

5. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма – Инфра-М, 1999. – 832 с.
6. Венгеров А.Б. Теория государства и права : [учебник для юрид. вузов] / А.Б. Венгеров. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Омега-Л, 2006. – 608 с.
7. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця [Електронний ресурс] / У.І. Ляхович. – Режим доступу : <http://www.dissertation.com.ua/node/675100.html>.
8. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / О.В. Литвин. – Ірпінь, 2009. – 212 с.
9. Перевалова Л.В., Киян М.Ш., Разіна О.І. Проблеми вдосконалення правового статусу державного службовця / Л.В. Перевалова, М.Ш. Киян, О.І. Разіна // Вісник НТУ «ХП». – зб. наук. пр. Темат. вип. : Актуальні проблеми розвитку українського суспільства. – Харків : НТУ «ХП». – 2013. – № 69 (1042). – С. 24–31.
10. Стариков Ю.Н. Служебное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 698 с.
11. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства [монографія] / співавт.: Л.Р. Біла-Тіунова [та ін.] ; за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. – О. : Фенікс, 2013. – 438 с.
12. Мегедин І.В., Ковалик В.В. Особливості правового статусу державного службовця / І.В. Мегедин, В.В. Ковалик // Науково-інформаційний вісник. – 2013. – № 7. – С. 157–163.
13. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ / М.І. Іншин // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 45–50.
14. Нижник Н.Р. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування / Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – 224 с.
15. Окар-Балаж Я.І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві / Я.І. Окар-Балаж // Наше право. – 2015. – № 2. – С. 81–85.

УДК 342.9

МАНЬКУТ А.Ю.

ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ЕСТОНІЇ ТА МОЛДОВИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ

У статті з'ясовано особливості адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів в Естонії та Молдові. Вказано на шляхи запозичення позитивного досвіду цих країн в Україну.

Ключові слова: Естонія, адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, дисциплінарна відповідальність, прокурор.

В статье выяснены особенности административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности прокуроров в Эстонии и Молдове. Указано на пути заимствования положительного опыта этих стран в Украину.

Ключевые слова: Эстония, административно-правовое регулирование, административное законодательство, дисциплинарная ответственность, прокурор.

The article clarifies the peculiarities of administrative and legal regulation of the disciplinary liability of prosecutors in Estonia and Moldova. It is indicated on ways to borrow positive experiences from these countries in Ukraine.

Key words: Estonia, administrative-legal regulation, administrative legislation, disciplinary responsibility, prosecutor.

© МАНЬКУТ А.Ю. – начальник управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні (Прокуратура Львівської області)

Вступ. Сфера прокуратури, незважаючи на багаточисленні спроби реформування та змін, все ще перебуває на рівні розвитку, ближчому до Радянського Союзу, аніж до стану в більш розвинутих країнах. Разом із традиційними для нашої держави проблемами, як-от корупція чи некомпетентність керівництва, спостерігається домінування застарілих способів та методів вирішення поставлених задач, що нині фактично унеможливило досягнення прокуратурою основної цілі функціонування – забезпечення верховенства закону, єдності і зміцнення законності захисту прав і свобод людини і громадянина та охоронюваних законом інтересів суспільства і держави. Однією із таких проблем є стан службової дисципліни серед її працівників, що охоплює організаційний порядок у колективі, додержання трудової та службової дисципліни, відповідальне ставлення прокурорів до виконання службових обов'язків. Із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів зазнало суттєвих змін, проте окремі із проблем, як нами встановлено у цій роботі, не були вирішені. А отже, доцільним виходом із такої ситуації може бути використання досвіду інших держав.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що процес удосконалення законодавства є неможливим без застосування порівняльно-правового методу, який дає змогу виявити, як вирішуються проблеми в іноземних правових системах, та зробити відповідні висновки, якою мірою кожне з рішень є можливим для прийняття у національній правовій системі. З огляду на ці положення, аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів є вкрай необхідним для нашого дослідження. Це сприятиме формуванню в Україні такої політики, яка матиме максимальну корисність для захисту прав та інтересів головних законних представників обвинувачення. Актуальність дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів зумовлена тим, що, як демонструє практика інших держав, проблеми, наявні нині в Україні не є такими, які не можна вирішити.

Цей напрям поліпшення вітчизняного законодавства у досліджуваній сфері нині не знайшов значної підтримки серед вітчизняних науковців. Зарубіжний досвід визначення ризиків у соціально-трудових відносинах наразі є малодослідженим і потребує значно всебічнішої розробки. До аналізу окремих питань зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури звертались такі вчені: М. Елейн, Т.Є. Колеснік, О.О. Колотило, В.О. Криволапчук, Л.А. Ореховський, О.О. Прасов, Н.О. Рибалка, В.Л. Синчук, Стефанчук, В.І. Чечерський та інші.

Постановка завдання. Проте ми можемо констатувати, що незважаючи на загалом велику кількість досліджень і публікацій, присвячених окремим аспектам зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури, роботи зазначених науковців не присвячувались безпосередньо трудовій дисципліні прокурорів. Окрім того, пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства на основі зарубіжного досвіду переважно не надаються у проаналізованих роботах.

Результати дослідження. Актуальність звернення до аналізу досвіду саме Молдови пояснимо таким чином: по-перше, досвід правового регулювання різноманітних сфер у Республіці Молдова широко досліджується вітчизняними ученими, в тому числі й у сфері прокуратури та дисциплінарної відповідальності прокурорів [1]; по-друге, Республіка Молдова декларує аналогічність з Україною цілі щодо входження до Європейського Союзу, проте дещо опереджає нашу державу за обсягами співробітництва; по-третє, нещодавно в Республіці Молдова було прийнято нове законодавство про прокуратуру, а отже, доцільними здійснити його аналіз та провести співвідношення із відповідними нормами вітчизняного законодавства. Так, у Республіці Молдова основним нормативно-правовим актом адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів є Закон Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]. Питання правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів врегульовується ч. 2 Глави VII Закону «Заходи заохочення. Дисциплінарна і матеріальна відповідальність прокурорів». У ч. 1 ст. 36 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2] зазначено, що дисциплінарне провадження може застосовуватися щодо діючих прокурорів і прокурорів, які припинили службові відносини. Це означає, що в Республіці Молдова дисциплінарна відповідальність може поширюватись, у тому числі, й на таких осіб, яких, зокрема, було звільнено з посади, припинено чи зупинено їх повноваження. Тобто, для прикладу, звільнення прокурора у зв'язку з неможливістю виконувати свої повноваження за станом здоров'я не є підставою для надання йому можливості розголошувати таємницю, що охороняється законом, яка

стала йому відомою під час виконання повноважень, або ж щодо 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. Тому вважаємо запровадження такого досвіду Республіки Молдова у вітчизняних реаліях доцільним.

Ст. 38 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2] закріплено перелік підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності: 1) неналежне виконання службових обов'язків; 2) незастосування або неналежне застосування законодавства, не пов'язане зі зміною правозастосовчої практики; 3) незаконне втручання в діяльність іншого прокурора або будь-якого роду тиск на органи, установи або службовців із метою вирішення будь-яких було питань; 4) умисне перешкоджання будь-якими засобами діяльності Інспекції прокурорів; 5) грубе порушення закону; 6) негідна поведінка, дії або спосіб життя, що завдають шкоди честі, цілісності, професійної бездоганності, престижу Прокуратури або порушують Кодекс етики прокурорів; 7) порушення обов'язків, передбачених пунктом а) ч. 2 ст. 7 Закону про оцінку інституційної невідкупності № 325/2013. Порівнюючи із відповідним переліком, закріпленим ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, дійдемо висновку, що загалом вони є зіставними, і більшість окреслених у Законі підстав є характерними і для вітчизняного законодавства. Водночас доцільно зазначити сумнівність доцільності віднесення до дисциплінарних проступків «грубого порушення закону», адже відповідно до вітчизняних положень, такий проступок є підставою для адміністративної чи кримінальної відповідальності. Також звернемо увагу на останню із виділених підстав – порушення обов'язків, передбачених пунктом а) ч. 2 ст. 7 Закону про оцінку інституційної невідкупності № 325/2013, який є аналогом вітчизняного антикорупційного законодавства. Відповідальність за корупційні проступки, згідно з положеннями вітчизняного законодавства, врегульовується нормами Глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. Тобто адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова відрізняється тим що посилання на окремі норми адміністративного законодавства містяться у спеціальному нормативно-правовому акті, що здійснює регулювання прокуратури. Вітчизняне спеціальне законодавство не містить таких посилань. Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII здійснюється регулювання усієї процедури притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності, а Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X врегулює виключно притягнення до відповідальності прокурора за проступки, пов'язані із корупцією.

У ст. 39 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2] передбачено такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) зниження заробітної плати; 4) пониження у посаді; 5) звільнення з посади прокурора. Зауваження складається в письмовій формі згідно вчиненого прокурором дисциплінарного порушення із рекомендацією дотримуватися надалі правових норм. Доганою є виражена в письмовій формі критика скоєних прокурором діянь. Зниження заробітної плати являє собою зменшення місячної заробітної плати на величину від 15 до 30% на період від трьох місяців до одного року і застосовується починаючи з календарного місяця, що настає після дати, коли рішення по дисциплінарній справі набуло законної сили. Пониження у посаді передбачає переведення із посади головного прокурора на посаду прокурора або переведення прокурора з Генеральної прокуратури чи спеціалізованої прокуратури в територіальну прокуратуру. Пониження в посаді здійснюється наказом Генерального прокурора на підставі рішення про стягнення. Звільнення з посади прокурора означає припинення повноважень прокурора внаслідок вчинення дисциплінарного порушення.

Порівнюючи цей перелік із зазначеним у вітчизняному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, відмітимо, що він більшою мірою є подібним до проаналізованої нами польської моделі. Зазначені у ст. 39 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2] стягнення фактично дублюють закріплені у Законі Польщі про прокуратуру від 28 січня 2016 р. (Prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r. Dz.U. 2016 poz. 177 [3]), у тому числі й санкція у вигляді зниження заробітної плати. Проте у такому разі зменшення має місце не виключно у разі відсторонення прокурора на час дисциплінарного провадження, а є самостійною санкцією, яку ми вважаємо цілком доцільною для застосування у вітчизняних реаліях і актуальним стимулом додержання трудової дисципліни.

Щодо органу, який здійснює притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова, згідно із Законом Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р.

№ 3 [2] ним є Колегія з дисципліни і етики Вищої ради прокурорів, яка законодавцем визначається як незалежний орган, створеного для участі в процесі утворення, функціонування та забезпечення самоврядування системи прокуратури, та який є гарантом незалежності й неупередженості прокурорів (ст. 68 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]). Згідно зі ст. 70 цього ж нормативно-правового акта, Вища рада прокурорів здійснює повноваження, які Н. Д'яченко пропонує умовно поділити на такі групи [1, с. 78]: 1) у сфері кар'єрного просування прокурорських працівників (Рада проводить конкурс на вакантні посади в органах прокуратури, перевіряє кандидатів на відповідність вимогам, вносить подання Генеральному прокурору про призначення, переведення, заохочення прокурорів, призупинення їхніх повноважень та звільнення з посади, приймає присягу прокурорів тощо); 2) у сфері підготовки кадрів та підвищення кваліфікації прокурорів (затверджує стратегію навчальної та безперервної підготовки прокурорів, розглядає скарги на рішення Кваліфікаційної колегії та Дисциплінарної колегії, затверджує їхні рішення тощо); 3) у сфері дисциплінарної відповідальності прокурорів та дотримання етичних вимог (розглядає звернення громадян із питань етики прокурорів, приймає відповідні рішення тощо); 4) нормотворча діяльність (розробка інструкцій, положень, що визначають порядок реалізації власних повноважень). На підставі цього можна зробити висновок, що характер та перелік повноважень Вищої ради прокурорів Молдови є ідентичним із повноваженнями Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Головною відмінністю є те, що законодавець Республіки Молдова прямо визначає цей як головний орган прокурорського самоврядування, проте на сферу притягнення до дисциплінарної відповідальності цей момент не впливає жодним чином. Тож, запозичення досвіду щодо вищенаведеного питання загалом не є актуальним.

Дещо незрозумілою є норма ст. 41 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]). Згідно із ч. 1, дисциплінарні стягнення застосовуються щодо діючих прокурорів. Проте, як нами встановлено, провадження може застосовуватися щодо діючих прокурорів і прокурорів, які припинили службові відносини. Із цього можна зробити висновок, що прокурори, які припинили службові відносини, не несуть дисциплінарну відповідальність, згідно з нормами Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]), проте можуть нести відповідальність згідно з іншими нормативно-правовими актами. На нашу думку, адекватним є притягнення колишніх прокурорів до адміністративної відповідальності за вчинення проступків, передбачених ст. 38 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25.02.2016 р. № 3 [2]), окрім грубого порушення закону, яке може бути підставою для притягнення до кримінальної відповідальності.

Доходимо висновку, що адміністративно-правова складова частина регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова характеризується такими ознаками: 1) підставою адміністративної відповідальності переважно є проступки, передбачені як нормами адміністративного права (за непідкупність), так і трудового; 2) дисциплінарне провадження може застосовуватися щодо діючих прокурорів і прокурорів, які припинили службові відносини, проте до останніх застосовуються не дисциплінарні санкції, а адміністративні; 3) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних таких стягнень – зауваження, догана, зниження заробітної плати, пониження у посаді, звільнення з посади прокурора; 4) право притягати до адміністративної відповідальності належить спеціальному органу – Колегії з дисципліни і етики Вищої ради прокурорів; 5) є особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, загалом подібного до вітчизняного.

Підсумовуючи дослідження позитивного досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова, пропонуємо такі напрями його запозичення в національне адміністративне законодавство:

1) передбачити можливість застосування дисциплінарного провадження як щодо діючих прокурорів, так і щодо прокурорів, які припинили службові відносини, оскільки окремі з підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності можуть залишатись актуальними і після звільнення прокурора. Для цього пропонується внести зміни до ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» та доповнити її частиною такого змісту: «1. Дисциплінарне провадження може застосовуватися щодо діючих прокурорів і прокурорів, які припинили службові відносини <...>»;

2) доцільним є встановлення у Законі України «Про прокуратуру» посилання на норми адміністративного законодавства, що належним чином засвідчило б характер адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів. Пропонується доповнити ч. 1 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» підпунктом такого змісту «вчинення проступків, передбачених Главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення»;

3) доповнити перелік дисциплінарних стягнень, передбачених у ч. 1 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру», ще одним видом – зниженням заробітної плати;

4) враховуючи запропоновану зміну до ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», з урахуванням адміністративно-правового характеру нашого дослідження, пропонуємо доповнити ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» ч. 6 такого змісту «6. Дисциплінарні стягнення застосовуються щодо діючих прокурорів». Це, відповідно, означає, що до колишніх прокурорів, щодо яких відбувається дисциплінарне провадження, застосовуються адміністративні та, у виключних випадках, кримінальні санкції.

Наступною країною, аналіз адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів якої є актуальним для нашого дослідження, є Естонська Республіка. Звернення до аналізу досвіду саме цієї держави є актуальним із таких причин: по-перше, Естонська Республіка є високорозвиненою державою та членом Європейського Союзу; по-друге, Естонська Республіка є важливим партнером нашої держави, який надає всіляку допомогу, у тому числі й у законодавчих питаннях; по-третє, досвід правового регулювання різноманітних сфер суспільного життя в Естонській Республіці широко досліджується у вітчизняній науці, тому вважаємо за доцільне здійснити відповідний аналіз згідно з нашою тематикою.

Так, основоположним нормативно-правовим актом Естонської Республіки, яким здійснено адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів, є Закон Естонської Республіки «Про прокуратуру» від 22.04.1998 р. (Prokuratuuriseadus Vastu võetud 22.04.1998) [4]. Питання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності врегульовується Розділом 5 «Дисциплінарна відповідальність» («Distsiplinaarvastutus»). Так, згідно з ч. 1 ст. 31, є дві підстави притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності в Естонській Республіці: 1) неналежне виконання службових обов'язків; 2) вчинення непристойних дій – протиправного діяння, яке суперечить загальноприйнятим принципам моралі, дискредитує прокурора чи прокуратуру, незалежно від того, чи було скоєно діяння при виконанні службових обов'язків чи ні. Тобто загалом наявні підстави можна поділити на дві групи: ті, що безпосередньо пов'язані із виконанням службових обов'язків, та ті, що не пов'язані. Варто зробити такі висновки, проводячи порівняння із нормами вітчизняного Закону України «Про прокуратуру»: 1) вважаємо за необхідне відносити до підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, у тому числі, ті, що не пов'язані із виконанням службових обов'язків, оскільки прокурори є особами, що діють у професійній діяльності від імені держави, а отже, їх поведінка має бути бездоганною як на роботі, так і у побуті; 2) вчинення непристойних дій не варто ототожнювати з порушенням правил прокурорської етики, які також мають більше службовий характер, аніж особистий; 3) виділення двох груп підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора за естонським зразком (ті, що безпосередньо пов'язані із виконанням службових обов'язків, та ті, що не пов'язані) значно розширює можливості компетентних органів щодо кваліфікування діянь порушників, адже будь-яке неналежне виконання службових обов'язків може кваліфікуватись як порушення службової дисципліни. Тому доходимо висновку, що саме таке закріплення підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності є одним із доцільних варіантів для покращення вітчизняного адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів. Чинна вітчизняна модель є, з однієї сторони, вдалою, з огляду на широке охоплення можливих підстав, проте, з іншої сторони, їх перелік є вичерпним, що може негативно вплинути на кваліфікацію шкідливих діянь прокурорів. Тому у цьому аспекті вважаємо використання досвіду Естонської Республіки одним із можливих напрямів суттєвого покращення вітчизняного законодавства.

У ч. 2 ст. 31 Закону Естонської Республіки «Про прокуратуру» від 22.04.1998 р. (Prokuratuuriseadus Vastu võetud 22.04.1998) [4] передбачено лише три різновиди дисциплінарних стягнень: 1) догана; 2) скорочення заробітної плати до 30% на строк до одного року; 3) звільнення зі служби. Кожен із них був проаналізований нами у цій роботі, у тому числі й при дослідженні досвіду інших держав. Тому у цьому контексті вкотре зазначимо доцільність запозичення санкції у формі скорочення заробітної плати прокурора-порушника службової дисципліни.

Щодо процедури притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, вважаємо, що в Україні цей момент є значно вдаліше врегульованим. В Естонській Республіці відсутній спеціальний орган, уповноважений здійснювати дисциплінарне провадження щодо прокурорів, – його порушують згідно зі ст. 32 Закону Естонської Республіки «Про прокуратуру» від 22.04.1998 р. (Prokuratuuriseadus Vastu võetud 22.04.1998) [4]: 1) міністр, відповідальний за цю сферу, стосовно головного прокурора, головного прокурора або головного прокурора; 2) Гене-

ральний прокурор Естонської Республіки щодо усіх прокурорів; 3) головний прокурор щодо прокурора окружної прокуратури, підпорядкованого йому. Відштовхуючись від цього, не вважаємо доцільним використання досвіду Естонської Республіки у сфері дисциплінарного провадження щодо прокурорів.

Формулюємо висновок, що адміністративно-правова складова частина регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Естонській Республіці характеризується такими ознаками: 1) підставою адміністративної відповідальності є проступки, вчинені як при виконанні службових обов'язків, так і у побуті, тобто передбачені як нормами адміністративного права, так і трудового; 2) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних таких стягнень – догана, скорочення заробітної плати до 30% на строк до одного року, звільнення зі служби; 3) відсутній спеціальний орган, наділений правом притягати до дисциплінарної відповідальності; 4) порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності загалом є регламентованим менш вдалим чином, аніж вітчизняний.

Підсумовуючи дослідження досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів у Естонській Республіці, пропонуємо такі напрями його запозичення в національне адміністративне законодавство:

1) доповнити перелік підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності тими, що не є пов'язаними із службовою діяльністю. Враховуючи, що усі передбачені чинним Законом України «Про прокуратуру» підстави є пов'язаними із службовою діяльністю прокурора, вважаємо за необхідне виділити дві групи підстав із використанням досвіду Естонської Республіки. Окрім того, перелік підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності в Естонській Республіці варто зробити невичерпним, оскільки неналежне виконання службових обов'язків може включати значно більшу кількість проступків, аніж передбачено чинним Законом України «Про прокуратуру». Тому вважаємо за можливе внести зміни до ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» із урахуванням досвіду Естонської Республіки та сформулювати зміст її ч. 1 таким чином: «1. Прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: 1) неналежне виконання службових обов'язків: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; необґрунтоване звільнення з розглядом звернення; розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 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; публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості; вчинення іншого неналежного виконання службових обов'язків; 2) вчинення непристойних дій – протиправного діяння, яке суперечить загальноприйнятим принципам моралі, дискредитує прокурора чи прокуратуру, незалежно від того, чи було скоєно діяння при виконанні службових обов'язків чи ні»;

2) доповнити перелік дисциплінарних стягнень, передбачених у ч. 1 ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» ще одним видом – зниженням заробітної плати до 30% на строк до одного року.

Таким чином, підсумовуючи дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів, дійдемо висновку, що рівень вітчизняного законодавства є високим як порівняно з більш розвиненими країнами, так і у контексті держав, близьких за рівнем розвитку до України.

Висновки. Найбільш проблемними моментами можна вважати перелік підстав щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності та перелік дисциплінарних стягнень. Щодо першого питання, вважаємо позитивним моментом передбачення великої кількості підстав у нормах Закону України «Про прокуратуру», проте зазначаємо недоцільність їх вичерпного характеру. Досвід інших держав демонструє, що прокурори мають притягуватись до відповідальності згідно з максимально широким колом підстав. Стосовно дисциплінарних стягнень, вважаємо суттєвою помилкою законодавця здійснення звуження переліку санкцій. В інших державах передбачено більшу кількість стягнень та їх значно ширшу варіативність.

Ще одним актуальним питанням, притаманним іншим державам, проте нехарактерним для України є притягнення до відповідальності колишніх прокурорів, які на момент вчинення порушення припинили службові відносини. Наявність у вітчизняному законодавстві таких підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, як розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень, або 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, зумовлюють необхідність передбачення можливості притягнення і таких осіб, що вже не наділені прокурорськими повноваженнями.

Список використаних джерел:

1. Д'яченко Н. Особливості правового регулювання діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів в Україні та за кордоном / Н. Д'яченко // *Visegrad Journal on Human Rights*. – 2016. – № 6/2. – С. 76–80.
2. О Прокуратуре: Закон Республики Молдова от 25.02.2016 Nr. 3 // *Monitorul Oficial*. – Nr. 69-77. – Ст. № 113.
3. Prawo o prokuraturze. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Dz.U. 2016 poz. 177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/T/D20160177L.pdf>.
4. Prokuratuuriseadus. Vastu võetud 22.04.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/13153853?leiaKehtiv>.

УДК 342.9

МАЦЮК В.Я.

ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті визначено перелік проблем притягнення до відповідальності державних службовців. Вказано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *проблема, юридична відповідальність, притягнення до відповідальності, державний службовець, службово-трудова правовідносина.*

В статье определен перечень проблем привлечения к ответственности государственных служащих. Указаны пути их решения.

Ключевые слова: *проблема, юридическая ответственность, привлечение к ответственности, государственный служащий, служебно-трудовые правоотношения.*

In the article outlined the problems of bringing civil servants to justice. The ways of their solution are indicated.

Key words: *problem, legal liability, bringing to responsibility, civil servant, labor-legal relations.*

Вступ. У системі державної служби в Україні протягом останніх років відбулося багато змін. Це стосується як прийняття нового законодавства, зокрема і комплексного нового Закону України «Про державну службу», так і переосмислення концептуальних підходів до тих чи інших