

<https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-vs-rosiya-yuridichna-borotba-v-espl-za-prityagnennya-kraini-agresorki-do-vidpovidalnosti-za-porushennya-prav-lyudini> (дата звернення: 13.12.2023).

2. МН17 : опубліковано повну доповідь слідчих. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/09/28/7122055/> (дата звернення: 13.12.2023).

3. ЄСПЛ розпочинає розгляд по суті справи «Україна проти Росії» щодо окупації Криму. Суспільне | Новини. URL: <https://suspilne.media/638224-espl-rozpozinae-rozglad-po-suti-spravi-ukraina-proti-rosii-sodo-okupacii-krimu/> (дата звернення: 13.12.2023).

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-94>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРІВ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ РІВНЯХ

Корнющенко Сергій Сергійович

*аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумський державний університет
м. Суми, Україна*

В умовах сьогодення та стрімкого впровадження законодавчих змін з метою пришвидшення євроінтеграційних процесів в країні, нового поштовху набуває реформування органів кримінальної юстиції та приведення їх до європейських стандартів діяльності.

Якщо говорити про правове підґрунтя, в цілому нинішня редакція Закону України «Про прокуратуру» відображає загальноєвропейські засади та гарантії діяльності прокурорів, має певним чином сформовані загальні поняття, проте без окреслення правових механізмів досягнення результатів.

В частині 1 статті 3 Закону України «Про прокуратуру», серед інших засад діяльності прокурорів, визначено засаду незалежності як існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора з метою прийняття ним рішень.

В статті 16 Закону України «Про прокуратуру» прямо визначено чинними, якими забезпечується незалежність прокурорів, серед яких: особливий порядок призначення на посаду прокурора, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; здійснення

повноважень, передбачених процесуальним та іншими законами; заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належний рівень матеріального, соціального та пенсійного забезпечення прокурорів; функціонування органів прокурорського самоврядування; визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту.

В якості правового засобу реагування прокурора на порушення своєї незалежності законодавець наводить можливість звернення до Ради прокурорів України з відповідним повідомленням, яка має його розглянути та вжити необхідних заходів для усунення загрози.

Серед механізмів парламентського контролю за дотриманням засади незалежності прокурорів сформовано обов'язок Генерального прокурора щороку до 1 квітня подавати до Верховної Ради України звіт, в якому серед іншого також має бути відображено кількість повідомлень про загрозу незалежності прокурора, що надходили до Ради прокурорів України, та інформацію про результати їх розгляду (п. 3 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру»).

Частиною 3 статті 17 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що під час здійснення повноважень, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог закону.

У пункті 23 Висновку № 13 (2018) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) передбачено, що місія прокурора є складною і вимогливою: вона вимагає професіоналізму, характеру, мужності, рівноваги та рішучості. Володіння цими якостями повинно бути визначальним критерієм як при наборі прокурорів, так і протягом всієї їхньої кар'єри. Процес юридичної освіти, відбір кандидатів та підготовка кадрів повинні мати на меті забезпечити дотримання таких критеріїв. Однак ці особисті потреби не є достатніми для забезпечення незалежності прокурорів. Статус і незалежність прокурорів повинні бути чітко встановлені й гарантовані законом [2].

Концепцією керівних принципів діяльності КРЕП визначено незалежність як відсутність незаконного втручання у виконання обов'язків з метою забезпечення повного дотримання та застосування закону та принципу верховенства права, і що вони також не повинні зазнавати будь-якого політичного тиску або незаконного впливу будь-якого характеру.

У Контрольному переліку питань для оцінки дотримання верховенства права, прийнятому Венеціанською комісією 11–12 березня 2016 року, розробленому з метою з'ясування верховенства права в конкретно взятій державі, основними питаннями, які підлягають з'ясуванню, є «Чи має прокуратура достатню самостійність в структурі держави?» та «Чи ґрунтуються її дії на законі, а не на політичній цілеспрямованості?».

Як засіб забезпечення незалежності прокурорів КРСП передбачає створення чітких механізмів щодо порушення кримінальних або дисциплінарних проваджень стосовно прокурорів.

В Законі України «Про прокуратуру» визначено виключний підстави притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, проте перший пункт серед них (невиконання чи неналежне виконання своїх службових обов'язків), який не містить конкретного переліку порушень, здебільшого використовується дисциплінарним органом і може бути застосований до будь-якого з прокурорів, що, в свою чергу, є передумовою формування можливості інституційного впливу.

Водночас позбавлення прокурора ефективних засобів оскарження дисциплінарних стягнень робить його слухняним до порад керівництва. У цьому разі надання рекомендацій вищестоящою посадовою особою не є порушенням, але є проявом субординаційного тиску [3, с. 31–32].

Саме такий вид прихованого на законодавчому рівні впливу та порушення принципу незалежності має місце і в нашій державі, оскільки частиною 1 статті 27 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено виключну підсудність адміністративних справ про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів за окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ [4].

Натомість, з моменту прийняття Закону України «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду» 13.12.2023 фактично на державному рівні «заморожена» можливість оскарження незаконного притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскільки статтею 3 цього Закону передбачено передачу всіх справ до Київського окружного адміністративного суду з подальшою передачею після створення Київському міському окружному адміністративному суду [5].

Станом на день прийняття зазначеного вище Закону у провадженні Окружного адміністративного суду м. Києва перебувало 304627 справ, з яких 328118 з незакінченим провадженням у тому числі щодо оскарження рішень органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів. Передача справ з ліквідованого до так званого

«транзитного» судового органу відбувається по 100–150 справ на день, що фактично унеможливає їх належний розгляд у розумні строки та становить суттєве порушення принципів КРЕП, зокрема гарантії незалежності від субординаційного тиску.

В пункті 10 Рекомендації Комітету Міністрів РЄ (2000) 19 передбачено застереження щодо незаконного відомчого впливу на прийняття рішень прокурором та визначено, що кожен прокурор має право вимагати, щоб розпорядження, які йому даються, були викладені в письмовій формі. Якщо він вважає, що розпорядження якоюсь мірою незаконні або суперечать сумлінню, необхідно провести відповідну внутрішню процедуру, яка може призвести до заміни прокурора [6].

У пункті 87 Звіту Венеціанської комісії від 2010 року («Служба обвинувачів») вказано, що прокурорам варто забезпечити змогу оскаржити дисциплінарні санкції в суді, а в пункті 59 визначено, що будь-яка вказівка, спрямована на зміну позиції підлеглого обвинувача, має бути обґрунтована, у разі підтвердження того, що вказівка є незаконною, суд чи незалежний орган, подібний до Ради обвинувачів, мають приймати рішення щодо законності вказівки.

Не зважаючи на формальне затвердження в діючому українському законодавстві положення про розгляд Радою прокурорів України звернень та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів (пункт 4.1 Положення Про раду прокурорів України) [7], будь-яких дієвих механізмів реагування на такі порушення чи формування відкритого реєстру звернень прокурорів з можливістю публічного доступу не передбачено. Не слід також забувати, що серед 13 членів Ради прокурорів України лише 2 не є діючими прокурорами, повноваження яких не призупинені, що саме собою ставить під сумнів наявність об'єктивності прийняття ними рішень (пункт 3.1 Положення про раду прокурорів України).

На протипагу українській моделі в загальноєвропейській системі органів прокуратури важливу роль у виробленні стандартів діяльності відіграють щорічні конференції Генеральних прокурорів Європи, які в оцінках Парламентської Асамблеї РЄ виступають експертною радою і широким спеціалізованим форумом для дискусій, що має величезний потенціал для висунання і розгляду пропозицій, надання порад, порівняння національних умов і виявлення найбільш цінного досвіду функціонування прокуратур з метою сприяння зусиллям РЄ у цій сфері [8].

Резюмуючи вищенаведене, можна сказати, що в цілому національним законодавством закріплені основні вимоги європейських стандартів в сфері незалежності прокурорів, проте способи їх досягнення та механізми реагування на порушення потребують

додаткового правового врегулювання чіткими недвозначними нормами. Незалежність прокурорів повинна підтримуватися державою, і саме держава має жорстко реагувати на порушення таких гарантій, забезпечувати ефективний засіб перегляну рішень відносно прокурорів.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/stru#Stru> (дата звернення: 20.10.2023).

2. Висновок № 13(2018) Консультативної ради європейських прокурорів від 23.11.2018. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 10.12.2023).

3. Шаблін Є. І. Міжнародні підходи до стандартів прокурорської незалежності: теоретичний підхід. *Право і суспільство*. 2021. № 1. С. 28–34. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.5>

4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 08.12.2023).

5. Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду: Закон України від 13.12.2022 № 2825-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2825-IX#Text> (дата звернення 09.12.2023).

6. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf.

7. Положення про раду прокурорів України, затверджене Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002900-17#Text> (дата звернення 11.12.2023).

8. Лапкін А. В. Міжнародні стандарти прокуратури як орієнтир європейської інтеграції. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 4. 2022. С. 70–76. URL: <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.2.11>