Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: "Юридичні науки"
№ 4 (32), 2021

УДК 343.13

Ірина Шульган
Національний університет "Львівська політехніка",
Іститут права, психології та інноваційної освіти,
асистент кафедри кримінального права і процесу,
кандидат юридичних наук,
Iryna.I.Shulhan@lpnu.ua
ORCID: 0000-0002-9623-3495

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ПРОКУРОРІВ ЯК ЗАСАДА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

http: //doi.org/10.23939/law2021.32.153

© Шульган І., 2021

У статті розглянуто засади діяльності прокуратури, дотримання яких забезпечує здійснення прокурорської діяльності та прийняття рішень у межах чинного законодавства. Засадами виступають базові ідеї, що обумовлені функціями, метою й завданнями прокуратури, які стосуються усіх напрямів її діяльності, визначають організаційні основи побудови прокурорської системи, умови її функціонування, добору кандидатів на посаду прокурора, а також правові й моральні норми поведінки посадових осіб при реалізації ними повноважень.

Акцентовано, що засада незалежності прокурорів тісно пов'язана з іншими засадами організації та діяльності органів прокуратури, закріпленими у ст. 3 Закону України "Про прокуратуру", та має важливе значення для належного функціонування прокуратури.

Змістом засади незалежності прокурорів є гарантування відсутності незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків з метою забезпечення реалізації покладених на нього завдань.

Лише за умови забезпечення незалежності прокуратура здатна на належному рівні виконувати покладені на неї завдання та реалізовувати визначені функції. Натомість, ігнорування цих вимог зменшує ефективність захисту прокуратурою прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Ключові слова: засади (принципи), прокуратура, засади діяльності прокуратури, незалежність прокурорів.

Постановка проблеми. Розвиток правової та демократичної держави неможливий без функціонування органів правосуддя. На сьогоднішній день прокуратура посідає одне з провідних місць у системі цих органів, здійснюючи правозахисну діяльність відповідно до покладених на неї завдань у межах функцій, визначених Конституцією України [1] та Законом України "Про прокуратуру" [2].

Закон визначив прокуратуру України як єдину систему. Реалізовуючи закріплені Конституцією України функції, прокуратура має діяти за певними вимогами. Ці вимоги відображають призначення прокуратури у державі та суспільстві, визначають завдання та повноваження прокурорів. В узагальненому вигляді ці вимоги можна визначити поняттям "засади" (принципи).

Lviv Polytechnic National University Institutional Repository http://ena.lp.edu.ua

Чинним законодавством про прокуратуру визначено засади діяльності прокуратури. Серед них особливої уваги заслуговує засада незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків.

Аналіз дослідження проблеми. Важливий внесок у дослідження принципів діяльності прокуратури зробили науковців, як-от Ю. М. Грошевий, Д. М. Добровольський, Д. С. Д'ячков, І. О. Клочко, М. В. Косюта, А. В. Лапкін, В. І. Малюга, М. І. Мичко, В. Т. Нор, Ю. Є. Полянський, Є. М. Попович, М. В. Руденко, В. В. Сухонос, П. В. Шумський та інші. Проте, на теоретичному рівні й у практиці функціонування органів прокуратури України поки не вироблено єдиного розуміння щодо поняття засад діяльності прокуратури в цілому та їх конкретного змісту й меж.

Мета статті. Метою статті є проведення всебічного аналізу засади незалежності прокурорів, її ознак, а також висвітлення її організаційного та функціонального аспектів.

Виклад основного матеріалу. Принципи права забезпечують єдність правового регулювання суспільних відносин у державі, вносять одноманітність у всю систему юридичних норм. Засади права також дають можливість усувати прогалини й суперечності в нормах права, слугують вихідними началами при тлумаченні норм законодавства, у тому числі про прокуратуру. Засадами діяльності прокуратури є узагальнені правила, дотримання яких забезпечує здійснення прокурорської діяльності та прийняття рішень у межах чинного законодавства. Натомість, ігнорування цих засад призводить до порушення вимог правових актів, зменшує ефективність захисту прокуратурою прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Сутність засад розкривається через базові ідеї, що обумовлені функціями, метою й завданнями прокуратури, які стосуються усіх напрямів її діяльності, визначають організаційні основи побудови прокурорської системи, умови її функціонування, існуючі підходи до кадрового забезпечення, зокрема, добору кандидатів на посади та підвищення їх кваліфікації, а також правові й моральні норми поведінки посадових осіб при реалізації ними владних повноважень.

В юридичній літературі найчастіше зустрічається класифікація засад діяльності прокуратури на три великі підгрупи: 1) загальні. Сюди належать засади верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 2) засади організації прокуратури (територіальності, системності побудови органів прокуратури, конкурсного заміщення посад, прокурорського самоврядування); 3) засади діяльності прокуратури (незалежності прокурорів, політичної нейтральності, недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади, неухильного дотримання прокурором вимог професійної етики та поведінки). Д. Д'ячков пропонує доповнити цей перелік ще двома підгрупами: 4) принципи діяльності прокуратури у сфері кримінально-процесуальних правовідносин (презумпції невинуватості та незмінюваності прокурора у сфері кримінального провадження) та 5) принципи діяльності прокуратури у позакримінальному судочинстві (обґрунтованості звернення прокурора до суду з позовом в інтересах держави та процесуальної рівноправності прокурора у позакримінальному у судочинстві з іншими учасниками процесу, їх рівності перед судом) [3, с. 16]. Проте, на нашу думку, вони повністю охоплюються засадами діяльності прокуратури.

У сучасних умовах необхідною умовою ефективної діяльності органів прокуратури є повна незалежність та самостійність прокурорів. Прокурори повинні бути незалежними у своїх діях під час виконання покладених на них функцій. Відповідно до принципу незалежності працівники прокуратури повинні виконувати покладені на них обов'язки виключно керуючись вимогами правових норм.

Lviv Polytechnic National University Institutional Repository http://ena.lp.edu.ua

Україна обрала інтеграцію до курсу Європейського Союзу та адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, що вимагає удосконалення законодавчої бази, яка регулює діяльність прокуратури в Україні. Ще 2001 року у Резолюції № 1244 Про виконання обов'язків і зобов'язань, узятих Україною при вступі до Організації, Парламентська Асамблея Ради Європи звернулася до української влади із проханням змінити роль та функції прокуратури України для приведення їх у відповідність до міжнародно-правових стандартів [4].

Зважаючи на позбавлення прокуратури всеосяжної функції "загального нагляду" та посилення функцій у кримінальному судочинстві, забезпечення принципу незалежності прокуратури набуває особливого значення. Зокрема, аналітики наголошують на вжитті системних заходів з метою забезпечення більш виваженого взаємозв'язку між незалежністю, професійністю, підзвітністю та ефективністю прокуратури.

Науковці підкреслюють, що цілісне розуміння сутності засади незалежності прокурорів неможливе без розмежування категорій "незалежність" та "неупередженість". Поняття "незалежність", зокрема, означає намір, статус і взаємовідносини на основі об'єктивних умов і гарантій. Натомість категорія "неупередженість" характеризує наміри чи позицію органу кримінальної юстиції або посадової особи під час вирішення конкретних питань або щодо певної сторони під час здійснення кримінального провадження (йдеться про унеможливлення упередженого вирішення конкретної правової проблеми або дій в інтересах однієї із сторін). Неупередженість розкривається через суб'єктивну та об'єктивну площини, змістом яких є відсутність будь-яких виявів особистої заанґажованості або упередженості та забезпечення безпристрасності, тобто гарантій, що виключають обґрунтований сумнів щодо упередженості та тенденційності певного рішення або дії [5, с. 8].

Засада незалежності прокурорів є похідною від конституційного принципу незалежності правосуддя. Вона заперечує можливість здійснення будь-якого тиску на прокуратуру з боку органів влади та їх посадових осіб, а також наголошує на підпорядкуванні прокурора під час виконання процесуальних повноважень виключно Конституції та законам України. Обов'язок легітимізації засади незалежності прокурорів покладено на державу.

Задля розкриття змісту засади незалежності прокурорів необхідно охарактеризувати основні її ознаки – історичну обумовленість, загальність, нормативність, універсальність, міжнародний характер, комплексність та системність [6, с.10]. Засада незалежності необхідна для функціонування усієї прокурорської системи, а також обумовлюється тим, що її існування та практична реалізація є можливими в певних історичних умовах. Становлення незалежності прокуратури має багату історію, на окремих етапах якої прокуратура була поставлена у повну залежність, а її незалежність або не проголошувалася, або мала суто декларативний характер.

Засада незалежності прокурорів має *загальний* (основоположний) *характер*, оскільки впливає на правове регулювання важливих суспільних відносин, навколо яких вибудовується система правового регулювання функціонування прокуратури та держави у цілому. *Нормативність* засади полягає у закріпленні її як вимоги у чинному законодавстві і, насамперед, у Законі України "Про прокуратуру", який характеризує незалежність прокурорів та передбачає "існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків" [2]. *Універсальність* засади незалежності полягає в тому, що її дія поширюється не лише всередині прокурорської системи, а й на інших суб'єктів, які вступають у правовідносини з участю прокуратури. Вимога дотримання принципу незалежності стосується усіх суб'єктів правовідносин відносно прокуратури, та, в совою чергу, викликає обов'язок прокуратури не порушувати незалежність інших суб'єктів. Засада незалежності набула характеру загальновизнаного міжнародного стандарту функціонування прокуратури. *Міжнародний характер* засади прослідковується у численних міжнародних актах та закріплюється і гарантується національним законодавством переважної більшості сучасних держав, а також є необхідною умовою роботи прокуратури. При тлумаченні та застосуванні засада незалежності повинна розглядатися з урахуванням інших засад організації та діяльності прокуратури, що відображає її *комплексність та*

Lviv Polytechnic National University Institutional Repository http://ena.lp.edu.ua

системність. Незалежність як засада діяльності прокуратури функціонує тільки у взаємодії, а її практична реалізація взаємообумовлена дією інших засад організації та діяльності прокуратури. Окрім того, зміст цієї засади можна з'ясувати лише у контексті інших засад функціонування прокуратури.

Незалежність прокуратури поєднує в собі організаційний та функціональний аспекти. Організаційний аспект виражається в тому, що прокуратура займає особливе становище у системі органів державної влади. Засада незалежності відгороджує прокурора від будь-якого незаконного тиску, впливу та втручання органів державної влади, посадових осіб, громадських об'єднань чи їх установ. Прокурор при виконанні покладених на нього функцій керується лише Конституцією та законами України. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню ним службових обов'язків або прийняття законного рішення.

Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення з його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених законом, необхідних заходів для усунення загрози (ст. 16 Закону України "Про прокуратуру").

Функціональний аспект незалежності прокурорів проявляється у праві прокурора користуватися незалежністю під час виконання своїх професійних обов'язків. Прокурор, здійснюючи свої повноваження, зокрема, у кримінальному провадженні, приймає рішення та вчиняє процесуальні дії самостійно, іншими словами, користується індивідуальною незалежністю. Індивідуальна незалежність прокурорів забезпечується шляхом запровадження прозорої, недискримінаційної та демократичної процедури добору й призначення на посаду, гарантованості перебування на посаді за умови сумлінного виконання службових обов'язків, гідного грошового та матеріального забезпечення, надання реальної можливості кар'єрного зростання (шляхом запровадження спеціальних кваліфікаційних іспитів для кандидатів на заміщення посад та справедливої системи об'єктивного оцінювання рівня теоретичної і практичної підготовки кандидатів), особливої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення професійних правових і деонтологічних стандартів, забезпечення умов для постійного підвищення професійної кваліфікації тощо [7, с. 81].

Незалежність прокурора загалом гарантується такими інститутами: формально-правовим (професійним) імунітетом; забороною суміщення посад; забороною займатися діяльністю, що перешкоджає виконанню обов'язків, підриває повагу до влади або ставить під сумнів неупередженість дій суб'єктів владних повноважень; забороною належності до політичних партій та участі у політичній діяльності; забезпеченням можливостей службового кар'єрного росту і достойного матеріального забезпечення (принагідно наголосимо, що в європейських країнах ствердилися уніфіковані засади фінансового забезпечення ("винагороди") прокурорів і суддів як представників професій, які реалізують особливо значущу суспільну місію, пов'язану із забезпеченням верховенства права, і наділені повноваженнями легітимного обмеження конституційних прав) тощо. Незалежність прокурора пов'язана зі збереженням професіоналізму і відповідальності кожного прокурора та прокуратури як інституції в цілому [5, с. 10].

У межах принципу незалежності прокурорів умовно можна виділити його зовнішній та внутрішній прояви. Національне законодавство, в основному, гарантує зовнішній прояв принципу незалежності прокуратури, а саме – від втручання з боку інших органів та установ, тобто ззовні. Що стосується внутрішніх аспектів незалежності прокурорів при здійсненні своїх повноважень, то цей принцип проявляється в тому, що прокурори повинні бути незалежними та самостійними, приймаючи рішення та здійснюючи процесуальні дії на основі власних переконань [4]. Зокрема, прокурори не зобов'язані отримувати згоду керівника на процесуальну діяльність, водночас, керівник не повинен схвалювати прийняті прокурором рішення. Внутрішня незалежність передбачає обмеження на втручання в діяльність у самій прокурорській системі по горизонталі та по вертикалі.

Lviv Polytechnic National University Institutional Repository http://ena.lp.edu.ua

Попередній Закон "Про прокуратуру" у п. 1 ч. 1 ст. 6 прямо передбачав, що органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим і таке підпорядкування було основою існування прокурорської системи. На сьогодні Закон України "Про прокуратуру" значно посилив незалежність прокурорів, зокрема, і від вищестоящих прокурорів. Під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури (ст. 17 Закону).

Висновки. Функціонування органів прокуратури вносить значний вклад у забезпечення верховенства права в Україні, утвердження принципу законності, зміцнення єдності правового простору, сприяє охороні прав і законних інтересів особистості, а також вдосконалення реалізації концепції поділу влади в суспільстві.

Визначені законодавством засади мають загальний характер, стосуючись начебто зовнішнього боку організації та діяльності прокуратури. Та є принципи і внутрішнього характеру, на яких базується власне робота органів прокуратури з виконання покладених на них завдань.

Однією із ключових засад діяльності прокуратури є засада незалежності прокурорів. Її зміст полягає у закріпленні нормами Закону України "Про прокуратуру" та дотриманні усіма учасниками правовідносин гарантій від незаконного матеріального, політичного чи іншого впливу на прокурора у процесі прийняття ним рішень та при виконанні службових обов'язків із метою забезпечення реалізації покладених на нього завдань.

Передумовами забезпечення незалежності прокуратури є професіоналізм, чесність, моральні якості прокурора та глибоке розуміння чинного законодавства. Як наслідок, це повинно призвести до підвищення іміджу прокуратури в суспільстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 01.10.2021).

2. Про прокуратуру: Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text (дата звернення: 01.10.2021).

3. Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури в умовах її реформування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2018. 22 с.

4. Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації: Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 квітня 2001 р. № 1244. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_603#Text (дата звернення: 01.10.2021).

5. Проневич О. С. Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4 (67). С. 6–16.

6. Добровольський Д. М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.10. Одеса, 2017. 20 с.

7. Європіна Л. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 74–85.

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrayiny (1996). [Constitution of Ukraine]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (Accessed: 01.10.2021) [in Ukrainian].

2. Pro prokuraturu (2014, October 14) No. 1697-VII. [On the Prosecutor's Office: Law of Ukraine]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text (Accessed: 01.10.2021) [in Ukrainian].

Lviv Polytechnic National University Institutional Repository http://ena.lp.edu.ua

3. D'yachkov D. S. (2018). Pryncypy organizaciyi ta diyal`nosti prokuratury v umovah yiyi reformuvannia. [The principles of organization and activity of the prosecutor's office in the context of its reform. Doctor's thesis]. Odesa. 22 p. [in Ukrainian].

4. Vykonannja obov'jazkiv i zobov'jazanj, vzjatykh Ukrajinoju pry vstupi do Orghanizaciji: Rezoljucija Parlamentsjkoji Asambleji Rady Jevropy (2001. April 26) No. 1244. [Fulfillment of obligations and obligations assumed by Ukraine upon joining the Organization]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_603#Text (Accessed: 01.10.2021) [in Ukrainian].

5. Pronevych O. S. (2014). Pryncyp nezalezhnosti prokuratury: dogmatychno-pravova interpretaciya ta pravova reglamentaciya. [The principle of independence of the prosecutor's office: dogmatic-legal interpretation and legal regulation]. *Visnyk Kharkivskogo nacionalnogo universytetu vnutrishnih sprav*. No. 4 (67). S. 6–16 [in Ukrainian].

6. Dobrovolskyi D.M. (2017). Nezalezhnist yak zasada organizaciyi ta diyalnosti organiv prokuratury. [Independence as a principle of organization and activity of prosecutor's offices]. Doctor's thesis. Odesa. 20 s. [in Ukrainian].

7. Yevropina L. (2016). Zasady prokurorskoyi diyalnosti: zagalna xarakterystyka. [Principles of prosecutorial activity: general characteristics]. *Naukovyj chasopys Nacionalnoyi akademiyi prokuratury Ukrayiny*. No. 3. S. 74–85.

Дата надходження: 04.10.2021 р.

Iryna Shulhan
Lviv Polytechnic National University,
Institute of Law, Psychology and Innovative Education,
assistant of the Department of Criminal Law and Procedure
Ph. D.
Iryna.I.Shulhan@lpnu.ua
ORCID: 0000-0002-9623-3495

INDEPENDENCE OF PROSECUTORS AS A PRINCIPLE OF PROSECUTORS ACTIVITY

The article considers the principles of the prosecutor's office, compliance with which ensures the implementation of prosecutorial activities and decision-making within the current legislation. The basic ideas are determined by the functions, purpose and tasks of the prosecutor's office, which relate to all areas of its activities, determine the organizational basis for building the prosecutorial system, the conditions of its operation, selection of candidates for prosecutor, and legal and moral norms of conduct of officials. powers.

It is emphasized that the principle of independence of prosecutors is closely related to other principles of organization and activity of the prosecutor's office, enshrined in Art. 3 of the Law of Ukraine "n the Prosecutor's Office" and is important for the proper functioning of the prosecutor's office. The essence of the principle of independence of prosecutors is to ensure the absence of illegal political, material or other influence on the prosecutor to make decisions in the performance of official duties in order to ensure the implementation of the tasks assigned to him. Only if independence is ensured is the prosecutor's office able to perform its tasks at the appropriate level and perform certain functions. Instead, ignoring these requirements reduces the effectiveness of the prosecutor's office's protection of human rights and freedoms, the general interests of society and the state.

Keywords: principles, prosecutor's office, principles of activity of prosecutor's office, independence of prosecutors.

Lviv Polytechnic National University Institutional Repository http://ena.lp.edu.ua