

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.3.44>

Олексій Михайлович Шуміло,

*кандидат юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
Сумська філія,
кафедра юридичних дисциплін (професор);*

 <https://orcid.org/0000-0002-0506-4631>,
e-mail: amshumilo@gmail.com

СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено з'ясуванню сутності та значення забезпечення незалежності прокуратури в Україні. Визначено, що важливість забезпечення незалежності прокуратури зумовлюється такими чинниками: 1) запобігає політичному впливу на процес розслідування, що гарантує об'єктивність і непохитність правосуддя; 2) покращує ефективність боротьби з корупцією та злочинністю; 3) є додатковою гарантією захисту прав і свобод громадян, адже важливим завданням прокуратури є забезпечення правової рівності, боротьби з порушеннями прав людини та захисту інтересів суспільства загалом; 4) забезпечує підвищення довіри громадян до правосуддя та системи правопорядку в цілому.

Ключові слова: прокуратура, незалежність, гарантії, принцип, правосуддя, прокурор.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

Забезпечення незалежності прокуратури України є необхідним кроком для підвищення довіри до правосуддя, боротьби з корупцією та забезпечення справедливості в суспільстві. Це сприятиме побудові сильної правової держави, де кожен громадянин має однакові права та може розраховувати на справедливий й об'єктивний розгляд справи. Незалежність прокуратури України є конституційним принципом, що визначає самостійність і незалежність прокурорського органу від зовнішніх впливів, політичного тиску, впливу економічних чи інших суб'єктів та забезпечує його здатність незалежно й ефективно виконувати свої функції відповідно до закону та в інтересах суспільства.

Стан дослідження проблеми

Окремі проблемні питання, пов'язані з діяльністю прокуратури, неодноразово потрапляли в поле зору науковців. Зокрема, їм приділяли увагу Д. Добровольський, О. Іщук, М. Косюта, С. Марченкова, Ю. Ударцов, О. Хорсуненко, С. Циганок, О. Шмельов, Н. Шульгач та багато інших. Водночас, високо цінуючи внесок цих науковців у дослідження окресленої проблематики, ми наголошуємо, що питання незалежності прокуратури не втрачає своєї актуальності.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб розкрити сутність і значення забезпечення незалежності прокуратури в Україні. Досягнення вказаної мети можливе шляхом вирішення таких *завдань*: з'ясувати сутність поняття «незалежність прокуратури»; здійснити аналіз норм чинного законодавства, які визначають гарантії незалежності прокуратури.

Наукова новизна дослідження

Зроблено спробу шляхом аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства опрацювати сутність і значення забезпечення незалежності прокуратури в Україні.

Виклад основного матеріалу

Незалежність є основою діяльності прокурорів з огляду на складність контрольно-наглядових повноважень, покладених на цей орган, а також потенційну можливість тиску з боку зацікавлених осіб. Незалежність, зауважує Н. Шульгач, може мати різні значення, але завжди має бути конкретизовано, щодо яких зовнішніх об'єктів вона встановлюється. Незалежність може бути і повною, але звичайно встановлюється певна межа, до якої можна бути незалежним, або визначається коло суб'єктів, що мають право (не мають права) здійснювати зовнішній вплив [1, с. 227–228].

В умовах європейської інтеграції та загальної демократизації суспільства засада незалежності набуває основоположного значення в процесі осмислення діяльності тих або інших органів.

Засада незалежності прокурорів є похідною від конституційного принципу незалежності правосуддя. Вона заперечує можливість здійснення будь-якого тиску на прокуратуру з боку органів влади та їхніх посадових осіб, а також наголошує на підпорядкуванні прокурора під час виконання процесуальних повноважень виключно Конституції та законам України [2].

При цьому в доповнення вказаної позиції хочемо зауважити, що незалежність прокурорів аж ніяк не є тотожною безконтрольності або всездозволеності. Незалежність прокурорів обмежується вимогами Конституції та законів України.

Як справедливо зазначає О. Шмельов, незалежність прокуратури в реаліях сучасного українського суспільно-політичного та правового

життя жодним чином не виключає того, що вона (прокуратура), як і раніше, ставатиме заручником у політичному протистоянні законодавчої та виконавчої гілок влади [3].

Ця позиція дослідника підштовхує нас до окреслення ще одного доречного в цьому контексті аспекту незалежності прокуратури, а саме співвідношення незалежності та взаємодії. Так, О. Прокопенко зауважує, що виконання прокуратурою покладених на неї функцій потребує взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації [2, с. 55]. Така взаємодія породжується специфічними повноваженнями прокуратури та не впливає на їх незалежність. Вона може охоплювати здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням, розгляд депутатських запитів та звернень громадян у цілому тощо.

Хочемо наголосити, що в контексті розгляду запропонованих критеріїв прокуратура є насамперед організацією та складовою відповідної системи, яка функціонує в умовах як горизонтальних, так і вертикальних зв'язків, наявності окремих вказівок, контролю окружних прокуратур з боку обласних, Офісу Генерального прокурора. Це певною мірою позначається на незалежності прокуратури на внутрішньо-організаційному рівні.

С. Циганок у своєму науковому дослідженні, присвяченому проблематиці незалежності прокурорів, дійшов таких висновків: 1) зовнішня незалежність прокурорів насамперед залежить від правового регулювання їхньої кар'єри, таких як вербування, призначення, просування по службі, оцінка, звільнення, цивільна та кримінальна відповідальність, дисциплінарні процедури, санкції, права, обов'язки, заборони, зарплати, пенсії тощо; 2) незалежність прокурорів повинна бути захищена відповідними процедурами при прийомі на роботу, такими як вимога несумісності з іншими державними або приватними посадами, адекватний рівень винагороди та захист від звільнення; 3) прокурори діють в інтересах суспільства і повинні мати можливість ініціювати та проводити розслідування не лише проти громадян, а й проти державних органів, урядових посадовців та організацій; 4) у випадках, коли спеціально уповноважені працівники поліції мають право на досудове розслідування або навіть право на винесення обвинувачення, необхідно чітко встановити правові норми щодо розмежування компетенції, щоб уникнути втручання в повноваження прокурорів; 5) прокурори повинні залишатися незалежними від медіа; 6) прокурори також повинні зберігати свою незалежність від суддів і не підпорядковуватися їхньому впливу [4].

Позиція дослідника є доволі комплексною і підштовхує нас до певних думок щодо запропонованих пунктів. Так, при аналізі четвертого пункту ми хочемо зауважити, що повноваження прокурорів, слідчих, дізнавачів, керівників органів досудового розслідування визначені Кримінальним процесуальним кодексом України. Водночас, на

наше переконання, потребує вдосконалення внутрішньоорганізаційна будова органів прокуратури насамперед на базовому рівні окружних прокуратур. Саме цей базовий рівень має зберігати в повному обсязі реальні інструменти незалежності, такі як реформування ролі керівника прокуратури з адміністратора на розпорядника, який відповідає більше за матеріально-технічне забезпечення, належні умови праці, а не погоджує рішення, ставить завдання на нарадах та вимагає звітності.

Водночас думка С. Циганок щодо залежності прокурорів від судів є доволі складною. Тут ми підходимо до того різновиду взаємодії, який частково позначається і на незалежності. Адже прокурор має підтримувати державне обвинувачення в суді, що певною мірою вимагає налагоджування міжособистісної комунікації з суддями та їхніми помічниками.

Таким чином, незалежність прокуратури являє собою принцип і водночас стан, за якого прокурорська система функціонує незалежно від впливу зовнішніх чинників, зокрема політичних, економічних, а також інших осіб, забезпечуючи свободу виконання своїх функцій і повноважень на основі закону та принципів правосуддя. Це враховує безсторонність, об'єктивність, недоторканність, відсутність корупції та здатність прокурорів діяти на користь суспільства, забезпечуючи захист прав і свобод громадян.

Ключовими ознаками незалежності прокуратури є такі:

- вона закріплена на конституційному, а також на законодавчому рівні;
- прокурори самостійні та незалежні у прийнятті рішень із питань розслідування, порушення справи в суді та здійснення прокурорського нагляду;
- відсутність будь-якого зовнішнього впливу на діяльність прокуратури з боку інших державних органів та їхніх посадових осіб;
- вона є важливим чинником побудови кар'єри прокурорів, які також повинні мати рівні можливості для реалізації права на службу у відповідному органі;
- незалежність супроводжується прозорими процедурами та механізмами внутрішнього контролю.

У межах окресленої проблематики слід вказати на положення ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких незалежність прокурора забезпечується: 1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; 2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; 3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; 4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 5) належним матеріальним,

соціалним та пенсійним забезпеченням прокурора; 6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування; 7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту¹. Проте, на наше переконання, в умовах воєнного стану постає необхідність у додаткових гарантіях у разі необхідності передислокації органу прокуратури в іншу область, а також залучення додаткового матеріально-технічного забезпечення задля безперешкодного функціонування прокуратури в умовах воєнного стану. Тож варто підтримати твердження Ю. Орлова і Л. Дундич, що «перебування України вже тривалий час у стані гострого збройного конфлікту змішаної, багатовимірної, соціокультурної, суспільно-політичної етіології ставить на порядок денний питання про створення належних, науково обґрунтованих передумов підготовленості до входження нашої країни у фазу переходу, постконфліктного транзиту до мирного життя» [5, с. 124].

Висновки

Проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що важливість забезпечення незалежності прокуратури зумовлюється такими чинниками:

1) забезпечує запобігання політичному впливу на процес розслідування, а отже, сприяє об'єктивності та непохитності правосуддя, адже будь-які рішення повинні базуватися на законі та фактах, а не на політичних амбіціях чи інтересах;

2) покращує ефективність боротьби з корупцією та злочинністю. У цьому контексті забезпечення незалежності прокуратури дає змогу проводити об'єктивні розслідування, незалежно від статусу чи впливу звинувачених осіб. Це сприяє створенню відчуття справедливості серед громадян та підвищує довіру до правосуддя в цілому;

3) виступає додатковою гарантією захисту прав і свобод громадян, адже важливим завданням прокуратури є забезпечення правової рівності, боротьба з порушеннями прав людини та захист інтересів суспільства загалом;

4) забезпечує підвищення довіри громадян до правосуддя та системи правопорядку в цілому.

Наголошуємо, що проблема незалежності прокуратури потребує подальшого ґрунтовного наукового осмислення, виокремлення новітніх гарантій та інструментів втілення незалежності прокуратури в умовах воєнного стану, принципів незалежності, а також конкретних

¹ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 11.08.2023).

напрямів реформування прокуратури задля забезпечення незалежності як основи діяльності прокуратури в Україні.

Список бібліографічних посилань: 1. Шульгач Н. М. Поняття та сутність принципу незалежності суддів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 227–230. 2. Прокопенко О. Ю., Кравцов В. І. Адміністративно-правові засади взаємодії прокуратури із суб'єктами публічної адміністрації з питань виконання покладених на неї функцій. *Право і безпека*. 2021. № 1 (80). С. 55–61. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.1.07>. 3. Шмельов О. О. Статус інституту прокуратури в системі органів державної влади України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 265–268. 4. Циганок С. Принцип незалежності суддів і прокурорів у країнах Європейського Союзу. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 227–231. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.41>. 5. Орлов Ю. В., Дундич Л. В. Засади перехідного правосуддя для України: зони криміногенних ризиків. *Право і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 124–132. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.13>.

Надійшла до редколегії 13.08.2023

Прийнята до опублікування 30.08.2023



Shumilo O. M. The essence and significance of ensuring the independence of the prosecutor's office in Ukraine

It is emphasised that ensuring the independence of the prosecutor's office in Ukraine is a necessary step to increase trust in justice, fight corruption and ensure justice in society. This will contribute to building a strong rule-of-law state where every citizen has equal rights and can count on a fair and objective consideration of their cases.

It is established that the independence of the prosecutor's office is a principle and, at the same time, a state in which the prosecutor's system functions independently of the influence of external factors, including political and economic factors, as well as other persons, ensuring freedom to perform its functions and powers on the basis of the law and the principles of justice. This includes impartiality, objectivity, integrity, absence of corruption and the ability of prosecutors to act in the public interest, ensuring the protection of the rights and freedoms of citizens.

It is determined that the importance of ensuring the independence of the prosecutor's office is due to the following factors: prevention of political influence on the investigation process, which ensures the objectivity and integrity of justice; improves the effectiveness of the fight against corruption and crime; acts as an additional guarantee of protection of the rights and freedoms of citizens, since an important task of the prosecutor's office is to ensure legal equality, combat human rights violations and protect the interests of society as a whole; ensures increased public confidence in justice and the system of law enforcement.

Key words: prosecutor's office, independence, guarantees, principle, justice, prosecutor.

