

Секція Право	
УДК 347.963(477)	
Дата першого надходження статті до видання	2026-03-30
Дата прийняття статті до друку після рецензування	2026-04-30
Дата публікації/оприлюднення	2026-04-30

Інструменти захисту незалежності прокурора: національна практика розгляду повідомлень про незалежність прокурора

Берднік Інна Володимирівна

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри правоохоронної діяльності та загальноправових дисциплін,
Національний університет «Чернігівська політехніка», Чернігів, Україна,
e-mail: inna_berdnik1983@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-2672-2864>

Анотація. У статті досліджено національні правові механізми забезпечення незалежності прокурора як однієї з фундаментальних гарантій ефективного функціонування прокуратури та реалізації принципу верховенства права. Особливу увагу приділено дослідженню механізму розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурора, діяльності Ради прокурорів України та аналізу її правозастосовної практики. Метою дослідження є аналіз національних інструментів забезпечення незалежності прокурора, визначення їх правової природи, дослідження практики застосування механізму захисту незалежності прокурорів, а також формулювання авторських підходів до розмежування понять «вплив», «тиск» і «втручання» у професійну діяльність прокурора. Для досягнення поставленої мети використано комплекс загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження: діалектичний, формально-юридичний метод, порівняльно-правовий метод, системно-структурний методи, а також метод узагальнення судової та дисциплінарної практики. Результати дослідження свідчать, що незалежність прокурора має комплексний характер і забезпечується системою взаємопов'язаних правових, організаційних, процесуальних, матеріальних та інституційних гарантій. Висновки підтверджують, що ефективність механізму забезпечення незалежності прокурора залежить не лише від законодавчого закріплення відповідних гарантій, а й від формування сталої правозастосовної практики, заснованої на єдиних критеріях оцінки фактів незаконного впливу, тиску та втручання.

Ключові слова: прокурор, незалежність прокурора, гарантії незалежності прокурора, втручання у діяльність прокурора, незаконний вплив, тиск, Рада прокурорів України, прокуратура, захист прав, верховенство права.

Tools for Protecting Prosecutorial Independence: International Practice in Examining Notifications of Threats to Prosecutorial Independence

Berdnik Inna

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Professor in the Department of Law Enforcement and General Legal Disciplines,
Chernihiv Polytechnic National University, Chernihiv, Ukraine,
e-mail: inna_berdnik1983@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-2672-2864>

Abstract. This article examines the national legal mechanisms for safeguarding prosecutorial independence as one of the fundamental guarantees of the effective functioning of the prosecution service and the implementation of the rule of law. Particular attention is paid to the mechanism for reviewing notifications of threats to prosecutorial independence, the activities of the Council of Prosecutors of Ukraine, and the analysis of its law enforcement practice. The purpose of the study is to analyse the national instruments for ensuring prosecutorial independence, determine their legal nature, examine the practical application of the mechanism for protecting prosecutorial independence, and formulate the author's approaches to distinguishing the concepts of «influence», «pressure», and «interference» in the professional activities of prosecutors. To achieve this objective, the study employs a combination of general scientific and special legal research methods, including the dialectical method, the formal legal method, the comparative legal method, the systemic-structural method, and the method of generalising judicial and disciplinary practice. The findings demonstrate that prosecutorial independence is a complex legal concept ensured through a system of interrelated legal, organisational, procedural, material, and institutional guarantees. The conclusions confirm that the effectiveness of the mechanism for safeguarding prosecutorial independence depends not only on the legislative establishment of the relevant guarantees but also on the development of consistent law enforcement practice based on uniform criteria for assessing unlawful influence, pressure, and interference.

Keywords: prosecutor, prosecutorial independence, guarantees of prosecutorial independence, interference with prosecutorial activities, unlawful influence, pressure, Council of Prosecutors of Ukraine, prosecution service, protection of rights, rule of law.

Вступ

Актуальність проблеми. Незалежність прокурора є однією з ключових інституційних гарантій забезпечення верховенства права, справедливого кримінального провадження та ефективного виконання прокуратурою своїх конституційних функцій. Створення дієвих правових і організаційних механізмів, здатних запобігати будь-яким формам незаконного впливу на прокурора, забезпечувати оперативне реагування на випадки втручання у його професійну діяльність та гарантувати належний захист професійної самостійності, є першочерговим завданням для держави.

В умовах триваючої трансформації органів прокуратури України особливої актуальності набуває питання ефективності суто національного механізму розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурора або втручання в його діяльність. Незважаючи на нормативно-правове закріплення відповідних гарантій та визначення повноважень органів прокурорського самоврядування (зокрема, Ради прокурорів України), вітчизняна практика свідчить про наявність низки системних проблем. Вони пов'язані з чіткістю критеріїв оцінки фактів втручання, процедурою реагування на загрози, правовими наслідками розгляду таких повідомлень та реальним відновленням порушеного процесуального статусу прокурора.

Водночас у вітчизняній юридичній науці недостатньо досліджено практичний аспект функціонування національних правових механізмів реалізації цих гарантій. Наразі не сформовано комплексного підходу до оцінки ефективності інструментів, що застосовуються під час розгляду повідомлень про втручання у діяльність прокурора на внутрішньодержавному рівні. Це зумовлює необхідність ґрунтовного аналізу української практики функціонування відповідних механізмів, визначення їхніх переваг і недоліків, а також вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення національного правового регулювання та правозастосовної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика забезпечення незалежності прокурора, функціонування органів прокурорського самоврядування та

гарантій захисту прокурорів від незаконного впливу є предметом наукових досліджень багатьох українських учених у галузі конституційного, адміністративного, кримінального та кримінального процесуального права. Проте питання безпосередньої діяльності національних інституцій щодо розгляду повідомлень про порушення незалежності потребують додаткового переосмислення з урахуванням сучасних викликів правозастосування.

Питання забезпечення незалежності прокурора та діяльності органів прокурорського самоврядування були предметом дослідження багатьох вітчизняних учених. Зокрема, Д.М. Добровольський комплексно дослідив незалежність як основоположну засаду організації та діяльності прокуратури, визначив її зміст, систему гарантій та запропонував напрями вдосконалення законодавства [1]. В.В. Долежан і Ю.Є. Полянський обґрунтували необхідність посилення правових та інституційних гарантій незалежності прокурорів у процесі реформування прокуратури [2]. Л.С. Драгомирецька та О.С. Проневич проаналізували європейський досвід функціонування органів прокурорського самоврядування й окреслили можливості його імплементації в Україні [3; 4]. Д.С. Д'ячков дослідив принцип незалежності прокуратури як одну з ключових засад її діяльності в умовах реформування [5]. С.К. Костенко розмежував поняття органів прокурорського самоврядування та прокурорського врядування, визначивши їх правову природу та компетенцію [6]. С.Л. Назарук і Ю.Є. Полянський розкрили роль прокурорського самоврядування у забезпеченні незалежності прокурорів та захисті їх професійних прав [7; 8].

Незважаючи на вагомий внесок зазначених учених у розвиток теорії прокурорського самоврядування та гарантій незалежності прокурорів, поза належною увагою науковців залишається комплексне дослідження сучасної практики застосування механізму розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурора Ради прокурорів України (далі – РПУ).

Виділення невирішеної частини проблеми. Попри значну кількість наукових праць, присвячених питанням організації та функціонування прокуратури, гарантіям незалежності прокурора та реформуванню органів прокуратури, низка теоретичних і практичних аспектів залишається недостатньо дослідженою. Насамперед у науковій літературі відсутній комплексний аналіз інструментів забезпечення незалежності прокурора крізь призму їх практичної реалізації та відповідності сучасним міжнародним стандартам. Переважна більшість досліджень зосереджується на характеристиці законодавчо визначених гарантій незалежності, тоді як практика їх застосування, зокрема діяльність РПУ щодо розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурора, фактично не була предметом самостійного наукового аналізу.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні національних інструментів забезпечення незалежності прокурора, визначенні їх правової природи та особливостей реалізації, аналізі практики розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурора, а також виробленні авторських підходів до розмежування понять «вплив», «тиск» і «втручання» у професійну діяльність прокурора та визначенні критеріїв їх правової оцінки. Для досягнення поставленої мети визначено такі *завдання дослідження*:

- дослідити систему гарантій незалежності прокурора, передбачених Законом України «Про прокуратуру» та розкрити зміст інструментів забезпечення незалежності прокурора;
- проаналізувати правозастосовну практику Верховного Суду (далі – ВС) та РПУ щодо розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурорів і визначити основні критерії оцінки наявності або відсутності незаконного впливу на прокурора;

- запропонувати доктринальне розмежування понять «вплив», «тиск» і «втручання» у діяльність прокурора та визначити їх значення для забезпечення гарантій незалежності;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення механізму забезпечення незалежності прокурора з урахуванням існуючих стандартів та сучасної правозастосовної практики.

Результати

Однією з фундаментальних гарантій ефективного функціонування прокуратури є забезпечення незалежності прокурора, яка становить необхідну передумову реалізації покладених на нього конституційних функцій. Національне законодавство сформувало комплекс правових, організаційних та інституційних гарантій, спрямованих на унеможливлення будь-якого незаконного впливу на діяльність прокурора.

Базовим нормативним актом, що визначає систему таких гарантій, є Закон України «Про прокуратуру». Зокрема, стаття 16 закріплює комплекс взаємопов'язаних механізмів забезпечення незалежності прокурора, до яких належать: особливий порядок призначення на посаду, звільнення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; законодавчо визначений порядок здійснення прокурором своїх повноважень; заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у професійну діяльність; належне фінансове та організаційне забезпечення діяльності прокуратури; матеріальне, соціальне й пенсійне забезпечення прокурорів; функціонування органів прокурорського самоврядування; а також спеціальні засоби забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї та належного їм майна [9].

Законодавець не обмежується визначенням лише загальних гарантій незалежності, а встановлює конкретні правові механізми їх реалізації. Так, частина друга статті 16 Закону України «Про прокуратуру» закріплює принцип, відповідно до якого прокурор під час здійснення своїх повноважень є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску чи втручання та керується виключно Конституцією України і законами України [9]. Водночас безстроковий характер перебування прокурора на посаді та можливість його звільнення лише з підстав і в порядку, визначених законом, виступають додатковими інституційними гарантіями його професійної незалежності.

Особливе значення для забезпечення реальності зазначених гарантій має законодавчо встановлений обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, фізичних і юридичних осіб поважати незалежність прокурора та утримуватися від будь-яких форм впливу, спрямованих на перешкоджання виконанню ним службових обов'язків або схилення до прийняття незаконних рішень. При цьому законодавець справедливо наголошує, що межі допустимої критики діяльності прокурора повинні визначатися з урахуванням положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики ЄСПЛ, що забезпечує баланс між свободою вираження поглядів і необхідністю гарантування незалежності прокуратури.

Важливою новелою чинного законодавства є закріплення права прокурора звернутися до РПУ із повідомленням про загрозу його незалежності [9]. На РПУ покладається обов'язок невідкладно перевірити таке повідомлення, розглянути його за участю заявника та в межах своїх повноважень ужити необхідних заходів для усунення виявленої загрози. Таким чином, законодавець створив спеціальний інституційний механізм оперативного реагування на факти втручання у професійну діяльність прокурора.

Положення статті 16 Закону України «Про прокуратуру» перебувають у системному взаємозв'язку зі статтею 17 цього Закону, яка визначає особливості адміністративного підпорядкування прокурорів та межі реалізації повноважень керівників органів прокуратури. Законодавство виходить із того, що прокурори

здійснюють свої повноваження самостійно та незалежно, а адміністративне підпорядкування допускається виключно щодо організаційних питань діяльності прокуратури і не може бути використане як засіб впливу на процесуальну діяльність прокурора [9]. Відповідно письмові накази керівника прокуратури мають виключно адміністративний характер, тоді як будь-які вказівки, що стосуються реалізації функцій прокуратури, можуть надаватися лише у випадках, порядку та межах, прямо визначених законом.

Зазначений підхід відповідає сучасному розумінню інституційної незалежності прокурора, відповідно до якого внутрішня організаційна структура прокуратури не повинна створювати передумови для неправомірного впливу на прийняття процесуальних рішень. Саме тому законодавець чітко розмежовує адміністративне управління діяльністю органів прокуратури та процесуальну самостійність прокурора як гарантію законності та неупередженості його діяльності.

Правові гарантії незалежності прокурора отримали подальший розвиток і в положеннях статті 7 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, відповідно до якої прокурор зобов'язаний не лише дотримуватися принципу незалежності, а й активно реагувати на будь-які спроби незаконного впливу на свою професійну діяльність [10]. Офіційний коментар до цієї статті, затверджений РПУ у 2022 році, конкретизує зміст етичних стандартів поведінки прокурора у випадках виникнення загроз його незалежності [11].

Водночас ключова роль у забезпеченні практичної реалізації зазначених гарантій належить РПУ. Відповідно до пункту 4 частини дев'ятої статті 71 Закону України «Про прокуратуру» [9] цей орган уповноважений розглядати повідомлення прокурорів про загрозу їх незалежності та вживати комплекс передбачених законом заходів реагування. До таких заходів належать повідомлення компетентних органів про наявність підстав для притягнення винних осіб до кримінальної, дисциплінарної або іншої юридичної відповідальності, ініціювання застосування заходів безпеки щодо прокурора, оприлюднення заяв від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора, а також інформування міжнародних організацій про відповідні випадки. Таким чином, РПУ виступає центральним інституційним елементом національного механізму захисту незалежності прокурорів, поєднуючи функції правового реагування, представництва інтересів прокурорського корпусу та міжнародної комунікації.

Практика розгляду заяв прокурорів про загрозу їх незалежності є абсолютно новою для системи органів прокуратури, і значною мірою, завдячує своїй появі європейській правовій традиції і відповідній практиці.

Правове регулювання гарантій незалежності прокурора в Україні ґрунтується не лише на положеннях національного законодавства, а й на міжнародних стандартах, вироблених універсальними та регіональними міжнародними організаціями. Саме ці акти визначають основоположні принципи організації діяльності прокуратури, межі незалежності прокурорів, гарантії їхньої професійної діяльності, механізми захисту від незаконного втручання, а також стандарти відповідальності та професійної етики.

Найбільш комплексне тлумачення принципу незалежності прокурора сформульовано у висновках КРЕП, які сьогодні є одним із ключових джерел європейських стандартів організації та функціонування прокуратури [12; 13; 14; 15; 16]. На відміну від інших міжнародних актів, що переважно визначають загальні принципи діяльності прокурорів, документи КРЕП розкривають зміст незалежності прокурора, її складові, інституційні гарантії та механізми практичної реалізації.

У Висновку № 13 (2018) КРЕП незалежність прокурора визначається як його свобода від будь-якого незаконного втручання у здійснення професійних повноважень з метою забезпечення належного застосування закону, дотримання принципу

верховенства права та захисту прав людини [16]. При цьому наголошується, що прокурори не повинні зазнавати політичного тиску або будь-якого іншого неправомірного впливу під час виконання своїх функцій. Водночас незалежність розглядається не лише як характеристика прокуратури як інституції, а й як гарантія діяльності кожного окремого прокурора, який здійснює свої повноваження самостійно, неупереджено та відповідно до закону.

Однією з ключових гарантій незалежності прокурора, передбачених статтею 16 Закону України «Про прокуратуру», є заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення ним своїх повноважень [9]. Водночас законодавець не розкриває змісту зазначених понять, що створює труднощі у правозастосовній практиці під час оцінки конкретних дій як таких, що порушують гарантії незалежності прокурора. З огляду на це особливого значення набуває їх доктринальне тлумачення з урахуванням судової практики.

На нашу думку, під час визначення поняття «вплив» доцільно враховувати правову позицію ВС, викладену у постанові від 29.03.2021 у справі № 554/5090/16-к [17]. У зазначеному рішенні Суд виходить із того, що вплив охоплює використання службового становища, особистих, родинних, дружніх чи інших зв'язків для спонукання особи, уповноваженої на виконання функцій держави, до прийняття певного рішення або вчинення відповідних дій. При цьому такий вплив здійснюється не шляхом реалізації владних повноважень щодо підлеглої особи, а через використання службового авторитету, ділових контактів, особистих зв'язків чи інших можливостей, обумовлених займаною посадою [17].

Враховуючи наведене, вплив у контексті гарантій незалежності прокурора можна визначити як будь-які дії, спрямовані на формування або зміну волевиявлення прокурора під час здійснення ним професійних повноважень шляхом використання службового становища, особистих взаємовідносин, авторитету чи інших неправових засобів.

На відміну від впливу, тиск характеризується значно вищим ступенем інтенсивності та примусовості. Його сутність полягає у створенні для прокурора умов, за яких він вимушений приймати певне рішення всупереч власному внутрішньому переконанню через застосування або загрозу застосування негативних наслідків. Таким чином, тиск можна розглядати як кваліфіковану, посилену форму незаконного впливу, що передбачає використання примусу, погроз, шантажу, дисциплінарних, адміністративних, політичних, матеріальних чи інших засобів спонукання до прийняття бажаного для сторонньої особи рішення.

Водночас поняття «втручання» має ширший зміст, ніж вплив або тиск, оскільки охоплює будь-яке неправомірне втручання у процес здійснення прокурором своїх повноважень незалежно від того, чи було воно пов'язане зі спробою змінити його внутрішнє переконання. На нашу думку, втручання слід визначати як створення незаконних перешкод або неправомірних преференцій, що обмежують чи, навпаки, штучно змінюють умови здійснення прокурором його професійної діяльності, впливаючи на можливість реалізації наданих законом повноважень.

Запропоноване розуміння поняття втручання узгоджується з підходом, сформульованим у пункті 11 постанови Пленуму ВС України від 13.06.2007 № 8 «Про незалежність судової влади» [18]. У цьому акті втручання у діяльність судових органів визначається як будь-який вплив на суддю у будь-якій формі – прохання, вимога, вказівка, погроза, підкуп, насильство, публічна критика судді до завершення розгляду справи тощо – якщо такі дії спрямовані на спонукання його до вчинення або невчинення певних процесуальних дій чи ухвалення конкретного рішення. Хоча наведені роз'яснення стосуються гарантій незалежності суддів, їх концептуальні положення можуть бути застосовані й до прокурорської діяльності, оскільки

незалежність прокурора, як і незалежність судді, є необхідною складовою забезпечення принципу верховенства права.

Отже, поняття «вплив», «тиск» і «втручання» не є тотожними. Вплив характеризує сам процес спонукання прокурора до певної поведінки, тиск є його інтенсивнішою формою, що супроводжується елементами примусу, тоді як втручання охоплює будь-які незаконні дії, спрямовані на перешкоджання або неправомірну зміну умов здійснення прокурором своїх повноважень. Таке розмежування має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки дозволяє більш чітко визначати наявність порушення гарантій незалежності прокурора та обирати належні правові механізми реагування.

Практичний інтерес становить аналіз діяльності РПУ щодо розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурорів, оскільки саме сформована нею практика дозволяє визначити критерії відмежування реального втручання у незалежність прокурора від інших конфліктних чи службових ситуацій.

Аналіз перших рішень РПУ щодо розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурорів дозволяє простежити підходи до тлумачення відповідних положень Закону України «Про прокуратуру» та критерії оцінки наявності або відсутності незаконного втручання» [19]. Так, в одному з випадків Рада відмовила у розгляді повідомлення, оскільки заявник пов'язував здійснення щодо нього інформаційного впливу через засоби масової інформації із приватним спадковим спором. Рада дійшла висновку, що наведені обставини не стосуються виконання прокурором його професійних повноважень, а відтак відсутній безпосередній об'єкт захисту, передбачений статтею 16 Закону України «Про прокуратуру». Зазначена позиція свідчить, що механізм захисту незалежності прокурора застосовується виключно у випадках, коли втручання пов'язане із здійсненням прокурором своїх службових функцій, а не із його приватним життям чи особистими правовідносинами.

Крім того, у чотирьох випадках прокурори звернулися до РПУ із заявами про припинення розгляду повідомлень у зв'язку зі зміною обставин, що також свідчить про гнучкість зазначеного механізму та можливість припинення відповідної процедури за ініціативою самого заявника.

Показовою є справа за повідомленням прокурора К., який вважав, що керівництво відповідного департаменту Офісу Генерального прокурора створює загрозу його незалежності як процесуального керівника. Зокрема, заявник посилався на здійснення керівництвом контролю за вихідними документами в електронній системі документообігу, відмову в реєстрації окремих документів без погодження керівництва та проведення оперативної наради щодо прийнятого ним процесуального рішення про надання дозволу підозрюваному на виїзд за межі України [19]. Дослідивши наведені обставини, РПУ виходила з необхідності розмежування адміністративного контролю за організацією діяльності прокуратури та незаконного втручання у процесуальну діяльність прокурора. Під час оцінки наведених фактів було враховано положення внутрішніх нормативних актів Офісу Генерального прокурора щодо організації документообігу та повноважень керівника структурного підрозділу, а також положення пункту 19 Висновку № 13 (2018) КРЕП, відповідно до якого підзвітність прокурора передбачає обов'язок діяти відповідно до закону, належно мотивувати свої рішення, не допускати свавілля та, у разі необхідності, надавати пояснення щодо прийнятих процесуальних рішень [19].

За результатами розгляду Рада дійшла висновку про відсутність загрози незалежності прокурора, оскільки наведені заявником обставини були пов'язані із реалізацією керівництвом своїх адміністративних повноважень та не свідчили про неправомірне втручання у здійснення ним процесуальної діяльності [19]. Наведений приклад має важливе методологічне значення, оскільки демонструє, що не будь-який

контроль або службова взаємодія між керівником органу прокуратури та прокурором є порушенням принципу незалежності. Ключовим критерієм виступає характер такого впливу: якщо дії керівництва здійснюються в межах адміністративних повноважень, передбачених законом, є прозорими, обґрунтованими та не спрямовані на зміну процесуальної позиції прокурора всупереч його внутрішньому переконанню, вони не можуть кваліфікуватися як загроза незалежності. Такий підхід повністю узгоджується як із положеннями Закону України «Про прокуратуру», так і з європейськими стандартами, сформульованими у Висновку № 13 (2018) КРЕП.

Ще одним показовим прикладом є розгляд РПУ повідомлення прокурора окружної прокуратури Л., який пов'язував загрозу своїй незалежності з діями керівника відповідної прокуратури. Заявник зазначав, що під час оперативних нарад керівник висловлював йому зауваження щодо неналежного виконання службових обов'язків у конкретних кримінальних провадженнях, зокрема стосовно несвоєчасного включення прокурора до складу групи прокурорів. Крім того, прокурор посилався на неналежне матеріально-технічне забезпечення робочого місця та рекомендації керівництва щодо використання сучасних засобів електронної комунікації під час проведення окремих процесуальних дій [19]. За результатами перевірки РПУ не встановила обставин, які б свідчили про незаконний вплив, тиск чи втручання у процесуальну діяльність прокурора, та дійшла висновку про відсутність загрози його незалежності. Зазначене рішення демонструє, що питання організації роботи органу прокуратури, оцінки службової діяльності прокурорів, забезпечення їх матеріально-технічними ресурсами або надання рекомендацій щодо організації виконання процесуальних повноважень самі по собі не можуть розглядатися як порушення гарантій незалежності прокурора, якщо вони не мають на меті схилити прокурора до прийняття конкретного процесуального рішення всупереч вимогам закону [19].

Наведена практика свідчить, що РПУ послідовно розмежовує адміністративне управління діяльністю органів прокуратури та неправомірне втручання у процесуальну самостійність прокурора. Такий підхід узгоджується як із положеннями статей 16 та 17 Закону України «Про прокуратуру», так і з європейськими стандартами внутрішньої незалежності прокурорів, сформульованими у висновках КРЕП.

Водночас принципово інший характер мало повідомлення керівника окружної прокуратури, подане у 2023 році у зв'язку з проведенням детективами Національного антикорупційного бюро України обшуку в адміністративному приміщенні прокуратури в межах досудового розслідування кримінального провадження щодо можливого одержання неправомірної вигоди та вчинення інших корупційних і службових кримінальних правопорушень [19].

Особливість цієї ситуації полягає в тому, що заявник пов'язував загрозу незалежності прокуратури із проведенням слідчої (розшукової) дії іншим правоохоронним органом. Разом із тим сама по собі процесуальна діяльність органів досудового розслідування, здійснювана на підставі судового рішення та в порядку, визначеному кримінальним процесуальним законодавством, не може автоматично розцінюватися як втручання у незалежність прокурора. Вирішальне значення у таких випадках має встановлення того, чи були процесуальні повноваження використані виключно для досягнення цілей кримінального провадження, чи вони фактично стали інструментом незаконного впливу на прокурора або діяльність органу прокуратури.

Таким чином, практика РПУ свідчить, що критерієм розмежування законного здійснення владних повноважень і незаконного втручання є не сам факт вчинення процесуальних або організаційних дій щодо прокурора, а їх мета, правові підстави, спосіб реалізації та фактичний вплив на можливість прокурора самостійно й неупереджено здійснювати свої повноваження.

Окремий інтерес для дослідження становить практика РПУ щодо оцінки інформаційного впливу як потенційної загрози незалежності прокурора. Так, під час розгляду одного із повідомлень було встановлено, що після проведення обшуку в адміністративному приміщенні окружної прокуратури в окремих інтернет-медіа була поширена інформація про нібито притягнення керівника окружної прокуратури до кримінальної відповідальності та виявлення у нього під час обшуку грошових коштів у сумі 500 тис. доларів США. Разом із тим зазначені відомості не були підтверджені матеріалами кримінального провадження, офіційними повідомленнями органів досудового розслідування чи встановлені судом [19]. За результатами розгляду повідомлення РПУ дійшла висновку про наявність загрози незалежності прокурора, виходячи з того, що поширення недостовірної інформації щодо прокурора, пов'язаної із виконанням ним службових повноважень, може створювати незаконний інформаційний вплив на його професійну діяльність, підривати авторитет органів прокуратури та формувати суспільний тиск, здатний вплинути на належне виконання прокурором своїх функцій.

Водночас інший підхід було застосовано до аналогічного повідомлення заступника керівника цієї ж окружної прокуратури. На відміну від попереднього випадку, цьому прокурору у межах відповідного кримінального провадження було офіційно повідомлено про підозру та застосовано запобіжний захід у встановленому законом порядку. За таких обставин РПУ відмовила у задоволенні повідомлення про загрозу незалежності [19].

Порівняльний аналіз наведених рішень свідчить, що вирішальним критерієм для РПУ є не сам факт негативного висвітлення діяльності прокурора або здійснення щодо нього кримінального провадження, а наявність ознак незаконного впливу на його професійну діяльність. Якщо поширювана інформація є недостовірною, не підтверджується офіційними процесуальними документами та здатна створити штучний суспільний тиск на прокурора, вона може розцінюватися як форма втручання у його незалежність. Натомість здійснення кримінального переслідування у порядку, передбаченому законом, саме по собі не свідчить про порушення гарантій незалежності прокурора, навіть якщо таке провадження супроводжується значним суспільним резонансом.

Наведена практика демонструє, що РПУ фактично застосовує критерій законності походження та достовірності інформаційного впливу. Незаконним втручанням визнається не будь-яке публічне висвітлення діяльності прокурора, а лише поширення недостовірної інформації або інші дії, спрямовані на створення неправомірного впливу на виконання ним професійних повноважень. Такий підхід узгоджується з положеннями статті 16 Закону України «Про прокуратуру», яка вимагає поважати незалежність прокурора, а також із європейськими стандартами, відповідно до яких прокурори повинні бути захищені від незаконного політичного, інформаційного чи іншого зовнішнього впливу, водночас залишаючись підзвітними суспільству за законність своєї діяльності.

Висновки

Проведене дослідження свідчить, що незалежність прокурора є комплексною правовою категорією, яка охоплює інституційні, організаційні, процесуальні, соціальні та безпекові гарантії, спрямовані на забезпечення неупередженого здійснення прокурором своїх повноважень відповідно до принципу верховенства права. До основних гарантій належать: особливий порядок призначення, звільнення та дисциплінарної відповідальності прокурорів; законодавчо визначений порядок здійснення їх повноважень; заборона незаконного впливу, тиску чи втручання; належне фінансове, організаційне, матеріальне та соціальне забезпечення;

функціонування органів прокурорського самоврядування; а також механізми забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї та майна.

Аналіз практики РПУ засвідчив, що незалежність прокурора має зовнішній і внутрішній виміри. Зовнішня незалежність полягає у захисті від незаконного впливу з боку органів влади, політичних суб'єктів, засобів масової інформації, фізичних і юридичних осіб. Внутрішня незалежність означає недопустимість використання адміністративного підпорядкування для впливу на процесуальні рішення прокурора, не виключаючи при цьому законного адміністративного управління діяльністю органів прокуратури.

На підставі аналізу законодавства, практики ВС та рішень РПУ запропоновано авторський підхід до розмежування понять «вплив», «тиск» і «втручання». Вплив запропоновано розуміти як дії, спрямовані на формування або зміну волевиявлення прокурора із використанням службового становища, авторитету чи інших неправових засобів; тиск – як кваліфіковану форму впливу, пов'язану із застосуванням або загрозою застосування примусових заходів; втручання – як будь-які незаконні дії чи бездіяльність, що створюють протиправні перешкоди або необґрунтовані преференції під час здійснення прокурором своїх повноважень.

Дослідження практики РПУ дозволило встановити, що визначальним критерієм оцінки загрози незалежності прокурора є наявність незаконного впливу на можливість самостійно та неупереджено реалізовувати свої повноваження, а не сам факт службового контролю, публічної критики, кримінального провадження чи інформаційного розголосу. Законне адміністративне управління, процесуальний контроль і кримінальне переслідування у встановленому законом порядку самі по собі не становлять втручання у незалежність прокурора. Натомість використання службового становища, особистих зв'язків, політичного чи іншого неправомірного впливу, а також поширення недостовірної інформації з метою схилення прокурора до прийняття певного рішення або перешкоджання виконанню ним повноважень є формами порушення гарантій його незалежності.

Отже, ефективність механізму забезпечення незалежності прокурора залежить не лише від законодавчого закріплення відповідних гарантій, а й від формування сталої правозастосовної практики щодо оцінки фактів незаконного впливу, тиску та втручання, а також від ефективної діяльності органів прокурорського самоврядування, покликаних забезпечувати оперативне реагування на порушення незалежності прокурорів відповідно до національних і міжнародних стандартів.

Список використаних джерел

1. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.10 / НУ «ОЮА». Одеса, 2017. 195 с.
2. Полянський Ю.Є., Долежан В.В. Посилення гарантій незалежності органів прокуратури та прокурорів. *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2–3 жовт. 2006 р.). Київ: Академія прокуратури України, 2006. С. 57–62.
3. Драгомирецька Л. Застосування досвіду окремих європейських країн щодо діяльності органів прокурорського самоврядування. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 39–42.
4. Проневич О.С. Інститут прокурорського самоврядування в Республіці Польща. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3. С. 41–50.
5. Д'ячков Д.С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / НУ «ОЮА». Одеса, 2018. 225 с.
6. Костенко С. К. Органи прокурорського самоврядування та органи прокурорського врядування: розмежування понять. *Право і суспільство*. 2019. № 1, ч. 2. С. 10–17.

7. Назарук С. Л. Прокурорське самоврядування – вагома складова у реформуванні органів прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 69–71.
8. Полянський Ю.Є. Окремі питання функціонування прокурорського самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 33–38.
9. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
10. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>
11. Кравчук В.М., Гриненко С.В., Місюра М.М. та ін. Коментар Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів: затверджений рішенням Ради прокурорів України від 23.11.2022 № 36. Київ, 2022. URL: https://ptcu.gp.gov.ua/files/Comentar-kodeksu_24.11.2022.pdf
12. Консультативна рада європейських прокурорів. Висновок № 3 (2008) щодо ролі служб обвинувачення поза сферою кримінального права. Страсбург, 2008. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-3-2008-of-the-consultative-council-of-european-prose/1680747547>
13. Консультативна рада європейських прокурорів. Висновок № 4 (2009) до Комітету Міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві (Бордоська декларація). Страсбург, 2009. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-4-2009-of-the-consultative-council-of-european-prose/1680747548>
14. Консультативна рада європейських прокурорів. Роль публічного обвинувача поза сферою кримінального права у практиці Європейського суду з прав людини. Страсбург, 2011. URL: <https://rm.coe.int/the-role-of-public-prosecutors-outside-the-criminal-law-field-in-t/16805a84b2>
15. Консультативна рада європейських прокурорів. Висновок № 9 (2014) «Європейські норми і принципи щодо прокурорів (Римська хартія)». Страсбург, 2014. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-9-2014-of-the-consultative-council-of-european-prose/16807475a7>
16. Консультативна рада європейських прокурорів. Висновок № 13 (2018) «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів». Страсбург, 2018. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-13-2018-of-the-consultative-council-of-european-pros/16809025c1>
17. Постанова Верховного Суду від 29 березня 2021 р. у справі № 554/5090/16-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>
18. Про незалежність судової влади : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13 черв. 2007 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-07>
19. Рішення Ради прокурорів України за 2023 рік. URL: <https://rpu.gp.gov.ua/ua/rishenya/rozglyad.html? m=publications& t=rec&id=337060>

References

1. Dobrovolskyi, D. M. (2017). *Nezalezhnist yak zasada orhanizatsii ta diialnosti orhaniv prokuratury* [Independence as a principle of organization and functioning of prosecution bodies] (Candidate dissertation). Odesa. <https://uacademic.info/ua/document/0417U002279>
2. Polianskyi, Yu. Ye., & Dolezhan, V. V. (2006). Posylennia harantii nezalezhnosti orhaniv prokuratury ta prokuroriv [Strengthening guarantees of independence of prosecution bodies and prosecutors]. In *Reformuvannia orhaniv prokuratury Ukrainy: Problemy i perspektyvy* (pp. 57–62). Academy of the Prosecutor's Office of Ukraine.

3. Drahomyretska, L. (2016). Zastosuvannia dosvidu okremykh yevropeiskykh krain shchodo diialnosti orhaniv prokurorskoho samovriaduvannia [Application of the experience of certain European countries regarding the activities of prosecutorial self-government bodies]. *Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică*, 2(1), 39–42.
4. Pronevych, O. S. (2014). Instytut prokurorskoho samovriaduvannia v Respublitsi Polshcha [The institution of prosecutorial self-government in the Republic of Poland]. *Administratyvne Pravo i Protsey*, 3, 41–50.
5. Diachkov, D. S. (2018). *Pryntsypy orhanizatsii ta diialnosti prokuratury Ukrainy v umovakh yii reformuvannia* [Principles of organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine under reform] (Candidate dissertation). Odesa.
6. Kostenko, S. K. (2019). Orhany prokurorskoho samovriaduvannia ta orhany prokurorskoho vriaduvannia: Rozmezhuвання поніат [Bodies of prosecutorial self-government and prosecutorial governance: Distinguishing the concepts]. *Pravo i Suspilstvo*, 1(2), 10–17.
7. Nazaruk, S. L. (2017). Prokurorske samovriaduvannia – vahoma skladova u reformuvanni orhaniv prokuratury [Prosecutorial self-government as an important component of prosecution reform]. *Naukovyi Visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu*, 43(2), 69–71. <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2020/12/No.43-2.pdf>
8. Polianskyi, Yu. Ye. (2018). Okremi pytannia funktsionuvannia prokurorskoho samovriaduvannia v Ukraini [Selected issues of prosecutorial self-government in Ukraine]. *Yurydychnyi Visnyk*, 2, 33–38.
9. Law of Ukraine No. 1697-VII. (2014, October 14). *On the Prosecutor's Office*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
10. Code of Professional Ethics and Conduct of Prosecutors. (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>
11. Kravchuk, V. M., Hrynenko, S. V., Misiura, M. M., Buromenskyi, M. V., et al. (2022). *Commentary on the Code of Professional Ethics and Conduct of Prosecutors*. Council of Prosecutors of Ukraine. https://ptcu.gp.gov.ua/files/Comentar-kodeksu_24.11.2022.pdf
12. Consultative Council of European Prosecutors. (2008). *Opinion No. 3 on the role of prosecution services outside the criminal law field*. <https://rm.coe.int/opinion-no-3-2008-of-the-consultative-council-of-european-prose/1680747547>
13. Consultative Council of European Prosecutors. (2009). *Opinion No. 4 on relations between judges and prosecutors in a democratic society (Bordeaux Declaration)*. <https://rm.coe.int/opinion-no-4-2009-of-the-consultative-council-of-european-prose/1680747548>
14. Consultative Council of European Prosecutors. (2011). *The role of public prosecutors outside the criminal law field in the case law of the European Court of Human Rights*. <https://rm.coe.int/the-role-of-public-prosecutors-outside-the-criminal-law-field-in-t/16805a84b2>
15. Consultative Council of European Prosecutors. (2014). *Opinion No. 9: European norms and principles concerning prosecutors (Rome Charter)*. <https://rm.coe.int/opinion-no-9-2014-of-the-consultative-council-of-european-prose/16807475a7>
16. Consultative Council of European Prosecutors. (2018). *Opinion No. 13: Independence, accountability and ethics of prosecutors*. <https://rm.coe.int/opinion-no-13-2018-of-the-consultative-council-of-european-pros/16809025c1>
17. Supreme Court. (2021, March 29). *Judgment in Case No. 554/5090/16-к*. <https://reyestr.court.gov.ua/>
18. Plenum of the Supreme Court of Ukraine. (2007, June 13). *Resolution No. 8 "On the Independence of the Judiciary"*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-07>
19. Council of Prosecutors of Ukraine (2023). *Decisions of the Council of Prosecutors of Ukraine* <https://rpu.gp.gov.ua/ua/rishenya/rozglyad.html? m=publications& t=rec&id=337060>