

ЗАТВЕРДЖЕНО

*Рішенням Ради прокурорів України
від 23 листопада 2022 року № 36*

**Коментар
Кодексу професійної етики
та поведінки прокурорів**

Київ 2022

Коментар розроблений згідно з наказом Генерального прокурора від 12.09.2022 № 180 у взаємодії з Офісом Генерального прокурора, обласними прокуратурами та за підтримки відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, Тренінгового центру прокурорів України.

Коментар містить роз'яснення положень Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, ситуативні (ілюстративні) приклади, з урахуванням результатів його практичного застосування, діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, та судової практики.

**Робоча група з розробки
коментаря Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів**

Кравчук Валерій Миколайович – прокурор відділу запобігання правопорушенням в органах прокуратури управління внутрішньої безпеки Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора, кандидат юридичних наук, доцент (керівник групи);

Гриненко Сергій Володимирович – заступник начальника управління роботи з кадрами – начальник відділу роботи з кадрами Департаменту кадрової роботи та державної служби Офісу Генерального прокурора, почесний працівник прокуратури України (заступник керівника групи);

Місюра Михайло Михайлович – прокурор відділу взаємодії з підрозділами Офісу Генерального прокурора управління забезпечення реалізації процесуальних повноважень Генерального прокурора у кримінальному провадженні Департаменту організаційно-контрольної діяльності, правового та аналітичного забезпечення Офісу Генерального прокурора, голова Ради прокурорів України (2017–2021 р.р.), почесний працівник прокуратури України (секретар групи);

Буроменський Михайло Всеволодович – професор кафедри міжнародного права ННІМВ Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України, член делегації (2006–2013 р.р.), голова делегації України в GRECO (2016–2021 р.р.);

Лотюк Дмитро Петрович – начальник аналітичного відділу підготовки прокурорів Тренінгового центру прокурорів України;

Плотнікова Вероніка Петрівна – начальник управління організації виконання рішень ЄСПЛ, аналітичного та документального забезпечення Департаменту протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах Офісу Генерального прокурора, кандидат юридичних наук;

Скобунов Владислав Михайлович – заступник начальника управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріату) відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження – начальник відділу організаційної та аналітичної роботи Департаменту кадрової роботи та державної служби Офісу Генерального прокурора, почесний працівник прокуратури України;

Сосонський Андрій Володимирович – прокурор відділу забезпечення обвинувачення в апеляційному суді управління підтримання публічного обвинувачення в суді Київської обласної прокуратури, член Ради прокурорів України (2017–2021 р.р.);

Цуркан Михайло Іванович – член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, суддя Вищого адміністративного суду України у відставці, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України.

Перелік умовних скорочень

ОГП – Офіс Генерального прокурора
ВРУ – Верховна Рада України
КМУ – Кабінет Міністрів України
ВРП – Вища рада правосуддя
ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів України
КДКП – Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів
ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини
КСУ – Конституційний Суд України
ВС – Верховний Суд
ВП ВС – Велика Палата Верховного Суду
КАС ВС – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду
МЮУ – Міністерство юстиції України
НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції
ТЦПУ – Тренінговий центр прокурорів України
КРЕП – Консультативна рада європейських прокурорів
КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України
КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
КК України – Кримінальний кодекс України
ЦК України – Цивільний кодекс України
КЗпП України – Кодекс законів про працю України
Кодекс – Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів
Закон – Закон України «Про прокуратуру»
ЗМІ – засоби масової інформації
НСРД – негласні слідчі (розшукові) дії

ЗМІСТ

Преамбула	7
------------------------	----------

Розділ І

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Завдання Кодексу	10
Стаття 2. Дія Кодексу за колом осіб	13
Стаття 3. Правове регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів	17
Стаття 4. Основні принципи професійної етики та поведінки прокурорів	24

Розділ ІІ

ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ПОВЕДІНКИ ПРОКУРОРА

Стаття 5. Верховенство права та законність	26
Стаття 6. Повага до прав і свобод людини і громадянина, недопущення дискримінації	30
Стаття 7. Незалежність та самостійність	34
Стаття 8. Політична нейтральність	42
Стаття 9. Презумпція невинуватості	45
Стаття 10. Справедливість, неупередженість та об'єктивність	52
Стаття 11. Професійна честь і гідність. Формування довіри до прокуратури	56
Стаття 12. Прозорість службової діяльності. Конфіденційність	62
Стаття 13. Утримання від надання і виконання незаконних наказів та вказівок	69
Стаття 14. Недопущення конфлікту інтересів	74
Стаття 15. Компетентність та професіоналізм	83
Стаття 16. Добросовісність, зразковість поведінки та дисциплінованість	89
Стаття 17. Повага до незалежності суддів	99

Стаття 18. Подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	103
Стаття 19. Недопущення проявів корупції	111
Стаття 20. Вимоги до зовнішнього вигляду прокурора	122

Розділ III

ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО ПОЗАСЛУЖБОВОЇ ПОВЕДІНКИ ПРОКУРОРА

Стаття 21. Недопущення поведінки, що може зашкодити репутації	125
Стаття 22. Обмеження щодо участі прокурора у політичній та іншій діяльності	132
Стаття 23. Ставлення до релігії	138

Розділ IV

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ

Стаття 24. Взаємовідносини з органами державної влади та органами місцевого самоврядування	140
Стаття 25. Взаємовідносини з правоохоронними органами	144
Стаття 26. Взаємовідносини з органами судової влади	147
Стаття 27. Взаємовідносини з іншими учасниками судочинства	153
Стаття 28. Взаємовідносини із засобами масової інформації	157
Стаття 29. Взаємовідносини у колективах прокуратур	162
Стаття 30. Взаємовідносини керівного складу органів прокуратури з підпорядкованими працівниками	165
Стаття 31. Взаємовідносини з громадянами	175

Розділ V

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ КОДЕКСУ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ТА ПОВЕДІНКИ ПРОКУРОРІВ

Стаття 32. Оцінка дотримання норм професійної етики та поведінки	179
Стаття 33. Наслідки порушення вимог цього Кодексу	182

ЗАТВЕРДЖЕНО
всеукраїнською конференцією
прокурорів 27 квітня 2017 року

Кодекс професійної етики
та поведінки прокурорів

*(із змінами, затвердженими всеукраїнською конференцією прокурорів
від 21.12.2018, від 28.08.2021)*

Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів (далі – Кодекс) визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов’язків та поза службою.

Прийняття і застосування етичних кодексів у діяльності органів публічної влади, у сфері правосуддя, зокрема діяльності прокурорів, є усталеним міжнародним стандартом¹ та має суттєві переваги:

- такі кодекси допомагають прокурорам вирішувати проблемні питання професійної етики, надаючи їм упевненість в ухваленні рішень, і посилюють гарантії їх незалежності від інших органів влади;

- інформують громадськість про стандарти поведінки, які вона має право очікувати від прокурорів;

- гарантують громадськості, що функції прокуратури і загалом правосуддя здійснюються справедливо та неупереджено².

Традиційно етичні кодекси приймаються у тих професійних спільнотах, в яких наявна та чи інша залежність людей від діяльності різних фахівців, тобто їхні дії можуть мати серйозний вплив на життя і долі інших людей. Найбільш ефективно працюють етичні кодекси, якщо їх складання здійснювалося безпосередньо учасниками професійного співтовариства, а функції контролю за їх виконанням покладено на незалежний орган, сформований з числа учасників цієї ж професійної спільноти³.

Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів затверджено найвищим органом прокурорського самоврядування – всеукраїнською конференцією прокурорів – 27 квітня 2017 року (з подальшими змінами). Це вагомий публічний акт відкритості прокуратури для суспільства, прагнення

¹ Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів (Гаванські правила), 1990 року (п. 22); Рекомендація Рес (2012) 11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції», 2012 (п. 7).

² Report on judicial independence and impartiality in the Council of Europe member States in 2017. Prepared by the Bureau of the Consultative Council of European Judges. Strasbourg, 7 February 2018. P. 6.

³ Кравчук В.М. Правила професійної етики у діяльності прокурорів. *Публічне право*, 2018. № 4 (32). С. 23.

підвищити ефективність та якість діяльності прокурорів.

Загалом Кодекс не слід сприймати як збір усіх правил етичної поведінки і все, що не заборонено, є допустимим. Також він не передбачає здійснення детальної регламентації поведінки прокурора щодо кожної ситуації. Насамперед його головне завдання полягає у закріпленні стандартів прокурорської етики та відповідних норм доброчесної поведінки, які фіксуються на певний період часу, проте продовжують постійно розвиватися⁴. Безпосередній вибір способу поведінки прокурора у кожному конкретному випадку вже особисто здійснює прокурор, що стає справою його професійного такту та морального досвіду, тобто професійна етика є для прокурора системою професійних етичних орієнтирів.

Рекомендацією REC (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» (п. 35) визначено, що при виконанні своїх обов'язків прокурори повинні, окрім процесуальних норм законодавства, також керуватися «кодексом поведінки», який вважається досить гнучким набором правил, які приймаються прокурорами з метою чіткого розмежування того, що прийнятно або неприйнятно в їхній професійній поведінці.

Чинний Кодекс розроблений та прийнятий виключно прокурорами, таким чином його зміст приймається усією професійною спільнотою прокурорів, що кардинально відрізняє його від класичного відомчого нормативно-правового акта.

Кодекс містить додаткові зобов'язання, вимоги та обмеження щодо поведінки прокурорів під час виконання службових повноважень та поза службою, тобто встановлює більш широкі стандарти поведінки, ніж ті, які забезпечуються юридичними обов'язками прокурорів. Прокурори публічно та добровільно прийняли ці норми на всеукраїнській конференції прокурорів, що в сукупності є правилами прокурорської етики, які спрямовані на забезпечення доброчесної поведінки прокурорів, а також важливим фактором для посилення довіри громадян до них. Неухильне дотримання цих правил у довгостроковій перспективі забезпечить формування позитивного авторитету органів прокуратури у суспільстві.

Правила прокурорської етики слід розглядати як етичні принципи і положення, моральні норми, вимоги доброчесності до професійної поведінки прокурорів, закріплені у Кодексі, а також вони є зводом відповідних морально-етичних положень, за допомогою яких можна оцінити поведінку та діяльність прокурора крізь призму таких цінностей, як справедливість, неупередженість, об'єктивність, непідкупність, гідність, доброчесність тощо.

Прокурор у своїй професійній діяльності комунікує з адвокатами, суддями, присяжними, слідчими, експертами, громадянами під час судових процесів, досудового розслідування, здійснення повноважень прокурора. Крім того, сучасне процесуальне законодавство розраховане на етичну поведінку

⁴ On ethics and liability of judges: Opinion № 3 (2002). Consultative Council of European Judges (Strasbourg, 19.11.2002), пункт 46. URL: <https://rm.coe.int/16807475bb> (дата звернення: 07.11.2022)

учасників судового розгляду, що додатково посилює її роль у професійній діяльності прокурорів.

Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів містить низку додаткових вимог, обов'язків та обмежень поряд з тими, що закріплені у законодавстві (профільному, процесуальному, антикорупційному), які прокурори прийняли щодо своїх дій та поведінки під час виконання службових обов'язків та поза службою. Для пересічних громадян, представників інших професій вони можуть здаватися навіть обтяжливими, проте прокурори прийняли ці обмеження добровільно, з чітким усвідомленням та відповідальністю. Це також слід розглядати як важливий трансформаційний захід системи прокуратури та одну з форм реалізації прагнення прокурорів щодо посилення довіри громадян до них⁵.

Співвідносячи правила прокурорської етики з нормами Закону України «Про прокуратуру», законодавства у сфері запобігання корупції та процесуальним законодавством, слід зауважити, що вони насамперед засновані на положеннях відповідних нормативно-правових актів. Водночас більшість правил прокурорської етики розширено викладають відповідні приписи або конкретизують їх зміст, зазвичай, висувають більш суворі вимоги до прокурорів, ніж ті, що закріплені в законодавстві (зокрема ст. 7 «Незалежність та самостійність» або ст. 19 «Недопущення проявів корупції»). Також у Кодексі міститься низка норм, що не мають аналогічних приписів у законодавстві, тобто вводяться додаткові обмеження, вимоги чи зобов'язання в діяльність прокурорів (приміром, ст. 20 «Вимоги до зовнішнього вигляду прокурора» або ст. 29 «Взаємовідносини у колективах прокуратур»).

Вказане засвідчує регулююче значення Кодексу, що має ключове значення для досягнення таких завдань, як підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до них, забезпечення компетентного та ефективного здійснення прокурорами своїх професійних обов'язків, формування принципової морально-правової позиції у взаєминах з громадянами.

Таким чином, у Кодексі зафіксовано ключові етичні ціннісні орієнтири прокурорської діяльності, етичні стандарти професії, які утворюють систему правил прокурорської етики та доброчесності. Практична їх реалізація потребує від прокурорів дотримання певної поведінки, що також повинна відповідати нормам загальносуспільної моралі, стандартам, що регулюють службову діяльність, вимогам, встановленим у законодавстві до професії. У свою чергу це сприятиме утвердженню справедливості, об'єктивності та доброчесності у діяльності прокурорів.

⁵ Кравчук В.М. Правила професійної етики у діяльності прокурорів. *Публічне право*, 2018. № 4 (32). С. 25.

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Завдання Кодексу

Завданнями Кодексу є:

- забезпечення компетентного та ефективного здійснення прокурорами своїх професійних обов'язків на підставі додержання принципів верховенства права, законності, справедливості, неупередженості, визначення морально-етичних стандартів внутрішньої та зовнішньої комунікації;**
- підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до них;**
- створення умов для розвитку у прокурорів почуття справедливості, відповідальності, відданості справі, додержання загальнолюдських моральних цінностей, запобігання проявам корупції;**
- формування принципової морально-правової позиції у взаєминах з громадянами, колегами, керівниками та підлеглими.**

1. У тексті Кодексу виокремлено низку завдань, які чітко визначають широкий спектр напрямів позитивного впливу на діяльність, поведінку прокурорів та загалом функціонування прокурорської системи за умови реалізації положень цього Кодексу.

Коментована стаття визначає головні складові загальної мети Кодексу, яка полягає у дотриманні прокурорами високих етичних ціннісних орієнтирів у своїй службовій діяльності та приватному житті, що відповідають суспільним очікуванням стосовно образу прокурора.

Професійна компетенція не обмежується лише знаннями за відповідним фахом, проте є однією з головних вимог до прокурора. У діяльності, що передбачає спілкування з людьми, до якої належить робота прокурора, обов'язковою складовою професійної компетенції також є етика та доброчесність, зокрема обов'язок прокурора виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень.

Безумовно, суспільство очікує від прокурорів належної поведінки, що відповідає високим стандартам моралі та етики, під час виконання ними службових повноважень та поза службою. Ці суспільні очікування не зводяться лише до певного стандарту поведінки, якого мають дотримуватися прокурори як у власних інтересах, так і в інтересах усього суспільства. Вони стосуються свідомої доброчесності на персональному рівні.

Прокурорський корпус становить окрему частину почесної професії, представникам якої довірено щоденне здійснення владних повноважень, виконання яких має великий вплив на життя та долі людей. Природно, що громадяни не можуть бути впевненими в тому, що в якийсь день їхні долі не залежатимуть від діяльності прокурора. У зв'язку з цим у суспільстві

формується бажаний образ прокурора як людини, чий чесність, компетентність, ефективність здійснення своїх професійних обов'язків на підставі додержання принципів верховенства права, законності, справедливості, неупередженості, визначення морально-етичних стандартів чи особисті якості не викликають сумнівів.

Тому для виправдання цих очікувань необхідні стандарти професійної етики та поведінки. Затвердження таких стандартів передбачено положеннями чинного Закону України «Про прокуратуру» (п. 4 ч. 2 ст. 67 та п. 2 розділу XII «Прикінцеві положення»).

2. Авторитет органів прокуратури та зміцнення довіри громадян до них досягаються шляхом формування позитивної суспільної думки про діяльність прокурорів, яка, зокрема, полягає у правомірному очікуванні з боку громадськості певної моделі поведінки прокурорів, що передбачає ефективне виконання ними службових обов'язків, недопущення порушення прав і свобод людини. Моральна складова прокурорської етики (взаємовідносини прокурора з учасниками судового процесу, колегами, відвідувачами прокуратури та з будь-ким поза межами службової діяльності) вимагає від прокурорів додержання правил поведінки, що містить як загальновизнані норми моралі, які існують у суспільстві, так і стандарти, що регулюють службову діяльність, тобто етичних вимог, встановлених до професії, і стандартів, що стосуються позаслужбової поведінки й іншої дозволеної діяльності. Лише високопрофесійна, моральна, етична поведінка прокурора здатна викликати повагу до прокуратури та забезпечити впевненість у його об'єктивності та непідкупності. При цьому прокурор повинен виявляти такі моральні якості, як чесність, неупередженість, толерантність, добросовісність, справедливість, розумність, розсудливість, стриманість, уважність, ввічливість, повага до оточуючих.

У Коментарі щодо Бангалорських принципів поведінки суддів зазначається, що довіра громадськості до суддів, судової системи, а також упевненість у моральному авторитеті та чесності суддів має ключове значення в сучасному демократичному суспільстві.

Особисті якості, поведінка та образ судді репрезентують судову систему загалом і, відповідно, впливають на рівень суспільної довіри до неї. Суспільство висловлює щодо поведінки судді набагато вищі вимоги, ніж до простих громадян, стандарти його поведінки набагато вищі від тих, які існують у суспільстві загалом. По суті, суспільство очікує від судді фактично бездоганної поведінки.

Суддівська функція, яка полягає в тому, щоб судити інших, накладає на суддю обов'язок поводитися так, щоб виключити будь-які обґрунтовані оцінювальні судження з боку інших осіб у питаннях, які можуть певним чином впливати на роль судді і його посаду⁶.

Водночас ці твердження будуть справедливими й стосовно прокурорів.

⁶ Коментарі щодо Бангалорських принципів поведінки суддів, вересень 2007 рік / Управління ООН з наркотиків та злочинності. Global Affairs Canada. С. 29, 31, 97.

Поведінка прокурора як під час виконання службових обов'язків, так і поза службою впливає на ставлення громадськості до посади прокурора, на повагу, яку ця посада викликає. Ризик бути затриманим за кермом під час керування автомобілем у стані алкогольного сп'яніння чи навіть помилкове внесення недостовірної інформації про суми доходу в декларації, порушення вимог законодавства у приватному житті можуть стати предметом посиленої суспільної уваги. Навіть один випадок неналежної поведінки може завдати непоправної шкоди моральному авторитету інституції.

Звідси випливає, що кожен прокурор має вважати своїм етичним обов'язком не лише додержання високих стандартів поведінки, а й участь у спільних зусиллях органів прокуратури для встановлення, підтримки та захисту цих стандартів.

У цілому прийняття положень Кодексу як стандартів професійної етики має вагоме значення як для самих прокурорів, так й інституції, оскільки забезпечує просвітницький ефект, що створює умови для зміцнення довіри громадян до органів прокуратури, що особливо важливо після завершення реформування органів прокуратури, а також впровадження значних організаційних та функціональних змін.

3. Прийняття та застосування у своїй діяльності правил професійної етики сприяє створенню умов для розвитку у прокурорів почуття справедливості, відповідальності, відданості справі, додержання загальнолюдських моральних цінностей, запобігання проявам корупції.

Почуття справедливості є обов'язковим елементом моральної свідомості. Як категорія етики справедливості, синтезуючи зміст понять морального обов'язку та відповідальності, насамперед фіксує той належний порядок суспільного співжиття, належний стан справ загалом, який має бути встановлений завдяки відповідальному виконанню прокурорами свого службового обов'язку.

Справедливість як моральна цінність є ідеалом, певною моделлю соціальних і моральних відносин, її реалізацією в практичному житті. Саме з погляду справедливості як морального ідеалу дається оцінка різноманітним фактам дійсності взаємовідносин, що виникають у процесі діяльності та поведінки прокурорів. Тож справедливість як моральне поняття є критерієм моральної оцінки, почуття, норми, мотиву поведінки й, врешті, морального ідеалу⁷.

Відданість справі прокурора полягає у докладанні ним максимальних зусиль для ефективного та належного виконання своїх професійних обов'язків, небайдужості до загального авторитету органів прокуратури та утвердження у професійній діяльності високих етичних стандартів.

Також слід зазначити, що додержання прокурорами правил професійної етики і поведінки є одним із антикорупційних чинників, який зорієнтований на сприяння внутрішнім перетворенням щодо нульової толерантності

⁷ Коломієць О.Г. Ідея справедливості як інструмент соціальної політики: соціально-філософський аналіз: дис. ... канд. філософ. наук: 09.00.03. Одеса. 2003, С. 9–10.

корупції, її проявам, у тому числі створення будь-яких можливих вражень корупції. Саме на досягнення такого завдання спрямований Кодекс.

Кодекс містить низку положень, спрямованих на запобігання проявам корупції у діяльності й поведінці прокурорів, зокрема положення ст. 13 «Утримання від виконання незаконних наказів та вказівок», ст. 14 «Недопущення конфлікту інтересів», ст. 19 «Недопущення проявів корупції», ст. 21 «Недопущення поведінки, що може зашкодити репутації», і ст. 22 «Обмеження щодо участі прокурора у політичній та іншій діяльності» та відповідні правила етики поширюються на приватну сферу життя прокурорів.

4. Одним із головних завдань Кодексу є також формування у прокурорів принципової морально-правової позиції у взаєминах з громадянами, колегами, керівниками та підлеглими.

Правила прокурорської етики дозволяють усвідомити морально-правові аспекти прокурорської діяльності та в подальшому уникати сумнівів у моральності дій та прийнятті рішень під час виконання прокурорами службових обов'язків, принципово їх реалізовувати. У багатьох випадках професійна складова відносин ставить прокурора перед моральним вибором, якщо є кілька варіантів його дій. Їх наявність ускладнює здійснення цього вибору, роблячи значущим для прокурора знання професійно-етичних вимог, що висуваються до професії. Більше того, поширення правил прокурорської етики на поведінку прокурорів поза службою та обов'язок їх додержання також дозволяє їм відкрито, чесно і обґрунтовано спиратися на них як на загальновизнані норми моралі суспільства у прокурорській діяльності.

Стаття 2. Дія Кодексу за колом осіб

Дія цього Кодексу поширюється на прокурорів органів прокуратури України.

Аналіз окремих норм Законів України «Про прокуратуру» (ст. ст. 5, 14), «Про державну службу» (ст. ст. 3, 92), Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора від 10.02.2022 № 25 (розділи VIII, XI), дає підстави для висновку, що працівниками органів прокуратури є, власне, прокурори, а також державні службовці та інші працівники (працівники патронатної служби, працівники, які виконують функції з обслуговування, робітники). Діяльність прокурорів і державних службовців є публічною службою, яка реалізується переважно за правилами спеціального законодавства. Трудові відносини інших працівників органів прокуратури регулюються нормами законодавства про працю.

Метою коментованої статті є визначення тих із працівників органів прокуратури, на кого поширює дію Кодекс.

Кодекс законів про працю України не містить окремих вимог щодо етичних норм поведінки працівників, які забезпечують консультативне та технічне функціонування органів прокуратури. Зазначене не виключає

напрацювання для них локальних актів щодо норм і правил службової поведінки. Державні службовці органів прокуратури послуговуються Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 (у редакції наказу від 28.04.2021 № 72-21), зареєстрованими в МЮУ 31.08.2016 за № 1203/29333. Натомість прокурорів Закон України «Про прокуратуру» зобов'язує дотримуватись вимог Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів.

Термін «прокурор» вжито у ст. 15 Закону «Про прокуратуру» шляхом наведення переліку посад, зайняття яких передбачає наявність у особи цього статусу. Визначення не розкриває сутнісного наповнення поняття «прокурор», однак чітко окреслює коло осіб, на яких однозначно поширюється дія Кодексу.

Прокурорська діяльність, як й інша публічна служба, обмежена певними часовими рамками, тобто має початок та завершення. Статус прокурора набувається з дотриманням законодавчо визначеного алгоритму. Так, за загальним правилом, кандидат на посаду прокурора повинен відповідати встановленим вимогам, пройти добір, спеціальну перевірку, спеціальну підготовку, перемогти у конкурсі та, за поданням органу, що здійснює дисциплінарне провадження, отримати наказ керівника прокуратури про призначення на вакантну посаду (ст. ст. 27–35 Закону). Лише тоді кандидат складає Присягу прокурора, набуває повноважень, з одночасним поширенням на нього дії Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Вирішальним тут є набуття статусу, а не тимчасовий характер зайняття вакантної посади прокурора чи зайняття особою адміністративної посади в органі прокуратури без набуття статусу прокурора.

Від поширення дії Кодексу на прокурорів, у розумінні коментованої статті, необхідно відрізняти оцінку відповідності претендента на посаду високим морально-етичним якостям, закладеним у Кодексі. Верховний Суд у рішенні від 26.06.2019 (справа № 9901/205/19) дійшов висновку, що прокурор, серед іншого, повинен постійно дбати про свою честь і гідність, мусить дотримуватися етичних норм та інших вимог, які містяться у законах та Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів. Цим вимогам, на переконання Суду, повинен відповідати і претендент на посаду прокурора. Тому наявність фактів про порушення кандидатом до призначення на посаду етичних норм поведінки, передбачених Кодексом, виключає можливість набуття особою статусу прокурора. Тут Верховний Суд застосував положення Кодексу як стандарту для оцінювання поведінки особи за період, що передує набуттю статусу прокурора.

Щодо питання наявності у особи статусу прокурора, то відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, у рішенні від 29.09.2022 № 166 дп-22 зазначив, що цей статус набувається не тільки із зайняттям певної посади прокурора (ст. 15 Закону), а й за умови збереження гарантій незалежності (ст. 16 Закону), реального забезпечення загальних прав та обов'язків прокурора (ст. 19 Закону). Встановивши, що з припиненням

повноважень на адміністративній посаді особу не призначено на жодну з посад прокурора органу прокуратури з переліку, наведеного у ст. 15 Закону, чи на іншу посаду, передбачену до утворення сучасної системи прокуратури, не визначено робоче місце, обсяг повноважень та відповідальності, Комісія дійшла висновку, що після звільнення з посади працівник не відновлений у статусі прокурора належним чином⁸.

Варто наголосити, що це рішення демонструє важливість визначення у особи відповідного статусу, оскільки недотримання процедур вивільнення працівників може призвести до проблем з притягненням порушників до дисциплінарної відповідальності.

Ілюстрацією важливості з'ясування належності осіб до прокурорів є рішення від 12.02.2018 (справа № 800/503/17), у якому Верховний Суд погодився з висновком дисциплінарного органу про те, що функціонування Національної академії прокуратури України при Генеральній прокуратурі України (наразі це Тренінговий центр прокурорів України) не відносить цю установу до системи прокуратури України, а її працівники не є працівниками прокуратури та не наділені статусом прокурора.

Потрібно зазначити, що йдеться про постійних працівників установи, яка не віднесена до системи прокуратури, а не про прокурорів, тимчасово відряджених до ТЦПУ для підвищення кваліфікації і стосовно яких Кодекс свою дію не зупиняє.

Щодо завершення публічної служби прокурора, то у Законі України «Про прокуратуру» вжито такі терміни, як: «звільнення з посади», «припинення повноважень», «зупинення повноважень». Очевидно, що звільнення прокурора з посади та припинення його повноважень означає втрату статусу прокурора, а з цим – поширення на особу дії Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Звільнення з посади та припинення повноважень виключає можливість притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог Кодексу, навіть за умови вчинення проступку у відповідному статусі.

Водночас, як вбачається зі змісту ст. 64 Закону, зупинення повноважень обмежується часовими рамками. Так, у разі відрядження до Вищої ради правосуддя, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, Тренінгового центру прокурорів України, іншого органу для участі в його роботі на постійній основі повноваження прокурора зупиняються до повернення з відрядження. Законодавець у цій нормі вирішив питання повноважень, однак не згадав про статус прокурора, який за змістом є ширшим. У наведених випадках особа не може реалізувати статус прокурора, а тому правила Кодексу стосовно такого прокурора також зупиняють свою дію з можливим поширенням на нього етичних норм, встановлених для службовців того органу, до якого відряджено прокурора. Зокрема, прокурори, як і члени Вищої ради правосуддя, у своїй діяльності та поза її межами повинні

⁸ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 29.09.2022 № 166дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/09/29> (дата звернення: 07.11.2022)

дотримуватися встановлених для судді етичних стандартів як складової професійної етики члена Вищої ради правосуддя (ч. 7 ст. 20 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Профільним законодавством не передбачено, однак правилами ст. 119 КЗпП України встановлено, що на час виконання державних або громадських обов'язків, якщо за чинним законодавством України ці обов'язки можуть здійснюватись у робочий час, працівникам гарантується збереження місця роботи (посади). Наприклад, увільнення прокурорів від повноважень у зв'язку із мобілізацією означає, що до завершення військової служби на них не поширюються норми Кодексу. Разом із тим за проступки, вчинені на прокурорських посадах, вони, в межах річного строку, можуть бути піддані дисциплінарному стягненню як прокурори.

Відрядження у порядку ст. 64 Закону та увільнення прокурорів на час виконання державних або громадських обов'язків означає, що такі особи на постійній основі виконують інші, не прокурорські обов'язки. За порушення у цей період службової дисципліни, етичних норм вони можуть нести відповідальність на підставах і умовах, встановлених для відповідних категорій службовців, без потреби перевірки дотримання вимог Кодексу.

Однак, перебуваючи у відпустці, зокрема і по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, прокурор не займає іншої посади, дія його статусу не зупиняється, а тому свою позаслужбову поведінку він повинен узгоджувати з правилами Кодексу і нести дисциплінарну відповідальність за їх порушення.

Наприклад. Комісією встановлено, що прокурор у період відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку в соціальній мережі висловлювала повагу до комуністичної символіки, підтримувала пропаганду комуністичного та нацистського тоталітарних режимів, прихильно ставилася до закликів до агресивної війни, розв'язання воєнного конфлікту, відкритої підтримки учасників терористичної організації «ДНР». Дисциплінарний орган у рішенні зазначив, що прокурор у відпустці не виконує службових обов'язків, однак поза службою вчинила дії, що порочать це звання, а також допустила одноразове грубе порушення правил прокурорської етики, тобто проступки, передбачені п. п. 5, 6 ч. 1 ст. 43 Закону, які є несумісними із зайняттям посади прокурора⁹.

У разі звільнення прокурора з адміністративної посади і до прийняття рішення про призначення його на іншу посаду в органі прокуратури, в якому він обіймав адміністративну посаду, переведення на посаду до іншого органу прокуратури або звільнення з посади прокурора зупиняються повноваження прокурора. Статус прокурора особа при цьому не втрачає, а отже, несе обов'язок виконання вимог Кодексу. Аналогічний підхід слід застосувати і у випадках відсторонення прокурора від посади чи виконання службових

⁹ Рішення КДКП від 14.11.2018 № 504дп-18. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/11/14/80> (дата звернення: 07.11.2022)

обов'язків за правилами пунктів 3–5 ч. 1 ст. 64 Закону України «Про прокуратуру».

Стаття 3. Правове регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів

Правову основу регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів становлять Конституція України, Закони України «Про прокуратуру», «Про захист суспільної моралі», «Про запобігання корупції», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» та інше законодавство, що стосується діяльності органів прокуратури, накази Генерального прокурора та цей Кодекс.

Нормативною базою у цій сфері є також міжнародно-правові документи, в тому числі Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і рішення Європейського суду з прав людини, Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів, прийняті на Восьмому конгресі ООН у 1990 році, Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році, Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухвалені Конференцією генеральних прокурорів країн – членів Ради Європи у 2005 році, та інші.

1. Коментована стаття визначає правову основу регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів. За своєю правовою природою Кодекс є актом найвищого органу прокурорського самоврядування та у загальному розумінні є зведенням основних принципів, моральних норм і правил прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою.

Водночас поняття «правила прокурорської етики», очевидно, не обмежується вимогами того чи іншого розділу Кодексу, а є значно ширшим за змістом. Про це зауважено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 14.04.2021 у справі № 826/9606/17, у якій указано: «Етичні норми поширюються і на службову сферу, і на приватне життя прокурора, включають у себе як правила професійної діяльності в усіх аспектах, так і вимоги спеціального, загального законодавства й моральні засади суспільного життя. Зазначені норми формують стандарт поведінки, яка має відповідати статусу та сприяти довірі та повазі суспільства до органів прокуратури і представників цієї професії»¹⁰.

¹⁰ Постанова ВП ВС від 14.04.2022 у справі № 826/9606/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96933508> (дата звернення: 07.11.2022)

Подібна позиція відображена й в міжнародно-правових документах. Так, у Висновку № 13 (2018) КРЄП «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів» зазначається, що під словом «етика» розуміються всі керівні принципи, що встановлюють стандарти поведінки та практики, як у роботі, так і поза їхньою діяльністю, що очікується від усіх прокурорів, які працюють у прокуратурі чи від її імені¹¹.

Кодекс ґрунтується і тісно пов'язаний із положеннями Конституції України і законів України, міжнародно-правових документів. Так, у Конституції України встановлено, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ч. 2 ст. 22); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8 Основного Закону України).

Визначення у Конституції України людини як найвищої соціальної цінності в Україні покладає обов'язок як на державу, так і на її громадян виявляти необхідну повагу до кожної людини. Відповідно до ч. 1 ст. 68 Основного Закону України кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей¹².

У ст. 131-1 Основного Закону визначено, що в Україні діє прокуратура. У свою чергу, однією із засад діяльності прокуратури є неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки (п. 10 ч. 1 ст. 3 Закону). Прокурора зобов'язано дотримуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури (п. 4 ч. 4 ст. 19 Закону).

Коментована стаття визначає, що правову основу регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів становлять також інші закони України, зокрема, Закон України «Про захист суспільної моралі», який встановлює правові основи захисту суспільства від розповсюдження продукції, що негативно впливає на суспільну мораль (преамбула Закону). Поняття «суспільна мораль» у цьому Законі визначається як система етичних норм, правил поведінки, що склалися у суспільстві на основі традиційних духовних і культурних цінностей, уявлень про добро, честь, гідність, громадський обов'язок, совість, справедливість (абз. 12 ч. 1 ст. 1).

¹¹ Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: Висновок № 13 (2018) КРЄП (Страсбург, 23.11.2018), пункт 20. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 07.11.2022)



¹² Рішення КСУ від 11.10.2018 у справі № 8-п/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

Кодекс розроблений на основі визначених напрямів реалізації державної політики щодо запобігання та протидії дискримінації згідно із Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Це знайшло відображення у закріпленні принципу недопущення дискримінації як одного з основних принципів професійної етики та поведінки прокурорів (ст. 4 Кодексу). Положення Кодексу, в яких розвинуто цей принцип, прямо вказують на недопущення прокурором дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ч. 2 ст. 6 Кодексу).

Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень (преамбула Закону). Цим Законом встановлено загальні вимоги до поведінки осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема посадових та службових осіб органів прокуратури, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Зокрема, передбачено зобов'язання неухильно дотримуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими (ст. 38 Закону України «Про запобігання корупції»), а також розробку та забезпечення виконання державними органами, у тому числі прокуратурою, галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки (абз. 2 ч. 2 ст. 37 цього ж Закону). Слід зазначити, що НАЗК належить низка повноважень у сфері етичної поведінки, зокрема, надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки (п. п. 6-1, 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»).

Як зазначено у коментованій статті, правову основу регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів становить також інше законодавство, що стосується діяльності органів прокуратури. До такого законодавства слід віднести Кримінальний процесуальний кодекс України, який визначає права і обов'язки учасників кримінального провадження, у тому числі прокурора, порядок реалізації ним своїх повноважень та виконання обов'язків стосовно інших учасників кримінального провадження; самостійність прокурора у процесуальній діяльності; підстави для відводу прокурора, зокрема у випадку його заінтересованості в результатах кримінального провадження; обов'язки присутніх у залі судового засідання, заходи щодо порушників порядку судового засідання та інше (ст. ст. 36, 77, 329, 330 КПК України).

Окрім цього, законодавство, що становить правову основу регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів, включає положення й інших процесуальних кодексів, Закону України «Про Вищу раду правосуддя», який, серед іншого, визначає питання розгляду Вищою радою правосуддя скарги на рішення відповідного органу про притягнення до

дисциплінарної відповідальності прокурора, а також Законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних».

У сфері трудових правовідносин щодо прокурорів підлягають застосуванню й норми Кодексу законів про працю України. При цьому пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі¹³.

Також слід звернути увагу на низку наказів Генерального прокурора, що є нормативно-правовими актами, які пов'язані з Кодексом та містять окремі положення, що стосуються сфери професійної етики та поведінки прокурорів, наприклад:

- Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України, затверджене наказом Генерального прокурора від 10.02.2022 № 25;

- Порядок організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України, затверджений наказом Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 № 111, зареєстрований у МЮУ 16.05.2017 за № 623/30491.

Питань професійної етики прокурора стосуються також деякі документи Ради прокурорів України та відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, зокрема:

- Критерії оцінювання прокурорів при вирішенні Радою прокурорів України питання щодо внесення рекомендації про призначення прокурора на адміністративну посаду, затверджені рішенням Ради прокурорів України від 31.10.2017 № 36;

- Методика оцінювання кандидатів на зайняття вакантних або тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури вищого рівня (додаток 2 до Порядку проведення конкурсу на зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня, затвердженого рішенням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 26.10.2021 № 13зп-21 (із змінами).

2. Кодекс базується і на положеннях міжнародно-правових документів. Насамперед до них належать Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (1950 року) і рішення ЄСПЛ.

Одним з найважливіших документів у міжнародній системі захисту прав людини є Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. Цією Конвенцією уряди держав – членів Ради Європи гарантували кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, у тому числі заборону катування, право на свободу та особисту недоторканність, право на

¹³ Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10#Text (дата звернення: 07.11.2022)

справедливий суд, встановлення законом кримінальних правопорушень і покарань (ніякого покарання без закону), право на повагу до приватного і сімейного життя, право на ефективний засіб правового захисту та інші (ст. ст. 3, 5–8, 13 Конвенції).

Для забезпечення дотримання зобов'язань за Конвенцією та Протоколами до неї створено і функціонує Європейський суд з прав людини, юрисдикція якого поширюється на всі питання тлумачення і застосування вказаної Конвенції та Протоколів. Високі Договірні Сторони зобов'язалися виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами (ст. ст. 19, 32, 46 Конвенції). З метою регулювання відносин, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення зазначеного суду, необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції, впровадження в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Одна з важливих норм цього Закону передбачена в статті 17, згідно з якою суди застосовують при розгляді справ зазначену вище Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Різні елементи, підкреслені в рішеннях Європейського суду з прав людини, можуть бути використані для зміцнення інституційної незалежності прокуратур та функціональної незалежності окремих прокурорів, зокрема, щодо законодавчої бази для організаційної самостійності органів прокуратури, призначення, оцінки роботи та звільнення прокурорів та інших важливих аспектів¹⁴, у тому числі для тлумачення (роз'яснення) правил прокурорської етики.

У Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй щодо ролі прокурорів, прийнятих на Восьмому конгресі ООН у 1990 році¹⁵, визначено, що особи, відібрані для здійснення судового переслідування (прокурори), повинні мати високі моральні якості та здібності, а також відповідну підготовку і кваліфікацію, усвідомлювати ідеали й етичні норми, властиві цій посаді, та бути обізнаними про конституційні й нормативні заходи з охорони прав обвинувачених осіб і потерпілих, а також про права людини та основоположні свободи, визнані національним і міжнародним правом. Прокурори завжди зберігають честь і гідність своєї професії, у своїх діях керуються правом і визнаними етичними нормами своєї професії. Підвищення на посаді прокурорів, де існує така система, ґрунтується на об'єктивних факторах, зокрема на професійній кваліфікації, здібностях, моральних якостях і досвіді, і рішення про це приймається за результатами проведення відповідних справедливих та неупереджених процедур (пункти 1–3, 7, 8

¹⁴ Значення рішень міжнародних судів і договірних органів для практичної незалежності прокурорів: Висновок № 16 (2021) КРСП (Страсбург, 26.11.2021), пункт 52. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-16-2021-en/1680a4bd26> (дата звернення: 07.11.2022)



¹⁵ Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. Редакцією О.А. Банчука. Київ: Атіка, 2012. С. 9–14.

зазначених Керівних принципів).

Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році (Стандарти), утверджують норми професійної поведінки для всіх прокурорів та їх необхідні права і обов'язки, беручи до уваги, що суспільству необхідно бути впевненим у чесності системи кримінального судочинства та що всі прокурори відіграють вирішальну роль в управлінні кримінальним судочинством.

У Стандартах визначено такі обов'язки щодо професійної поведінки прокурорів:

- повсякчасно підтримувати честь і гідність своєї професії;
- завжди поводитись професійно, дотримуючись законів, а також правил і етичних норм своєї професії;
- постійно дотримуватись найвищих стандартів чесності та старанності;
- завжди бути добре поінформованими і стежити за змінами у законодавстві, що стосуються їхньої діяльності;
- прагнути бути послідовними, незалежними та неупередженими;
- завжди захищати право обвинуваченої особи на справедливий судовий розгляд і, зокрема, переконуватись, що свідчення на користь обвинуваченого відбувається згідно із законом та вимогами до справедливого судового розгляду;
- завжди служити публічним інтересам та захищати їх;
- поважати, захищати і відстоювати загальні принципи людської гідності й права людини¹⁶.

В Європейських інструкціях з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухвалених Конференцією генеральних прокурорів країн – членів Ради Європи у 2005 році¹⁷, встановлено стандарти поведінки та практики, які очікуються від прокурорів, які працюють для або від імені прокуратури. Підставою для прийняття цих інструкцій стало визнання ключової ролі прокурорів у системі кримінального правосуддя та виконання ними повноважень в інших юрисдикціях (цивільній, адміністративній тощо).

Будапештські принципи є одним з найбільш значущих міжнародних документів, у якому закріплено стандарти професійної етики та поведінки прокурорів. Структурно цей документ складається з чотирьох розділів (I. Основні обов'язки; II. Загальна професійна поведінка; III. Професійна поведінка в рамках кримінального судочинства; IV. Приватна поведінка).

Відповідно до встановлених основних обов'язків прокурори повинні завжди і за будь-яких умов: 1) здійснювати свої обов'язки відповідно до

¹⁶ Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів: документ, прийнятий Міжнародною асоціацією прокурорів 23.04.1999 (пункт 1). URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx) (дата звернення: 07.11.2022)



¹⁷ European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors «The Budapest guidelines». Adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31.05.2005. URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5> (дата звернення: 07.11.2022)

національного та міжнародного законодавства; 2) справедливо, неупереджено та оперативно виконувати свої функції; 3) поважати, захищати та підтримувати людську гідність та людські права; 4) брати до уваги те, що вони діють від імені та в інтересах суспільства; 5) намагатися знаходити справедливий баланс між загальними інтересами суспільства та інтересами і правами індивідуума (розділ I).

Також в указаних інструкціях визначено вимоги до приватної поведінки прокурорів. Так, прокурори не повинні компрометувати прокурорську службу своєю поведінкою та вчинками у приватному житті. Прокурори мають завжди поважати закон, а також поводити себе таким чином, щоб зберегти та посилити довіру суспільства до своєї професії. Прокурори не повинні використовувати будь-яку інформацію, до якої вони мали доступ під час роботи, для необґрунтованого її поширення у своїх приватних інтересах чи інтересах інших осіб; приймати будь-які подарунки, призи, винагороди, стимули чи гостину від третіх осіб або виконувати будь-які завдання, які можуть бути сприйняті як підриив їхньої чесності, справедливості та неупередженості (розділ IV).

Базовим міжнародним стандартом функціонування інституту прокуратури є Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя»¹⁸. Указаний документ містить таку вимогу: держави-члени повинні гарантувати, що при виконанні своїх обов'язків прокурори мають додержуватися «кодексів поведінки», порушення яких може призвести до відповідних санкцій. Діяльність прокурорів має бути предметом систематичного внутрішнього перегляду (п. 35).

У коментарі до цього пункту зазначено, що прокурори повинні, зокрема, демонструвати високі норми прийняття рішень і професійної поведінки. «Кодекс поведінки» запропоновано вважати достатньо гнучким набором рекомендацій, яким можуть користуватися прокурори, він орієнтований на розмежування того, що прийнятно або неприйнятно в їх професійній поведінці.

До інших міжнародно-правових документів у сфері професійної етики та поведінки прокурорів можна віднести: Рекомендацію Rec (2012) 11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції»¹⁹, документи Венеціанської комісії (Звіт Венеціанської комісії про європейські стандарти щодо

¹⁸ Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 07.11.2022)



¹⁹ Рекомендація Rec (2012) 11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції», прийнята 19.09.2012 на 1151 засіданні заступників міністрів 19.09.2012. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/old/files/rec_chodo_publ.PDF (дата звернення: 07.11.2022)



незалежності судової системи (частина II – прокуратура)²⁰, а також документи Консультативної ради європейських суддів та КРЕП (Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної Ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) КРЕП)²¹, Висновок № 9 (2014) «Про європейські норми і принципи стосовно прокурорів»²², Висновок № 13 (2018) КРЕП «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів»²³, Висновок № 16 (2021) КРЕП «Значення рішень міжнародних судів і договірних органів для практичної незалежності прокурорів»²⁴).

Стаття 4. Основні принципи професійної етики та поведінки прокурорів

Професійна діяльність прокурорів ґрунтується на принципах:

- верховенства права та законності;**
- поваги до прав і свобод людини і громадянина, недопущення дискримінації;**
- незалежності та самостійності;**
- політичної нейтральності;**
- презумпції невинуватості;**
- справедливості, неупередженості та об'єктивності;**
- професійної честі і гідності, формування довіри до прокуратури;**
- прозорості службової діяльності, конфіденційності;**
- утримання від виконання незаконних наказів та вказівок;**
- недопущення конфлікту інтересів;**
- компетентності та професіоналізму;**
- доброчесності, зразковості поведінки та дисциплінованості;**
- поваги до незалежності суддів.**

Принципи, визначені у коментованій статті Кодексу, встановлюють високі стандарти поведінки прокурорів та базові положення, якими прокурори повинні керуватися. Указані принципи визнаються та підтримуються в усіх

²⁰ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – Adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e) (дата звернення: 07.11.2022)

²¹ Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) КРЕС та Висновок № 4 (2009) КРЕП (Страсбург, 08.12.2009). URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 07.11.2022)



²² European norms and principles concerning prosecutors: Opinion № 9 (2014) CCPE (17.12.2014, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звернення: 07.11.2022)

²³ Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: Висновок № 13 (2018) КРЕП (Страсбург, 23.11.2018), пункт 20. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁴ Значення рішень міжнародних судів і договірних органів для практичної незалежності прокурорів: Висновок № 16 (2021) КРЕП (Страсбург, 26.11.2021). URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-16-2021-en/1680a4bd26> (дата звернення: 07.11.2022)

демократичних правових системах; закріплені на законодавчому рівні, проте кожен із них містить також морально-етичну складову, що полягає у формуванні відповідних правил прокурорської етики та цінностей професії.

Зокрема, вказані засади діяльності прокуратури регламентовані у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру». Також згідно з ч. ч. 2–4 ст. 19 цього Закону прокурор зобов'язаний: неухильно додержуватися присяги прокурора, виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень, не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури, а також вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію. Таким чином, вагомою складовою у законодавчо визначених загальних обов'язках прокурора є також професійна етика та її принципи.

Слід зазначити, що принципи професійної етики та поведінки прокурорів є вихідними ідеями, основоположними й універсальними показниками, які у цілому складають відповідний орієнтир для прокурорів у визначенні їхньої поведінки. Однак без додаткового тлумачення або коментарів положень Кодексу в окремих випадках можуть виникати труднощі під час їх практичного застосування. Тому цілком логічно, що коментарі до Кодексу сприятимуть додержанню прокурорами наявних правил професійної етики та ефективному впровадженню усіх його положень.

Наступні статті Кодексу присвячені розкриттю змісту кожного із зазначених принципів професійної етики та поведінки прокурорів, тому далі до них надано більш докладні коментарі, у тому числі шляхом роз'яснення правил прокурорської етики та наведення прикладів застосування окремих положень Кодексу. Це у свою чергу забезпечить чіткість їх розуміння та доступність для ознайомлення кожного прокурора і громадськості, що практично необхідно для досягнення бачення стратегії розвитку органів прокуратури «прокуратура ефективно реалізує конституційні функції на підставі найкращих стандартів професійної компетентності, етики та доброчесності»²⁵.

²⁵ Стратегія розвитку органів прокуратури на 2021–2023 роки, затверджена наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489. п. 1 розділу «Бачення, місія, цінності діяльності прокуратури». URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki> (дата звернення: 07.11.2022)

Розділ II

ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ПОВЕДІНКИ ПРОКУРОРА

Стаття 5. Верховенство права та законність

Професійна діяльність прокурора має ґрунтуватися на неухильному дотриманні конституційних принципів верховенства права та законності.

При здійсненні повноважень він зобов'язаний діяти відповідно до закону, своєчасно вживати вичерпних заходів для їх належного виконання.

1. Прокурори виконують свої функції з дотриманням принципу верховенства права, який передбачає повагу до таких фундаментальних цінностей, як неупередженість, прозорість, чесність, розсудливість, справедливість та сприяння якості правосуддя. З метою підвищення суспільної довіри до системи правосуддя прокурори завжди мають бути зацікавленими у забезпеченні дотримання указаних цінностей. Повага до верховенства права потребує найвищих етичних і професійних стандартів у поведінці прокурорів як під час виконання службових обов'язків, так і поза службою, що забезпечує довіру суспільства до правосуддя²⁶.

Порушуючи закон, прокурор може завдати шкоди авторитету прокуратури, сприяти неповазі до закону й підірвати довіру громадян до органів прокуратури.

У розумінні Конституційного Суду України верховенство права – це панування права в суспільстві, що потребує від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які мають втілювати ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, наприклад норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права мають спільну рису, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України.

Принцип верховенства права охоплює не лише змістовний аспект (правові відносини між людиною і прокуратурою як державним органом на засадах визнання людини вищою соціальною цінністю), але й процедурний аспект, який базується на вимогах відповідності правотворчої та правозастосовної практики певним стандартам.

Складовими принципу верховенства права є, зокрема, *правова*

²⁶ Independence, accountability and ethics of prosecutors: Opinion № 13 (2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (23.11.2018, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d> (дата звернення: 07.11.2022)

передбачуваність та правова визначеність, які необхідні для того, щоб учасники відповідних правовідносин мали можливість завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуто ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано²⁷.

Крім того, прокурор, з огляду на характер і зміст повноважень, може втручатись в окремі конвенційні права людини (так, клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою передбачає обмеження права на свободу та особисту недоторканність, погодження проведення окремих НСРД, обшуків – втручання в право на повагу до приватного і сімейного життя, житла і кореспонденції).

Під час такого втручання прокурор має дотримуватись вимог т.з. трискладового тесту для оцінки правомірності втручання у право – воно має відбуватись згідно із законом, мати легітимну мету та бути пропорційним (співвідношення між вжитими заходами та метою, якої прагнули досягти). Наприклад, у кримінальному провадженні прокурор, погоджуючи клопотання слідчого про арешт майна, не повинен керуватися можливістю вплинути в такий спосіб на власника майна задля прискорення його співпраці зі стороною обвинувачення.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість є однією з основних засад права, вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права²⁸.

2. Водночас прокурор зобов'язаний відстоювати закон, тому не може допускати дій та поведінки, які йому суперечать. Вчинок, який стосовно інших може розцінюватися як незначний проступок, у випадку прокурора, як правило, набуває широкого розголосу.

У практичній діяльності прокурору слід ураховувати, що принцип законності передбачає:

- верховенство закону стосовно всіх інших нормативно-правових актів;
- загальність законності, що означає регламентацію нормами права у суспільстві діяльності всіх без винятку державних органів та установ, юридичних осіб публічного й приватного права, а також фізичних осіб;
- невідворотність юридичної відповідальності за правопорушення, що означає своєчасне розкриття будь-якого протиправного діяння (реальність законності – досягнення фактичного виконання норм права в усіх видах діяльності);
- обумовленість законності режимом демократії, що визначає суворе дотримання двох типів правового регулювання: загальної заборони –

²⁷ Рішення КСУ від 11.10.2005 № 8-рп/2005 (абз. 3 п. 4 мотивувальної частини); Рішення КСУ від 31.03.2015 № 1-рп/2015 (реч. 2 абз. 1 пп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини).

²⁸ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 КК України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004. *Урядовий кур'єр*. 17.11.2004, № 219.

поширюється на органи державної влади та посадових осіб (дозволено тільки те, що прямо передбачено законом); загального дозволу – поширюється на громадян та їх об'єднання (дозволено все, що не заборонено законом).

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Основного Закону України органи державної влади, їх посадові особи (тобто суб'єкти владних повноважень) зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно з п. 3 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» додержання цього принципу визначено загальним обов'язком кожного прокурора.

У свою чергу Верховний Суд, застосовуючи вказане конституційне положення, висловив правову позицію, якою надано їх практичне тлумачення, зокрема «на підставі» означає, що суб'єкт владних повноважень повинен бути утвореним у порядку, визначеному Конституцією та законами України, зобов'язаний діяти на виконання закону, за умов та обставин, визначених ним; «у межах повноважень» – повинен приймати рішення та вчиняти дії відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх; «у спосіб» – зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми прийняття рішення або вчинення дії і повинен обирати лише визначені законом засоби²⁹.

За умови, коли порядок дій прокурора визначений у законодавстві лише в загальних рисах та не регламентований детальніше внутрішніми актами, надання правової дискреції у вигляді необмежених повноважень було б несумісним з принципом верховенства права. Отже, закон має з достатньою чіткістю визначати межі такої дискреції та порядок її здійснення, враховуючи законну мету цього заходу, щоб забезпечити особі належний захист від свавільного втручання³⁰.

Як зазначено у п. 12 Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (схвалена 25–26 березня 2011 року): «Від середини XX ст. досягнуто порозуміння між концепцією верховенства права та питанням дискреційних повноважень. Дискрецію як таку було сприйнято. Проте її слід обмежувати буквою та метою закону, яким повноваження надаються, а так само іншими елементами верховенства права, приміром, шляхом забезпечення кожному доступу до справедливих процедур у безсторонньому та незалежному суді та шляхом застосування закону послідовно і однаково до всіх і у спосіб, позбавлений свавільності та не позбавлений здорового глузду».

Вираз «згідно із законом» насамперед передбачає, щоб оскаржуване втручання прокурора мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки

²⁹ Постанова ВС від 11.03.2021 у справі № 826/7176/17. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/95439252> (дата звернення: 07.11.2022)

³⁰ Рішення ЄСПЛ у справі «Волохи проти України» від 02.11.2006 (заява № 23543/02), п. 49. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_138#Text (дата звернення: 07.11.2022)

для себе, а також це законодавство повинно відповідати принципу верховенства права³¹.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 5 Кодексу

Приклад 1. Слідчий слідчого відділу, здійснюючи досудове розслідування у кримінальному провадженні, без ухвали слідчого судді провів обшук у квартирі громадянина В. (у порядку ст. 233 КПК України). Обшук проведено за усним погодженням з прокурором, який не зважав на відсутність законних підстав для його проведення (невідкладність випадку, пов'язаного з рятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням особи, яка підозрюється у вчиненні злочину).

Приклад 2. Наступного дня прокурор виніс постанову про виділення матеріалів досудового розслідування щодо проведення обшуку. За цими матеріалами прокурор вніс відомості до ЄРДР щодо нового кримінального провадження. У подальшому слідчий суддя ухвалою відмовив у задоволенні клопотання про проведення обшуку в межах нового кримінального провадження у зв'язку із порушенням стороною обвинувачення вимог кримінального процесуального закону.

Приклад 3. Прокурор направив до суду обвинувальний акт поза межами строків досудового розслідування, вказавши на вихідних реквізитах дату останнього дня процесуального строку. Ухвалою суду кримінальне провадження з цієї підстави закрито. У подальшому, знаючи, що строки досудового розслідування пропущено і згідно із законом продовженню не підлягають, прокурор, не переслідуючи легітимної мети, вніс апеляційну скаргу на ухвалу суду про закриття кримінального провадження. Зазначені дії прокурором вчинено з метою приховування неналежного виконання ним службових обов'язків та уникнення відповідальності.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 5 Кодексу

Прокурором після встановлення відсутності підстав для подальшого звернення до суду з клопотанням про тримання під вартою підозрюваної особи (отримано інформацію про причину смерті потерпілої від загострення хронічного захворювання) невідкладно прийнято рішення про негайне звільнення затриманого з ізолятора тимчасового тримання шляхом винесення постанови про звільнення затриманого, яка була негайно виконана.

³¹ Рішення ЄСПЛ у справі «Полторацький проти України» (Poltoratskiy v. Ukraine) від 29.04.2003 (заява № 38812/97), п. 155. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_838#Text (дата звернення: 07.11.2022)

Стаття 6. Повага до прав і свобод людини і громадянина, недопущення дискримінації

При виконанні службових обов'язків прокурор має поважати права та свободи людини і громадянина відповідно до вітчизняних та міжнародних правових норм, усвідомлюючи, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Прокурор повинен ставитися до людей справедливо, уважно, доброзичливо, згідно із загальнолюдськими принципами моралі, не допускаючи дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

1. Права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. У свою чергу, держава в особі її органів та посадових осіб відповідає перед людиною за свою діяльність.

Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Під час виконання службових обов'язків прокурор має поважати права та свободи людини і громадянина відповідно до національних та міжнародних правових норм.

У правилах прокурорської етики зроблено акцент на необхідності поваги прокурором основоположних прав людини, з урахуванням того, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

У п. 1 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» закріплено обов'язок прокурора виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень. Будь-який зовнішній прояв зневажливого ставлення до людини, її прав і основоположних свобод, який є очевидним не лише для конкретної особи, а й усіх інших осіб, і виявляється у формі окремих висловів, жестів, навіть поглядів, з яких стає очевидним нешанобливе, зверхнє, зневажливе ставлення, є неприпустимим та аморальним у діяльності прокурора.

До основних міжнародно-правових актів, які визначають права і свободи людини, належать такі:

- Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 року;
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята Радою Європи 4 листопада 1950 року;
- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової

дискримінації, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 21 грудня 1965 року;

- Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 18 грудня 1979 року;

- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 16 грудня 1966 року;

- Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 16 грудня 1966 року;

- Конвенція про права дитини, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 20 листопада 1989 року;

- Конвенція про права осіб з інвалідністю, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 13 грудня 2006 року;

- Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1984 року;

- Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, прийнята Радою Європи 26 листопада 1987 року.

Одним з елементів механізму забезпечення прав і свобод людини є дотримання прокурорами у професійній діяльності правових позицій ЄСПЛ. Практика ЄСПЛ є джерелом права, тому використання цих позицій є обов'язком кожного прокурора та сприяє прийняттю законних та обґрунтованих рішень.

2. У службовій діяльності прокурор може стикатися з різними видами та формами дискримінації, яку необхідно чітко ідентифікувати та викорінювати, не допускаючи будь-якої пов'язаності її з діяльністю органів прокуратури.

Організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації з метою забезпечення рівних можливостей щодо реалізації прав і свобод людини та громадянина визначені у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року № 5207-VI, дія якого поширюється також на такі сфери суспільних відносин, як: правосуддя, державна служба, громадсько-політична діяльність тощо.

Дискримінація – ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними (ст. 1 вказаного Закону).

Ознаки раси або національності – це певні прояви морфологічних та фізіологічних властивостей людини, які свідчать про її належність до тієї чи іншої раси (європеїдної, негроїдної, монголоїдної тощо) або національності (українець, грузин тощо), зокрема колір шкіри, особливості волосся (пряме або

кучеряве), обличчя (розріз очей, ніс прямий або сплющений, губи повні або тонкі тощо). Національність також може проявлятися у мовних особливостях людини (володіння певними мовами, наявність чи відсутність акценту тощо).

Дискримінація за ознаками релігії полягає у неоднаковому ставленні до представників різних конфесій та релігійних громад, зокрема упередженому ставленні, нерівних умовах, утисках за ознаками релігійної належності. Така дискримінація може відбуватися під дією негативних стереотипів, які впливають на рішення органів державної влади не на користь відповідних осіб.

Дискримінація за ознакою місця проживання пов'язана з поточною або колишньою територіальною належністю особи. Така дискримінація проявляється у випадках, коли особа стикається з неможливістю реалізувати свої права або скористатися послугами через реєстрацію місця проживання у певній місцевості або через її відсутність.

Фраза «інші ознаки» означає відкритий перелік ознак, які ще можуть додаватися до згаданих. Так, практика ЄСПЛ до відкритого переліку захищених ознак, за якими заборонена дискримінація, додають ще сексуальну орієнтацію та гендерну ідентичність особи, членство у профспілках, ВІЛ-статус, інвалідність, генетичні захворювання особи тощо³².

Дискримінація може виявлятися у таких формах: пряма дискримінація, непряма дискримінація, підбурювання до дискримінації, пособництво у дискримінації, утиск.

Водночас не будь-яка відмінність у ставленні є дискримінацією. Відмінність у поводженні є дискримінаційною лише в тому випадку, якщо вона не має об'єктивного і розумного виправдання, тобто якщо вона не має законної мети або відсутня розумна відповідність використовуваних засобів і законної мети. Так, не вважаються дискримінацією дії, які не обмежують права та свободи інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними ознаками, щодо яких застосовуються позитивні дії, а саме:

- спеціальний захист з боку держави окремих категорій осіб, які потребують такого захисту;
- здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності окремих груп осіб, якщо такі заходи є необхідними;
- надання пільг та компенсацій окремим категоріям осіб у випадках, передбачених законом;
- встановлення державних соціальних гарантій окремим категоріям громадян;
- особливі вимоги, передбачені законом, щодо реалізації окремих прав осіб.

Така форма дискримінації, як *утиски*, може виявлятися у словесних образах, коментарях або натяках, спрямованих на приниження гідності

³² Пономарьов С.Ю., Федорович І.Ю. Запобігання та протидія дискримінації в Україні: посібник для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. Київ: Міжнародна організація з міграції, Представництво в Україні, 2014, С. 9.

людини через колір шкіри, етнічну належність, стать, інвалідність, сексуальну орієнтацію, або образливих сексистських, гомофобних, антисемітських тощо жартах, а також публічному поширенні (у тому числі в мережі Інтернет) такої інформації та інших печатних або графічних матеріалів, образливих жестах тощо.

Самостійною формою дискримінації є *підбурювання* до дискримінації, яка також може проявлятися у діяльності прокурора. Вказівки прокурора, рішення та інші службові й процесуальні документи, усне спілкування з колегами, іншими особами можуть містити заклики до дискримінації стосовно особи та/або групи осіб. Наприклад, проявом цієї форми дискримінації може бути вказівка слідчому процесуального керівника у кримінальному провадженні стосовно крадіжки у лікарні в умовах неочевидності про допит усіх мігрантів, які перебувають на стаціонарному лікуванні у відповідному закладі охорони здоров'я, та обшук їхнього майна.

До інших проявів дискримінації, зокрема, належать такі: *віктимізація, сегрегація, оголошення наміру дискримінувати, злочини на ґрунті нетерпимості (т.з. hate crimes)*³³.

Дискримінаційні дії можуть відбуватися відкрито або таємно, вони можуть набувати поширення, виконуватися окремими особами або анонімними групами, можуть бути одиничними або систематичними, незначними або серйозними, що завдає психічної, матеріальної або фізичної шкоди жертвам.

Дискримінаційною є поведінка прокурора, який у спілкуванні з колегою, що має фізичні вади, використовував прізвисько, яке на них указувало, та поширював у робочих чатах відповідні мему.

Правила прокурорської етики зобов'язують прокурора у ставленні до кожної людини орієнтуватися на сприяння її блага, на здійснення добра, докладаючи для цього максимальних зусиль. Також необхідно сприймати осмислено те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Слід уникати зневажливих висловлювань, прокурор має бути особливо обачним, аби його зауваження не мали расистського забарвлення та не були, навіть мимоволі, образливими для груп меншин у суспільстві. Важливо враховувати, що актом дискримінації може бути розцінене навіть висловлювання жартома.

Прокурор повинен утримуватися від використання висловів, які можуть бути зневажливими для тієї чи іншої статі, а також не допускати поведінки, яка може бути сприйнята як образлива, агресивна, погрозна, надто фамільярна чи неприпустима з інших причин. Так, не відповідають згаданим нормі дії прокурора, який під час допиту потерпілої від домашнього насильства в суді при формулюванні питань використовував вислови, які могли вказувати на те, що особа сама винна у вчиненому щодо неї акті, та зазначав, що такі форми поведінки є традиційними.

³³ Там само. С. 25–31.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 6 Кодексу

Приклад 1. Під час інтерв'ю для журналу заступник керівника обласної прокуратури повідомив інформацію про кримінальне правопорушення, вчинене в м. Ужгороді, суть якого сформулював таким чином: «Місцеві цигани знову крадуть по магазинах міста». Інтерв'ю було опубліковане у місцевому журналі.

Приклад 2. При обранні запобіжного заходу прокурор в обґрунтуванні ризиків зробив акцент на мусульманському віросповіданні особи та належності до азербайджанської громади з метою включення такої особи до «групи ризику», можливої втечі та необхідності обрання запобіжного заходу, пов'язаного з обмеженням волі.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 6 Кодексу

При ознайомленні з матеріалами кримінального провадження до групи адвокатів долучилась особа з вадами зору, що суттєво впливало на строк ознайомлення. Прокурор звернувся до суду з клопотанням про встановлення конкретного строку для ознайомлення з матеріалами, після спливу якого сторона кримінального провадження вважалась б такою, що реалізувала своє право на доступ до матеріалів, вказавши, що метою обмеження такого права є не дискримінація особи через особливості зору, а забезпечення прав усіх учасників кримінального провадження, в тому числі на розумний строк його досудового розслідування і судового розгляду.

Стаття 7. Незалежність та самостійність

При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність.

У прийнятті конкретних рішень він повинен бути самостійним, керуватися вимогами закону, морально-етичними принципами професії, відмежовуватися від будь-яких корисливих та приватних інтересів, політичного впливу, тиску з боку громадськості та засобів масової інформації.

1. Незалежність прокурора не є привілеєм чи прерогативою окремого прокурора. Також це не право, а обов'язок, який покладається на кожного прокурора для того, щоб дати йому можливість чесно та неупереджено

здійснювати свої повноваження на основі законів і доказів, без зовнішнього тиску чи впливу та без побоювання будь-якого втручання³⁴.

Конституція України встановила основи організації та функціонування прокуратури України. Виконання покладених на неї функцій є самостійним видом державної діяльності. Прокуратура – організаційно незалежна державно-правова інституція, яка виконує особливі, властиві тільки їй функції, взаємодіє з усіма гілками державної влади і є важливим елементом у забезпеченні балансу між ними³⁵.

Прокуратура є незалежним органом, існування якого має ґрунтуватися на законі на найвищому можливому рівні. У демократичних країнах ні парламент, ні урядовий орган не повинні намагатися неналежним чином впливати на окремі рішення, прийняті прокурорами стосовно окремих справ, з метою визначення того, як кримінальне переслідування має проходити у конкретному провадженні, чи змушувати прокурорів змінювати їх рішення.

Прокурор – «початковий суддя», уповноважений перевіряти законність та пропорційність дій, пов'язаних з розслідуванням кримінального правопорушення, той факт, що розслідування або призводить до обвинувачення або ні, той факт, що розслідування проведене виключно з метою правильного застосування закону та заходів публічної дії відповідно до правильного застосування закону та завдань кримінального провадження³⁶.

Тому належне виконання прокурорами різних, але взаємодоповнюючих із суддями функцій є необхідною гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення правосуддя. Прокурори мають бути незалежними у виконанні своїх повноважень так само, як і судді, а також діяти незалежно один від одного³⁷.

Прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених Законом України «Про прокуратуру».

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні

³⁴ European norms and principles concerning prosecutors (The Rome Charter): Opinion № 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors (17.12.2014, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звернення: 07.11.2022)

³⁵ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) від 10.09.2008 № 15-рп/2008 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v015p710-08> (дата звернення: 07.11.2022)

³⁶ Права людини та верховенство права: звіт робочої групи Консультативної Ради Європейських Прокурорів (CCPE-GT). (Страсбург, 08.03.2018). URL: <https://rm.coe.int/report-of-the-22nd-meeting-of-the-ccpe-gt-8-9-february-2018-strasbourg/168089ff4f> (дата звернення: 07.11.2022)

³⁷ Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) КРЕС та Висновок № 4 (2009) КРЕП (Страсбург, 08.12.2009). URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 07.11.2022)



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 службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.

Незалежність прокурорів включає як інституційну, внутрішньосистемну, так й особисту, які необхідні для прийняття ними об'єктивних та справедливих рішень. Також це водночас і спосіб мислення, і набір інституційних та функціональних механізмів. Перше стосується визначення таких відносин між прокуратурою та іншими суб'єктами владних повноважень; друге – процедур прийняття на службу та умови служби, дисциплінарного провадження, особливостей внутрішньої організації та адміністративної підпорядкованості прокурорів; третє – фактичної незалежності прокурора та його психологічного ставлення до неї. Тож незалежність прокурора – ключова передумова неупередженого вирішення юридичних справ відповідно до внутрішнього переконання прокурора, що ґрунтується на вимогах закону.

Незалежність прокурорів означає, що прокурори вільні від незаконного втручання у виконання своїх обов'язків з метою забезпечення повного дотримання та застосування закону і принципу верховенства права, а також не піддаються політичному тиску або незаконному впливу будь-якого роду. Це стосується як прокуратури в цілому, так і її окремого органу та прокурорів³⁸.

Зовнішня та внутрішня незалежність прокурорів та прокуратур має забезпечуватись якимось незалежним органом, таким як Рада прокурорів³⁹.

Вказівки, які отримують прокурори та прокуратури від інших органів або від своїх керівників, повинні бути засновані на нормах, що містять конкретні гарантії законності та транспарентності таких вказівок, які повинні завжди надаватися з метою застосування закону за поваги до прав людини та основних свобод⁴⁰.

Статус, винагорода та поводження з прокурорами, а також фінансові, кадрові та інші ресурси для прокуратур мають бути порівнянними із суддівськими та визначатися з урахуванням важливості завдання та роботи прокурорів⁴¹.

При здійсненні своїх функцій прокурори та, за необхідності, члени їхніх сімей та майно мають бути захищені⁴².

Тож місія прокурора є складною і важкою: вона потребує професіоналізму, певних рис характеру, мужності, рівноваги та рішучості.

³⁸ Independence, accountability and ethics of prosecutors: Opinion № 13 (2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (23.11.2018, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d> (дата звернення: 07.11.2022)

³⁹ Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors: Opinion № 16 (2021) of the Consultative Council of European Prosecutors (26.11.2021, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-16-2021-en/1680a4bd26> (дата звернення: 07.11.2022)

⁴⁰ Там само.

⁴¹ Там само.

⁴² Там само.

Володіння цими якостями повинно бути визначальним критерієм як при доборі прокурорів, так і протягом всієї їхньої кар'єри. Процес юридичної освіти, відбір кандидатів та навчання мають забезпечити дотримання таких критеріїв. Однак ці особистісні вимоги до кандидатів не є достатніми для забезпечення незалежності прокурорів. Статус і незалежність прокурорів повинні бути чітко встановлені і гарантовані законом⁴³.

Відповідно до вимог Будапештських принципів прокурор повинен виконувати свої службові обов'язки справедливо і без страху, прихильності або дискримінації, не підпадаючи під вплив індивідуальних або групових інтересів і тиску громадськості та засобів масової інформації, а також прагнути забезпечити у разі потреби діалог та командну роботу⁴⁴.

Незалежність прокурорів передбачає незалежність від усіх форм зовнішнього впливу та є необхідною умовою інституційної спроможності ефективного виконання ними функціональних повноважень. Згідно з пунктом 5 частини першої статті 3 Закону України «Про прокуратуру» незалежність прокурорів визначається як одна з основних засад діяльності прокуратури, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків.

З цією метою у чинному законодавстві визначений набір організаційних, процедурних та інших інструментів, призначених для забезпечення незалежності окремих прокурорів і прокуратури в цілому, які, звісно, можна зміцнювати та вдосконалювати. До них належать інститут прокурорського самоврядування, чітке окреслення адміністративних та організаційних повноважень Генерального прокурора і керівників органів прокуратури, відмежування цих повноважень від процесуальних повноважень і засобів законного здійснення процесуальних ієрархічних прерогатив, а також покращена структура, яка підтримує внутрішню (індивідуальну) незалежність прокурорів. Проте заходи забезпечення незалежності потребують пильної уваги до їх фактичної реалізації і повинні підкріплюватися позитивним підходом з боку всіх, хто залучений до практичної діяльності прокуратури⁴⁵.

У Законі України «Про прокуратуру» визначені гарантії незалежності прокурора, яка насамперед забезпечується:

- 1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та

⁴³ Independence, accountability and ethics of prosecutors: Opinion № 13 (2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (23.11.2018, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d> (дата звернення: 07.11.2022)

⁴⁴ European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors «The Budapest guidelines». Adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31.05.2005. URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5> (дата звернення: 07.11.2022)

⁴⁵ Щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року: коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/16802e75b6> (дата звернення: 07.11.2022)

іншими законами;

3) заборобою незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;

4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;

5) належним матеріальним, соціальним 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 захисту.

Незалежність прокурорів необхідна для виконання своєї місії. Це зміцнює їхню роль у правовій державі та суспільстві, а також є гарантією того, що система правосуддя працюватиме справедливо та ефективно і що всі переваги незалежності суддів будуть реалізовані. Таким чином, подібно до незалежності, гарантованої суддям, незалежність прокурорів не є прерогативою чи привілеєм, наданим в їх інтересах, а гарантією в інтересах справедливого, неупередженого та ефективного правосуддя, яке захищає як публічні, так і приватні інтереси відповідних осіб⁴⁶.

Незалежність і самостійність прокурорів наразі розглядаються ЄСПЛ лише в обмеженому обсязі, на відміну від прецедентного права щодо суддів, яке є більш широким. Ці поняття щодо прокурорів стосувалися лише окремих рішень. Однак оскільки незалежність і автономія органів прокуратури є, на думку КРЕП, неодмінним доповненням до незалежності судової влади, вказівки, надані в рішеннях, які містять посилення на судову практику, також можуть певною мірою застосовуватися (*mutatis mutandis*) до прокурорів⁴⁷.

У демократичному суспільстві як суди, так і слідчі органи повинні бути незалежними від політичного тиску, а отже, в інтересах суспільства підтримувати довіру до незалежності та політичного нейтралітету органів прокуратури держави⁴⁸.

Крім того, щоб розслідування було ефективним, особи, відповідальні за проведення розслідування, повинні бути незалежними та неупередженими як за законом, так і на практиці. Це означає не лише відсутність ієрархічного чи інституційного зв'язку з причетними до подій, а й практичну незалежність⁴⁹.

⁴⁶ Bordeaux Declaration «Judges and Prosecutors in a Democratic Society»: CCJE Opinion № 12 (2009) and CCPE Opinion № 4 (2009) on the Relations Between Judges and Prosecutors in a Democratic Society (08.12.2009, Strasbourg), p. 27. URL: <https://rm.coe.int/1680747391> (дата звернення: 07.11.2022)

⁴⁷ Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors: Opinion № 16 (2021) CCPE (26.11.2021, Strasbourg), p. 17. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-16-2021-en/1680a4bd26> (дата звернення: 07.11.2022)

⁴⁸ Рішення ЄСПЛ «Guja v. Moldova» від 12.02.2008 (заява № 14277/04), § 86 and 90.

⁴⁹ Рішення ЄСПЛ «Kolevi v. Bulgaria» від 05.11.2009 (заява № 1108/02), §193; «Ramsahai and Others v. the Netherlands» від 15.05.2007 (заява № 52391/99), §§ 321–332; «Khaindrava and Dzamashvili v. Georgia» від 08.06.2010 (заява № 18183/05), §§ 59–61; «Tahsin Acar v. Turkey» [GC] від 08.08.2004 (заява № 26307/95), §§ 222–225; «Güleç v. Turkey» від 27.07.1998 (заява № 21593/93), § 82; «Scavuzzo-Hager and Others v.

Повинен існувати достатній елемент громадського контролю за розслідуванням або його результатами, щоб забезпечити відповідальність як на практиці, так і в теорії, підтримувати довіру громадськості до дотримання владою верховенства права та запобігати будь-яким проявам змови чи толерантності протиправних дій⁵⁰.

Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень необхідних заходів для усунення загрози (*див. коментар до ст. 13 Кодексу*).

Прикладами звернення з повідомленням про загрозу незалежності до Ради прокурорів України є:

- щодо незаконного впливу та тиску з боку керівництва прокуратури області. Так, за ініціативи керівництва обласної прокуратури декілька місяців поспіль прокурор окружної прокуратури позбавлявся премії. Про причини вказаного позбавлення премії прокурору не повідомляли (до запровадження системи оцінювання якості роботи прокурора);

- щодо висловлення погроз прокурорам у кримінальних провадженнях через заклики у соціальних мережах до вчинення неправомірних дій стосовно них;

- щодо поширення стороною захисту неправдивої інформації стосовно прокурорів з метою зміни ними процесуальної позиції у кримінальному провадженні.

Правила прокурорської етики зобов'язують прокурора активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність, яке може виявлятися у формі впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність.

Прокурор повинен бути незалежним у своєму статусі та поведінці.

Для визначення терміна «вплив», на нашу думку, слід користуватися тлумаченнями Верховного Суду, який вказує, що поняттям «впливу» охоплюється, зокрема, використання дружніх, родинних, особистих стосунків з особою, уповноваженою на виконання функцій держави, тощо. Такий вплив полягає в тому, що службова особа завдяки своєму становищу вживає заходів до вчинення дій іншими особами (які їй непідпорядковані і які не перебувають від неї в службовій залежності), де використовує службовий авторитет, свої зв'язки зі службовими особами, інші можливості, обумовлені займаною посадою⁵¹.

У свою чергу, посиленою формою впливу є тиск.

Також до форм впливу належать такі, як: позбавлення певних благ, переваг, у тому числі діяння, що мають законний характер; неправомірне використання повноважень прокурором вищого рівня стосовно прокурора

Switzerland від 07.02.2006 (заява № 41773/98), §§ 78 and 80-86; and «Ergi v. Turkey» від 28.07.1998 (заява № 23818/94), §§ 83-84.

⁵⁰ Рішення ЄСПЛ «Angelova v. Bulgaria» від 13.06.2002 (заява № 38361/97), ECHR 2002 IV, § 140.

⁵¹ Постанова КАС ВС від 29.03.2021 у справі № 554/5090/16-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96074938> (дата звернення: 07.11.2022)

нижчого рівня або керівником стосовно підлеглого (надмірний контроль); порушення трудового законодавства; надмірна критика; систематична відмова від застосування заходів заохочення за наявності підстав; втручання в особисте життя та розголошення відповідних відомостей.

Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини.

Втручання – це створення протиправних перешкод у професійній діяльності прокурора.

2. Під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону. Прокурори зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог закону, а також погоджувати з ними прийняття певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації ними функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом.

Незалежність та самостійність мають суттєву різницю. Незалежність уможливорює свободу внутрішніх переконань, цінностей та виключає можливість втручання у діяльність прокурорів інших органів державної влади, що є ключовою умовою самостійності. Прояв самостійності має більшу особистісну відповідальність, оскільки це здатність діяти та приймати рішення одноособово, керуючись вимогами закону, морально-етичними принципами професії, з дотриманням рівності всіх перед законом і судом, презумпції невинуватості, справедливості.

Відмежування прокурорів від будь-яких корисливих і приватних інтересів означає, що неприпустимим є використання будь-яким прокурором свого службового становища для власної вигоди або особистої та фінансової користі для своєї сім'ї чи третіх осіб. При прийнятті конкретних рішень вирішальне значення для прокурора не можуть мати вимоги громадськості, політичні звернення чи повідомлення засобів масової інформації.

Самостійність прокурора є вагомою складовою забезпечення змагальності у кримінальному провадженні та всіх видах судочинства, в яких він бере участь. Зокрема, принцип змагальності передбачає самостійне обстоювання стороною обвинувачення і стороною захисту їхніх правових позицій, прав, свобод і законних інтересів засобами, передбаченими КПК України (ч. 1 ст. 22). Отже, самостійність прокурора передбачає його вільну участь у дослідженні оцінки доказів, обговоренні й прийнятті рішення відповідно до закону та власних переконань; самостійне визначення позиції у кримінальному провадженні, тактики і стратегії підтримання публічного обвинувачення; самостійне формулювання і викладення суду своєї думки як з питань, що виникають у ході судового розгляду, так і тих, що підлягають вирішенню при постановленні вироку, тощо. Тож прокурор, здійснюючи свої повноваження, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється.

Таким чином, незалежність і самостійність прокурорів мають вагоме значення для незалежності судової системи. Функція прокурора з відстоювання та захисту прав людини (як підозрюваних і обвинувачених осіб, так і потерпілих) найкраще здійснюється за умови незалежності прокурора від виконавчої та законодавчої влади під час прийняття рішень і неухильного дотримання різних функцій суддів і прокурорів.

Загальні процесуальні гарантії включають в себе норми, що забезпечують інституційну або функціональну незалежність прокурорів як у складі судової, так і виконавчої влади⁵². Крім того, в деяких державах-членах прокурори захищені від незаконного тиску додатковими гарантіями, такими як обов'язок здійснювати кримінальне провадження за будь-які правопорушення, крім малозначних (на підставі необхідності дотримання принципу законності). У деяких державах, де діє принцип дискреційних повноважень при здійсненні досудового розслідування, велике значення має прозорість офіційних керівних вказівок⁵³.

В інших державах прокуратури мають ієрархічну структуру, в якій прокурори вищого рівня мають право давати вказівки та інструкції підпорядкованим прокурорам. Незважаючи на це, в правових системах держав-членів існують гарантії, що забезпечують ефективність і незалежність органів, що розслідують кримінальні провадження стосовно високопоставлених прокурорів. Такими гарантіями є:

- передача кримінального провадження до іншого органу прокуратури або іншого органу досудового розслідування;
- особливий порядок розслідування кримінальних проваджень, в яких підозрюваними є прокурори;
- відсторонення від посади прокурора, підозрюваного у вчиненні злочину;
- загальні гарантії, такі як забезпечення функціональної незалежності прокурорів від їх керівництва і судовий контроль діяльності прокуратури⁵⁴.

Прокурори повинні у будь-якому випадку бути спроможними без перешкод переслідувати державних посадових осіб за вчинені ними кримінальні правопорушення, зокрема корупцію, зловживання службовим становищем, перевищення влади та грубі порушення прав людини⁵⁵.

Тому в демократичній державі, яка ґрунтується на верховенстві права, лише закон забезпечує основу для політики обвинувачення, а незалежність прокурорів у більш загальному сенсі визначається як наявність у них достатніх засобів, а також влади, компетенції і повноважень, необхідних для належного виконання завдань прокуратури.

⁵² Рішення ЄСПЛ у справі «Колеві проти Болгарії» від 05.02.2010 (заява № 1108/02). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-95607> (дата звернення: 07.11.2022)

⁵³ Там само.

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ European norms and principles concerning prosecutors (The Rome Charter): Opinion № 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors (17.12.2014, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звернення: 07.11.2022)

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 7 Кодексу

Приклад 1. Керівник кадрового підрозділу прокуратури області повідомив прокурору про необхідність написання заяви про звільнення із займаної посади. Після відмови від написання вказаної заяви між ними відбулася розмова, що за такої умови буде застосовано інший дієвий спосіб його звільнення.

Приклад 2. Заступник прокурора області виніс постанову про закриття кримінального провадження стосовно підозрюваного за відсутності в його діях складу злочину, не будучи у складі групи прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво. Цими діями він здійснив втручання та вплив на службову діяльність іншого прокурора.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 7 Кодексу

До прокурора звернувся народний депутат України щодо кримінального провадження, у якому прокурор був процесуальним керівником досудового розслідування. Народний депутат України зазначив, що прокурор не може погоджувати будь-які процесуальні документи, вчиняти активні процесуальні дії у цьому кримінальному провадженні, а також притягувати фігурантів цього провадження до кримінальної відповідальності, оскільки це політичне замовлення. Прокурор звернувся до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності.

Стаття 8. Політична нейтральність

Прокурори зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати свої службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

Принцип політичної нейтральності – вимога забезпечити обмеження широкого кола політичних прав для прокурорів з метою створення умов для належного виконання ними своїх професійних обов'язків, а також заборона перешкоджання законній політиці, рішенням і діям публічної влади, що включає:

- правове закріплення політичної нейтральності як засади діяльності прокуратури у профільному законі;
- недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення прокурорів;

- відмову від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій;
- обмеження свободи слова та інформації з політичних питань під час виконання професійних обов'язків;
- забезпечення прозорості у відносинах з особами, які виконують політичні функції;
- дотримання вимог стосовно обмежень щодо політичної діяльності, встановлених законом;
- недопущення використання свого службового становища в політичних цілях у будь-який спосіб.

Політична нейтральність включає два головних аспекти: перший – внутрішнє переконання прокурора, його ставлення до політики, політичної діяльності та безпосередній вплив цього на прийняття ним конкретних рішень; другий – зовнішній прояв, дії та поведінка прокурора, які публічно засвідчують його переконання або погляди під час виконання своїх службових обов'язків та поза службою. Тобто політична нейтральність ґрунтується на сталій упевненості громадськості у його моральному схваленні. Таке ставлення має бути підкріплене цілковитим відстороненням прокурорів (як фактичним, так і видимим) від політичної плутанини та утриманням від будь-якої участі у зіткненнях політичних сил у політичних процесах.

Без сумніву, досвід, набутий за межами сфери права, чи то в політиці, чи то в будь-якій іншій діяльності, може обґрунтовано вважатися фактором, який підвищує кваліфікацію прокурора. Разом із тим якщо до призначення на посаду прокурор брав участь у політичному житті, обіймав посади, які цілком дозволяли йому публічно висловлювати особисту думку чи діяти від імені певних партій або груп, то, набувши статусу прокурора, він має відкласти політичні симпатії чи партійні інтереси, коли приносить присягу прокурора та бере на себе зобов'язання сумлінним виконанням повноважень прокурора сприяти утвердженню верховенства права, законності та правопорядку, бути принциповим, чесно і неупереджено виконувати свої обов'язки.

Чинне законодавство містить обмеження – прокурор не може належати до політичної партії, бути її членом чи займатися політичною діяльністю (ч. 3 ст. 18 Закону України «Про прокуратуру»). Прокурори зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків (ч. 1 ст. 40 Закону України «Про запобігання корупції»).

Вступаючи на службу в прокуратуру, громадянин, будучи членом політичної партії, повинен зупинити членство в цій партії. Порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній визначається статутом політичної партії. Громадянин України має право в будь-який час зупинити чи припинити своє членство в політичній партії шляхом подання заяви до відповідних статутних органів політичної партії. Членство в політичній партії зупиняється чи припиняється з дня подання такої заяви та не потребує додаткових рішень. З цього ж дня припиняється перебування його на

будь-яких виборних посадах у політичній партії. Проте членство в політичній партії членів, обраних на посади керівника та заступника керівника політичної партії, припиняється з дня, наступного за днем обрання нового керівника чи його заступника⁵⁶.

Згідно з ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Представництво в суді інтересів держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України може здійснюватися прокурором Офісу Генерального прокурора або обласної прокуратури виключно за письмовою вказівкою чи наказом Генерального прокурора або його першого заступника чи заступника відповідно до компетенції.

Тож правила прокурорської етики зобов'язують прокурора здійснювати свої повноваження з дотриманням такої засади діяльності прокуратури, як політична нейтральність, у тому числі не допускаючи намагання перешкодити законній політиці, рішенням чи діям публічної влади.

Призначення на посаду прокурора не потребує, щоб прокурор відмовлявся від права на свободу вираження поглядів, участі в зборах і асоціаціях, які гарантовані іншим членам суспільства. Однак він не повинен публічно висловлювати свою думку щодо політичних питань, поточної політичної ситуації в країні, не має права обговорювати ці питання з учасниками судочинства.

Прокурор не може демонструвати свої політичні переконання або погляди та вчиняти інші дії, що будь-яким способом можуть засвідчувати його особливе ставлення до певних політичних сил, партій чи блоків. Професійна етика зобов'язує прокурора докладати активних зусиль для уникнення цього у будь-якому вигляді, у тому числі з необережності та неухважності, оскільки це вказує лише на намагання прокурора створити видимість політичної нейтральності. Так, правила прокурорської етики забороняють використовувати політичну символіку під час виконання службових обов'язків і поза службою, у тому числі на приміщеннях, одязі, транспортних засобах тощо (*також див. коментар до ст. 22 Кодексу*).

Тож вимога політичної нейтральності визначає основи поведінки, метою якої є унеможливлення ризиків політичної заангажованості.

Прикладами діяльності, яка може бути розцінена як така, що суперечить політичній нейтральності і не може суміщатися з посадою прокурора, є: участь у передвиборчих кампаніях політичних партій чи кандидатів на виборах усіх рівнів, передбачених законодавством України; висування кандидатом на виборах усіх рівнів; активна публічна підтримка чи, навпаки, – агресивні

⁵⁶ Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. *Голос України*. 2001. 12 трав. № 82.

регулярні нападки на певну політичну партію чи окремого кандидата; публікація у соціальних медіа інформації, яка ідентифікує автора / авторку як представника партії і одночасно містить публічні заяви, які можуть бути розцінені як підтримка певної політичної партії чи кандидата; діяльність, яка може бути розцінена як публічна політична підтримка чи опозиція певній політичній партії чи кандидату.

**Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає
вимогам статті 8 Кодексу**

Приклад 1. Прокурор став керівником передвиборчого штабу кандидати у народні депутати України.

Приклад 2. Вступаючи на посаду, прокурор не зупинив членство в політичній партії.

**Приклад поведінки прокурора, яка відповідає
вимогам статті 8 Кодексу**

Дружина прокурора окружної прокуратури є членом політичної партії. Указаного прокурора призначено старшим групи прокурорів – процесуальних керівників у кримінальному провадженні за ч. 2 ст. 346 КК України. У подальшому голові цієї партії оголошено підозру у вчиненні кримінального правопорушення. Прокурор письмово повідомив керівника прокуратури та надав заяву про неможливість брати участь у цьому кримінальному провадженні у зв'язку з необхідністю виконання вимог політичної нейтральності.

Стаття 9. Презумпція невинуватості

Прокурор має керуватися принципом презумпції невинуватості на всіх етапах кримінального провадження. Він повинен враховувати всі обставини незалежно від того, свідчать вони проти підозрюваного (обвинуваченого) чи на його користь, вживати заходів для гарантування права особи на справедливий судовий розгляд.

Прокурор має бути переконаний, що всі проведені слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії та зібрані докази дають достатні підстави для звинувачення особи у вчиненні кримінального правопорушення.

При виконанні прокурором повноважень у кримінальному провадженні поводження з особою, вина якої у вчиненні кримінального правопорушення не встановлена обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили, має відповідати поводженню з невинуватою особою.

1. Принцип презумпції невинуватості є гарантією дотримання прав підозрюваного та обвинуваченого у кримінальному процесі, обов'язковою складовою справедливого судового розгляду й однією з основних засад системи кримінальної юстиції. У параграфі 2 ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, ст. 11 Загальної декларації прав людини, ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 62 Конституції України і ст. 17 КПК України вказано, що особа є невинуватою у вчиненні кримінального правопорушення і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили. У положеннях Закону України «Про прокуратуру» презумпція невинуватості є однією із засад діяльності прокуратури.

Метою принципу презумпції невинуватості є захист особи, стосовно якої здійснюється / здійснювалося кримінальне провадження, від будь-яких виявлених у зв'язку із цим форм осуду від публічної влади, унаслідок чого піддано сумніву непричетність такої особи до вчинення кримінального правопорушення, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Лише обвинувальний вирок суду є тим судовим актом, у якому повинна бути встановлена винуватість особи у вчиненні кримінального правопорушення, тому інші акти публічної влади не можуть містити жодних позицій щодо винуватості особи, навіть у вигляді припущень стосовно такої винуватості⁵⁷.

Європейський суд з прав людини констатував порушення принципу презумпції невинуватості у рішеннях у справах:

«Довженко проти України» – порушення презумпції невинуватості численними газетними статтями з повідомленнями щодо кримінального провадження. У деяких статтях посадові особи органу досудового розслідування та прокурори чітко зазначали, що підозрюваний вчинив вбивства, незважаючи на те, що провадження ще тривало⁵⁸.

«Шагін проти України» – порушення презумпції невинуватості численними пресконференціями та інтерв'ю, в яких прокурори вказували, що підозрюваний замовив кілька замахів на вбивство, незважаючи на те, що провадження ще тривало⁵⁹.

«Гребчук проти України» – порушення презумпції невинуватості рішенням про закриття кримінальної справи проти заявниці, які були сформульовані у висловах, які не залишають сумніву щодо погляду на те, що заявниця вчинила злочин. Зокрема, у рішенні слідчий використав слова: «в

⁵⁷ Рішення КСУ у справі за конституційною скаргою Кротюка О.В. щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 4 ч. 1 ст. 284 КПК України (справа щодо презумпції невинуватості) від 08.06.2022 № 3-р(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-22#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

⁵⁸ Рішення ЄСПЛ у справі «Довженко проти України» від 12.01.2012 (заява № 36650/03). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_845#Text (дата звернення: 07.11.2022)

⁵⁹ Рішення ЄСПЛ у справі «Шагін проти України» від 10.12.2010 (заява № 20437/05). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_612#Text (дата звернення: 07.11.2022)

діях (заявниці) є склад злочину» та «моменту, коли (заявниця) вчинила злочин»⁶⁰.

ЄСПЛ неодноразово вказував, що дія принципу презумпції невинуватості поширюється, зокрема, на публічні висловлювання стосовно підозрюваної особи – учасника кримінального провадження.

Слід принципово розрізняти повідомлення про те, що когось просто підозрюють у вчиненні злочину, та чітку заяву про те, що особа вчинила злочин, зроблену за відсутності остаточного вироку. Посадовим особам важливо обережно ставитися до будь-яких висловлювань у своїх виступах, якщо вони оприлюднюють свої заяви ще до судового розгляду справи та визнання особи винною у вчиненні певного злочину. Заяви про вину особи у вчиненні злочину, в якому вона підозрюється, які передують оцінці відповідних фактів компетентним судом, зроблені високопосадовцями органів, які здійснюють досудове розслідування, впливають на формування у громадськості думки про вину особи до того, як вона буде доведена відповідно до закону.

Такі висловлювання можуть бути зроблені як прокурором чи слідчим, які здійснюють досудове розслідування кримінального провадження, так і працівниками пресслужб органів системи кримінальної юстиції. Водночас чим вищою є посада публічного службовця, який допускає висловлювання, що зачіпає питання винуватості особи (наприклад, коментує для ЗМІ затримання чи повідомлення про підозру), тим більш вагомою його позиція є для суспільства і тим більшою мірою вона формує ставлення до цієї особи. Отже, посадовці найвищого рівня – Генеральний прокурор, його заступники, керівники обласних та окружних прокуратур, які в силу своєї посади зобов'язані надавати коментарі суспільству в ЗМІ, мають бути максимально виваженими та стриманими в частині надання такій особі характеристик доведення вини.

Розголошення персональних даних, демонстрація фотографій підозрюваних осіб, табличок на дверях службових кабінетів із зазначенням ПІБ, посади таких осіб, які дозволяють ідентифікувати таку особу, формують у суспільства негативне ставлення до особи, вина якої не визнана судом у встановленому законом порядку, а сам орган досудового розслідування та прокурори, подаючи клопотання про обрання запобіжного заходу чи інші процесуальні документи в інших формах судового контролю, мають упереджене ставлення до підозрюваної особи, оскільки суспільство вже визначило цю особу винною у вчиненні кримінального правопорушення.

Повідомлення особі про підозру, складання слідчим та затвердження прокурором обвинувального акта на стадії досудового розслідування, розгляд справи у підготовчому провадженні не вирішують наперед визнання її винуватою у вчиненні злочину. Лише один орган у державі наділений таким

⁶⁰ Рішення ЄСПЛ у справі «Грабчук проти України» від 21.09.2006 (заява № 8599/02). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_118#Text (дата звернення: 07.11.2022)

правом – це суд, який відповідно до Конституції України є носієм судової влади, що здійснює правосуддя в умовах законності, незалежності, гласності та змагальності⁶¹.

Необхідно встановити баланс між інтересами суспільства знати інформацію щодо пріоритетних справ та захистом честі особи. Прокурор, якщо це входить до його повноважень, повинен подбати про те, щоб затриманий своїми діями не став предметом публічної зацікавленості ЗМІ та щоб особи, які беруть участь у справі, були належним чином захищені від тиску та ризику переслідування з боку ЗМІ⁶².

Оскільки прокурорами також забезпечується участь і у справах, де особа, яка притягується до відповідальності, не має статусу «підозрюваного» чи «обвинуваченого», тобто поза межами кримінального провадження, необхідно визначити, чи діє принцип презумпції невинуватості. Зокрема, КУпАП передбачає обов'язкову участь прокурора у справах про притягнення осіб до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Це питання необхідно розглядати крізь призму застосування ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики ЄСПЛ. Вихідну точку у встановленні того, чи має застосовуватися кримінально-правовий аспект ст. 6 Конвенції, слід визначати за критеріями, наведеними в рішенні у справі «Енгель та інші проти Нідерландів»⁶³.

Адміністративні правопорушення, щодо яких передбачено обов'язкову участь прокурора, за своєю природою та санкцією тяжіють до кримінальних правопорушень, тому прокурору необхідно забезпечувати дотримання презумпції невинуватості у справах про адміністративні правопорушення в тому ж обсязі, що й в кримінальному провадженні.

2. Презумпція невинуватості, що розглядається як процесуальна гарантія в контексті самого кримінального провадження, визначає вимоги щодо: тягара доведення, правових презумпцій факту і права, привілею проти самообвинувачення, досудового оприлюднення елементів справи, передчасних висловлювань публічних обвинувачів, суддів або інших представників держави щодо вини особи.

Порушення презумпції невинуватості можливе також у письмовій формі через відповідні формулювання у процесуальних документах. Наприклад, у практичній діяльності досить часто виникають випадки, коли під час звернення з клопотаннями про тимчасовий доступ до речей і документів, про проведення обшуку, накладення арешту слідчі або прокурори не вказують, що

⁶¹ Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 05.06.2019 у справі №727/8388/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82703170> (дата звернення: 07.11.2022)

⁶² Про взаємовідносини між прокурорами та засобами масової інформації: Висновок № 8 (2013) КРЕП, (Єреван, 8–9.10.2013). URL: <https://rm.coe.int/ccpe-2013-op8ru/1680a20cb5> (дата звернення: 07.11.2022)



⁶³ Рішення ЄСПЛ у справі «Енгель та інші проти Нідерландів» (Engel and Others v. the Netherlands) від 12.01.2012 (заява № 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), §§ 82–83. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57479> (дата звернення: 07.11.2022)

особу підозрюють у скоєнні кримінального правопорушення (злочину), що забезпечувало б дотримання принципу презумпції невинуватості, а, навпаки, зазначають: «вчинив злочин...», «вина підтверджується...», «своїми злочинними діями...». Таким чином, порушуються ст. 17 КПК України, ст. 62 Конституції України та коментована стаття Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів.

Задовольняючи такі клопотання, слідчий суддя послуговується тією інформацією, що надає прокурор, і, як наслідок, погоджується з нею та досить часто дублює формулювання. Тому слідчі судді в указаних випадках автоматично можуть порушувати принцип презумпції невинуватості.

Водночас отримання доказів у кримінальному провадженні на підставі процесуальних рішень, які порушують цей принцип, може бути підставою для визнання таких доказів недопустимими.

Прокурори повинні забезпечувати, щоб збирання доказів і кримінальні провадження розпочиналися та проводилися відповідно до чинного кримінального процесуального закону. При цьому вони зобов'язані додержуватися принципів, викладених у Конвенції та інших міжнародно-правових документах, зокрема презумпції невинуватості, права на справедливий суд.

Для прокурора (так само, як і для захисника) не може бути «бажаних» свідчень певного змісту, що задовольняють його тільки тому, що вони збігаються з його припущеннями і версією. Кожен із них під час судового розгляду має виявляти чесне ставлення до доказів, виключаючи недобросовісність у відстоюванні своєї позиції (наприклад, посилення на докази, здобуті незаконним шляхом, тощо).

Прокурори завжди повинні захищати права обвинувачених осіб на справедливий суд, зокрема забезпечувати те, щоб докази на користь обвинуваченої особи були надані відповідно до законодавства або принципів справедливого суду. Для забезпечення цього обов'язку прокурори:

- захищають права обвинуваченої особи у співпраці із судом та іншими відповідними органами;
- надають обвинуваченій особі належну інформацію, яка підтверджує або спростовує вину, в найкоротший можливий термін відповідно до законодавства і принципів справедливого суду;
- перевіряють законність і конституційність отримання наданих доказів;
- відмовляються від використання доказів, щодо яких існують обґрунтовані підстави вважати, що вони були отримані за допомогою незаконних методів, які грубо порушують права підозрюваного, особливо у випадку застосування тортур або жорстокого поводження, прагнуть забезпечити вжиття належних заходів щодо осіб, відповідальних за використання таких методів⁶⁴.

⁶⁴ Стандарти професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів, прийняті 23.04.1999. Міжнародною асоціацією прокурорів URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx) (дата звернення: 07.11.2022)

3. Принцип презумпції невинуватості у правових позиціях суду визначається як одна з основних гарантій справедливого судового розгляду, що має такі ознаки:

1) діє стосовно будь-якої особи до моменту, коли щодо такої особи буде винесене остаточне судове рішення про визнання її винною;

2) дія принципу припиняється лише внаслідок судової процедури «доведення вини відповідно до закону», виключно в порядку кримінального провадження з дотриманням інших гарантій ст. 6 Конвенції;

3) обов'язок вважати особу невинуватою, який випливає з цього принципу, поширюється не лише на органи слідства та суду, а й на будь-яких посадових осіб держави;

4) порушення цього принципу може відбуватися як шляхом прийняття посадовою особою певного рішення, так і шляхом висловлювань на адресу особи, які мають характер публічних;

5) порушення презумпції має місце лише тоді, коли воно спричинило чи становить потенційну загрозу спричинення порушення прав особи.

Конституційний Суд України у своїй практиці також надав тлумачення презумпції невинуватості, звернувши увагу на те, що переконання слідчого і прокурора у вчиненні особою злочину не означає доведення її винуватості, яка відповідно до конституційно закріпленого принципу презумпції невинуватості особи може бути встановлена лише обвинувальним вироком суду. Зібрані досудовим слідством докази винуватості особи перевіряються і оцінюються судом під час розгляду справи у суді, за результатами якого суд постановляє виправдувальний або обвинувальний вирок, визнаючи особу відповідно невинуватою або винуватою у вчиненні злочину⁶⁵. Тому висновок про винуватість особи у вчиненні злочину не може вважатися легальним та легітимним доти, доки його не буде відображено судом в обвинувальному вирокі. Вказаний принцип не лише забороняє передчасне висловлення думки самим судом про те, що особа, яку обвинувачено у вчиненні злочину, є винною, допоки це ще не доведено відповідно до закону, а й поширюється на заяви, які роблять представники сторони обвинувачення стосовно проваджень, що тривають.

Презумпція невинуватості порушується у випадку, коли твердження посадової особи стосовно обвинуваченої особи відображає думку про те, що вона є винуватою, тоді як її вина не була попередньо доведена відповідно до закону. Згідно з практикою ЄСПЛ цього достатньо, навіть за відсутності жодного формального висновку чи думки, що існує деяка підстава припустити, що посадова особа ставиться до обвинуваченого як до винуватої особи у вчиненні злочину⁶⁶. Тобто є суттєва різниця між твердженнями про те, що особа лише підозрюється у вчиненні певного злочину, і відвертим

⁶⁵ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30.01.2003 № 3-рп/2003. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03> (дата звернення: 07.11.2022)

⁶⁶ Рішення ЄСПЛ у справі «Грабчук проти України» від 21.09.2006 (заява № 8599/02). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_118 (дата звернення: 07.11.2022)

визнанням того, що особа його вчинила (рішення у справах «Гребчук проти України», «Шагін проти України»).

Звісно, принцип презумпції невинуватості не заважає органам прокуратури інформувати громадськість про стан розслідування в кримінальних провадженнях. Однак він зобов'язує робити це з усією необхідною стриманістю, делікатністю та обачністю, щоб дотримати відповідні права та гарантії людини, визначені ст. 62 Конституції України та п. 2 ст. 6 Конвенції («Алене де Рібемон проти Франції»).

Публічні повідомлення, в яких містяться відомості, що дають змогу легко ідентифікувати осіб, також не узгоджуються з дотриманням презумпції невинуватості, адже подібні повідомлення спонукають громадськість повірити у винність осіб та надають попередню оцінку фактам ще до того, як це зроблять наділені відповідними повноваженнями судді. Згідно з практикою ЄСПЛ у такому випадку, з'ясовуючи, чи становить оскаржувана заява державної посадової особи порушення п. 2 ст. 6 Конвенції, суд не надає вирішального значення характеру чи результатам подальшого судового провадження (справа «Шагін проти України»)⁶⁷.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 9 Кодексу

Приклад 1. Прокурором в угоді про визнання винуватості вказано третіх осіб, стосовно яких стверджується, що вони у співучасті з особою, стосовно якої укладається угода, вчинили кримінальне правопорушення, що не підтверджено обвинувальним вироком суду⁶⁸.

Приклад 2. Прокурор організував зустріч з Х. – фігурантом кримінального провадження за фактом вчинення злочину, передбаченого ч. 3 ст. 191 КК України, на якій поінформував останнього, що йому для уникнення кримінальної відповідальності необхідно дати свідчення, навіть якщо це не відповідає дійсності, про підписання фіктивних договорів директором ТОВ «Новобудови», у якому Х. працював бухгалтером.

Приклад 3. Після проголошення обвинувального вироку суду, вийшовши із зали судового засідання, прокурор дав інтерв'ю місцевому телеканалу, у якому зазначив: «Цьому злочинцю Ф., який є крадієм і шахраєм, дуже пощастило, що суд не призначив реальне покарання – позбавлення волі строком на 4 роки, але прокуратура буде подавати апеляцію».

⁶⁷ Рішення ЄСПЛ у справі «Шагін проти України» від 10.12.2009 (заява № 20437/05). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_612 (дата звернення: 07.11.2022)

⁶⁸ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 23.12.2021 № 34дп-21. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2021/12/23/2168> (дата звернення: 07.11.2022)

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 9 Кодексу

Під час публічного брифінгу ЗМІ щодо підстав затримання та повідомлення про підозру особі заступник Генерального прокурора зазначив: «Сьогодні прокурорами Офісу Генерального прокурора групі осіб було повідомлено про підозру у вчиненні привласнення та розтрата коштів в особливо великих розмірах. Зауважую, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду».

Стаття 10. Справедливість, неупередженість та об'єктивність

Прокурор зобов'язаний діяти справедливо, неупереджено, додержуючись вимог закону щодо підстав, порядку та умов реалізації повноважень прокуратури в межах її функцій. Він має бути об'єктивним у відносинах з органами влади, громадськістю та окремими особами й усвідомлювати соціальну значимість прокурорської діяльності, міру відповідальності перед суспільством.

Стаття Кодексу регламентує, що прокурор повинен діяти виключно у визначеному законодавством обсязі функцій та повноважень органів прокуратури, а також вказує на основоположні критерії поведінки – справедливість, неупередженість, законність, об'єктивність, відповідальність.

Етичні стандарти професійної поведінки потребують від прокурорів дотримання мінімальних гарантій справедливості у взаємовідносинах при виконанні ними службових повноважень. Прокурор повинен визнавати право кожної із сторін кримінального провадження на всіх етапах його розгляду: право на захист, адекватну можливість ознайомлення з документами кримінального провадження, представлення аргументів і доказів та відповіді на аргументи і докази протилежної сторони в усній або письмовій формі, отримання консультацій від захисника чи інших кваліфікованих осіб на власний вибір, бути представленим захисником на всіх етапах кримінального провадження, право на перекладача, оскарження рішень, дій та бездіяльності слідчого чи прокурора тощо.

Прокурорам слід привертати увагу інших у їхньому законному сподіванні на справедливість. Особливу увагу потрібно приділяти найбільш вразливим особам: жертвам, свідкам, людям похилого віку, дітям та неповнолітнім, інвалідам, малозабезпеченим особам з розумінням ситуацій, з якими вони стикаються, іноземцям, відірваним від свого знайомого середовища та/або які не розуміють мови та процедури.

При виконанні своїх службових обов'язків, у тому числі під час

розслідування та судового розгляду, прокурори мають виявляти обачність і стриманість, зокрема, вони повинні утримуватися від висловлення політичних, філософських або релігійних переконань, особистої ворожнечі або проявів презирства або насильницького ставлення до будь-якої людини через антипатію, яку його / її поведінка може надихати, навіть якщо воно заслуговує на суворе засудження⁶⁹.

У законодавстві не дається визначення термінам «об'єктивність» та «неупередженість», які фактично наводяться як синоніми, однак вони не є тотожними.

Так, на нашу думку, об'єктивність у контексті кримінального провадження характеризує повноту та всебічність розслідування, використання всіх передбачених законом форм та методів доказування. Водночас неупередженість характеризує скоріше відсутність у прокурора стереотипів та упереджень стосовно як учасників кримінального провадження, так і процесу розслідування в цілому. Неупередженість передбачає, що прокурор у кримінальному провадженні має виявляти як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання⁷⁰.

Проте є й тісний зв'язок між цими поняттями, необ'єктивність часто зумовлюється упередженістю, яка призводить до свідомого ігнорування прокурорами обставин, що викривають або навпаки виправдовують підозрюваного, або відсутністю відповідної мотивації до здобуття відповідних доказів.

Також слід звернути увагу, що необхідна передумова неупередженості – незалежність. Прокурор може бути незалежним, проте не бути неупередженим (у тому чи іншому випадку). Однак прокурор, який не є незалежним, не може за визначенням бути неупередженим (на інституційній основі).

Відповідно до Висновку 16 (2021) КРЄП від 26.11.2021 посилені гарантії незалежності, що застосовуються до суддів, слід також застосовувати до прокурорів виходячи з характеру виконуваних ними обов'язків⁷¹.

Зважаючи на практику застосування основоположних засад у питаннях незалежності суддів та прокурорів, для роз'яснення питань професійної етики та поведінки прокурорів доцільно звертатися до міжнародних документів, які врегульовують питання поведінки суддів.

Так, поняття «незалежність» та «неупередженість» наведені у Коментарі

⁶⁹ Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: Висновок № 13 (2018) КРЄП (Страсбург, 23.11.2018), п. п. 60, 61. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 07.11.2022)



⁷⁰ Белоусов Ю. та ін. Прокурор: керує? координує? наглядає? розслідує: звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу». Київ: СТ-Друк, 2017. С. 85.

⁷¹ Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors: Висновок № 16 (2021) КРЄП (Страсбург, 26.11.2021), розділ IV, пункт В, підпункт 10. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-16-2021-en/1680a4bd26> (дата звернення: 07.11.2022)

щодо Бангалорських принципів поведінки суддів.

Неупередженість стосується способу мислення або ставлення суду до питань і сторін у конкретній справі. Слово «неупереджений» передбачає відсутність упередженості як реальної, так і суб'єктивної. Слово «незалежність» відображає чи втілює традиційну конституційну цінність – незалежність. Само собою воно передбачає не лише спосіб мислення чи ставлення у процесі безпосереднього виконання суддівських функцій, але й статус чи ставлення до інших, зокрема до виконавчої гілки влади, яка базується на об'єктивних умовах чи гарантіях⁷².

Найбільш поширеним прикладом порушення принципу неупередженості у кримінальному провадженні є так званий обвинувальний ухил усього процесу розслідування.

Так, на засіданні Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів щодо причетності певних осіб до вчинення кримінальних правопорушень прокурор допустив твердження, які ґрунтувалися лише на чутках і публікаціях у засобах масової інформації. Такі висловлювання прокурора через їх необ'єктивність і явний суб'єктивізм безперечно можуть зашкодити його репутації як прокурора, породжуючи сумніви у його неупередженості, наявності заздалегідь сформованої позиції на рахунок інших осіб у своїй повсякденній роботі, що може негативно позначитися на прийнятті рішень, зокрема спрямування у певному напрямі досудового розслідування, а отже, зашкодити авторитету прокуратури в цілому (рішенням кадрової комісії від 20.08.2020 № 196дп-20 на прокурора накладено дисциплінарне стягнення у виді догани).

Упередженість може виявлятися у словесній або фізичній формі. Прикладом можуть бути епітети, образливі звертання, принизливі прізвиська, створення негативних стереотипів, невдалі жарти на основі стереотипів (які стосуються, зокрема, статі, належності до певної культури або раси тощо), погрози, залякування або ворожі дії, які дають можливість зробити висновок про наявність зв'язку між расовою або національною приналежністю та злочином, а також згадки про певні особисті якості, що не стосуються провадження. Упередженість також може виявлятися у жестах, вигляді чи поведінці⁷³.

У Коментарі щодо Бангалорських принципів поведінки суддів звертається увага, що будь-які обов'язки та інтереси, які суддя міг мати протягом своєї професійної кар'єри до його призначення на посаду судді, можуть враховуватися для оцінки його неупередженості.

Також суддя не може вагатися під впливом партійних інтересів, суспільного тиску чи страху критики. Іноді вага суспільної думки може схилитися у бік конкретного бажаного результату. Однак, виконуючи свої повноваження, він повинен бути стійким до впливу такого суспільного

⁷² Коментарі щодо Бангалорських принципів поведінки суддів, вересень 2007 рік / Управління ООН з наркотиків та злочинності. Global Affairs Canada. С. 42.

⁷³ Там само. С. 67.

резонансу. Суддя не повинен брати до уваги те, наскільки учасники провадження популярні чи непопулярні в суспільстві, серед ЗМІ, посадових осіб чи власної сім'ї або друзів. Суддя не може дозволити будь-яким родинним, суспільним чи політичним зв'язкам впливати на будь-яке його рішення у конкретному кримінальному провадженні⁷⁴. Вказане повною мірою стосується й прокурора, зокрема враховуючи його роль у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування та судового розгляду.

У судових засіданнях виникають різні ситуації, які багато в чому залежать від етичності учасників судового розгляду. Прокурор не повинен упереджено ставитися до учасників судочинства; робити необґрунтовані та образливі зауваження про сторони, адвокатів, учасників судочинства й свідків. Усі присутні в суді мають право на належне ставлення, яке свідчить про повагу до їх людської гідності, прав та основоположних свобод⁷⁵.

Крім того, прокурор має враховувати думки та інтереси потерпілих і вчиняти або сприяти вчиненню дій для забезпечення того, щоб потерпілі були поінформовані про свої права та перебіг провадження. Прокурору не слід ініціювати або продовжувати переслідування, якщо неупереджене розслідування на основі наявних доказів виявило, що обвинувачення є необґрунтованим⁷⁶.

Також намагатися діяти так, щоб його поведінка вселяла в будь-якого розсудливого спостерігача впевненість у його об'єктивності. Тому прокурори зобов'язані уникати коментарів, висловів, жестів чи дій, які можна обґрунтовано сприйняти як доказ байдужості чи неповаги до будь-кого.

Якщо поведінка прокурора свідчить про його зацікавленість у результатах розгляду кримінального провадження чи іншої судової справи, необ'єктивність та упередженість, будь-хто з учасників судового процесу вправі заявити відвід прокурору⁷⁷.

Відповідно до Модельного кодексу поведінки державних службовців (Рекомендація № R (2000) 10, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи на 106 сесії 11.05.2000) державний службовець повинен здійснювати свої повноваження відповідно до закону і тих законних вимог та етичних стандартів, що стосуються його чи її функцій, завжди поводитись таким чином, щоб була забезпечена віра громадськості у чесність, безсторонність і ефективність публічної влади.

Зокрема, навіть поїздка прокурора з обвинуваченим і захисником в

⁷⁴ Там само. С. 46, 67.

⁷⁵ Рішення КДКП від 29.03.2018 № 138дп-18 URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/03/29/551> (дата звернення: 07.11.2022)

⁷⁶ Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної Ради Європейських Суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної Ради Європейських Прокурорів (Страсбург. 08.12.2009). URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

⁷⁷ Рішення КДКП від 13.02.2019 № 46дп-19. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2019/02/13/1223> (дата звернення: 07.11.2022)

одному автомобілі до будівлі суду, а також спілкування з обвинуваченим після судового засідання може викликати негативне ставлення громадськості⁷⁸.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 10 Кодексу

Приклад 1. Прокурор К. перед судовим засіданням у приміщенні суду під час спілкування з обвинуваченим звернувся з наполегливим проханням до останнього заявити клопотання про відкладення розгляду кримінального провадження через погіршення стану здоров'я, оскільки у К. були невідкладні сімейні справи. З цією метою прокурор радив обвинуваченому, які дії необхідно вчинити, щоб судове засідання не відбулось. Також пояснив обвинуваченому, що не хоче сам заявляти клопотання, оскільки не бажає зривати судові засідання.

Дізнавшись про цей факт, після початку судового засідання представник потерпілої сторони заявив про відвід прокурору, мотивуючи це тим, що поведінка прокурора свідчить про його зацікавленість у результатах розгляду кримінального провадження, необ'єктивність та упередженість. Зокрема, зазначив, що чув, як прокурор перед судовим засіданням під час спілкування з обвинуваченим підбурював останнього ввести в оману суд та зірвати розгляд кримінального провадження.

Приклад 2. Прокурор у приміщенні суду після оголошення ухвали про обрання міри запобіжного заходу стосовно підозрюваного на адресу його матері неодноразово висловлювала свій намір помістити її сина до в'язниці. Такі дії викликають сумнів в об'єктивності та неупередженості прокурора.

Стаття 11. Професійна честь і гідність. Формування довіри до прокуратури

Прокурор повинен постійно дбати про свою компетентність, професійну честь і гідність.

Своєю доброчесністю, принциповістю, компетентністю, неупередженістю та сумлінним виконанням службових обов'язків сприяти підвищенню авторитету прокуратури та зміцненню довіри громадян до неї.

У разі поширення неправдивих відомостей, які принижують його честь, гідність і ділову репутацію, за необхідності вживає заходів до спростування такої інформації, у тому числі в судовому порядку. Сприяти йому в цьому повинні керівники відповідних прокуратур.

⁷⁸ Рішення Кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів від 12.08.2020 № 185дп-20. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/dvp.html?_m=publications&_t=rec&id=279040&fp=150 (дата звернення: 07.11.2022)

1. Формування довіри до прокуратури – одне з основних завдань професійної етики прокурора. Реалізація такого завдання можлива лише за умови спільної та постійної роботи прокурорів над авторитетом інституту прокуратури у суспільстві, що досягається їх кропіткою та відповідальною працею, доброчесністю, принциповістю, компетентністю, неупередженістю прокурорів та сумлінним виконанням ними службових обов'язків.

З цього випливає повсякчасний обов'язок прокурора підтримувати честь і гідність своєї професії, завжди поводитись професійно, дотримуючись законів та правил прокурорської етики, завжди бути чесним і старанним, вільним від будь-яких надмірних впливів, добре обізнаним щодо відповідних правових та соціальних подій, а також поінформованим і стежити за змінами у законодавстві, що стосуються його діяльності⁷⁹.

У законодавстві, як відомо, немає визначень понять гідності й честі, що є цілком закономірним. Але, незважаючи на відсутність легальних дефініцій указаних цінностей особи, гідність і честь, зокрема, належать до морально-етичних явищ глобального характеру, оскільки це не тільки правові, а й важливі філософські категорії.

У понятті «гідність» розкривається ставлення людини до самої себе і ставлення до неї з боку суспільства як самоцінності безвідносно до особистих якостей і заслуг. В його основу покладено уявлення про моральну рівність людей, ким би вони не були і який б суспільний стан не займали. Гідність має будь-яка людина. Це означає, з одного боку, наявність самосвідомості, відповідальності та вимогливості до себе з боку самої особистості, а з другого – шанобливе ставлення суспільства, визнання за людиною певних прав. Берегти свою гідність, зокрема професійну, на практиці означає відповідність індивіда вимогам моралі, професійної етики, а також певний рівень моральної культури оточуючих людей, що дозволяє бачити в іншому подібного собі.

Під поняттям «честь» слід розуміти зовнішню оцінку особи з боку суспільства чи соціальної спільноти, членом якої вона є. Поняття «честь» і «гідність» доволі близькі, взаємозалежні, однак не тотожні⁸⁰.

Згідно з Нормами професійної відповідальності та переліком необхідних прав та обов'язків прокурорів, які прийняті Міжнародною Асоціацією прокурорів 23.04.1999, прокурори зобов'язані завжди підтримувати честь та гідність професії, вести себе професійно, відповідно до закону, правил та етики їх професії, в будь-який час дотримуватись найбільш високих норм чесності.

Відповідно до Модельного кодексу поведінки державних службовців (Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи на 106 сесії 11.05.2000) державний службовець

⁷⁹ European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors «The Budapest guidelines». Adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31.05.2005. URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5> (дата звернення: 07.11.2022)

⁸⁰ Харитонов Є.О., Харитонova О.І., Голубева Н.Ю. Цивільний кодекс України: науковий-практичний коментар. Київ, 2009. С. 261.

повинен завжди поводитись таким чином, щоб була забезпечена віра громадськості у чесність, безсторонність і ефективність публічної влади.

Професійна честь потребує від прокурора підтримувати репутацію своєї професії (ділової репутації), захищати інтереси професійної спільноти, до якої він належить. Досягнення та успіхи окремих працівників прокуратури формують авторитет професії, тому саме правила прокурорської етики орієнтують прокурорів на збільшення довіри громадян до прокуратури, зміцнення її авторитету в суспільстві і захист професійної честі.

2. Довіра громадян до органів прокуратури, її авторитет у суспільстві – це те, на що можуть спиратись прокурори при здійсненні своїх повноважень. Тому надважливо для сучасної демократичної держави, щоб прокуратура в суспільстві мала належну підтримку, сприймалася відповідним чином як інституція, що діє на основі верховенства права і забезпечує дотримання прав людини. Така довіра і авторитет у суспільстві досягаються завдяки доброчесності, принциповості, компетентності, неупередженості та сумлінному виконанню прокурорами службових обов'язків, стандарти яких визначені в Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів.

Підвищувати авторитет прокуратури та зміцнювати довіру громадян згідно з ч. 2 ст. 11 Кодексу прокурори мають своєю активною поведінкою. Так, прокурори окружної прокуратури подали позов у порядку господарського судочинства в інтересах держави про припинення використання підприємством та повернення державі земельної ділянки водного фонду (водосховища) загальною площею 724 га. З урахуванням принципової позиції прокурора зазначений позов судом задоволено в повному обсязі. Указаний позов заявлено завдяки компетентності та професіоналізму прокурора окружної прокуратури, який, фахово орієнтуючись у чинному законодавстві, сумлінно виконуючи свої обов'язки, у взаємодії з органами виконавчої влади вчасно отримав необхідну інформацію та підготував якісну позовну заяву.

За іншої активної зразкової поведінки прокурор при виконанні своїх службових обов'язків протистояв корупційним проявам з боку адвоката, не вступив з ним у позаслужбові стосунки корисливого характеру та викрив його замах на передачу незаконної винагороди, з якою адвоката було затримано на місці.

Водночас сформований рівень авторитету та довіри до органів прокуратури може бути підірваний унаслідок протиправної поведінки прокурорів, порушення етичних правил поведінки або неналежного виконання службових обов'язків.

Відповідно до рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 05.09.2018 у справі № 9901/711/18 керування прокурором транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння є усвідомленим грубим порушенням не тільки вимог закону, але й правил прокурорської етики, адже підриває авторитет і довіру до органів прокуратури загалом і ставить під

сумнів компетентність і професіоналізм такого прокурора зокрема⁸¹. Іншим рішенням цього ж суду констатовано, що зустріч прокурора у робочий час з учасниками кримінальних проваджень поза межами приміщення прокуратури призводить до встановлення негативної суспільної думки населення щодо органів правопорядку⁸².

3. Право на повагу до честі та гідності, недоторканність ділової репутації має кожна особа. Згідно з чинним цивільним законодавством (ст. ст. 297, 299 ЦК України) воно належить до особистих немайнових прав. Прокурори, як і будь-які інші особи, у повному обсязі користуються цими правами, зокрема і правом на захист.

У коментованій статті Кодексу закріплено два основні правила прокурорської етики: по-перше, захищати свою честь, гідність та ділову репутацію, якщо це пов'язано з професійною діяльністю прокурора, є не правом, а його обов'язком; по-друге, керівники відповідних прокуратур зобов'язані сприяти в цьому прокурору. Указані правила прокурорської етики спрямовані на захист репутації та авторитету прокуратури від деформації.

Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини (абз. 2 ч. 5 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру»).

Можна навести такі висновки ЄСПЛ:

«Альберт-Енгельман-Гезельшафт проти Австрії» – правдивість оціночних суджень неможливо довести. Однак навіть якщо твердження були оціночними судженнями, все одно потрібно проаналізувати, чи ґрунтуються вони на достатніх фактах, адже оціночні судження, які не мають під собою жодного фактичного підґрунтя, можуть бути визнані надмірними.

«Прагер і Обершлік проти Австрії» – надто серйозні обвинувачення заявника не мали достатніх фактичних підстав, мали вигляд надмірно упереджених. Заявнику не вдалося продемонструвати ні своєї сумлінності, ні дотримання норм журналістської етики. Його дослідження не видаються достатніми для того, щоб обґрунтувати висунення настільки серйозних обвинувачень⁸³.

«Барфод проти Данії» – критика не може мати особистого характеру⁸⁴.

Відповідно до положень пункту 3 рішення Конституційного Суду України у справі про поширення відомостей від 10.04.2003 № 8рп/2003 проблеми, пов'язані з особливостями реалізації права громадян на свободу

⁸¹ Рішення КАС ВС від 05.09.2018 у справі № 9901/711/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76404030> (дата звернення: 07.11.2022)

⁸² Рішення КАС ВС від 01.02.2018 у справі № П/9901/19/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72064758> (дата звернення: 07.11.2022)

⁸³ Рішення ЄСПЛ у справі «Прагер і Обершлік проти Австрії» від 22.03.1995 (заява № 15974/90) URL: <http://cedem.org.ua/library/sprava-prager-i-obershlik-proty-avstriyi> (дата звернення: 07.11.2022)

⁸⁴ Рішення ЄСПЛ у справі «Барфод проти Данії» від 22.02.1989 (заява № 11508/85) URL: <http://cedem.org.ua/library/sprava-barfod-proty-daniyi-2> (дата звернення: 07.11.2022)

вираження поглядів і критику стосовно дій (бездіяльності) посадових та службових осіб, неодноразово були предметом розгляду Європейського суду з прав людини. Застосовуючи положення ст. 10 Конвенції про захист прав людини та основних свобод в рішеннях у справах «Нікула проти Фінляндії», «Яновський проти Польщі» та інших, Суд підкреслює, що межі допустимої інформації щодо посадових та службових осіб можуть бути ширшими, порівняно з межами такої ж інформації щодо звичайних громадян.

Поширенням інформації вважається опублікування її у пресі, передання по радіо, телебаченню чи з використанням інших засобів масової інформації; поширення в мережі Інтернет чи з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку; викладення в характеристиках, заявах, листах, адресованих іншим особам; повідомлення в публічних виступах, в електронних мережах, а також в іншій формі хоча б одній особі. Недостовірною вважається інформація, яка не відповідає дійсності або викладена неправдиво, тобто містить відомості про події та явища, яких не існувало взагалі або які існували, але відомості про них не відповідають дійсності (неповні або перекручені)⁸⁵.

У разі якщо окремих прокурор піддається несправедливій критиці, поширенню стосовно нього неправдивих відомостей, він має право та професійний етичний обов'язок на спростування цієї інформації або інші засоби правового захисту згідно з чинним законодавством. Проте в таких випадках, а також у випадках, коли помилкова інформація поширюється щодо осіб, залучених до кримінального провадження чи судового розгляду, в яких він брав участь, краще, щоб будь-яка відповідна дія виходила від керівника прокуратури або представника прокуратури чи відомчої пресслужби. Така організація дій у відповідь мінімізує необхідність використання прокурором свого права на відповідь, що гарантується кожній людині, а також ризик надмірної «персоналізації» конфлікту⁸⁶.

Наказом Генерального прокурора від 11.11.2020 № 520 «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури» управління інформаційної політики Офісу Генерального прокурора, підрозділи з питань інформаційної політики або інших уповноважених працівників обласних прокуратур зобов'язано налагодити і підтримувати ефективні канали комунікації, механізми тривалого партнерства з медіа з метою оперативного інформування громадськості та засобів масової інформації про діяльність органів прокуратури. Систематично здійснювати моніторинг та аналіз інформаційного простору щодо висвітлення діяльності органів прокуратури у засобах масової інформації, повідомлень про кримінальні правопорушення та

⁸⁵ Аліна Кальова. Поширення недостовірної інформації: Велика Палата ВС розтлумачила основні аспекти: Судово-юридична газета (юридичний Інтернет-ресурс) від 10.01.2022. URL: <https://sud.ua/ru/news/sudebnaya-praktika/225724-poshirennya-nedostovirnoyi-informatsiyi-velika-palata-vs-roztlumachila-osnovni-aspekti> (дата звернення: 07.11.2022)

⁸⁶ Про взаємовідносини між прокурорами та засобами масової інформації: Висновок № 8 (2013) КРЕП, (Єреван, 8–9.10.2013). URL: <https://rm.coe.int/ccpe-2013-op8ru/1680a20cb5> (дата звернення: 07.11.2022)

інші порушення закону з метою встановлення підстав для вжиття заходів прокурорського реагування. Зміст матеріалів критичного характеру невідкладно доводити до відома керівників органів прокуратури⁸⁷.

Частина третя коментованої статті Кодексу зобов'язує керівників прокуратур сприяти у спростуванні неправдивих відомостей, які принижують честь, гідність і ділову репутацію прокурора.

Так, у випадку виявлення фактів поширення неправдивих відомостей стосовно прокурора він має повідомляти про такі обставини безпосереднього керівника з наданням необхідних матеріалів для їх спростування. Отримані відомості можуть бути спрямовані керівником підрозділу обласної прокуратури чи керівником окружної прокуратури до керівника обласної прокуратури для організації спростування такої інформації.

Виходячи зі змісту згаданого наказу Генерального прокурора від 11.11.2020 № 520, функції комунікації із суспільством та інформування громадськості про діяльність органів прокуратури покладено на підрозділи та уповноважених працівників з питань інформаційної політики, які, у свою чергу, безпосередньо вживають необхідних заходів.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 11 Кодексу

Приклад 1. Під час досудового розслідування у кримінальному провадженні за процесуальну позицію та прийняті рішення у провадженні прокурора та начальника відділу піддано критиці, зміст якої виходить за межі обґрунтованої та прийнятної, містить прямі образливі висловлювання і твердження про вчинення ними злочинів, тобто здійснено поширення неправдивих відомостей, які принижують їх честь, гідність і ділову репутацію. Відповідна неправдива інформація була опублікована на інтернет-сторінках ЗМІ та озвучена в ефірах телеканалів.

За вказаних обставин керівник обласної прокуратури, будучи обізнаним із ситуацією, не вжив жодних заходів для спростування неправдивої інформації, що призвело до формування стійкої та переконливої суспільної думки у неправомірних діях прокурорів, підірвало авторитет прокуратури та знівелювало довіру громадян до неї (*порушення ч. 3 ст. 11 Кодексу*).

Приклад 2. Начальник відділу обласної прокуратури повідомив прокурору про необхідність звільнення із займаної посади за власним бажанням. Останній відмовився виконувати незаконну вказівку у зв'язку з відсутністю жодних прорахунків у роботі та наявністю професійних досягнень. На запитання прокурора про справедливість і чесність при прийнятті рішення начальник відділу відповів, що ці принципи керівництву

⁸⁷ Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури: наказ Генерального прокурора від 11.11.2020 № 520. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0520905-20> (дата звернення 07.11.2022)

обласної прокуратури неприбутковій. Зазначену розмову прокурором записано на диктофон та у подальшому розміщено у відкритому доступі мережі Інтернет.

Таким чином, начальник відділу обласної прокуратури допустив висловлювання, які створюють у громадян хибне враження про нехтування органами прокуратури принципами законності, справедливості та неупередженості у своїй діяльності, шкодять його репутації та авторитету прокуратури (*порушення ч. 2 ст. 11 Кодексу*)⁸⁸.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 11 Кодексу

У відеосюжеті телеканалу, поширеному в мережі Інтернет, опубліковано інформацію про те, що прокурор обласної прокуратури здійснює тиск на забудовника та вимагає у нього квартири в новобудовах, а також гроші за закриття кримінального провадження, розпочатого стосовно нього. Пресслужбою обласної прокуратури зазначену інформацію було ґрунтовно спростовано, доведено, що голова будівельного кооперативу здійснив наклеп на прокурора для впливу на нього та уникнення відповідальності за вчинені правопорушення.

Стаття 12. Прозорість службової діяльності. Конфіденційність

Для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації довідкового характеру, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання.

Прокурор зобов'язаний не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

1. Правило прокурорської етики, закріплене у першій частині коментованої статті Кодексу, покладає на прокурора два обов'язки: по-перше, своєчасного надання будь-яким прокурором, до якого звернулася фізична чи юридична особа, повної і достовірної інформації довідкового характеру, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; по-друге, надання інформації особі за запитом на доступ до публічної інформації, якщо це не суперечить вимогам чинного законодавства і належить до компетенції та

⁸⁸ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 30.05.2018 № 222дп-18. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/05/30/477> (дата звернення: 07.11.2022)

службових обов'язків відповідного прокурора.

У цьому сенсі під інформацією довідкового характеру слід розуміти весь обсяг інформації, необхідної фізичним і юридичним особам для конструктивної взаємодії з органами прокуратури та їх працівниками, зокрема:

- інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності органів прокуратури;
- інформацію про нормативно-правові акти та нормативно-правові засади діяльності прокуратури;
- форми і зразки документів, які подаються до органів прокуратури, правила їх заповнення;
- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень, дій чи бездіяльності прокурорів;
- перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних органами прокуратури;
- інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень прокуратури;
- розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки для використання;
- правила внутрішнього трудового розпорядку прокуратури;
- розклад роботи та графік прийому громадян;
- прізвище, ім'я та по батькові керівника органу прокуратури та його заступників, а також керівників структурних підрозділів, основні функції структурних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;
- інформацію про діяльність органів прокуратури, а саме: їхнє місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного вебсайта та електронної пошти тощо.

Повний обсяг такої інформації визначений у чинному законодавстві, зокрема у ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка також підлягає оприлюдненню органами прокуратури для забезпечення максимального доступу до неї.

Отже, правила прокурорської етики зобов'язують будь-якого прокурора при виконанні ним службових обов'язків, до якого звертається фізична чи юридична особа щодо надання інформації довідкового характеру, доброзичливо, виявляючи повагу до особи, надати повну і достовірну інформацію, спрямувати її до відповідного інформаційного джерела для детального ознайомлення з потрібною інформацією (інформаційного стенда, офіційного сайту відповідного органу прокуратури, працівника прокуратури, до компетенції якого належить робота з такою інформацією). У свою чергу, таким ставленням до відвідувачів органу прокуратури забезпечуються довіра та позитивне сприйняття громадянами роботи прокуратури.

Слід зазначити, що загалом доступ до інформації в органах прокуратури України забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації (в офіційних друкованих виданнях; на офіційних

вебсайтах Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур; на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних; на інформаційних стендах та іншими способами); 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Нормативне та організаційне забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури регламентується:

- Законом України «Про доступ до публічної інформації»;
- Законом України «Про інформацію»;
- наказом Генерального прокурора від 06 серпня 2020 року № 363 «Про організацію роботи органів прокуратури з особистого прийому, розгляду звернень і запитів та забезпечення доступу до публічної інформації»;
- наказом Генерального прокурора від 11 листопада 2020 року № 520 «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури».

У своїй діяльності прокурори повинні враховувати, що обмеженому доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений.

Важливим елементом забезпечення прозорості діяльності прокурора є інформування потерпілих, яке має відбуватися з дотримання вимог КПК України. Таке інформування є вимогою щодо ефективності розслідування у розумінні ЄСПЛ.

ЄСПЛ вказує на випадки, коли розслідування не було доступним для рідних або ж не надавало громадськості можливості належного контролю, а саме коли:

- сім'я жертви не мала доступу ні до попереднього слідства, ні до судових документів⁸⁹;
- батькові жертви не повідомили показання про закриття провадження через відсутність складу злочину⁹⁰;
- аби мати можливість брати участь у слідчому провадженні рідні повинні були подати заяву про відкриття кримінального провадження і визнання їх цивільними позивачами⁹¹;
- прокуратура намагалася перешкодити заявникам ознайомитись з матеріалами розслідування⁹².

2. Відповідно до п. 2 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» прокурор зобов'язаний не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом.

Беручи до уваги право на доступ до службової інформації, прокурор

⁸⁹ Рішення ЄСПЛ у справі «Огур проти Туреччини» від 20.05.1999 (заява № 21594/93), § 92. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58251> (дата звернення: 07.11.2022)

⁹⁰ Рішення ЄСПЛ у справі «Гюлек проти Туреччини» від 27.07.1998 (заява № 54/1997/838/1044), § 82. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58207> (дата звернення: 07.11.2022)

⁹¹ Рішення ЄСПЛ у справі «Слімані проти Франції» від 27.07.2004 (заява № 57671/00), § 47. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61944> (дата звернення: 07.11.2022)

⁹² Рішення ЄСПЛ у справі «Бензер та інші проти Туреччини» від 12.11.2013 (заява № 23502/06), § 193. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-128036> (дата звернення: 07.11.2022)

зобов'язаний трактувати відповідно, з належною конфіденційністю всю інформацію і документи, надані йому. Правило прокурорської етики, закріплене у ч. 2 коментованої статті Кодексу, покладає на прокурора обов'язок збереження конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом, що стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом (зокрема до таких можна віднести надання свідчень під час допиту як свідка тощо).

Згідно зі статтею 43 Закону України «Про запобігання корупції» прокурори не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Наприклад, дії прокурора щодо інформування осіб, які пов'язані зі спецслужбами ворога, про військовополонених, які рахуються за правоохоронними органами, та щодо загиблих, а також про паролі для пересування шкодять суверенітету, територіальній цілісності, обороноздатності, державній безпеці України та свідчать про очевидне порушення присяги прокурора та вимог прокурорської етики⁹³.

Зокрема, дії прокурора, пов'язані з входом до програмного комплексу корпоративної пошти та копіюванням службової інформації, доступ до якої йому не надавався володільцем (співробітниками обласної прокуратури), є несанкціонованими, такими, що порушують вимоги Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Згідно з дисциплінарною практикою це грубе порушення вимог Закону, Кодексу – щодо використання в інший спосіб конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом⁹⁴.

Згідно з повноваженнями, на виконання яких прокурори свідомо погодились, вступаючи на службу в органи прокуратури, вони самостійно, неупереджено та відповідно до закону приймають обмеження стосовно права обговорювати справи, які вони ведуть⁹⁵.

Інформація про приватне життя особи, отримана в порядку, передбаченому КПК України (ст. 15), не може бути використана інакше, ніж для виконання завдань кримінального провадження. Кожен, кому наданий доступ до інформації про приватне життя, зобов'язаний запобігати розголошенню такої інформації.

Ім'я фізичної особи, яка затримана, підозрюється чи обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення, або особи, яка вчинила

⁹³ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 25.05.2022 № 61ДП-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/05/25/2243> (дата звернення: 07.11.2022)

⁹⁴ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 23.12.2021 № 29дп-21. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2021/12/23/2166> (дата звернення: 07.11.2022)

⁹⁵ Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної Ради Європейських Суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної Ради Європейських Прокурорів (Страсбург. 08.12.2009), пункт 11. URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

адміністративне правопорушення, відповідно до вимог ч. 4 ст. 296 ЦК України може бути використане (обнародоване) лише в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо неї або винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення та в інших випадках, передбачених законом. Ім'я потерпілого від правопорушення може бути обнародоване лише за його згодою.

Також прокурор не може розголошувати персональні дані фізичних осіб, які йому стали відомі під час виконання своїх службових обов'язків, ці дані належать до конфіденційної інформації, особливості використання якої передбачено в Законі України «Про захист персональних даних».

Більше того, інформація, що містить відомості досудового розслідування, надається лише з письмового дозволу слідчого або прокурора у визначеному ними обсязі та в порядку, визначеному в КПК України (ст. 222)⁹⁶. Однак це не означає, що прокурор може вільно розпоряджатися цією інформацією, самостійно і на власний розсуд поширюючи її. Для цього йому також потрібно дотримуватися процесуальної форми. У свою чергу, фактичне розголошення прокурором інформації щодо обставин, стану досудового розслідування у конкретному кримінальному провадженні є грубим порушенням правил прокурорської етики⁹⁷.

Наказом Генерального прокурора від 09.12.2020 № 578 «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України» затверджено перелік відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури, серед яких:

- відомості, що містяться в наказах та інших управлінських актах, а також доповідних записках, рапортах, довідках, інформаційних листах, аналізах, узагальненнях, документах прокурорського реагування, методичних документах, відомчій кореспонденції та інших документах, для створення яких використовується службова інформація та/або інформація, пов'язана з кримінальними провадженнями;

- відомості, які містяться в актах приймання-передачі справ, документів та майна прокуратур, у межах, визначених законодавством;

- відомості, здобуті під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову та контррозвідувальну діяльність, що не віднесені до секретної інформації;

- відомості, які містять оперативні дані правоохоронних органів про кримінальні правопорушення та причетних до їх вчинення осіб;

- відомості, які містяться в спеціальних повідомленнях про кримінальні правопорушення та надзвичайні події;

⁹⁶ Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України* 2013. № 9–10. Стор. 474, Ст. 88.

⁹⁷ Рішення КАС ВС від 20.09.2018 у справі № 9901/501/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77159385> (дата звернення: 07.11.2022)

– відомості щодо загроз безпеці життєдіяльності військових формувань, стану військових об'єктів, протидії замахам на підрив боєздатності військових формувань;

– відомості стосовно засобів охорони, режимних вимог, а також із питань додержання законів під час здійснення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю органів та установ виконання покарань і попереднього ув'язнення;

– відомості, одержані під час здійснення представницької діяльності, розголошення яких може завдати істотної шкоди інтересам держави;

– відомості, отримані під час здійснення представницької діяльності, щодо законності при плануванні, формуванні, розміщенні та виконанні державного оборонного замовлення, а також стосовно накопичення, зберігання, використання та поповнення запасів державного резерву;

– відомості, у яких розкриваються форми та методи здійснення прокурорської діяльності, тактика слідчих дій;

– відомості, що містяться в матеріалах службових розслідувань;

– відомості (за сукупністю), які зберігаються на матеріальних носіях інформаційної бази даних Єдиного реєстру досудових розслідувань;

– відомості з питань мобілізаційної роботи в органах прокуратури України, у тому числі організації та стану мобілізаційної підготовки;

– відомості щодо даних про пункти управління Офісу Генерального прокурора, обласних та спеціалізованих на правах обласних прокуратур (за окремими показниками);

– відомості щодо оперативного чергування та оповіщення органів прокуратури, цивільного захисту та організації заходів переведення органів прокуратури на функціонування в умовах особливого періоду;

– відомості (за сукупністю) про військовозобов'язаних співробітників, заброньованих за органами прокуратури, і працівників, які призвані на військову службу за мобілізацією та виконують завдання у сфері оборони держави;

– відомості щодо працівників органів прокуратури України, які отримали статус учасника бойових дій в ході антитерористичної операції / операції об'єднаних сил, в тому числі наявні в матеріалах, пов'язаних із прийняттям рішень про надання такого статусу;

– відомості про кількість і місця зберігання відомчої вогнепальної зброї та набоїв до неї;

– відомості, які містяться в листах та інших матеріалах із питань оборони, мобілізаційної підготовки та мобілізації в органах прокуратури України;

– відомості щодо номенклатури посад працівників органів прокуратури України, зайняття яких потребує допуску та доступу до державної таємниці;

– відомості, одержані внаслідок листування з органами Служби безпеки України щодо надання допуску працівникам прокуратури до державної таємниці;

- відомості щодо номенклатури секретних справ органів прокуратури України;
- відомості, що містяться у звітах про стан забезпечення охорони державної таємниці;
- відомості, наявні в довідках та листах із питань охорони державної таємниці, які не містять таємної інформації;
- відомості (за сукупністю) про стан забезпечення охорони державної таємниці, які не становлять таємної інформації.

Під час роботи з документами з грифом «Для службового користування» в органах прокуратури України застосовуються положення Інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генерального прокурора від 27.09.2022 № 199, національних стандартів ДСТУ 4163:2020, що регламентують вимоги до оформлення документів, і Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 736.

У взаємовідносинах зі ЗМІ прокурори повинні особливо уважно дотримуватися права на захист, свободу слова і принципу презумпції невинуватості, а також і права на отримання інформації.

Під час комунікації прокурори мають забезпечити недопущення порушення прав захисту шляхом передчасного розголошення інформації, а також ненадання можливості захисту відреагувати на неї. Вони так само повинні стежити за недопущенням передачі інформації, яка суперечить правам потерпілих, яких необхідно інформувати відповідним чином.

За допомогою дотримання презумпції невинуватості необхідно встановити баланс між потребою суспільства в інформації та захистом честі й гідності особи.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 12 Кодексу

Приклад 1. Під час виконання своїх службових обов’язків, а саме внесення до журналу обліку вхідних документів, які мають гриф таємних, постанови про здійснення контролю за вчиненням злочину прокурору стало відомо, що стосовно О. будуть проведені негласні слідчі (розшукові) дії.

Через декілька днів прокурор повідомив судді В. про проведення стосовно О. негласних слідчих (розшукових) дій та про ризики затримання останнього, оскільки знав про бажання В. придбати у О. житловий будинок. Також прокурор попередив суддю про нерозголошення вказаних відомостей, оскільки розумів, що це таємна інформація⁹⁸.

⁹⁸ Рішення КДКП від 01.11.2017 № 237дп-17. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2017/11/1/1265> (дата звернення: 07.11.2022)

Приклад 2. Прокурор, який був керівником групи прокурорів, одному з учасників кримінального провадження засобами мобільного зв'язку повідомляв і надавав інформацію щодо проведення окремих слідчих дій у кримінальному провадженні та надсилав службові документи⁹⁹.

**Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам
статті 12 Кодексу**

Біля офісу окружної прокуратури до прокурора звернувся громадянин, який прийшов на особистий прийом, проте не знав порядку його проведення та графіка. Прокурор окружної прокуратури запросив громадянина до приміщення прокуратури, спрямував його до інформаційного стенда та повідомив довідкову інформацію про графік і порядок проведення особистого прийому громадян в органах прокуратури, про можливість викласти усне звернення під час особистого прийому, а також пояснив, що при собі необхідно мати документ, який посвідчує його особу.

**Стаття 13. Утримання від надання і виконання незаконних
наказів та вказівок**

Прокурор, який обіймає адміністративну посаду, зобов'язаний утримуватися від надання незаконних наказів та вказівок.

Прокурор, незважаючи на приватні інтереси, повинен утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

Прокурор не зобов'язаний виконувати накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього сумнів у законності, якщо вони не надані у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки.

У разі виникнення сумніву щодо законності наказу або вказівки прокурора вищого рівня він має право звернутися до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності.

(Стаття 13 із змінами відповідно до рішення всеукраїнської конференції прокурорів від 28.08.2021)

1. Законом України «Про прокуратуру» (ст. ст. 9, 11, 13, 17) визначено повноваження Генерального прокурора, керівників обласних та окружних прокуратур видавати накази з питань, що належать до їх адміністративних повноважень.

⁹⁹ Рішення КАС ВС від 26.03.2018 у справі № 800/506/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73042149> (дата звернення: 07.11.2022)

Прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури.

Наказ – це розпорядчий документ, що видається керівником прокуратури, його першим заступником або заступником на підставі законів та для їх виконання. У наказах викладаються питання з основної діяльності органів прокуратури або окремих її напрямів, а також адміністративно-господарські та кадрові питання.

Наказ видається за номером відповідної книги обліку (додаток 28) та датується керівником прокуратури або його заступником, яким підписується акт. Накази передаються на реєстрацію в день їх підписання.

Після підписання наказу в паперовій формі він того ж дня виконавцем передається до підрозділу, до компетенції якого належить його реєстрація. Після підписання наказу в електронній формі він автоматично через інформаційну систему «Система електронного документообігу органів прокуратури» (далі – ІС «СЕД») надходить до працівника підрозділу, відповідального за його реєстрацію, який здійснює реєстрацію цього документа в цій системі (*Тимчасова інструкція з діловодства в органах прокуратури України, затверджена наказом Генеральної прокуратури України від 12.02.2019 № 27, зі змінами, внесеними наказами Генерального прокурора від 28.12.2019 № 366, від 16.12.2021 № 391*).

Таким чином, накази в органах прокуратури мають зазначені вище ознаки, які надають відповідним документам статусу законності.

Крім того, прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом. Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору.

Законом України «Про прокуратуру» передбачається можливість віддання наказу чи вказівки в усній формі, але обов'язковим є надання письмового підтвердження такого наказу чи вказівки. Разом із цим законодавством не передбачено способів письмового підтвердження наказу чи вказівки, а зазначена вище Тимчасова інструкція з діловодства визначає лише форму та порядок видання наказів.

Водночас адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень.

2. Кодекс також попереджає про недопустимість виконання незаконних рішень чи доручень керівництва під впливом приватних інтересів. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»¹⁰⁰ приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений

¹⁰⁰ Про запобігання корупції: Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 07.11.2022)

особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Зміст частини другої коментованої статті Кодексу кореспондується з вимогами ст. 44 зазначеного Закону, якою також визначено необхідність самостійної оцінки правомірності наданих керівництвом рішень чи доручень та подальші дії такої особи.

Таким чином, алгоритм поведінки прокурора у разі отримання до виконання незаконного рішення чи доручення керівництва може бути таким:

- 1) оцінити рішення чи доручення з погляду його правомірності;
- 2) утриматися від виконання того рішення чи доручення, яке, на думку виконавця, є таким, що суперечить закону;
- 3) негайно в письмовій формі повідомити про характер отриманого рішення (доручення) прокурору вищого рівня або звернутися до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності.

Прикладом надання керівником прокуратури незаконного доручення можуть бути такі обставини у дисциплінарному провадженні (рішення КДКП від 06.12.2017 № 309дп-17¹⁰¹). Керівник прокуратури неодноразово пропонував прокурору надавати йому грошові кошти за нестворення негативних для нього умов по службі та неініціювання притягнення до дисциплінарної відповідальності за прорахунки у роботі. На неодноразові висловлювання прокурора про те, що він не має джерел, звідки брати гроші для вирішення матеріальних питань, керівник запропонував знайти декілька власників підприємств і провести з ними розмову, за результатами якої вони б платили щомісячно грошові кошти в певній сумі. Про надання керівником незаконного доручення та систематичне вимагання коштів прокурор повідомив до Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України. За результатами розгляду дисциплінарного провадження керівника прокуратури було звільнено з посади в органах прокуратури.

3. Прокурор не зобов'язаний виконувати накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього сумнів у законності, якщо він не отримав їх у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки.

Якщо прокурор отримує індивідуальні вказівки прокурора вищого рівня, які виявляються незаконними або не відповідають професійному етичному кодексу, він не може бути примушений дотримуватися їх і має можливість викласти свої заперечення¹⁰².

Практичним прикладом невиконання прокурором незаконної вказівки

¹⁰¹ Рішення КДКП від 07.12.2017 № 309дп-17. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2017/12/6/1881> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁰² Independence, accountability and ethics of prosecutors: Opinion № 13 (2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (23.11.2018, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d> (дата звернення: 07.11.2022)

керівника є ситуація, коли заступник прокурора області, не будучи відповідальним за стан організації роботи з питань представництва інтересів держави в суді, за відсутності законних підстав вимагав від прокурора вжити заходів щодо відмови чи відкликання позову прокуратури до приватного підприємства. Незважаючи на таку усну вказівку, під час судового засідання у вищевказаній справі прокурор підтримала позов у повному обсязі і просила суд його задовольнити, оскільки вважала його законним та обґрунтованим.

4. Прокурор має право звернутися до Ради прокурорів України (далі – Рада прокурорів) з повідомленням про загрозу його незалежності у зв’язку з наданням (відданням) прокурором вищого рівня наказу або вказівки, які викликають сумнів у їх законності. При цьому він не зобов’язаний їх виконувати, якщо вони не надані у письмовій формі.

Повідомлення надсилається або подається за адресою місця знаходження Ради прокурорів: м. Київ, вул. Різницька, 13/15.

Отримане повідомлення Радою прокурорів перевіряється, розглядається і вирішується, як правило, в термін не більше одного місяця від дня його реєстрації. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, його розгляд продовжується.

Після отримання повідомлення про загрозу незалежності голова Ради прокурорів доручає підготовку матеріалів на засідання її членам. При здійсненні перевірки доводів, викладених у повідомленні, Рада прокурорів вправі звернутися до керівників структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора відповідно до компетенції, керівників обласних чи окружних прокуратур щодо сприяння у підготовці матеріалів на засідання Ради прокурорів, надання інформації з питань організації діяльності відповідних прокуратур та з інших питань.

За рішенням голови Ради прокурорів або Ради прокурорів можуть бути запрошені Генеральний прокурор та його заступники, керівники обласних та окружних прокуратур, прокурори та інші працівники органів прокуратури, заявник, а у разі необхідності – посадові особи державних органів, представники засобів масової інформації, урядових, громадських організацій тощо.

Відповідальний за розгляд звернення член Ради прокурорів узагальнює отриману інформацію, доповідає на засіданні Ради прокурорів, готує проект рішення.

За результатами розгляду повідомлення Рада прокурорів приймає рішення про встановлення наявності чи відсутності загрози незалежності прокурора.

Рада прокурорів при встановленні наявності загрози незалежності прокурора вживає за наслідками розгляду відповідних заходів:

- повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності;
- ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів;
- оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти

порушення незалежності прокурора;

– звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо¹⁰³.

При цьому рішення Ради прокурорів, прийняті з питань забезпечення незалежності прокурорів, захисту від незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора, можуть бути направлені до органів прокуратури та є обов’язковими для розгляду в межах компетенції (*пункт 7.12 Положення про Раду прокурорів України, затвердженого всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 (із змінами від 21.12.2018, від 28.08.2021)*).

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 13 Кодексу

Приклад 1. Прокурор області без віддання наказу або письмового підтвердження надав усну вказівку начальнику відділу організаційного та правового забезпечення і начальнику відділу документального забезпечення не передавати першому заступнику прокурора області вхідну кореспонденцію, а начальникам відділів заборонив звертатися до нього з питань діяльності підрозділів та передавати на підпис будь-які документи. Останній звернувся з повідомленням про загрозу його незалежності боку прокурора області до Ради прокурорів.

Приклад 2. До прокурора окружної прокуратури звернувся заступник керівника цієї прокуратури з вимогою негайно відкликати клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою підозрюваному у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 121 КК України. Будучи прокурором групи у цьому кримінальному провадженні, прокурор окружної прокуратури виконав вимогу заступника керівника прокуратури. Наступного дня з’ясувалося, що підозрюваний залишив країну з метою ухилення від кримінальної відповідальності. Подія набула суспільного резонансу.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 13 Кодексу

Заступник керівника окружної прокуратури надав вказівку прокурору цієї прокуратури не обліковувати відомості про винесений судом виправдувальний вирок у кримінальному провадженні задля уникнення негативних статистичних показників окружної прокуратури. Прокурор належним чином оцінив таку вказівку, доповів керівництву про негативні наслідки викривлення статистичних відомостей та у відповідному порядку відобразив інформацію про результати судового розгляду справи.

¹⁰³ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*, 2015. № 2–3. Ст. 12.

Стаття 14. Недопущення конфлікту інтересів

Прокурор повинен вживати всіх можливих заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів, не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався чи повинен був дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника.

Прокурор, який обіймає адміністративну посаду, не може прямо чи опосередковано спонукати підлеглих або інших прокурорів до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності на користь своїх приватних інтересів або інтересів третіх осіб.

У разі виникнення конфлікту інтересів прокурор зобов'язаний діяти відповідно до вимог законодавства.

(Стаття 14 із змінами відповідно до рішення всеукраїнської конференції прокурорів від 28.08.2021)

1. У коментованій статті передбачено заходи, спрямовані на недопущення та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів, що у національному та міжнародному законодавстві розглядається як один з ефективних запобіжників вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень. Так, GRECO у Четвертому раунді оцінювання акцентувала увагу на необхідності розроблення таких заходів, зокрема шляхом конкретизації у Кодексі питань щодо конфліктів інтересів та інших питань доброчесності¹⁰⁴. Також у ст. 54 розділу V Висновку № 13 (2018) КРЕП «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів» зазначено, що прокурори повинні бути й виглядати неупередженими у своїх рішеннях, бути прозорими, уникати конфліктів інтересів або неналежного впливу, а також не сприяти жодній стороні внаслідок будь-яких зв'язків із нею.

Виконання прокурором вимог цієї статті залежить від чіткого розуміння змісту термінів «приватний інтерес», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», визначених у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», своєчасного та правильного встановлення наявності конфлікту інтересів при здійсненні службових (посадових) повноважень, вжиття заходів щодо його запобігання та врегулювання.

У прокурора можуть виникати ситуації, у яких приватний інтерес може вступати в конфлікт зі службовими (посадовими) повноваженнями, що потребує від прокурора дотримання доброчесної поведінки, визначеної цим Кодексом.

Приватний інтерес – це будь-який майновий чи немайновий інтерес

¹⁰⁴ Четвертий раунд оцінювання запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів: Звіт за результатами оцінки України: ухвалено на 76-му пленарному засіданні Group of States against Corruption (GRECO) GrecoEval4Rep(2016)9-P3 (Страсбург, 19–23.06.2017). URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206> (дата звернення: 07.11.2022)

особи, у тому числі зумовлених особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, зокрема такий, що виникає у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Джерелом приватного інтересу можуть бути не лише приватні, позаслужбові відносини. В окремих випадках приватний інтерес може виникати й зі службових повноважень, тобто полягати у зацікавленості в ухваленні або неухваленні певних рішень, результатах оцінювання якості роботи, службових розслідувань, дисциплінарних провадженнях, за результатом яких особа може понести юридичну відповідальність або мати інші негативні наслідки.

Наявність суперечності встановлюється в кожному окремому випадку виконання доручення, розгляду листа, здійснення контрольного заходу тощо шляхом порівняння повноважень та існуючого у особи приватного інтересу з подальшим визначенням можливості (неможливості) такого інтересу вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення діяння службовою особою.

Як правило, коло службових повноважень визначається в посадових інструкціях, іноді – в положеннях, дорученнях тощо. Водночас інструкції та інші документи визначають лише безпосередні повноваження конкретного службовця, у той час, як законом або іншим нормативно-правовим актом може додатково визначатися коло як безпосередніх, так і загальнослужбових повноважень, які повинні братися до уваги при розгляді питання про наявність чи відсутність конфлікту інтересів. Перелік представницьких повноважень розкривається, як правило, у відповідних законах, що визначають правовий статус наділених ними осіб.

З огляду на практичні аспекти діяльності органів прокуратури прокурору слід повідомити безпосередньому керівнику відомості про близьких осіб, які працюють в органі вищого рівня, а також в органах державної влади або місцевого самоврядування на території, на яку поширюється юрисдикція органу прокуратури, в якому працює прокурор.

Доцільно також повідомити про основні сфери приватного інтересу, що можуть вплинути на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень (наприклад, здійснення підприємницької діяльності близькими особами на певній території). Таке інформування створює передумови для недопущення виникнення конфлікту інтересів.

Чинне законодавство розрізняє поняття «потенційний» та «реальний» конфлікт інтересів. Наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень визначається як потенційний конфлікт інтересів. У свою чергу, реальний конфлікт інтересів виникає у тому випадку, коли наявна фактична суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на

вчинення чи невчинення дій під час виконання указаних повноважень.

Тож спільною ознакою між потенційним та реальним конфліктом інтересів є наявність в особи приватного інтересу. Відмінність полягає у тому, що: 1) потенційний конфлікт, незважаючи на наявність в особи приватного інтересу, ще не стає юридичним конфліктом, а реальний конфлікт інтересів – це вже наявний юридичний конфлікт (суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями); 2) потенційний конфлікт інтересів може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, а реальний конфлікт інтересів на це впливає.

У практичній діяльності прокурора може виникати значна кількість ситуацій, які утворюють потенційний та реальний конфлікт інтересів, наприклад:

– визначення керівником окружної прокуратури групи прокурорів – процесуальних керівників у кримінальному провадженні, у якому останній має статус потерпілого;

– у випадку визначення групи прокурорів, у якій чоловік є старшим групи, а дружина – прокурором групи;

– включення прокурора до комісії зі службового розслідування щодо начальника відділу прокуратури, у службовому підпорядкуванні якого перебуває брат такого прокурора;

– направлення прокурором на бланку органу прокуратури запиту до іншого органу влади з метою отримання інформації у своїх приватних інтересах;

– набуття прокурором статусу подружжя або близької особи (за ознаками спільного проживання, ведення побуту, наявності спільних прав та обов'язків) з учасником кримінального провадження, у якому прокурор здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням або підтримує публічне обвинувачення у суді;

– доручення розгляду скарги прокурору, дії якого оскаржуються, та розгляд прокурором такої скарги, підписання відповіді; придбання прокурором (або його близькими особами) майна у особи, щодо якої проводяться НСРД;

– надання адвокатських послуг учасникам кримінальних проваджень близькою особою прокурора, який обіймає адміністративну посаду, процесуальне керівництво у яких здійснюють підпорядковані останньому прокурори тощо.

Виникнення самого факту потенційного чи реального конфлікту інтересів само собою ще не є правопорушенням, проте подальше дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції (щодо своєчасного повідомлення та його врегулювання) та правил професійної етики є визначальним для цього.

У законодавстві не встановлено заборони чи обмеження на наявність

приватного інтересу як такого. Ідеться про дотримання правил етичної поведінки працівника та відповідну оцінку приватних інтересів крізь призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь під час реалізації прокурором своїх службових (посадових) повноважень.

Правило прокурорської етики, закріплене у ч. 1 цієї статті Кодексу, покладає на кожного прокурора обов'язок не просто вжити заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів, що визначено в п. 1 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», а вживати всіх можливих для цього заходів.

Також у разі наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, за можливості, прокурори повинні самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення його з посади. Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.

Таким чином, обов'язок щодо ідентифікації конфлікту інтересів при виконанні повноважень, прийнятті рішень, вчиненні дій покладено безпосередньо на прокурора.

У разі виникнення сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів відповідно до положень, передбачених ч. 5 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», прокурор має право звернутися за роз'ясненням до НАЗК, а також до Ради прокурорів України, яка згідно з п. 7-1 ч. 9 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» надає роз'яснення щодо додержання вимог законодавства з врегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів.

Допомогти встановити ознаки конфлікту інтересів та своєчасно вжити заходів щодо його запобігання або врегулювання може онлайн-тест на встановлення конфлікту інтересів, розроблений НАЗК. Посилання на вказаний текст міститься у кінці коментаря цієї статті.

Отже, прокурор не повинен допускати, щоб його особисті інтереси були у конфлікті з його посадовими повноваженнями. Тобто уникнення таких конфліктів реальних, потенційних або можливих є його обов'язком, також недопустимим є зловживання прокурором своїми повноваженнями на користь приватних інтересів чи інтересів третіх осіб. Більше того, професійна етика зобов'язує прокурора завжди поводитися таким чином, щоб була забезпечена віра громадськості у чесність, безсторонність і ефективність прокуратури як інституту публічної влади¹⁰⁵.

На практиці може виникнути ситуація, коли прокурор у процесі виконання повноважень контактує з особами, з якими навчався, працював,

¹⁰⁵ Це відповідає вимогам Модельного кодексу поведінки державних службовців, дія якого поширюється на прокурорів як осіб, які працюють у публічному органі (Модельний кодекс поведінки державних службовців: додаток до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо кодексів поведінки державних службовців: прийнята на 106 сесії 11.05.2000). URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

однак дружніх стосунків не підтримував, тому не вважає, що виконання ним повноважень буде здійснюватися в умовах реального конфлікту інтересів. Однак указаний факт може сприйматися іншими як наявність у нього приватного інтересу, який може вплинути на об'єктивність і неупередженість під час прийняття рішень, вчинення дій (тобто формується відповідне враження).

Тому необхідно повідомити про такий чи подібний факт керівнику, колегіальному органу, суду, іншим учасникам процесу (якщо про такий факт стало відомо в суді) для з'ясування думки щодо довіри прокурору. У разі висловлених сумнівів у неупередженості та об'єктивності при виконанні повноважень доцільно вирішувати питання про врегулювання конфлікту інтересів у порядку, визначеному законодавством¹⁰⁶.

Окремої уваги заслуговують питання дотримання прокурорами вимог ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час здійснення процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення у кримінальних провадженнях, так званий процесуальний конфлікт.

Так, на практиці виникають випадки підтримання публічного обвинувачення прокурорами у судових засіданнях щодо обвинувачених, які висловлювали погрози чи вчиняли насильство щодо цих обвинувачів, які в подальшому набули статусу потерпілого в іншому кримінальному провадженні.

При обранні шляхів врегулювання конфлікту інтересів, який виник у прокурора при виконанні повноважень у кримінальному провадженні, слід виходити з положень, передбачених статтями 77, 80, 83 КПК України, тобто шляхом використання інститутів самовідводу та відводу від участі у судовому розгляді. Також за необхідності прокурор, у якого виник процесуальний конфлікт, має право на підставі п. п. 7–1 п. 9 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» звернутися до Ради прокурорів України за роз'ясненнями щодо додержання вимог законодавства з врегулювання конфлікту інтересів.

Водночас на практиці існують і випадки створення учасниками кримінального провадження, у тому числі й прокурорами, штучного процесуального конфлікту.

Так, окремі учасники кримінальних проваджень, будучи особисто невдоволеними діями чи рішеннями слідчого, детектива чи прокурора або судді, намагаються їх усунути від участі у досудовому розслідуванні чи судовому розгляді шляхом створення штучних умов для їх відводу.

З цією метою учасник кримінального провадження вступає у позаслужбові стосунки з іншою стороною кримінального провадження задля створення ознак конфлікту інтересів, наявність якого є підставою для відводу, як обставина, що викликає обґрунтовані сумніви в неупередженості.

¹⁰⁶ Рекомендації щодо запобігання виникненню реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності працівників органів прокуратури та шляхи їх врегулювання: схвалено рішенням науково-методичної ради. Протокол від 20.09.2017 № 6. С. 7–9. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/adminkor.html?_m=publications&_t=rec&id=252776&download_af=2887 (дата звернення: 07.11.2022)



Наприклад, адвокат може подати заяву, повідомлення про вчинення кримінального правопорушення прокурором або слідчим. Внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань на підставі такої заяви адвокат розглядає як підставу для відводу прокурора, а також обставини, що зумовлюють виникнення конфлікту інтересів у слідчого чи прокурора, під час здійснення досудового розслідування, нагляду, підтримання публічного обвинувачення у кримінальному провадженні, де такий адвокат здійснює захист.

НАЗК у своєму листі від 04.09.2020 № 31-02/46168/20 дало чітке визначення критеріїв для вирішення питання про наявність штучного процесуального конфлікту, констатувавши при тому, що, власне, звернення до суду із позовом до прокурора (судді) або із заявою про вчинення ними кримінального правопорушення не свідчить про наявність у зазначених осіб приватного інтересу та, як наслідок, конфлікту інтересів.

Водночас умисне створення прокурором штучного конфлікту інтересів у кримінальному провадженні в особистих інтересах може розцінюватись як порушення вимог інших статей Кодексу та є підставою для ініціювання дисциплінарної відповідальності.

Також слід зазначити, що КУпАП не передбачає інституту самовідводу ні суду, ні прокурора. На практиці у ході судового розгляду справ застосовується аналогія з КПК України, однак така практика не є усталеною та використовується не всіма суддями. Тому прокурору також необхідно у такій ситуації докладати всіх можливих зусиль щодо недопущення реального конфлікту інтересів, зокрема, під час участі у розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Таким чином, прокурор не лише має бути, а й здаватись неупередженим у своїх рішеннях, уникати конфліктів інтересів або неналежного впливу та не надавати перевагу жодній стороні через будь-які зв'язки з нею. Якщо існує ризик, що прокурор не може бути достатньо неупередженим, він повинен утримуватися від участі у справі, прийнятті рішення тощо. Прокурор також повинен уникати будь-якої можливості надмірного тиску (наприклад, через засоби масової інформації); утримуватися від будь-якої діяльності, несумісної з принципом неупередженості, і не повинен діяти у випадках, коли особисті інтереси (або сім'ї) можуть перешкоджати його повній неупередженості та об'єктивності¹⁰⁷.

Важливо враховувати, що вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів при виконанні повноважень працівниками органів прокуратури України та його врегулювання, здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є складовою з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та

¹⁰⁷ Independence, accountability and ethics of prosecutors: Opinion №13 (2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (23.11.2018, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d> (дата звернення: 07.11.2022)

протидії корупції у діяльності органів прокуратури України у 2021–2022 роках, визначеної антикорупційною програмою¹⁰⁸.

2. Правила прокурорської етики зобов'язують прокурора, який обіймає адміністративну посаду, не лише врегульовувати конфлікти інтересів, а також утримуватися від можливого прямого чи опосередкованого спонукання підлеглих або інших прокурорів до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності на користь своїх приватних інтересів або інтересів третіх осіб.

Тобто вказана вимога діє як стосовно безпосередньо підпорядкованих працівників прокуратури (у тому числі державних службовців прокуратури) прокурору, який наділений адміністративними повноваженнями, так і стосовно інших прокурорів, на яких не поширюються його адміністративні повноваження. Спонування може бути як із застосуванням адміністративних повноважень, так і без них.

Спонування – це дії, пов'язані зі створенням, викликанням у відповідних суб'єктів бажання робити певні дії, приймати рішення або утримуватися від них, у тому числі шляхом змушування, схиляння, заохочення до якоїсь дії, певного вчинку чи бездіяльності.

На практиці порушення цього положення Кодексу може мати різний вияв. Наприклад, у ситуації, коли керівник прокуратури підписав колективну скаргу з іншими мешканцями будинку за місцем свого проживання щодо заперечення про проведення зацікавленими особами будівельно-ремонтних робіт зі встановлення електроопори на прибудинковій території. У подальшому вказаний керівник прокуратури доручив своєму заступнику підготувати та спрямувати запит до відділу містобудування та архітектури апарату міської ради про витребування інформації щодо виконання будівельних робіт за адресою його проживання та запит до районного сектору управління ДСНС про надання інформації щодо проведення перевірки протипожежної безпеки території та під'їзних шляхів до цього будинку.

3. У разі виникнення конфлікту інтересів прокурор зобов'язаний діяти відповідно до вимог до ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції». У зв'язку з цим на прокурора покладено 4 обов'язки:

По-перше, вжити заходів щодо недопущення виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів навіть за умови одночасного прийняття рішення про його врегулювання. При цьому законодавство у сфері запобігання корупції покладає зазначений обов'язок не лише на особу, у якої можливе виникнення конфлікту інтересів, а зобов'язує також і керівника особи уникати прийняття рішень або вчинення дій, що можуть створити передумови виникнення конфлікту інтересів у підлеглого.

По-друге, повідомити про наявність реального чи потенційного

¹⁰⁸ Антикорупційна програма Офісу Генерального прокурора на 2021–2022 роки, затверджена наказом Генерального прокурора 12.03.2021 № 64. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/antikorupcijsna-programa-ofisu-generalnogo-prokurora-na-2021-2022-roki> (дата звернення: 07.11.2022)

конфлікту інтересів. У Законі України «Про запобігання корупції» не зазначено, у якій саме формі слід повідомляти про конфлікт інтересів.

НАЗК рекомендує здійснювати таке повідомлення у письмовій формі з реєстрацією відповідно до існуючої системи діловодства. Письмове повідомлення має практичні переваги, а саме: є документальним підтвердженням того, що особа дійсно повідомила про наявність конфлікту інтересів; надає можливість безпосередньому керівнику детально проаналізувати ситуацію та визначитися з оптимальним способом врегулювання конфлікту інтересів. Окрім цього, таке повідомлення повинно бути відображене в Журналі повідомлень про конфлікт інтересів відповідного органу прокуратури.

По-третє, не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів. За недотримання цього обов'язку відповідно до ч. 2 ст. 172⁻⁷ КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

По-четверте, вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади, зобов'язаний:

- після отримання повідомлення про наявність конфлікту інтересів прийняти рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів у підлеглої особи протягом 2 робочих днів. Також керівник має повідомити відповідну підлеглу особу про прийняте рішення;

- якщо йому стало відомо про наявність конфлікту інтересів (від інших осіб, із повідомлень про корупцію, з листів НАЗК тощо), вжити передбачених Законом заходів для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у підлеглої особи.

Детальний алгоритм дій прокурора та керівників прокуратур у разі виникнення конфлікту інтересів наведено у Рекомендаціях щодо запобігання виникненню реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності працівників органів прокуратури та шляхів їх врегулювання, схвалених рішенням науково-методичної ради Генеральної прокуратури України від 20.09.2017, а також Методичних рекомендаціях щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції від 21.10.2022¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції від 21.10.2022 № 13 НАЗК. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf> (дата звернення: 07.11.2022)



Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 14 Кодексу

Приклад 1. Під час проведення засідання житлово - побутової комісії обласної прокуратури, на якому розглядалося питання виділення службових приміщень працівникам прокуратури, прокурори А. та Б., які входили до складу вказаної комісії, розуміючи про наявність конфлікту інтересів, не повідомили безпосереднього керівника та житлово - побутову комісію про наявність такого конфлікту для подальшого його врегулювання. Також ці прокурори проголосували про виділення житлових приміщень у своїх приватних інтересах.

Приклад 2. До однієї з окружних прокуратур надійшла заява в порядку ст. 214 КПК України про вчинення керівником цієї прокуратури кримінального правопорушення. Достовірно знаючи про наявність у нього реального конфлікту інтересів, керівник окружної прокуратури прийняв рішення про скерування вказаної заяви в порядку Закону України «Про звернення громадян» для розгляду до органів Національної поліції України.

Приклад 3. Прокурор на підставі довіреності брав участь як представник відповідача О. (його дружини) у судових засіданнях районного суду за позовом окружної прокуратури в інтересах держави в особі Служби автомобільних доріг до міської ради та О. про визнання незаконними та скасування рішень сесії міської ради, а також скасування державної реєстрації права власності на земельну ділянку О. Про наявність конфлікту інтересів не повідомив.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 14 Кодексу

Прокурор, знаючи про те, що його дружина подала заяву на отримання у приватну власність земельної ділянки на території однієї з територіальних громад, будучи старшим групи прокурорів та уповноваженим здійснювати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням за ст. 366 КК України за фактом службового підроблення службовими особами цієї територіальної громади, письмово повідомив про наявність у нього конфлікту інтересів шляхом звернення із самовідомом до слідчого судді, про що проінформував керівника прокуратури та утримався від прийняття процесуальних рішень.

Онлайн – тест на виявлення конфлікту інтересів¹¹⁰.

Відскануй камерою смартфона QR - код.



¹¹⁰ Тест на виявлення конфлікту інтересів: URL: <https://nazk.gov.ua/uk/test-na-vyyavlennya-konfliktu-interesiv/> (дата звернення: 07.11.2022)

Стаття 15. Компетентність та професіоналізм

Прокурор повинен здійснювати службові повноваження сумлінно, компетентно, вчасно і відповідально.

Постійно підвищувати свій професійний рівень, культуру спілкування, виявляти ініціативу, відповідальне ставлення та творчий підхід до виконання своїх службових обов'язків, фахово орієнтуватися у чинному законодавстві, передавати власний професійний досвід колегам.

Він має усвідомлювати, що його діяльність оцінюється з урахуванням рівня підготовки, знання законодавства, компетентності, ініціативності, комунікативних здібностей, здатності вчасно і якісно виконувати службові обов'язки та завдання.

(Стаття 15 із змінами відповідно до рішення всеукраїнської конференції прокурорів від 28.08.2021)

1. Довіра громадян до прокуратури посилюється за умови демонстрації прокурорами глибоких знань не лише у спеціальній галузі права, а й в інших галузях. Індивідуальні професійні навички, гостре відчуття справедливості та розсудливість дають прокурору змогу здійснювати процесуальне керівництво, підтримання публічного обвинувачення в суді та інші повноваження належним чином і уважно та доброзичливо ставитися до усіх відповідних осіб. Тому професійна підготовка прокурорів насамперед є ключовим фактором створення умов для забезпечення прокурором об'єктивного, неупередженого та компетентного виконання ним службових обов'язків.

Сумлінність прокурора включає вимогу об'єктивно та справедливо застосовувати закон і не допускати зловживання процесуальним законодавством. Здатність виявляти сумлінність під час виконання обов'язків прокурора може залежати від обсягу роботи, наявності необхідних ресурсів (технічного забезпечення) і часу, доступного для вивчення, оцінки наявних доказів, складання тексту процесуальних документів та виконання інших обов'язків прокурора, у тому числі участі у судових провадженнях.

Компетентність під час виконання прокурором своїх обов'язків передбачає наявність знань у сфері права, відповідних практичних навичок, наполегливості та підготовки. Професійна компетентність прокурора має бути очевидною у процесі виконання ним своїх обов'язків.

Вчасність здійснення службових повноважень передбачає дотримання прокурором конкретних строків, визначених у законодавстві та внутрішніх організаційно-розпорядчих актах, яке має враховувати вимоги розумності відповідного строку та пріоритетності виконання конкретного завдання.

З метою сприяння суспільній довірі прокурори повинні бути незалежними, а також *відповідальними*. Отже, незважаючи на незалежність, прокурори несуть відповідальність у випадках і у спосіб, що передбачені чинним законодавством України:

– у разі потреби вони мають звітувати перед прокурором вищого рівня, перед потерпілими, судовими органами, громадянським суспільством та засобами масової інформації;

– прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження у випадку порушення обов’язків (недбалість, розголошення таємниці, що охороняється законом, порушення антикорупційного законодавства тощо) з чітких і обґрунтованих підстав.

Прокурори повинні користуватися функціональним імунітетом за добросовісні дії, виконуючи їх відповідно до своїх обов’язків (п. п. 46–47, п. 50 Висновку № 13 КРЕП)¹¹¹.

2. *Професійна підготовка* як до призначення на посаду, так і постійно в будь-який інший час є правом і обов’язком усіх прокурорів. Така вимога обумовлена безперервністю змін законодавства, яким має послуговуватися прокурор, оновленням відповідної судової практики, загальним розвитком технічних можливостей удосконалення роботи органів прокуратури, адже на прокурора можуть бути покладені нові обов’язки у зв’язку з призначенням на іншу посаду, у тому числі пов’язану з виконанням адміністративних обов’язків. Відповідний обов’язок покладено на прокурора і Законом України «Про прокуратуру» (ст. 19): прокурор зобов’язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію.

Повний перелік професійних компетенцій, необхідних для виконання повноважень прокурора окружної прокуратури, таких як знання законодавчої бази, обсяг навичок, здібностей, морально-психологічних якостей, тобто профіль посади «Прокурор окружної прокуратури», затверджений рішенням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 16.12.2021 № 36зп-21.

Окрім фахового знання чинного законодавства, прокурор має володіти такими навичками й уміннями: застосування норм права (матеріального і процесуального) та знань у практичній діяльності при моделюванні і вирішенні правових ситуацій; визначення належних та прийнятних для юридичного аналізу фактів, аналізу правових проблем й формулювання правових позицій; застосування юридичної аргументації, виявлення проблем правового регулювання та шляхів їх вирішення, включаючи подолання юридичної невизначеності; аналізу документів та розуміння їх правового характеру і значення; консультування з правових питань, зокрема щодо можливих способів захисту прав та інтересів держави та громадян; складання процесуальних документів; виступу перед аудиторією (ораторське мистецтво); організації роботи над окремим цілісним проєктом (справою, провадженням); організації групи людей для виконання спільного завдання та керування роботою цієї групи; комунікації і взаємодії з органами та особами, залученими до діяльності, пов’язаної з виконанням службових обов’язків; раціонального планування і використання робочого часу; використання офісної й комп’ютерної техніки, програмного забезпечення, необхідного для виконання професійних обов’язків; роботи з документами з урахуванням

¹¹¹ Independence, accountability and ethics of prosecutors: Opinion № 13 (2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (23.11.2018, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d> (дата звернення: 07.11.2022)

основ діловодства, порядку роботи з відомостями, що містять інформацію з обмеженим доступом; пошуку інформації в мережі Інтернет, опрацювання баз даних та реєстрів.

Також прокурор повинен володіти такими морально-психологічними якостями, як: чесність, порядність, відповідальність, дисциплінованість, емоційна стабільність, ініціативність, стресостійкість, врівноваженість, рішучість при прийнятті рішень, наполегливість при досягненні мети¹¹².

Згідно з ч. 2 ст. 19 та ст. 80 Закону № 1687-VII прокурор періодично проходить підготовку у Тренінговому центрі прокурорів України, що має включати вивчення правил прокурорської етики. Кандидати на посаду прокурора проходять відповідну підготовку, що включає, окрім отримання знань і навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, також вивчення правил прокурорської етики (ч. 1 ст. 33 цього ж Закону). Ці законодавчі вимоги базуються на європейських стандартах, відповідно до яких навчання є водночас правом і обов'язком прокурорів як перед їхнім призначенням, так і в подальшому на постійній основі. Для цього забезпечується відповідний рівень підготовки й освіти для прокурорів, зокрема вони мають бути ознайомлені з нормами й етичними обов'язками їх установи¹¹³.

Від того, чи дотримується прокурор правил прокурорської етики, наряду залежить його кар'єра. Так, участь прокурора у конкурсі з переведення до органу прокуратури вищого рівня, зокрема, включає оцінку морально-ділових якостей прокурора (ст. 38 Закону України «Про прокуратуру»). Одним із показників, за яким оцінюється відповідність кандидата критерію морально-ділових якостей, є професійна етика¹¹⁴. Морально-ділові якості кандидата враховуються й під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду Радою прокурорів України (ч. 5 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру»), включаючи дотримання професійної етики та поведінки прокурорів, загальну культуру поведінки, авторитетність і повагу в колективі, дисциплінованість і відповідальність (здатність контролювати свою діяльність згідно з моральними та правовими нормами)¹¹⁵.

¹¹² Про затвердження профілю посади «Прокурор окружної прокуратури»: рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 16.12.2021 № 363п-21. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2021/12/16/2154> (дата звернення: 07.11.2022)

¹¹³ Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000, пункт 7. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

¹¹⁴ Методика оцінювання кандидатів на зайняття вакантних або тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури вищого рівня (Додаток 2): рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 26.10.2021 № 133п-21, підпункт 2.2.2 пункту 2.2. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/02/02/2187> (дата звернення: 07.11.2022)

¹¹⁵ Про затвердження критеріїв оцінювання прокурорів при вирішенні питань внесення рекомендації про призначення на вакантні адміністративні посади та критеріїв при вирішенні питань внесення рекомендації



Основними засадами підвищення кваліфікації прокурорів є обов'язковість, постійність, періодичність, диференційованість, практична спрямованість, інноваційність та врахування вітчизняного і міжнародного досвіду.

Формами підвищення кваліфікації є самостійне навчання (самоосвіта), стажування в органі прокуратури вищого рівня, участь у семінарах та інших колективних формах навчання, підготовка (навчання) у ТЦПУ, тренерська (викладацька) діяльність у ТЦПУ, наукова діяльність¹¹⁶.

Підготовка в ТЦПУ є основною формою підвищення кваліфікації прокурорів, проводиться не рідше одного разу на чотири роки. Навчання забезпечується у формі тренінгових курсів / тренінгів та полягає в удосконаленні (отриманні нових) професійних знань і навичок, розвитку особистісної компетентності прокурора, вивченні правил прокурорської етики та вимог антикорупційного законодавства.

Прокурор вважається таким, який пройшов підготовку з підвищення кваліфікації у ТЦПУ, якщо впродовж 48 місяців за результатами участі у тренінгових курсах / тренінгах набрав 60 залікових балів.

Каталоги тренінгових програм для прокурорів розробляються ТЦПУ з урахуванням практичних потреб прокурорської діяльності та пропозицій Офісу Генерального прокурора, обласних, окружних прокуратур, їх формування та затвердження здійснюється двічі на рік.

Для прокурорів, які обіймають адміністративні посади, ТЦПУ впроваджуються спеціалізовані тренінгові курси / тренінги з метою підвищення управлінської компетентності керівників, розвитку лідерських якостей, формування сучасних теоретичних знань, практичних умінь і навичок в управлінні персоналом та забезпеченні належної організації діяльності органів прокуратури.

Каталоги тренінгових програм для прокурорів та календарні плани тренінгових курсів / тренінгів розміщуються у публічному доступі на офіційному вебсайті ТЦПУ, онлайн-платформі професійного розвитку. Участь у тренінгових курсах / тренінгах є добровільною, прокурори самостійно реєструються на онлайн-платформі професійного розвитку та з урахуванням індивідуальних потреб професійного й особистісного розвитку обирають відповідний тренінговий курс та/або тренінг. Навчання може здійснюватися і за міжнародними програмами.

Згідно із загальними положеннями Рекомендації Рес (2000) 19 «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» прокурори повинні мати відповідну підготовку до і після призначення на посаду, зокрема бути обізнаними з: принципами і моральними обов'язками служби в органах

про звільнення прокурорів з адміністративних посад: рішення Ради прокурорів України від 31.10.2017 № 36, (пункт 2). URL: https://old.gp.gov.ua/userfiles/Rishennja__36.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

¹¹⁶ Положення про систему підвищення кваліфікації прокурорів, затверджене наказом Генерального прокурора від 15.06.2021 № 200. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=213141 (дата звернення: 07.11.2022)



прокуратури; гарантіями прав підозрюваних, потерпілих і свідків; правами і свободами людини, закріпленими у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, насамперед правами, які закріплено у ст. ст. 5 і 6 Конвенції; принципами і практикою організації роботи, управління, кадрового забезпечення; механізмами і документами, які забезпечують погодженість його дій та реалізації повноважень прокурора¹¹⁷.

Результати проходження прокурором навчання у ТЦПУ, його наукової діяльності, а також позитивні результати оцінювання тренерської діяльності враховуються під час *індивідуального оцінювання якості роботи прокурора*.

Окрім законодавчо закріплених вимог до професійної підготовки прокурорів, правила прокурорської етики зобов'язують прокурора безперервно покращувати свій загальний освітній рівень, культуру щоденної комунікації не лише під час виконання службових обов'язків, а й у побуті, у якій знаходять зовнішнє вираження моральні та етичні складові поведінки прокурора.

Додатково до кожного прокурора висувається постійна вимога щодо виявлення ініціативи, що передбачає прагнення знайти і реалізувати найкращий спосіб виконання завдання відповідно до покладених на нього службових обов'язків, обставин та загальних завдань діяльності прокуратури. Так, прокурор, ознайомлюючись з методичними документами, науковою літературою, може віднайти спосіб вирішення професійної проблеми, який до того не застосовувався колегами.

Творчий підхід до виконання своїх службових обов'язків висуває до прокурора вимогу пошуку якісно нових та виважених підходів до вирішення професійних завдань і недопущення використання шаблонного та формального підходу. Так, прикладом прояву творчого підходу в роботі може бути застосування Google-інструментів (інших хмарних сервісів) для організації та планування роботи (за умови дотримання таємниці досудового розслідування, вимог щодо захисту персональних даних та інших зобов'язань щодо захисту інформації). При застосуванні такого підходу слід пам'ятати про необхідність дотримання принципів верховенства права та законності (*див. коментар до ст. 5 Кодексу*).

3. Діяльність прокурора фактично *оцінюється* широким колом суб'єктів: безпосереднім керівником, керівником органу прокуратури (або вищого рівня), колегами, громадськістю, за наявності додаткових підстав – Радою прокурорів України та/або органом, що здійснює дисциплінарне провадження.

Оцінювання індивідуальної роботи прокурора може бути стратегічним інструментом, призначеним для підвищення кваліфікації, продуктивності та

¹¹⁷ Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000. п. 12, 15, 16. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

професіоналізму прокурорів¹¹⁸.

При оцінюванні прокурорів ураховуються: повнота, своєчасність і якість виконання прокурором як службових, так і посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади: управлінських функцій та завдань підрозділу; участь у заходах із професійного розвитку, у тому числі підвищення кваліфікації у формі обов'язкових тренінгів; наставництво, інші види діяльності, у тому числі участь у робочих групах, комісіях, наявність державних нагород, заохочувальних відзнак, інших заохочень, отриманих у звітному періоді, наявність чи відсутність дисциплінарних стягнень¹¹⁹.

Оцінка діяльності прокурора має суттєве значення при його просуванні по службі (переведенні на вакантну або тимчасово вакантну посаду до органу прокуратури вищого рівня, при отриманні рекомендації про призначення на адміністративну посаду тощо). Методику оцінювання професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та критеріїв затверджено відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження¹²⁰.

Правила прокурорської етики орієнтують прокурорів на необхідність зосередження своєї уваги на створенні в суспільстві позитивного іміджу прокурорів як підготовлених фахівців у галузі права, які працюють в органах прокуратури на відповідних посадах та мають належний рівень професійної підготовки.

Приклад поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 15 Кодексу

Прокурор відділу обласної прокуратури Д. тривалий час працює в органах прокуратури, має значний професійний досвід та вважається одним з кращих спеціалістів з підтримання публічного обвинувачення. Під час стажування в обласній прокуратурі прокурорів окружних прокуратур, до якого його було залучено наказом керівника обласної прокуратури, відмовлявся від здійснення їх реального стажування, запропонувавши прокурорам самостійно підготувати відповідні проекти документів та пообіцявши підписати в подальшому необхідні їм характеристики і звіти. При цьому Д. зазначив, що йому вистачає своєї роботи, а такі заходи зі стажування заважають і додатково не оплачуються.

¹¹⁸ Quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime: Opinion № 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors (17-18.11.2016, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/16807474b9> (дата звернення: 07.11.2022)

¹¹⁹ Про затвердження Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів: наказ Генерального прокурора від 29.12.2021 № 407. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=215491 (дата звернення: 07.11.2022)



¹²⁰ Методика оцінювання кандидатів на зайняття вакантних або тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури вищого рівня (Додаток 2): рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 26.10.2021 № 13зп-21, підпункт 2.2.2 пункту 2.2. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/02/02/2187> (дата звернення: 07.11.2022)

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 15 Кодексу

Прокурор С., уперше обійнявши адміністративну посаду в органах прокуратури (начальник відділу обласної прокуратури), зіткнувся з триваючим внутрішнім конфліктом у колективі та недостатньою мотивацією співробітників, унаслідок чого виконання окремих професійних завдань викликало додаткові труднощі (колеги сперечались щодо обсягу своєї відповідальності, обмежувалися формальними відписками). Декілька разів вказавши їм на недоліки, С., ознайомившись із каталогом тренінгів у ТЦПУ, зареєструвався на тренінг з управління конфліктами в колективі та після завершення навчання зміг ефективно вирішити цей конфлікт.

Стаття 16. Доброчесність, зразковість поведінки та дисциплінованість

При виконанні службових обов’язків прокурор має дотримуватися загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути взірцем доброчесності, вихованості і культури. Порушення службової дисципліни, непристойна поведінка є неприпустимими для прокурора і тягнуть за собою передбачену законом відповідальність.

Прокурор повинен використовувати ввірене йому службове майно бережливо та лише за призначенням.

1. Доброчесність, зразковість поведінки та дисциплінованість є основоположними нормами поведінки прокурорів. Уявлення про останніх формується у більшості громадян крізь призму цих категорій.

Очевидно, що для здійснення професійної діяльності на певних принципах перш за все необхідне їх розуміння, а тому в контексті цієї статті Кодексу слід звернутися до дефініцій категорій, які в ній використовуються.

Варто зазначити, що поняття «доброчесність прокурорів» нормативно не визначено, на відміну від академічної доброчесності¹²¹ чи доброчесності як одного з принципів державної служби – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень¹²².

В іншому випадку (стосовно кандидатів на посаду членів ВРП та ВККС) законодавець обмежився переліком елементів доброчесності: «...відповідає

¹²¹ Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. (ст. 5) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

¹²² Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. (п. 1 ч. 1 ст. 4) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

критерію доброчесності, якщо він є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, сумлінним, дотримується етичних норм та демонструє бездоганну поведінку у професійній діяльності та особистому житті, а також якщо немає сумнівів щодо законності джерел походження його майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу»¹²³.

Загальне визначення доброчесності зустрічається в Рекомендаціях Ради Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), яка трактує публічну доброчесність як послідовне дотримання та прихильність загальновизнаним етичним цінностям, принципам та нормам з метою відстоювання та забезпечення пріоритету суспільних інтересів над приватними в публічному секторі¹²⁴.

Як високу моральну чесноту, чесність визначає доброчесність Великий тлумачний словник сучасної української мови, одночасно характеризуючи доброчесного як такого, що живе чесно, дотримується всіх правил моралі¹²⁵.

Вищезазначене свідчить, що доброчесність не правова, а морально-етична, багатогранна категорія, яку навряд чи справедливо обмежувати певним набором елементів. Разом із цим важливо, щоб саме вони були чітко визначені законодавством та мали єдине загальне розуміння.

Отже, за приписами ч. 5 ст. 19 Закону прокурори зобов'язані щорічно проходити таємну перевірку доброчесності, яку проводять підрозділи внутрішньої безпеки відповідно до Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 16.06.2016 № 205 та зареєстрованого в МЮУ 17.06.2016 за № 875/29005 (далі – Порядок).

Анкета доброчесності прокурора подається щороку до 1 лютого та передбачає зазначення повних і достовірних відомостей на такий перелік тверджень:

1) *«Я не вчиняв дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у моїй об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури»;*

2) *«Я своєчасно та достовірно задекларував своє майно, доходи, видатки і зобов'язання фінансового характеру, а також членів моєї сім'ї у порядку, встановленому Законами України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про запобігання корупції»;*

3) *«Мій рівень життя відповідає наявному в мене та членів моєї сім'ї майну і одержаним нами доходам»;*

¹²³ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. (ч. 21 ст. 95) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>; Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. (ч. 16 ст. 9-1) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> (дата звернення: 07.11.2022)

¹²⁴ Recommendation on Public Integrity: OECD Recommendation of the Council on Public Integrity. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf> (дата звернення: 07.11.2022)

¹²⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009, С. 1383.

4) «Я не вчиняв корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та не порушував обмежень, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції»;

5) «Я не здійснював у випадках, не передбачених законодавством, втручання у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності»;

6) «Я сумлінно виконую обов'язки прокурора та неухильно дотримуюсь Присяги працівника прокуратури»;

7) «Заборони, передбачені Законом України «Про очищення влади», до мене не застосовуються».

Відповідно до п. п. 1, 8, 14 розділу II цього Порядку проходження таємної перевірки доброчесності здійснюється шляхом: подання Анкети доброчесності прокурора, одержання інформації, яка може свідчити про недостовірність, у тому числі неповноту тверджень, поданих прокурором в цій Анкеті і проведенні службового розслідування щодо такої інформації. Якщо за наслідками службового розслідування відомості про недостовірність, у тому числі неповноту тверджень, не підтвердились, прокурор вважається таким, що пройшов таємну перевірку доброчесності, про що уповноваженою особою складається довідка.

Також у разі ненадходження до підрозділу внутрішньої безпеки інформації, яка може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) тверджень, поданих прокурором в Анкеті, протягом 12 місяців після оприлюднення Анкети прокурора на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора твердження прокурора, зазначені у ній, вважаються достовірними, а прокурор – таким, що пройшов таємну перевірку доброчесності.

Недостовірність тверджень полягає у неправдивому зазначенні про підтвердження або непідтвердження інформації стосовно питань з обов'язкового розділу Анкети доброчесності. Так, наявність рішення про притягнення до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності за порушення порядку декларування майна і одночасне зазначення в Анкеті про підтвердження невчинення таких дій є недостовірним твердженням.

Крім указаних обов'язкових тверджень, Анкета доброчесності прокурора передбачає можливість повідомлення прокурором будь-яких інших відомостей, які він вважає необхідними зазначити у зв'язку з таємною перевіркою доброчесності.

У цьому контексті варто зауважити, що аналіз юридичних приписів Закону, а також Порядку дає підстави стверджувати про те, що ними не встановлено обов'язку прокурора зазначати в Анкеті дані про свою поведінку за минулий рік (період), за винятком конкретних вищезгаданих розділів

Анкеті (мається на увазі обов'язкових), які семантично вказують на події (факти) у минулому часі¹²⁶.

Це кореспондується з позицією ВС, за якою в анкетні відсутня графа, яка б зобов'язувала зазначити відповідні відомості (суд має на увазі факт складання протоколу про адміністративне правопорушення). Водночас графа «Повідомте будь-які інші відомості, які вважаєте необхідними зазначити у зв'язку з таємною перевіркою доброчесності» такого обов'язку на прокурора не покладає, а залишає на його розсуд вирішення питання про те, що саме може він повідомити у цій графі¹²⁷.

Також не може свідчити про невиконання обов'язку щодо проходження таємної перевірки доброчесності незазначення прокурором в Анкеті факту притягнення до дисциплінарної відповідальності згідно з рішенням дисциплінарного органу, яке є в загальному доступі на офіційному вебсайті ОГП. Це є формальною невідповідністю дій вимогам Порядку, але не свідчить про наявність у діях прокурора складу дисциплінарного проступку у цій частині через відсутність умислу¹²⁸.

У вказаних ситуаціях позиція суду та дисциплінарного органу щодо відсутності підстав для притягнення прокурора до відповідальності за незазначення в Анкеті фактів притягнення до адміністративної чи дисциплінарної відповідальностей цілком зрозуміла й обґрунтована. Водночас незаперечним є те, що сама наявність таких випадків характеризує прокурора як такого, що неповною мірою дотримується всіх правил (допускає порушення), тобто певним чином є недоброчесним.

Важливо, що у разі надходження до підрозділу внутрішньої безпеки додаткової інформації про незазначення або неповне зазначення інформації в Анкеті протягом 12 місяців з часу оприлюднення анкети на офіційному вебсайті ОГП службове розслідування щодо цього може бути проведене знову.

Якщо прокурори, які не мали можливості подати в строк Анкету через перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або для догляду за дитиною, через тимчасову непрацездатність, перебування за межами України, у зв'язку з мобілізацією відповідно до указів Президента України з метою підтримання бойової і мобілізаційної готовності Збройних Сил України та інших військових формувань України та з інших поважних причин, що підтверджуються документально, вони подають Анкету протягом 30 календарних днів з дати закінчення строку дії зазначених обставин або проходження військової служби, визначеної ч. 2 ст. 24 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», або з дати набрання чинності контрактом про проходження військової служби. Прокурори, вперше

¹²⁶ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 16.12.2021 № 23дп-21. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2021/12/16/2158> (дата звернення: 07.11.2022)

¹²⁷ Постанова КАС ВС від 13.05.2021 у справі № 120/3458/20-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96866965> (дата звернення: 07.11.2022)

¹²⁸ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 12.01.2022 № 10дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/01/12/2176> (дата звернення: 07.11.2022)

призначені на посаду в органах прокуратури, подають Анкету впродовж 30 календарних днів після дати призначення.

Водночас, за позицією суду, подання Анкети через сім місяців після визначеного строку не може бути виправдано довготривалою хворобою та відпусткою, знаходженням дружини на лікарняному до пологів і після народження дитини¹²⁹.

У цілому етичні норми поширюються на службову сферу, на приватне життя прокурора, включають у себе як правила професійної діяльності в усіх аспектах, так і вимоги спеціального й загального законодавства і моральні засади суспільного життя. Зазначені норми формують стандарт поведінки, яка має бути взірцем законності, справедливості, дисципліни, людяності, порядності, ввічливості, сприяти довірі й повазі суспільства до органів прокуратури і представників цієї професії¹³⁰.

Таким чином, при виконанні службових обов'язків прокурорам важливо дотримуватися загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути взірцем доброчесності, вихованості і культури, а порушення службової дисципліни, непристойна поведінка є неприпустимими.

Під непристойним розуміється все, що виходить за межі загальноприйнятих моральних норм¹³¹, а отже, непристойною поведінкою є сукупність вчинків, спосіб життя, що виходять за межі загальноприйнятих морально-етичних норм.

Як вбачається зі змісту постанови Великої Палати Верховного Суду від 13.11.2018 у справі № 9901/19/17, ознаками непристойної поведінки прокурорів можна вважати її компрометуючий (звання прокурора) характер, шкоду (репутації прокурора та авторитету органів прокуратури), наявність наслідків (негативний громадський резонанс). Оскільки саме ці ознаки має встановити дисциплінарний орган, щоб констатувати вчинення прокурором грубого порушення правил прокурорської етики.

Дисциплінованість визначається як звичай, уміння дотримуватися дисципліни, а дисциплінований – такий, що незмінно дотримується вимог дисципліни, правил поведінки, організований, витриманий, здійснює свою діяльність на засадах твердої дисципліни¹³².

Порушення прокурором вимог щодо доброчесності, зразковості поведінки та дисциплінованості тягне накладення дисциплінарного стягнення.

Так, неподання, несвоєчасне подання Анкети прокурором без поважних причин свідчить про невиконання ним обов'язку, передбаченого ч. 5 ст. 19

¹²⁹ Постанова ВП ВС від 20.11.2018 у справі № 800/578/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78215408> (дата звернення: 07.11.2022)

¹³⁰ Постанова ВП ВС від 03.02.2021 у справі № 9901/229/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95177476> (дата звернення: 07.11.2022)

¹³¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 775.

¹³² Там само. С. 300.

Закону, та є підставою для притягнення його до відповідальності відповідно до законів¹³³.

Такі дії або бездіяльність, рівно як і подання в Анкеті доброчесності прокурора недостовірних (у тому числі неповних) тверджень, віднесені до дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури¹³⁴, а отже, є підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону.

Велика Палата Верховного Суду однозначно вказує, що дисциплінарний проступок щодо неподання та несвоєчасного подання Анкети доброчесності прокурора само собою становить грубе порушення¹³⁵, що напевно пов'язане з винятковою важливістю цього питання.

На підвищений рівень вимог до доброчесності, зразковості поведінки та дисциплінованості прокурорів орієнтують і міжнародні стандарти.

Згідно з Висновком № 3 (2008) «Про роль прокуратури за межами сфери кримінального права», прийнятим КРЕП на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15-17.10.2008), держави, у яких прокурорські служби виконують функції за межами сфери кримінального права, мають забезпечити реалізацію цих функцій відповідно до принципів демократичної держави з верховенством права і, зокрема, що дії прокурорів за межами сфери кримінального права мають характеризуватися чесністю (пп. «b»).

Відповідно до Стандартів професійної відповідальності та викладення основних обов'язків і прав прокурорів, прийнятих 23.04.1999 Міжнародною асоціацією прокурорів, прокурори повинні: завжди підтримувати честь та гідність своєї професії; завжди поводитись професійно, згідно із законом, правилами та етикою їхньої професії; у будь-який час дотримуватись найвищих норм чесності (п. п. «a», «b», «c» п. 1).

Пункт 24 Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000, визначає, що прокурори при виконанні своїх обов'язків, зокрема, повинні: а) справедливо, неупереджено й об'єктивно виконувати свої функції; б) поважати і намагатися захищати права людини, як це викладено в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Іншим документом є Модельний кодекс поведінки державних службовців (Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи

¹³³ Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України, затверджений наказом Генеральної прокуратури України від 16.06.2016 № 205 та зареєстрований у МЮУ 17.06.2016 за № 875/29005, (п.п. 2, 3, 5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0875-16#n53> (дата звернення: 07.11.2022)



¹³⁴ Порядок організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України від 13.04.2017 № 111, зареєстрований у МЮУ 16.05.2017 за № 623/30491, (п. 2 розділу I). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0623-17#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

¹³⁵ Постанова ВП ВС від 20.11.2018 у справі № 800/578/17 (П/9901/298/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78215408> (дата звернення: 07.11.2022)

державам-членам щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи на 106 сесії 11.05.2000), який визначає, що державний службовець повинен здійснювати свої повноваження відповідно до закону і тих законних вимог і етичних стандартів, що стосуються його чи її функцій, завжди поводитись таким чином, щоб була забезпечена віра громадськості у чесність, безсторонність і ефективність публічної влади.

Звертаємо увагу, що у ст. 1 цього Модельного кодексу надається ширше тлумачення визначенню державного службовця. Для цілей цього Кодексу державними службовцями вважаються всі особи, які працюють у публічному органі, а не тільки особи, посади яких передбачені Законом України «Про державну службу»¹³⁶. Тому під час надання оцінки етичності поведінки прокурора відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, може посилатися на положення цього Кодексу.

Ще одним документом є Керівні принципи, що стосуються державних обвинувачів, які прийняті Восьмим конгресом Організації Об'єднаних Націй з попередження злочинності та поведженні з правопорушниками (Гавана, Куба, 1990), відповідно до яких особи, відібрані для здійснення судового переслідування, повинні мати високі моральні якості та здібності. Особи, які здійснюють судові переслідування, будучи найважливішими представниками системи відправлення кримінального правосуддя, завжди зберігають честь та гідність своєї професії (п. п. 1, 3).

З урахуванням наведених та інших досить чітко викладених міжнародних стандартів етичної поведінки прокурорів із 2017 року розпочалося напрацювання практики колегіального вирішення питань дисциплінарної відповідальності прокурорів. Безперечно, при цьому враховуються позиції судів, Вищої ради правосуддя та Європейського суду з прав людини.

На сьогодні вже можна констатувати, що як порушення приписів коментованої статті Кодексу розглядаються, у тому числі через неврахування при складанні Анкети доброчесності прокурора, такі обставини (події):

- вживання наркотичних засобів, безпідставне звинувачення іншого прокурора у можливому вживанні та збуті наркотичних засобів¹³⁷;
- перебування на роботі у стані алкогольного сп'яніння, хибний виклик працівників поліції¹³⁸;
- позаслужбові зустрічі прокурора (у складі групи) з особою, яка фігурує у кримінальному провадженні, а також обговорення ними матеріалів цього

¹³⁶ Рішення КАС ВС від 01.02.2018 по справі № 800/590/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72029268>. Залишене без змін постановою ВП ВС від 18.09.2018. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76812011> (дата звернення: 07.11.2022)

¹³⁷ Рішення КДКП від 14.02.2018 № 72дп-18. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/02/14/606> (дата звернення: 07.11.2022)

¹³⁸ Рішення КДКП від 31.05.2018 № 231дп-18. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/05/31/470> (дата звернення: 07.11.2022)

провадження і можливості одержання прокурором неправомірної вигоди¹³⁹;

- втрата офіційного документа – службового посвідчення прокурора та приховування цього факту¹⁴⁰, матеріалів наглядового та кримінального проваджень¹⁴¹;

- зазначення недостовірних відомостей у звіті про оцінку якості роботи, що дозволило отримати щорічну премію¹⁴²;

- отримання заробітної плати за сумісництвом без законних на те підстав¹⁴³;

- виїзд з місця проживання без дозволу керівника територіального центру комплектування та соціальної підтримки і ненадання доказів поважності причин відсутності на роботі, чим вчинено прогул та порушення службової дисципліни, а також нещирість у поясненнях щодо причини виїзду та фактичного місця перебування¹⁴⁴;

- виїзд за межі України без дотримання процедури проходження інструктажу в режимно-секретній частині прокуратури¹⁴⁵;

- вжиття при спілкуванні з підлеглими нецензурних і неоднозначного трактування висловів, а також антисемітських висловлювань¹⁴⁶;

- відсутність на робочому місці без поважних причин (прогул)¹⁴⁷;

- неправомірне надання у користування службового майна іншій особі¹⁴⁸;

- повідомлення керівнику прокуратури недостовірних відомостей про перебування на стаціонарному лікуванні, у той час коли він перебував на

¹³⁹ Рішення КДКП від 26.03.2019 № 89дп-19. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2019/03/26/1311>. Законність рішення підтверджена рішенням КАС ВС від 30.07.2019 та постановою ВП ВС від 02.09.2020 у справі № 9901/213/19 (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁴⁰ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 12.01.2022 № 8 дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/01/12/2175> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁴¹ Рішення КДКП від 10.04.2019 № 117дп-19. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2019/04/10/1390> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁴² Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 23.12.2021 № 31дп-21. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2021/12/23/2172> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁴³ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 24.02.2022 № 1-ДП-В-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/02/24/2202> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁴⁴ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 01.06.2022 № 69дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/06/1/2251> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁴⁵ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 14.09.2022 № 142дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/09/14/2940> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁴⁶ Рішення КДКП від 26.07.2018 № 343дп-18. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/07/26/366> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁴⁷ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 07.09.2022 № 133дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/09/7/2897> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁴⁸ Рішення КДКП від 04.07.2018 № 298дп-18. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/07/4/406> (дата звернення: 07.11.2022)

відпочинку, а також дії щодо отримання додаткових днів відпустки, відповідних виплат¹⁴⁹;

– вияв нещирості з метою спрощення виконання своїх службових обов'язків, отримання певних переваг, можливостей та уникнення передбаченої чинним законодавством відповідальності¹⁵⁰.

Зрозуміло, що це невичерпний перелік можливих порушень правил прокурорської етики коментованої статті Кодексу, але він дозволяє сформулювати та проілюструвати практичне розуміння її змісту.

У контексті доброчесності прокурора також слід відзначити, що неодноразове порушення прокурором вимог законодавства свідчить про невиконання ним вимог щодо професійної відповідності, загальновизнаних світовою спільнотою прокурорів обов'язків прокурора та ігнорування вимог закону, що для прокурора є неприпустимим¹⁵¹.

2. З дотриманням службової дисципліни тісно пов'язаний обов'язок прокурора використовувати ввірене йому службове майно бережливо та лише за призначенням.

Бережливе використання майна передбачає ощадливість та економність, також слід тримати майно у доброму стані, оберігати від псування, руйнування та вживати заходів щодо забезпечення його охорони.

Правила прокурорської етики забороняють прокурорам використовувати майно, яке їм надано у службових цілях, для особистих потреб, не пов'язаних зі службовою діяльністю, навіть одноразово. Це стосується будь-якого майна, у тому числі службового автомобіля (використання автомобіля у вихідний день або у приватних справах, заряджання електросамокатів тощо), службового кабінету чи іншого приміщення (використання для іншої діяльності чи як складу), комп'ютера, копіювальної техніки, канцелярських приладів тощо.

З реалізацію започаткованого наказом Генерального прокурора від 05.07.2022 № 117 впровадження системи енергетичного менеджменту в ОГП 08.08.2022 Генеральним прокурором затверджено Декларацію енергетичної політики Офісу Генерального прокурора, якою, зокрема, визначено зобов'язання ОГП підвищувати рівень інформованості працівників із питань енергозбереження, раціонального використання енергоресурсів, завдань, планів дій та цілей, що стосуються енергетичної ефективності, та забезпечувати підвищення професійної компетентності фахівців ОГП у цій сфері.

¹⁴⁹ Рішення КАС ВС від 12.04.2018, справа № П/9901/424/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73468281> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁵⁰ Рішення КДКП від 30.01.2019 № 27дп-19. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2019/01/30/1091> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁵¹ Постанова ВП ВС від 20.11.2018 у справі № 800/578/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78215408> (дата звернення: 07.11.2022)

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 16 Кодексу

Приклад 1. Прокурор обласної прокуратури разом із членами своєї родини виїхала за кордон, пояснюючи це крайньою необхідністю через реальну, на той час, загрозу для життя та здоров'я її малолітнього сина. При цьому нею зазначено інформацію про те, що перетин кордону України здійснено у нічний час доби, тому повідомити режимно-секретну частину обласної прокуратури у неї не було можливості.

Приклад 2. Прокурор після купівлі ним автомобіля не подав повідомлення про суттєві зміни в майновому стані до НАЗК. Одночасно у поданій у подальшому ним Анкеті доброчесності прокурора підтвердив своєчасне та достовірне декларування належного йому та членам його сім'ї майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру, додержання ним вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Приклад 3. Начальник відділу обласної прокуратури під час воєнного стану виїхав з місця проживання без дозволу керівника районного територіального центру комплектування та соціальної підтримки та не надав документів, підтверджуючих поважність своєї відсутності на роботі, чим вчинив прогули та порушив службову дисципліну. Крім цього, під час спілкування з безпосереднім керівництвом поводив себе нещиро, прикриваючись турботою про безпеку сім'ї, ввів в оману щодо фактичного місця свого перебування та реального стану свого здоров'я, а також не повідомив про свої справжні наміри щодо повернення до місця роботи.

Приклад 4. Прокурор неодноразово був відсутній на робочому місці без поважної причини. Повідомляючи безпосередньому керівнику, що перебуває у суді, протягом робочого дня там не з'являвся. Натомість у цей час займався особистими справами.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 16 Кодексу

До Генеральної інспекції ОГП надійшла інформація щодо внесення прокурором недостовірних тверджень до поданої ним Анкети доброчесності у частині декларування ним своїх доходів. Під час перевірки цієї інформації прокурор з власної ініціативи надав комісії зі службового розслідування необхідні підтверджуючі документи, що сприяло об'єктивному її проведенню.

Стаття 17. Повага до незалежності суддів

Прокурор повинен поважати незалежність суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Не може вважатися порушенням незалежності суддів публічне висловлення позиції прокурора щодо наміру подальшого оскарження судового рішення або звернення з дисциплінарною скаргою на дії судді до Вищої ради правосуддя.

(Стаття 17 із змінами відповідно до рішень всеукраїнської конференції прокурорів від 21.12.2018, від 28.08.2021)

1. Загальні принципи, що стосуються підтримки авторитету судової влади, були підсумовані ЄСПЛ у справі «Моріс проти Франції».

Питання стосовно функціонування судової системи, а саме інституції, яка є необхідною для демократичного суспільства, віднесені до сфери суспільного інтересу. У зв'язку з цим слід брати до уваги особливу роль судової влади в суспільстві. Як гарант правосуддя, основоположної цінності в державі, яка керується законом, судова влада повинна користуватися довірою суспільства для успішного виконання своїх обов'язків. Тому може виникнути необхідність захистити таку довіру від нападів, які завдають серйозної шкоди і які по суті є необґрунтованими, особливо зважаючи на той факт, що на суддів, які піддаються критиці, покладено обов'язок проявляти обачність, яка заважає їм відповісти.

Вираз «авторитет судової влади» включає в себе, зокрема, поняття того, що суди здебільшого сприймаються суспільством як майданчик для вирішення правових спорів та встановлення винуватості чи невинуватості особи у кримінальному обвинуваченні, а також ідею, про те що суспільство в цілому поважає суди і впевнене в їх можливості виконувати зазначені функції.

Ідеться про впевненість, яку повинні викликати суди в демократичному суспільстві не тільки в обвинувачених у кримінальних справах, але також у громадськості в цілому.

Проте, за винятком випадків, що завдають надзвичайної шкоди та є по суті необґрунтованими, та з огляду на те, що судді формують частину основної державної інституції, вони можуть як такі піддаватися персональній критиці в допустимих межах і не тільки теоретично чи узагальнено. Діючи в межах своїх офіційних повноважень, судді, таким чином, повинні підлягати допустимій критиці в ширших межах, ніж звичайні громадяни¹⁵².

Як вказано у Рекомендаціях Res (2000) 19 Комітету Міністрів Ради державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя: «прокурори повинні поважати незалежність і неупередженість

¹⁵² Там само.

суддів; а саме, вони ніколи не повинні ні ставити під сумнів судові рішення, ні перешкоджати їхньому виконанню, зберігаючи використання їх права на апеляції або на будь-яку іншу пояснювальну процедуру» (пункт 19) (термін «пояснювальна процедура» означає будь-яку процедуру, що має ту саму дію, що й апеляція, хоча технічно апеляцією як такою не є). «Добрі взаємовідносини між прокурорами і суддями, – зазначено в коментарі до вказаних Рекомендацій, – не повинні впливати на неупередженість останніх. Прокурори, робота яких полягає у гарантуванні застосування закону, повинні бути пильними щодо даного пункту і в той же час сумлінно поважати рішення суду, застосування котрих часто є їхнім обов’язком, охороняти під час їх виконання право на оскарження. Очевидно, що зворотний варіант також є правильним: судді повинні поважати прокурорів як представників зазначених професійних органів і не втручатися у виконання їхніх функцій»¹⁵³.

Відповідно до ст. 124 Конституції України судові рішення є обов’язковими до виконання на всій території України і тому вважаються законними, доки вони не скасовані в апеляційному чи касаційному порядку або не переглянуті компетентним судом в іншому порядку, визначеному процесуальним законом, у межах провадження справи, в якій вони ухвалені. Цю норму можна охарактеризувати як презумпцію законності судових рішень. Вона є важливою гарантією незалежності суддів при прийнятті рішень. Із цього конституційного положення випливає, що виключне право перевірки законності та обґрунтованості судових рішень має відповідний суд, визначений згідно з процесуальним законодавством. Оскарження у будь-який спосіб судових рішень, діяльності судів і суддів щодо розгляду та вирішення справи поза передбаченим процесуальним законом порядком у справі не допускається.

Під поняттям «судове рішення» слід розуміти також вирок суду, постанову або ухвалу суду.

Вимога законності означає дотримання судом норм матеріального і процесуального права. Норми процесуального права вважаються порушеними і в тому разі, якщо розгляд і вирішення справи було здійснено неповноважним судом.

Обґрунтованим визнається судове рішення, яке ухвалене судом на підставі обставин у судовій справі, які повно і всебічно з’ясовані на основі доказів, що були досліджені судом. Тому ухвалення обґрунтованого судового рішення зумовлено тим, наскільки якісно суд визначив предмет судового розгляду, предмет доказування і дотримався всього комплексу правил, які врегульовують процесуальний порядок збирання, дослідження та оцінки доказів.

Також правосудне судове рішення має бути належно вмотивоване. Право на справедливий суд, гарантоване ст. 6 Конвенції про захист прав

¹⁵³ Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

людини і основоположних свобод, передбачає право особи на судове рішення, яке є належно вмотивованим. Як правило, вмотивованим судовим рішенням є рішення з належним та повним викладенням у його тексті мотивувальної частини.

Потрібно розрізняти два основні напрями взаємодії суддів та прокурорів. З одного боку, це відносини між суддями та прокурорами, які виходять з процесуальних принципів і правил та які безпосередньо впливають на ефективність і якість судочинства. У Висновку № 11(2008) щодо якості судових рішень Консультативна рада європейських суддів указує, що стандарти якості судових рішень безпосередньо залежать від взаємодії різних учасників судового процесу. З другого боку, це відносини, які виходять з професійної поведінки суддів та прокурорів, передбачають взаємну повагу завдань кожної сторони і конструктивний діалог між суддями і прокурорами, а також адвокатами.

Тож правило прокурорської етики, закріплене у цій статті, спрямоване на підтримання авторитету правосуддя, забезпечення поваги до незалежності суддів та згідно з п. 8 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» є однією із засад функціонування прокуратури.

Слід зазначити, що прокурор може висловлювати свою позицію стосовно законності та обґрунтованості судових рішень, проте лише шляхом викладу своїх доводів під час підготовки апеляційної та касаційної скарги, тобто оскарження судового рішення у встановленому процесуальним законодавством порядку. Водночас прокурору не варто виступати з публічним захистом обґрунтованості винесених рішень суду.

Публічними слід вважати висловлювання чи коментарі, надані під час виконання особою своїх повноважень чи з використанням службового становища, а також при усвідомленні можливості опублікування їх у пресі, передання по радіо, телебаченню чи з використанням інших засобів масової інформації; поширені в мережі Інтернет чи з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку; викладені в характеристиках, заявах, листах, адресованих іншим особам; повідомлені в публічних виступах тощо.

Прокурору заборонено публічно, тобто в присутності інших осіб, висловлювати будь-яким чином, у тому числі і своєю поведінкою (невербально), сумніви щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження. Прикладом такої поведінки є демонстративне залишення зали судового засідання під час проголошення рішення. Крім того, звуки, які лунають під час інерційного закриття дверей, зазвичай є голосними, що також може створювати перешкоди у проголошенні судового рішення та здійсненні звукозапису судового засідання. Так само правосудність судового рішення повинна оцінюватись прокурором виключно в контексті його законності й дотримання процедури прийняття¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Рішення КАС ВС від 21.06.2018 у справі № 9901/545/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74941457> (дата звернення: 07.11.2022)

Крім того, втручання чи будь-який вплив у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у діяльність суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення, є окремою підставою дисциплінарної відповідальності прокурорів (п. 8 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру»).

Навіть якщо прокурор виявив, на його думку, завідомо неправосудне судові рішення, тобто ознаки вчинення суддею кримінального правопорушення, передбаченого ст. 375 КК України, також буде неетичним його публічне висловлювання стосовно цього, оскільки підриватиме авторитет судової влади загалом. Водночас у такій ситуації прокурор повинен діяти відповідно до вимог законодавства, зокрема внести відомості до ЄРДР про початок кримінального провадження, однак утримуватися від публічних висловлювань.

2. Функції і право ЗМІ полягають у тому, щоб збирати інформацію та надавати її суспільству, а також висловлюватися з питань здійснення правосуддя, зокрема у зв'язку із провадженнями, які розслідуються на досудовому етапі, в суді чи після судового провадження, не порушуючи принцип презумпції невинуватості. Відступати від принципу свободи інформації можна лише в тих випадках, які передбачено Міжнародним пактом про громадянські і політичні права. Якщо ЗМІ або зацікавлені представники громадськості виступають із критикою рішення, яке виніс суд, прокурор має утримуватися від відповіді на таку критику шляхом письмової заяви в ЗМІ чи приватних зауважень щодо такої критики під час судового засідання.

Однак не буде вважатися публічним висловлюванням, якщо в інтерв'ю наводяться інтерпретовані тези прокурора, оскільки він не може нести відповідальність за все, що з'являється в опублікованому пресою інтерв'ю, або за дії преси. Така правова позиція була висловлена ЄСПЛ у справі «Моріс проти Франції»¹⁵⁵.

Згідно з ч. 2 коментованої статті цього Кодексу не може вважатися порушенням незалежності суддів публічне висловлення позиції прокурора щодо наміру подальшого оскарження судового рішення. Однак прокурор повинен мати відповідне процесуальне право на таке оскарження судового рішення, відповідно, в апеляційному або касаційному порядку. У цьому сенсі слід ураховувати, що за загальними положеннями процесуального законодавства не підлягає поновленню строк оскарження рішення суду за скаргою прокурора незалежно від причин його пропуску (за винятком окремих випадків).

У свою чергу, перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами за змістом не є оскарженням судових рішень, що набрали законної сили, та відбувається не за скаргою, а за заявою про перегляд судового рішення з підстав, визначених у процесуальному законодавстві. Тому щодо вказаних рішень суду дія положення ч. 2 ст. 17 цього Кодексу не

¹⁵⁵ Рішення ЄСПЛ у справі «Моріс проти Франції» від 23.04.2015 (заява № 29369/10). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154265> (дата звернення: 07.11.2022)

поширюється.

Відповідно до ст. 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» право на звернення із скаргою щодо дисциплінарного проступку судді, з повідомленням про вчинення дисциплінарного проступку суддею (дисциплінарною скаргою) має будь-яка особа. Громадяни здійснюють зазначене право особисто або через адвоката, юридичні особи – через адвоката, органи державної влади та органи місцевого самоврядування – через своїх керівників або представників.

Оскільки прокурор не наділений правом на звернення до Вищої ради правосуддя зі скаргою на неправомірні дії судді, а може тільки ініціювати таке звернення перед керівником відповідної прокуратури, необхідно уникати висловлювань, які можуть вказувати на те, що прокурор самотійно буде звертатися з такою скаргою.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 17 Кодексу

Приклад 1. Прокурор після оголошення вироку суддею заявив, що останній отримав неправомірну вигоду за винесення завідомо неправосудного рішення.

Приклад 2. Прокурор демонстративно залишив зал судового засідання під час проголошення рішення, грюкнувши дверима, тим самим продемонстрував, що не погоджується з рішенням судді.

Приклад 3. Прокурор окружної прокуратури під час інтерв'ю на запитання журналіста висловив своє особисте негативне ставлення до рішень місцевого суду в окремих кримінальних провадженнях, проголошених напередодні, згідно з якими, на думку журналіста, справедливо виправдано трьох обвинувачених. Прокурор зазначив, що переконаний у неправосудності рішення суддів, за що останніх слід притягнути до дисциплінарної та кримінальної відповідальності.

Стаття 18. Подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

Прокурор зобов'язаний своєчасно подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у порядку, передбаченому законодавством у сфері запобігання корупції.

(Стаття 18 із змінами відповідно до рішення всеукраїнської конференції прокурорів від 28.08.2021)

Обов'язок подання прокурорами декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, закріплений у чинному законодавстві та цій статті Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів.

Так, відповідно до абз. 15 ч. 1 ст. 1, пп. «е» п. 1 ч. 1 ст. 3, примітки до ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» посадові та службові особи органів прокуратури віднесені до суб'єктів, на яких поширюється дія вказаного Закону, прокурори є суб'єктами декларування, а безпосередньо посада прокурора відноситься до посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища.

Слід звернути увагу, що обов'язок за цією статтею Кодексу включає в себе як подання самих декларацій, повідомлення про суттєві зміни у майновому стані, про відкриття валютного рахунку, так і повноту зазначених у них відомостей.

Аналогічним чином на практиці застосовується підстава для відповідальності – порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 4 ч. 1 ст. 43 Закону).

Прокурори зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щорічно до 1 квітня, за минулий рік. Упродовж семи днів після подання декларації прокурор має право подати виправлену декларацію, але не більше трьох разів¹⁵⁶.

Форма декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Порядок заповнення та подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затверджені наказом НАЗК від 23.07.2021 № 449/21, зареєстрованим в МЮУ 29.07.2021 за № 987/36609.

У разі суттєвої зміни у майновому стані прокурора, а саме отримання доходу, придбання майна або здійснення видатку на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року, у 10-денний строк з моменту отримання доходу, придбання майна або здійснення видатку прокурор зобов'язаний повідомити про це НАЗК¹⁵⁷.

Повідомлення про відкриття валютного рахунку подається в електронній формі. Суб'єкт декларування зобов'язаний повідомити НАЗК про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента у 10-денний строк з дня: коли суб'єкт декларування або член його сім'ї відкрив валютний рахунок; коли суб'єкту декларування стало відомо або повинно було стати відомо про відкриття такого рахунку членом його сім'ї.

¹⁵⁶ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. (ч. ч. 1, 4 ст. 45) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n439> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁵⁷ Там само (ч. 4 ст. 52).

Подання таких декларації та повідомлень здійснюється шляхом заповнення їх форм на офіційному вебсайті НАЗК: <https://portal.nazk.gov.ua/login>.

Водночас, незважаючи на обов'язковість подання декларації в електронній формі¹⁵⁸, практика свідчить про прийнятність використання іншої форми – паперової, але у виключних випадках, зокрема через релігійні переконання¹⁵⁹.

За позицією ВС, примусове виконання обов'язку подання в електронному виді декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з беззаперечним дотриманням нею положень ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» за відсутності врегульованого питання на законодавчому рівні щодо альтернативи права вибору подання такої декларації віруючою людиною, не відповідатиме легітимній меті та буде порушенням її прав і свобод, закріплених у Конституції України та в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод¹⁶⁰.

Певні особливості подання декларації та повідомлень запроваджено у зв'язку з воєнним станом у державі. Так згідно з п. 1 ст. 1 Закону України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» від 03.03.2022 № 2115-IX фізичні особи подають будь-які документи, подання яких вимагається відповідно до норм чинного законодавства в документальній та/або в електронній формі, протягом трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни за весь період обов'язку подати документи¹⁶¹.

Декларація та повідомлення про суттєві зміни у майновому стані за своїм змістом передбачають зазначення декларантом значного масиву інформації, а тому з метою забезпечення однакового застосування законодавства у сфері запобігання корупції стосовно заходів фінансового контролю НАЗК постійно надаються (оновлюються) детальні рекомендації з урахуванням правозастосовної практики.

Наразі чинними є Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунка) від 29.12.2021 № 11

¹⁵⁸ Там само (ч. 1 ст. 45).

¹⁵⁹ Рішення КДКП від 26.03.2019 № 85дп-19. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2019/03/26/1320> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁶⁰ Постанова Другої судової палати Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 28.01.2020 у справі № 705/2583/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87365886> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁶¹ Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, проведення перевірок): Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 07.03.2022 № 4. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/03/Rozyasnennya-4-vid-07.03.2022.pdf> (дата звернення: 07.11.2022)



(https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/1111_compressed.pdf).

Цими Роз'ясненнями, крім іншого, визначено наступне:

- у разі поновлення судом особи на посаді вона набуває статусу суб'єкта декларування (п. 28 Роз'яснень);

- не потрібно подавати декларацію кандидата на посаду у разі призначення особи виконувачем обов'язків (п. 30);

- якщо член сім'ї відмовляє у наданні всієї або частини інформації, що повинна бути відображена в декларації, і при цьому декларанту ця інформація невідома та не може бути ним отримана з офіційних джерел, рекомендується у відповідних полях форми декларації обирати позначку «Член сім'ї не надав інформацію». Водночас обрання цієї позначки є підставою для проведення НАЗК повної перевірки декларації відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 51-3 Закону (п. 56);

- розмір отриманих доходів зазначається з урахуванням нарахованих податків і зборів (п. 133);

- є доходами: отримані аліменти (п. 139), кошти, отримані як кешбек, бонуси тощо від банків, фінансових установ, якщо включені до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податків (п. 147);

- не є доходами: кошти, отримані як позика, кредит, або інші фінансові зобов'язання (п. 145), податкова знижка (п. 149);

- є грошовими активами кошти, позичені суб'єктом декларування / членом його сім'ї третім особам, розмір яких визначений рішенням суду, які не були виплачені (добровільно чи в порядку примусового виконання) у звітному періоді (п. 163);

- зазначається в декларації членство в НААУ адвокатом, право на заняття адвокатською діяльністю якого зупинено (п. 189);

- не зазначаються в декларації: відомості про неповнолітню дитину декларанта, яка проживає окремо (п. 53), відомості про операції з обміну валюти (п. 179), відомості про видатки та правочини членів сім'ї декларанта (п. 180) та робота за сумісництвом членів сім'ї декларанта (п. 183), а також крім іншого, членство в професійних спілках, об'єднаннях співвласників багатоквартирного будинку, об'єднаннях юридичних осіб приватного права, які не є громадськими об'єднаннями, та органах прокуратури (п. 186).

Цими ж Роз'ясненнями (п. 214) щодо повідомлення про суттєві зміни в майновому стані передбачено, що останнє подається декларантом особисто у 10-денний строк з моменту отримання доходу, придбання майна або здійснення видатку шляхом заповнення відповідної електронної форми у персональному електронному кабінеті Реєстру.

Під поняттям «одноразовий дохід» слід розуміти отримання суб'єктом декларування доходу, що перевищує суму в розмірі 50 ПМ, який нарахований та фактично виплачений одним джерелом доходу, має ознаку доходу та визначену дату набуття права власності на такий дохід (дату отримання доходу).

Під поняттям «одноразовий видаток» слід розуміти витрату, здійснену

одним платежем (наприклад, однією транзакцією) незалежно від форми його здійснення – готівкової чи безготівкової.

При визначенні початку перебігу строку, протягом якого декларант зобов'язаний подати повідомлення, до уваги слід брати дату фактичного отримання доходу суб'єктом декларування, а не дату його нарахування. Про дохід, що був нарахований, але не сплачений (не отриманий), не повідомляється.

Окреме питання декларування працівниками, поновленими за рішеннями судів. Такі особи набувають знову статусу суб'єкта декларування (а також суб'єкта, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції») з дня поновлення на посаді відповідно до виданого роботодавцем наказу про поновлення на роботі.

Такі працівники після завершення кампанії декларування, до 1 квітня року, наступного за роком, у якому відбулося поновлення, подають щорічну декларацію (продовжується діяльність) за рік, у якому відбулось поновлення. Якщо поновлений на роботі до завершення кампанії декларування (тобто в період з 1 січня до 31 березня включно), то працівник зобов'язаний подати щорічну декларацію (продовжується діяльність) за минулий рік. Якщо після поновлення особа звільняється або іншим чином припиняє діяльність, яка передбачає обов'язок подання декларації, до завершення щорічної кампанії декларування (тобто останнім днем здійснення діяльності є 31 березня або раніша дата), то їй необхідно подати декларацію за період, не охоплений раніше поданими деклараціями¹⁶².

Одночасно необхідно враховувати, що строк подання декларації при звільненні становить 30 календарних днів, і з огляду на зазначене вище щорічну декларацію (продовжується діяльність) за рік, що передує року звільнення, слід подати раніше – в межах строку, відведеного на подання декларації при звільненні, але не пізніше визначеного Законом України «Про запобігання корупції» терміну подання щорічної декларації (продовжується діяльність) – тобто не пізніше 31 березня включно.

Перед поданням декларації та повідомлень рекомендується ґрунтовно опрацювати вищевказані Роз'яснення на предмет наявності у них певних особливостей щодо відображення тих чи інших відомостей.

Як вже зазначалося, виконання вимог фінансового контролю, передбаченого Законом України «Про запобігання корупції», є обов'язком прокурора згідно з п. п. 3, 4 ч. 4 ст. 19 Закону, які передбачають загальний обов'язок прокурорів діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до ч. 1 ст. 65-1 Закону України «Про запобігання корупції» за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення

¹⁶² Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни, в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунку): Роз'яснення НАЗК від 29.12.2021 № 11 (п. 11). URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/01/Rozyasnennya_-2022.pdf (дата звернення: 07.11.2022)



особи, зазначені в ч. 1 ст. 3 цього Закону (у тому числі прокурори), притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як самостійна підстава для притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності передбачена п. 4 ч. 1 ст. 43 Закону. Правомірність застосування саме цієї норми щодо порядку подання декларацій і повідомлень про суттєві зміни підтверджена Великою Палатою Верховного Суду¹⁶³, чим було скореговано дисциплінарну практику на початковому етапі її напрацювання, за якою прокурори притягались до відповідальності за п. 1 ч. 1 цієї статті, тобто за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків.

Дотримуючись такої позиції ВП ВС, уже відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, в одному зі своїх рішень зазначає, що невжиття заходів для відображення у декларації достовірної інформації не утворює складу дисциплінарного проступку за п. п. 5, 6 ч. 1 ст. 43 Закону, а саме: вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; грубе порушення правил прокурорської етики¹⁶⁴

Для встановлення порушення вимог цієї статті Кодексу недотримання порядку декларування повинно мати підтверджений дисциплінарним органом характер грубого порушення.

Також суд зазначив, що притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності на підставі порушення встановленого порядку подання декларації можливе лише за умови проведення перевірки такої декларації Національним агентством з питань запобігання корупції¹⁶⁵, а дисциплінарний орган не наділений повноваженнями щодо контролю та перевірки декларацій¹⁶⁶. Аналогічну позицію поділяє і ВРП.

Варто відзначити, що дисциплінарний орган не позбавлений можливості встановлювати достовірність зазначення у декларації відомостей, якщо це не потребує реалізації комплексу заходів, проведення яких віднесено до виключних повноваження НАЗК. На це також орієнтують Роз'яснення НАЗК

¹⁶³ Постанови ВП ВС від 04.09.2018 у справі № 800/513/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76503089>; від 02.10.2018 у справі № 800/433/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77089585> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁶⁴ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 06.07.2022 № 94дп-22. URL: <https://kdcp.gov.ua/decision/2022/07/6/2300> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁶⁵ Правові позиції Верховного Суду у справах, пов'язаних зі статусом прокурорів. Подкопась С.В., Гриненко С.В., Скобунов С.В. Харків: Право, 2019. С. 53.

¹⁶⁶ Постанова ВП ВС від 30.10.2018 у справі № 800/497/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77848768> (дата звернення: 07.11.2022)

від 01.10.2021 № 9¹⁶⁷, у яких наголошується, що отримання під час дисциплінарного провадження стосовно прокурора висновку НАЗК з питань, пов'язаних із перевіркою факту подання прокурорами декларацій та відомостей, що містяться в них, не є обов'язковим. Водночас у разі наявності висновків НАЗК як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, сформованих за результатами контролю та перевірки декларацій, у яких зафіксовано факт порушення особою вимог, заборон чи обмежень, встановлених Законом, такі висновки мають бути враховані під час здійснення дисциплінарного провадження.

Необхідно мати на увазі, що відповідно до ч. 1 ст. 51-2 Закону України «Про запобігання корупції» перевіряти факт подання суб'єктами декларування (працівниками, у тому числі які працювали або входять чи входили до складу утвореної в органі конкурсної комісії, до складу Громадської ради доброчесності) декларацій та повідомляти НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання такими працівниками декларацій у визначеному порядку зобов'язані, крім інших, державні органи та юридичні особи публічного права.

Слід пам'ятати, що проступок, пов'язаний з неподанням повідомлення про суттєві зміни у майновому стані, є триваючим і звершується днем його подання, а тому з цього слід виходити при обчисленні строку притягнення до дисциплінарної відповідальності¹⁶⁸. Аналогічно з неподанням декларації.

За загальноприйнятим у теорії права визначенням, триваючим вважають правопорушення, яке починається з будь-якої протиправної дії чи бездіяльності, коли винна особа не виконує конкретний покладений на неї обов'язок або виконує його неповністю чи неналежним чином, а потім така бездіяльність триває протягом певного проміжку часу до моменту виконання встановлених обов'язків або виявлення правопорушення¹⁶⁹.

У разі притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації або в разі виявлення у ній недостовірних відомостей суб'єкт декларування зобов'язаний подати відповідну декларацію з достовірними відомостями¹⁷⁰.

Подання виправленого повідомлення про суттєві зміни у майновому стані не передбачено.

Помилковим є твердження щодо неможливості притягнення до

¹⁶⁷ Щодо розмежування компетенції Національного агентства та інших суб'єктів у частині перевірки декларацій осіб, поданих суддями та прокурорами: Роз'яснення НАЗК від 01.10.2021 № 9. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/okremi-roz'yasnennya-z-pytan-finansovogo-kontrolyu/> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁶⁸ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 14.09.2022 № 143дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/09/14/2945> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁶⁹ Постанова ВП ВС від 11.12.2018 у справі № 810/1224/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79300690> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁷⁰ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, (абз. 2 ч. 4 ст. 45). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n439> (дата звернення: 07.11.2022)

дисциплінарної відповідальності за порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, без відповідного рішення суду в адміністративній справі або вироку в кримінальному провадженні, оскільки це різні види відповідальності. Згідно зі ст. 61 Конституції України ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Аналогічне положення закріплено в ч. 2 ст. 43 Закону – притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом.

Отже, у практиці розгляду дисциплінарних скарг стосовно прокурорів можливі такі випадки порушення порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

- несвоєчасне подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, відкриття валютного рахунка;
- неподання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, відкриття валютного рахунка;
- подання недостовірних відомостей у декларації, повідомленні про суттєві зміни в майновому стані, відкриття валютного рахунка;
- подання декларації з достовірними відомостями після встановлення факту допущення помилок у первинній декларації.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 18 Кодексу

Приклад 1. Прокурор після придбання та юридичного оформлення права власності на транспортний засіб не подав у визначений строк повідомлення про суттєві зміни у майновому стані. Виконав такий обов'язок лише через три місяці.

Приклад 2. Прокурор у поданій декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не відобразив грошові кошти у сумі більш ніж півмільйона гривень, позичені іншому громадянину та не повернуті станом на 31 грудня звітного року. Після подання декларації з фактично недостовірними відомостями виправлену декларацію не подав.

Приклад 3. Прокурор не подав шляхом заповнення на офіційному вебсайті Національного агентства з питань запобігання корупції декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Стаття 19. Недопущення проявів корупції

Прокурор має суворо дотримуватись обмежень, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції, не допускати будь-яких проявів корупції, у тому числі:

- вступати у позаслужбові стосунки з метою використання службових повноважень або службового становища;**
- вимагати та одержувати неправомірну вигоду, а також отримувати подарунки у випадках, не передбачених законодавством, а в разі надходження таких пропозицій зобов'язаний діяти відповідно до вимог законодавства у сфері запобігання корупції;**
- неправомірно втручатися чи здійснювати у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, вплив на службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи суддів.**

Прокурор, якому стала відома інформація про порушення вимог частини першої цієї статті іншим працівником прокуратури, зобов'язаний негайно повідомити про це відповідного керівника органу прокуратури.

(Стаття 19 із змінами відповідно до рішень всеукраїнської конференції прокурорів від 21.12.2018, від 28.08.2021).

1. Запобігання корупції в усіх сферах життєдіяльності є одним з головних пріоритетів України. У зв'язку з цим вимоги суспільства до органів прокуратури полягають не лише в ефективному виконанні завдань, визначених Конституцією України, роботі як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, а й формуванні нульової толерантності до корупції серед працівників органів прокуратури.

Згідно з положеннями Конвенції ООН проти корупції застосування кодексів або стандартів поведінки для правильного, доброчесного й незалежного виконання посадовими особами державних функцій, підвищення обізнаності громадськості, впровадження професійних етичних цінностей є важливим методом протидії корупції, її профілактики та попередження. Тож запровадження професійної етики у сфері публічної служби, у тому числі органів прокуратури, є важливим кроком у цьому напрямі.

Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням визначено розділом IV Закону України «Про запобігання корупції». До таких обмежень, серед іншого, належать обмеження щодо: використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22), одержання подарунків (ст. 23), сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25), спільної роботи близьких осіб (ст. 27). За порушення законодавства у сфері запобігання корупції, вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачена адміністративна, кримінальна, дисциплінарна та цивільно-правова відповідальність.

Натомість цей Кодекс встановлює морально-етичні вимоги щодо недопустимості поведінки прокурорів, що у свідомості розсудливої, законослухняної та поінформованої людини сприймається як корупційний прояв і така поведінка прокурора викликає сумнів у його непідкупності, неупередженості, об'єктивності при виконанні ним службових обов'язків, чесності і непідкупності органів прокуратури. Для подолання цього негативного явища Кодекс встановлює заборону будь-якої поведінки прокурора, яка може викликати подібний ефект.

Саме слово «прояв» є комплексним поняттям, що може розглядатися як дія, процес, що робить явним, помітним чий-небудь стан, чийсь почуття, наміри тощо¹⁷¹.

Недовіра до органів прокуратури, прокурорів та опосередковано до системи правосуддя – вкрай негативний фактор для демократії і сталого розвитку правових інституцій. У зв'язку з цим особливої ваги набувають правила прокурорської етики. Зокрема, з практика ЄСПЛ вбачається, що прокурори повинні не лише дотримуватися об'єктивних критеріїв неупередженості та об'єктивності, а й демонструвати їх дотримання, «необхідність вимог, встановлених правилами професійної етики, є об'єктивною, оскільки лише особі з високою моральною репутацією можливо довіряти брати участь у процесі здійснення правосуддя. Дозвіл будь-якій особі брати участь у цьому процесі незалежно від його або її поведінки дискредитує ідею здійснення правосуддя» («Case of Jankauskas v. Lithuania»)¹⁷².

Прокурор не лише має бути чесним, непідкупним, а й сприйматися так суспільством. Тому одним із критеріїв некоректної поведінки прокурора є визначення того, чи не шкодить певна поведінка його здатності виконувати свої службові обов'язки чесно, неупереджено, незалежно і чи може у стороннього спостерігача через цю поведінку скластися враження, що прокурор не здатний саме так виконувати свої професійні обов'язки.

Наприклад, набуття прокурором у власність земельної ділянки на безоплатній основі відповідно до вимог земельного законодавства для ведення фермерського господарства. Водночас згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фермерське господарство» фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, здійснювати її переробку та реалізацію з метою отримання прибутку на земельних ділянках, що є несумісним із виконанням обов'язків прокурора, оскільки призведе до порушення вимоги щодо несумісності. Тобто прокурором отримано у власність таку земельну ділянку без наміру створення фермерського господарства, про що свідчить також подальше її використання прокурором упродовж тривалого часу шляхом надання в оренду іншій особі. Відповідно до

¹⁷¹ Академічний тлумачний словник української мови: в 11 т. Київ: Наукова думка. Т. 8, 1977. С. 355.

¹⁷² Рішення ЄСПЛ у справі «Jankauskas v. Lithuania» від 27.06.2017 (заява № 48427/09). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-174616> (дата звернення: 07.11.2022)

*дисциплінарної практики вказані дії є грубим порушенням прокурором правил професійної етики*¹⁷³.

Таким чином, положення коментованої статті Кодексу зобов'язують прокурора не лише просто дотримуватись обмежень, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції, не допускати будь-яких проявів корупції (що є законодавчо встановленим обов'язком), але й дбати про свою особисту репутацію у суспільстві. Тому прокурору недостатньо лише формально дотримуватися вимог законодавства в цій сфері, а й необхідно активно докладати зусиль, щоб громадськість сприймала його відповідним чином, зокрема, що досягається відповідальним дотриманням обмежень, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції, недопущенням не лише будь-яких проявів корупції, а й навіть їх враження у поведінці прокурора. Протилежне враження можуть створити різні дії та поведінка прокурора, наприклад опублікування своїх світлин у соціальній мережі з дороговартісного відпочинку, з предметами розкоші, використання таких предметів зокрема незадекларованих ним або за відсутності задекларованого ним та членами його сім'ї відповідного рівня доходів чи активів, також користування ним особливими (не загальнодоступними) пільгами, знижками, абонементом тощо.

2. Прокурор не повинен робити жодних пропозицій або надавати якісь переваги у зв'язку із зайняттям посади прокурора, крім тих, що дозволені законом, а також намагатися вплинути з особистих мотивів на жодну особу чи орган, в тому числі державних службовців, інших працівників прокуратури чи суддів, шляхом використання службового становища або шляхом пропонування їм персональних переваг.

Прокурор має уникати ситуацій, за яких він може бути зобов'язаний «повернути послугу» якійсь особі. Більше того, прокурору не можна поводити себе під час виконання службових обов'язків чи в приватному житті таким чином, щоб піддаватись негативному впливу оточуючих¹⁷⁴.

Грубе порушення закріпленого у цій статті правила прокурорської етики може мати місце, якщо прокурор використовує своє службове посадове становище для отримання особистої вигоди, в інтересах третіх осіб або з метою помсти, зловживає своїми повноваженнями.

Прокурор має уникати будь-яких дій, що можуть стати приводом для припущення, що у своїх діях чи рішеннях він керується корисливими інтересами або протекціонізмом, оскільки таке зловживання повноваженнями прокурора ґрунтовно підриває суспільну довіру до прокуратури.

Протиправні позаслужбові стосунки – це використання прокурором своїх службових повноважень або службового статусу та пов'язаних із цим

¹⁷³ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 27.04.2022 № 41дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/04/27/2226> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁷⁴ Модельний кодекс поведінки державних службовців: додаток до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнята на 106 сесії 11.05.2000. URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення: 07.11.2022)



можливостей на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Наприклад, прокурор відділу обласної прокуратури неодноразово вступав у позаслужбові стосунки з третіми особами, під час яких висловлював пропозиції щодо надання йому неправомірної вигоди за сприяння у прийнятті слідчим рішення про закриття кримінального провадження, а також невжиття ним заходів у межах компетенції прокурора, спрямованих на скасування вказаного рішення. Дисциплінарним органом такі дії кваліфіковано як грубе порушення правил прокурорської етики, оскільки проігноровані прокурором етичні норми є основоположними нормами поведінки прокурора¹⁷⁵.

Інший приклад, коли прокурори – процесуальні керівники у кримінальному провадженні в позапроцесуальний спосіб обговорювали з третьою особою стан і перспективи його розслідування, а також просили заправити автомобіль, який використовували в службових цілях¹⁷⁶.

Або коли прокурор вступає у позаслужбові стосунки з близькими особами підозрюваного, проводячи з ними розмови про обставини розслідування і прийняття процесуальних рішень у відповідному кримінальному провадженні, надаючи поради та вчиняючи інші дії, які створюють передумови для надання йому неправомірної вигоди¹⁷⁷.

Подібна поведінка підриває як авторитет самих прокурорів, органів прокуратури, так і держави в цілому, оскільки прокурори при здійсненні своїх повноважень представляють державу. Такі дії мають наслідком зростання обурення в суспільстві діями органів влади, провокують соціальні конфлікти.

3. У розділі IV «Поведінка у приватному житті» Європейських керівних принципів з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські керівні принципи), ухвалених Конференцією генеральних прокурорів країн Європи у 2005 році, визначено, що прокурори не повинні приймати будь-які подарунки, призи, пільги, заохочення чи знаки гостинності від третіх осіб чи виконувати завдання, які можуть розглядатися як такі, що компрометують їх доброчесність, справедливість та неупередженість.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» подарунок – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають / одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Слід виокремити три категорії подарунків: дозволені прокурорам,

¹⁷⁵ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 25.05.2022 № 59дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/05/25/2241> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁷⁶ Рішення Кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів від 08.04.2021 № 70дп-21. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/dvp.html?_m=publications&_t=rec&id=293062&fp=50&download_af=4620 (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁷⁷ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 19.10.2022 № 179дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/10/19/3244> (дата звернення: 07.11.2022)

дозволені з певними обмеженнями, заборонені¹⁷⁸.

Прокурорами дозволено одержувати подарунки незалежно від їх вартості (розміру), зокрема нерухомості, транспортного засобу, побутової техніки:

– подаровані близькими особами: членами сім'ї; чоловіком, дружиною; батьком, матір'ю; вітчимом, мачухою; сином, дочкою, пасиноком, падчеркою; рідним та двоюрідним братом, рідною та двоюрідною сестрами; рідним братом та сестрою дружини (чоловіка); племінником, племінницею; рідним дядьком, рідною тіткою; дідом, бабою, прадідом, прабабою; внуком, внучкою, правнуком, правнучкою; зятем, невісткою; тестем, тещею, свекром, свекрухою; батьком та матір'ю дружини (чоловіка), сином (дочкою); усиновлювачем чи усиновленим; опікуном чи піклувальником; особою, яка перебуває під опікою або піклуванням прокурора;

– одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Після отримання дозволеного подарунка прокурор зобов'язаний не приймати рішень та не вчиняти дій на користь особи, від якої отримано такий подарунок.

Рішення, прийняте прокурором на користь особи, від якої він чи його близькі особи отримали подарунок, вважається таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів. Такі рішення підлягають скасуванню (на такі рішення поширюються вимоги ст. 67 Закону України «Про запобігання корупції»).

Також прокурори можуть приймати подарунки, дозволені з певними обмеженнями. Це подарунки від інших осіб, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, крім заборонених подарунків, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки (на 01.01.2022 відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» він становить 2 481 грн, на 01.01.2023 відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» – 2684 грн).

Так, ураховуючи це обмеження прокурор може отримати подарунок у таких ситуаціях – квіти від колег як привітання з його днем народження або подарунок від товариша, сусіда, знайомого у зв'язку з одруженням, народженням дитини тощо.

У свою чергу, прокурору категорично забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких йому осіб від юридичних або фізичних осіб:

– у зв'язку із здійсненням прокурором діяльності, пов'язаної з

¹⁷⁸ Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції: затверджено наказом НАЗК від 21.10.2022 № 13. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf> (дата звернення: 07.11.2022)

виконанням функцій держави;

– якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні прокурора.

Наприклад, отримання прокурором, який займає адміністративну посаду, від підлеглого, з яким товаришує, подарунка у негрошовій формі будь-якої вартості, позичання коштів (буде порушенням заборони). Також участь прокурора в освітньому заході за кошти третьої особи.

Заборона одержання подарунка від підпорядкованої особи поширюється на прокурора незалежно від характеру підпорядкування: безпосереднього чи опосередкованого.

Одержання прокурором подарунків, премій, відзнак від органів місцевого самоврядування як заохочення за сумлінну працю порушує засади незалежності прокурорів і створює умови для потенційного конфлікту інтересів при виконанні прокурором своїх повноважень.

Порушення обмеження щодо одержання подарунків визнається не корупційним правопорушенням, а правопорушенням, пов'язаним з корупцією, тоді як прийняття пропозиції неправомірної вигоди є корупційним злочином.

Неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

З огляду на це «неправомірна вигода» не може бути «подарунком», що також підтверджується судовою практикою.

Таким чином, прокурору дозволено одержувати подарунки незалежно від їх вартості (розміру) лише від близьких осіб, проте за умови, що одержання таких подарунків не пов'язане з виконанням працівником функцій держави або не включені до поданої ними одноразової (спеціальної) добровільної декларації активів фізичних осіб відповідно до Податкового кодексу України (абз. 4 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції»).

Одним із різновидів подарунка, який може бути одержано прокурором, є подарунок державі. Водночас у ст. 54 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено заборону на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади, зокрема від фізичних осіб. Також слід дотримуватися вимоги ст. 23 вказаного Закону¹⁷⁹.

Також згідно зі ст. 3 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» обмежено фінансування органів державної влади, органам прокуратури заборонено створювати позабюджетні фонди, відкривати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України.

Порядок запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка

¹⁷⁹ Рекомендації для працівників органів прокуратури з питань застосування антикорупційного законодавства в частині обмеження щодо одержання подарунків: схвалено рішенням науково-методичної ради. Протокол від 24.09.2018 № 5, С. 15. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/adminkor.html?_m=publications&_t=rec&id=252776&download_af=2888 (дата звернення: 07.11.2022)



та поводження з ними визначено ст. 24 Закону України «Про запобігання корупції». Так, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, потрібно вжити таких заходів: 1) відмовитися від пропозиції; 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; 3) залучити свідків, якщо це можливо, у т.ч. із числа співробітників; 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо прокурор виявив у своєму службовому приміщенні чи отримав майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу.

Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка складається акт, який підписується прокурором, який виявив такі, та його безпосереднім керівником або керівником відповідного органу.

У разі якщо майно, що може бути неправомірною вигодою або подарунком, виявляє особа, яка є керівником органу, акт про виявлення такого майна підписує ця особа та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу в разі його відсутності.

У випадку наявності сумнівів щодо можливості одержання подарунка прокурор має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до Національного агентства, яке надає відповідне роз'яснення.

Окремим видом подарунків є подарунки державі. Такі подарунки є державною власністю і передаються органу у порядку, визначеному КМУ¹⁸⁰.

Зокрема, керівником органу прокуратури як подарунок державі може бути прийняте виключно майно від представника іншого державного органу, зокрема й іншої держави, неурядових міждержавних, міжнародних організацій під час проведення заходу міжнародного, державного чи місцевого рівня, у тому числі з нагоди професійного свята, за участю посадових осіб таких органів / організацій лише уповноваженими на це особами¹⁸¹.

Порушення встановлених у ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» обмежень щодо одержання подарунків тягне за собою адміністративну відповідальність згідно зі ст. 172-5 КУпАП.

Слід пам'ятати, що притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, є підставою для його звільнення з посади (ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру»).

У разі визнання судом прокурора винним у вчиненні правопорушення,

¹⁸⁰ Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1195.

¹⁸¹ Про особливості приймання подарунків державі уповноваженими особами органів прокуратури та їх передачі: наказ Генеральної прокуратури України від 21.05.2018 № 69. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=204657 (дата звернення: 07.11.2022)



пов'язаного з корупцією, але звільнення від відповідальності з підстав, визначених законом, це також є підставою для звільнення прокурора відповідно до ст. 54 Закону України «Про прокуратуру».

Оскільки порушення прокурором вимог, заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», віднесено до дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури¹⁸², це також є підставою до притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності згідно з п. 5 та п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону.

Відомості про осіб, яких притягнуто до дисциплінарної, адміністративної відповідальності за вчинення пов'язаних з корупцією правопорушень, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

4. Незаконне втручання у діяльність іншого прокурора виникає, якщо прокурор за розподілом обов'язків, не маючи відповідних адміністративних повноважень, спонукає іншого прокурора до відмови від виконання своїх службових обов'язків чи змін у їх реалізації, що спрямовано на зміну юридичного результату. Таке незаконне втручання у службову діяльність може проявлятися у схиланні до вжиття заходів, дій або бездіяльності, що здійснюється шляхом переконання, погроз або тиску¹⁸³. Наприклад, погрозою негативних наслідків під час щорічного оцінювання якості роботи прокурора тощо¹⁸⁴.

Так, втручання у службову діяльність іншого прокурора може бути здійснене шляхом особистих телефонних дзвінків, направлення телефонних повідомлень і намагання особистої зустрічі з прокурором задля вирішення питання щодо розгляду судом клопотання адвоката засудженого про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким чи іншого питання¹⁸⁵.

Також неправомірне втручання у діяльність іншого прокурора та вплив буде навіть у разі ініціювання розмови (телефонним зв'язком чи особисто) щодо законності дій у конкретному кримінальному провадженні, отримання інформації щодо ходу досудового розслідування тощо.

Зокрема, Верховний Суд у рішенні від 05.03.2018 у справі № 800/581/17 з цього питання висловив правову позицію: «склад цього дисциплінарного проступку у діях прокурора полягає у тому, що він взагалі вважав

¹⁸² Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 № 111, зареєстрований у МІОУ 16.05.2017 за № 623/30491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0623-17#Text> 407 (дата звернення: 07.11.2022)



¹⁸³ Рішення КДКП від 04.07.2018 № 296дп-18 URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/07/4/407> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁸⁴ Рішення ВРП від 02.10.2018 № 3054/0/15-18. URL: http://vru.gov.ua/content/act/3054_02.10_.2018_.doc (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁸⁵ Рішення КДКП від 19.06.2019 № 184дп-19. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2019/06/19/1838> (дата звернення: 07.11.2022)

припустимим без законних підстав та поза службовими обов'язками вчинити будь-які дії, які в принципі за певних умов могли б мати наслідком спонукання іншого прокурора діяти поза межами власного розсуду та/або з урахуванням побажань (прохань, вказівок) цього прокурора і не залежить від того, як сприйняв дії (що містять ознаки втручання або впливу) інший прокурор, щодо якого ці дії спрямовані».

Тобто навіть якщо прокурор, до якого звертається інший прокурор у конкретному кримінальному провадженні, будь-яке прохання не сприймає як тиск, це не спростовує вчинення ним дій щодо втручання у діяльність іншого прокурора або впливу. З тих же підстав не впливає на оцінку дій прокурора і відсутність завданої шкоди чи інших шкідливих наслідків¹⁸⁶.

5. У Конвенції ООН проти корупції визначено, що держави повинні запроваджувати заходи і систему, які сприяють тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння (або такі, що можуть створювати враження корупційних), про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій¹⁸⁷. Тобто йдеться про впровадження інституту викривачів корупції.

Водночас у Кодексі також встановлено відповідні вимоги, у тому числі стосовно викриття порушення правил прокурорської етики щодо недопущення проявів корупції.

Прикладом такого порушення може бути те, коли прокурор спонукає іншого прокурора вчинити протиправні дії з метою використання свого становище на користь інтересів третіх осіб, що також може супроводжуватися пропозицією чи обіцянкою одержання певної вигоди.

Так, згідно з положеннями коментованої статті, прокурор має вживати належних заходів, якщо йому стало відомо про наявність інформації, що свідчить про порушення вимог ч. 1 ст. 19 Кодексу іншим працівником прокуратури. У зв'язку з цим у такого прокурора виникає обов'язок негайно повідомити про це відповідного керівника органу прокуратури¹⁸⁸.

Крім того, відповідно до ч. 6 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» також є обов'язок повідомити спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Водночас така інформація повинна відповідати низці вимог, зокрема складатися з фактичних даних (обставини порушення, місце і час його вчинення), у її достовірності прокурор має бути переконаний. Суб'єктом, якого стосується така інформація, може бути будь-який інший працівник прокуратури, у тому числі без статусу прокурора.

Форма повідомлення про порушення керівника органу прокуратури не визначена, тому воно може бути як усним, так і письмовим. Проте перевагою

¹⁸⁶ Рішення КАС ВС від 05.03.2018 у справі № 800/581/17 (П/9901/61/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72694476> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁸⁷ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Конвенція, Міжнародний документ від 31.10.2003. Офіційний вісник України від 2010. 22 лют. № 10, / № 44, 2006. Ст. 2938. стор. 52. стаття 506.

¹⁸⁸ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 21.09.2022 № 151дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/09/21/3018> (дата звернення: 07.11.2022)

письмового повідомлення є безпосередня фіксація факту виконання прокурором цього припису Кодексу.

Умисне приховування достовірної інформації про вчинення іншим прокурором дій, що порушують Присягу прокурора чи вимоги Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, віднесено до дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, що згідно з п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» є окремою підставою дисциплінарної відповідальності прокурора¹⁸⁹.

Слід зазначити, що це достатньо прогресивне правило прокурорської етики, яке має антикорупційне спрямування. У практиці його застосування може викликати внутрішній етичний конфлікт, оскільки, на перший погляд, воно може вступати у протиріччя з іншими правилами прокурорської етики, визначеними, наприклад, у ст. 29 Кодексу, або з уже сформованими традиційними морально-етичними цінностями.

Також значний вплив на застосування цього припису Кодексу має антропоцентрованість як необхідність врахування життєвих ситуацій, в які потрапляють прокурори при виконанні службових обов'язків, а також поза службою, що часто ставить їх у залежність від оточення, його особистих потреб і переконань, що неминуче призводить до етичних дилем – ситуацій, в яких будь-який вибір має свої застереження і не є абсолютно задовільним. Перебування у полі дії етичних дилем є деструктивним чинником, тому в практиці застосування правил прокурорської етики визначальним є пошук дієвого алгоритму прийняття рішення у цій ситуації¹⁹⁰.

Можна виокремити низку етичних дилем, що можуть стати предметом етичного конфлікту прокурора: непрофесійна поведінка колег; недоброчесна поведінка іншого прокурора; отримання інформації про прояв корупції у діях іншого працівника прокуратури тощо. Необхідно зауважити, що формування у прокурора систематизованих стійких морально-етичних цінностей і переконань сприяє його здатності ефективного подолання етичного конфлікту, що досягається, зокрема шляхом постійного навчання, осмислення і прийняття морально-етичних цінностей професії, закріплених у Кодексі.

Дотримання цього положення Кодексу не передбачає здобуття лояльності у керівництва чи інших прерогатив, має чітко виокремлений предмет та є однією з указаних цінностей.

Таким чином, наведене у цій статті Кодексу правило прокурорської етики є відкритим заходом, стосується дій інших прокурорів, які мають осуд не з суб'єктивної, а суспільної точки зору, що ґрунтується на визнаному та регламентовано в Кодексі моральному обов'язку, яке забезпечує дієвість двох основних функцій репутаційного захисту кожного прокурора: по-перше, має

¹⁸⁹ Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 № 111, зареєстрований у МЮУ 16.05.2017 за № 623/30491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0623-17#Text> 407 (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁹⁰ Горбунова В.В. Етичні дилеми у практиці психологічної допомоги. *Практична психологія та соціальна робота*, 2008. № 8. С. 4.

блокуючий ефект щодо поширення негативної, протиправної поведінки та дій усередині прокурорської системи, оскільки прокурори, які допускають порушення вимог коментованої статті, не зможуть знаходити союзників у системі прокуратури, які б сприймали таку поведінку та виправдовували її, також це створює для них небезпеку викриття; по-друге, воно захищає прокурора від необхідності зберігати інформацію про неетичну та протиправну поведінку інших працівників прокуратури та позбавляє вагання щодо її викриття, що сприяє самоочищенню системи від проявів корупції та її вражень з боку стороннього спостерігача, а також спрямоване на формування нульової толерантності до проявів корупції загалом та відповідної атмосфери у професійному середовищі.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 19 Кодексу

Приклад 1. Прокурор на день народження отримав холодильник і телевізор від керівників двох підприємств, які здійснюють діяльність на території, на яку поширюється юрисдикція органу прокуратури, і які не пов'язані з ним дружніми або іншими особистими стосунками. У подальшому ці предмети залишені у службовому приміщенні прокуратури.

Приклад 2. Заступник керівника обласної прокуратури шляхом залякування (позбавлення премій та звільнення) спонукав прокурора обласної прокуратури відмовитися від позовних вимог під час здійснення представництва інтересів держави в суді за позовом заступника керівника цієї ж прокуратури в інтересах держави в особі міської ради до приватного підприємства про визнання незаконним і скасування рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень.

Приклад 3. Прокурор набув у власність нерухомість (квартиру вартістю 100 тис. грн) за договором дарування від особи, яка не входить до переліку близьких осіб, визначеного у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції».

Приклади поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 19 Кодексу

Приклад 1. Керівник окружної прокуратури відмовився від прийняття подарунка (квітів) у День працівників прокуратури від лікаря центральної районної лікарні, розуміючи, що подарунок пропонується у зв'язку із обійманням ним посади, з метою налагодження у майбутньому позаслужбових стосунків.

Приклад 2. Керівник обласної прокуратури під час урочистостей до державного свята отримав книгу релігійного змісту від голови обласної ради. Після заходу він передав указаний подарунок до підрозділу матеріально-технічного забезпечення обласної прокуратури зі складанням відповідного акта приймання-передачі у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Стаття 20. Вимоги до зовнішнього вигляду прокурора

Публічний характер діяльності прокурора та перебування під постійною увагою з боку суспільства покладає на нього особливі вимоги щодо відповідного зовнішнього вигляду.

Прокурор під час виконання службових обов'язків має дотримуватися ділового стилю одягу, який вирізняється офіційністю, стриманістю та акуратністю.

1. Сумлінність у роботі, шанобливе ставлення до громадян, дотримання високої культури спілкування та етикету, належний зовнішній вигляд є важливими складовими поведінки прокурора під час виконання службових обов'язків, з урахуванням яких громадськість оцінює доброчесність, неупередженість та ефективність діяльності прокуратури загалом.

Вміння працювати з людьми й відповідний зовнішній вигляд мають вагомe значення для формування авторитету прокурора і прокуратури в громадянському суспільстві. Одягатися, дотримуючись ділового стилю, є зовнішнім проявом особистої культури працівника, виявом поваги як до соціуму, так і до прокуратури.

Робота прокурора потребує стриманості в зовнішньому вигляді: доречним є діловий класичний стиль одягу. Екстравагантність, неврахування пори року, неохайність в одязі – це ті характеристики, які негативно впливають на імідж прокурора.

Діловий стиль одягу прокурора допомагає не тільки успішно виконувати свої службові обов'язки, а і встановлювати відносини з людьми, позитивно впливати на них, бути переконливим. Зовнішній вигляд прокурора свідчить про рівень його ділової культури, надає впевненості у собі, що також опосередковано позитивно позначається на кар'єрному зростанні.

Під час вибору одягу важливо бути обізнаним з дрес-кодом (правилами вибору вбрання з урахуванням певної ситуації) і вміло використовувати його. Діловий одяг накладає певні обмеження щодо його вибору та конкретних деталей гардеробу.

2. Діловий стиль одягу – один із стилів одягу, призначений для ділової сфери життя суспільства, що характеризується строгістю та стриманістю у виборі тканини, кольору, крою і аксесуарів¹⁹¹. Цей стиль мало підпорядковується модним віянням, є досить консервативним і близьким до класичного стилю, саме тому він піддається повільній зміні та перетворенням.

Прокурори повинні враховувати, що їхня повсякденна робота є публічною сферою діяльності, яка передбачає не лише спілкування з колегами, адвокатами, суддями, представниками правоохоронних органів, а й з громадянами, які звертаються до них з різних питань. Тому недоречний одяг та непрофесійний вигляд можуть викликати у них сумніви щодо здатності

¹⁹¹ Рішення КДКП від 31.05.2018 № 231дп-18. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/05/31/470> (дата звернення: 07.11.2022)

такого прокурора виконувати свої повноваження на відповідному рівні.

Основні вимоги до ділового стилю – акуратність і стриманість. Костюм має бути завжди добре випрасуваний, сорочка, блуза – свіжі, взуття – начищене і без збитих підборів. Одяг повинен відповідати місцю, часу і характеру діяльності прокурора. Тому йому краще вдягатися просто, ніж з претензією, а також варто уникати авангардних напрямів у моді.

Для прокурора доречний стриманий діловий стиль одягу, який надає авторитетності і впевненості у сприйнятті оточуючими. Такий стиль викликає повагу, довіру, дає змогу контролювати комунікацію і тримати дистанцію. Костюм прокурора повинен створювати враження наявності смаку та бути стильним, а не надто яскравим чи зухвалим. Зокрема, діловий етикет чітко визначає, що два дні поспіль не варто вдягати на роботу одне й те саме вбрання.

Слід зазначити, що нормативного закріплення вимог до зовнішнього вигляду у сфері публічної служби в Україні немає. Лише вироблено загальні рекомендації до ділового вигляду державного службовця, які затверджені наказом Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Визначено стандарти чоловічого та жіночого вбрання – державного службовця, а також для жінок – макіяжу, парфумів, прикрас та аксесуарів (у тому числі ювелірних)¹⁹².

На сьогодні навіть участь у судовому засіданні прокурора, зовнішній вигляд якого відповідає лише умовно-діловому стилю (джинси, светр, поєднання джинсів та піджака, комбінація кольорів, різноманіття фасонів), фактично узгоджується з вимогами до зовнішнього вигляду прокурора, визначеними у коментованій статті Кодексу. Також це підтверджується і дисциплінарною практикою, зокрема зовнішній вигляд прокурора у джинсах, кросівках і сорочці не розглядається як неохайний, що порушує вимоги коментованої статті Кодексу, оскільки ознаками неохайності є насамперед яскравість кольорів одягу та забрудненість чи пошкодженість¹⁹³. Водночас, перебуваючи у суді, прокурор повинен дотримуватись офіційно-ділового (класичного) стилю, тобто ділового стилю одягу, який насамперед вирізняється офіційністю, що відповідатиме рівню ділової культури, місцю та обставинам, які притаманні судовому процесу.

Також цілком прийнятним є використання прокурором при виконанні службових обов'язків тактичного або камуфляжного одягу, зокрема у польових умовах, в умовах воєнного стану та інших.

Вимоги цієї статті також слід враховувати при використанні прокурором нагрудного знака прокурора, який за наявності у нього службового посвідчення засвідчує належність до органів прокуратури та перебування на

¹⁹² Про затвердження рекомендацій щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України: наказ Секретаріату КМУ від 30.09.2010 № 155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0263839-12#Text> (дата звернення: 07.11.2022)



¹⁹³ Рішення КДКП від 31.05.2018 № 231дп-18. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/05/31/470> (дата звернення: 07.11.2022)

посаді прокурора, тобто фактично є ідентифікуючим аксесуаром. Носиться такий знак на одязі з лівого боку грудей під час виконання прокурором службових обов'язків. У зв'язку з цим необхідно зважати, що нагрудний знак слід носити на одязі, який відповідає вимогам до зовнішнього виду прокурора, визначеним цим Кодексом.

Прокурорам, призначеним на посаду вперше, нагрудний знак вручається при складанні ними Присяги прокурора¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Про затвердження Положення про нагрудний знак прокурора: наказ Генерального прокурора від 03.11.2021 № 343. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=214617 (дата звернення: 07.11.2022)

Розділ III

ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО ПОЗАСЛУЖБОВОЇ ПОВЕДІНКИ ПРОКУРОРА

Стаття 21. Недопущення поведінки, що може зашкодити репутації

Прокурор діє на підставі закону, неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

Прокурору слід уникати особистих зв'язків, фінансових і ділових взаємовідносин, що можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність виконання професійних обов'язків, дискредитувати його як представника прокуратури, не допускати дій, висловлювань і поведінки, які можуть зашкодити його репутації та авторитету прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс.

Поза службою поводитися коректно і пристойно. При з'ясуванні будь-яких обставин з представниками правоохоронних і контролюючих органів не використовувати свій службовий статус, у тому числі посвідчення прокурора з метою впливу на посадових осіб.

1. Наявність статусу прокурора покладає на особу посилену відповідальність, оскільки така особа є публічною, наділена владою та в очах суспільства представляє інституцію в цілому, а тому недопущення поведінки, що може зашкодити репутації, є однією із головних складових етичності прокурора.

Цей обов'язок впливає зі змісту:

– ст. 68 Конституції України, відповідно до якої кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей;

– ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», за якими прокурор зобов'язаний виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень, діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, та додержуватися правил прокурорської етики, зокрема, не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури;

– ст. 41 Закону України «Про запобігання корупції», за якою особи, на яких поширюється дія цього Закону, діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

Крім того, положення Рекомендацій Res (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалених Комітетом Міністрів Ради Європи (п. 24), передбачають, що при виконанні своїх обов'язків прокурори, зокрема, повинні:

- справедливо, неупереджено й об'єктивно виконувати свої функції;
- поважати і намагатися захищати права людини, як це викладено в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;
- намагатися гарантувати якнайшвидшу дієвість системи кримінального судочинства.

Також слід зауважити, що згідно зі Стандартами професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятими Міжнародною асоціацією прокурорів 23.04.1999, прокурори зобов'язані завжди підтримувати честь та гідність професії, вести себе професійно, відповідно до закону, згідно з правилами та етикою їх професії, в будь-який час дотримуватися найбільш високих норм чесності.

Отже, виконання вимог цієї статті Кодексу, який є профільним нормативно-правовим актом, є прямим обов'язком кожного прокурора так само, як і обізнаність з положеннями цього Кодексу¹⁹⁵.

У протилежному випадку поведінка прокурора підриває авторитет як самого прокурора, так і органів прокуратури та держави в цілому. Такі дії мають своїм наслідком зростання обурення в суспільстві діями органів влади, провокують соціальні конфлікти¹⁹⁶.

Очевидним є те, що прокурор не може бути ізольованим від суспільства, однак він має завжди пам'ятати, що повинен діяти на підставі закону, неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-кого, на свої ідеологічні, релігійні чи інші особисті погляди, переконання.

Дотримання цієї вимоги передбачає здатність прокурора абстрагуватися від будь-яких чинників як внутрішніх, так і зовнішніх, що можуть вплинути на нього, утворюючи ознаки упередженості в його діях.

Прокурору не заборонено відвідувати зібрання та заклади, у тому числі розважальні, однак при цьому йому слід проявляти розсудливість. Слід заздалегідь подумати про те, як такі відвідини можуть бути сприйняті суспільством, особливо з огляду на репутацію закладу, коло його постійних відвідувачів чи наявність застережень щодо незаконної діяльності тощо.

Прокурор має подбати про те, щоб його присутність на прийомі, який проводить юридична фірма, не вплинула на уявлення про його неупередженість. Існує чітке розмежування між представницькими заходами, які проводять професійні асоціації (на які прокурори можуть бути запрошені для виступів на теми, що викликають широкий інтерес), і заходами, які проводять окремі юридичні фірми.

Прокурор має утримуватися від відвідування політичних акцій, мітингів, страйків, унаслідок чого може скластися враження про його участь у цих заходах, зважаючи на вимоги ч. 3 ст. 18 Закону та цієї статті Кодексу.

¹⁹⁵ Рішення КАС ВС від 15.08.2019 у справі № 9901/229/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83692631> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁹⁶ Рішення КАС ВС від 27.08.2018 у справі № 9901/544/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76091148>, залишене без змін постановою ВП ВС від 26.03.2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81171439> (дата звернення: 07.11.2022)

Відвідування заходів з тематики роботи прокурора, спілкування з представниками юридичної спільноти є нормальною практикою, а тим більше з огляду на користь неформальних дискусій, які на них ведуться. Проте у будь-якому випадку не слід забувати про приписи відповідних правил внутрішнього службового розпорядку щодо відсутності на роботі та повідомлення про це керівництва.

Прокурор не повинен зважати на приватні інтереси і особисте ставлення й у разі, коли він стає очевидцем або учасником правопорушення. У таких випадках він повинен вжити всіх заходів щодо належного повідомлення про правопорушення з метою його реєстрації, а також надати, за можливості, допомогу потерпілій стороні.

2. Згідно з правилами прокурорської етики прокурор повинен уникати особистих зв'язків, фінансових і ділових взаємовідносин, що можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність виконання професійних обов'язків, дискредитувати його як представника прокуратури, не допускати дій, висловлювань і поведінки, які можуть зашкодити його репутації та авторитету прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс.

Етичні норми поширюються і на службову сферу, і на приватне життя прокурора, включають у себе як правила професійної діяльності в усіх аспектах, так і вимоги спеціального й загального законодавства і моральні засади суспільного життя. Зазначені норми формують стандарт поведінки, яка має бути взірцем законності, справедливості, дисципліни, людяності, порядності, ввічливості, сприяти довірі й повазі суспільства до органів прокуратури і представників цієї професії¹⁹⁷.

З огляду на це можна дійти висновку, що визначальним у розумінні цієї статті Кодексу є необхідність уникнення саме тих взаємовідносин, які можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність виконання прокурором професійних обов'язків, дискредитувати його. При цьому неважливо, з яким суб'єктом виникають такі відносини (колеги, керівництво, адвокати, родичі чи будь-які інші особи).

Зокрема, це може бути вступ прокурора у позаслужбові фінансові та ділові взаємовідносини з особою (придбання майна, позичання грошових коштів), стосовно якої у кримінальному провадженні проводилися негласні слідчі (розшукові) дії, спрямовані на документування її причетності до вчинення злочинів, а також неповідомлення прокурором під час здійснення ним процесуального керівництва у цьому кримінальному провадженні в установленому законом порядку про виникнення у нього потенційного конфлікту інтересів керівника органу прокуратури¹⁹⁸.

Також ініціювання та проведення зустрічі прокурором, який включений

¹⁹⁷ Постанова ВП ВС від 03.02.2021 у справі № 9901/229/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95177476> (дата звернення: 07.11.2022)

¹⁹⁸ Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 07.04.2021 № 640/20061/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96140947>. Залишено без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 26.08.2021. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99229223> (дата звернення: 07.11.2022)

до групи прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво у кримінальному провадженні, з особою, яка є обвинуваченим у цьому провадженні, у вихідний день та не у службовому приміщенні, а у своєму власному автомобілі. Навіть попри пояснення прокурора щодо наявності між ними дружніх стосунків це не спростовує висновку щодо вступу у позаслужбові стосунки, оскільки під час зустрічі обговорювалось кримінальне провадження, а не їх приватні відносини¹⁹⁹.

Крім цього, позаслужбової зустрічі та розмови прокурора в позаслужбовий час, які стосувалися надання правових консультацій з приводу можливості уникнення реальної міри покарання, суперечать морально-етичним принципам, встановленим для співробітників органів прокуратури цією статтею Кодексу²⁰⁰.

3. Зважаючи на завдання і функції, які покладені на прокуратуру, посада прокурора, зобов'язує особу, яка її обіймає, до правомірної поведінки не лише при здійсненні своїх повноважень, але й поза тим²⁰¹.

Позаслужбова поведінка прокурора має вирізнятися коректністю і пристойністю. Неприпустимою є поведінка, що свідчить про зневагу прокурора до норм закону і моралі, а також порушує права та інтереси інших громадян чи службових осіб.

Коректність – підкреслено офіційна, переважно службова й дещо сухувата, холодна ввічливість, особливе вміння стримувати себе в будь-яких обставинах, конфліктах²⁰².

Як вбачається зі змісту постанови Великої Палати Верховного Суду від 13.11.2018 у справі № 9901/19/17, ознаками некоректної та непристойної поведінки прокурорів можна вважати її компрометуючий (звання прокурора) характер, шкода для репутації прокурора та авторитету органів прокуратури, наявність наслідків (негативний громадський резонанс), оскільки саме ці ознаки має встановити дисциплінарний орган, щоб констатувати вчинення прокурором грубого порушення правил прокурорської етики.

Предметом дослідження у дисциплінарному провадженні може стати непристойна поведінка прокурора у конфліктній ситуації, що може виникнути у громадському місці, зокрема у кафе між прокурором та іншою особою.

¹⁹⁹ Постанова ВП ВС від 01.07.2020 у справі № 9901/272/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90228201> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁰⁰ Рішення КАС ВС від 28.02.2019 у справі № 826/13796/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80268810> (дата звернення: 07.11.2022), залишено без змін постановою ВП ВС від 08.11.2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85806600> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁰¹ Рішення КАС ВС суду від 05.09.2018 у справі № 9901/711/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76404030>, залишене без змін постановою ВП ВС від 12.02.2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80147829> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁰² Коментар до Кодексу суддівської етики, затверджений рішенням Ради суддів України від 04.02.2016 № 1, С. 138. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/article/komentar-kodeksusuddivskoietiki-edd47ed191.pdf> (дата звернення: 07.11.2022)



Прокурор завжди має бути взірцем належної поведінки, у тому числі при з'ясуванні будь-яких обставин з представниками правоохоронних і контролюючих органів, не використовувати свій службовий статус, посвідчення прокурора з метою впливу на посадових осіб.

Прокурору неприпустимо використовувати чи намагатися використовувати своє службове становище для здобуття будь-якої особистої вигоди чи привілейованого ставлення. Наприклад, прокурору заборонено використовувати, зокрема, бланки прокуратур для подолання юридичних чи бюрократичних перешкод, вирішення приватних справ.

Поведінка щодо медичного персоналу для вимагання переваг у лікуванні перед іншими особами. Це не сприяє утвердженню статусу прокурора як високоморальної особи в очах сторонніх осіб, а також підвищенню авторитету прокуратури в цілому²⁰³.

Очевидним порушенням правил професійної етики з боку прокурора, який порушив правила дорожнього руху, проїхавши на заборонений сигнал світлофора, є намагання вплинути на прийняття працівниками поліції рішення щодо нескладання стосовно нього протоколу про адміністративне правопорушення, пропонуючи за це грошову винагороду, повідомляючи, що він є працівником прокуратури і за власної ініціативи безпідставно у розгорнутому вигляді пред'являти службове посвідчення з наданням для ознайомлення, а також обґрунтовувати скоєне поспіхом «на завдання»²⁰⁴.

Звісно, що прокурору немає необхідності приховувати свою посаду, однак слід зважати на те, що у такій ситуації передчасне повідомлення працівнику правоохоронного органу за власної ініціативи про свій статус прокурора може створити враження про намагання прокурора використати свій статус для здобуття певного привілейованого ставлення, уникнення юридичної відповідальності.

Неприпустимою є неетична поведінка, особливо через надмірне вживання алкоголю, зокрема: керування транспортним засобом; відмова від проходження освідування на стан сп'яніння; дебош у громадських місцях (розважальних закладах), неетичне спілкування, у тому числі з поліцейськими тощо.

Практика притягнення прокурорів до відповідальності за вчинення проступків у стані алкогольного сп'яніння, як правило, вирізняється суровістю покарання, оскільки такі порушення, зокрема керування транспортним засобом, є усвідомленим грубим порушенням не тільки вимог закону, але й правил прокурорської етики, адже підриває авторитет і довіру до органів прокуратури загалом і ставить під сумнів компетентність і професіоналізм

²⁰³ Рішення Кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів від 26.11.2020 № 282дп-20. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/dvp.html?_m=publications&_t=rec&id=284979&download_af=4289 (дата звернення: 07.11.2022)

²⁰⁴ Рішення КДКП від 06.02.2019 № 35дп-19. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2019/02/06/1207> (дата звернення: 07.11.2022)

такого прокурора зокрема, а отже, унеможливило подальше перебування на посаді прокурора²⁰⁵.

Іншим аспектом у розумінні цієї статті Кодексу є участь прокурора у соціальних мережах, інтернет-форумах та спілкування із застосуванням інших форм у мережі Інтернет, яка не звільняє його від дотримання відповідних правил етики, хоча і потребує додаткової регламентації.

Відповідно до ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

Захист, передбачений вказаною статтею Конвенції, поширюється також на робоче місце в цілому і на державну службу. Працівники зобов'язані бути лояльними, обережними та стриманими щодо свого роботодавця, і це передбачає, щоб розповсюдження навіть точної інформації здійснювалося помірковано та доцільно. Особливо це стосується державної служби, оскільки сам характер державної служби потребує, щоб державні службовці дотримувалися таких зобов'язань. Тому поширення інформації, отриманої в процесі їхньої роботи, навіть з питань, що становлять суспільний інтерес, а також їхньої критики, слід розглядати у контексті їхнього обов'язку виявляти лояльність та стриманість²⁰⁶.

Водночас за певних обставин повідомлення працівником державного сектору про незаконні дії чи проступки, які вчиняються на робочому місці, має бути захищено. Таке може вимагатися, коли інтерес, який громадськість матиме в отриманні конкретної інформації, настільки сильний, що переважає навіть законно встановлений обов'язок лояльності. Подібне має місце особливо у тих випадках, коли державний службовець, який розкриває інформацію, є єдиною особою або частиною обмеженої категорії осіб, яка знає, що відбувається на роботі, і тому має найкращі можливості діяти в інтересах суспільства, попереджаючи роботодавця або громадськість загалом²⁰⁷.

²⁰⁵ Рішення КАС ВС від 05.09.2018 у справі № 9901/711/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76404030>, залишене без змін постановою ВП ВС від 12.02.2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80147829> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁰⁶ Рішення ЄСПЛ у справі «Горайнова проти України» від 08.10.2020 (заява № 41752/09). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f66 (дата звернення: 07.11.2022).

²⁰⁷ Там само. п. 50.

Таким чином, прокурори, виявляючи активність у соціальних мережах, мають враховувати таку практику, особливо щодо службових питань.

Публічна критика – це прояв невдоволення особою, її діями, зазначення про її певні недоліки, публічне розповсюдження думок про її упередженість, некомпетентність. Ознака публічності критики свідчить про те, що такі дії вчиняються прилюдно або розповсюджуються через ЗМІ, мережу Інтернет, щоб вони стали відомі широкому колу осіб²⁰⁸.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 21 Кодексу

Приклад 1. Прокурор, перебуваючи у щорічній черговій відпустці, був присутнім у судовому засіданні під час розгляду кримінального провадження щодо особи, яку представляв у цивільній справі до свого поновлення на посаді прокурора. Ці дії на вимогу судді, представившись прокурором, пояснив відкритим розглядом та симпатією до стилю ведення суддею засідання і перейманням його досвіду. Однак, як було підтверджено, метою перебування прокурора у залі судового засідання поруч з обвинуваченим було створення враження в інших учасників кримінального процесу про підтримку ним позиції сторони захисту.

Приклад 2. Прокурор не уникнув конфліктної ситуації, яка не потребувала застосування засобу самооборони (газового балончика), декілька разів застосував його стосовно іншої особи, а також заподіяв їй тілесні ушкодження. При цьому, маючи досвід роботи в правоохоронному органі та можливість викликати працівників поліції, не скористався цим правом, хоча така можливість існувала і була реальною. Своїми діями у відповідь на поведінку іншої особи прокурор лише загострив ситуацію замість того, щоб повною мірою сприяти її уникненню та вирішенню конфлікту у правовому полі. Про те, що трапилося, не повідомив своє безпосереднє керівництво.

Приклад 3. Прокурор неодноразово висловлював погрози працівникам поліції, які прибули з приводу суперечки між ним та іншим громадянином (із заподіянням тілесних ушкоджень), щодо притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та перешкоджання просуванню по службі. При цьому прокурор використовував здебільшого ненормативну лексику, тим самим демонструючи зверхнє, зневажливе ставлення до працівників поліції, нехтуючи при цьому зауваженнями правоохоронців, які наголошували на неприпустимості такої поведінки прокурора як особи, яка перебуває на службі в органах прокуратури.

²⁰⁸ Коментар до Кодексу суддівської етики, затверджений рішенням Ради суддів України від 04.02.2016 № 1, С. 62. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/article/komentar-kodeksusuddivskoietiki-edd47ed191.pdf> (дата звернення: 07.11.2022)

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 21 Кодексу

Прокурор у позаслужбовий час зустрівся зі своїми друзями. На прохання останніх надати їм юридичну консультацію з конкретних правових питань прокурор під час неформальної бесіди надав пораду без будь-якої винагороди та пояснив, що висловлена ним думка не має розглядатися як консультативний висновок правника і що в разі потреби за консультацією з правових питань слід звертатися до професійного юрисконсульта чи адвоката.

Стаття 22. Обмеження щодо участі прокурора у політичній та іншій діяльності

Прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках та залучати до них підпорядкованих працівників, публічно демонструвати свої політичні переконання.

Перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому державному органі та з представницьким мандатом на державних виборних посадах, крім випадків відрядження для роботи в інших органах на постійній основі.

На прокурора поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, визначені Законом України «Про запобігання корупції».

(Стаття 22 із змінами відповідно до рішення всеукраїнської конференції прокурорів від 28.08.2021)

1. Згідно зі ст. 36 Конституції України обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» членами політичних партій не можуть бути, зокрема, прокурори.

Неприпустимість прокурору належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках закріплено також у ч. 3 ст. 18 Закону України «Про прокуратуру».

Згідно із Висновком 16 (2021) КРЕП від 26.11.2021 посилені гарантії незалежності, що застосовуються до суддів, слід також застосовувати до прокурорів виходячи з характеру виконуваних ними обов'язків²⁰⁹.

Ураховуючи практику застосування основоположних засад у питаннях, незалежності суддів та прокурорів, для роз'яснення питань професійної етики

²⁰⁹ Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors: Висновок № 16 (2021) КРЕП (Страсбург, 26.11.2021), розділ IV, пункт В, підпункт 10. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-16-2021-en/1680a4bd26> (дата звернення: 07.11.2022)

та поведінки прокурорів доцільно звертатися до міжнародних документів, які врегульовують питання поведінки суддів.

Так, можна виокремити деякі обставини, за яких судді можуть висловлюватися з приводу суперечливих політичних питань, зокрема коли питання безпосередньо стосуються роботи суддів, незалежності суддів (якщо, наприклад, ідеться про заробітну плату, гарантії незалежності), реформування інституту прокуратури або особистих професійних якостей судді. Однак, навіть висловлюючись з цих питань, важливо виявляти стриманість, виваженість та повагу. Також необхідно враховувати, що публічні висловлювання судді можуть бути сприйняті як погляди суддівського корпусу загалом.

Суддя може брати участь в обговоренні законодавства з освітньою метою або з тим, щоб звернути увагу на наявні в законі недоліки. За певних обставин думка судді стосовно законопроекту може бути корисною і вартою уваги, за умови, що суддя утримається від пропозиції неофіційного тлумачення чи суперечливих висловлень щодо конституційності відповідного нормативно-правового акта.

Якщо чоловік або дружина судді веде активну політичну діяльність, він має чітко відмежуватися від поведінки членів своєї родини, щоб уникнути формування суспільної думки про те, що він підтримує політичного кандидата.

Після вступу на посаду судді слід припинити будь-яку партійну політичну діяльність і будь-які зв'язки політичного характеру. Партійна політична діяльність судді чи заяви, зроблені поза межами служби, щодо питань, які стосуються публічних міжпартійних розбіжностей, можуть поставити під сумнів об'єктивність такого судді.

Реалізуючи своє право на свободу висловлювання, суддя може підписати петицію (неполітичного характеру), наприклад, щоб висловити свій протест проти війни, підтримати зусилля, спрямовані на раціональне використання енергії або здобуття енергетичної незалежності, або долучитися до фінансування заходів із боротьби з бідністю тощо. Цим суддя висловлює свою стурбованість у зв'язку з проблемами, які непокоять громадянськість і не дозволяють йому залишатися байдужим. Водночас широке коло суспільних правовідносин потенційно може стати предметом реалізації повноважень судді, тому в разі виникнення будь-яких питань стосовно в його об'єктивності та неупередженості суддя має заявити про самовідвід, не брати участі у тих справах, у контексті яких його минулі дії ставлять під сумнів його справедливості і чесності²¹⁰.

Прокурор може виявляти власні політичні переконання лише шляхом таємного голосування, беручи участь у виборах, за конкретну політичну партію або політичний блок, за конкретного кандидата, при цьому користуючись усім обсягом активного виборчого права громадянина України. Слід зазначити, що політичні переконання нерідко тісно пов'язані з іншими особистими переконаннями людини – з вірою або релігією, особистими

²¹⁰ Коментарі щодо Бангалорських принципів поведінки суддів, вересень 2007 рік / Управління ООН з наркотиків та злочинності. Global Affairs Canada, С. 54, 70, 112.

мораллю та цінностями.

2. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про прокуратуру» перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом на державних виборних посадах. Вимоги щодо несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій.

Державний орган – орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»).

Термін «мандат» (доручення) означає документ, що засвідчує права та повноваження будь-якої особи. Таким чином, під представницьким мандатом прийнято розуміти документ, що доводить законність повноважень (прав і обов'язків) члена представницького органу влади.

Згідно зі статтею 64 Закону України «Про прокуратуру» у разі відрядження прокурора до Вищої ради правосуддя, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, Тренінгового центру прокурорів України, іншого органу для участі в його роботі на постійній основі його повноваження зупиняються до повернення з відрядження.

3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності визначено ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції».

Сумісництвом вважається виконання працівником, крім основної, іншої оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому самому або іншому підприємстві, в установі, організації або у роботодавця – фізичної особи (ст. 102-1 КЗпП України).

Суміщення – це виконання працівником на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) або обов'язки тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи (ст. 105 КЗпП України).

Так, Генеральному прокурору, посадовим та службовим особам органів прокуратури забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше

не передбачено Конституцією або законами України, крім випадку, передбаченого абзацом першим частини другої цієї статті (ст. ст. 3, 25 Закону України «Про запобігання корупції»).

Генеральний прокурор, посадові та службові особи органів прокуратури зобов'язані не пізніше 15 робочих днів з дня призначення на посаду здійснити дії, спрямовані на припинення підприємницької діяльності та припинення її повноважень у складі правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, якщо особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Після спливу 15 робочих днів з дня призначення на посаду Генеральному прокурору, посадовим та службовим особам органів прокуратури забороняється здійснювати підприємницьку діяльність, брати участь у діяльності та прийнятті рішень відповідними органами з дня призначення (обрання) на посаду та отримувати будь-які доходи (винагороду тощо) у зв'язку із здійсненням підприємницької діяльності або перебуванням у таких органах²¹¹.

У Методичних рекомендаціях щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції від 21.10.2022 № 13 Національним агентством з питань запобігання корупції надано роз'яснення щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності²¹².

Зокрема, іншою оплачуваною діяльністю є будь-яка діяльність, що не містить ознак підприємницької та полягає у виконанні робіт та/або наданні послуг, які оплачуються або можуть бути оплачені у майбутньому. Факт зайняття особою іншою оплачуваною діяльністю незалежно від фінансових результатів такої діяльності свідчитиме про порушення зазначених вимог Закону України «Про запобігання корупції».

Викладацька, наукова та творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практика зі спорту також можуть бути видами підприємницької діяльності. Якщо особа займається вищевказаними видами діяльності як ФОП, матиме місце порушення заборони, встановленої у п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції».

Чинним законодавством передбачена можливість створення та діяльності суб'єктів господарювання (підприємств), які діють на основі праці їх членів. Так, фермерське господарство є формою підприємницької діяльності

²¹¹ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*, 2014, № 49, ст. 2056.

²¹² Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції: наказ НАЗК від 21.10.2022 № 13, розділ 9. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf> (дата звернення: 07.11.2022)

громадян (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фермерське господарство»). Водночас володіння корпоративними правами не вважається підприємництвом (ч. 2 ст. 167 Господарського кодексу України).

Наукова і викладацька діяльність є видами інтелектуальної і творчої діяльності, що спрямована на одержання, поширення, використання нових знань, фахових навичок, їх практичне застосування.

У контексті законодавства у сфері запобігання корупції термін «медична практика» використовується не як вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться відповідними закладами та фізичними особами-підприємцями, а як можливість зайняття такою практикою в державних, комунальних чи приватних закладах охорони здоров'я та у ФОП (які здійснюють свою діяльність на підставі ліцензії).

У законодавстві України відсутнє визначення поняття «інструкторська та суддівська практика зі спорту». Проте зазначені види практики тісно пов'язані зі спортивно-тренувальною діяльністю.

Спортивні судді – це фізичні особи, які пройшли спеціальну підготовку, отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів (ч. 1 ст. 41 Закону України «Про фізичну культуру і спорт»)²¹³.

Крім того, прокурор може займатися творчою чи викладацькою діяльністю (читати лекції), мистецтвом, спортом та іншими видами відпочинку і розваг, якщо така діяльність не дискредитує авторитет прокуратури і не перешкоджає прокурору виконувати його службові чи посадові обов'язки. Здійснення, окрім основної, іншої діяльності має бути узгоджене з керівником та проводитись у порядку та на умовах, що не перешкоджають основній роботі. Більше того, різнобічність прокурора у сферах суспільного життя розширює кругозір і надає можливість бути обізнаним з проблемами громадськості, що, у свою чергу, доповнює знання, отримані прокурором у процесі виконання ним професійних обов'язків.

Можна навести декілька реальних ситуацій, за яких відсутні порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, наприклад:

– прокурор може здійснювати продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом, якщо така електроенергія вироблена генеруючими установками приватних домогосподарств, величина встановленої потужності яких не перевищує 30 кВт, а продаж такої електроенергії не містить ознак підприємницької діяльності;

– прокурор може проходити військову службу за призовом у Збройних Силах України, оскільки за працівниками, призваними на строкову військову службу, зберігаються місце роботи і посада (ч. 3 ст. 119 КЗпП України);

– прокурор може займатися особистим селянським господарством і

²¹³ Там само.

отримувати дохід від реалізації надлишків сільськогосподарської продукції. Ведення особистого селянського господарства, зважаючи на його мету, не є підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (ст. 7 Закону України «Про особисте селянське господарство»).

Також прокурор може брати участь у діяльності різноманітних громадських некомерційних організацій як член такої організації або її керівного органу (благодійні та релігійні організації, університетські або шкільні ради, опікунські ради лікарень, спортивні організації та організації, які займаються популяризацією культури і мистецтва тощо).

Якщо прокурор є власником або займає житлове приміщення в будинку, у якому створено об'єднання власників багатоквартирних будинків, він може працювати в керівному комітеті цього об'єднання, але не повинен надавати юридичні консультації. Звісно, це не позбавляє прокурора як члена об'єднання права висловлювати свою думку щодо питання, яке може мати юридичні наслідки.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам вимог статті 22 Кодексу

Приклад 1. Прокурор у робочий час взяла участь у політичній акції як учасник форуму, де чинний народний депутат України та лідер парламентської партії представила свою передвиборчу програму.

Приклад 2. Прокурор, перебуваючи у відпустці по догляду за дитиною, працевлаштувалась на посаду у підприємстві та отримала грошові кошти у вигляді заробітної плати.

Приклад 3. Прокурор входив до складу правління товариства, яке має на меті одержання прибутку, та у встановлений термін після призначення на посаду не передав в управління іншій особі належні йому корпоративні права цього товариства.

Приклад 4. Після призначення на посаду прокурор не припинив займатися іншою оплачуваною діяльністю та продовжив систематично за винагороду надавати послуги приватного фотографа з проведення фотосесії.

Приклади поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 22 Кодексу

Приклад 1. Адвокат взяв участь у конкурсі на посаду прокурора окружної прокуратури. Після призначення на посаду та до складення присяги прокурора він подав заяву про зупинення адвокатської діяльності.

Приклад 2. Член фермерського господарства після призначення на посаду прокурора вийшов з його складу. Факт входження до складу членів фермерського господарства, яке фактично здійснює свою діяльність, свідчить про зайняття підприємницькою діяльністю, а отже, є порушенням обмежень, установлених у п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції».

Стаття 23. Ставлення до релігії

Прокурор має право вільно визначати своє ставлення до релігії, брати участь у діяльності релігійних організацій, які діють на законних підставах і діяльність яких не спрямована на розпалення расової, політичної, національної та релігійної ворожнечі, не допускаючи їхнє втручання у свої службові справи.

Кожному громадянину в Україні гарантується право на свободу совісті. Це право включає свободу мати, приймати і змінювати релігію або переконання за своїм вибором і свободу одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культи, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання.

Ніхто не може встановлювати обов'язкових переконань і світогляду. Не допускається будь-яке примушування при визначенні громадянином свого ставлення до релігії, до сповідання або відмови від сповідання релігії, до участі або неучасті в богослужіннях, релігійних обрядах і церемоніях, навчання релігії.

Здійснення свободи сповідувати релігію або переконання підлягає лише тим обмеженням, які необхідні для охорони громадської безпеки та порядку, життя, здоров'я і моралі, а також прав і свобод інших громадян, встановлені законом і відповідають міжнародним зобов'язанням України.

Релігійні організації в Україні утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями).

Релігійними організаціями в Україні є релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються із вищезазначених релігійних організацій. Релігійні об'єднання представляються своїми центрами (управліннями)²¹⁴.

Прокурор має такий самий комплекс громадянських прав, вимоги щодо несумісності, визначені у ч. 1 ст. 18 Закону України «Про прокуратуру», не поширюються на участь прокурора у діяльності виборних органів релігійних організацій. Водночас прокурор не повинен допускати їхнє втручання у свої службові справи.

Таким чином, прокурор може брати участь у діяльності релігійних організацій, які діють на законних підставах, проте він не повинен допомагати таким організаціям у судових та інших справах, виявляти лояльність, створювати особливі умови для розгляду їх звернень тощо, оскільки це прояв упередженості прокурора, що шкодить авторитету органів прокуратури та довірі громадян до них.

²¹⁴ Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 № 987-ХІІ. *Голос України*. 1991. 06 черв.

Хоч ЄСПЛ і не визначився конкретно щодо ситуацій з прокурорами, однак сформував правові позиції щодо відповідних дій суддів. Так, Суд висловився щодо судді, звільненої з посади за невиконання обов'язків, невід'ємних від судової влади, а також за підлив її авторитету. У цій справі заявниця скористалася судовою посадою для просування інтересів своєї релігійної громади і для залякування сторін процесу, який розглядала (наприклад, вона публічно молилась під час судових засідань, обіцяла деяким сторонам процесу ухвалити рішення на їхню користь, якщо вони вступлять до її церкви, і публічно критикувала моральність деяких сторін процесу з точки зору християнської моралі). Відповідно, заявницю звільнили з посади не через належність до релігійної громади або релігійні переконання, а через конкретну поведінку, яка була несумісна з посадою судді і порушувала верховенство права. Тому Суд вирішив, що було втручання в реалізацію заявницею прав, гарантованих ст.ст. 10 і 9 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, але це втручання було пропорційним законним переслідуванню цілям²¹⁵.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 23 Кодексу

Приклад 1. Керівник підрозділу обласної прокуратури Т. на нараді повідомив підлеглим, що є прихожанином місцевої церкви, а тому вважає, що прихожани цієї церкви потребують допомоги у вирішенні юридичних питань, саме тому зауважив, що звернення, які надходять від зазначених осіб (церкви його конфесії) на розгляд до їхнього підрозділу обласної прокуратури, мають розглядатися першочергово та за найбільшого сприяння.

Приклад 2. Керівник прокуратури, відвідуючи великодню Літургію, також мав намір освятити Паску і великодній кошик. Побачивши велику чергу людей, прокурор публічно заявив священнику, що йому слід освятити Паску першому як прокурору, інакше він не виявлятиме лояльності до церковних справ у низці кримінальних проваджень.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 23 Кодексу

Прокурор окружної прокуратури відмовився від участі у виїзді до етнографічного музею на Великдень спільно з колективом, оскільки сповідує іслам.

²¹⁵ Рішення ЄСПЛ у справі «Питкевич проти Росії» від 08.02.2001 (заява № 47936/99).

Розділ IV ВЗАЄМОВІДНОСИНИ

Стаття 24. Взаємовідносини з органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Прокурор не повинен втручатися в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом. Він має у межах повноважень співпрацювати з ними при виконанні своїх службових обов'язків, якщо це не суперечить принципу його незалежності.

Положення розділу IV Кодексу унормовують етичні засади взаємовідносин прокурора з органами державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронними органами, органами судової влади, іншими учасниками судочинства, із ЗМІ, взаємовідносин у колективах прокуратур, керівного складу органів прокуратури з підпорядкованими працівниками, а також взаємовідносин прокурора із громадянами.

Коментована стаття визначає норми професійної етики і поведінки прокурора у взаємовідносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Зміст цієї статті умовно можна поділити на дві складові, які визначають вимоги до поведінки прокурора у цих взаємовідносинах. З одного боку, прокурор не повинен втручатися в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом, а з іншого боку – він має у межах повноважень співпрацювати з ними при виконанні своїх службових обов'язків, якщо це не суперечить принципу його незалежності.

Щодо першої складової поведінки прокурора у вказаних взаємовідносинах, то вказана стаття прямо забороняє прокурору самочинно займатися справами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підміняти їх, у тому числі припиняти їх діяльність, протидіяти їй чи вчиняти будь-які інші дії, що блокують функціонування або іншим чином порушують звичний режим їхньої роботи. Це стосується і діяльності окремих посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, наприклад, шляхом проведення незаконного обшуку, виїмки чи будь-якої іншої слідчої (процесуальної) дії у приміщенні органу державної влади чи місцевого самоврядування.

Недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади є однією із засад діяльності прокуратури (п. 7 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру»). Це засадниче положення відсилає до більш ширших понять – принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також місця й ролі прокуратури в системі органів державної влади (ст. 6, ст. 131-1 Конституції України). Як

зазначив КСУ, «поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади»²¹⁶. КСУ також відзначив, що «одним із найвагоміших наслідків конституційної реформи 2016 року стосовно організації державної влади в Україні є те, що з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401–VIII інститут прокуратури втратив відокремлений статус у структурі державної влади. <...> Натомість за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя»²¹⁷.

За незаконне втручання прокурора в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування настає передбачена законом відповідальність. Зокрема, Закон визначає як окрему підставу для дисциплінарної відповідальності прокурора втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення (п. 8 ч. 1 ст. 43 Закону).

Заборона незаконного втручання прокурора в компетенцію органів законодавчої та виконавчої влади ґрунтується на положеннях міжнародно-правових документів. Зокрема, у Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» зазначено, що «прокурори не повинні втручатися в компетенцію органів законодавчої і виконавчої влади». Замість цієї заборони пропонується альтернативна форма взаємодії між прокурором та органами державної влади: «Щоб сприяти неупередженості й ефективності політики щодо злочинності, прокурори повинні співробітничати з урядовими органами і структурами настільки, наскільки це відповідає закону». Крім того, «у будь-якому випадку прокурор повинен бути в змозі здійснювати кримінальне переслідування без тиску з боку державних чиновників за вчинені ними

²¹⁶ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2, 3, 4 ст. 219 Регламенту Верховної Ради України від 01.04.2008 № 4-рп/2008 (абз. 2 підп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

²¹⁷ Рішення КСУ (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 02.03.2015 № 213–VIII від 18.06.2020 № 5-р(II)/2020 (абз. 1 підп. 2.3 п. 2 мотивувальної частини). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p2_2020.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

злочини, як-то, корупцію, зловживання владою, серйозні порушення прав людини й інші злочини, визнані міжнародним правом»²¹⁸. Аналогічні положення містить Пояснювальна записка КРЕП про принципи, що містяться в Римській хартії²¹⁹.

У коментованій статті є важливі застереження щодо зазначеної співпраці прокурора з органами державної влади і місцевого самоврядування. По-перше, така співпраця повинна здійснюватися в межах повноважень прокурора та відбуватися при виконанні прокурором своїх службових обов'язків, тобто бути в межах правового поля і не бути позаслужбовою. По-друге, вона не повинна суперечити принципу незалежності прокурора.

Окрім Конституції України та Закону, на рівні національного законодавства засади взаємодії прокурора з органами державної влади та місцевого самоврядування визначено у таких законодавчих актах:

- КПК України, зокрема, щодо обов'язку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та інших фізичних осіб виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора (ч. 1 ст. 36);

- Законі України «Про державну службу», яким визначено, зокрема, принципи державної служби, основні права та обов'язки державного службовця (ст. ст. 4, 7, 8);

- Законі України «Про місцеве самоврядування» щодо заслуховування інформації прокурорів про стан законності та сприяння діяльності органів прокуратури (п. 40 ч. 1 ст. 26, п. п. 2 п. «а» ч. 1 ст. 38, п. 36 ч. 1 ст. 43);

- Законі України «Про запобігання корупції», яким встановлено обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, положення запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та правила етичної поведінки (ст. 22, розділи V, VI) та інших актах законодавства.

З урахуванням вищенаведених законодавчих актів варто звернути увагу, що в системі органів державної влади та місцевого самоврядування також діють правила професійної етики, зокрема, у загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Національним агентством України з питань державної служби 05.08.2016²²⁰. Загальні правила є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, тому прокурор також вправі

²¹⁸ Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000. п. 12, 15, 16. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

²¹⁹ European norms and principles concerning prosecutors (The Rome Charter): Opinion № 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors (17.12.2014, Strasbourg), explanatory note, Article 112, 113. URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звернення: 07.11.2022)

²²⁰ Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158, зареєстрований у МЮУ 31.08.2016 за № 1203/29333. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 07.11.2022)



очікувати відповідної поведінки від державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, з якими він взаємодіє під час виконання своїх службових обов'язків.

Зокрема, встановлено, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення (п. 1 розділу III вказаних Загальних правил).

Крім того, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування при спілкуванні під час виконання посадових обов'язків повинні дотримуватися таких правил:

- 1) надавати інформацію із зазначенням даних, що її підтверджують;
- 2) надавати в межах повноважень та відповідно до законодавства іншим державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання ними посадових обов'язків;
- 3) викладати інформаційні матеріали та повідомлення чітко, лаконічно та послідовно для однозначного їх сприйняття (пункт 1 розділу V Загальних правил).

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 24 Кодексу

Приклад 1. Під час здійснення процесуального керівництва у кримінальному провадженні за фактом службового підроблення офіційних документів міської ради прокурор наполегливо рекомендував міському голові підготувати та внести на засідання міської ради проєкт рішення з питань, що належать до повноважень органу місцевого самоврядування, а також забезпечити його прийняття. Свою вказівку прокурор обґрунтував доцільністю, на його думку, врегулювання певних суспільних відносин.

Приклад 2. Дружина прокурора є приватним підприємцем. Головне управління Державної податкової служби України готує щодо неї позов до суду про стягнення податкового боргу. На прохання своєї дружини прокурор зателефонував до Головного управління Державної податкової служби України та, посилаючись на зайняття ним посади в органах прокуратури, намагався зупинити підготовку позову про стягнення з його дружини податкового боргу.

Приклад 3. З метою перешкоджання здійсненню господарської діяльності сільської ради прокурор під час проведення обшуку вилучив майно, необхідне службовим особами органу місцевого самоврядування для ведення зазначеної діяльності. Незважаючи на те, що досудове розслідування здійснювалося впродовж тривалого часу, будь-які слідчі дії з указаним

майном не здійснювалися, речовим доказом його не визнано. Прокурор обґрунтовував свою бездіяльність великою завантаженістю. Тимчасово вилучене під час обшуку майно повернуто на підставі судового рішення.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 24 Кодексу

Здійснюючи представництво інтересів держави в суді, прокурор спільно з представниками оборонного відомства відстояв у суді безпідставність позовних вимог комерційного підприємства до Міністерства оборони України щодо виконання умов договору, який передбачав будівництво комплексу житлових будинків на землях оборони. Прокурор довів, що суб'єкт господарювання з метою незаконної забудови цих земель надав до суду договір, який припинив свою дію та має ознаки підроблення. Суд підтвердив безпідставність позовних вимог до оборонного відомства та відмовив у задоволенні позовних вимог. Прокурором внесено відомості до ЄРДР за фактом внесення службовими особами підприємства недостовірних відомостей до договору та надання його до суду.

Стаття 25. Взаємовідносини з правоохоронними органами

У взаємовідносинах із співробітниками правоохоронних органів прокурор зобов'язаний бути компетентним, виважено та тактовно виявляти вимогливість і принциповість, що базуються на вимогах закону.

Поняття та перелік правоохоронних органів визначено Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 3781-ХІІ, відповідно до якого правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції²²¹.

Тож на сьогодні існує великий перелік правоохоронних органів (понад 30), які за ознакою безпосередності здійснення правоохоронної діяльності можна класифікувати на три групи: органи, головною функцією яких є правоохоронна діяльність (Міністерство внутрішніх справ України); органи, у

²²¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України 23.12.1993 № 3781-ХІІ. Відомості Верховної Ради України від 15.03.1994 - 1994 р., № 11, стаття 50.

діяльності яких правоохоронна діяльність є лише одним із напрямів їхньої діяльності (Державна фінансова інспекція України); органи, у яких правоохоронною діяльністю займаються лише спеціально створені підрозділи (органи і установи виконання покарань).

Положення Рекомендацій Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалених Комітетом Міністрів Ради Європи (п. 23), передбачають, що держави, в яких поліція незалежна від прокуратури, повинні вжити ефективних заходів, щоб гарантувати, що існує відповідне і професіональне співробітництво між прокуратурою і поліцією²²².

Одним із видів співробітництва між прокуратурою та правоохоронними органами є координація. Так, статтею 25 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності²²³.

Ефективні та дієві взаємовідносини прокурора зі співробітниками правоохоронних органів можливі за умови достатньої компетентності прокурора, його виваженості та тактовності, а також виявлення вимогливості й принциповості, що базуються на вимогах закону.

У цьому сенсі компетентність означає достатній рівень кваліфікації прокурора, яка дозволяє успішно вирішувати завдання, що стоять перед ним, що також залежить від його поінформованості й обізнаності з роботою відповідного правоохоронного органу.

У взаємовідносинах зі співробітниками правоохоронних органів прокурор має бути поміркованим, відчувати міру допустимої поведінки та водночас не допускати свавільної поведінки стосовно себе, вміти поводитися відповідно до етикету і загальних етичних норм, з відчуттям такту, що включає соціальну ввічливість, вміння вислухати, запобігти виникненню неприємних та неприйнятних ситуацій. Також бути стійким у своїх переконаннях, рішеннях та вимогах до співробітників правоохоронних органів, що базуються на вимогах закону.

У межах своєї компетенції прокурор повинен забезпечити, щоб слідчі діяли законно, поважали права захисту, негайно та детально інформували

²²² Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000. п. 12, 15, 16. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

²²³ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3, ст. 12.

підозрюваних у найкоротші терміни доступною їм мовою про характер і причини підозри тощо²²⁴.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 25 Кодексу

Приклад 1. Під час здійснення працівниками поліції першочергових заходів за зверненням про вчинення кримінального правопорушення прокурор, перебуваючи на місці події, поведився некоректно, виявляв неповагу до них та до виконання ними своїх службових повноважень, що супроводжувалося ненормативною лексикою, зневажливим ставленням тощо.

За вказані дії прокурора притягнуто до дисциплінарної відповідальності та накладено на нього дисциплінарне стягнення у виді звільнення з посади в органах прокуратури²²⁵.

Приклад 2. Слідчий звернувся до прокурора з проектом клопотання про проведення обшуку та доданими до нього копіями документів. Вивчивши матеріали, прокурор виявив відсутність документів, що підтверджують відомості про особу, якій належить житло. Слідчий запевнив, що такі відомості містяться у самому клопотанні, а відповідні документи він підготує до розгляду клопотання слідчим суддею. У свою чергу, прокурор не проявив вимогливості та принциповості і погодив зазначене клопотання. За результатами розгляду клопотання слідчим суддею відмовлено у його задоволенні, у зв'язку з чим прокурору не вдалось вчасно здобути важливі у кримінальному провадженні докази.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 25 Кодексу

Слідчий у кримінальному провадженні тривалий час не проводив першочергових слідчих дій, не виконав вказівок прокурора та не зважав на його вимоги дотримуватися розумних строків розслідування. У зв'язку з цим прокурор звернувся до керівника органу досудового розслідування з ініціативою відсторонити слідчого від проведення досудового розслідування та призначити іншого слідчого.

²²⁴ European norms and principles concerning prosecutors (The Rome Charter): Opinion №9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors (17.12.2014, Strasbourg). пункт 107. URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звернення: 07.11.2022)

²²⁵ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 04.09.2019 № 246дп-19. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2019/09/04/1986> (дата звернення: 07.11.2022)

Стаття 26. Взаємовідносини з органами судової влади

З метою забезпечення справедливого та об'єктивного правосуддя прокурор у відносинах із суддями та присяжними повинен дотримуватися взаємоповаги, усвідомлюючи важливість спільних завдань щодо утвердження в суспільстві верховенства права та законності.

Коментована стаття визначає етичні засади взаємовідносин прокурора з органами судової влади, підкреслюючи їх важливий аспект – забезпечення справедливого та об'єктивного правосуддя й усвідомлення важливості спільних завдань щодо утвердження в суспільстві верховенства права та законності.

В одному з ключових у цих взаємовідносинах міжнародно-правових документів – Бордоській декларації «Судді та прокурори в демократичному суспільстві» – наголошується на зацікавленості суспільства «в тому, щоб верховенство права було гарантовано шляхом справедливого, неупередженого та ефективного здійснення правосуддя». У свою чергу необхідною гарантією такого правосуддя у Бордоській декларації визнано належне виконання різних, але взаємодоповнюючих функцій суддями та прокурорами, які забезпечують на всіх стадіях процесуального провадження гарантію прав та свобод людини, а також захист громадського порядку²²⁶. Виконуючи свої обов'язки справедливо, послідовно та швидко, поважаючи і захищаючи людську гідність і права людини, прокурори цим самим сприяють «забезпеченню належного процесу та безперебійному функціонуванню системи кримінального правосуддя» (п. 12 Керівних принципів ООН щодо ролі прокурорів)²²⁷.

«Взаємодоповнюючий характер повноважень суддів та прокурорів означає усвідомлення ними того, що неупереджене правосуддя передбачає рівність сторін, представлених прокурором та захисником, і те, що прокурори завжди мають діяти гідно, об'єктивно й неупереджено. Судді та прокурори мають неухильно поважати честь і гідність підозрюваних, обвинувачених та потерпілих, а також права сторони захисту». Крім того, «ЄСПЛ визначає завдання суддів виключно в межах їхніх повноважень як захисників прав та свобод – зокрема, див. ст. 5 (право на свободу та особисту недоторканність) та ст. 6 (право на справедливий суд), але це також стосується прокурорів»²²⁸.

²²⁶ Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) КРЄП (Страсбург, 08.12.2009), пункти 1, 2. URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

²²⁷ Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. Редакцією О.А. Банчука. Київ: Атіка, 2012. С. 9 – 14.

²²⁸ Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) КРЄП (Страсбург, 08.12.2009), пункти 14, 33 Пояснювальної записки. URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

У Рекомендаціях Res (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя відзначається: «Під час судових розглядів прокурори повинні бути об'єктивними і справедливими. Зокрема, вони мають гарантувати, що суду надані відповідні факти і правові докази, необхідні для справедливого відправлення правосуддя». Ця рекомендація, як вказано у коментарі, «стосується необхідності об'єктивності з боку прокурора і прозорості в його взаємовідносинах із суддями з тим, щоб останні мали серйозні підстави для винесення рішень. Першочерговим для забезпечення прозорості повинно бути повідомлення всіх відповідних фактів і доказів»²²⁹.

Відповідно до Європейських інструкцій з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештських принципів), діючи в рамках кримінального судочинства, прокурори завжди повинні, зокрема:

- додержуватися принципу справедливого судового розгляду, закріпленого у статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, і прецедентної практики Європейського суду з прав людини, здійснювати свої функції чесно, неупереджено, об'єктивно та в рамках положень, встановлених законом;

- намагатися робити все можливе, щоб система кримінального судочинства працювала якомога оперативніше, чітко слідуючи інтересам правосуддя;

- не ініціювати та не продовжувати провадження, коли неупереджене розслідування показує, що обвинувачення є необґрунтованим;

- відмовитися від використання доказів, які були отримані незаконним шляхом, що є грубим порушенням прав підозрюваного або іншої особи, та намагатися забезпечити вжиття відповідних заходів стосовно осіб, відповідальних за використання цих методів;

- захищати принцип рівності сторін, зокрема шляхом розкриття інформації обвинуваченому та його захиснику відповідно до закону та принципу справедливого судового розгляду;

- приймати рішення на основі неупередженої та професійної оцінки наявних доказів²³⁰.

Міжнародно-правові документи містять декілька важливих вимог, які пред'являються до взаємовідносин між прокурорами та суддями. Насамперед вони полягають у неможливості одночасного зайняття посад прокурора і судді та у дотриманні поваги до незалежності суддів. Зокрема, у Рекомендаціях Res (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя

²²⁹ Рекомендація Res (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000, (пункт 20). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

²³⁰ European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors «The Budapest guidelines». Adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31.05.2005, III. URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5> (дата звернення: 07.11.2022)

зазначено: «держави повинні вжити відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція і процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, аби не могло бути законних сумнівів щодо незалежності і неупередженості суддів. Зокрема, держави повинні гарантувати, що особа не може одночасно займати посаду і прокурора, і судді» (пункт 17). У коментарі до цих Рекомендацій вказано: «незважаючи на те, що прокурори і судді є частинами певної правової системи, і незважаючи на те, що статус і визначені функції цих двох професій є подібними, прокурори не є суддями, і від даного пункту не може бути ніяких відхилень так само, як не може бути питань у відношенні здійснення впливу прокурорами на суддів. І навпаки, відношення між двома професіями, котрі неминуче часто контактують між собою, повинні вирізнятися взаємоповагою, об'єктивністю і дотриманням процесуальних норм». Вимога щодо суворого відмежування посади прокурора від виконання судових функцій міститься й у Керівних принципах ООН щодо ролі прокурорів, прийнятих на Восьмому конгресі ООН у 1990 році, де зазначено, що «посада особи, яка здійснює судові переслідування, суворо відмежовується від виконання судових функцій» (пункт 10)²³¹.

У цьому сенсі важливо звернути увагу на практику ЄСПЛ, який у низці справ розглядав питання дотримання принципу безсторонності у випадку відсутності прокурора під час частини або усього провадження. Так, у справі «Михайлова проти України» ЄСПЛ констатував порушення п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, вказавши, що суд провів засідання, у якому була присутня лише заявниця. За таких умов суд фактично взяв на себе функцію пред'явлення та ніс тягар підтримки обвинувачення. Однак ЄСПЛ не переконаний, що були наявні достатні гарантії, здатні усунути обґрунтовані сумніви щодо негативного впливу такого процесу на безсторонність суду²³². Ситуація у справі «Мартиненко проти України», як зазначив ЄСПЛ, «була ще серйознішою: національні суди продовжували розглядати обвинувачення заявника у збуті наркотичних засобів після того, як прокурор вирішив відмовитися від нього. Таким чином, заявник міг мати обґрунтовані сумніви щодо їхньої безсторонності». Цього міркування стало достатнім для висновку про порушення п. 1 ст. 6 зазначеної Конвенції²³³.

²³¹ Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. редакцією О.А. Банчука. Київ: Атіка, 2012. С. 9 – 14.

²³² Рішення ЄСПЛ у справі «Михайлова проти України» (Mihaylova v. Ukraine) від 06.03.2018 (заява № 10644/08), пункти 59 – 60 та 64 – 67. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115530> (дата звернення: 07.11.2022)

²³³ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мартиненко проти України» (Martynenko v. Ukraine) від 24.02.2022 (заява № 40829/12), пункти 12 – 15. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-215710> (дата звернення: 07.11.2022)

Така практика Європейського суду з прав людини вказує не лише на необхідність дотримання принципу безсторонності, але й підкреслює значну роль прокурора у досягненні справедливого і об'єктивного правосуддя.

Призначення прокурора для здійснення повноважень прокурора у кримінальному провадженні, яке розглядається в суді, покладає на нього зобов'язання брати участь у судовому засіданні з розгляду справи, дотримуватись порядку в судовому засіданні та беззаперечно виконувати відповідні розпорядження головуєчого²³⁴.

Тому важливим аспектом у взаємовідносинах між прокурорами і суддями є дотримання взаємоповаги, основою якої є повага до суду, включаючи повагу до незалежності суддів.

Прояв неповаги до суду з боку прокурора є грубим порушенням правил прокурорської етики²³⁵. Наприклад, залишення прокурором залу судового засідання без дозволу суду, невиконання вказівок головуєчого та зауважень з боку судді, а також систематична неявка у судові засідання без поважних причин можуть бути підставою притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Незалежність і недоторканність судді гарантуються ст. 126 Конституції України. Питання незалежності судів закріплено в ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якою, здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень забороняються і мають наслідком відповідальність, установлену законом.

Згідно зі ст. 3 Закону діяльність прокуратури ґрунтується на засадах недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади та повазі до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом (п. п. 7, 8 цієї статті).

У судовому засіданні не виключено ситуації, за яких порушуються норми процесуального законодавства в частині рівності прав учасників судового розгляду щодо надання і дослідження доказів, заяв і клопотань. У подібних випадках прокурор повинен діяти наполегливо й послідовно, але виключно у межах своїх повноважень та професійної етики.

Діяльність і поведінка прокурора та судді не повинні залишати сумніву стосовно їхньої об'єктивності та неупередженості. Суддям і прокурорам має

²³⁴ Рішення КАС ВС від 12.07.2018 у справі № П/9901/565/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75383153> (дата звернення: 07.11.2022)

²³⁵ Рішення КАС ВС від 12.07.2018 у справі № 9901/565/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75383153> (дата звернення: 07.11.2022)

надаватися незалежність стосовно здійснюваних ними повноважень, а також судді і прокурори повинні бути та виглядати незалежними один від одного. У сприйнятті учасників процесу та суспільства загалом не може бути навіть натяку на потурання між суддями та прокурорами або щодо змішування їхніх повноважень²³⁶.

Прокурорам у комунікації із суддями також слід ураховувати вимоги до професійної етики та поведінки суддів під час виконання ними своїх службових обов'язків, які викладені у Кодексі суддівської етики. Наприклад, вимогу щодо уникнення позапроцесуальних взаємовідносин з одним із учасників процесу або його представником у справі за відсутності інших учасників процесу (ст. 14 Кодексу суддівської етики) тощо²³⁷.

Звісно, суддя є людиною, яка має певне коло спілкування, друзів, знайомих, сусідів. Нерідко трапляються випадки, коли справу розглядає суддя, з яким прокурор раніше навчався або працював в одному органі. Виникає бажання поспілкуватися перед судовим засіданням, обмінятися новинами, інформацією, яка може навіть не стосуватися судового розгляду та не впливати на неупередженість судді. Проте у інших учасників процесу може скластись зовсім інше враження – «вибіркового» або «договірного» правосуддя, що в подальшому може негативно вплинути на ставлення громадян як до цього судді, прокурора, так і до правосуддя в цілому²³⁸.

Як зазначено в Коментарі до Кодексу суддівської етики, на практиці нерідко виникають ситуації, коли деякі представники сторін, адвокати чи співробітники правоохоронних органів до початку розгляду справи або після судових засідань намагаються поспілкуватись із суддею. Непоодинокими є випадки, коли громадяни після закінчення судового засідання чекають суддю під дверима кабінету, щоб висловити думки, які вони не змогли з певних причин висловити в процесі²³⁹. У зв'язку з цим прокурору також слід уникати подібної поведінки.

Ці приклади демонструють важливість ознайомлення прокурора з вимогами до професійної етики суддів, інших професійних учасників судочинства, які можуть не збігатися з такими вимогами у прокурорській діяльності, що в подальшому дає змогу враховувати їх для обрання найбільш прийнятних з етичного погляду варіантів поведінки. Це, у свою чергу, свідчить про повагу прокурора до етичних принципів інших правничих професій, що

²³⁶ Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) КРЄП (Страсбург, 08.12.2009), пункт 36 Пояснювальної записки. URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

²³⁷ Кодекс суддівської етики: рішення XI (чергового) з'їзду суддів України від 22.02.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text> (дата звернення: 07.11.2022)



²³⁸ Коментар до Кодексу суддівської етики: затв. рішенням Ради суддів України від 04.02.2016 № 1, С. 124–125. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/article/komentar-kodeksusuddivskoietiki-edd47ed191.pdf> (дата звернення: 07.11.2022)

²³⁹ Там само. С. 125.

лише сприяє професійній комунікації та позитивно впливає на реалізацію спільної мети – справедливого та ефективного правосуддя.

**Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає
вимогам статті 26 Кодексу**

Приклад 1. Під час судового засідання у кримінальному провадженні прокурор заявив клопотання про відкладення судового засідання у зв'язку з початком обідньої перерви. Суддя відмовив у задоволенні вищезазначеного клопотання. Попри відмову головуєчого судді у відкладенні розгляду справи прокурор залишив залу судового засідання. У подальшому таку поведінку прокурор мотивував сильним психологічним напруженням та різким погіршенням стану здоров'я. Проте прокурор не повідомив про це головуєчого в судовому засіданні та не звертався до медичних закладів зі скаргами на стан здоров'я.

Приклад 2. Після отримання обвинувального акта та завершення в подальшому підготовки до судового розгляду суд постановив ухвалу про призначення судового розгляду. Незважаючи на те, що прокурор був належним чином повідомлений про дату, час і місце проведення судового засідання, він у судовому засіданні не прибув, про причини неприбуття суд не повідомив. У зв'язку з тим, що прокурор не прибув і в нове судово засідання, не повідомивши про причини неприбуття, але пояснюючи колегам свою поведінку великою завантаженістю, суд порушив питання про відповідальність прокурора перед відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження.

**Приклад поведінки прокурора, яка відповідає
вимогам статті 26 Кодексу**

Перед початком судового засідання один з його учасників запропонував прокурору підтримати його, залишивши судово засідання на знак протесту та не звертаючи увагу на будь-які розпорядження головуєчого, оскільки рішення суду не відповідали уявленням цього учасника про справедливість. Прокурор відмовився від зазначеної пропозиції, пославшись на обов'язок дотримуватися порядку судового засідання, відповідальність за неповагу до суду та положення процесуального законодавства, яке регламентує порядок оскарження судового рішення.

Стаття 27. Взаємовідносини з іншими учасниками судочинства

У відносинах з іншими учасниками судочинства прокурор повинен дотримуватися ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку.

У коментованій статті визначено етичні засади взаємовідносин між прокурором та іншими учасниками судочинства, такими як захисник, підозрюваний, обвинувачений, потерпілий, свідок та інші.

Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, а також змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості визначено Конституцією України як одні з основних засад судочинства. Ці засади розвинуто в інших законодавчих актах, зокрема, КПК України (ст. ст. 10, 22).

Зasadничий характер вказаних положень відзначається в міжнародно-правових документах. Зокрема, у Висновку № 10 (2015) КРСП «Про роль прокурорів у розслідуванні злочинів» зазначено, що «кожен кримінальний процес <...> повинен мати змагальний характер і забезпечувати рівноправність сторони обвинувачення та сторони захисту. Це – засадний аспект права на справедливий суд»²⁴⁰. У свою чергу, «прокурори повинні намагатися захищати принцип рівності перед законом», про що зазначено у Рекомендаціях Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, «а саме за допомогою розкриття іншим сторонам – зберігаючи в інших випадках, де це передбачено законом – будь-якої інформації, якою вони володіють і яка може вплинути на справедливість судового розгляду»²⁴¹.

Згідно з Бордоською декларацією «Судді та прокурори у демократичному суспільстві» «прокурори мають належним чином враховувати позиції обвинуваченого та потерпілого, перевіряти допустимість доказів відповідно до правил ведення справедливого суду та відмовляти у використанні доказів, отриманих з порушенням прав людини, наприклад, шляхом тортур». Крім того, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, прокурор «також має забезпечити дотримання прав обвинуваченого», а після закінчення розслідування – забезпечити належне інформування всіх обвинувачених осіб про характер та

²⁴⁰ The the role of prosecutors in criminal investigations: Opinion № 10 (2015) of the Consultative Council of European Prosecutors (20.11.2015, Strasbourg), point 30. URL: <https://rm.coe.int/1680747720> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁴¹ Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 06.10.2000, пункт 29. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

мотиви висунутих проти них звинувачень мовою, яку вони розуміють²⁴².

Важливим аспектом взаємовідносин прокурора з іншими учасниками судочинства повинно бути усвідомлення ним того, що «єдиною метою розслідування є встановлення істини і фактичних обставин справи, з дотриманням прав людини і засадничих принципів, закріплених, зокрема, у ст. ст. 2, 3, 5, 6 і 8 Конвенції, в установлені строки, об'єктивно, неупереджено і професійно»²⁴³.

Закон України «Про прокуратуру» зобов'язує прокурора виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень (ст. 19). Обов'язок забезпечення поваги до людської гідності, прав і свобод кожної особи закріплено також в процесуальному законодавстві, зокрема, у ст. ст. 7, 11 КПК України.

Коментована стаття передбачає, що прокурор у відносинах з іншими учасниками судочинства має дотримуватися ділового стилю спілкування. «Офіційно-діловий стиль – функціональний різновид літературної мови, що використовується в офіційному спілкуванні (між установами, окремою особою та установою, між посадовими особами, <...>). Це також стиль державних документів – указів, договорів, законів, кодексів, актів та інше»²⁴⁴.

«До усного ділового мовлення ставляться такі вимоги, зокрема: точність у формулюванні думки, недвозначність, логічність, послідовність, стислість, відповідність між змістом і мовними засобами, відповідність між мовними засобами та ситуацією спілкування, відповідність між мовними засобами й стилем викладу, різноманітність мовних засобів, нешаблонність у побудові висловлювання, доречність, виразність дикції, відповідність інтонації мовленнєвій ситуації. Усі ці вимоги мають ґрунтуватися на знанні літературних норм і чутті мови»²⁴⁵. Очевидно, що стилю спілкування у діловому мовленні не відповідає використання образливих та принизливих висловлювань²⁴⁶.

Окрім дотримання ділового стилю спілкування, у коментованій статті йдеться про необхідність виявлення прокурором принциповості і витримки у відносинах з іншими учасниками судочинства. «Принциповість – це не тільки прояв характеру і волі, це насамперед вияв внутрішньої переконливості

²⁴² Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) КРЄП (Страсбург, 08.12.2009), пункти 55, 60, 61 Пояснювальної записки. URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

²⁴³ The role of prosecutors in criminal investigations: Opinion № 10 (2015) of the Consultative Council of European Prosecutors (20.11.2015, Strasbourg), point 20. URL: <https://rm.coe.int/1680747720> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁴⁴ Українська мова: Енциклопедія / Редкол.: Русанівський В.М. (співголова), Тараненко О.О. (співголова), М.П. Зяблюк та ін. 2-ге вид., випр. і доп. Київ: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 2004. С. 449–450.

²⁴⁵ Шевчук С.В. Ділове мовлення для державних службовців: Навч. Посібник. Київ: Літера ЛТД, 2004. С. 65–66.

²⁴⁶ Ухвала ВП ВС від 11.08.2022 у справі № 9901/550/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105759357> (дата звернення: 07.11.2022)

людини, її усталеного погляду на те чи інше питання»²⁴⁷, а «витримка – уміння володіти собою в будь-яких обставинах»²⁴⁸.

У висновку № 13 (2018) КРЕП «Незалежність, підзвітність та етика прокурора» відзначається, що «при виконанні своїх службових обов’язків, у тому числі під час розслідування та судового розгляду, прокурори повинні виявляти обачність і стриманість; зокрема, вони повинні утримуватися від висловлення політичних, філософських або релігійних переконань, особистої ворожнечі або проявів презирства або насильницького ставлення до будь-якої людини через антипатію, яку його / її поведінка може надихати, навіть якщо воно заслуговує на суворе засудження»²⁴⁹.

Важливим для належного здійснення правосуддя є дотримання загальноприйнятих етичних норм усіма учасниками судочинства. Попри зіткнення в ході судового засідання часто несумісних між собою позицій, прокурор не повинен робити необґрунтованих та образливих зауважень, виявляти неповагу чи зневагу стосовно інших учасників судового засідання. Усе, що відбувається в залі судових засідань, громадяни оцінюють не в останню чергу з точки зору дотримання правил етичної поведінки. Натомість неетична поведінка прокурора викликає негативне ставлення до нього та шкодить авторитету органів прокуратури в цілому. Тому прокурор зобов’язаний керуватися визнаними стандартами професійної поведінки²⁵⁰.

У спілкуванні з учасниками судочинства прокурору варто дотримуватися кількох правил, зокрема, стримувати емоції, передбачати наслідки своїх висловлювань, поважати думку інших учасників судочинства, відмовитися від демонстрації своєї переваги²⁵¹. «В усіх випадках успіх спілкування забезпечується досягненням психологічного контакту з учасниками полеміки, здатністю не припуститися конфронтації в спілкуванні з ними»²⁵². Оскільки прокурору «доводиться переборювати протидію осіб, зацікавлених у тому або іншому завершенні справи, то йому важливо дотримуватися спокою, коректного тону, шанобливого ставлення до будь-якого опонента»²⁵³. Зайва емоційність і нестриманість створюють атмосферу неприязні не тільки між окремими особами, а й загалом у залі судового засідання, що може перерости у взаємні образи та зрештою значно ускладнити

²⁴⁷ Словник української мови / Білодід І.К. та ін. [В 11 т.] (1970 – 1980). Київ: Вид-во «Наукова думка». Т. 7, 1976. С. 694.

²⁴⁸ Там само. Т. 1, 1970. С. 518.

²⁴⁹ Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: Висновок № 13 (2018) КРЕП (Страсбург, 23.11.2018), пункт 61. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁵⁰ The role of prosecutors in relation to the rights of victims and witnesses in criminal proceedings: Opinion № 12 (2017) of the Consultative Council of European Prosecutors (30.11.2017, Strasbourg), point 21. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-on-the-role-of-prosecutors-in-relation-to-the-rights-of-/168076fd32> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁵¹ Бедь В.В. Юридична психологія: навч. посіб. 2-ге вид., доп. і переробл. Київ, 2004, С. 301 – 305.

²⁵² Там само. С. 294.

²⁵³ Там само.

вирішення спірного питання у кримінальному провадженні або взагалі унеможливити роботу суду.

Не менш негативні наслідки може мати вияв неповаги до слів і дій іншого учасника судочинства або відверта демонстрація своєї переваги. Реакція прокурора на висловлювання захисника чи інших учасників судочинства має відповідати діловому стилю спілкування. Відповідь у грубій, образливій формі є неприпустимою. Під час формулювання захисником своєї позиції з того чи іншого питання неприпустимо, наприклад, щоб прокурор демонстративно дивився на годинник, показуючи своїм виглядом, що промова захисника йому набридла, усміхатися у цей момент чи іншим чином виявляв свою неповагу і недобррозичливість. Таку поведінку прокурора помічають і негативно оцінюють судді та інші особи, які перебувають у залі засідань.

У комунікації із захисником (адвокатом) прокурору також слід ураховувати норми адвокатської етики під час здійснення адвокатом професійної діяльності у відносинах з учасниками судового провадження, які викладені у Правилах адвокатської етики, зокрема стосовно дотримання адвокатом у цих відносинах принципів законності, незалежності, пріоритетності інтересів клієнта, чесності та добропорядної репутації (ст. ст. 42 – 44 Правил адвокатської етики)²⁵⁴.

У судовому засіданні прокурору нерідко доводиться контактувати з людьми знервованими, роздратованими через свої проблеми. Водночас він має виявляти витримку, стримувати своє роздратування незалежно від того, ким або чим воно викликано, та не вдаватися до грубощів у відповідь. Реакція прокурора має бути розсудливою, навіть незважаючи на можливо грубу поведінку іншого учасника судочинства. Якщо під час судового засідання неетичну поведінку допущено стосовно прокурора, йому слід реагувати виключно в межах наданих прав, зокрема, звернувши увагу головуючого на порушення порядку судового засідання.

Прокурору важливо розуміти і враховувати в своїй діяльності особливості людської природи, проблеми і переживання інших осіб, а не лише обмежуватись буквальним тлумаченням вимог законів. Йому слід вміти і постійно вдосконалювати навички побудови відносин з іншими людьми (але виключно в межах закону) з метою формування у них стійкого переконання і віри у неупередженість і справедливість роботи прокурора та системи правосуддя.

²⁵⁴ Правила адвокатської етики: затверджені звітно-виборним з'їздом адвокатів України 09.06.2017. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2019-03-15-pravila-2019_5cb72d3191e0e.pdf (дата звернення: 07.11.2022)



**Приклад поведінки прокурора, яка не відповідає
вимогам статті 27 Кодексу**

Розглядаючи клопотання захисника про призначення експертизи, суд запитав думку прокурора. Прокурор зазначив, що перш ніж подавати таке клопотання на розгляд суду адвокату необхідно вивчити положення КПК України та навчитися їх застосовувати. Також звернув увагу на те, що у адвоката замало досвіду у таких кримінальних провадженнях, а підозрюваному варто взагалі звернутися до іншого захисника.

**Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам
статті 27 Кодексу**

Під час судового засідання, висловлюючи свою думку стосовно заявленого прокурором клопотання, один з учасників судового засідання почав голосно кричати, вдаватися до образливих висловів, у тому числі нецензурної лайки у бік інших учасників. На підставі ст. ст. 329, 330 КПК України прокурор звернувся до головуєчого із клопотанням про вжиття заходів у зв'язку з порушенням порядку судового засідання.

Стаття 28. Взаємовідносини із засобами масової інформації

Прокурор повинен з повагою ставитися до діяльності представників засобів масової інформації щодо висвітлення роботи органів прокуратури. Утримуватися від офіційних висловлювань, міркувань та оцінок з питань, розгляд яких не належить до його компетенції. Дотримуватися етики публічних виступів і вимог щодо надання службової та конфіденційної інформації у встановленому законом порядку.

Офіційні (письмові та усні) виступи прокурора у засобах масової інформації мають бути достовірними та виваженими, зважаючи на те, що вони можуть розцінюватись як офіційна позиція прокуратури, а дискусії вестися у коректній формі, не підриваючи авторитету органів прокуратури.

1. Дотримання права на свободу вираження поглядів та доступ до інформації є вимогою, яка застосовується до органів прокуратури і прокурорів у цілому, тому правила прокурорської етики щодо взаємовідносин прокурорів із засобами масової інформації стосуються всіх напрямів прокурорської діяльності.

Прозорість під час виконання прокурорами своїх повноважень є ключовим компонентом принципу верховенства права, а також однією з важливих гарантій справедливого судочинства. Адекватне та своєчасне висвітлення діяльності прокуратури позитивно позначається на рівні довіри до

прокурорської системи. Отже, прокурору необхідно спокійно сприймати присутність представників ЗМІ, бути підготовленим до того, щоб компетентно спілкуватися з ними.

З огляду на зазначене на керівників органів прокуратури покладено безпосередній службовий обов'язок забезпечити оперативне інформування громадськості та засобів масової інформації щодо діяльності органів прокуратури задля запобігання злочинності, зміцнення законності та формування у суспільстві об'єктивної думки про виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій²⁵⁵.

Під *засобами масової інформації* розуміють газети, журнали, теле- і радіопрограми, кінодокументалістику, інші періодичні форми публічного розповсюдження масової інформації, а також Інтернет у разі використання його для цих цілей.

Діяльність ЗМІ регулюється, зокрема:

– Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 № 2782-XII;

– Законом України «Про інформаційні агентства» від 28.02.1995 № 74/95-ВР;

– Законом України «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-XII;

– Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР;

– Законом України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23.09.1997 № 540/97-ВР.

– Кодексом етики українського журналіста, затвердженим 12.12.2013 на пленумі Національної спілки журналістів України.

Відомчі нормативно-правові акти та правила прокурорської етики покладають на керівників органів прокуратури обов'язок забезпечувати реактивний та проактивний підхід у взаємовідносинах зі ЗМІ. Так, органи прокуратури повинні задовольняти запити ЗМІ щодо інформування, а також ініціювати його з метою максимально повного й об'єктивного донесення до громадськості інформації про діяльність органів прокуратури. Керівники прокуратури повинні систематично брати безпосередню участь у заходах медійного характеру (брифінгах, пресконференціях, теле- і радіоефірах, інтерв'ю тощо).

Забезпечення проведення єдиної інформаційної політики органів прокуратури покладається на самостійний структурний підрозділ Офісу Генерального прокурора – управління інформаційної політики²⁵⁶.

²⁵⁵ Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури: наказ Генеральної прокуратури України від 11.11.2020 № 520. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/normativni-dokumenti-prokuraturi> (дата звернення: 07.11.2022).

²⁵⁶ Там само.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних вебсайтах органів прокуратури.

Крім того, керівникам обласних прокуратур необхідно систематично, але не рідше ніж один раз на квартал, проводити пресконференції з важливих питань діяльності органів прокуратури.

У свою чергу, ділові відносини прокурорів зі ЗМІ повинні будуватися на основі взаємної поваги, довіри, відповідальності, рівності звернення і повазі до судових рішень. Крім того, прокурори під час виконання своїх повноважень мають бути неупередженими і рівними стосовно всіх представників ЗМІ.

Прокурору варто пам'ятати про можливість застосування у ЗМІ оціночних суджень. Відповідно до статті 30 Закону України «Про інформацію» ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень. Оціночними судженнями, за винятком наклепу, є висловлювання, які не містять фактичних даних, критика, оцінка дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, зокрема з огляду на характер використання мовно-стилістичних засобів (вживання гіпербол, алегорій, сатири). Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості.

Таким чином, у певних ситуаціях ЗМІ можуть використовувати цей прийом для критики діяльності органів прокуратури в цілому або ж конкретного працівника. Для визначення стандартів щодо оціночних суджень слід звернутись до судової практики. Так, вирішуючи питання про визнання поширеної інформації недостовірною, суди повинні визначати характер такої інформації та з'ясовувати, чи є вона фактичним твердженням, чи оціночним судженням. Не є предметом судового захисту оціночні судження, думки, переконання, критична оцінка певних фактів і недоліків, які не можна перевірити на предмет їх відповідності дійсності (на відміну від перевірки істинності фактів) і спростувати, що відповідає практиці ЄСПЛ при тлумаченні положень статті 10 Конвенції²⁵⁷.

Умовно це можна зазначити таким чином. Факти можуть бути або підтверджені або спростовані; те, що відбулось та/або відбувається (місце, час, кількісні та якісні характеристики, конкретні особи). Оціночні судження не містять фактичних даних, є критикою та оцінкою дій, висновками, прогнозами, уявленнями або риторичними питаннями.

Варто звернути увагу та наголошувати при досвіді негативного спілкування зі ЗМІ та надмірній критиці діяльності прокурора на такі правові позиції ЄСПЛ.

²⁵⁷ Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09#Text (дата звернення: 07.11.2022).

Межі припустимої критики за певних обставин можуть бути ширшими, коли йдеться про представника держави, що виконує свої повноваження, ніж коли йдеться про пересічних фізичних осіб. Проте не можна стверджувати, що представники держави свідомо піддають ретельному дослідженню кожне своє слово чи дію в тій самій мірі, як це роблять політики, і, отже, до них повинні застосовуватись ті самі механізми, що й до останніх, коли йдеться про критику їх діяльності. Державні службовці повинні користуватися громадською довірою в умовах, позбавлених надзвичайного занепокоєння, що зробить успішним виконання ними своїх завдань. Отже, може виникнути необхідність у їх захисті від образливих словесних нападок під час виконання ними своїх обов'язків²⁵⁸.

Якщо прокурор вважає, що оціночні судження принижують його / її гідність, честь чи ділову репутацію, а також інші особисті немайнові права, то вправі скористатися наданим законодавством правом на відповідь, а також на власне тлумачення справи у тому самому засобі масової інформації з метою обґрунтування безпідставності поширених суджень, надавши їм іншу оцінку. Якщо суб'єктивну думку висловлено в брутальній, принизливій чи непристойній формі, що принижує гідність, честь чи ділову репутацію, на особу, яка таким чином та у такий спосіб висловила думку або оцінку, може бути покладено обов'язок відшкодувати завдану моральну шкоду.

2. Надана прокурорами інформація для ЗМІ має бути чіткою, надійною і недвозначною, а надані коментарі виважені, дискусії мають вестися у коректній формі, не підриваючи авторитет прокуратури.

Прокурор, уповноважений на здійснення офіційних (письмових та усних) виступів (повідомлень) у ЗМІ, має забезпечувати їх достовірність, професійність і виваженість з урахуванням того, що такі вислови можуть розцінюватися як офіційна позиція прокуратури.

Під час взаємодії зі ЗМІ прокурори повинні також звертати увагу на те, щоб свобода вираження думок і свобода друку не порушували законних прав та інтересів фізичних осіб (у тому числі найбільш уразливих осіб, таких як неповнолітні, потерпілі, члени сім'ї, підозрювані та обвинувачені), вимоги про захист персональних даних і зобов'язання щодо дотримання конфіденційності.

Будь-які колізії та неточності у законодавстві прокурори не можуть публічно представляти як підстави для неповаги до чинного законодавства та категорично висловлювати сумнів щодо дії та якості таких нормативно-правових актів, що може негативно сприйматися громадськістю. З огляду на це прокурори повинні забезпечувати донесення до суспільства інформації в обачний та лояльний спосіб, який би враховував ризики негативного впливу на авторитет органів прокуратури та перешкоджав зростанню обурення в суспільстві²⁵⁹.

Прокурори можуть надавати інформацію для ЗМІ на всіх стадіях своєї

²⁵⁸ Рішення ЄСПЛ у справі «Яновський проти Польщі» (Janowski v. Poland) від 21.01.1999 (заява № 25716/94), «Нікула проти Фінляндії» (Nikula v. Finland) від 21.03.2002 (заява № 31611/96).

²⁵⁹ Рішення КАС ВС від 08.02.2019 у справі № 9901/12/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79846176> (дата звернення: 07.11.2022).

діяльності з належним дотриманням норм щодо захисту персональних даних, конфіденційності, гідності, принципу презумпції невинуватості, етичних норм у відносинах з іншими учасниками судочинства, а також правових норм, що регулюють або обмежують розголошення певної інформації. У будь-якому разі необхідно дотримуватися вимог щодо таємниць, захищених законом, включаючи таємницю слідства (див. коментар до статті 9).

Також прокурорам слід подбати про те щоб, в разі необхідності і доцільності особам, на яких впливають їх рішення у кримінальних провадженнях, було повідомлено про ці рішення до повідомлення про них ЗМІ. Так, ЄСПЛ визнав порушенням ст. 3 Конвенції ситуацію, коли заявниця дізнавалась про хід розслідування за фактом смерті її чоловіка зі ЗМІ²⁶⁰.

У питаннях етики взаємовідносин прокурорів зі ЗМІ існує низка особливостей, наприклад використання ЗМІ для створення бажаного іміджу прокуратури у суспільстві та висвітлення ефективності її роботи або у зв'язку з прогнозованою реакцією ЗМІ на рішення та дії прокуратури. З огляду на це прокурор може потрапити під вплив з боку ЗМІ, що призведе до зворотної негативної реакції громадськості. Так, надмірна активність прокурора у виступах та публікаціях може створити у громадськості враження, що основна частина робочого часу присвячена розповідям про результати, а не самій роботі безпосередньо.

Прокурори також мають право на свободу вираження поглядів, проте водночас зобов'язані зберігати професійну таємницю, дотримуватися конфіденційності, проявляти стриманість і об'єктивність у цьому питанні. Під час появи перед ЗМІ поза виконанням своїх службових обов'язків, з метою надання будь-яких коментарів чи публічного виступу тощо, прокурори повинні звертати увагу на ризики, які можуть виникнути для органів прокуратури, оскільки надана ними інформація чи коментарі можуть бути сприйняті як офіційна позиція прокуратури.

Коли повноваження прокурора дозволяють йому робити заяви або повідомлення щодо конкретних кримінальних проваджень у ЗМІ, він повинен переконатися, що не ставить під загрозу життя чи фізичну недоторканність осіб, які беруть участь у провадженні (а саме: потерпілих і свідків), або роботу слідчих шляхом розкриття поточного розслідування, що не порушує принципу презумпції невинуватості і не завдає шкоди честі і репутації інших осіб на основі простих припущень²⁶¹.

Взаємодія зі ЗМІ є засобом формування довіри громадськості до органів прокуратури та віри в ефективне функціонування системи правосуддя. Належне висвітлення діяльності прокуратури також є фактором, що зміцнює демократію і розвиває відкриту взаємодію із суспільством.

²⁶⁰ Рішення ЄСПЛ у справі «Гонгадзе проти України» від 08.11.2005 (заява № 34056/02).

²⁶¹ Independence, accountability and ethics of prosecutors: Opinion № 13 (2018) of the Consultative Council of European Prosecutors (23.11.2018, Strasbourg). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d> (дата звернення: 07.11.2022).

Приклад поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 28 Кодексу

В інтерв'ю кореспонденту інформаційної агенції про затримання С. на підставі положень Закону України від 21 лютого 2014 року № 743-VII «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» прокурор Т. зазначив, що цей Закон є «нікчемним», тому виконувати такі закони не потрібно.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 28 Кодексу

Керівник обласної прокуратури, в територіальній юрисдикції якої було задокументовано низку воєнних злочинів, організував постійну робочу групу з представниками міжнародних та національних ЗМІ, що в подальшому проводили інформаційне висвітлення відповідних подій та ходу їх досудового розслідування, при цьому дотримуючись вимог щодо забезпечення таємниці досудового розслідування.

Стаття 29. Взаємовідносини у колективах прокуратур

Відносини між прокурорами у їх колективах повинні ґрунтуватися на засадах взаємоповаги і взаємодопомоги.

У стосунках між собою прокурори повинні уникати проявів недоброзичливого ставлення один до одного, спрямовуючи свої зусилля на виконання покладених на прокуратуру завдань.

Об'єктивна публічна критика у колективах прокуратур недоліків у роботі колег має поєднуватися з повагою, толерантністю, стриманістю і ввічливістю.

1. Взаємовідносини у колективі є вагомим чинником впливу на ефективність роботи кожного з їх учасників, а тому вміння прокурорів комунікувати один з одним, розуміючи базові орієнтири такого спілкування, безперечно є важливим.

Комунікація має ґрунтуватися на взаємоповазі та взаємодопомозі, тобто ставленні до колег як рівних суб'єктів спілкування та переживанні за досягнення спільного результату роботи.

Слід пам'ятати, що робота кожного прокурора впливає на такий загальний результат, а отже, в кінцевому підсумку на оцінку суспільством діяльності прокуратури в цілому. За цих обставин жоден напрям роботи не варто розглядати лише як відповідальність конкретного виконавця.

Зрозуміло, що неприпустимими є перекладання роботи на інших через небажання чи нерозуміння, з тих чи інших причин, способу її виконання.

Загалом прокурор має бути ефективним в індивідуальному та колективному виконанні своїх обов'язків, прагнучи забезпечити в разі потреби діалог та командну роботу²⁶².

Взаємна та справедлива співпраця є важливою для ефективності прокуратури між різними прокуратурами, а також між прокурорами, які належать до однієї прокуратури²⁶³.

Поведінка прокурора не може бути такою, що свідчить про зневагу до керівництва.

2. Слідування цим орієнтирам, зокрема, забезпечить психологічну сумісність у колективі, що сприятиме формуванню довіри та є запобіжником виникнення недоброзичливого ставлення до колег і, як наслідок, конфліктних ситуацій.

Опиняючись у таких ситуаціях, прокурор не повинен спілкуватися у підвищеному тоні, використовувати образливі вислови чи такі, які дозволяють неоднозначне тлумачення, нецензурну лексику чи дискримінаційні прояви за будь-якими ознаками²⁶⁴.

Визначальним у спілкуванні, крім іншого, мають бути доброзичливість, скромність, коректність, повага до колег та їхньої думки, обґрунтоване доведення своєї позиції. *Недоброзичливий* – який неприхильно, недружелюбно ставиться до кого-небудь; виражає або містить в собі неприхильність, недружелюбність²⁶⁵. *Скромність* – це вміння співвідносити самооцінку з думками людей, які нас оточують, не переоцінювати себе, не підкреслювати своєї значущості та не афішувати своїх переваг, вміти при цьому стримувати себе²⁶⁶. *Коректність* – підкреслено офіційна, переважно службова й дещо сухувата, холодна ввічливість, особливе вміння стримувати себе в будь-яких обставинах, конфліктах²⁶⁷.

3. Зазначені критерії у спілкуванні між прокурорами також мають превалювати під час публічної критики недоліків у роботі колег.

²⁶² European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors «The Budapest guidelines». Adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31.05.2005. (п. 1 розділу II). URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>.

²⁶³ European norms and principles concerning prosecutors (The Rome Charter): Opinion № 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors (17.12.2014, Strasbourg). (п. п. 120 п. 6, 5). URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звернення: 07.11.2022).

²⁶⁴ Рішення КАС ВС від 11.09.2018 у справі № П/9901/618/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76547162> (дата звернення: 07.11.2022).

²⁶⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 755.

²⁶⁶ Коментар до Кодексу суддівської етики, затверджений рішенням Ради суддів України від 04.02.2016 № 1, С. 138-138. URL: <http://tsu.gov.ua/uploads/article/komentar-kodeksusuddivskoietiki-edd47ed191.pdf> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁶⁷ Там само.



Кодекс застерігає, щоб така критика не була голосливою, а була об'єктивною, незалежною від волі, бажань конкретної людини, тобто невигаданою, ненадуманною, неситуативною, спиралась на досить переконливу базу. При цьому критикуючий має зберігати стриманість і бути ввічливим.

Ввічлива особа – значить чемна, яка дотримується правил пристойності, виявляє уважність, люб'язність²⁶⁸.

Публічна критика не повинна стосуватися особистості, а виключно роботи, відповідної діяльності, її результатів і наслідків. Така критика має поєднуватися зі сприйняттям та розумінням, без надмірного виявлення почуттів та емоцій, а також навмисного перебільшення.

Критика може бути лише доброзичливою та діловою, що супроводжується ввічливим спілкуванням і поведінням, яке є свідченням інтелігентності й порядності, а також важливим етичним ціннісним орієнтиром професії прокурора.

Не допускається вихід за межі ділового спілкування, у тому числі апелювання до особистісного, приниження співрозмовника, що, враховуючи публічний характер критики, особливо відзначається на гідності особи, якої стосується критика, формуванні іміджу такого працівника (особистості) у колективі.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне обговорення певних ситуацій з висловленням думок і доводів на їх переконливість, а обрання превалюючої позиції можливо залишити на розсуд особи, яка модерує таке обговорення.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 29 Кодексу

Приклад 1. Прокурор, будучи незадоволеним дорученням свого колеги (старшого групи прокурорів) щодо участі у наступному судовому засіданні як публічного обвинувача, зайшов до службового кабінету цього працівника та у присутності іншого колеги почав висловлювати невдоволення цим дорученням, що супроводжувалось особистим приниженням та лайкою, у тому числі нецензурною, на адресу колеги, що надав доручення.

Приклад 2. Прокурор, вислухавши зауваження заступника керівника прокуратури про свої численні запізнення протягом місяця та відсутність на робочому місці без поважних причин, у грубій формі відмовився надавати будь-які пояснення щодо цього. Натомість він зазначив, що не повинен ні перед ким виправдовуватись, оскільки є незалежним і самостійним. Побачивши складені акти про його відсутність на робочому місці, вихопив їх із рук іншого прокурора та демонстративно розірвав.

²⁶⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 115.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 29 Кодексу

На вакантну посаду у прокуратурі призначено нового прокурора. Після проведення керівником цієї прокуратури наради, на якій представлено колективу нового прокурора, інший прокурор, що має значний досвід роботи у цьому органі, запропонував новому працівнику допомогти адаптуватися (показати, як усе облаштовано у приміщенні прокуратури, а також у разі необхідності надати зразки документів та відповісти на можливі питання).

Стаття 30. Взаємовідносини керівного складу органів прокуратури з підпорядкованими працівниками

У відносинах з підпорядкованими працівниками керівники всіх рівнів мають поєднувати принциповість та вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубощів та приниження людської гідності.

Керівники прокуратури повинні:

- сприяти творчому підходу прокурорів до виконання своїх функцій, заохочувати їхню ініціативу, виявляти повагу до висловлюваних ними правових позицій;**
- бути справедливим і об'єктивним в оцінці роботи підпорядкованих працівників;**
- не спонукати працівників до виконання доручень, які виходять за межі їх службових обов'язків, вчинення протиправних дій, не допускати фактів необ'єктивного підходу до оцінки їх професійних, ділових та особистих якостей;**
- сприяти утвердженню в колективах службової дисципліни на засадах товариської взаємодопомоги, позитивного морально-психологічного клімату;**
- сприяти додержанню працівниками вимог професійної етики.**

1. Ефективність роботи органів прокуратури значною мірою залежить від їх керівного складу, визначається поведінкою керівників і їх моральними якостями, а тому дотримання ними правил етичної поведінки, визначених цієї статтею Кодексу, є важливим.

Керівник як організатор управлінського процесу в органах прокуратури є учасником адміністративно-правових відносин.

Управлінська діяльність – це вид діяльності, який висуває підвищені вимоги до особистості керівника – особи, яка наділена правом прийняття

рішень, що є єдиначальником у межах наданих йому повноважень²⁶⁹.

Тому з огляду на специфіку цієї діяльності під час вирішення питання і призначення прокурора на адміністративну посаду вивчається інформація про наявність у нього конфлікту інтересів та обмежень, пов'язаних із спільною роботою близьких осіб, враховуються професійні, морально-ділові якості, а також управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи²⁷⁰.

Під поняттями «керівники всіх рівнів» у цій статті слід розуміти прокурорів, які обіймають адміністративні посади, визначені ч. ч. 1, 3 ст. 39 Закону.

Керівники всіх рівнів у відносинах з підпорядкованими працівниками мають поєднувати принциповість і вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубощів та приниження людської гідності.

Принциповий – той, хто керується певними принципами у своїх думках і діях, непохитний у своєму ставленні до основ, суті чого небудь²⁷¹.

Вимогливий – той, хто ставить перед ким-небудь великі вимоги, домагається ретельного виконання, здійснення чогось тощо²⁷². *Повага* – почуття шани, прихильне ставлення, що ґрунтується на визнанні чийх-небудь заслуг, високих позитивних якостей когось²⁷³. *Доброзичливий* – який бажає, зичить людям добра, співчутливо ставиться до інших, дбає, піклується про них; виражає добре ставлення, прихильність, приязнь тощо; в основі якого лежить бажання зробити кому-небудь добро, принести користь тощо²⁷⁴.

Слід звернути увагу, що у цьому випадку не має значення статус працівника, з яким керівник вступає у взаємовідносини (прокурор, державний службовець, працівник з обслуговування, робітник), а важливе його підпорядкування саме цьому керівнику.

Зверхнє, образливе, грубе спілкування керівника з підлеглими працівниками призводить до негативного морально-психологічного клімату в колективі. Керівник зобов'язаний усвідомлювати повноту відповідальності за свої вчинки, повинен бути взірцем добропорядності, гідності та честі для колег і суспільства²⁷⁵.

²⁶⁹ Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В. Психология управления. Харьков: ООО «Фортуна-пресс», 1998. С. 198.

²⁷⁰ Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України, затверджене наказом Генерального прокурора від 10.02.2022 № 25, (п. п. 2, 3 розділу IV). URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=216298 (дата звернення: 07.11.2022)



²⁷¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1125.

²⁷² Там само. С. 141.

²⁷³ Там само. С. 992.

²⁷⁴ Там само. С. 307.

²⁷⁵ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 26.01.2022 № 13дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/01/26/2181> (дата звернення: 07.11.2022).

2. Окрім спільних вимог до керівників усіх рівнів, додаткові, особливі вимоги висуваються до керівників прокуратури (Генерального прокурора, керівників обласних, окружних та спеціалізованих на правах обласних і окружних прокуратур та осіб, що виконують їх обов'язки).

Останні повинні сприяти творчому підходу прокурорів до виконання своїх функцій, заохочувати їхню ініціативу, виявляти повагу до висловлюваних ними правових позицій.

Реалізуючи цей обов'язок, керівники перш за все мають створювати сприятливі умови для реалізації підпорядкованими працівниками творчого підходу до виконання роботи, заохочувати їх корисну ініціативу, а також розвиток і набуття ними нових знань і навичок.

У цьому контексті слід зауважити, що процес особистісного та професійного зростання є головним елементом професійного розвитку прокурора²⁷⁶, про що повинен пам'ятати керівник у сенсі оцінювання якості роботи підпорядкованих прокурорів.

Ініціативність у роботі також ураховується під час оцінювання службової діяльності державних службовців.

Керівник має виявляти повагу до висловлюваних підпорядкованими працівниками правових позицій, що передбачає доведення її хибності у випадку незгоди з ними. Сприйняття їх лише крізь призму домінування думки керівника неприпустиме.

За особисті досягнення у професійній діяльності, сумлінне та зразкове виконання службових обов'язків, ініціативу, оперативність у роботі та тривалу бездоганну службу в органах прокуратури працівники органів прокуратури можуть бути заохочені, а за особливі заслуги в роботі – представлені до відзначення державними нагородами, заохочувальними відзнаками Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України²⁷⁷.

У прокуратурі України встановлені такі відомчі заохочувальні відзнаки:

- Подяка Генерального прокурора;
- Грамота Генерального прокурора;
- Почесна грамота Генерального прокурора;
- нагрудний знак «Ветеран прокуратури України»;
- нагрудний знак «За сумлінну службу в органах прокуратури»;
- нагрудний знак «Почесний працівник прокуратури України»²⁷⁸.

Вищою відзнакою прокуратури України є нагрудний знак «Почесний працівник прокуратури України».

²⁷⁶ Про затвердження Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів: наказ Генерального прокурора від 29.12.2021 № 407, (п. 2 розділу I). URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=215491 (дата звернення: 07.11.2022)



²⁷⁷ Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора від 10.02.2022 № 25, (п. п. 2, 3 розділу XI). URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=216298 (дата звернення: 07.11.2022)

²⁷⁸ Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки прокуратури України: наказ Генерального прокурора від 12.11.2021 № 353, (п. 2 розділу I). URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=214753 (дата звернення: 07.11.2022)

Висунення кандидатур для відзначення відомчими відзнаками прокуратури України здійснюється відкрито, як правило, у колективі за основним місцем роботи осіб. Відзначення відомчими заохочувальними відзнаками здійснюється наказом Генерального прокурора.

Окремо відповідними керівниками органів прокуратури до прокурорів, працівників патронатної служби, працівників, які виконують функції з обслуговування, та робітників за сумлінне виконання службових обов'язків та ініціативу в роботі можуть застосовуватися заохочення, передбачені правилами внутрішнього службового (трудового) розпорядку відповідного органу прокуратури, а саме:

- для прокурорів – оголошення подяки;
- для працівників патронатної служби – виплата грошової винагороди (преміювання), оголошення подяки, нагородження подарунком;
- для працівників, які виконують функції з обслуговування, та робітників – виплата грошової винагороди (преміювання), оголошення подяки, нагородження подарунком²⁷⁹.

До державних службовців органів прокуратури за бездоганну та ефективну державну службу застосовуються заохочення, передбачені Законом України «Про державну службу».

Заохочення є дієвим інструментом керівника у досягненні ефективної роботи колективу та кожного підпорядкованого працівника, тому практика заохочення працівників не має йти шляхом відзначення лише до свят, пам'ятних або ювілейних дат тощо, а відповідна ініціатива повинна відображати конкретні результати роботи, за які працівник має бути заохочений.

Заохочення не застосовуються до прокурорів органів прокуратури, які згідно із Законом вважаються такими, які притягувалися до дисциплінарної відповідальності, а також до державних службовців та інших категорій працівників протягом строку застосування до них дисциплінарного стягнення.

Своєрідним визнанням заслуг є рекомендація на вищу посаду. У такому випадку, крім професійних, морально-ділових якостей, а також управлінсько-організаторських здібностей, досвіду роботи працівника, слід також урахувати наявність належних лідерських якостей і їх вияв, оскільки за цих умов призначення і, відповідно, керівник будуть сприйняті колективом.

3. Керівники прокуратури повинні також бути справедливими і об'єктивними в оцінці роботи підпорядкованих працівників.

Керівник органу прокуратури зобов'язаний здійснювати контроль за якістю роботи підлеглих прокурорів, навіть якщо такий обов'язок безпосередньо закріплений за одним із його заступників²⁸⁰. В іншому випадку

²⁷⁹ Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора від 10.02.2022 № 25, (п. 7 розділу XI). URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/inshi-organizacijno-rozporjadchi-dokumenti-2022-roku> (дата звернення: 07.11.2022).

²⁸⁰ Постанова ВП ВС від 29.05.2018 у справі № П/9901/369/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75215611> (дата звернення: 07.11.2022).

керівник несе відповідальність за ефективність діяльності очолюваної прокуратури та може бути притягнутий до відповідальності разом із працівником, яким вчинено порушення, якщо має місце факт неналежної організації та координації роботи підлеглих²⁸¹.

Справедливість та об'єктивність передбачає відсутність суб'єктивізму, тобто на позицію керівника прокуратури щодо оцінки роботи підпорядкованих працівників не повинна впливати особиста зацікавленість, прихильність до конкретної особи чи напряму роботи, попередні досягнення або прорахунки в роботі працівника, робота якого оцінюється, тощо.

Слід пам'ятати, що наявність цих чинників утворює ознаки конфлікту інтересів, а саме оцінювання чи відзначення з високою ймовірністю буде сприйняте колективом негативно.

Керівник повинен бути прихильником відкритого діалогу з працівниками, що допоможе їм зрозуміти мотиви оцінювання, зробити необхідні висновки та скорегувати свою поведінку на майбутнє.

Оцінювання роботи підпорядкованого працівника можна поділити на поточне та щорічне.

Поточне оцінювання здійснюється за особистими досягненнями у професійній діяльності, які стали результатом сумлінного та зразкового виконання службових обов'язків, ініціативи та оперативності в роботі.

Встановлення таких фактів можливе також на нарадах, у тому числі за участю керівників прокуратур нижчого рівня, щодо підбиття підсумків роботи. Обов'язок періодичного їх проведення передбачений п. 12.2 наказу Генерального прокурора від 07.08.2020 № 365 «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України».

За результатами поточного оцінювання може бути ініційовано заохочення працівника або представлення його до нагородження державними нагородами, заохочувальними відзнаками ВРУ та КМУ.

Щорічне оцінювання здійснюється відповідно до п. 7-2 ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 81 Закону, а також Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів, затвердженого наказом Генерального прокурора від 29.12.2021 № 407.

Тут важливо розуміти, що ця норма Закону однозначно визначає, що преміювання прокурорів здійснюється за результатами оцінювання якості їх роботи за календарний рік, а тому неприпустимим є врахування в оцінюваному періоді результатів роботи чи виявлених негативних фактів за минулі періоди, а тим більш зменшення на їх підставі оцінки. Також категорично не можна оцінювати виходячи суто з позитивних або негативних результатів за період, який оцінюється. У таких випадках формувати позицію слід з огляду на загальні результати роботи за весь період. Цьому допоможе обговорення результатів роботи підпорядкованих працівників на нарадах з веденням протоколу.

²⁸¹ Рішення КАС ВС від 19.04.2018 у справі № 9901/4/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73596499> (дата звернення: 07.11.2022)

Критеріями оцінювання є чіткі, об'єктивні та зрозумілі вимоги до запланованих результатів і рівня професійного розвитку прокурора, визначені в додатку 1 до вже згаданого Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів²⁸², тобто результатів виконання завдань відповідно до службових обов'язків.

4. Керівники прокуратури зобов'язані не спонукати працівників до виконання доручень, які виходять за межі їх службових обов'язків, вчинення протиправних дій, не допускати фактів необ'єктивного підходу до оцінки їх професійних, ділових та особистих якостей.

Серед основних принципів діяльності прокуратури є: законність, справедливість, неупередженість та об'єктивність; незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків²⁸³.

При цьому незалежність прокурора забезпечується, крім іншого, заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора²⁸⁴.

Також, керівники прокуратури, як керівники органів державної служби, зобов'язані, крім іншого, керуватися публічними інтересами, неухильно додержуватися і забезпечувати дотримання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання²⁸⁵.

Відповідно до ст. 13 Кодексу прокурор, який обіймає адміністративну посаду, зобов'язаний утримуватися від надання незаконних наказів та вказівок (див. коментар до ст. 13 Кодексу).

Зазначені принципи та вимоги зобов'язують керівників прокуратур утриматися від надання та спонукання підпорядкованих працівників до виконання доручень, які виходять за межі їх службових обов'язків, вчинення ними протиправних дій.

Законодавство чітко визначає алгоритм взаємодії керівника з підлеглими працівниками різних категорій.

Так, відповідно до ст. 17 Закону прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Адміністративне підпорядкування прокурорів не може

²⁸² Про затвердження Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів: наказ Генерального прокурора від 29.12.2021 № 407, (п. 2 розділу I). URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/2021> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁸³ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, (п. п. 2, 5 ч. 1 ст. 3). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n16> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁸⁴ Там само. п. 3 ч. 1 ст. 16. (дата звернення: 07.11.2022)

²⁸⁵ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII, (п. 3 ч. 2 ст. 63). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень.

Генеральний прокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами; *керівник обласної прокуратури* – його першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної обласної прокуратури та керівниками окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури; *керівник окружної прокуратури* – його першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної окружної прокуратури; *перші заступники та заступники керівників органів прокуратури відповідно до розподілу обов'язків* – підлеглими прокурорами відповідного органу прокуратури.

Порядок видання письмових наказів адміністративного характеру в межах спеціалізованих прокуратур (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) визначається Генеральним прокурором.

Під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, 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 ст. 17 Закону.

Обов'язковими до виконання відповідним прокурором є накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень, визначених законом. Прокурору, якому віддали наказ чи вказівку в усній формі, надається письмове підтвердження такого наказу чи вказівки.

Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень²⁸⁶.

У процесі взаємодії керівників прокуратури з державним службовцем останній зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення, видані в межах їх повноважень, крім випадків, передбачених ч. 6 ст. 9 Закону України «Про державну службу», яка визначає, що у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення необхідно вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого слід виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу

²⁸⁶ Постанова ВП ВС від 04.09.2018 у справі № 800/485/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76649610> (дата звернення: 07.11.2022)

(розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення.

Наказ (розпорядження) державному службовцю має бути письмовим, а доручення – письмовим або усним та мають містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання²⁸⁷.

Невиконання будь-якими підлеглими працівниками наказу чи вказівки керівника органу прокуратури, які надані поза межами повноважень, визначених законом, не можуть впливати на об'єктивність оцінки професійних, ділових та особистих якостей таких працівників.

Відповідно до ст. 60 Конституції України ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази.

5. Керівники прокуратури повинні сприяти утвердженню в колективах службової дисципліни на засадах товариської взаємодопомоги, позитивного морально-психологічного клімату.

Створення здорової атмосфери в колективі більшою мірою залежить від керівника та стилю управління. Оптимальним є демократичний, який сприяє єднанню співробітників, а схвалення їхніх пропозицій позитивно впливає на ефективність професійної діяльності. Саме у таких колективах значна кількість працівників – люди з активною життєвою позицією. Якщо кожна людина вважає себе значущою фігурою, пропозиції і дії якої бере до уваги керівництво та весь колектив, робота виконується із задоволенням, емоційним підйомом, а отже, якісно та у встановлений строк.

Керівник має бути лідером, який здатний правильно організувати робочий процес, розкрити потенціал кожного підлеглого, вести за собою людей. При цьому він сам має бути прикладом у ставленні до роботи та для працівників. Зверхність, неповага до людей, недостатня компетентність, небажання або нездатність вчитися не додають керівникові авторитету, а лише створюють передумови для конфліктів та взаємних образ.

Також він повинен знаходити вихід із конфліктних ситуацій, у тому числі між співробітниками. Розуміти, що іноді після розв'язання конфлікту у деяких людей залишається почуття образи, що надалі може стати психологічним бар'єром, викликати інтриги, зіпсувати доброзичливі відносини між членами колективу. Від правильної поведінки керівника, його безпосереднього або опосередкованого втручання часто залежить те, чи перейде конфлікт у затяжну стадію, чи буде вичерпаний.

Наприклад, якщо працівники скаржаться один на одного, то потрібно посадити їх за «стіл перемовин» і всім разом вислухати версію кожного, потім поставити кожному запитання, вислухати відповіді. Значно погіршується психологічний клімат, якщо обговорювати відсутніх, оскільки так народжуються чутки та плітки. Відверта розмова з повагою до особистості

²⁸⁷ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII, (ч. 3 ст. 9). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n269> (дата звернення: 07.11.2022)

кожного та з обережним ставленням до почуттів людини – це підґрунтя для підтримання здорового психологічного клімату.

Психологічний клімат – це психологічна атмосфера, емоційне налаштування, стиль спілкування, що в сукупності визначає ставлення до роботи, один до одного, до подій в установі тощо. Саме психологічний клімат значною мірою сприяє або перешкоджає продуктивній роботі всього колективу та розвитку кожного його члена²⁸⁸.

Взаємодопомога та взаємоповага є одними з найважливіших суб'єктивних ознак сприятливого соціально-психологічного клімату колективу, провідна роль у формуванні якого належить керівнику.

6. Керівники прокуратури також мають сприяти додержанню працівниками вимог професійної етики.

Додержанню працівниками певних правил має передувати їх розуміння. Важливість опанування та слідування етичним стандартам наразі є обов'язком працівників прокуратури, зокрема прокурорів і державних службовців.

Відповідно до ст. 37 Закону України «Про запобігання корупції» особи, на яких поширюється дія цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

На необхідності дотримання етичних правил наголошують також міжнародні інституції. Зокрема, Консультативна рада європейських суддів зазначає, що судді, прокурори і адвокати повинні вивчати етичні стандарти, розроблені для їх професії. Це покращить розуміння й повагу до їхніх завдань та узгоджену співпрацю²⁸⁹.

Наразі вивчення правил прокурорської етики є загальним обов'язком прокурора в Україні, який зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію. Прокурор повинен періодично проходити підготовку у Тренінговому центрі прокурорів України, що має включати вивчення правил прокурорської етики²⁹⁰.

Також дотримання правил етичної поведінки, постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та удосконалення організації службової діяльності є одними з основних обов'язків для державних службовців²⁹¹.

²⁸⁸ Методичні рекомендації щодо використання окремих психологічних знань та прийомів для підвищення ефективності кадрової роботи в органах прокуратури: схвалені рішенням науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України. Протокол від 27.11.2017 № 7.

²⁸⁹ Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної Ради Європейських Суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної Ради Європейських Прокурорів (Страсбург. 08.12.2009). URL: https://court.gov.ua/userfiles/R_12_2009_2009_12_8.pdf (дата звернення: 07.11.2022)

²⁹⁰ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, (ч. 2 ст. 19). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n16> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁹¹ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII, (п. п. 2, 11 ч. 1 ст. 8). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

Керівники прокуратур повинні забезпечувати виконання вимог щодо підвищення кваліфікації підпорядкованих прокурорів²⁹². З цього приводу необхідно зазначити, що підвищення кваліфікації працівниками має бути зорієнтовано на напрями їх роботи, а не гонитву за необхідною кількістю балів.

Ініціатива працівників щодо підвищення кваліфікації має заохочуватися керівниками прокуратур, але з дотриманням балансу між службовою необхідністю виконання певних завдань та витрачанням часу на підвищення кваліфікації.

Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає вимогам статті 30 Кодексу

Приклад 1. Заступник керівника обласної прокуратури, не будучи наділеним відповідними повноваженнями щодо прокурора одного з підрозділів цієї прокуратури, шляхом залякування прокурора та вживання нецензурної лексики намагався здійснити вплив на нього з метою спонукання відмовитися, без законних для цього підстав, від позовних вимог під час здійснення представництва інтересів держави в суді за позовом заступника прокурора області в інтересах держави.

Приклад 2. Заступник керівника прокуратури на нарадах неодноразово висловлював твердження, що працівники прокуратури неналежним чином виконують свої службові обов'язки, та погрожував позбавленням премій, а також притягненням до дисциплінарної відповідальності, у тому числі звільненням з органів прокуратури. Після цього у приватних розмовах за обіцянку не вживати цих заходів пропонував щомісячно отримувати від приватних підприємців гроші, які передавати йому.

Приклад 3. Заступник Генерального прокурора під час спілкування з підлеглими прокурорами неодноразово допускав вживання нецензурних висловів, а також висловів, які припускають неоднозначне трактування і можуть викликати сумніви в об'єктивності та неупередженості прокурора.

Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам статті 30 Кодексу

Керівник підрозділу обласної прокуратури за результатами обговорення на нараді шляхів виконання службового завдання, яке потребувало вияву творчого підходу, доручив його розгляд кільком прокурорам, визначивши відповідальним працівника, який запропонував можливі варіанти вирішення. Це дозволило розкрити його організаторські здібності та лідерські якості.

²⁹² Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, (п. 8 ч. 1 ст. 9, п. 9 ч. 8 ст. 8-1, п. 6 ч. 1 ст. 11, п. 4 ч. 1 ст. 13). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n16> (дата звернення: 07.11.2022)

Стаття 31. Взаємовідносини з громадянами

Прокурор у межах компетенції розглядає звернення громадян відповідно до вимог закону. Неприпустимими є прояви зверхності, зневажливого ставлення до громадян.

У відносинах з громадянами поза службою працівник прокуратури має бути взірцем законослухняності, добропорядності, додержання загальновизнаних норм моралі та поведінки.

1. Метою коментованої статті є визначення етичних засад у взаємовідносинах прокурора з громадянами як під час виконання службових обов'язків, зокрема, у зв'язку з розглядом їх звернень, так і поза службою.

Порядок і строки розгляду всіх звернень громадян, здійснення контролю за результатами їх розгляду, а також основні вимоги до організації і проведення особистого прийому громадян в Офісі Генерального прокурора, у тому числі у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, обласних, окружних прокуратурах, спеціалізованих на правах обласних і окружних прокуратурах, визначено Інструкцією про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України²⁹³, яку розроблено відповідно до статті 40 Конституції України, Законів України «Про прокуратуру», «Про звернення громадян» та інших нормативно-правових актів.

Приймання, реєстрація звернень і запитів, їх облік, проходження, формування у справи та зберігання здійснюються згідно з наказами Генерального прокурора. Звернення, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду²⁹⁴.

Розгляд звернень і запитів, особистий прийом громадян в органах прокуратури здійснюються на принципах законності, об'єктивності, всебічності, неупередженості, своєчасності, недопущення дискримінації за будь-якими ознаками, заборони переслідування за подання звернення, неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки прокурорів²⁹⁵ (див. коментар до ст. 6 Кодексу).

Не допускається розголошення одержаних зі звернень відомостей про особисте життя громадян (у тому числі тих, що містять персональні дані) без їхньої згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це ущемлює права і законні інтереси громадян. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягають розголошенню його прізвище,

²⁹³ Інструкція про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора від 06.08.2020 № 363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0363905-20#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

²⁹⁴ Там само. пункти 3, 9 розділу I.

²⁹⁵ Там само. пункт 4 розділу I.



місце проживання та роботи. Ця заборона не поширюється на випадки повідомлення інформації, що міститься у зверненні, особам, які мають відношення до вирішення справи²⁹⁶.

Звернення вирішуються у строк не більше одного місяця від дня надходження до прокуратури. Загальний термін вирішення порушених у зверненні питань не може перевищувати сорока п'яти днів. Звернення, у яких викладені доводи не потребують перевірки чи додаткового вивчення і за результатами розгляду яких надаються роз'яснення, у тому числі про судовий порядок оскарження прийнятого рішення, вирішуються невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх надходження до прокуратури²⁹⁷.

Слід зазначити, що необґрунтоване зволікання з розглядом звернення є окремою підставою для дисциплінарної відповідальності прокурора згідно з п. 2 ч. 1 ст. 43 Закону.

Відповідно, прокурор, якому доручено розгляд звернення, зобов'язаний об'єктивно, всебічно і своєчасно його розглянути, перевірити у межах повноважень викладені в ньому факти, вжити за наявності підстав заходів для поновлення порушених прав громадян, забезпечити прийняти рішень відповідно до вимог законодавства.

2. Згідно з коментованою статтею неприпустимими для прокурора є прояви зверхності, зневажливого ставлення до громадян.

Під зверхністю слід розуміти демонстрацію особливих переваг над громадянином, вищих якостей порівняно з ним, зарозумілості, надмірної гордості та пихи, а також презирливого ставлення. Це може виявлятися не лише в виразах, але й у жестах, міміці, емоціях тощо. Зневажливе ставлення може виявлятися у неповазі до громадянина, нехтуванні його зверненням та у невиявленні належної уваги до нього. Зневага – це почуття презирства, відсутність поваги, байдужість, відсутність турботи, навмисне приниження чиеї-небудь гідності, образливе слово, вчинок²⁹⁸.

Під час виконання службових обов'язків, у тому числі при проведенні особистого прийому громадян, прокурор має завжди діяти ввічливо та поважати гідність усіх, хто звертається до нього. Образливі вислови, грубі жарти, сарказм і нестриманість у поведінці прокурора не лише порушують етичні засади взаємовідносин із громадянами, але й підривають авторитет прокуратури. У свою чергу, на особистому прийомі в органах прокуратури гідно мають поводитися й громадяни. Особистий прийом припиняється у разі звернення громадян, які застосовують ненормативну лексику, вдаються до образ, або якщо їхні звернення містять заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі, або особи перебувають у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння, мають явні ознаки психічного розладу або поведінка

²⁹⁶ Там само. пункт 5 розділу I.

²⁹⁷ Там само. пункти 1, 2 розділу V.

²⁹⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 445, 470 (див. тлумачення слів «зверхність», «зневага»).

яких створює небезпеку для оточуючих, у тому числі для працівників органів прокуратури²⁹⁹.

Прокурор повинен підтримувати високі стандарти поведінки як під час виконання службових обов'язків, так і поза службою. Причина цього полягає в широкому спектрі досвіду і вчинків, які характеризують прокурора та формують уявлення громадян про нього. Публічне засудження прокурором вчинків, які притаманні йому самому в повсякденному житті, неминуче призведе до втрати довіри до нього та може вплинути на авторитет прокуратури і системи правосуддя загалом.

Тому вимоги коментованої статті є чи не найбільш важливим правилом прокурорської етики. Від неухильності їх дотримання залежить формування в суспільстві позитивної думки про прокуратуру та про прокурора як людину з бездоганною репутацією і зразковою поведінкою.

Коментована стаття визначає, що у відносинах з громадянами поза службою працівник прокуратури має бути взірцем:

- законослухняності, що полягає у суворому пильнуванні і додержанні законів³⁰⁰, поважно ставитися до існуючого правопорядку та законів, неухильно виконувати їх приписи, а також свої громадянські обов'язки;

- добропорядності, тобто відзначатися порядністю, нездатністю на погані, нечесні або аморальні вчинки³⁰¹;

- додержання загальновизнаних норм моралі та поведінки, що виражається у виконанні визнаних суспільством норм і принципів поведінки людей у ставленні один до одного та до суспільства³⁰².

Згідно зі Стандартами професійної відповідальності та викладами основних обов'язків і прав прокурорів, ухваленими Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році, «прокурори повинні повсякчасно підтримувати честь і гідність своєї професії; завжди поводитися професійно, дотримуючись законів, а також правил і етичних норм своєї професії; постійно дотримуватись найвищих стандартів чесності та старанності»³⁰³.

Вимоги до приватної поведінки прокурорів закріплені й у Європейських інструкціях з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештських принципах), ухвалених Конференцією генеральних прокурорів країн – членів Ради Європи у 2005 році, зокрема: прокурори не повинні своєю поведінкою в

²⁹⁹ Інструкція про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора від 06.08.2020 № 363, (пункт 20 розділу VI). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0363905-20#Text> (дата звернення: 07.11.2022)

³⁰⁰ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 397 (див. тлумачення слова «законник»).

³⁰¹ Там само. С. 307, 1074 (див. тлумачення слів «добропорядний», «порядний»).

³⁰² Там само. С. 690 (див. тлумачення слова «мораль»).

³⁰³ Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів: документ, прийнятий Міжнародною асоціацією прокурорів 23.04.1999 (пункт 1). URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx) (дата звернення: 07.11.2022)



приватному житті компрометувати фактичну або очікувану чесність, законність та неупередженість органів прокуратури; прокурори завжди повинні поважати закон; прокурори повинні поводитись таким чином, щоб зберігати громадську довіру до їхньої професії ³⁰⁴.

**Приклади поведінки прокурора, яка не відповідає
вимогам статті 31 Кодексу**

Приклад 1. Прокурор під час особистого прийому громадянина, приймаючи його звернення, зазначив, що воно є безглуздим і він не буде навіть слухати та витратити на нього свій час. Далі прокурор указав громадянину на двері та наказав йому більше не з'являтися у приміщення прокуратури з будь-якими своїми питаннями та скаргами.

Приклад 2. Перебуваючи у вихідний день на зупинці громадського транспорту, прокурор запалив цигарку. Громадянка, що стояла поруч, зробила йому зауваження, що тут не місце для паління, він шкодить здоров'ю інших, та попросила припинити. Прокурор відмовився це зробити, а подальше їх спілкування призвело до конфлікту. Перехожий, який став свідком цього спілкування, викликав поліцію.

**Приклад поведінки прокурора, яка відповідає вимогам
статті 31 Кодексу**

Під час особистого прийому громадян до прокурора звернувся громадянин з усним зверненням на недотримання вимог законодавства міською радою, рішенням якої йому відмовлено у наданні в оренду земельної ділянки. Уважно вислухавши громадянина та з'ясувавши деталі справи, прокурор роз'яснив йому компетенцію органів прокуратури та можливість судового оскарження такого рішення міської ради.

³⁰⁴ European guidelines on ethics and conduct for public prosecutors «The Budapest guidelines». Adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31.05.2005, (п. п. а, b, c розділу IV). URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5> (дата звернення: 07.11.2022)

Розділ V

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ КОДЕКСУ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ТА ПОВЕДІНКИ ПРОКУРОРІВ

Стаття 32. Оцінка дотримання норм професійної етики та поведінки

Оцінка дотримання норм професійної етики та поведінки прокурора може проводитися під час дисциплінарного провадження та проведення службового розслідування.

(Стаття 32 із змінами відповідно до рішення всеукраїнської конференції прокурорів від 28.08.2021)

За своєю суттю оцінка дотримання норм професійної етики та поведінки прокурора є ініціативною дією, спрямованою на встановлення факту виконання / невиконання прокурором приписів Кодексу. Основним завданням коментованої статті вбачається окреслення процедур, у межах яких прокурор перевіряється на відповідність дотримання правил прокурорської етики. При цьому опосередковано визначаються особи, які є ініціаторами оцінювання, з'ясовуються підстави, приводи та правові наслідки оцінювання.

Щодо процедур, у межах яких надається оцінка дотриманню прокурором норм професійної етики та поведінки, то у ст. 32 Кодексу йдеться лише про дисциплінарне провадження і службове розслідування.

Дисциплінарне провадження – це процедура розгляду відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку (ч. 1 ст. 45 Закону України «Про прокуратуру»).

Службове розслідування – комплекс заходів, які здійснюються з метою з'ясування обставин, що стали підставами для його призначення (пункт 3 розділу I Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно прокурорів, затвердженої наказом Генерального прокурора від 16.06.2021 № 202).

У процедурі дисциплінарного провадження з метою перевірки доводів скарги ініціювати перевірку дотримання норм професійної етики та поведінки прокурора може член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, який прийняв рішення щодо його відкриття, а під час службового розслідування – посадові особи органів прокуратури, уповноважені призначати таке розслідування. Згідно з Інструкцією це: Генеральний прокурор, керівники обласних, спеціалізованих на правах обласних прокуратур або особи, які виконують їх обов'язки, заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Остаточну правову оцінку дотриманню / недотриманню прокурором норм професійної етики та поведінки у процедурі дисциплінарного провадження надає дисциплінарний орган за результатами розгляду висновку

про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора.

Результати службового розслідування оформлюються висновком, на підставі якого відповідні керівники у встановленому Законом порядку можуть уживати адміністративних та організаційних заходів, у тому числі ініціюють питання про звільнення прокурора з адміністративної посади чи притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за порушення ним положень Кодексу.

Кодекс, як Закон та Інструкція, не визначають алгоритму перевірки прокурора на предмет дотримання ним правил професійної етики та поведінки. Вважаємо, що тут варто застосувати рекомендації, викладені у Коментарі щодо Бангалорських принципів поведінки суддів.

Те, як сприймається в суспільстві певна поведінка, значною мірою залежить від загальноприйнятих норм, які можуть різнитися залежно від місця і часу. Слід зважати на те, як певна поведінка буде сприйнята виваженими, об'єктивними та поінформованими членами суспільства і чи не послабить таке сприйняття авторитет судді і авторитет судової влади загалом в очах суспільства. Такої поведінки необхідно уникати.

Основне питання полягає не в тому, чи певний вчинок є моральним або аморальним в аспекті певних релігійних чи етичних принципів або ж прийнятним чи неприйнятним у системі загальноприйнятих суспільних норм (що може призвести до самовільного нав'язування вузького розуміння моралі), а в тому, як цей вчинок позначається на здатності судді виконувати довірену йому роботу (справедливість, об'єктивність, незалежність, самостійність і повага до суспільства), а також на сприйнятті суспільством професійної відповідності прокурора. Тому перш ніж робити висновки, слід визначити:

- а) це вчинок публічного чи приватного характеру, і головне – чи не суперечить він чинному законодавству;
- б) якою мірою така поведінка захищена як право особистості;
- в) якою мірою суддя демонструє розсудливість і обережність;
- г) чи вчинок завдав шкоди особам, яких він безпосередньо стосується, і чи можна його обґрунтовано вважати образливим для інших;
- г) якою мірою поведінка свідчить про повагу чи неповагу до суспільства загалом чи до окремих його членів;
- д) якою мірою поведінка демонструє ознаки заангажованості, упередженості або неналежного впливу³⁰⁵.

Правила прокурорської етики покликані віднайти баланс між очікуваннями суспільства, загальносуспільною мораллю та правами прокурорів, зокрема в оцінці та сприйнятті з цієї точки зору поведінки прокурорів.

Дотримання правил прокурорської етики вбачається складовою морально-ділових якостей. Останні є критеріями оцінки не тільки під час

³⁰⁵ Коментарі щодо Бангалорських принципів поведінки суддів, вересень 2007 рік / Управління ООН з наркотиків та злочинності. Global Affairs Canada, 2007. С. 92, 94.

дисциплінарного провадження чи службового розслідування, а й у процедурах щодо інших питань кар'єри прокурора. Так, згідно з правилами ч. 1 ст. 38 Закону, переведення особи до іншого органу прокуратури здійснюється за результатами конкурсу, який передбачає й оцінку морально-ділових якостей. Порядок такого оцінювання визначається відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів. Зокрема, процедуру проведення перевірки доброчесності кандидата наведено у розділі VI Порядку проведення конкурсу на зайняття вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня, затвердженого рішенням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 26.10.2021 № 13зп-21 (із наступними змінами). У разі прийняття рішення про невідповідність морально-ділових якостей критерію, визначеному в Методиці оцінювання кандидатів на зайняття вакантних або тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури вищого рівня, прокурор припиняє участь у конкурсі.

За змістом ст. 39 Закону, Рада прокурорів України зобов'язана враховувати морально-ділові якості під час вирішення питання щодо надання рекомендацій для призначення осіб на адміністративні посади з переліку, наведеного у пунктах 2, 3, 6-8, 11 частини першої цієї правової норми. На інші адміністративні посади прокурори можуть призначатися без рекомендацій Ради прокурорів України. Однак, як це вбачається з Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора від 10.02.2022 № 25, і у цих випадках враховуються морально-ділові якості кандидатів (пункти 2, 3 розділу IV Положення). Оцінка здійснюється, зокрема, з урахуванням висновків Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора щодо наявності або відсутності конфлікту інтересів, обмежень спільної роботи близьких осіб, таємних перевірок доброчесності (пункт 8 розділу IV Положення).

Згідно зі ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» до закінчення річного строку прокурор, який не допустив порушення законодавства та сумлінно й професійно здійснював свої службові обов'язки, на підставі клопотання керівника відповідного органу прокуратури може бути визнаний таким, який не притягувався до дисциплінарної відповідальності. Вимоги щодо змісту такого клопотання викладені у пункті 8 розділу XII Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України. Зокрема, до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, клопотання може вноситися лише за умови, коли прокурор не тільки сумлінно та професійно здійснює свої службові обов'язки, не допускає порушень законодавства, а й дотримується вимог професійної етики та поведінки.

Так, рішенням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 14.09.2022 № 140дп-22 керівнику прокуратури відмовлено у задоволенні клопотання щодо визнання прокурора таким, який не притягувався до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарний орган дійшов висновку, що сумлінним є таке виконання службових обов'язків, яке

є втіленням чесності, порядності, старанності, ретельності, обачливості, а також свідченням етичної відповідальності за свою поведінку перед собою та суспільством, оточенням. Виконання прокурором повсякденних обов'язків само собою не свідчить про таку сумлінність³⁰⁶.

Таким чином, оцінка дотримання особою норм професійної етики та поведінки здійснюється й поза межами дисциплінарного провадження чи службового розслідування, а результати такого оцінювання можуть суттєво впливати на службову кар'єру прокурора.

Стаття 33. Наслідки порушення вимог цього Кодексу

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» прокурори зобов'язані неухильно дотримуватися вимог цього Кодексу. Їх порушення тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

У разі систематичного (два і більше разів протягом одного року) або одноразового грубого порушення правил прокурорської етики прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

1. Коментована стаття спрямована на досягнення щонайменше двох цілей. Першою є надання задекларованим етичним правилам не тільки рекомендаційного, а й обов'язкового характеру шляхом задіяння механізмів юридичної відповідальності. Друга полягає в окресленні загального опису змісту та характеру діянь, за які прокурора можливо притягнути до дисциплінарної відповідальності саме як порушника правил етичної поведінки.

Вже зазначалося, що Кодекс розроблено з метою закріплення правил прокурорської етики, моральних принципів професії, яких повинен дотримуватися кожен прокурор. Порівняно з обов'язковими приписами законів, етичні кодекси приймалися як певні декларації, правила-принципи, дотримання яких передбачає атмосферу правової вихованості, поваги до професії, посилення довіри з боку суспільства. Їх порушення, як правило, не породжує обов'язку нести юридичну відповідальність. Тому з метою реального виконання правил Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів законодавець у п. 4 ч. 4 ст. 19 Закону покладає на прокурорів прямий обов'язок дотримання правил прокурорської етики, а у самому Кодексі акцентується увага на зобов'язанні прокурорів неухильно виконувати його вимоги та зазначено, що порушення приписів тягне за собою відповідальність, встановлену законом (ч. 1 ст. 33).

На перший погляд, така конструкція дозволяє стверджувати про можливість застосування до прокурора будь-якого з відомих видів юридичної

³⁰⁶Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 14.09.2022 № 140дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/09/14/2929> (дата звернення: 07.11.2022)

відповідальності. Однак ні норми Конституції України про політичну відповідальність Генерального прокурора, ні норми кримінального, адміністративного чи цивільного законодавства, якими визначено традиційні види юридичної відповідальності, не містять посилань на правила Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, невиконання яких є відповідним правопорушенням. Встановлену законодавством відповідальність за недотримання вимог Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, актів цивільного та законодавства у сфері запобігання корупції, зміст яких містить моральну складову, не варто розглядати як таку, що настає внаслідок порушення виключно вимог Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів.

Реальне виконання вимог Кодексу забезпечується за допомогою дисциплінарної відповідальності, а спеціальним законодавчим актом, яким врегульовано цей вид відповідальності стосовно прокурорів, є Закон України «Про прокуратуру». Норми Закону мають пріоритет при вирішенні питань про наявність підстав відповідальності, порядку притягнення до неї прокурора та видів застосовуваних дисциплінарних стягнень.

Вжиття дисциплінарних заходів стосовно прокурорів, які порушують правила професійної етики, відповідає міжнародним стандартам, підкріплюється вітчизняною дисциплінарною практикою, знаходить підтримку у правових позиціях Верховного Суду.

Так, у цьому Коментарі ми вже посилалися на п. 35 Рекомендацій REC (2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя», за змістом якого, при виконанні прокурорами своїх обов'язків вони повинні, окрім процесуальних норм законодавства, також керуватися «кодексом поведінки», який розглядається як досить гнучкий набір приписів, що стосуються підходів, прийнятих прокурорами і спрямованих на визначення припустимого й неприпустимого в їх професійній поведінці.

Констатувавши у діяннях прокурора склад дисциплінарного правопорушення, відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, у рішенні від 25.05.2022 № 59дп-22 зазначив, що у своїй діяльності бере до уваги міжнародні стандарти, викладені у так званих нормах «м'якого права», у яких наголошено, що прокурори зобов'язані завжди підтримувати та зберігати честь та гідність професії, вести себе професійно, відповідно до закону, правил та етики їх професії, в будь-який час дотримуватись найбільш високих норм чесності³⁰⁷.

У рішенні від 15.08.2019 (справа № 9901/229/19) Верховний Суд наголосив, що обов'язок додержуватися правил прокурорської етики покладено на прокурора Законом № 1697-VII і у цьому контексті Кодекс

³⁰⁷ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 25.05.2022 № 59дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/05/25/2241> (дата звернення: 07.11.2022)

професійної етики та поведінки працівників прокуратури є профільним нормативно-правовим актом.

Законом України «Про прокуратуру» встановлено дев'ять підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. З точки зору рівня визначеності змісту, єдиною нормою, яка безпосередньо відсилає до правил Кодексу, є положення п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону. Це систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики.

Разом із тим недотримання прокурорської етики може стати підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за правопорушення з іншим юридичним складом. Зокрема, за:

- вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури (п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону);

- втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення (п. 8 ч. 1 ст. 43 Закону);

- публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості (п. 9 ч. 1 ст. 43 Закону).

Більше того, у розділі II Кодексу викладено основні вимоги до професійної поведінки прокурора і вони майже відтворюють зміст загальних обов'язків прокурора, наведених у ст. 19 Закону, спеціальних актах законодавства у сфері запобігання корупції та іншого законодавства.

Така подібність впливає із засад діяльності прокуратури (ст. 3 Закону) та основних принципів професійної етики прокурорів (ст. 4 Кодексу). Це означає, що в основу будь-якої процесуальної діяльності прокурора, поведінки на службі та за її межами закладено морально-етичні норми. Їх недотримання може одночасно порушувати як вимоги законів, так і Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Для належної кваліфікації правопорушень слід виходити з того, що стосовно до Кодексу закони мають вищу юридичну силу, а отже, діяння перевіряється у першу чергу на предмет відповідності нормативному акту саме цього рівня.

Варто враховувати, що п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону щодо інших її пунктів є загальним і бланкетним за змістом. Таким чином, притягнути прокурора лише за порушення правил прокурорської етики можливо у разі коли, діяння не охоплюється складом спеціальної норми. Разом із тим таке порушення та порушення, передбачене спеціальною нормою, можуть кваліфікуватися за сукупністю, тобто за різними пунктами ч. 1 ст. 43 Закону.

Прикладом кваліфікації за першим типом може бути рішення Верховного Суду від 31.07.2019 (справа № 9901/272/19), у якому Суд вважав підтвердженням факт протиправних позаслужбових стосунків прокурора з обвинуваченим, а отже, погодився з висновком Комісії про порушення особою вимог до професійної етики та поведінки прокурора, тобто вчинення ним дисциплінарного проступку, відповідальність за який передбачено п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону (одноразове грубе порушення правил прокурорської етики).

Другий тип кваліфікації наведено у рішенні дисциплінарного органу від 28.09.2022 №162 дп-22, у якому констатовано, що, відмовившись від проходження огляду з метою виявлення стану алкогольного сп'яніння, М. вчинив дії, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, тобто дисциплінарний проступок, передбачений п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру».

Окрім цього, своєю поведінкою під час освідкування на стан алкогольного сп'яніння як на вулиці біля автомобіля, так і в медичному закладі, а також повідомленням недостовірної інформації, що є безробітним, прокурор грубо порушив норми професійної етики. Такі дії суперечать основним принципам, моральним нормам та правилам прокурорської етики, якими повинен керуватися прокурор під час виконання своїх службових обов'язків та поза службою, підривають як авторитет самого прокурора, органів прокуратури, так і держави в цілому, та кваліфікуються як одноразове грубе порушення правил прокурорської етики, тобто як дисциплінарний проступок, передбачений п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону³⁰⁸.

2. Правовий статус прокурора є системою обов'язків, прав і відповідальності. Встановлення дисциплінарної відповідальності прокурора за недотримання положень Кодексу, їх порушення є однією з основних характерних ознак професійної етики, що відрізняє її від етики загальносуспільної.

У ч. 2 ст. 33 Кодексу йдеться про можливість притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності у разі систематичного (двох і більше разів протягом одного року) або одноразового грубого порушення правил прокурорської етики. Законом (п. 6 ч. 1 ст. 43) такій ймовірності надано імперативного змісту за наявності двох умов. Перша полягає у вчиненні разового, однак грубого порушення, а другою умовою є систематичність, коли перше порушення не вбачається грубим, а кожне з наступних може бути як грубим, так і ординарним.

Викладене означає, що для розуміння прокурорами того, як може кваліфікуватися діяння за недотримання правил прокурорської етики, необхідно оцінити характер правопорушення, тобто (умовно) віднести його до грубого чи ординарного (негрубого).

³⁰⁸ Рішення відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, від 28.09.2022 № 162дп-22. URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2022/09/28/3041> (дата звернення: 07.11.2022).

Належним способом такого розмежування вбачається рух від зворотного, коли за відсутності критеріїв віднесення порушення до грубого воно вважається ординарним.

Поняття «грубе порушення правил прокурорської етики» у кожному конкретному випадку має встановлюватися з огляду на фактичні обставини, об'єктивні та суб'єктивні ознаки вчинку чи поведінки прокурора.

Ознакою грубого порушення є факт, який відповідним чином характеризує дію або бездіяльність прокурора і свідчить про явне й умисне нехтування ним вимог професійної етики, суттєвих наслідків, насамперед значних репутаційних втрат інституту прокуратури. Визнання порушення правил прокурорської етики грубим залежить від оцінки таких критеріїв, кожний з яких має самостійне значення:

- характеру порушуваних принципів професійної етики, загальновизнаних норм моралі та поведінки;

- категорії суб'єктів, стосовно яких допускаються неетичні вчинки чи поведінка (громадяни, учасники судочинства, представники органів державної влади, місцевого самоврядування, окремі групи осіб, суспільство тощо);

- об'єктивних ознак здійснюваного порушення (тривалість, публічність та суспільна резонансність, ступінь шкоди авторитету прокуратури, репутації прокурора, поєднаність з порушенням прав та свобод людини тощо);

- суб'єктивних ознак здійснюваного порушення (злісність мотивів, особисті неприязні стосунки тощо).

Ілюстрацією наведеного є відповідна дисциплінарна та судова практика.

Так, у вже згаданій справі № 9901/272/19 Верховний Суд погодився з висновками КДКП про те, що протиправні позаслужбові стосунки прокурора з обвинуваченим є грубим порушенням правил прокурорської етики, оскільки підривають авторитет як самого прокурора, так і органів прокуратури та держави в цілому і мають своїм наслідком зростання обурення в суспільстві діями органів влади, провокують соціальні конфлікти.

У рішенні від 27.08.2018 (справа № 9901/544/18) Верховний Суд наголосив, що оцінка порушення правил прокурорської етики визначається за значущістю того чи іншого правила та наслідками його порушення. Зміст статей 1, 4, 10, 15, 18, 21 Кодексу відтворює основоположні етичні норми поведінки прокурора, а їх порушення є грубим.

Вчинення таких порушень не може бути виправдане жодними обставинами (необачність, випадковість, малозначність).

Одноразовість порушення означає одиничність діяння, проте це може бути як один вчинок, так і кілька дій чи бездіяльність, які пов'язані між собою, а також єдиним наміром, метою та обставинами.

Так, у рішенні КДКП від 26.03.2019 № 89дп-19 зазначено, що прокурор декілька разів у робочий час зустрічався з громадянином поза межами приміщення прокуратури, обговорював з останнім питання кримінального провадження, у якому він входив до групи прокурорів, що здійснюють

процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. Дії прокурора визнані дисциплінарним проступком, що полягає в одноразовому грубому порушенні правил прокурорської етики. Верховний Суд з такою кваліфікацією погодився (рішення ВС від 30.07.2019 у справі № 9901/213/19).

Систематичністю є повторюваність, зокрема у діяннях, вчинках чи поведінці. У нашому випадку систематичність порушень правил прокурорської етики – це вчинення їх протягом одного року. Якщо між ординарними порушеннями минув рік, то це розриває їхній темпоральний зв'язок, а тому повторюваність поза вказаними межами не утворюватиме систематичності. При цьому в ч. 2 ст. 33 Кодексу, як і у п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону, йдеться про множинність порушень саме правил прокурорської етики.

Одноразове порушення правил прокурорської етики, яке не має ознак грубого порушення, фактично вважається малозначним, оскільки загалом не дискредитує, не шкодить та не применшує авторитет прокуратури, а також не порочить професійну честь, гідність та звання прокурора. Таке порушення хоч і не охоплюється жодною підставою дисциплінарної відповідальності прокурора, проте все ж вважається самостійним порушенням ним вимог професійної етики та поведінки.

Зокрема, згідно з вимогами ст. 20 Кодексу прокурор під час виконання службових обов'язків повинен мати відповідний зовнішній вигляд, мусить дотримуватися ділового стилю одягу, який вирізняється офіційністю, стриманістю та акуратністю. Разове порушення цих вимог, як правило, не може розцінюватися грубим. Однак неодноразове протягом року перебування прокурора на службі в неохайному виді, в одязі, що не личить високопосадовцю, цілком може кваліфікуватися як систематичне порушення правил прокурорської етики.

Нормативно не визначено, як на практиці повинні фіксуватися окремі порушення правил прокурорської етики, зокрема ті, які в подальшому можуть утворювати систематичність. Для їх підтвердження керівник прокуратури повинен фіксувати кожне малозначне правопорушення, наприклад, у протоколах оперативних нарад, повідомленнях до Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора, рапортах керівнику прокуратури вищого рівня тощо.

Окремо варто звернути увагу на проблеми кваліфікації діянь прокурорів, які притягуються до дисциплінарної відповідальності за порушення правил прокурорської етики і стосовно яких порушені кримінальні провадження.

Згідно з практикою Європейського суду з прав людини не є порушенням ст. 6 Конвенції притягнення до дисциплінарної відповідальності на основі відомостей про факти, що встановлені у кримінальному провадженні, якщо такі відомості аналізувались відповідно до правил службової етики, навіть якщо особа була у кримінальному провадженні виправдана (див. *mutatis mutandis* рішення Європейської комісії з прав людини від 06.10.1982 у справі «X. v. Austria» про неприйнятність заяви № 9295/81) чи таке провадження було закрите (див. *mutatis mutandis* рішення Європейської комісії з прав людини від 07.10.1987 у справі «C. v. the United Kingdom» про неприйнятність заяви № 11882/85).

Більше того, гарантована п. 2 ст. 6 Конвенції презумпція невинуватості застосовується до процедури, яка за своєю суттю є кримінальною і в межах якої суд робить висновок про вину особи саме у кримінально-правовому сенсі (рішення ЄСПЛ від 11.02.2003 у справі «Ringvold v. Norway», заява № 34964/97). Отже, зазначена гарантія не може бути поширена на дисциплінарні й інші провадження, які згідно з п. 1 ст. 6 Конвенції охоплюються поняттям «спір щодо прав та обов'язків цивільного характеру».

Такого підходу дотримується й Верховний Суд.

Прикладом є рішення Верховного Суду від 18.08.2022 (справа № 640/18269/20). Верховний Суд сформулював позицію, згідно з якою повідомлення про підозру є тільки формальним / офіційним припущенням органу / посадової особи, який / яка проводить досудове розслідування, про те, що конкретна особа причетна до злочину. Таке припущення ґрунтується на неостаточних (неповних) результатах досудового розслідування і кримінально-правова кваліфікація поставленого їй за провину діяння може бути змінена. З часу оголошення цієї підозри особа набуває статусу підозрюваного, однак її вину у вчиненні злочину ще потрібно довести, принаймні на цій стадії кримінального провадження стверджувати про її винуватість як доведений факт не можна.

Дисциплінарна відповідальність є окремим / самостійним видом юридичної відповідальності, і вирішення питання про правомірність притягнення особи до дисциплінарної відповідальності передбачає необхідність з'ясувати склад дисциплінарного проступку в її діях, незалежно від того, яку кримінально-правову кваліфікацію ті самі дії працівника прокуратури отримали в рамках кримінального провадження та які наслідки у результаті настали чи можуть настати для такої особи.

Оскільки висновок у цьому дисциплінарному провадженні містить лише ті порушення, які інкримінувалися позивачу у кримінальному провадженні, а жодних інших діянь порушення позивачем дисциплінарного проступку у висновку не зазначено, Верховний Суд скасував рішення судів попередніх інстанцій щодо правомірності рішення дисциплінарного органу про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення.

Разом із тим Верховний Суд у рішенні від 08.02.2018 (справа № 800/547/17), розглядаючи скаргу особи у справі про притягнення її до дисциплінарної відповідальності за правилами п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону (одноразове грубе порушення прокурорської етики), зазначив, що рішення про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, хоч прийнято на підставі відомостей, наявних у матеріалах кримінального провадження, ґрунтується на самостійних правових підставах. Інкриміноване прокуророві діяння може, окрім підстав для притягнення його до кримінальної відповідальності, бути підставою для іншого виду відповідальності – дисциплінарної.

Також слід звернути увагу, що факт закриття судом провадження у справі про адміністративне правопорушення про притягнення прокурора до

адміністративної відповідальності, зокрема за керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння, у зв'язку з відсутністю в його діях адміністративного правопорушення не свідчить про відсутність підстав для дисциплінарної відповідальності, оскільки у межах дисциплінарного провадження не досліджується питання наявності або відсутності вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення, а надається правова оцінка обставинам у частині порушення норм професійної етики³⁰⁹.

Точність і передбачуваність підстав для дисциплінарної відповідальності за порушення правил прокурорської етики потребують удосконалення і є необхідними умовами для правової визначеності, особливо у контексті забезпечення гарантій незалежності прокурорів. У зв'язку з цим кожному прокурору важливо знати практику дисциплінарного органу з питань притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення правил прокурорської етики.

Фактично дисциплінарна практика відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, із застосування Кодексу є правозастосовним видом тлумачення його положень щодо їх порушення прокурорами, коли останнє стає предметом розгляду на підставі відповідної дисциплінарної скарги. Проблемою є і відсутність у системі прокуратури уповноваженого органу офіційного превентивного тлумачення змісту правил прокурорської етики, наприклад за зверненнями прокурорів.

³⁰⁹ Постанова ВП ВС від 12.02.2019 у справі № 9901/711/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80147829> (дата звернення: 07.11.2022).

Редактор

Ничипоренко Віталіна Анатоліївна – головний спеціаліст відділу виготовлення та редагування документів управління виготовлення, редагування, опрацювання та зберігання документів Департаменту документального забезпечення Офісу Генерального прокурора

Цей коментар розроблено з урахуванням науково-практичного коментаря Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. 226 с. (ISBN 978-617-7500-96-3) зі змінами та доповненнями.