

### РАДА ПРОКУРОРІВ УКРАЇНИ

**Р І Ш Е Н Н Я**

**№ 8-нзп-23**

**06 вересня 2023 року місто Київ**

**Про розгляд повідомлення прокурора відділу процесуального керівництва при провадженні досудового розслідування територіальними органами поліції та підтримання публічного обвинувачення управління нагляду за додержанням законів Національною поліцією України та органами, які ведуть боротьбу з організованою та транснаціональною злочинністю Тернопільської обласної прокуратури Гавіловського Юрія Володимировича про загрозу незалежності прокурора**

 До Ради прокурорів України 12.07.2023 звернувся прокурор відділу процесуального керівництва при провадженні досудового розслідування територіальними органами поліції та підтримання публічного обвинувачення управління нагляду за додержанням законів Національною поліцією України та органами, які ведуть боротьбу з організованою та транснаціональною злочинністю, Тернопільської обласної прокуратури Гавіловський Ю.В. з повідомленням про загрозу його незалежності у зв’язку з діями першого заступника керівника Тернопільської обласної прокуратури Божка О.С.

 **Інформація про зміст звернення**

Прокурор відділу процесуального керівництва при провадженні досудового розслідування територіальними органами поліції та підтримання публічного обвинувачення управління нагляду за додержанням законів Національною поліцією України та органами, які ведуть боротьбу з організованою та транснаціональною злочинністю, Тернопільської обласної прокуратури Гавіловський Ю.В. визначений старшим групи прокурорів у низці кримінальних проваджень.

 Однак, перший заступник керівника Тернопільської обласної прокуратури Божко О.С. прийняв рішення про зміну групи прокурорів у вказаних кримінальних провадженнях, визнавши процесуальне керівництво неефективним через ненадання письмових вказівок, не ініціювання відсторонення слідчих від проведення досудового розслідування з метою виконання вимог ухвал слідчих суддів, не скасування постанов про закриття кримінальних проваджень. Змінивши таким рішенням групи прокурорів, Гавіловського Ю.В. виключили з її складів.

 Таким чином Гавіловський Ю.В. вважає, що рішення Божка О.С. про неефективне здійснення досудового розслідування є незаконним і його протиправно усунули від процесуального керівництва у ряді кримінальних проваджень.

 Водночас частина 3 статті 37 КПК України надає право керівником органу прокуратури у виняткових випадках покласти повноваження прокурора на іншого прокурора цього ж органу прокуратури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування.

На думку Гавіловського Ю.В., виняткового випадку, який давав право першому заступнику керівника Тернопільської обласної прокуратури Божку О.С., визнати його процесуальну поведінку неефективною, не було. Тому надання негативної оцінки роботі Гавіловського Ю.В., зумовило тим що їх думки не співпадають.

**Обставини, встановлені за результатами вивчення наданих матеріалів щодо дій і рішень службових осіб у кримінальних провадженнях та у ході здійснення перевірки:**

 До відповідного органу що здійснює дисциплінарне провадження надійшла дисциплінарна скарга керівника Тернопільської обласної прокуратури про вчинення дисциплінарного проступку прокурором Гавіловським Ю.В.

 Керівник Тернопільської обласної прокуратури зазначив, що Гавіловський Ю.В., як процесуальний керівник, неналежно реалізував повноваження, передбачені статтею 36 Кримінально процесуального кодексу України (далі – КПК України), не вжито заходів для виконання завдань кримінального провадження, визначених статтею 2 КПК України, порушив такі загальні засади як законність і розумність строків, неухильне дотримання прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, самоусунувся від виконання обов’язків прокурора у низці кримінальних проваджень.

Окрім того, Гавіловський Ю.В. необґрунтовано відмовив у вирішенні звернення представника потерпілих за очевидних підстав для його задоволення та сприяв слідчим у неналежному виконанні рішення суду у кримінальному провадженні, тобто винив дії, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об’єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури.

Скаржник вважав, що Гавіловським Ю.В. порушено вимоги статей 2, 9, 25, 28, 36 КПК України, статті 19 Закону України «Про прокуратуру», статей 5, 15 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, що, у сукупності є підставами для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за пунктами 1, 5, 6 частини першої статті 43 Закон України «Про прокуратуру».

За результатами перевірки складено висновок про відсутність дисциплінарного проступку у діях прокурора Гавіловського Ю.В.

Крім того, відповідно наказу керівника Тернопільської обласної прокуратури від 17 листопада 2022 року № 69 (зі змінами внесеними наказом від 06 грудня 2022 року № 77) «Про призначення службового розслідування» проведено службове розслідування з приводу можливого вчинення Гавіловським Ю.В. дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об’єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури та можливе порушення вимог статей 3, 19 Закону України «Про прокуратуру».

За результатами висновку службового розслідування комісією не встановлено фактів, які б вказували на можливе вчинення Гавіловським Ю.В. дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об’єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності під час здійснення процесуального керівництва у кримінальних провадженнях.

 Рішенням КДКП №161дп-23 від 23 серпня 2023 року закрите дисциплінарне провадження стосовно прокурора відділу процесуального керівництва при провадженні досудового розслідування територіальними органами поліції та підтримання публічного обвинувачення управління нагляду за додержанням законів Національною поліцією України та органами, які ведуть боротьбу з організованою та транснаціональною злочинністю, Тернопільської обласної прокуратури Гавіловського Ю.В.

 Оцінивши діяльність Гавіловського Ю.В. у кримінальному провадженні      № *(конфіденційна інформація)*, КДКП дійшла висновку про відсутність у діяннях прокурора складу дисциплінарного правопорушення, а відтак про необхідність закриття дисциплінарного провадження стосовно нього.

Так, вчинені прокурором Гавіловським Ю.В. процесуальні дії обумовлені службовими обов’язками та процесуальним статусом, а його процесуальна самостійність, гарантована частиною першою статті 36 КПК України, надавала підстави для прийняття відповідних процесуальних рішень у кримінальному провадженні.

З точки зору КДКП для встановлення наявності чи відсутності факту невиконання чи неналежного виконання прокурором посадових обов’язків необхідно встановити, зокрема, факт ухилення прокурора від вчинення конкретних дій, передбачених законодавством, у рамках виконання ним спеціальних повноважень або завідомо неякісне, із порушенням норм законодавства та правил професійної етики, виконання прокурором посадових обов’язків, що тягне за собою настання негативних наслідків.

При наданні оцінки обставинам, що викладені у дисциплінарній скарзі, проведено перевірку виключно в межах встановленої законом компетенції, а саме надано оцінку тільки фактам, які можуть свідчити про наявність або відсутність у діях прокурора складу дисциплінарного проступку та про ступінь його вини.

Щодо доводів скаржника про порушення прокурором Гавіловським Ю.В. вимог пункту 11.17 Наказу № 309, згідно з яким він впродовж трьох діб із часу прийняття рішення про закриття кримінального провадження щодо підозрюваного зобов’язаний для перевірки його законності та обґрунтованості надати матеріали кримінального провадження керівнику обласної прокуратури або його першому заступнику чи заступнику згідно з компетенцією, позиція КДКП сформульована наступним чином.

Прокурором Гавіловським Ю.В. 09 грудня 2023 року винесено постанову про закриття кримінального провадження стосовно ОСОБА\_1 в частині обвинувачення за частиною третьою статті 289 КК України.

Згідно з пунктом 11.17 Наказу № 309, передавання матеріалів кримінального провадження для перевірки керівнику прокуратури відповідного рівня відбувається лише у випадку цілковитого закриття кримінального провадження, а не його частини.

Роль прокурора у кримінальному процесі як одного з представників сторони обвинувачення відрізняється від ролі слідчого та полягає в тому, що прокурор повинен забезпечити наявність достатніх і допустимих доказів для звернення до суду з обвинувальним актом, проте не зобов’язаний збирати докази замість слідчого. Іншими словами, самостійне проведення прокурором слідчих дій має бути направлене на доповнення або перевірку допустимості доказів, здобутих органом досудового розслідування, а не на самостійне здобуття цих доказів, адже це не є їхнім службовим обов’язком, оскільки жодною нормою закону прокурор не зобов’язаний розкривати злочини. Вказівки прокурора у кримінальних провадженнях мають бути спрямовані і на здобуття, і на закріплення доказів. Проте, чи буде це завдання виконано, залежить від якості здійснення слідчими вказівок прокурора.

Доводи скаржника про вчинення прокурором Гавіловським Ю.В. діянь, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об’єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, КДКП оцінює з огляду на наступне.

Відповідно до усталеної практики Комісії, до таких дій відносяться: вчинення дій, що містять ознаки корупційних або пов’язаних з корупцією правопорушень, інших кримінальних правопорушень; керування транспортними засобами у стані алкогольного чи наркотичного сп’яніння або відмова від проходження огляду з метою виявлення стану сп’яніння та ненадання документів, які підтверджують, що прокурор не перебував у такому стані; неподання або несвоєчасне подання прокурором без поважних причин анкети доброчесності прокурора; подання в анкеті доброчесності прокурора недостовірних *(у тому числі неповних)* тверджень; умисне приховування достовірної інформації про вчинення іншим прокурором дій, що порушують Присягу прокурора чи вимоги Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів; протиправні позаслужбові стосунки – використання прокурором своїх службових повноважень або службового статусу та пов’язаних із цим можливостей на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб; порушення прокурором вимог, заборон та обмежень, встановлених Законами України «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру».

Під час перевірки у дисциплінарному провадженні не встановлено відомостей щодо вчинення прокурором Гавіловським Ю.В. вищезазначених дій.

Однією із основних засад діяльності КДКП є розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора на засадах змагальності (частина п’ята статті 47 Закону України «Про прокуратуру»).

Оскільки Комісія в межах проведеної перевірки та на своєму засіданні не встановила переконливих доказів для підтвердження підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за правилами статті 43 Закону України «Про прокуратуру», то дисциплінарне провадження стосовно прокурора Гавіловського Ю.В. підлягає закриттю.

**Міжнародна практика з питань незалежності прокурорів**

Відповідно до висновків Консультативної ради європейських прокурорів *(далі - КРЄП)*, поняття «незалежність» означає, що прокурори вільні від незаконного втручання у виконання своїх обов’язків з метою забезпечення повного дотримання та застосування закону і принципу верховенства права, і що вони не піддаються жодному політичному тиску або будь-якому незаконному впливу. Незалежність охоплює не лише прокуратуру в цілому, а і її конкретні органи та окремих прокурорів[[1]](#footnote-1).

З практичної точки зору вищенаведене зводиться до кількох важливих принципів для реалізації такої незалежності[[2]](#footnote-2):

* заходи для забезпечення такої незалежності повинні встановлюватися через відповідне національне законодавство подібно до того, що стосується незалежності суддів[[3]](#footnote-3);
* тому статус, незалежність, порядок зайняття посад і кар’єра прокурорів, подібно до суддів, повинні чітко встановлюватися законом і ґрунтуватися на прозорих та об’єктивних критеріях[[4]](#footnote-4);
* статус прокурорів повинен забезпечувати їхню зовнішню та внутрішню незалежність, бажано із закріпленням у положеннях на найвищому юридичному рівні та із гарантуванням їхнього застосування таким органом як Рада прокурорів, зокрема у питаннях призначення, кар’єри та дисципліни[[5]](#footnote-5). Особливо важливо забезпечити належне перебування на посаді та відповідні заходи щодо просування по службі, дисципліни та звільнення прокурорів[[6]](#footnote-6);
* протягом кар’єри прокурорів, в тому числі при їх підборі та підвищенні, прокурорів потрібно обирати на підставі їхніх умінь, знань та етичних цінностей, вони повинні проходити належну підготовку для незалежного й неупередженого виконання ними своїх функцій з повним дотриманням етичних стандартів[[7]](#footnote-7);
* вказівки від органів виконавчої влади щодо конкретних справ взагалі небажані. У цьому контексті потрібно заборонити вказівки про нездійснення кримінального переслідування, а вказівки про здійснення кримінального переслідування повинні суворо регулюватися відповідно до Рекомендації Rec(2000)19[[8]](#footnote-8);
* загальні вказівки щодо пріоритетності прокурорської діяльності, оскільки вони випливають із закону, розвитку міжнародного співробітництва або вимог щодо організації служби повинні надаватися відповідно до закону письмово та у цілком прозорий спосіб[[9]](#footnote-9). Якщо вказівки прокурорам надають їхні керівники в органі прокуратури, то вони повинні бути надані у письмовому вигляді, прозоро та завжди з метою застосування закону, пошуку правди та забезпечення належного відправлення правосуддя, а також з дотриманням прав людини та основоположних свобод[[10]](#footnote-10);
* статус, винагорода та ставлення до прокурорів, а також надання виділених для органів прокуратури фінансових, людських та інших ресурсів повинні відповідати, як і з ресурсами для суддів, винятковому характеру місії та конкретним обов’язкам прокурорів[[11]](#footnote-11);
* держави-члени повинні захищати прокурорів при виконанні ними своїх функцій і, за потреби, членів їхніх сімей та засоби до існування[[12]](#footnote-12);
* якщо держави-члени хочуть закріпити або зберегти статус судового органу за прокурорами у розумінні Європейської конвенції з прав людини, у своїх системах адміністративної та ієрархічної організації вони повинні забезпечити, аби такий статус надавав їм усі гарантії, зокрема ті, що потрібні для незалежності[[13]](#footnote-13);
* широка громадськість і зацікавлені особи повинні на вимогу отримувати відповідну інформацію про прокуратуру та її діяльність. Одночасно прокурори повинні відігравати ключову роль у розповсюдженні такої інформації через відповідні канали та згідно із законом, забезпечуючи при цьому дотримання незалежності прокуратури, презумпції невинуватості, потреб розслідування, захисту персональних даних та інших відповідних аспектів[[14]](#footnote-14).
* при виконанні прокурорами власних функцій вони і, за потреби, члени їхніх сімей та засоби існування повинні бути захищені.

 **Правові джерела, що підлягають застосуванню, та юридична оцінка встановлених обставин**

Відповідно дост. 16 Закону України «Про прокуратуру», незалежність прокурора забезпечується, зокрема, порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами, забороною незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора. Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України. 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, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози.

 Відповідно до ч. 1 ст. 37 КПК України прокурор, який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні, визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування. У разі необхідності керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів.

 Згідно з положенням ст. 4, 7 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів професійна діяльність прокурорів ґрунтується на принципах незалежності та самостійності.

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.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України, сформульованою у Рішенні від 26 березня 2020 року № 6-р/2020, незалежність прокурорів не є прерогативою або наданим привілеєм, а є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень *(своєї діяльності)*.

Пунктами 1, 2 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року, передбачено, що незалежність судових органів гарантується державою та закріплюється в конституції або законах країни. Судові органи вирішують передані їм справи безсторонньо, на основі фактів та відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонукання, тиску, погроз або втручання, прямого чи непрямого, з будь- якого боку і з будь-яких би то не було причин.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, висловленої в рішеннях від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 та від 12 липня 2011 року № 8- рп/2011, конституційну гарантію суддівської незалежності щодо заборони впливу на суддів у будь-який спосіб треба розуміти як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов’язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо.

Пунктом 11 постанови Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 року № 8 «Про незалежність судової влади» встановлено, що втручанням у діяльність судових органів слід розуміти вплив на суддю у будь-якій формі (прохання, вимога, вказівка, погроза, підкуп, насильство, критика судді в засобах масової інформації до вирішення справи у зв’язку з її розглядом тощо) з боку будь-якої особи з метою схилити його до вчинення чи невчинення певних процесуальних дій або ухвалення певного судового рішення.

 Старшим групи прокурорів Гавіловського Ю.В. у кримінальному провадженні № *(конфіденційна інформація)* призначено постановою першого заступника керівника Тернопільської обласної прокуратури Божка О.С.

 Обговорення з першим заступником керівника обласної прокуратури, який є прокурором вищого рівня для прокурора відділу обласної прокуратури, позиції прокурора в судових дебатах може бути позитивною практикою обміну досвідом. Оскарження першим заступником керівника обласної прокуратури міри покарання, що її визначив суд може бути здійснено лише в порядку і в обсягах, визначених Кримінальним процесуальним кодексом України.

Питання щодо наявності/відсутності підстав для направлення першим заступником прокурора Тернопільської області Божком О.С. матеріалів таємного наглядового провадження у кримінальному провадженні № *(конфіденційна інформація)* начальнику управління Тернопільської обласної прокуратури перебуває поза межами перевірки щодо загрози незалежності прокурора і може бути розглянуто в порядку дисциплінарного провадження Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів.

**Оцінка обставин та мотиви прийнятого Радою прокурорів України рішення:**

Як вбачається матеріали повідомлення Гавіловського Юрія Володимировича про загрозу незалежності прокурора не містять відомостей про незаконний вплив, тиск чи втручання у здійснення ним повноважень прокурора відділу процесуального керівництва при провадженні досудового розслідування територіальними органами поліції та підтримання публічного обвинувачення управління нагляду за додержанням законів Національною поліцією України та органами, які ведуть боротьбу з організованою та транснаціональною злочинністю, Тернопільської обласної прокуратури у зв’язку з діями першого заступника керівника Тернопільської обласної прокуратури Божка О.С. у низці кримінальних проваджень.

 Шляхом відкритого голосування, на підставі ст. 65, п. 4 ч. 9 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру», пп.8 п.4.1 Положення про Раду прокурорів України, затвердженого всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року (у редакції від 28.02.2023), Рада прокурорів України

**ВИРІШИЛА:**

1. Встановити відсутність факту загрози незалежності прокурору Гавіловському Юрію Володимировичу внаслідок викладених ним у повідомленні дій першого заступника керівника Тернопільської обласної прокуратури Божка О.С.

**Голова Ради прокурорів України Анатолій ЄЖОВ**

1. Див. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 15-16. [↑](#footnote-ref-1)
2. Див. також Справа ЄСПЛ *«Ковеші проти Румунії» (Kövesi v. Romania)*, № 3594/19, п.п.91-93. [↑](#footnote-ref-2)
3. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ і. [↑](#footnote-ref-3)
4. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ііі. [↑](#footnote-ref-4)
5. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ііі. [↑](#footnote-ref-5)
6. Див. Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина ІІ — Прокуратура, ухвалений Венеціанською комісією на 85-й Пленарній сесії (Венеція, 17-18 грудня 2010 року), п. 18; див. також Висновок 9 (2014) КРЄП про європейські норми та принципи стосовно прокурорів, п. 53. [↑](#footnote-ref-6)
7. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ іі. [↑](#footnote-ref-7)
8. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ iv. [↑](#footnote-ref-8)
9. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 34-35. [↑](#footnote-ref-9)
10. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 40, Рекомендації, розділ vi. [↑](#footnote-ref-10)
11. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ хі. [↑](#footnote-ref-11)
12. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ іх. [↑](#footnote-ref-12)
13. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ хіі. [↑](#footnote-ref-13)
14. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ vii. [↑](#footnote-ref-14)