

### РАДА ПРОКУРОРІВ УКРАЇНИ

**Р І Ш Е Н Н Я**

**№ 9-нзп-23**

**07 вересня 2023 року місто Київ**

**Про розгляд листа**

**Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів**

**про можливі факти загрози незалежності прокурора**

**стосовно прокурора першого відділу**

**управління процесуального керівництва**

**досудовим розслідуванням та підтримання**

**публічного обвинувачення Генеральної інспекції**

**Офісу Генерального прокурора**

**Дорошенка Олександра Миколайовича**

До Ради прокурорів України 22.02.2023, 06.03.2023 та 07.03.2023 звернулася Кваліфікаційно- дисциплінарна комісія прокурорів з листом про можливі факти загрози незалежності прокурора стосовно прокурора першого відділу управління процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора Дорошенка Олександра Миколайовича шляхом втручання у його діяльність начальника першого відділу управління процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора Левицького О.О.

**Інформація про зміст звернення**

До Ради прокурорів України від Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів надійшли листи від 22.02.2023, 06.03.2023 та 07.03.2023 про можливі факти втручання начальника першого відділу управління процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора Левицького О.О. у процесуальну діяльність прокурора першого відділу управління процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора Дорошенка О.М.

За вказаними фактами Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів розглядались відповідні скарги Дорошенка О.М., але **прийняті рішення про відмову у відкритті дисциплінарних проваджень**.

З метою перевірки можливих фактів втручання Левицького О.О. у діяльність прокурора Дорошенка О.М. останньому **надіслано лист з роз’ясненнями його права звернутися** до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу незалежності прокурора. У відповідь Дорошенком О.М. **таке повідомлення не направлено** та будь-яку інформацію із вказаного питання не надано.

Відповідно до матеріалів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів **Дорошенко О.М. звертався з проханням притягнути Левицького О.О. до дисциплінарної відповідальності** у зв’язку з наступним:

1. За вказівкою прокурора Левицького О.О. 21 вересня 2022 року в порушення Регламенту за місяць до закінчення строків досудового розслідування змінено групу прокурорів та Дорошенка О.М. призначено старшим групи прокурорів у кримінальному провадженні *№ конфіденційна інформація* , після чого Левицький О.О. надав йому вказівку забезпечити уникнення одним із підозрюваних кримінальної відповідальності шляхом закриття кримінального провадження. Дорошенко О.М. відмовився від вчинення таких дій, у зв’язку з чим йому виплачено мінімальну премію за 2022 рік.

2. У подальшому 10 лютого 2023 року Дорошенко О.М. на робочий стіл інформаційної системи «Система електронного документообігу органів прокуратури України» отримав протокол оперативної наради, у якому зазначено, що він 06 лютого 2023 року був відсутній на робочому місці в першій половині дня без відома керівників відділу, 07 лютого 2023 року прибув на робоче місце лише в 09 год. 25 хв., до інформаційно-аналітичної системи «Облік та статистика органів прокуратури» не внесено відомості щодо розгляду 14 звернень, а також вказано на інші порушення чи зауваження щодо його службової діяльності прокурора.

3. Також 17 лютого 2023 року у інформаційній системі «Система електронного документообігу органів прокуратури України» Дорошенком О.М. виявлено внутрішній документ, створений Левицьким О.О. 16 лютого 2023 року, із вказівкою до 12 години 17 лютого 2023 року підготувати проєкти постанов про призначення групи прокурорів у кримінальних провадженнях *№ конфіденційна інформація* , *№ конфіденційна інформація, № конфіденційна інформація, № конфіденційна інформація, № конфіденційна інформація.* З огляду на відсутність повідомлень слідчого про початок досудового розслідування на вказаний документ Дорошенко О.М. повідомив рапортом начальника про неможливість складання проєктів постанов про визначення груп прокурорів, оскільки не зазначено, яких саме прокурорів він мав включити до групи прокурорів, хто саме мав бути старшим групи прокурорів, за чиїм підписом мали бути створені такі проєкти документів. Далі, 20 лютого 2023 року, скаржник отримав вісім постанов без дат щодо їх винесення про визначення групи прокурорів у кримінальних провадженнях, де старшим групи призначено його. Дорошенко О.М. вказав, що в порушення вимог Регламенту Офісу Генерального прокурора, затвердженого наказом Генерального прокурора від 22 лютого 2022 року № 35 та наказу від 26 січня 2023 року № 22 «Про розподіл обов’язків між керівництвом Офісу Генерального прокурора» вказані постанови підписано першим заступником Генерального прокурора, а не Генеральним прокурором.

Дорошенко О.М. зазначив про невиконання чи неналежне виконання Левицьким О.О. службових обов’язків, втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора.

**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.

Відповідно до ч. 6 ст.16 Закону України «Про прокуратуру» **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. Звернення інших осіб з відповідним повідомленням цим Законом не передбачено. Саме прокурор -заявник має процесуальні підстави для підтримання вимог, викладених у своєму повідомленні чи часткової або повної відмови від них та ін. З цією метою Рада прокурорів звернулась до прокурора Дорошенка О.М. з проханням підтвердити вимоги, сформульовані ним на засіданні КДКП та конкретизувати їх. Відповідь від прокурора Дорошенка О.М. отримана не була.

За змістом скарг Дорошенка О.М. до КДКП, вони стосуються, зокрема, незгоди із рішенням, прийнятим за результатами оперативної наради у начальника відділу.

На його думку, оперативні наради проводяться за потреби обговорення проблемних питань додержання вимог законів, стану організації діяльності органів прокуратури на окремих напрямах, у тому числі виконання організаційно-розпорядчих актів Генерального прокурора, організації роботи структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора, результатів перевірок, надання практичної допомоги, заходів аналітичного характеру, виконавської та трудової дисципліни тощо.

Цей документ може мати значення при прийнятті управлінських рішень, а також містити рекомендації щодо недопущення у майбутньому порушень з питань, що обговорювалися на такій нараді.

Скарги прокурора Дорошенка О.М. також частково стосуються рішень, дій та бездіяльності вчинених (допущених) у межах кримінального процесу, зокрема, щодо винесення постанов про визначення групи прокурорів у восьми кримінальних провадженнях, а також службової діяльності Левицького О.О., як начальника відділу.

Згідно з пунктом 5.6 Положення про Генеральну інспекцію Офісу Генерального прокурора, затвердженого наказом Генерального прокурора 14.07.2021 № 230 Левицький О.О., як начальник відділу виконує службові обов'язки у межах компетенції відділів та може надавати доручення прокурорам відділу. Заявник, як прокурор відділу, відповідно до пункту 5.10 Положення безпосередньо виконує завдання та доручення керівництва відділу, а також виконує інші завдання та службові доручення Генерального прокурора, керівництва Генеральної інспекції, управлінь, відділів.

У разі необхідності деталізації поставленого завдання виконавець може звернутися до керівника для відповідних уточнень, а у випадку неможливості виконання ним поставлених завдань (доручень) може повідомити про це безпосереднього керівника, що і зроблено скаржником.

Дорошенко О.М. не навів конкретних фактів щодо втручання чи будь-якого іншого впливу прокурора Левицького О.О. у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у його службову діяльність, як прокурора.

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

Відповідно до ч. 6 ст.16 Закону України «Про прокуратуру» **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. Звернення інших осіб з відповідним повідомленням цим Законом не передбачено. Саме прокурор-заявник має процесуальні підстави для підтримання вимог, викладених у своєму повідомленні чи часткової або повної відмови від них та ін. З цією метою Рада прокурорів звернулась до прокурора Дорошенка О.М. з проханням підтвердити вимоги, сформульовані ним на засіданні КДКП та конкретизувати їх. Відповідь від прокурора Дорошенка О.М. отримана не була.

Дорошенко О.М. не навів конкретних фактів щодо втручання чи будь-якого іншого впливу прокурора Левицького О.О. у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у його службову діяльність, як прокурора.

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. Відмовити у відкритті провадження за повідомленням прокурора Дорошенка Олександра Миколайовича про загрозу його незалежності у зв’язку з неотриманням від нього відповідного повідомлення та відсутністю у матеріалах наданих КДКП відомостей про вчинення керівниками Генеральної інспекції Офісу Генерального прокурора дій що містять загрозу незалежності прокурору Дорошенку О.М.

**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)