



## РАДА ПРОКУРОРІВ УКРАЇНИ

### Р І Ш Е Н Н Я

№ 13-нзп-23

04 грудня 2023 року

місто Київ

#### **Про розгляд повідомлення прокурора Рівненської спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону Непийводи Вадима Анатолійовича про загрозу незалежності прокурора**

До Ради прокурорів України 27.09.2023 звернувся прокурор Рівненської спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону Непийвода Вадим Анатолійович з повідомленням про загрозу незалежності прокурора.

#### **Інформація про зміст звернення**

Як повідомив заявник, графік відпусток прокурорів Рівненської спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону відсутній або прокурору Непийводи В.А. у порушення ст. 10 Закону України «Про відпустки» від 15.11.1996 № 504/96-ВР його не було доведено. На неодноразові звернення Непийводи В.А. про надання у липні 2023 року частини відпустки, керівник спеціалізованої прокуратури Кріпак С.А. в усній формі відмовляв у задоволенні його звернень, що є грубим порушенням абзацом 2 статті 6 та статтею 30 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, затвердженого 27.04.2017 Всеукраїнською конференцією прокурорів (зі змінами).

Зокрема, 12 та 13 вересня 2023 року Непийвода В.А. через систему електронного документообігу органів прокуратури подавав заяви про надання йому відпустки за період з 15 березня 2023 по 15 березня 2024 року терміном на 14 календарних днів з 25 вересня по 08 жовтня 2023 року. Однак, вказані заяви Кріпаком С.А. було повернуто з узгодження, що на думку Непийводи В.А. є порушенням належного соціального забезпечення прокурора, як передбачено п. 5 ч. 1 ст. 16 Законом України № 1697- VII).

Крім того, у період з кінця серпня 2023 року по даний час мають місце факти грубого порушення Кріпаком С.А. вимог Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Зокрема, колезі Непийводи В.А. прокурору Рижому Ю.С. та у його присутності Кріпак С.А. погрожує Непийводи В.А., повідомляючи, що зведе рахунки з Непийводою В.А.

### **У ході здійснення перевірки встановлено:**

10.10.2023 направлено запит до Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону та Рівненської спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону з проханням надати інформацію з питань, викладених у зверненні Непийводи В.А., графік відпусток прокурорів Рівненської спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону з інформацією щодо прокурорів, які були у відпустці у 2023 році, терміни вказаних відпусток із зазначенням ПІБ прокурорів, яким не було надано відпустку згідно графіку та причини недотримання прокурорами відповідного графіку.

З відповіді Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону вбачається, що на підставі наданих пропозицій від працівників Рівненської спеціалізованої прокуратури, наказом керівника спеціалізованої прокуратури регіону від 30.12.2022 № 552к затверджено графік про надання щорічних основних відпусток прокурорським працівникам спеціалізованих прокуратур у 2023 році. Вказаний графік складено з метою рівномірного розподілу навантаження серед особового складу для забезпечення можливості відпочинку всіх працівників у різні періоди, що сприяє підвищенню продуктивності та задоволенню працівників.

Так, згідно вищевказаного графіку прокурору Непийводи В.А. передбачалося надання щорічної основної відпустки в липні 2023 року. Вказані пропозиції були доведені для ознайомлення до кожного прокурора спеціалізованої прокуратури під особистий підпис, у тому числі до Непийводи В.А.

Однак, прокурор Непийвода В.А., як до початку так і упродовж липня 2023 року, жодного разу з приводу надання щорічної основної відпустки до керівництва прокуратури так і не звертався.

Лише 12 та 13 вересня 2023 року на адресу керівника Рівненської спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону останнім подано заяви про надання частини щорічної основної відпустки за 2023 рік.

Враховуючи той факт, що Непийвода В.А. подав вищевказані заяви без попереднього узгодження із безпосереднім керівником прокуратури, в період який не визначений графіком відпусток, не надав перелік судових справ в яких призначені дати наступних судових засідань та розгляд яких припадають на період його відпустки для їх передання іншому прокурору відповідно до встановленої взаємозамінності, останньому було відмову в їх задоволенні.

Більше того, на вказаний період - вересень 2023 року згідно графіку відпусток були уже заплановані відпустки інших працівників, що в свою чергу могло створити ще більше навантаження на прокурорів та призвести до затримок у розгляді справ у судах.

Не погоджуючись із прийнятим рішенням, Непийвода В.А. 15.09.2023

подав уже на адресу керівника спеціалізованої прокуратури регіону заяву про надання частини щорічної основної відпустки.

Однак, вказана заява не відповідала вимогам пункту 3 розділу X Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора від 10.02.2022 № 25, зокрема була подана пізніше ніж за два тижні до початку відпустки, без узгодження із безпосереднім керівником цієї прокуратури та без відповідної реєстрації у ІС «СЕД».

У зв'язку з цим, останньому було вказано на додержанні вимог Інструкції та роз'яснено про право повторно подати заяву на відпустку із зазначенням нових дат та дотриманням визначеної чинним законодавством процедури.

Так, уже 03.10.2023 Непийводою В.А. повторно подано заяву про надання щорічної основної відпустки, яка задоволена (наказ керівника Спеціалізованої прокуратури регіону від 06.10.2023 № 574к).

Усі прокурори Рівненської спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону перебували у щорічних основних відпустках, працівникам надавалися та надаються відпустки згідно затвердженого графіку у порядку визначеним чинним законодавством.

З відповіді Рівненської спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону вбачається, що з грудня 2022 року до Спеціалізованої прокуратури у військовій та оборонній сфері Західного регіону, яка діє на правах обласної прокуратури та в якій фактично створений кадровий підрозділ, до повноважень якого віднесено вирішення кадрових питань з приводу організації діяльності підпорядкованих спеціалізованих прокуратур Західного регіону України, у тому числі й Рівненської спеціалізованої прокуратури, подавалися пропозиції до графіку надання відпусток прокурорським працівникам Рівненської спеціалізованої прокуратури у військовій та оборонній сфері Західного регіону, штатна чисельність якої складає 10 прокурорів (на даний час перейменовано на Рівненську спеціалізовану прокуратуру у сфері оборони).

Відповідно до поданих пропозицій до вказаного графіку прокурору Непийводи В.А. передбачалося надання щорічної основної відпустки в липні 2023 року. Вказані пропозиції були узгоджені та в подальшому доведені для ознайомлення до кожного прокурора спеціалізованої прокуратури під особистий підпис, у тому числі до прокурора Непийводи В.А.

У той же час, зібраними матеріалами не підтверджується, що прокурор Непийвода В.А. письмово звертався, як до початку липня так і протягом всього липня 2023 року, жодного разу письмово не узгоджував з керівником Спеціалізованої прокуратури Кріпаком С.А. періоду надання йому у липні 2023 року щорічної основної відпустки та особисто з відповідною заявою про надання відпустки до нього не звертався, що засвідчується відсутністю в системі електронного документообігу органів прокуратури, будь-якої інформації з даного приводу.

Також не підтверджено, що з дотриманням вимог наказів Генерального прокурора 12 та 13 вересня 2023 року прокурор Непийводи В.А. через систему електронного документообігу органів прокуратури, без попереднього узгодження з Кріпаком С.А., подав дві заяви про надання йому частини щорічної основної відпустки за 2023 рік в період, який не визначений графіком відпусток, терміном на 14 календарних дні з 25 вересня по 08 жовтня 2023 року.

Зокрема, відповідно до п. 2 розділу Х Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора № 25 від 10 лютого 2022 року, відпустки працівникам надаються з дотриманням затверджених та доведених до них графіків на підставі їх заяв, поданих, як правило, не пізніше ніж за два тижні до початку відпустки, узгоджених з безпосереднім керівником.

Після отримання від Непийводи В.А. у системі електронного документообігу органів прокуратури у застосунку «Внутрішні документи» заяв про надання йому частини щорічної основної відпустки у 2023 році, керівник Спеціалізованої прокуратури Кріпак С.А. 15 вересня 2023 року розглянув ці заяви з метою узгодження періоду відпустки, визначення, яку із поданих заяв йому брати до уваги, оскільки 12 та 13 вересня 2023 року від Непийводи В.А. надійшло дві аналогічних за своїм змістом заяви про надання останньому відпустки, а також з'ясування переліку судових справ в яких призначені дати наступних судових засідань та розгляд яких припадають на період відпустки Непийводи В.А. для їх передання іншому прокурору відповідно до встановленої взаємозамінності, кримінальних проваджень в яких повноваження процесуального прокурора здійснюється Непийводою В.А. та вирішення інших питань щодо організації діяльності Спеціалізованої прокуратури на період перебування Непийводи В.А. у відпустці з метою рівномірного розподілу навантаження на інших прокурорів, яке могло збільшитися за рахунок вибуття Непийводи В.А. у відпустку, Кріпак С.А. зайшовши у службовий кабінет останнього, в якому у той момент знаходилися й інші прокурори, не допускаючи грубощів та приниження людської гідності запросив його до себе в кабінет.

Однак, прохання керівника Спеціалізованої прокуратури Кріпака С.А. зі сторони Непийводи В.А. без надання будь-яких пояснень, як 15 вересня 2023 року так і в подальшому було проігноровано та при цьому з 19 по 28 вересня 2023 року останній перебував на лікуванні.

У зв'язку з тим, що прокурором Непийводою В.А., як перед так і після внесення 12 та 13 вересня 2023 року своїх заяв про надання відпустки до системи електронного документообігу органів прокуратури, використання якої упроваджено наказом Генерального прокурора № 73 від 25 березня 2021 року «Про використання кваліфікованого електронного підпису при роботі з документами в інформаційній системі «Система електронного документообігу органів прокуратури України», не узгодив з керівником Спеціалізованої прокуратури Кріпаком С.А., а тому ним в системі електронного документообігу було виконано функцію «Відхилення».

Після вчинення вказаної дії Кріпак С.А. повідомив прокурору

Непийводи В.А. про необхідність у дотриманні ним вимог Положення, тобто дотримання визначеної процедури звернення із заявами про надання щорічних відпусток.

Кріпак С.А. стверджує, що будь-яких погроз з його сторони на адресу свого підлеглого працівника Непийводи В.А. або інших прокурорів він ніколи не висловлював та порушень вимог Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів у своїй діяльності не допускав.

Крім того Кріпак С.А. інформує, що на даний час прокурору Непийводи В.А. на підставі поданої ним та попередньо узгодженої з керівником Спеціалізованої прокуратури, заяви про надання частини щорічної основної відпустки від 03 жовтня 2023 року, надано частину щорічної основної відпустки, тривалістю 14 календарних днів, з 16 по 29 жовтня 2023 року.

### **Міжнародна практика з питань незалежності прокурорів**

Відповідно до висновків Консультативної ради європейських прокурорів (далі - КРЕП), 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<sup>1</sup>.

З практичної точки зору вищенаведене зводиться до кількох важливих принципів для реалізації такої незалежності<sup>2</sup>:

- заходи для забезпечення такої незалежності повинні встановлюватися через відповідне національне законодавство подібно до того, що стосується незалежності суддів<sup>3</sup>;
- 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<sup>4</sup>;
- 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<sup>5</sup>. Особливо важливо забезпечити належне перебування на посаді та відповідні заходи щодо просування по службі, дисципліни та звільнення прокурорів<sup>6</sup>;
- протягом кар'єри прокурорів, в тому числі при їх підборі та підвищенні,

<sup>1</sup> Див. Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 15-16.

<sup>2</sup> Див. також Справа ЄСПЛ «Ковеші проти Румунії» (*Kövesi v. Romania*), № 3594/19, п.п.91-93.

<sup>3</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ і.

<sup>4</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ііі.

<sup>5</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ііі.

<sup>6</sup> Див. Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II — Прокуратура, ухвалений Венеціанською комісією на 85-й Пленарній сесії (Венеція, 17-18 грудня 2010 року), п. 18; див. також Висновок 9 (2014) КРЕП про європейські норми та принципи стосовно прокурорів, п. 53.

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<sup>7</sup>;

- 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<sup>8</sup>;
- загальні вказівки щодо пріоритетності прокурорської діяльності, оскільки вони впливають із закону, розвитку міжнародного співробітництва або вимог щодо організації служби повинні надаватися відповідно до закону письмово та у цілком прозорий спосіб<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>;
- 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<sup>11</sup>;
- держави-члени повинні захищати прокурорів при виконанні ними своїх функцій і, за потреби, членів їхніх сімей та засоби до існування<sup>12</sup>;
- 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<sup>13</sup>;
- 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<sup>14</sup>.
- при виконанні прокурорами власних функцій вони і, за потреби, члени їхніх сімей та засоби існування повинні бути захищені.

<sup>7</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ii.

<sup>8</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ iv.

<sup>9</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 34-35.

<sup>10</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, п. 40, Рекомендації, розділ vi.

<sup>11</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ xi.

<sup>12</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ix.

<sup>13</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ xii.

<sup>14</sup> Висновок 13 (2018) КРЕП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ vii.

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

Незалежність прокурора забезпечується порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальними та іншими законами, заборонаю 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 (ст. 16 Закону України «Про прокуратуру»).

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).

У Висновку № 13(2018) від 23.11.2018 Консультативної ради Європейських прокурорів визначено, що «незалежність» означає, що прокурори не повинні зазнавати незаконного втручання у виконання своїх обов'язків з метою забезпечення повного дотримання та застосування закону та принципу верховенства права, і що вони також не повинні зазнавати будь-якого політичного тиску або незаконного впливу будь-якого характеру.

Ураховуючи вищевикладене, завдяки реагуванню Ради прокурорів України та у взаємодії з керівництвом Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону віднайдено порозуміння між прокурором Непийводою В.А. і керівництвом Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Західного регіону, що дозволило усунути ознаки загрози незалежності прокурора Непийводи В.А. та умови, за яких могли бути порушені гарантії його соціального

забезпечення. Відповідно, прокурору Непийводі В.А. надано частину щорічної основної відпустки тривалістю 14 календарних днів з 16 по 29 жовтня 2023 року.

07.11.2023 прокурор Непийвода В.А. звернувся із заявою до Ради прокурорів України з проханням не розглядати його повідомлення про загрозу незалежності прокурора у зв'язку з наданням йому відпустки на прийнятних умовах.

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

07.11.2023 Радою прокурорів України отримана заява від прокурора Непийводи Вадима Анатолійовича з проханням не розглядати його повідомлення про загрозу незалежності прокурора у зв'язку з вирішенням питань, поставлених у його повідомленні. Добровільність подання цієї заяви і відсутність тиску на прокурора при її написанні підтверджені у ході співбесіди з заявником.

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:**

Закрити провадження за повідомленням прокурора Непийводи Вадима Анатолійовича про загрозу незалежності у зв'язку з отриманням від нього заяви з проханням не розглядати повідомлення ураховуючи те, що останньому надано відпустку на прийнятних умовах.

**Голова Ради прокурорів України**



**Анатолій ЄЖОВ**