

Правова характеристика керівних принципів діяльності прокурора в Україні та незалежність прокурора як їх основа

Шапошник А. С.¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.11.2022	Право	343.163 (477)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10078183>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті автор аналізує керівні принципи, на яких будується інститут прокуратури в Україні, зазначаючи, що вони мають вирішальне значення для оцінки та розуміння діяльності прокуратури взагалі та прокурора зокрема.

Автор констатує, що не визначеним залишається законодавчий статус принципів, які розглядаються у дослідженні. Так, принципи діяльності прокуратури України не закріплені у Основному Законі, в якому одна-єдина стаття 131-1 присвячена функціям прокуратури та поміщена до Розділу VIII «Правосуддя», що створює проблему розмежування принципів діяльності прокуратури в Україні від принципів судочинства взагалі (які безпосередньо закріплені у статті 129 Основного Закону), а також принципів діяльності прокурора зокрема.

Автор наголошує, що у зв'язку з цим виникає необхідність здійснити більш глибокий правовий аналіз принципів діяльності прокурора в Україні та знайти шляхи вирішення проблем, пов'язаних з їх законодавчим закріпленням та реалізацією на практиці в умовах сучасного реформування прокуратури шляхом внесення відповідних законодавчих пропозицій.

Аналізуючи положення Закону України «Про прокуратуру» автор вбачає, що принципи діяльності прокуратури цей Закон визначає через відповідні «засади» і тут зазначає, що «засади» та «принципи» мають схоже семантичне значення і співвідносяться, як ціле та частина. Автор констатує, що безпосередньо стаття 3 вказаного Закону встановлює засади діяльності прокурора в Україні, закріплюючи десять основних принципів його діяльності. Також автором виявлено одинадцятий принцип діяльності прокурора, який закріплено у статті 5 зазначеного Закону, і це імператив щодо того, що функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Проаналізувавши основні базові правові принципи у діяльності прокурора, автор доходить висновку, що принцип незалежності прокурора слід вважати чи не основним і фундаментальним у його діяльності. Тому автор пропонує закріпити його на конституційному рівні, доповнивши ч. 2 ст. 131-1 Основного Закону наступним змістом: «Організація та діяльність прокуратури визначається законом, є незалежною, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального або іншого впливу, тиску на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових

¹аспірант кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету (м. Суми, Україна), <https://orcid.org/0009-0007-3596-2217>

обов'язків та функцій прокуратури чи незаконного втручання у його професійну діяльність».

Також автором встановлено, що на практиці встановлено незалежність прокурора у його діяльності від наступних суб'єктів: 1) від органів державної влади та їх посадових осіб; 2) від органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Автором наголошено, що даний перелік є надто вузьким і має бути суттєво розширеним, оскільки у такому випадку є загроза впливу на органи прокуратури, втручання у діяльність прокурора та підриву її незалежності з боку суб'єктів, які залишились поза увагою в даній правовій нормі. Тому автор пропонує доповнити ч. 2 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» і викласти її у наступному формулюванні: «При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність осіб, що не мають на те законних повноважень, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадських об'єднань та інших громадських формувань, органів військового управління, органів контролю, їх посадових та службових осіб, органів управління, комерційних та некомерційних організацій, політичних партій, засобів масової інформації, банків та фінансових установ, їх керівників та службових осіб, а також фізичних осіб та інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано можуть впливати на діяльність прокурора, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність».

Ключові слова: прокурор, прокуратура, принципи прокуратури, засади прокуратури, засади діяльності прокурора, принципи права, правові принципи, незалежність прокуратури, незалежність прокурора.

Legal characterization of the guiding principles of the prosecutor's activities in Ukraine and the independence of the prosecutor as their foundation

Annotation. In this article, the author analyzes the guiding principles upon which the institution of the prosecutor's office in Ukraine is built, emphasizing their crucial importance for evaluating and understanding the overall activities of the prosecutor and the prosecutor's role in particular.

The author notes that the legislative status of the principles discussed in the research remains undefined. Specifically, the principles of the prosecutor's office in Ukraine are not enshrined in the Constitution, in which only one Article 131-1 is dedicated to the functions of the prosecutor's office, placed in Chapter VIII "Judiciary," which creates a problem of differentiating between the principles of the prosecutor's activities in Ukraine and the principles of the judiciary in general (which are directly enshrined in Article 129 of the Constitution) and the principles of the prosecutor's activities in particular.

The author emphasizes that this necessitates a deeper legal analysis of the principles of the prosecutor's activities in Ukraine and finding ways to resolve the problems associated with their legislative consolidation and implementation in practice within the context of the ongoing modernization of the prosecutor's office by proposing appropriate legislative changes.

By analyzing the provisions of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office," the author argues that this law defines the principles of the prosecutor's activities through the corresponding "foundations." The author mentions that "foundations" and "principles" have similar semantic meanings and are interrelated as a whole and a part. The author also notes that Article 3 of the mentioned law establishes the foundations of the prosecutor's activities in Ukraine, enshrining ten fundamental principles. Additionally, the author identifies the eleventh principle of the prosecutor's activities enshrined in Article 5 of the same law, which mandates that the functions of the Ukrainian prosecutor's office are exclusively carried out by

prosecutors. Delegation of the prosecutor's office's functions, as well as the appropriation of these functions by other authorities or officials, is not permitted.

Having analyzed the fundamental legal principles governing the activities of the prosecutor, the author concludes that the principle of independence of the prosecutor should be considered one of the primary and fundamental principles in their work. Therefore, the author suggests enshrining it at the constitutional level by amending paragraph 2 of Article 131-1 of the Basic Law as follows: "The organization and activities of the prosecutor's office are determined by law, are independent, which entails the existence of guarantees against unlawful political, material, or other influences, pressure on the prosecutor in making decisions in the performance of official duties and the functions of the prosecutor's office or unlawful interference in their professional activities."

The author also identifies that in practice, the independence of the prosecutor is established from the following subjects: 1) from state authorities and their officials; 2) from local self-government bodies and their officials. The author emphasizes that this list is too narrow and should be significantly expanded, as there is a risk of influencing the prosecutor's office, interfering with the prosecutor's activities, and undermining their independence by subjects not covered by this legal norm. Therefore, the author proposes amending paragraph 2 of Article 16 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" and formulating it as follows: "When performing official duties, the prosecutor must be independent of any influence, pressure, or interference in their professional activities by individuals who do not have legal authority for such actions, including state authorities and local self-government bodies, their officials and employees, public associations and other public entities, military command authorities, control authorities, their officials and employees, management authorities, commercial and non-commercial organizations, political parties, media, banks and financial institutions, their managers and employees, as well as individuals and other entities who may directly or indirectly affect the prosecutor's activities, and is obliged to actively resist attempts to encroach on their independence in the manner prescribed by law."

Keywords: prosecutor, prosecutor's office, principles of the prosecutor's office, foundations of the prosecutor's office, principles of law, legal principles, independence of the prosecutor's office, independence of the prosecutor.

Вступ

Сучасний етап розвитку української держави характеризується підвищеною увагою до проблем діяльності органів державної влади, до завдань яких входить забезпечення верховенства права, єдності та укріплення законності, захисту прав та свобод людини і громадянина, а також інтересів суспільства, які охороняються державою. Організація діяльності всіх державних органів, в тому числі і прокуратури України, будується відповідно до певних ідейних основ (принципів), які виражають особливості правового становища цих органів і дозволяють тим самим індивідуалізувати правовий статус кожного з них. Саме на їх основі визначається компетенція прокуратури, повноваження прокурорів, розвивається законодавство про прокуратуру і прокурорську діяльність. У зв'язку з цим, варто констатувати, що принципи є основами, фундаментом побудови української прокуратури і всіх напрямів її діяльності.

Керівні принципи, на яких будується інститут прокуратури в Україні, мають вирішальне значення для оцінки та розуміння діяльності прокуратури взагалі та прокурора зокрема. Аналіз цих принципів може надати повне уявлення про сутність такої діяльності, виокремити її ключові характеристики та визначити її роль у всій правовій системі України. Зважаючи на широкий обсяг наукових досліджень, які були проведені до цього часу (одними із ґрунтовних досліджень є праці Ю. М. Бисаги [1],

Д. С. Д'ячкова [2], Л. О. Європіної [3], В. І. Малюги [4], С. В. Подкопаєва [5], О. С. Проневича [6], С. Л. Савранчука [7] та ін.), все ж слід констатувати, що діюче правове регулювання принципів функціонування прокуратури ще далеке від ідеального та потребує подальшого дослідження і вдосконалення, особливо з урахуванням останніх законодавчих змін та сучасних тенденцій реформування органів прокуратури у відповідності до європейських стандартів.

Також ми можемо констатувати, що не визначеним залишається законодавчий статус принципів, які розглядаються у дослідженні. Так, принципи діяльності прокуратури України не закріплені у Основному Законі, в якому одна-єдина стаття 131-1 присвячена функціям прокуратури та поміщена до Розділу VIII «Правосуддя» [8], що створює проблему розмежування принципів діяльності прокуратури в Україні від принципів судочинства взагалі (які закріплені у статті 129 Основного Закону), а також принципів діяльності прокурора зокрема. У попередній редакції Конституції України до внесення змін 2016 року цілий розділ був присвячений прокуратурі (Розділ VII), однак в ньому також не було закріплено основоположних принципів діяльності прокуратури.

У зв'язку з цим виникає необхідність зробити більш глибокий правовий аналіз принципів діяльності прокурора в Україні та знайти шляхи вирішення проблем, пов'язаних з їх законодавчим закріпленням та їх реалізацією на практиці в умовах сучасного реформування прокуратури шляхом внесення відповідних законодавчих пропозицій, що і обумовлює *мету статті*.

Результати

За підсумками «малої судової реформи» в Україні, яка проводилась у 2010-х роках, у жовтні 2014 року був прийнятий новий Закон України «Про прокуратуру» [9], який загалом визначив нові засади організації та діяльності прокуратури України, до яких відносяться і принципи діяльності прокуратури, якими керується також і прокурор у своїй роботі.

Здійснюючи дослідження окресленої нами проблематики, перш за все, звернемось до теоретичних основ поняття «принципи» і «принципи права». Поняття «принцип» походить від латинського слова *principium* – «основа, основоположення», «керівна ідея», «основне правило поведінки, діяльності» [10, с. 1098]. Звідси корінь «*princip*», який запозичили багато мов романо-германської та англо-саксонської груп для введення в побут терміну «принцип». У словниках, наприклад, французької мови поняття «*principe*» перекладається, як «початок», «першопричина», «основа», «принцип», «основне положення» [11, с. 544]. В англійській мові вказаний термін звучить, як «*principle*», що в перекладі означає «принцип», «закон», «першопричина», «основа» [12, с. 438]. Як вбачається, загальний сенс слова «принцип» в зарубіжних мовах один: принцип – це деякий фундамент, основа, першопричина будь-чого.

Звертаючись до загального визначення «принципи права», під ними розуміють основні ідеї, вихідні положення або основоположні ідеї процесу формування, розвитку і функціонування права. Вони виступають як свого роду несуча конструкція, на яку спираються і через яку реалізуються не тільки окремі норми права, інститути чи галузі права, а і вся система права в цілому [13, с. 295]. За загальним правилом, основоположні ідеї стають принципами права з моменту їх закріплення в нормативно-правовому акті. Але на думку деяких авторів, принципами права є не тільки ті, що закріплені в законодавстві чи інших джерелах правових норм, але й основоположні ідеї правосвідомості, які отримали загальне визнання у діяльності державних органів, не дивлячись на відсутність формальної фіксації в об'єктивному праві [14, с. 37].

Іншими словами, при характеристиці принципу зазвичай звертається увага на те, що він, по-перше, являє собою ідею, положення, вимогу і, по-друге, як зазначає

С. П. Погребняк, він є не простим положенням (ідеєю, вимогою), а основним, основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним, чільним [15, с. 25]. Більшість із перелічених термінів за великим рахунком є синонімами, тому їх можна використовувати разом при визначенні принципів права без будь-якої суттєвої шкоди для нашого дослідження.

Проаналізувавши положення монографії С. П. Погребняка «Основоположні принципи права (змістовна характеристика)» [15], ми можемо підсумувати наступне. Принципи права визначають загальні норми та стандарти, які повинні дотримуватися усіма суб'єктами правовідносин, щоб забезпечити справедливість та порядок в суспільстві. Можемо виділити кілька ключових рис, які зазвичай мають принципи права:

1. Ідеї та цінності: Принципи відображають основні ідеї та цінності суспільства. Вони виражають те, що є важливим і цінним для суспільства, такі як права людини, справедливість, свобода і гідність.
2. Фундаментальність: Принципи є фундаментальними та основними для правової системи. Вони впливають на створення, інтерпретацію та застосування конкретних правових норм.
3. Імперативність: Принципи можуть мати характер імперативних вимог, тобто обов'язкових стандартів, які повинні бути дотримані всіма суб'єктами правовідносин. Вони можуть мати пряме відображення у нормативних актах.
4. Змінність: Принципи права можуть змінюватися з часом, оскільки вони відображають суспільну еволюцію та зміни цінностей. Однак зміни в принципах зазвичай відбуваються повільніше, ніж зміни в конкретних правових нормах.
5. Широкий спектр застосування: Принципи є загальними і застосовуються в різних сферах права. Вони можуть бути важливими як у кримінальному, так і у цивільному праві, а також в інших галузях права.
6. Стабілізація і розвиток: Принципи права виступають як стабілізуючий фактор, який забезпечує неперервність правової системи, а також як фактор розвитку, впливаючи на зміни у правовій системі з метою досягнення справедливості та відповідності сучасним потребам суспільства.

Таким чином, принципи права є фундаментальними ідеями, які лежать в основі правової системи та визначають її цінності і стандарти.

В юридичній науці питання визначення принципів діяльності прокуратури теж становить предмет дискусій. За висловом О. В. Старчука, при розгляді поняття «принципи права» в рамках юридичної доктрини, дослідники використовують різні термінологічні категорії, такі як: вихідні теоретичні положення, фундаментальні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні принципи, закономірності, сутність, система координат, та інші подібні. Багато з цих термінів можуть вживатися взаємозамінно. Таким чином, принципи представляють собою універсальні та керівні положення [16, с. 40].

Згідно з М. В. Косютою, принципи діяльності прокуратури представлені базовими ідеями та положеннями, що корелюються з метою та завданнями прокуратури. Ці принципи визначають організаційні основи структури прокурорської системи та її умови функціонування, а також установлюють правові і моральні норми поведінки посадових осіб при виконанні ними своїх владних обов'язків [17, с. 255], тобто напряду стосуються прокурорів під час здійснення ними своєї діяльності.

М. І. Мичко, відзначаючи принципи організації та діяльності прокуратури, розглядає їх як закріплені в Конституції та інших законах основоположні вимоги. Ці принципи відображають суспільне та державне призначення прокуратури, визначають завдання та повноваження прокурорів, а також зміст і характер правових засобів та методів їхньої діяльності. Крім того, вони містять ознаки якості, які визначають

організаційну структуру прокуратури та відмінність її функціонування від інших державних органів, включаючи правоохоронні [18, с. 295].

Р. Бараннік, з іншого боку, розглядає принципи організації та діяльності прокуратури як керуючі правові положення і основні засади, що виражають демократичну природу прокурорського нагляду, визначають особливості організації та діяльності органів прокуратури, а також характер повноважень прокурорів і правових засобів їхньої реалізації [19, с. 117].

Зі змісту положень Закону України «Про прокуратуру» [9] вбачається, що принципи діяльності прокуратури цей Закон визначає через відповідні «засади» і тут слід зазначити, що «засади» та «принципи» мають схоже семантичне значення і співвідносяться, як ціле та частина.

Стаття 3 вказаного Закону встановлює, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Це є десять основних закріплених принципів, якими керується прокурор у своїй діяльності, а також стаття 5 зазначеного Закону встановлює одинадцятий принцип, як імператив щодо того, що функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Усі перелічені у статті 3 Закону України «Про прокуратуру» принципи можна поділити на такі групи: 1) загально-правові (такі, що поширюються на діяльність усіх державних органів); 2) спеціальні (властиві виключно органам прокуратури та діяльності прокурора). Розглянемо детальніше кожен із зазначених принципів з огляду на застосування їх у діяльності прокурора.

Важливість ролі загально-правових принципів у діяльності прокурора обумовлена тим, що вони є фундаментальними нормами, які мають застосовуватися у всіх сферах та галузях суспільства в Україні, включаючи органи прокуратури та діяльність прокурора в Україні. Вони становлять ключовий елемент у формуванні правової системи країни та визначають загальні норми та цінності, які мають бути дотримувані прокурором під час його діяльності.

Один із таких принципів, принцип верховенства права, має важливе значення для забезпечення демократії та правової держави. Цей принцип підкреслює важливість додержання законів та норм, які гарантують права та свободи людини. Він закріплений у численних міжнародних та національних нормативно-правових актах, включаючи Конституцію України (п. 1 статті 8 Основного Закону), у Преамбулі Конвенції з прав людини [20], у Преамбулі та статті 3 Статуту Ради Європи [21], Американській конвенції про права людини [22] та інші.

Верховенство права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки є найвищою соціальною цінністю. У Звіті про верховенство права Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), затвердженому на 86 пленарній сесії 25–26 березня 2011 року [23], було досягнуто загальної згоди у частині розуміння сутності засади верховенства права та її складових – у формальному та матеріальному сенсах. Відповідно до цього здійснюється правотворча і правозастосовна діяльність держави через реалізацію на практиці принципу верховенства права. Тобто, принцип втілюється у відповідні закони, що мають змістовим наповненням ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності, гуманізму та демократизму, а також сприяють дотриманню прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, заборону дискримінації будь-кого перед законом.

Тлумачення цього принципу надано в п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 01 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя»: «Відповідно до ... Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституційні права та свободи людини і громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя» [24].

На нашу думку, у діяльності органів прокуратури та прокурорів в Україні верховенство права означає, що прокурор не повинен застосовувати положення правового акта, у тому числі законодавчого, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або тягне за собою порушення прав та свобод людини і громадянина. Не має бути осіб, які виводяться з-під дії закону безпідставно чи безпідставно постають перед ним. Гарантією дотримання принципу верховенства права у такому разі є закріплення в нормативно-правових актах чітких правил і процедур діяльності прокурора, інших правоохоронних органів і органів правосуддя, а також встановлення конкретних норм щодо відповідальності прокурора за порушення прав і свобод людини та громадянина.

На нашу думку, основними складовими реалізації прокурором принципу верховенства права у своїй діяльності мають бути наступні елементи:

- забезпечення законності: прокурори зобов'язані діяти в рамках чітко встановлених норм закону. Принцип верховенства права вимагає, щоб прокурори не перевищували свої повноваження та не застосовували заходи, які суперечать законам. Вони повинні бути переконані в законності своїх дій під час здійснення своїх повноважень;
- дотримання прав громадян: прокурори здійснюють свою діяльність, виходячи із загально-правових норм додержання прав і свобод громадян. Вони мають захищати ці права та реагувати на порушення, незалежно від статусу або посади осіб, які їх порушили. Цей принцип забезпечує, що ніхто не залишиться поза законом;
- захист конституційних цінностей: принцип верховенства права передбачає захист конституційних цінностей, таких як права на життя, гідність, свободу та безпеку. Прокурори мають бути на передовій у захисті цих цінностей та забезпеченні їх дотримання всередині країни;
- дотримання засад демократії та правової держави: принцип верховенства права є основою демократії та правової держави. Прокурори грають ключову роль у забезпеченні демократичних процесів та забороні автократичних дій. Їх діяльність повинна сприяти зміцненню правової системи та демократичних цінностей у країні.

Однак варто зазначити, що визначення змісту принципу верховенства права, особливо його співвідношення з принципом законності, і досі залишається проблемним питанням в юридичній доктрині і ми зможемо перейти до його розв'язання, саме і дослідивши наступний принцип – принцип законності.

Принцип законності передбачає обов'язкове виконання законів та підзаконних актів усіма органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами [25, с. 236].

Закон України «Про прокуратуру» закріплює даний принцип, як засаду «законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності». Цей принцип теж є загально-правовим та являється однією із найважливіших засад, яка регулює діяльність прокурора в Україні. Принцип законності є основним для прокуратури України і визначає її роль у правовій системі країни. Додержання цієї засади є важливим елементом забезпечення правового захисту громадян, збереження демократії та підтримання правопорядку. Він визначає, що дії прокурорів повинні повністю відповідати законодавству та засновані на чітко визначених нормах. Розглянемо більш детально цю засаду та її вплив на діяльність прокуратури.

Як зазначає Л. О. Європіна у своєму дослідженні засад прокурорської діяльності, комплексна засада (принцип) законності стосовно прокуратури означає, що діяльність органів прокуратури має правовий характер і чітко визначена законом. Реалізуючи конституційні функції, прокурори всіх рівнів (включно з Генеральним прокурором України) застосовують норми закону до порушників та діють у межах, встановлених законодавством, та на підставі закону. Форми, методи та всі документи, включаючи адміністративні, мають ґрунтуватися на чинному законодавстві і не містити положень щодо превалювання власних інтересів чи власних поглядів [3, с. 77].

Таким чином, під час здійснення своєї діяльності прокурори та інші службові особи органів прокуратури зобов'язані дотримуватися встановленого законом порядку і приймати рішення в точній відповідності до закріплених правових норм, які застосовуються в кожному конкретному випадку. Окрім Конституції України та чинного законодавства, прокурор також застосовує норми міжнародних договорів та інші нормативно-правових актів, що прийняті компетентними органами на підставі і в межах їх повноважень, відповідно до Конституції України та законів України.

Можна сказати, що прокурору доручено завдання зміцнення законності та правопорядку в державі, і він повинен суворо дотримуватися норм законів та слугувати прикладом для інших державних органів і громадян. Законність дій відображає ефективність роботи прокуратури та її посадових осіб, і визначається на основі оцінки прийнятих прокурором рішень (актів), вчинених дій та ставлення до громадян під час виконання своїх функцій. Також прокурори повинні утримуватися від втручання в діяльність інших організацій, установ та не вживати заходів, спрямованих на їх заміну.

Наступний принцип – територіальності, визначає побудову системи прокуратури України відповідно до адміністративно-територіального устрою, заснованого на статті 133 Конституції України [8]. Цей принцип виникає з необхідності забезпечення реалізації функцій прокуратури на всій території України та зробити її доступною для всього населення.

Ключовими вимогами засади територіальності є рівномірне поширення мережі органів прокуратури на всі адміністративно-територіальні одиниці держави. З цього випливає, що органи прокуратури відповідного рівня повинні однаково враховувати адміністративно-територіальні одиниці, на які поширюється їхня юрисдикція. Ця засада побудови системи прокуратури забезпечує територіальне розмежування юрисдикції однорідних прокуратур, тобто визначає мережу прокурорського округу. На нашу думку, найважливіше значення цей принцип має при визначенні меж місцевих прокуратур, які

є прокуратурами першої інстанції. Їх мережа повинна бути достатньо розгалуженою, щоб забезпечити можливість ведення прокурорами усіх справ.

Таким чином, принцип територіальності означає:

- відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція прокуратури;
- зручне розташування прокуратур в межах адміністративно-територіальних одиниць держави;
- наявність достатньої кількості прокуратур і прокурорів на всій території держави.

Розглянемо ще один принцип – презумпції невинуватості. Згідно зі статтею 62 Конституції України [8] 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. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви стосовно доведеності вини особи тлумачаться на її користь. У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну й моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням [8].

Засада презумпції невинуватості передбачає, що особа не вважається винною, доки її вина не буде доведена вироком суду відповідно до закону. Закон забороняє вимагати свідчень від обвинуваченого або інших осіб, що беруть участь у справі, шляхом застосування насильства, погроз або інших незаконних методів.

Згідно з принципом презумпції невинуватості, суспільство та держава вважають обвинуваченого (підсудного) невинним, доки ті, хто пред'являють обвинувачення (слідчий, прокурор), не доведуть його вину і цю вину не підтвердить суд у своєму обвинувальному вирокі. Твердження слідчого та прокурора стосовно вини обвинуваченого (підсудного) – це лише їхні висновки, які ще мають бути доведені в суді. І тільки судовий вирок, винесений відповідно до закону, означає позитивне рішення про вину, тобто визнання обвинуваченого (підсудного) винним у скоєнні злочину.

Згідно з засадою презумпції невинуватості, обвинуваченому (а також його захисникові) не потрібно доводити свою невинність або наявність обставин, що виключають кримінальну відповідальність. Цей обов'язок покладається на тих, хто пред'являє обвинувачення (слідчий, прокурор), але це не виключає право обвинуваченого доводити свою повну невинність або меншу вину. Усі аргументи, які він висуває на свій захист, повинні бути детально розглянуті слідчими органами, прокурором та судом.

На думку, Л. О. Європіної, значення принципу презумпції невинуватості полягає в захисті прав і законних інтересів осіб, що мають передусім відношення до кримінального судочинства, слідчої і судової діяльності. Її дотримання забезпечує протистояння суб'єктивізму, тенденційності чи навіть свавілля. Всьому, що перетворює кримінальне судочинство у знаряддя розправи над обвинуваченим, ототожнює обвинуваченого з винуватим, робить його фактично безправним. Презумпція невинуватості передбачає, що особа, вина якої не доведена у встановленому законом порядку, заслуговує на таке ставлення до неї, як до особи, невинуватої у вчиненні правопорушення [3, с. 80].

На нашу думку ж, не варто обмежувати презумпцію невинуватості виключно межами кримінального процесу. В загальному розумінні ця засада впливає на визначення становища особи у суспільстві, стосується кожного громадянина, а також юридичних осіб та їх співробітників.

Отже, принцип презумпції невинуватості має кілька правил:

- обов'язок доведення вини обвинуваченого покладається на тих, хто пред'являє обвинувачення (слідчий, прокурор);

- всі сумніви у вині інтерпретуються на користь обвинуваченого;
- не доведена вина юридично рівноцінна визнаній невинуватості і кожна особа заслуговує на таке ставлення у суспільстві апріорі, доки судом не буде доведено зворотнє.

Оскільки реформування української прокуратури звело її функції переважно до сфери кримінальної юстиції, то діяльність прокурора та прокуратури загалом більше здійснюється у кримінальному судочинстві, в якому є надзвичайно важливим ще один загально-правовий принцип – принцип гуманізму. Тут можна зазначити, що принцип гуманізму у діяльності прокурора передбачає, що прокурор повинен дотримуватися людяності, тобто ставити високо інтереси людини та її права. Це означає, що прокурор повинен діяти не тільки в інтересах держави, а й в інтересах громадян, захищаючи їх права та свободи. Оскільки принцип гуманізму передбачає поважання прав людини та її гідності, а також запобігання будь-якій формі насильства, жорстокості чи несправедливості, прокурор повинен прагнути до досягнення справедливості, але не за рахунок прав та інтересів людей. Він повинен проявляти чуйність, розуміння та турботу про людей, з якими працює, зокрема, потерпілих, свідків, обвинувачених тощо.

Можна сказати, що гуманістичний підхід до діяльності прокурора передбачає, що прокурор повинен розуміти і враховувати особливості кожної конкретної ситуації, не допускаючи автоматичного застосування застарілих стереотипів або формальних правил. Він повинен діяти з розумною толерантністю, зберігаючи баланс між інтересами держави та громадян.

Наступний принцип, який ми розглянемо, закріплений у п. 8 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» – засада поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Відповідно до норм Основного Закону, судова влада в Україні здійснюється тільки судом. Це вказує на виняткове місце суду, особливість виконуваної функції. Положення, закріплене в ч. 1 ст. 124 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зазначає, що ніякий інший орган, крім суду, не вправі здійснювати судову владу. Вимога, щоб судова влада здійснювалася лише судом, має важливе значення. Акти судової влади, тобто рішення, ухвали, вироки, постанови, не можуть бути скасовані або змінені жодним іншим органом, а лише вищим судом за наявності передбачених законом підстав. Крім того, вони підлягають обов'язковому виконанню всіма органами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Засада поваги до незалежності суддів, передбачає заборону органам прокуратури, прокурорам публічно висловлювати сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Засада неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки полягає в тому, що прокурор зобов'язаний вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію. Прокурор періодично проходить підготовку у Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики. Прокурор зобов'язаний неухильно додержуватися присяги прокурора. За порушення присяги прокурор несе відповідальність, передбачену законом.

Прокурор відповідно ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» зобов'язаний: 1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; 2) не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; 3) додержуватися вимог закону про засади запобігання і протидії корупції; 4) додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури.

Також прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. Таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором України.

Тепер зупинимось детальніше на п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», який серед основних засад діяльності прокуратури, закріплює принцип незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків [9], також у ч. 1 ст. 36 КПК України закріплено, що прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог цього Кодексу, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється [26].

Ми вважаємо, що принцип незалежності прокурора у своїй діяльності є одним із основоположних галузевих принципів права. Сутність принципу незалежності в тому, що прокурор у своїй діяльності керується вимогами правових норм, а також власним внутрішнім переконанням. 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 Закону України «Про прокуратуру».

На нашу думку, даний принцип має дві сторони: 1) прокурор не підкорюється будь-яким органам влади і управління; 2) прокурор не підкорює собі будь-які інші органи. Він здійснює нагляд, але не управління піднаглядовими суб'єктами.

Також, слід виділяти дві сторони незалежності прокурорів: організаційну та функціональну. Організаційна незалежність виражається у тому, що органи прокуратури не належать до системи інших державних органів та не підпорядковуються їм, навіть з урахуванням Закону про внесення змін до Конституції України від 02 червня 2016 р. [27], відповідно до якого статті про прокуратуру містяться у розділі «Правосуддя»; питання щодо підпорядкування прокуратури органам судової гілки влади не порушується.

Л. О. Європіна виділяє індивідуальну незалежність прокурора, яка забезпечується шляхом запровадження прозорості, недискримінаційної та демократичної процедури добору й призначення на посаду (незалежно від специфіки процедур добору на службу і призначення на посаду визначальними критеріями є наявність профільної вищої освіти, високий рівень професійної кваліфікації, досвід практичної роботи, моральні якості кандидата), гарантованості перебування на посаді упродовж усієї каденції за умови сумлінного виконання службових обов'язків, гідного грошового та матеріального забезпечення, надання реальної можливості кар'єрного зростання (шляхом запровадження спеціальних кваліфікаційних іспитів для кандидатів на заміщення вищестоящих посад та справедливої системи об'єктивного оцінювання рівня теоретичної і практичної підготовки кандидатів), особливої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення професійних правових і деонтологічних стандартів, забезпечення умов для постійного підвищення професійної кваліфікації тощо [3, с 87]. Цілком поділяємо цю думку.

Сьогодні в Україні цей принцип передбачає не тільки незалежність органів прокуратури та її співробітників від органів влади. Так, згідно абз. 1 ст. 7 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів [28] 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.

Як вбачається, мова йде про незалежність від наступних суб'єктів: 1) від органів державної влади та їх посадових осіб; 2) від органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Така незалежність допомагає у законодавчо закріпленій забороні вказаних суб'єктів втручатися у діяльність прокурора, встановлення обмежень з метою недопущення вчинення тиску на прокурора у його діяльності. Вважаємо, що даний перелік є надто вузьким і має бути суттєво розширеним, оскільки у такому випадку є загроза впливу на органи прокуратури та підриву її незалежності з боку суб'єктів, які залишились поза увагою в даній правовій нормі.

На практиці тиск на прокурорів є поширеним явищем. Різні кола суб'єктів застосовують правові механізми, що часто не узгоджуються між собою. Такі ситуації мають місце, зокрема, при направленні скарг народними депутатами України у кримінальних провадженнях, які не є учасниками таких проваджень. Можна говорити, що у такий спосіб вчиняється тиск на прокурора через механізми, що передбачені в Законі України «Про статус народного депутата» [29]. Однак, таке втручання суперечить положенням КПК України [26]. Виходом з такої ситуації вважаємо обмеження на законодавчому рівні права на втручання у діяльність прокурора, обмеження на подання скарг та звернень з цього приводу суб'єктами, які згідно КПК України не є учасниками кримінального провадження.

Тому слід доповнити цю норму законодавства, включивши до переліку не тільки органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а і громадські об'єднання, громадські організації, органи воєнного управління, органи контролю, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано можуть впливати, тиснути чи втручатися у діяльність прокурора.

Висновки

Оскільки принцип незалежності прокурора є основоположним для всієї діяльності прокурора і цю думку поділяють більшість дослідників, включаючи і нас, ми пропонуємо його закріпити на конституційному рівні, доповнивши ч. 2 ст. 131-1 Основного Закону наступним змістом: «Організація та діяльність прокуратури визначається законом, є незалежною, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального або іншого впливу, тиску на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків та функцій прокуратури чи незаконного втручання у його професійну діяльність».

Також пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» і викласти її у наступному формулюванні: «При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність осіб, що не мають на те законних повноважень, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадських об'єднань та інших громадських формувань, органів військового управління, органів контролю, їх посадових та службових осіб, органів управління, комерційних та некомерційних організацій, політичних партій, засобів масової інформації, банків та фінансових установ, їх керівників та службових осіб, а також фізичних осіб та інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано можуть впливати на діяльність прокурора, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність».

Список використаних джерел

1. Бисага Ю. М. Незалежність як ключовий принцип діяльності прокуратури: загальні засади реалізації. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Серія ПРАВО. Випуск 74: частина 2. С. 196–198.
2. Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / Нац. ун-т. Одеська юрид. акад. Одеса, 2018. 225 с. *Репозитарій (архів) eNUOLAIR Національного університету Одеська юридична академія*. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10683?show=full&locale-attribute=uk>.
3. Європіна Л. О. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 74–85. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/11-2016/evropina.pdf>
4. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2002. 205 с.
5. Подкопаєв С. В. До питання про модернізацію засад (принципів) організації та діяльності прокуратури в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2020. № 25. С. 224–229. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/291>.
6. Проневич О. С. Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4 (67). С. 6–16. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/250664ac-9e8b-46e6-9d53-dc7a80835561>
7. Савранчук С. Л. Засади діяльності органів прокуратури. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2018. лютий. С. 68–71. http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/1/part_2/15.pdf
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
10. Великий тлумачний словник української мови / за ред.: В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с. URL: <https://archive.org/details/velykyislovnyk>.
11. Французько-український словник. Українсько-французький словник: два в одному томі / під заг. ред. В. Бусела. Київ, Ірпінь: Перун, 2012. 1104 с.
12. Сидоренко О., Тесленко В., Заворона А., Сидоренко І. Словник українсько-англійський та англійсько-український: 120 000 слів. Харків: Юрайт, 2015. 836 с.
13. Сухонос В. В. Теорія держави і права: підручник. Суми: Університетська книга, 2014. 544 с.
14. Загоруй Л. М. Елементи характеристики принципу свободи фізичної особи. *Юридичний вісник*. 2015. № 3 (36). С. 37–41. URL: <https://jrnl.nau.edu.ua/index.php/UV/article/view/9636/12181>.
15. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с. URL: <https://constitutionalist.com.ua/osnovopolozhni-pryntsypy-prava-zmistovna-kharakterystyka/>.
16. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2012_2_11.
17. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / НАН України, Ін-

- т держ. і права ім. В. М. Корецького, Нац. ун-т Одеська юридична академія. Одеса, 2002. 467 с.
18. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. 375 с.
 19. Бараннік Р. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України. Навчальний посібник. Київ: Дакор, КНТ, 2008. 348 с.
 20. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 р.: ратифіковано Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
 21. Статут Ради Європи: від 05.05.1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text.
 22. Американська конвенція про права людини від 22.11.1969 р. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rzoas3con.html>.
 23. Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86-th plenary session (Venice, 25–26 March 2011). *Council of Europe*. URL: <http://www.venice.coe.int>.
 24. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text>.
 25. Кравчук В. М. Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 235–239. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/1/45.pdf>.
 26. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
 27. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>.
 28. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27.04.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>.
 29. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>.