

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.13

ПРИНЦИП ПОЛІТИЧНОЇ НЕЙТРАЛЬНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

**Проців Н.І.,
студентка ІV курсу**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена характеристиці принципу політичної нейтральності прокуратури як новели Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. У даній науковій праці проведений детальний аналіз законодавства України, практики Європейського суду з прав людини та теоричних основ з даного питання. З метою врегулювання проблемних аспектів, виявлених у процесі дослідження, запропоновані зміни до законодавства в частині забезпечення механізму реалізації політичної нейтральності органів прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, прокурор, принципи прокуратури, політика, політична нейтральність.

Проців Н.И. / ПРИНЦИП ПОЛИТИЧЕСКОЙ НЕЙТРАЛЬНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Украина

Статья посвящена характеристике принципа политической нейтральности прокуратуры как новеллы Закона «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года. В данной научной работе проведен детальный анализ законодательства Украины, практики Европейского суда по правам человека и теоричних основ по данному вопросу. С целью урегулирования проблемных аспектов, обнаруженных в процессе исследования, предложены изменения в законодательство в части обеспечения механизма реализации политической нейтральности органов прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, принципы прокуратуры, политика, политическая нейтральность.

Protsiv N.I. / THE PRINCIPLE OF POLITICAL NEUTRALITY OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE / Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

The article is devoted to the characteristic of the principle of political neutrality of the Public Prosecutor's Office. The detailed analysis of the legislation of Ukraine, the practice of the European Court of Human Rights and theory on this subject was made in this scientific work. In accordance with problem issues, which were identified in this article, the author offers to change the law for the purpose of implementation mechanism of political neutrality of the Public Prosecutor's Office. The article offers the definition of political neutrality of the Public Prosecutor's Office and the mechanism of its implementation which are essential to ensure independent and impartial investigation.

The author identifies problem areas and suggests ways out. A prosecutor shall refrain from membership in political parties; attendance at political gatherings and events; contributing to political parties or campaigns taking part publicly in controversial political discussions except in respect of matters directly affecting the operation of the prosecutor's offices, the independence of the judiciary or fundamental aspects of the administration of justice; signing petitions that may influence a political decision.

The prosecutor shall act in a politically neutral manner and should not attempt to interfere with the legitimate policy decisions or actions of public authorities.

To sum up, the author offers the definition of political neutrality of the Public Prosecutor's Office as the activity of prosecutors under the law with regard to the political situation in the state, during which they are required to carry on legitimate claims of people objectively and impartially, notwithstanding party affiliation of these people and their personal beliefs.

Key words: prosecution, prosecutor, principles of prosecution, policies, political neutrality.

Принципи діяльності прокуратури ставали предметом обговорення все частіше з проголошенням незалежності України. Разом із тим чи не вперше на території України принципам організації та діяльності прокуратури була присвячена окрема стаття в Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» (1979 р.), де був викладений зміст цих принципів[1]. Це є свідченням того, що правотворці намагались закріпити основні засади ще в радянський час, проте, крім безпосереднього їх поміщення в норму права, потрібно розробити дієвий механізм їх реалізації, що є проблемою і до сьогодні в Україні.

Під словом «принцип» (від латинського *principium*) можна розуміти: начало, основу, основне вихідне положення, засаду, переконання тощо. Суттєвим для будь-якого поняття є його визначення, що і розкриває його зміст. Принцип – це керівна, фундаментальна ідея, основне правило поведінки, центральне поняття, основа системи, у нашому випадку – системи принципів організації та діяльності прокуратури і системи знань про них[2, с. 6].

5 листопада 1991 року був прийнятий Закон України «Про прокуратуру», стаття 6 якого присвячена принципам організації і діяльності прокуратури. У новому зако-

ні «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року з'явилися положення щодо засад діяльності прокуратури, де були поміщені принципи, які не мали свого відображення в попередніх законах. До них, зокрема, належить принцип політичної нейтральності прокуратури. Це є новелою закону «Про прокуратуру», що обумовлена сучасним станом прокуратури та докорінним реформуванням усієї системи влади. Адже Україна перебуває на етапі побудови незалежної і нової прокуратури, для чого вже було введено в дію низку реформ.

Питанню політичної нейтральності прокуратури були присвячені праці Н.В. Муравйова, В. Т. Маляренка, О.І. Медведька, В.В. Сухоноса, В.П. Остапчука Разом із тим цей принцип і досі малодосліджений в українській доктрині, а тому являє собою особливий інтерес для наукового аналізу. Визначення політичної нейтральності органів прокуратури та механізму її реалізації має надзвичайно велике значення для забезпечення справедливої, незалежної та незаангажованої діяльності прокурорів усіх рівнів як на стадії досудового розслідування чи процесуального керівництва, так під час представництва інтересів громадян. Тому мета моєї роботи – дослідити законодав-

ство України, доктрину, практику Європейського суду з прав людини та міжнародні стандарти з цього питання, виявити проблемні аспекти та запропонувати шляхи їх вирішення шляхом внесення змін до законодавства, що регулює питання діяльності органів прокуратури.

Тлумачення принципу політичної нейтральності прокуратури слід шукати в Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затвердженому наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123. Стаття 7 цього нормативно-правового акта говорить про незалежність та самостійність, політичну неупередженість та толерантність. Зокрема, йдеться про те, що працівники прокуратури зобов'язані виконувати свої службові повноваження політично неупереджено та нейтрально, не використовувати їх в інтересах політичних партій або окремих політиків, громадських об'єднань. Можна зробити висновок, що діяльність прокурора не пов'язана з політичною ситуацією в країні, окрім того, що прокурори не можуть бути піддані впливу тих чи інших політичних сил, їхня діяльність є абсолютно несумісною з політикою. У статті 19 йдеться про те, що працівник прокуратури не може належати до політичних партій, об'єднань та рухів, брати участь у будь-якій політичній діяльності, передвиборній агітації та залучати до них підпорядкованих працівників, демонструвати свої політичні переконання та вчиняти інші дії, що можуть бути розцінені як його особливе ставлення до певної політичної сили. Він не має права суміщати виконання своїх службових обов'язків з іншою діяльністю, крім визначеної законодавством [3].

У контексті висвітлення сутності такого принципу, як політична нейтральність прокуратури, варто звернутися до Н.В. Муравйова, який писав про те, що наука справедливо протестує проти будь-якого політичного забарвлення прокурорської діяльності. Однак це питання значною мірою втратило своє значення там, де немає боротьби політичних партій, де уряд ототожнюється з єдиною й неподільною державною владою. Так, у Росії питання про політичну тенденційність прокурорської діяльності є питанням пустим, і, як зазначає Н.В. Муравйов, російська практична дійсність не дає ніякого ґрунту для чогось подібного [4, с. 34].

Водночас звернімося щодо цього питання й до наукових робіт В. Т. Маляренка, який наголошує на тому, що в Україні до сьогодні зберігається уявлення про прокуратуру як служника, який повинен забезпечити захист інтересів певних політичних сил, які перебувають при владі. При цьому зі зміною політичних сил у владних структурах обов'язково йдуть спроби змінити прокурора, поставити на чолі прокуратури «свою» людину. А це значить, що йде прагнення через «свого» Генерального прокурора мати «своїх» прокурорів в областях, містах і районах, «свою» законність і конституційність, златати політичних та інших опонентів і конкурентів [5, с. 8].

На нашу думку, слід особливу увагу приділити питанням політичної нейтральності прокурорів вищого рівня, зокрема Генерального прокурора. Вважаємо, інститут Генерального прокурора не може бути політичною посадою, належати до тієї чи іншої партії або ж займатися політичною діяльністю чи лобіювати інтереси окремих політичних сил. Останнє обумовлено тим, що інститут Генерального прокурора України є одним із ключових елементів усієї системи стримувань і противаг. Окрім цього, Генеральний прокурор покликаний забезпечувати злагоджену організацію та роботу централізованої системи органів прокуратури України. Саме від нього залежить, чи буде прокуратура на місцях незалежною та незаангажованою.

Під час висвітлення змістовної сутності цього принципу варто проаналізувати праці В.П. Остапчука, який у результаті проведеного наукового дослідження дійшов висновку, що слід говорити про поступове втягування прокуратури під політичний вплив і політичну залежність ще

з перших кроків незалежності держави. Парадоксально, проте сталося так, що сили, які вели Україну до незалежності та йшли до влади на хвилях нищівної критики політичного впливу на прокуратуру й необхідності його заборони, прийшовши до влади, виявляли бажання впливати на прокуратуру, передусім на її кадри й інші чинники [6, с. 5].

Повернемось до радянських часів, де Генеральний прокурор СРСР, Прокурор Української РСР лише формально призначалися відповідно Верховною Радою СРСР і Генеральним прокурором СРСР. Фактично ж вони призначалися рішенням органів КПРС, КПУ і несли перед ними відповідальність за свою діяльність. Проте й сьогодні в умовах політичного плюралізму й багатопартійності політичний вплив на прокурорів не припинився, лише суб'єктів такого впливу побільшало, що обумовлюється цією ж багатопартійністю. Причому грубий тиск поєднується із завуальованим і здійснюється шляхом натяків та обцянок. Він відбувається не лише на державному, а й на місцевому рівні через наявність осередків політичних партій у регіонах, містах і районах. У ролі «агентів впливу» на прокуратуру з боку різних політичних сил виступають деякі засоби масової інформації, які оцінюють у своїх публікаціях ті чи інші рішення прокурорів лише з точки зору того, яким політичним силам це вигідно, абсолютно не цікавлячись юридичною стороною справи [7, с. 264].

Окрім того, О.І. Медведько також пише, що на адресу Генерального прокурора України часто висувуються різні звинувачення, в тому числі й у непрофесіоналізмі. Однак для цього використовуються здебільшого не юридичні, а інші аргументи на кшталт «у чий інтерес», «кому вигідно», «на чий замовлення» тощо. Саме тому крок за кроком у суспільну свідомість проштовхується думка про те, що Генеральний прокурор України є не стільки державним, скільки політичним діячем, а тому повинен грати за тими ж правилами, що й решта політиків [8, с. 34]. Таким чином, в українського народу сформувалася недовіра до прокурорів, адже існує думка, що вони – політичні фігури, а таму лобіюють інтереси політиків, а не народу.

Отже, доцільною є пропозиція В.В. Сухоноса, який пише, що Закон України «Про прокуратуру» має містити спеціальний перелік заборон вчиняти дії, які можуть розглядатися як прояви політичної заангажованості. Тому відповідну норму Закону України «Про прокуратуру» доцільно, на його думку, викласти в такій редакції: «Політична нейтральність прокуратури:

1. Прокурор під час виконання службових обов'язків повинен об'єктивно й неупереджено здійснювати свої повноваження незалежно від особистих політичних переконань чи поглядів.

2. Прокурор немає права демонструвати політичні переконання або погляди та вчиняти інші дії, які в будь-якій формі засвідчують його особливе ставлення до політичних партій, виборчих блоків або справляють враження такого ставлення.

3. Прокурорам забороняється:

а) використовувати своє службове становище, майно та інші матеріальні ресурси органу прокуратури для здійснення політичної діяльності;

б) залучати підлеглих йому осіб до участі в політичній діяльності;

в) брати участь у політичних публічних дебатах;

г) проводити політичну, в тому числі передвиборчу, агітацію;

д) використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків і поза цим, у тому числі на приміщеннях, одязі, транспортних засобах тощо» [7, с. 261-262].

Неодноразово Європейське Співтовариство звертало увагу на політичну заангажованість української прокуратури та недоліки законодавства щодо цього питання.

Згідно з висновком щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухваленим Венеціанською Комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12-13 жовтня 2012), його розробники зробили акцент на розвиток в Україні незалежної та політично нейтральної прокурати. Венеціанська комісія особливо схвально відмітила появу такої засади, як політична нейтральність, у новому законі і курс на побудову нової незалежної прокуратури[9].

Враховуючи міжнародну практику, не слід забувати про рішення Європейського суду з прав людини (далі – Суд) щодо політичних переслідувань і визнання їх такими стосовно українських громадян. Зокрема, у справі «Луценко проти України» Суд дійшов до висновку, що дана справа є політичним переслідуванням через низку причин, а саме: не було наведено індивідуальних підстав для підтвердження необхідності застосування тримання під вартою Луценка, суд обгрунтував тримання під вартою тим фактом, що він та його адвокат занадто повільно ознайомилися з матеріалами справи, що становить порушення пункту 3b статті 6 Європейської конвенції з прав людини, упереджене ставлення суддів, у справі Луценка адвокат скаржився на те, що він отримав повідомлення із суду про призначення засідання, на якому мало розглядатися питання продовження строку тримання під вартою, лише за 15 хвилин до його початку – таким чином, українські суди і прокуратуру не можна вважати незалежними і політично нейтральними. Суд зафіксував шість різних порушень права на свободу й особисту недоторканність, яке захищається статтею 5 Європейської конвенції. Суд визнав два порушення §1 статті 5. По-перше, законність затримання Луценка не досліджувалась українськими судами, і воно було визнано Судом свавільним. По-друге, названі державою причини утримання під вартою – повільне ознайомлення з матеріалами справи, невизнання своєї вини та надання інтерв'ю ЗМІ – порушують такі аспекти права на справедливий суд, як право не свідчити проти себе та презумпцію невинуватості, а можливість скористатися правом на свободу слова не становила жодного правопорушення. Суд наголошує, що стаття 5 Конвенції гарантує основоположне право на свободу та недоторканність, яке є найважливішим у «демократичному суспільстві» у розумінні Конвенції, що була порушена в кримінальному провадженні проти Луценка. У своїх поданнях до Суду Луценко скаржився, що судові провадження щодо нього та його затримання були використані державними органами для усунення його від політичного життя та участі в майбутніх парламентських виборах. Суд вирішив, що ця скарга має розглядатись за статтею 18 Конвенції, яка передбачає: «Обмеження, дозволені згідно з [цією] Конвенцією щодо зазначених прав

і свобод, не застосовуються для інших цілей, ніж ті, для яких вони встановлені». Так, Суд зазначив, що стаття 18 Конвенції не має самостійного значення і може бути застосована лише в поєднанні з іншими статтями Конвенції, Суд розглядав твердження заявника за статтею 18 Конвенції у поєднанні з його скаргою за статтею 5 Конвенції. У результаті, Суд визнав арешт Луценка політичним переслідуванням. Про це свідчить визнання Судом порушення державою статті 18 Конвенції у сукупності зі статтею 5: застосування норм КПК про позбавлення волі з іншими, не передбаченими КПК, цілями при ухваленні рішення про взяття під варту і подальшому утриманні під вартою. Таке порушення в Україні визнано Судом вперше. Суд не назвав цілі політичними, але це прямо випливає з аргументації Суду. Цікаво, що в заяві Луценка до Страсбурзького суду відсутні твердження про порушення статті 18. Але Суд сам на стадії комунікації поставив питання, чи мало воно місце[10].

Вважаємо, що принцип політичної нейтральності прокуратури є досить актуальним і має право на самостійне існування. Його закріплення в такому вигляді у новому законі «Про прокуратуру» має визначальне значення і відповідає вимогам сучасності. Разом із тим проблемним залишається питання його реалізації, особливо в умовах реформування всієї системи органів державної влади. Тому пропонуємо внести зміни до нового Закону України «Про прокуратуру» і викласти статтю «Політична нейтральність в діяльності органів прокуратури» в такій реакції:

Політична нейтральність у діяльності органів прокуратури – це здійснення прокурорами своїх повноважень в межах закону з урахуванням політичної ситуації в державі в цілому, під час якого вони зобов'язані об'єктивно і неупереджено виконувати законні вимоги осіб, яким підпорядковуються, незалежно від партійної приналежності цих осіб та своїх особистих переконань.

Прокурор не може демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії, що будь-яким способом можуть засвідчувати його особливе ставлення до певних політичних сил, партій чи блоків. Забороняється використовувати партійну символіку під час виконання службових обов'язків і поза цим, у тому числі на приміщеннях, одязі, транспортних засобах тощо.

Прокурор не має права утворювати політичні партії, блоки та бути їх членом, брати участь у страйках та акціях громадської непокорі, передвиборній агітації та політичних публічних дебатах.

Прокурор повинен діяти в політично нейтральній манері і не повинен намагатися перешкоджати законній політиці, рішенням чи діям публічної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон «О прокуратуре СРСР» от 30 ноября 1979 года. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm>.
2. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис...кандидата юр.наук: 12.00.10/Малюга В.І. – К.,2002.-205с.
3. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затверджений наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123 [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992.
4. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : [пособие для прокурорской службы] : в 2 т. / Н.В. Муравьев. – М. Университетская типография, 1889 – . – Т. 1. – 1989. – 562 с.
5. Маляренко В. Т. Слово судді про прокурора і прокуратуру / В.Т. Маляренко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 7–15.
6. Остапчук В.П. Проблеми прокуратури у контексті її взаємовідносин з політичною владою в Україні / В.П. Остапчук // Урядовий кур'єр. – 2005. – С. 5.
7. Сухонос В.В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : [монографія] / В.В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2010. – 328 с.
8. Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України : [монографія] / О.І. Медведько. – Одеса : Юридична література, 2010. – 224 с.
9. Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), схвалений Венеціанською Комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12-13 жовтня 2012) на основі коментарів пана Джеймса Гамільтона (тимчасового члена комісії, Ірландія), пана Йоргена Стіна Соренсена (члена комісії, Данія), пані Ганни Сухоцької (члена комісії, Польща) [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf.
10. Справа «Луценко проти України» (Заява № 6492/11) [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_852.