



УДК 347.963

ПРИНЦИП ПОЛИТИЧЕСКОЙ НЕЙТРАЛЬНОСТИ ПРОКУРОРОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ИМИ ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ

Дмитрий ДЬЯЧКОВ,
аспирант

Национального университета «Одесская юридическая академия»

АННОТАЦИЯ

В статье предлагается внедрить в законодательство Украины принцип политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры, анализируется содержание этого принципа. Акцентируется внимание на том, что этот принцип является принципом деятельности прокуратуры, а не принципом ее организации. Обосновано, что в соответствии с этим принципом прокуроры при осуществлении функций прокуратуры должны быть политически нейтральными, не вправе вмешиваться в политическую жизнь государства, использовать свои полномочия для достижения политических результатов. По результатам исследования вносятся предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, принцип, принцип организации, принцип деятельности, политическая нейтральность.

PRINCIPLE OF POLITICAL NEUTRALITY OF PROSECUTORS IN THE IMPLEMENTATION OF THE PROSECUTOR'S FUNCTIONS

Dmitriy DAYCHKOV,

Graduate Student of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

The article proposes to introduce in the legislation of Ukraine the principle of political neutrality of prosecutors when they perform the functions of the prosecutor's office and analyze the content of this principle. Attention is focused on the fact that this principle is the principle of the activity of the prosecutor's office, and not the principle of its organization. It is justified that in accordance with this principle prosecutors should be politically neutral when exercising the functions of the prosecutor's office, they do not have the right to interfere in the political life of the state, to use their powers to achieve political results. According to the results of the study, proposals are made to improve the legislation.

Key words: prosecutor's office, prosecutor, principle, principle of organization, principle of activity, political neutrality.

REZUMAT

Articolul propune introducerea în legislația Ucrainei a principiului neutralității politice a procurorilor atunci când aceștia îndeplinesc funcțiile procuraturii și analizează conținutul acestui principiu. Atenția se concentrează asupra faptului că acest principiu este principiul activității procuraturii, și nu principiul organizării sale. Se justifică faptul că, în conformitate cu acest principiu, procurorii trebuie să fie neutri din punct de vedere politic în exercitarea funcțiilor procuraturii, nu au dreptul să intervină în viața politică a statului, să-și folosească puterile pentru a obține rezultate politice. Potrivit rezultatelor studiului, se fac propuneri de îmbunătățire a legislației.

Cuvinte cheie: procuratura, procuror, principiu, principiu de organizare, principiu de activitate, neutralitate politică.

Постановка проблемы. В законодательстве и правовой науке выделяется принцип политической нейтральности прокуратуры как принцип деятельности прокуратуры, однако его содержание определяется через вопросы организации прокуратуры. В связи с этим возникают вопросы правильного понимания принципа, содержанием которого была бы политическая нейтральность прокуратуры и прокуроров и соответственно правильного названия этого принципа.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы, в настоящее время практически нет работ, в которых бы с точки зрения действующего законода-

тельства исследовался принцип, содержанием которого была бы политическая нейтральность прокуратуры и прокуроров.

Состояние исследования. Отдельные особенности принципа прокуратуры, содержанием которого была бы политическая нейтральность прокуратуры и прокуроров, изучали Д. Добровольский, Л. Европина, М. Косюта, А. Медведько, М. Мычко, Н. Процив и другие, труды которых и послужили научной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является определение и анализ принципа политической нейтральности проку-

ров при осуществлении ими функций прокуратуры, формулирование предложений по усовершенствованию законодательства.

Изложение основного материала. Часть 1 ст. 3 Закона Украины «О прокуратуре» одним из принципов деятельности прокуратуры предусматривает принцип политической нейтральности прокуратуры.

Слово «нейтральный» («нейтральность» является существительным к «нейтральный») обозначает того, который не принадлежит, не касается ни одной из сторон, стран и т. д., не присоединяется к одной из сторон (в борьбе, дискуссии, споре и т. д.), а сохраняет



нейтралитет [1, с. 326–327]. В связи с этим общее понимание принципа политической нейтральности прокуратуры как принципа деятельности обозначает то, что прокуратура в своей деятельности не должна преследовать политические цели, вмешиваться в политику, не должна поддерживать одну из политических сторон общества, не должна присоединяться к одной из сторон в политической борьбе, дискуссии, споре, а должна сохранять нейтралитет.

По мнению Л. Европиной, политическая нейтральность прокуратуры как специальный принцип обозначает то, что прокурор не может принадлежать к политической партии, участвовать в политических акциях, митингах, забастовках. Нарушение этого принципа влечет за собой невозможность пребывания лица на прокурорской должности и вероятное его увольнение [2, с. 82]. Между тем, считаем, что такое понимание принципа политической нейтральности прокуратуры в науке является достаточно упрощенным. Такой подход свидетельствует о восприятии принципа политической нейтральности как принципа организации прокуратуры, что является ошибочным. Организация прокуратуры как политически нейтрального института не нужна без обеспечения политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры. При этом основой здесь является собственно эта функциональная составляющая политической нейтральности прокуроров, а организационная политическая нейтральность прокуратуры как института является более производной и должна восприниматься как гарантия существования функциональной нейтральности. Следовательно, более приемлемым, на наш взгляд, является введение в законодательство и рассмотрение в науке принципа с соответствующим названием «принцип политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры» как принципа деятельности прокуратуры. При этом содержанием этого принципа является политическая нейтральность прокуроров в их деятельности, а вопросы организации прокуратуры как политически нейтрального института фактически являются лишь гарантией существования политической нейтральности прокурора.

В связи с этим следует указать на недостатки законодательства. Закон «О прокуратуре», по нашему мнению, определяет принцип политической нейтральности прокуратуры больше как принцип деятельности, однако по своему содержанию больше рассматривает его как принцип организации прокуратуры. Это выводится с того, что субъектом политической нейтральности Закон считает прокуратуру, а не прокуроров, хотя вряд ли законодатель, предусматривая принцип политической нейтральности прокуратуры, имел в виду что-то другое, а не идею политической нейтральности прокуроров. В связи с этим, на наш взгляд, п. 6 ч. 1 ст. 3 Закона «О прокуратуре» необходимо было бы изложить в такой редакции: «6) политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры».

Более основательное понимание содержания принципа политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры как принципа деятельности прокуратуры, в отличие от Закона «О прокуратуре», содержит Кодекс профессиональной этики и поведения работников прокуратуры [3]. Так, ч. 3 ст. 7 Кодекса предусматривает, что работник прокуратуры обязан выполнять свои служебные полномочия политически беспристрастно и нейтрально, не использовать их в интересах политических партий или отдельных политиков, общественных объединений (ч. 1 ст. 19 Кодекса).

Анализируя принцип политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры, необходимо отметить, что несмотря на то, что возглавляющие прокуратуру Украины прокуроры являются представителями политических сил (так, например, в прессе небезосновательно действующего Генерального прокурора Ю. Луценка считают представителем политической партии «Блок Петра Порошенко «Солидарность», а его первого заместителя Д. Сторожука – представителем политической партии «Народный фронт»), объективно достаточно сложно привести прямые доказательства политической заинтересованности прокуроров, участия их в политической жизни страны через выполнение ими своих полномочий. Однако, как показывает практика,

случаи вероятного участия прокуроров в тех или иных политических акциях дают возможность обществу говорить о приверженности прокурора той или иной политической силе.

Так, например, решением члена квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров А. Ковальчука от 05.12.2017 г. было открыто дисциплинарное производство в отношении первого заместителя Генерального прокурора Д. Сторожука. Как усматривается из дисциплинарной жалобы, Д. Сторожук вроде бы грубо нарушил правила прокурорской этики, когда принял участие в съезде политической партии «Народный фронт». Согласно кодексу профессиональной этики и поведения, прокурор не может принимать участие в политических акциях и публично демонстрировать свои политические убеждения [4].

Более опасными для общества в случае их наличия (и более латентными, на наш взгляд) являются злоупотребления прокурорами своими полномочиями, направленными на политические преследования за, например, оппозиционную деятельность. Такие обвинения в Украине звучали на протяжении всего существования прокуратуры независимой Украины. Учитывая особенности украинской политики и фактическое отсутствие в Украине политиков, в жизни которых не было бы «темных пятен» и не было бы оснований для их очевидного правосудного преследования, политический характер приобретает даже так называемое «выборочное правосудие», когда одних политиков (оппозиционных или неудобных для власти) преследуют, а других, которые являются удобными, за те же действия не трогают. Предотвратить возникновение таких случаев и последующих обвинений в адрес прокуратуры, надуманных или реальных, можно только реально воплотив в жизнь принцип политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры.

Признавая принцип политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры как принцип деятельности, нельзя не преуменьшать значение его гарантий, имеющих организационную составляющую, в частности, политически



нейтральной процедуры назначения прокуроров на должности.

Анализируя особенности практики в Украине при назначении на прокурорские и судебские должности, В. Маляренко в 2008 г. отмечал, что в Украине до сих пор сохраняется представление о прокуратуре как рабе, который должен обеспечить защиту интересов определенных политических сил, находящихся у власти. При этом с изменением политических сил во властных структурах обязательно идут попытки изменить прокурора, поставить во главе прокуратуры «своего» человека. А это значит, что идут попытки через «своего» Генерального прокурора иметь «своих» прокуроров в областях, городах и районах, «свою» законность и конституционность [5, с. 8]. К сожалению, приходится констатировать, что такая практика действительно существовала не только до 2008 г., но и существует до сих пор. Действительно, доказательством такого влияния политики на прокуратуру была постоянная смена Генерального прокурора Украины, которая зачастую происходила в связи со сменой власти в стране, несмотря на то, что срок его полномочий еще не заканчивался.

С расширением независимости прокурора при осуществлении им прокурорской деятельности и с внедрением конкурсных основ при назначении прокуроров на должности по результатам реформирования прокуратуры, очевидно, должны быть нивелированы возможности политиков лоббировать своих кандидатов на административные должности в прокуратуре. В результате реформирования прокуратуры такое политическое влияние уменьшено в связи с созданием Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуратуры и передачей ей отдельных полномочий по назначению прокуроров на должности. Между тем, попытки реализации политического интереса еще существуют в назначении на должность самого Генерального прокурора. Попутно следует отметить, что в аспекте содержания принципа политической нейтральности особого внимания требует исследование именно процедуры назначения и увольнения Генерального прокурора и особенностей его деятельности, что объясняется

тем правовым положением, которое он занимает.

Так, согласно ст. 131-1 Конституции Украины и ч. ч. 1, 2 ст. 40 Закона «О прокуратуре», прокуратуру в Украине возглавляет Генеральный прокурор, которого назначает на должность и освобождает от должности с согласия Верховной Рады Украины Президент Украины. Срок полномочий Генерального прокурора составляет шесть лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Генерального прокурора два срока подряд.

История с изменением требований к должности Генерального прокурора и назначением действующего на сегодня Генерального прокурора Ю. Луценко из числа народных депутатов Украины, главы крупнейшей фракции в парламенте, наталкивает на мысль о существовании в процедуре назначения Генерального прокурора политической составляющей. И это неудивительно, учитывая то, что субъектами назначения являются собственно субъекты политики – Президент Украины и Верховная Рада Украины. Обусловленным политическими договоренностями кажется и назначение первым заместителем Генерального прокурора тоже действующего на то время народного депутата – представителя коалиционной фракции в парламенте Д. Сторожука. В связи с этим, на наш взгляд, нужно согласиться с мнением Н. Процив, что особое внимание следует уделить вопросам политической нейтральности прокуроров высшего уровня, в частности Генерального прокурора [6, с. 253].

Рассматривая высказанную выше политическую составляющую в назначении действующих Генерального прокурора и его первого заместителя как более чем предположение, считаем, что существующий порядок назначения Генерального прокурора не может обеспечить его политическую нейтральность в деятельности. На наш взгляд, с целью обеспечения политической нейтральности в деятельности прокуратуры целесообразно отойти от назначения Генерального прокурора Президентом и участия в этом процессе Верховной Рады Украины.

В науке были высказаны различные мнения по улучшению процедуры назначения Генерального прокурора. Так, например, М. Косюта предложил пред-

усмотреть согласование внесения представления о назначении на должность Генпрокурора с Высшим советом юстиции [7, с. 17]. По мнению А. Медведько, необходимо обеспечить прозрачность процесса согласования соответствующей кандидатуры в Администрации Президента с обсуждением альтернативных кандидатур, окончательно определять кандидатуру с учетом мнения Высшего совета юстиции, установить двухнедельный срок внесения представления по этому поводу в парламент после прекращения полномочий предыдущего прокурора [8, с. 122].

На наш взгляд, в целом можно было бы согласиться с включением в процесс назначения Генерального прокурора такого неполитического органа, которым был в свое время Высший совет юстиции (сейчас – Высший совет правосудия). Однако считаем, что это окончательно не решит проблему существования политической составляющей в процессе назначения Генерального прокурора. Более целесообразным было бы на сегодня передать эти полномочия Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров или даже предусмотреть эти полномочия за Всеукраинской конференцией прокуроров как высшим органом прокурорского самоуправления. Указанное полностью бы нивелировало влияние политической составляющей на назначение Генерального прокурора и, как следствие, на его деятельность.

Организационные гарантии принципа политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры содержатся и в ряде других положений законодательства, устанавливающих те или иные ограничения на политическую деятельность прокуроров.

Так, действующий Закон «О прокуратуре» предусматривает, что прокурор не может принадлежать к политической партии, участвовать в политических акциях, митингах, забастовках (ч. 3 ст. 18 Закона); прокуроры не могут быть членами политических партий (ст. 6 Закона «О политических партиях в Украине»); пребывание в должности прокурора несовместимо с пребыванием в должности в любом органе государственной власти, другом государственном органе, органах местного самоуправления и с представительским мандатом на го-



сударственных выборных должностях (ч. 1 ст. 18 Закона «О прокуратуре»); на прокурора распространяются ограничения относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности, определенные Законом «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» (ч. 2 ст. 18 Закона «О прокуратуре»). Указанные организационные гарантии принципа политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры в целом способствуют тому, что прокуратура (а фактически прокуроры как субъекты осуществления прокурорской деятельности) является политически нейтральной в своей деятельности. Однако необходимо признать, что некоторые из приведенных положений выглядят неубедительно в аспекте обеспечения политической нейтральности прокурора.

Так, анализируя положения ст. 18 Закона «О прокуратуре» относительно установления запрета прокурора на принадлежность к политической партии, его участие в политических акциях, митингах, забастовках, Д. Добровольский вполне обоснованно отмечает, что будучи активным членом какой-либо политической партии или блока, прекращение лицом членства непосредственно накануне назначения его на должность Генерального прокурора ставит целью в большей степени выполнение формальных требований закона, чем обеспечение реального политического нейтралитета руководителя прокурорской системы. Следовательно, целесообразно было бы, как это предлагает Д. Добровольский, устранить этот недостаток внесением изменений в Закон и установить определенный срок аполитичности кандидата на должность Генерального прокурора перед его назначением на должность [9, с. 123]. Считаем необходимым согласиться с таким предложением или вообще выбирать Генерального прокурора из числа действующих сотрудников прокуратуры, что также предотвратит его политическую предвзятость.

Выводы. Принципом политической нейтральности прокуроров при осуществлении ими функций прокуратуры является такой принцип деятельности прокуратуры, согласно которому прокуроры при осуществлении

функций прокуратуры должны быть политически нейтральными, не вправе вмешиваться в политическую жизнь государства, не вправе использовать свои полномочия в интересах политических партий или отдельных политиков, общественных объединений и т. п., влиять на проведение или не проведение политических мероприятий, митингов, забастовок, использовать свои полномочия с целью достижения политических результатов.

Список использованной литературы:

1. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І. Білодід (голова) та ін.; Акад. наук УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. Т. 5. Київ: Наук. думка, 1974. 840 с.
2. Євровіна Л. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. №3. С. 74–85.
3. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, схвалений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28.11.2012 р. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=182040.
4. Першого заступника генпрокурора перевірять через політику. URL: <https://www.vectornews.net/news/society/46451-pershogo-zastupnika-genprokurora-perevryat-cherez-poltiku.html>.
5. Маляренко В. Слово судді про прокурора і прокуратуру. Вісник Національної академії прокуратури України. 2008. № 2. С. 7–15.
6. Проців Н. Принцип політичної нейтральності в діяльності органів прокуратури. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 2. С. 252–254.
7. Косюта М. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру. Вісник прокуратури. 2007. № 7. С. 12–17.
8. Медведько О. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10; Національний університет «Одеська юридична академія». О., 2010. 215 с.
9. Добровольський Д. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. 195 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дьячков Дмитрий Сергеевич – аспирант Национального университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dyachkov Dmitry Sergeevich – Graduate Student of National University “Odessa Law Academy”

ds.dyachkov@gmail.com