

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.22>

## СВОБОДА ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ ТА СТАНДАРТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА: ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

**Коваль Т.В.,**  
*кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
Черкаського національного університету  
імені Богдана Хмельницького  
ORCID: 0000-0003-1150-328X*

**Коваль Т.В. Свобода вираження поглядів та стандарти діяльності прокурора: практика Європейського суду з прав людини.**

Статтю присвячено аналізу практики Європейського суду з прав людини щодо співвідношення етичних стандартів прокурорської діяльності з правом на свободу думки і слова. Автором розглянуто найбільш резонансі справи ЄСПЛ щодо публічних виступів працівників прокуратури – «Кевеші проти Румунії» (Kövesi v. Romania), Горяйнова проти України» (Goryaynova v. Ukraine), «Бріск проти Румунії» (Brisic v. Romania), «Каясу проти Туреччини» (Kayasu v. Turkey), «Гужа проти Молдови» (Guja v. Moldova). У них заявники оскаржували незаконні дії органів влади, зокрема звільнення з посади, через їх публічні виступи (публікація відкритого листа до Генерального прокурора у мережі Інтернет, інтерв'ю місцевій пресі, публікація офіційного прес-релізу, публічні заяви з критикою законодавчих реформ та ін.). У всіх справах Суд встановив порушення ст. 10 Європейської конвенції з прав людини (свобода вираження поглядів) і визнав покарання, застосовані до заявників, такими, що не відповідають закону.

Автором вказано, що культура спілкування прокурора, яка включає в себе публічні виступи, взаємодію з медіа, публікації у мережі Інтернет, є невід'ємною складовою його професійної етики. Це відображено як в національному (Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів), так і міжнародному (Будапештські керівні принципи, рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи) законодавстві. На думку Європейського суду з прав людини, прокурори, як і інші державні посадові особи, мають право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. Однак це право не є абсолютним. Воно обмежене їх професійним статусом, обов'язком зберігати професійну таємницю, не поширювати конфіденційну інформацію, підтримувати авторитет судової влади. Втім, це зовсім не означає, що прокурори не мають права виражати свою позицію з питань, які становлять значний суспільний інтерес (наприклад, реформи у сфері правосуддя, корупційні правопорушення в органах влади, зловживання вищих посадовців та ін.). Основними критеріями, які застосовує Суд у подібних справах, є законність та необхідність у демократичному суспільстві.

**Ключові слова:** стандарти діяльності прокурора, етика прокурора, Будапештські принципи, свобода вираження поглядів, медіа, Європейський суд з прав людини.

**Koval T.V. Freedom of expression and standards of prosecutor's activity: case law of the European Court of Human Rights.**

The article analyzes the case law of the European Court of Human Rights on the correlation of ethical standards of prosecutorial activity with the right to freedom of thought and speech. The author examines the most resonant ECHR cases concerning public statements by prosecutors – Kövesi v. Romania, Goryaynova v. Ukraine, Brisc v. Romania, Kayasu v. Turkey, and Guja v. Moldova. In these cases, the applicants challenged the unlawful actions of the authorities, including dismissal from office, through their public statements (publication of an open letter to the Prosecutor General on the Internet, interviews with the local press, publication of an official press release, public statements criticizing legislative

reforms, etc.). In all cases, the Court found a violation of Article 10 of the European Convention on Human Rights (freedom of expression) and recognized the punishments imposed on the applicants as not in accordance with the law.

The author points out that a prosecutor's culture of communication, which includes public speeches, interaction with the media, and publications on the Internet, is an integral part of his or her professional ethics. This is recognized in both national (the Code of Professional Ethics and Conduct for Prosecutors) and international (the Budapest Guidelines, the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe) legislation. According to the European Court of Human Rights, prosecutors, like other public officials, have the right to freedom of thought and speech, free expression of their views and beliefs. However, this right is not absolute. It is limited by their professional status, the obligation to keep professional secrets, not to disseminate confidential information, and to maintain the authority of the judiciary. However, this does not mean that prosecutors do not have the right to express their position on issues of significant public interest (reforms in the justice sector, corruption in government, abuse of power by senior officials, etc.) The main criteria applied by the Court in such cases are legality and necessity in a democratic society.

**Key words:** prosecutor's activity standards, prosecutors' ethics, Budapest Principles, freedom of expression, media, European Court of Human Rights.

**Постановка проблеми.** Інтеграція України до європейського правового простору, адаптація національного законодавства до стандартів ЄС та Ради Європи є складним та мультиаспектним процесом, що охоплює різні сфери суспільного життя. Чільне місце у ньому посідає реформування системи правосуддя, зокрема органів прокуратури, яке триває з 2014 р. і характеризується як позитивними (звуження обсягу функцій, оновлення кадрового складу, діяльність прокурорського самоврядування), так і негативними (надмірна політизація, корупційні ризики) тенденціями. Очевидно, що вирішальну роль у перебудові системи прокуратури в Україні повинна відгравати професійна прокурорська спільнота, до представників якої традиційно прикута значна увага суспільства. В умовах явних зовнішніх загроз, внутрішньої трансформації судової системи їх діяльність має слугувати взірцем дотримання принципів верховенства права, законності, незалежності, справедливості, неупередженості, об'єктивності тощо. Втім, наскільки вільним є прокурор при виконанні своїх професійних обов'язків, чи має право на публічні зауваження або критику органів влади – ці та інші питання потребують фахового обговорення як на національному, так і на міжнародному рівнях. У цьому контексті видається важливою практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), яка містить ключові рішення у вказаних категоріях справ.

**Метою статті** є аналіз позицій ЄСПЛ щодо співвідношення свободи вираження поглядів прокурора з етичними стандартами його діяльності.

**Стан опрацювання проблематики.** В умовах проведення судово-правової реформи, подальшого вдосконалення інституту прокуратури закономірно, що стандарти професійної етики прокурорів (як на міжнародному, так і на національному рівнях) стали предметом наукового пошуку багатьох дослідників. Це, наприклад, В. Алексеєва, О. Бандурка, І. Билиця, В. Кравчук, А. Лапкін, Є. Попович, А. Чернобай, О. Шандула, В. Шемчук та ін. Однак певні аспекти вказаної теми, зокрема практика ЄСПЛ, потребують детальнішого вивчення. Орієнтиром у цьому можуть слугувати наукові статті В. Городовенка [1] та О. Хотинської-Нор [2], присвячені огляду рішень ЄСПЛ у справах щодо вільного вираження поглядів і переконань суддями.

**Виклад основного матеріалу.** Загальні засади здійснення прокурорської діяльності визначено у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [3] та Кодексі професійної етики прокурорів від 27 квітня 2017 р. [4]. Так, відповідно до ст. 4 Кодексу, професійна діяльність прокурора має ґрунтуватися на неухильному дотриманні принципів верховенства права, законності; поваги до прав і свобод людини і громадянина, недопущення дискримінації; незалежності та самостійності; політичної нейтральності; презумпції невинуватості; справедливості, неупередженості та об'єктивності; професійної честі і гідності; компетентності та професіоналізму; доброчесності, зразковості поведінки та дисциплінованості тощо [4]. Вказані засади відповідають європейським стандартам, відображеним, зокрема, у Будапештських керівних принципах, прийнятих на Шостій конференції Генеральних прокурорів Європи 31 травня 2005 р. [5], рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи [6] та ін.

Зрозуміло, що професійна етика прокурора складається з багатьох компонентів, які охоплюють різні сфери його діяльності. Однією з них є культура спілкування, що включає в себе публічні виступи, взаємодію з медіа, публікації у мережі Інтернет тощо. Так, згідно з пп. 1, 4 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», органи прокуратури повинні регулярно (не менш як двічі на рік) інформувати громадськість про свою діяльність шляхом повідомлень у загальнодержавних та місцевих друкованих медіа та на офіційних веб-сайтах [3]. Цілком логічно, що позиціонування прокурора у публічному інформаційному просторі визначається його професійним статусом і має слугувати глобальній меті – підвищенню авторитету органів прокуратури та зміцненню довіри громадян до них. Підтвердження цьому знаходимо у відповідних правових актах. Так, у Наказі Офісу Генерального прокурора «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури» від 11 листопада 2020 р. (п. 4.1) наголошено на необхідності забезпечення достовірності, професійності і виваженості офіційних (письмових та усних) виступів (повідомлень) у медіа з урахуванням того, що вони можуть розцінюватися як офіційна позиція прокуратури [7]. Подібні позиції викладено і в Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів. Згідно з ст. 28 документу, офіційні (письмові та усні) виступи прокурора у медіа мають бути достовірними та виваженими, зважаючи на те, що вони можуть розцінюватись як офіційна позиція прокуратури, а дискусії вестися у коректній формі, не підриваючи авторитету органів прокуратури [4].

З іншого боку, прокурор, навіть з огляду на свій статус, має право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. Звісно, вказане право не є абсолютним. Воно обмежується обов'язком прокурора не розповсюджувати службову та конфіденційну інформацію, зберігати професійну таємницю, бути незалежним, об'єктивним та нейтральним. Відповідно до професійних стандартів, прокурор повинен утримуватися від офіційних висловлювань, міркувань та оцінок з питань, розгляд яких не належить до його компетенції, дотримуватися етики публічних виступів [4]. Втім, встановити чітку межу між ними видається досить проблематичним. Зважаючи на це, корисним буде звернення до практики ЄСПЛ.

Однією з найбільш резонансних справ, в якій ЄСПЛ сформулював низку позицій щодо права прокурора виступати з публічною критикою дій органів влади, є справа «Кевеші проти Румунії» (Kövesi v. Romania). Заявниця, Лаура Кодруца Кевеші, стверджувала, що їй було знято з посади Головного прокурора Національного управління із боротьби з корупцією (DNA) після публічної критики нею законодавчих реформ, зокрема у сфері правосуддя. Вона також вказувала, що їй було відмовлено в доступі до суду для оскарження дострокового припинення її повноважень [8].

Після всебічного вивчення матеріалів справи Суд дійшов висновку, що «основні причини звільнення заявниці були пов'язані з її правом на свободу вираження поглядів», закріпленого у ст. 10 Європейської конвенції з прав людини» [9]. ЄСПЛ підкреслив, що «у демократичній державі дії або бездіяльність уряду повинні бути предметом пильної уваги не лише законодавчої та судової влади, але й засобів масової інформації та громадської думки... Заяви, публічно зроблені заявницею, не виходили за межі простої критики з суто професійної точки зору. Навпаки, вона висловлювала свої погляди щодо законодавчих реформ, які впливають на судову владу, щодо питань, пов'язаних з функціонуванням та реформуванням судової системи, а також щодо компетенції прокурора розслідувати корупційні правопорушення, і всі ці питання становлять значний суспільний інтерес» [8].

Суд вказав, що одним із професійних обов'язків заявниці як Головного прокурора Національного управління із боротьби з корупцією було висловлення власної думки щодо законодавчих реформ, які можуть вплинути на незалежність судової влади. Окрім того, ЄСПЛ підкреслив, що «дострокове припинення мандата заявниці було особливо суворою санкцією, яка, безсумнівно, мала «ефект охолодження» (стримувальний вплив), оскільки повинна була відбити бажання не лише в неї, але й у інших прокурорів і суддів у майбутньому брати участь у публічних дебатах щодо законодавчих реформ, які впливають на судову систему, і в цілому, щодо питань, що стосуються незалежності судової влади» [9].

Ще однією важливою справою ЄСПЛ, пов'язаною з правом прокурора на свободу вираження поглядів, є справа «Горайнова проти України» (Goryainova v. Ukraine). Заявницю, Ауріку Горайнову, старшого прокурора прокуратури Одеської області, було звільнено після публікації нею відкритого листа до Генерального прокурора України на сайті новин у мережі Інтернет, в якому вона висловила стурбованість щодо корупції в місцевій прокуратурі.

Суд погодився, що «поширення державними службовцями інформації, отриманої в процесі їхньої роботи, навіть з питань, що становлять суспільний інтерес, а також їхньої критики, слід розглядати у контексті їхнього обов'язку виявляти лояльність та стриманість» [10]. Водночас, на думку Суду, «за певних обставин повідомлення працівником державного сектору про незаконні дії чи проступки, які вчиняються на робочому місці, має бути захищено. Таке може вимагатися, коли інтерес, який громадськість матиме в отриманні конкретної інформації, настільки сильний, що переважає навіть законно встановлений обов'язок лояльності. Подібне має місце особливо у тих випадках, коли державний службовець, який розкриває інформацію, є єдиною особою або частиною обмеженої категорії осіб, яка знає, що відбувається на роботі, і тому має найкращі можливості діяти в інтересах суспільства, попереджаючи роботодавця або громадськість загалом» [10].

ЄСПЛ зазначив, що, незважаючи на наявність легітимної мети для втручання у свободу вираження поглядів, тобто захист репутації осіб, що представляють державну владу, воно не було пропорційним. Суд вказав, що «національні суди не здійснили жодного аналізу змісту та достовірності тверджень, наведених у листі заявниці. Вони обмежили свій аналіз простим твердженням, що заявниця поширила голослівні, некоректні та образливі висловлювання і розповсюдила конфіденційну та службову інформацію про органи прокуратури без наведення жодних пояснень» [10]. Окрім того, національними судами не було проаналізовано мотиви публікації, доводи заявниці щодо її неодноразових спроб довести свою стурбованість до відома вищого керівництва та перевірити наявність у неї альтернативних засобів для повідомлення про протиправні дії, а також шкоду, яку було завдано прокуратурі у результаті публікації. Зрештою, стягнення у вигляді звільнення було найсуворішим із застосовних, проте на жодній стадії провадження національні органи влади не здійснили аналізу можливості застосування менш суворого стягнення, по суті припустивши, що дії заявниці, які були «проступком, що порочить працівника прокуратури», виправдовували автоматичне звільнення [10].

Дещо іншими були обставини у справі «Бріск проти Румунії» (*Brisic v. Romania*) щодо прокурора, підданого дисциплінарному стягненню та звільненого з посади за оприлюднення у медіа інформації про кримінальні розслідування, що на той момент перебували на розгляді. Заявник, Іоанн Василь Бріск, був прокурором і водночас особою, відповідальною за надання медіа офіційної інформації. Опублікований ним прес-реліз, а також коротка заява, зроблена на прохання місцевого телеканалу, викликала бурхливу реакцію в суспільстві та спровокувала скандал в професійній спільноті – одна з місцевих суддів заявила, що оприлюднені відомості завдали шкоди її репутації, оскільки дали змогу місцевим медіа припустити її участь у кримінальному правопорушенні. Дисциплінарна комісія звинуватила прокурора у недотриманні принципу конфіденційності та неповазі до колег під час виконання своїх обов'язків [11].

Вивчивши всі матеріали справи, Суд дійшов висновку, що право заявника на свободу вираження поглядів (ст. 10 Європейської конвенції з прав людини) було порушено. Він, зокрема, вказав, що заяви для преси було зроблено в контексті виконання прокурором своїх професійних обов'язків, а питання щодо функціонування судової влади становили значний суспільний інтерес. Оцінюючи вплив прес-релізу та інтерв'ю заявника, ЄСПЛ не побачив підстав, які б дозволили звинуватити його у порушенні принципу конфіденційності. На думку Суду, заявник не обстоював жодної з позицій щодо вини будь-якої з причетних осіб, а просто надав короткий опис відповідної кримінальної справи. Він не використовував і не цитував жодних документів, захищених таємницею слідства, та не розкривав конфіденційну інформацію. На момент публікації заявником прес-релізу інформація щодо операції вже не була конфіденційною: два журналісти, що були присутні на події, опублікували статті, що супроводжувалися відповідними фотографіями. Ба більше, ім'я судді, яка наполягала на завданні шкоди її репутації, навіть не було зазначено в офіційному прес-релізі прокуратури чи телевізійному інтерв'ю прокурора – це було зроблено пізніше представниками телебачення. Суд постановив, що поведінка заявника повністю відповідала міжнародним стандартам, зокрема відповідним рекомендаціям Комітету Міністрів Ради Європи [11].

Варто згадати ще про одну справу ЄСПЛ щодо співвідношення етичних стандартів діяльності прокурора зі свободою вираження ним поглядів, – «Каясу проти Туреччини» (*Kayasu v. Turkey*). Заявник, обіймаючи посаду прокурора, подав заяву (як приватна особа) про порушення кримінальної справи проти колишніх військових, винуватців державного перевороту 1980 р. Вказана заява досить жваво обговорювалася у пресі. Вища рада суддів і прокурорів застосувала до пана

Каясу дисциплінарне стягнення, вказавши, що поняття та терміни, використані ним у заяві, були образливими для державних діячів, які працювали заради стабільного та сталого розвитку держави. Водночас, заявник (вже як прокурор) висунув звинувачення колишньому військовому та Президенту Туреччини К. Ервєну як основному винуватцю перевороту. Копії документів були передані у медіа, а заявник неодноразово спілкувався з пресою. Його було обвинувачено у перевищенні службових повноважень та образі Збройних Сил держави. У результаті прокурора не лише звільнили з посади, а й позбавили права працювати юристом [12].

Суд наголосив, що події, про які йшлося, безперечно становили суспільний інтерес. Однак, «зауваження, висловлені заявником, попри те, що були в'їдливими та саркастичними, навряд чи можна назвати образливими». Суд згадав і про стримувальний вплив, який можуть мати подібні дії влади не лише на конкретну особу, а на всю професію в цілому. Зрештою, ЄСПЛ дійшов висновку, що «втручання у право заявника на свободу вираження поглядів, а саме покарання, призначене за образу Збройних Сил, яке призвело до його звільнення з посади прокурора та заборони займатися юридичною діяльністю, було непропорційним будь-якій законній меті, що переслідувалася» [12].

Побіжно розглянемо справу «Гужа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*) щодо звільнення прес-секретаря Генеральної прокуратури Молдови Якоба Гужі за те, що він передав пресі два листи, які викривали факти тиску віце-спікера на органи прокуратури. Як і у вище вказаних справах, Суд дійшов висновку, що мало місце порушення ст. 10 Європейської конвенції з прав людини [13].

**Висновки.** Проаналізувавши справи ЄСПЛ щодо співвідношення свободи вираження поглядів прокурора з етичними стандартами його діяльності, відзначимо наступне. На думку Суду, прокурори, як і інші державні посадові особи, мають право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. Однак це право не є абсолютним. Воно обмежене їх професійним статусом, обов'язком зберігати професійну таємницю, не поширювати конфіденційну інформацію, підтримувати авторитет судової влади. Втім, це зовсім не означає, що прокурори не мають права виражати свою позицію з питань, які становлять значний суспільний інтерес (реформи у сфері правосуддя, корупційні правопорушення в органах влади, зловживання вищих посадовців та ін.). Основними критеріями, які застосовує Суд у подібних справах, є законність та необхідність у демократичному суспільстві. У цьому контексті вважаємо за доречне використання спеціального терміну, запропонованого В. Городовенком щодо суддів [1, с. 14], – амбівалентний характер свободи вираження поглядів вказаних категорій осіб.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Городовенко В. Право судді на вільне вираження своїх поглядів у контексті утвердження авторитету судової влади в суспільстві. *Слово Національної школи суддів України*. 2023. № 1 (42). С. 6–21.
2. Хотинська-Нор О. Етика судді та свобода вираження ним думки в контексті рішень Європейського суду з прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 12. С. 284–289.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n32> (дата звернення: 25.05.2025).
4. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text> (дата звернення: 25.05.2025).
5. European Guideless on Ethics and Conduct for Public Prosecutors (The Budapest Guideless), adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on May 2005. URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5> (дата звернення: 27.05.2025).
6. The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System. Recommendation Rec (2000)19, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000. URL: <https://search.coe.int/cm?i=09000016804be55a> (дата звернення: 27.05.2025).
7. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури: Наказ Офісу Генерального прокурора від 11 листопада 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0520905-20#Text> (дата звернення: 01.06.2025).

8. Рішення Європейського суду з прав людини від 5 травня 2020 р. у справі «Кевеші проти Румунії» (*Kövesi v. Romania*) (Заява № 3594/19). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-202415> (дата звернення: 02.06.2025).
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) від 4 листопада 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 02.06.2025).
10. Рішення Європейського суду з прав людини від 8 жовтня 2020 р. у справі «Горайнова проти України» (*Goryaynova v. Ukraine*) (Заява № 41752/09). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-207983> (дата звернення: 03.06.2025).
11. Рішення Європейського суду з прав людини від 11 грудня 2018 р. у справі «Бріск проти Румунії» (*Brisce v. Romania*) (Заява № 26238/10). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-188274> (дата звернення: 05.06.2025).
12. Рішення Європейського суду з прав людини від 13 лютого 2009 р. у справі «Каясу проти Туреччини» (*Kayasu v. Turkey*) (Заяви №№ 64119/00 та 76292/01). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89519> (дата звернення: 10.06.2025).
13. Рішення Європейського суду з прав людини від 12 лютого 2008 р. у справі «Гужа проти Молдови» (*Guja v. Moldova*) (Заява № 14277/04) URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85016> (дата звернення: 11.06.2025).