



УДК 347.963 (477)

Д. Добровольський,аспірант кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ВИМОГ ДО ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА УКРАЇНИ

Перед Україною з проголошення незалежності постало важливе завдання принципової перебудови всієї системи правоохоронних органів, повного реформування законодавства в цій сфері з урахуванням ідеї реалізації принципу верховенства права й пріоритету прав людини та громадянина. Прокуратура не стала винятком, законодавство про організацію й діяльність якої також зазнало докорінних змін. Одним із напрямів цих перетворень стало забезпечення незалежності прокуратури й насамперед Генерального прокурора України. Важливою передумовою забезпечення незалежності Генпрокурора є вироблення чіткого переліку вимог, що висуваються до особи, яка бажає обійняти таку високу посаду. Суттєвою складністю в цьому питанні була повна неврегульованість, на відміну від Закону про прокуратуру 2014 року, цього питання в Законі про прокуратуру 1991 року, оскільки жодного його положення не було присвячено тому, хто може обійняти посаду Генпрокурора. У літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її важливе науково-практичне значення. Проблемі забезпечення незалежності органів прокуратури та Генерального прокурора України присвятили свої праці такі вчені, як Р. Басараб, В. Долежан, М. Косюта, О. Медведько, С. Подкопаєв, В. Умеренко й багато інших. Водночас суттєве оновлення законодавства про прокуратуру вимагає ретельного його дослідження з позицій теорії та практики задля вироблення пропозицій і рекомендацій.

Метою статті є повний і всебічний аналіз вимог, що висуваються Законом про прокуратуру 2014 року до Генерального прокурора України, й вироблення

пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства в цій сфері, що розглядається як передумова забезпечення незалежності керівника прокурорської системи.

Генеральний прокурор України відіграє важливу роль у функціонуванні прокурорської системи, а отже, питання забезпечення його незалежності тісно пов'язане з реалізацією принципу незалежності прокуратури загалом.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року (далі – Закон про прокуратуру), прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави.

Незалежність Генерального прокурора України впливає з положень статті 3 «Засади діяльності прокуратури» чинного Закону про прокуратуру, серед яких варто виділити такі:

– незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків;

– політична нейтральність прокуратури;

– недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої й судової влади (пункти 5–7 статті 3 Закону).

Адаптуючи положення статті 16 Закону про прокуратуру щодо предмета дослідження, можемо визначити, що безпосередньо незалежність Генерального прокурора України забезпечується:



– особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;

– порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами;

– заборону незаконного впливу, тиску чи втручання в здійснення повноважень Генерального прокурора України;

– належним матеріальним, соціальним і пенсійним забезпеченням Генерального прокурора України;

– визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки Генерального прокурора України, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами його правового захисту.

Здійснюючи функції прокуратури, Генеральний прокурор України є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання й керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України.

Зрозуміло, що незалежність Генерального прокурора впливає із загальних законодавчих положень, передбачених для прокуратури, водночас реалізація принципу незалежності для очільника прокурорської системи має свої особливості, зумовлені його місцем і роллю в державі.

Насамперед передбачено механізм забезпечення безпеки Генерального прокурора України. Зокрема, статтю 6 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року [1] встановлюється, що в місцях постійного й тимчасового перебування забезпечується безпека Генерального прокурора України. Протягом строку його повноважень також гарантується безпека членів його сім'ї, які проживають разом із ним або супроводжують його. Після припинення повноважень він забезпечується державною охороною протягом року, крім випадків набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. З метою практичної реалізації положень указанного Закону Президентом України 23 берез-

ня 1998 року було видано відповідний указ [2].

Зважаючи на особливий статус Генерального прокурора України, чинне законодавство встановлює підвищений рівень відповідальності за посягання на нього. Наприклад, статтю 112 «Посягання на життя державного чи громадського діяча» Кримінального кодексу (далі – КК) України (розділ I «Злочини проти основ національної безпеки України») встановлюється кримінальна відповідність за посягання на життя Генерального прокурора України. Статтю 346 КК України (розділ XV «Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів») встановлено кримінальну відповідальність за погрозу вбивством, заподіянням шкоди здоров'ю, знищенням або пошкодженням майна, а також викраденням або позбавленням волі щодо Генерального прокурора України, а також за умисне заподіяння йому тілесних ушкоджень, завдання побоїв чи вчинення інших насильницьких дій у зв'язку з його державною діяльністю.

Отже, посягання на Генерального прокурора України залежно від їх характеру можуть розглядатися як посягання на національну безпеку нашої держави або як злочини проти авторитету прокуратури як державного органу.

Водночас з огляду на статтю 16 Закону про прокуратуру окреслений вище перелік гарантій забезпечення незалежності Генерального прокурора України можна доповнити й таким аспектом, як чітке визначення вимог до особи, яка може претендувати на посаду Генпрокурора. Така вимога не лише впливає з потреби забезпечення незалежності в подальшому керівника прокурорської системи, а й перетинається з концепцією правової визначеності, яка є складовою принципу верховенства права, закріпленого Конституцією України. Як указує Л.Л. Богачова, у широкому розумінні принцип правової визначеності являє собою сукупність вимог до організації та функціонування правової сис-



теми з метою забезпечення стабільного правового становища людини шляхом удосконалення процесів правотворчості та правозастосування [3, с. 124].

Принцип правової визначеності, окрім іншого, передбачає певну стабільність законодавства. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) у Доповіді щодо верховенства права зазначила, що однією зі складових верховенства права є правова визначеність; вона вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій правовідносин, що виникають (пункти 41, 46 Доповіді) [4]. На цей принцип посиляється й Конституційний Суд України, наприклад, у Рішенні від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України.

Конституційний Суд України зазначив, що «поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Неухильне дотримання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі» [5, с. 17].

Відповідно до частини 3 статті 40, на посаду Генерального прокурора України може бути призначений громадянин України, який: 1) має вищу юридичну освіту; 2) має стаж роботи в галузі права не менше ніж 10 років; 3) володіє державною мовою; 4) щодо якого відсутні обставини, передбачені частиною 5 статті 27 Закону про прокуратуру (не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має

захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення); 5) має високі морально-ділові, професійні якості й організаторські здібності.

Загалом із визначеним переліком вимог до кандидата на посаду Генерального прокурора України варто погодитись, особливо зважаючи на той факт, що Закон України «Про прокуратуру» від 1 грудня 1991 року взагалі не визначав якихось критеріїв до керівника прокурорської системи. Водночас деякі з указаних вимог викликають зауваження та потребують свого уточнення.

Вимога щодо наявності в очільника прокурорської системи вищої юридичної освіти не викликає сумнівів з огляду на специфіку та важливість покладених на прокуратуру завдань і наданих для їх досягнення повноважень. Водночас уважаємо, що потребує деякого тлумачення термін «вища юридична освіта». Справа в тому, що традиційно під вищою юридичною освітою розуміється освіта за спеціальностями «правознавство», «правоохоронна діяльність», «міжнародне право». Проте на практиці можуть виникати інші напрями підготовки спеціалістів у галузі юриспруденції, потреба в яких може бути зумовлена потребами ринку праці.

Потребує вдосконалення вимога щодо обов'язкової наявності в кандидата десятирічного стажу роботи в галузі права. Відповідно до частин 2 і 3 статті 27 Закону про прокуратуру, прокурором регіональної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше трьох років, а прокурором Генеральної прокуратури України може бути призначений громадянин України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше п'яти років. Зі змісту статей 27 і 40 однозначно не зрозуміло, чи поширюється вимога щодо попереднього стажу роботи в органах прокуратури на Генерального прокурора України. Вида-



ється доцільним пункт 2 частини 3 статті 40 викласти так: «... має стаж роботи в галузі права не менше ніж 10 років, із яких не менше ніж 5 років на посаді прокурора». Таке уточнення має бути запорукою того, що на чолі прокурорської системи перебуватиме особа, яка ознайомлена зі специфікою функціонування прокурорської системи та управління нею.

Цілком закономірною є вимога щодо володіння Генеральним прокурором України державною мовою. Згідно зі ст. 10 Основного Закону, державною мовою в Україні є українська мова. Рішенням Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. встановлено, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України під час здійснення повноважень органами державної влади й органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом [6, с. 9]. Водночас чинним законодавством сьогодні не передбачається механізм перевірки рівня володіння кандидатом українською мовою. Однозначне врегулювання цього питання це більшою мірою пов'язане з підтриманням авторитету прокуратури, оскільки Генпрокуророві як керівникові державного органу необхідно виступати з відповідними щорічними доповідями перед Верховною Радою України, надавати важливі коментарі перед засобами масової інформації щодо додержання вимог законодавства в тій чи іншій сфері, що стосується компетенції прокуратури. Отже, має бути вироблений механізм перевірки рівня володіння державною мовою кандидатом на посаду Генпрокурора. Статтею 212 Регламенту Верховної Ради України передбачається, що під час надання згоди на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України кандидату надається можливість відповісти на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів (частина 5 статті 212 Регла-

менту). Видається, що в процесі надання відповідей депутати мають додаткову можливість більше ознайомитися з кандидатом для вироблення позиції щодо здатності виконання ним надалі повноважень Генерального прокурора України, а отже, в процесі усного спілкування можуть визначити й відповідність кандидата вказаній вимозі. Отже, коли депутати в процесі усного спілкування з кандидатом дійдуть висновку, що кандидат не володіє державною мовою, це має стати підставою для відмови в наданні згоди Верховної Ради України для призначення.

Нині йде жваве обговорення питання щодо перспектив включення прокуратури до складу судової гілки влади. За цих умов може йти мова якщо не про інтеграцію судової та прокурорської систем у силу специфіки виконуваних ними функцій та з інших обставин, то хоча б про наближення статусу прокурорів до суддівського правового становища. Зважаючи на це, цілком логічно виглядала б така вимога до Генерального прокурора України, як установлення для нього т. зв. «цензу осідлості», тобто передбачення обов'язкового терміну проживання на території України перед призначенням на таку важливу й впливову посаду.

У пункті 6 частини 1 статті 3 Закону про прокуратуру закріплена така засада діяльності прокуратури, як політична нейтральність прокуратури, а статтею 18 устанавлюється, що прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках (частина 3). Разом із тим варто звернути увагу на те, що якщо кандидат на посаду Генерального прокурора України був активним членом якоїсь політичної партії чи блоку, то припинення ним членства безпосередньо напередодні призначення на посаду Генерального прокурора України має на меті більшою мірою виконання формальних вимог закону, аніж забезпечення реального політичного нейтралітету керівника прокурорської системи. На практиці може скластися ситуація,



коли в процесі здійснення повноважень Генпрокурора особа відстоюватиме інтереси тієї політичної сили, до якої вона належала до останнього перед призначенням часу. Зважаючи на це, цілком логічно видається положення частини 2 статті 6 Закону України «Національне антикорупційне бюро України» [7], якою встановлюється, що «не може бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилася у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією». На нашу думку, аналогічною вказівкою повинна бути доповнена стаття 40 Закону про прокуратуру, що сприятиме реалізації на практиці вимог щодо політичної нейтральності Генерального прокурора і слугуватиме додатковою гарантією його незалежності.

Ключові слова: прокуратура, Генеральний прокурор України, незалежність, реформування прокуратури.

У статті досліджуються законодавчі вимоги до Генерального прокурора України і стверджується, що їх чітке визначення є передумовою його незалежності. На підставі системного аналізу положень законодавства надаються пропозиції щодо вдосконалення переліку вимог, які висувуються до Генерального прокурора України.

В статье исследуются законодательные требования, выдвигаемые к Генеральному прокурору Украины, и утверждается, что их четкое определение является предпосылкой его независимости. На основании системного анализа положений законодательства вносятся предложения по совершенствованию перечня требований, предъявляемых к Генеральному прокурору Украины.

The legal requirements to the Prosecutor General of Ukraine are analyzed

in the article and claimed that their clear definition is a prerequisite of his independence. On the basis system analysis of the legislation are made the proposals for improvement of legal requirements to the Prosecutor General of Ukraine.

Література

1. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

2. Про державну охорону будинків Генеральної прокуратури України та забезпечення безпеки Генерального прокурора України : Указ Президента України від 23 березня 1998 року № 1059/98 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1059/98>.

3. Богачова Л.Л. Принцип правової значимості в європейському і національному праві (змістовна характеристика) / Л.Л. Богачова // Теорія і практика правознавства : наук. фах. вид. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – 2013. – Вип. 2. – С. 142–154.

4. О верховенстве права [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL'AD\(2011\)003rev'rus.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL'AD(2011)003rev'rus.pdf).

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 2. – С. 17.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 9.

7. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

