

УДК 343.1

Р. І. Басараб

ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА УКРАЇНИ

Актуальність теми. Функціонування кожного державного органу та діяльність усіх посадових осіб передбачає обов'язкову наявність відповідних гарантій діяльності. Закономірним є те, що саме ці правові категорії забезпечують ефективну, скоординовану та прозору роботу системи державного апарату, зокрема централізованої системи органів прокуратури. Так як Генеральний прокурор України забезпечує організацію й функціонування системи прокуратури України, то гарантії його діяльності мають першочергове значення.

У світлі останніх подій, а також здійснення реформи прокуратури й адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу вивчення та аналіз питання гарантій діяльності Генерального прокурора України повинне посісти чільне місце як на рівні законодавця, так і на рівні доктрини. Гарантії за своєю сутністю є своєрідними процесуальними основами діяльності Генерального прокурора України. Наголосимо, що окреслене питання має не лише теоретичний, а й суто практичний характер, оскільки від положень законодавства з цих питань залежатиме ефективність і прозорість всієї прокуратури України.

Стан наукового дослідження. Питання гарантій діяльності Генерального прокурора України тією чи іншою мірою вивчали такі науковці, як В. Авер'янов, Ю. Аверін, Г. Атаманчук, О. Бандурка, В. Білоус, І. Клівер, М. Косюта, О. Медведько, В. Миколенко, Г. Петров, Є. Попович, М. Руденко, В. Рябцев, В. Сухонос, І. Склепенков, П. Шумський, М. Якимчук та інші. Звертаємо увагу, що проблема гарантій діяльності Генерального прокурора України в науці розглядалася частково й не була комплексно досліджена, що й обумовлює актуальність проведення більш ґрунтовного наукового аналізу.

Метою статті є всебічне наукове дослідження на основі теоретичних і законодавчих положень питання гарантій діяльності Генерального прокурора України. Для досягнення поставленої мети потрібно з'ясувати, які є гарантії діяльності Генерального прокурора України, та охарактеризувати кожна з них.

Виклад основного матеріалу. Основи гарантій діяльності Генерального прокурора України закладені саме в ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» [1]. На нашу думку, існуюча система гарантій постає з принципу незалежності (самостійності) діяльності Генерального прокурора України.

Гарантування є найважливішим чинником реального забезпечення прав і свобод особи разом з їх визнанням, дотриманням і повагою. Воно здійснюється за допомогою специфічних засобів – гарантій, що надають усім елементам правового статусу особи реального змісту, завдяки яким стає можливим безперешкодне здійснення прав і свобод, їх охорона від можливих протиправних посягань і захист від незаконних порушень [2, с. 130–142].

Проаналізувавши законодавство України, а також усі наявні підходи науковців, виокремимо таку систему гарантій діяльності Генерального прокурора України:

1) гарантії щодо незалежності (самостійності); 2) гарантії щодо політичної нейтральності; 3) гарантії щодо трудової діяльності; 4) гарантії щодо особистої безпеки.

Гарантії щодо незалежності (самостійності), зокрема Генерального прокурора України, закріплені в ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» [1]. Ми вважаємо, що зміст цієї групи гарантій складають такі елементи: 1) заборона будь-якого роду втручання в діяльність Генерального прокурора України з боку інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, громадських чи політичних організацій; 2) заборона впливу в будь-якій формі на діяльність Генерального прокурора України, пов'язану з виконанням ним службових обов'язків або ж із метою прийняття Генеральним прокурором України неправомірного рішення; 3) заборона будь-яких вказівок, прохань, звернень посадових осіб до Генерального прокурора України, пов'язаних із результатами розслідування або ж вирішення тих чи інших кримінальних справ; 4) заборона розголошення таких перевірок і досудового розслідування до моменту їх завершення.

Цікавим буде додати позицію М. Косюти, який відзначив, що в поняття незалежності щодо прокуратури вкладається потрібний зміст: по-перше, стан, в якому перебуває орган держави та його посадові особи у стосунках з іншими суб'єктами права та який характеризується певним ступенем самостійності під час здійснення компетенції; по-друге, можливість безперешкодно в межах закону реалізовувати свої повноваження; по-третє, відчуття правової, соціальної й особистої захищеності суб'єкта правозастосування [3, с. 247–248].

Ще однією групою гарантій діяльності Генерального прокурора України є гарантії щодо політичної нейтральності. Законодавчою основою окресленої групи гарантій є ч. 2 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», де імперативно визначено, що Генеральний прокурор України не може належати до будь-яких політичних партій чи рухів [1]. Таким чином, Генеральний прокурор України не може займатися політичною діяльністю в будь-якій формі.

У контексті висвітлення сутності цієї групи гарантій варто звернутися до М. Муравйова, який пише 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 наша практична дійсність не дає ніякого ґрунту для чогось подібного [4, с. 34].

Водночас звернемося щодо цього питання й до наукових робіт В. 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 йде намагання змінити прокурора, поставити на чолі прокуратури «свою» людину». А це значить, що йде намагання через «свого» Генерального прокурора мати «своїх» прокурорів в областях, містах і районах, «свою» законність і конституційність, зламати політичних та інших опонентів і конкурентів [5, с. 8].

На нашу думку, інститут Генерального прокурора України не може бути політичною посадою, належати до тієї чи іншої політичної партії або ж займатися

політичною діяльністю чи лобювати інтереси окремих політичних сил. Останнє обумовлено тим, що інститут Генерального прокурора України є одним із ключових елементів усієї системи стримувань і противаг. По-друге, Генеральний прокурор покликаний забезпечувати злагоджену організацію та роботу централізованої системи органів прокуратури України.

Під час висвітлення змістовної сутності цієї групи гарантій діяльності Генерального прокурора України варто звернутися до В. 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, виявили бажання впливати на прокуратуру, передусім на її кадри й інші чинники [6].

За радянських часів 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 й 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 обіцянок. 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. Медведько також пише, що на адресу Генерального прокурора України часто висувуються різні звинувачення, у тому числі й в непрофесіоналізмі. Однак для цього використовуються здебільшого не юридичні, а інші аргументи типу «в чіх інтересах», «кому вигідно», «на чіє 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].

З огляду на наведені висновки різних учених щодо політичної нейтральності Генерального прокурора України вважаємо за необхідне відзначити таке. По-перше, Генеральний прокурор призначається та звільняється Президентом України. Зрозуміло, що ініціатива в конкретній особі походить від Президента України, який є провідним політичним діячем. Окрім того, Генеральний прокурор України підзвітний і підконтрольний Президенту України та Верховній Раді України. Зрозуміло, що політична залежність посади Генерального прокурора в будь-якому випадку буде прослідковуватись. Інше питання, що необхідно мінімізувати цю політичну залежність.

Відтак вважаємо доцільною пропозицією 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 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 не має 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 справляти 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, у 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].

Ми підтримуємо такий підхід до внесення поправок до законодавства України. Цей крок забезпечить вищий рівень системи гарантій діяльності не лише Генерального прокурора України, а й усіх працівників централізованої системи прокуратури. Підкреслюємо, що повністю ізолювати інститут Генерального прокурора України від опосередкованої політичної залежності неможливо, з огляду на проаналізовані вище об'єктивні фактори. Водночас варто наголосити, що сьогодні відсутній механізм притягнення Генерального прокурора України до кримінальної чи дисциплінарної відповідальності. Очевидно, що жоден прокурор централізованої системи органів прокуратури України не порушить кримінальне провадження проти Генерального прокурора України. Законодавство не містить певного спеціального чи особливого порядку щодо механізму притягнення Генерального прокурора України. Відтак робимо висновок, що він притягується до відповідальності на загальних підставах. Однак з огляду на його високе посадове становище, на сферу його впливу загальний порядок притягнення Генерального прокурора України до відповідальності видається нам украй неефективним.

З огляду на це ми вважаємо, що потрібно, по-перше, розробити порядок та механізм притягнення Генерального прокурора України до відповідальності за політичну діяльність, по-друге, розробити порядок та механізм притягнення Генерального прокурора України до відповідальності за вчинення кримінально караних діянь або ж корупційних правопорушень. Як слушно зазначає О. Медведько, можливість притягнення Генерального прокурора України до дисциплінарної відповідальності практично відсутня, оскільки в законодавстві немає вказівок на те, хто саме має накладати на нього відповідне стягнення. Норми Дисциплінарного статуту прокуратури України на нього не поширюються. Теоретично можна уявити собі наявність такого права в Президента України. Проте чинною Конституцією таке право йому не надано, і надання його було б небажаним з огляду на підвищену небезпеку суб'єктивізму під час вирішення цих питань. Адже недоліки в роботі Генерального прокурора України, враховуючи багатоплановість і складність його діяльності, можна віднайти завжди [8, с. 37].

Ще однією групою гарантій діяльності Генерального прокурора України, яку ми схильні виокремлювати, є гарантії щодо трудової діяльності. На нашу думку, ця група гарантій розвинена в Україні на досить високому рівні, трудові права Генерального прокурора України практично не порушуються.

В. Сухонос відзначає, що надзвичайно важливим має стати положення про те, що повноваження Генерального прокурора України не можуть бути припинені в інших, не передбачених законом, випадках. Обурливий характер мають Укази Президента про звільнення Генерального прокурора «у зв'язку зі скасуванням Указу про його призначення», як, до речі, і деяких суддів [7, с. 262].

Перш за все наголосимо, що перелік підстав дострокового припинення повноважень Генерального прокурора України імперативно визначений у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [1]. Звертаємо особливу увагу, що станом на сьогодні ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» не відповідає ст. 122 Конституції України [9]. Так, ч. 1 ст. 122 в редакції Закону № 742-VII від 21.02.2014 р. була змінена Верховною Радою України. Водночас не було внесено змін до Закону України «Про прокуратуру». Так, у законі передбачено, що Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. У Конституції ж, в останній редакції, імперативно визначено, що Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Звідси прослідковуються досить суттєві нормативні розбіжності.

У контексті висвітлення цієї групи гарантій діяльності Генерального прокурора України варто також зазначити, що інші підстави для дострокового звільнення є чітко визначеними в ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» в тій частині, що не суперечить Конституції України. Так, виключними підставами для звільнення Генерального прокурора України є такі: 1) припинення Генеральним прокурором України громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; 2) прийняття рішення Вищою радою юстиції про порушення ним вимог щодо несумісності; 3) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; 4) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 5) визнання його недієздатним або обмежено дієздатним; 6) неможливість виконувати повноваження за станом здоров'я; 7) подання Генеральним прокурором України заяви про відставку; 8) досягнення Генеральним прокурором України шістдесяти п'яти років.

Наступними гарантіями діяльності Генерального прокурора України є гарантії щодо особистої безпеки.

Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» передбачено, що в місцях постійного й тимчасового перебування Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України та Першого віце-прем'єр-міністра України, голів Верховного й Конституційного судів України, першого заступника Голови Верховної Ради України, Міністра закордонних справ України й Генерального прокурора України застосовується щодо них система засобів безпеки [10].

О. Медведько зазначив у своїй монографії, що інститут Генерального прокурора України з незрозумілих причин не потрапив до переліку державних діячів, за втру-

чання в діяльність яких із метою перешкодити виконанню службових обов'язків або добитися прийняття незаконних рішень настає підвищена відповідальність за ст. 344 Кримінального кодексу України, до якої є потреба внести відповідне доповнення [8, с. 37]. Ми теж вважаємо таку практику законодавця непослідовною й безсистемною. З огляду на важливість та роль інституту Генерального прокурора України в ієрархії системи органів державної влади зрозуміло, що правовий захист із боку держави повинен бути забезпечений на найвищому рівні.

Висновок. Отже, здійснивши системний аналіз законодавства України та доктрини з питання гарантій діяльності Генерального прокурора України, варто зазначити таке. По-перше, нормативне закріплення гарантій діяльності інституту Генерального прокурора України вносить конкретність і стійкість в управлінські відносини, а також забезпечує суворе дотримання норм законодавства. По-друге, ефективні гарантії діяльності Генерального прокурора України паралельно забезпечують ефективне функціонування всієї централізованої системи органів прокуратури.

Література

1. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Пашинський В.Й. Конституційно-правовий статус військовослужбовців в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. : спец. «Конституційне право; муніципальне право» / В.Й. Пашинський ; Нац. академія оборони України. – К., 2007. – 206 с.
3. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : [монографія] / М.В. Косюта. – Одеса : Юридична література, 2002. – 376 с.
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. Слово судді про прокурора і прокуратуру / В. 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. – 3 лютого. – 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. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

Анотація

Басараб Р. І. Гарантії діяльності Генерального прокурора України. – Стаття.

У статті проаналізовано гарантії діяльності Генерального прокурора України, виділено їх види та охарактеризовано кожний.

Ключові слова: гарантія, діяльність, Генеральний прокурор України, прокуратура.

Аннотация

Басараб Р. И. Гарантии деятельности Генерального прокурора Украины. – Статья.

В статье проанализированы гарантии деятельности Генерального прокурора Украины, выделены их виды и охарактеризовано каждый.

Ключевые слова: гарантия, деятельность, Генеральный прокурор Украины, прокуратура.

Summary

Basarab R. I. Guarantees activities of the Prosecutor General of Ukraine. – Article.

In the article author analyzes the guarantees of the General Prosecutor of Ukraine activity, identifies and characterizes them.

Key words: guarantee, activity, General Prosecutor of Ukraine, Prosecutor's Office.

УДК 343.92

А. М. Бабенко

МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ КРИМІНОЛОГІЧНОГО АНАЛІЗУ РЕГІОНАЛЬНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Ускладнення криміногенної ситуації в Україні, що спостерігається протягом останніх років, обумовлює необхідність пошуку нових підходів до аналізу злочинності, її причин та розробки заходів протидії злочинності. Одним із перспективних напрямків кримінологічних досліджень може виявитися вивчення регіональних особливостей злочинності.

Головним аргументом на користь активізації роботи в цьому напрямку є той факт, що загальнодержавні середні показники злочинності, на яких ґрунтується сучасна кримінологічна теорія й практика, не в повній мірі враховують регіональну специфіку злочинності. Слід пам'ятати, що висвітлювані в наукових працях і звітах МВС статистичні дані про стан злочинності складаються з високих її показників в одних регіонах та, відповідно, низьких – у інших. Так само стабілізація в динаміці злочинності часто відбувається за рахунок зниження злочинності в одних регіонах поряд зі збільшенням кримінального навантаження на суспільство в інших. Отже, врахування під час організації протидії злочинності лише загальнодержавних показників про стан злочинності та окремих її видів призводить до односторонності сприйняття інформації, до ігнорування негативних тенденцій злочинності на окремих територіях, викривлення реального стану злочинності, втрати ініціативи в боротьбі зі злочинністю в регіонах – «донорах злочинності» і, як наслідок, суттєвого зниження ефективності боротьби зі злочинністю. Наведене й обумовлює **актуальність** дослідження.

Важливим завданням регіонального дослідження є обрання ефективної методики дослідження, бо саме вона є одночасно й важливим етапом в отриманні об'єктивної інформації про злочинність, і інструментом для реалізації більш складних за рівнем та обсягом завдань із протидії злочинності.

Проблемам розробки методики аналізу злочинності в регіонах приділяли увагу в своїх працях такі відомі вчені, як А.І. Долгова, яка запропонувала методику вивчення територіальних відмінностей злочинності і їх причин [1]; А.А. Габіані, Р.Г. Гачечиладзе, М.І. Дидебулідзе – методику дослідження злочинності в містах та сільській місцевості [2]; Г.Й. Забрянський – методику класифікації регіонів Російської Федерації [3, с. 42–52], К.Т. Ростов – методику регіонального аналізу злочинності в Росії [4], В.П. Філонов – методику дослідження злочинності у про-