



*Шаблін Є. І.,
аспірант кафедри правосуддя
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

РОЗВИТОК ПРИНЦИПУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ В КОНТЕКСТІ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА УКРАЇНИ

Статтю присвячено аналізу розвитку принципу незалежності прокуратури у національному законодавстві в контексті незалежності Генерального прокурора України. У статті досліджено основні законодавчі зміни, які протягом 1990–2016 рр. впливали на незалежність керівника Генеральної прокуратури України. Автором наведено пропозиції щодо вдосконалення чинного національного законодавства, яке регулює питання незалежності Генерального прокурора України.

Ключові слова: прокуратура, генеральний прокурор, принцип незалежності.

Статью посвящено анализу развития принципа независимости прокуратуры в национальном законодательстве в контексте независимости Генерального прокурора Украины. В статье исследованы основные законодательные изменения, которые в течение 1990–2016 гг. влияли на независимость руководителя Генеральной прокуратуры Украины. Автором внесены предложения по совершенствованию действующего национального законодательства, регулирующего вопросы независимости Генерального прокурора Украины.

Ключевые слова: прокуратура, генеральный прокурор, принцип независимости.

Історія прокуратури України постає історією протистоянь, пов'язаних із посадою Генерального прокурора України, та боротьби за вплив на діяльність цього органу. За роки незалежності незмінно знаходилися різні сили, які намагалися використовувати прокуратуру для реалізації доволі специфічних функцій, розглядаючи її як адміністративний ресурс проти опонентів. Закладені у законодавстві механізми не давали Генеральному прокурору змогу залиша-

тися поза вказаними суперечками, що призводило до виникнення відповідних конфліктів. Про запеклість зазначених «баталій» може свідчити той факт, що жоден із Генеральних прокурорів України не наблизився до відбуття встановленого Конституцією України п'ятирічного терміну¹ перебування на посаді.

¹ О. І. Медведько перебував на посаді з 04 листоп. 2005 р. до 03 листоп. 2010 р., але з перервою з 24 трав. 2007 р. до 01 черв. 2007 р., коли в. о. Генерального прокурора України був призначений В. В. Шемчук.

Без сумнівів, задане становище не відповідає інтересам громадянського суспільства та заважає повноцінній реалізації органами прокуратури власних функцій. Спотворення таких функцій несе суттєву загрозу як у цілому авторитету державної влади, так і для довіри до правоохоронної системи як важливої її частини.

На цьому фоні суттєвого значення набуває питання розуміння тих історичних процесів, які стосувалися незалежності як принципу організації і діяльності прокуратури. Зазначені питання фрагментарно висвітлювалися у працях В.В. Долежана, В.І. Малюги, Ю.Є. Полянського, М.К. Якимчука, С.В. Прилуцького, О.С. Проневича, М.В. Косюти та ін. Однак загалом указана проблематика не становила предмет спеціального вивчення в дослідженнях вітчизняних науковців.

Згідно із крилатим висловом, хто не знає своєї історії, той не має майбутнього, ми ставимо за мету цієї статті осмислення того, як відбувалося становлення самостійності (незалежності) Генерального прокурора та прокуратури України, шляхом історичного дослідження вказаного процесу. Доречно зрозуміти підґрунтя сучасної моделі незалежності прокуратури, а також розробити науково вмотивовані пропозиції щодо майбутніх стандартів, які дадуть зазначеним органам змогу виконувати покладені правовим суспільством функції та унеможливлять нелегітимне втручання в діяльність прокуратури.

Історичне становлення принципу незалежності у національному законодавстві необхідно розглядати крізь призму тих етапів, які проходили органи прокуратури на своєму шляху, що неминуче впливало на зміст цього принципу.

Так, незалежність органів прокуратури за радянських часів визначалася двома складовими: формальною автономією й законодавчо визначеною самостійністю, з одного боку, та авторитарним впливом комуністичної партії на всі процеси, що відбувалися у державі, з другого. Діяль-

ність органів прокуратури безроздільно підпорядковувалася волі партійних органів, уособлювала продовження їх «керівної лінії». З самого початку становлення радянської системи про необхідність партійного контролю за органами прокуратури підкреслював ще В.І. Ленін, який писав про це у листі про «подвійне» підпорядкування прокуратури [1, с. 54]. Працівники прокуратури у переважній більшості входили до лав комуністичної партії, що було необхідною умовою для успішної кар'єри. Про будь-яке незалежне виконання повноважень або відірваність від політичної ідеології не йшлося. За дії, які розходилися з партійними циркулярами, працівники прокуратури могли бути виключені з партії, що автоматично означало звільнення із займаної посади [2, с. 74]. Отже, радянська прокуратура становила собою систему органів охорони домінантної ідеології та захисту правлячої партії. Незалежність у ці рамки не вписувалася, тому де-факто не існувала.

На початку 1990-х років відбувся ряд прикметних змін у політичному та державному житті, зумовлений здобуттям Україною незалежності.

Початок становлення основ незалежності прокуратури України пов'язаний із прийняттям 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України, у розділі III якої встановлювалося, що найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів здійснюється Генеральним прокурором Української РСР, який призначається Верховною Радою Української РСР, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний.

На підставі згаданого акта найвища посадова особа прокуратури Української РСР позбавлялася впливу з боку Генерального прокурора Союзу РСР, який до цього мав повноваження щодо призначення на вказану посаду (ст. 163 Конституції Української РСР від 20 квітня 1978 р.).

Невдовзі, в результаті історичних подій, які отримали назву ДКНС (ГКЧП – рос.), 24 серпня 1991 року Верховна Рада

України прийняла Акт проголошення незалежності України.

Розбудова державності ознаменувалася відмовою від керівної ролі комуністичної партії. Це знайшло правове відображення в постанові Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року «Про департизацію державних органів, установ та організацій», відповідно до якої співробітники органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Комітету державної безпеки України зобов'язані були припинити своє членство в будь-якій політичній партії чи русі.

У вказаному документі вперше сформульований підхід до одної з ключових складових незалежності працівників прокуратури, це вимога до їх політичного нейтралітету.

Щодо подальших етапів становлення принципу незалежності прокуратури слід зазначити, що в науковому середовищі відповідне питання здебільшого розглядається у двох площинах: це зовнішня незалежність (тобто, у відносинах з іншими суб'єктами права) і внутрішня, що ототожнюється із стосунками, які виникають усередині самої прокурорської системи.

Водночас, починаючи зі створення прокуратури України 1991 року та до набуття чинності Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 року й Законом України «Про прокуратуру» 2014 року, незалежність прокуратури пов'язувалася переважно з незалежністю Генерального прокурора України. Незалежність інших працівників розглядалася як похідна від його статусу. Так, колишній Генеральний прокурор України О.І. Медведько підкреслював, що незалежність Генерального прокурора є джерелом незалежності для всіх підпорядкованих прокурорів. Панувала схожа думка й серед науковців [3, с. 232]. Зокрема, Ю.Є. Полянський, В.В. Долежан стверджували, що незалежність прокуратури в цілому при реалізації її повноважень вирішальною мірою пов'язана з незалежністю Генерального прокурора [4, с. 58].

Зазначеній ситуації сприяли закріплення у законодавстві засад єдиноначальства та підпорядкованості прокурорів.

Першим уніфікованим законодавчим актом, у якому простежувалися намагання вибудувати межі незалежності прокуратури, був Закон України «Про прокуратуру», прийнятий 05 листопада 1991 року. Його статтею 2 регламентувалося, що Генеральний прокурор України призначається Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України. Також цією нормою встановлювалися певні гарантії зайняття вказаної посади. Зокрема, звільнення (відставка) Генерального прокурора України протягом строку повноважень могла мати місце лише у випадках вчинення ним злочину, порушення виконання службових обов'язків, у разі неможливості виконання обов'язків за станом здоров'я, а також за власним бажанням. Крім того, було визначено, що в усіх випадках питання про відставку Генерального прокурора України вирішується Верховною Радою України.

Слід зазначити, що закріплення норм щодо відповідальності та підзвітності Генерального прокурора перед законодавчим органом скоріше не свідчило про вияв схильності до парламентської форми правління, а було наслідком незавершеності створення інституту Президента. Як відомо, пост Президента утворено на підставі Закону Української РСР від 05 липня 1991 р. «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», а фактично вперше було зайнято 05 грудня 1991 р.

Закладений у законі механізм допуску застосування політичного впливу на Генерального прокурора України, але був обмежений встановленням виключного переліку підстав для його звільнення (відставки), що зміцнювало гарантії такої незалежності.

Першу спробу змінити розподіл повноважень щодо контролю за призна-

ченням та звільненням Генерального прокурора здійснено 08 червня 1995 р. шляхом затвердження Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України. Відповідно до статті 44 цього акта Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України.

Таким чином, досягнутий між гілками влади компроміс наділив главу держави повноваженнями у питаннях призначення та усунення Генерального прокурора від виконання обов'язків, відкривши можливості для їх взаємного впливу на першу особу прокуратури.

Переліку підстав для звільнення керівника прокуратури, згаданий акт не містив. З цього часу законодавство допускало звільнення Генерального прокурора України без визначення причини. Необхідно зауважити, що вказаний підхід зберігався до внесення змін до Конституції України 02 червня 2016 р.

Подальшим кроком стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, що ознаменувало посилення впливу обох гілок влади на Генерального прокурора. Відповідно до статті 122 Конституції Президент набув права призначати Генерального прокурора за згодою Верховної Ради України та одноосібним рішенням звільняти його. Парламент отримав повноваження висловлювати недовіру Генеральному прокурору, що веде до його відставки з посади.

Зазначені норми давали Президенту і парламенту змогу власними рішеннями усувати з посади Генерального прокурора, що створювало умови для пошуку останнім компромісних рішень у відносинах із їх представниками. Наступні генеральні прокурори мали шанси перебувати на посаді тільки у випадку лояльності до глави держави та членів законодавчого органу, що жодним чином не зміцнювало незалежності прокуратури.

Політична криза 2004 року, яка завершилась Помаранчевою революці-

єю, призвела до зміни форми правління на парламентсько-президентську, що, зокрема, відобразилося в перегляді правил призначення та звільнення Генерального прокурора України. Вже більш широкі повноваження на такому напрямі отримала Верховна Рада України.

Так, згідно із змінами до Конституції України, які прийняті 08 грудня 2004 р. та набули чинності 01 січня 2006 р., стаття 122 була викладена в редакції, відповідно до якої Генеральний прокурор міг призначатися, а також звільнитися з посади Президентом України тільки за згодою Верховної Ради України. Право парламенту висловити недовіру Генеральному прокуророві України зберігалося.

Майже всі дослідники впевнені, що вказані зміни були не квінтесенцією наукової-практичної думки про вдосконалення виконання прокуратурою встановлених законом функцій, а компромісам між протилежними політичними силами. Можливо, причини зазначених змін у бік посилення ролі парламенту полягали в намаганні політичних груп не допустити концентрації надмірної влади у руках майбутнього Президента та уникнути політичних розправ.

Факт політизації органів прокуратури та загрози, яку вона несла, не залишився непоміченим у науковій спільноті. Зокрема, В. Т. Маляренко, осмислюючи зазначену проблему, стверджував, що «в Україні до сьогодні зберігається уявлення про прокуратуру як слугу, який повинен забезпечити захист інтересів певних політичних сил, що перебувають при владі» [5, с. 8]. Політизацію як найбільшу проблему в організації діяльності прокуратури бачив вчений С. В. Прилуцький [6, с. 141]. «Ситуація, коли Генеральний прокурор змушений «балансувати» між Главою держави і парламентом, не сприяє реалізації принципу незалежності прокуратури», – висловлювався із згаданого приводу В. В. Долежан [7, с. 119].

Підкреслюючи важливість вирішення проблеми із незалежністю прокуратури, О. І. Медведько також вказував

на те, що політики і політичні партії під час боротьби за владу дуже розраховують на прокуратуру, вважаючи її складовою адміністративного ресурсу [3, с. 232].

Після обрання у 2010 році Президентом України В. Ф. Януковича, за результатами розгляду відповідного звернення, направлено до Конституційного Суду України, вказана судова інстанція рішенням від 30 вересня 2010 р. відновила дію Конституції України у редакції від 28 червня 1996 р., що повернуло главі держави право звільняти Генерального прокурора без згоди Верховної Ради України.

Маятник історії хитнувся у бік посилення президентської влади. Відсутність у Конституції запобіжників, що б давали очільнику прокуратури змогу перебувати рівновіддалено від політичних груп, мати здатність бути неупередженим та незалежним, зробили з Генерального прокурора України виконавця президентської волі. В цих умовах увиразнилося використання функцій прокуратури у протистояннях між політиками.

Наслідком таких процесів стали події листопада 2013 року – лютого 2014 року, які отримали назву «Революція гідності». Після того, як Президент В. Ф. Янукович покинув країну, Законом України від 21 лютого 2014 року повернуто дію Конституції в редакції змін, внесених Законом від 08 грудня 2004 року. Главу держави знов позбавили права звільнення Генерального прокурора без згоди парламенту, що повернуло баланс сил між Президентом і законодавчим органом.

Очевидно, що розуміння того, наскільки важливе для правової держави існування незалежної прокуратури, привело до знакової події, а саме ухвалення нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Водночас огляд його новел заслуговує на окреме дослідження.

Згаданим Законом встановлено гарантії перебування Генерального прокурора України на посаді та викладено виключні підстави для звільнення або припинення його повноважень.

Більше того, 02 червня 2016 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Відповідно до цього акта, Конституцію України доповнено ст. 131–1, згідно з якою прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом.

Таким чином, Конституція поставила питання призначення та звільнення очільника прокуратури у залежність від спільної волі Президента і парламенту. Фактично відбулося відродження норм, що раніше містилися у Конституційному Договорі від 08 червня 1995 року. Якими будуть результати – покаже час.

Представники наукової спільноти пропонували різні шляхи вдосконалення законодавства щодо зміцнення незалежності Генерального прокурора України. Наприклад, обґрунтовувалися ідеї звільнення керівника прокуратури конституційною більшістю Верховної Ради України з впровадження особливої процедури імпичменту [7, с. 120]. Наводилися критичні думки з приводу існування у законодавчого органу права висловлювати недовіру Генеральному прокурору [4, с. 59]. Наводилися аргументи на користь віднесення прокуратури до системи органів судової влади із отриманням Генеральним прокурором гарантій незалежності, тотожних статусу судді Верховного Суду України [6, с. 142].

Обговорення вказаних пропозицій потребує більш широкого суспільного діалогу та поглибленого вивчення. При цьому не викликає сумнівів те, що можливість Генерального прокурора без огляду на зовнішні фактори виконувати повноваження забезпечить об'єктивність і неупередженість у діяльності усього відомства.

Так чи інакше, необхідна визначеність із фундаментальними уявленнями.

Сьогодні з урахуванням змін, внесених до Закону України «Про прокуратуру» 12 травня 2016 року, спостерігається два напрями, згідно з якими можливі розбудова прокуратури та підходів до статусу керівника відомства. Перший – це визнання того, що посада Генерального прокурора є політичною. Зазначене потребує переосмислення уявлень про статус та систему гарантій роботи першої особи прокуратури. Другий – усунення факторів політичного впливу на Генерального прокурора.

Якщо розглядати посаду Генерального прокурора як політичну, то варто досліджувати і впроваджувати механізми, які б запобігали зловживанню відповідним впливом, а також критерії відповідальності та взаємовідносин з іншими політичними силами.

У випадку впровадження моделі побудови прокуратури із мінімізацією політичного втручання у її діяльність слід шукати інші гарантії для забезпечення незалежності від політиків. Можливо, доцільно передбачити, що звільнення Генерального прокурора допускається Президентом України або більшістю на-

родних депутатів України з чітко встановленого Конституцією кола правових підстав, або за поданням глави держави конституційною більшістю парламенту – з політичних підстав. Це дасть керівнику прокуратури змогу бути незалежним, але не безконтрольним.

Насамкінець доречно зауважити, що з часу створення самостійної української держави Україна питання про незалежність Генерального прокурора зводилась до «коливань» щодо впровадження тієї чи іншої форм його призначення та звільнення, які не усували чинників зовнішнього впливу. У вказаних умовах науково-практична дискусія та думки дослідників питання впровадження ефективної моделі виконання очільником прокуратури власних функцій не знаходили відображення в законотворчому процесі. Як наслідок, мала місце занадто часта зміна Генеральних прокурорів саме через відсутність дієвих гарантій для їх діяльності через неможливість очільників прокуратури реалізовувати повноваження, не озираючись на зовнішні фактори.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Ленин В. І.* Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – М.: Изд-во Полит. лит. 1981. – Т. 39. – 624 с.
2. *Попович Є. М.* Деполітизація органів прокуратури як передумова їх ефективного функціонування / Є. М. Попович // Південноукраїнський правовий часопис. – 2010. – № 1. – С. 74–76.
3. *Медведько О. І.* Гарантії забезпечення незалежності Генерального прокурора України при виконанні його обов'язків / О. І. Медведько // Право України. – 2010. – № 4. – С. 231–239.
4. *Полянський Ю. Є.* Посилення гарантій незалежності органів прокуратури та прокурорів / Ю. Є. Полянський, В. В. Долежан // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2–3 жовт. 2006 р.). – К.: Акад. прокуратури України, 2007. – С. 57–62.
5. *Маляренко В. Т.* Слово судді про прокурора і прокуратуру / В. Т. Маляренко // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 7–15.
6. *Прилуцький С. В.* Вплив історичного досвіду на процес реформування прокуратури України / С. В. Прилуцький // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2–3 жовт. 2006 р.). – К.: Акад. прокуратури України, 2007. – С. 135–142.
7. *Долежан В. В.* Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В. В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 117–123.

Shablin Y. Development of the independence principle of prosecutors in the national legislation in the context of the independence of the General Prosecutor of Ukraine.

This article analyzes the principle of independence of prosecutors in the national legislation in the context of the independence of the General Prosecutor of Ukraine. It is noted that the prosecutor's

office is an important part of law enforcement entrusted with essential functions of protecting law and order in the state. Effective implementation of above mentioned is strongly correlated with the independence of prosecutors. The last is impossible without securing adequate guarantees for the General Prosecutor of Ukraine. In this context, the logical link the independence of prosecution in the relationship the independence of the head office as a whole is investigated.

The article analyzes the processes that took place during the transformation of Ukraine into an independent state and the departure from Soviet views on the independence of prosecutors. Legal provisions that were implemented to get rid of the dominant political force (at the time of the Communist Party) influence on the prosecutors are considered. The basic legislative acts adopted for 1990–2016 are analysed. Their provisions affected the independence of the head of the General Prosecutor of Ukraine. The key events that appeared the basis for such legislative changes are described. The main stages of the political struggle of the executive and legislative branches for influence over the appointment and dismissal (resignation) the head of prosecution are identified and described.

The main ways of improving the law on the independence of the General Prosecutor of Ukraine, which are discussed in the scientific community, are represented. Authors' proposals to change current national laws on the matter are declared.

Keywords: *Prosecutor's Office, the General Prosecutor, the principle of independence.*

Стаття надійшла до редакції журналу 10.09.2016 р.