

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2021-41-1-47-53>

**ГЕНПРОКУРОРИ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ:  
30 РОКІВ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ДОСВІДУ З ПЕРЕДУМОВ  
ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ, СТРОКУ ПОВНОВАЖЕНЬ  
ТА ПІДСТАВ ЗВІЛЬНЕННЯ**

*Руденко М.В.*

**PROSECUTOR GENERAL OF INDEPENDENT UKRAINE:  
30 YEARS OF POLITICAL AND LEGAL EXPERIENCE ON THE  
PREREQUISITES OF APPOINTMENT, TERM AND GROUNDS**

*Rudenko M.V.*

*У статті досліджено питання конституційної моделі посади "Генерального прокурора". Стисло розглянуто історичний шлях щодо передумов призначення на посаду кожного Генерального прокурора України, строку їх повноважень та підстав звільнення з посади у контексті 30-річного політико-правового досвіду. Значну увагу акцентовано на конституційній процедурі призначення (звільнення) Генерального прокурора, яка передбачає задіяння у цьому процесі двох вищих центрів влади: Верховної Ради та Президента України. Така законодавча конструкція піддана авторській критиці, адже за неї політично незаангажованим Генпрокурор бути не може, бо де-факто стає виконавцем політичної волі або Президента або Верховної Ради України, що, звичайно, не правильно. Тому подальша діяльність Генерального прокурора потребує нових гарантій незалежності та відсутності побічних факторів, які б її підривали, тобто запровадження в Україні нової конституційної моделі посади Генерального прокурора.*

***Ключові слова:** Генеральний прокурор, призначення Генерального прокурора, строк повноважень, підстави звільнення Генерального прокурора, модель посади Генерального прокурора.*

**Постановка проблеми.** Історичним підґрунтям становлення посади Генерального прокурора на теренах незалежної України є вітчизняні традиції державотворення, пов'язані насамперед з централізацією прокурорської системи. Нашій країні за роки незалежності взагалі не щастило з очільниками прокурорського відомства, тому й не випадково кількість Генеральних прокурорів на сьогодні припало на число тринадцять. Причому жоден з них не пропрацював на посаді

встановленого Конституцією п'ятирічного (з 2016 року - шестирічного) терміну. А це – дуже погано, коли конституційна норма через її систематичне невиконання перетворюється на фікцію. Отже, уявляється важливим з'ясувати саме ці положення, що переконливо свідчать про наукову обґрунтованість та практичну доцільність тематики дослідження та своєчасного звернення до неї.

**Аналіз стану досліджень і публікацій.** Дослідження питань щодо статусу Генераль-



ного прокурора було предметом вивчення таких вчених, як Р.Басараб, Л.Давиденко, В.Долежан, П.Каркач, І.Козьяков, М.Косюта, М.Мичко, І.Назаров, М.Стефанчук, В.Сухонос, М.Якімчук та ін. Втім більшість досліджень було проведено до конституційних змін 2016 року (щодо правосуддя), реформи органів прокуратури 2019 р., що дає підстави знову аналізувати проблематику конституційної моделі посади Генерального прокурора.

**Формування цілей.** Метою статті є аналіз законодавства щодо статусу Генерального прокурора, організації його діяльності та напрацювання теоретико-методологічних засад удосконалення цього конституційного інституту. Врахування саме цих положень обумовлює у подальшому необхідність стисло дослідити деякі обставини щодо передумов призначення, строку повноважень та підстав звільнення кожного Генерального прокурора, як національного публічного діяча.

**Виклад основного матеріалу.** Відомо, що першим Генеральним прокурором України був Шишкін Віктор Іванович, який перебував на посаді у період з 04.09.1991 р. до 21.10.1993-го. Саме 4 вересня 1991 року, постановами Верховної Ради України № 1478 та № 1478а були припинені повноваження Прокурора Української РСР Потебенька Михайла Олексійовича, та призначено Генеральним прокурором України Шишкіна В.І. На момент призначення на посаду він був народним депутатом першого демократичного скликання, а ще раніше – працював заступником голови Кіровоградського обласного суду.

Той період не відзначився розслідуванням "гучних справ", але запам'ятався відомими конфліктами, суточками навколо Уряду та Генеральної прокуратури України. Генпрокурор опинився поміж двох вогнів: з одного боку, його відставки стали вимагати депу-

тати, що підтримували Ю.О.Гайсинського (першого заступника Генерального прокурора, теж народного депутата). З іншого – позиція В.Шишкіна не задовольняла деяких представників виконавчої влади. У підсумку вузол двовладдя і розколу в Генпрокуратурі було розрублено у 1993 році на восьмій сесії Верховної Ради, коли депутати проголосували за звільнення В.Шишкіна (разом із Ю.Гайсинським) за серйозні недоліки в керівництві органами прокуратури України [1].

У період з 21.10.1993 р. до 19.10.1995-го аналізуємо посаду обіймав Дацюк Владислав Володимирович, досвідчений та авторитетний у прокурорських колах працівник. Його перебування на посаді припало на пік боротьби протилежних політичних сил. Це був час підписання Конституційного договору, чергових парламентських та дострокових президентських виборів – ідеальний для "війни компроматів". У новообраному (в 1994 році) парламенті розпалилася боротьба між правими та лівими за керівні посади. Дацюк В. став супротивником лівого крила парламенту, і цим, по суті, прирік себе на відставку. Для цього знайшовся й формальний привід – звіт Генерального прокурора перед парламентом. Постановою Верховної Ради від 19 жовтня 1995 року другий Генпрокурор незалежної України був звільнений з посади за грубі порушення виконання службових обов'язків.

Упродовж 19.10.1995 р. до 22.07.1997-го на посаді перебував Ворсінов Григорій Трохимович, кадровий прокурорський працівник. Перебування третього Генпрокурора у владі припало на "легендарну епоху" Павла Лазаренка, він виявився втягнутим у суперечку між Президентом і Кабміном з одного боку, і парламентом – з іншого, з приводу передачі приміщення на вул. Банковій 5/7 щойно створеному Конституційному Суду України. Інакше кажучи Верховній Раді потрібен був прояв політичної приналежності

Генпрокурора. Не з'ясувавши його остаточної позиції з цього приводу група депутатів почала активну компанію щодо відставки Г.Ворсінова, яка не змусила себе довго чекати. Указом Президента України Л.Кучми від 22.07.1997 року № 669/97 він був звільнений з посади у зв'язку з виходом на пенсію.

Мабуть, у найбільш невизначеному становищі (знову ж таки, за волевиявленням народних депутатів) опинився виконуючий обов'язки Генерального прокурора України (з 22.07.1997 р. до 24.04.1998-го) Олег Михайлович Литвак. Президент Л.Кучма тричі (!) вносив до Верховної Ради другого скликання подання про призначення О.Литвака Генеральним прокурором України і воно щоразу відхилялось. Як результат – Прокуратура України тривалий час залишалася без легітимного керівника. Про шкідливість такої ситуації в державі я писав в далекому 1998-му в окремій публікації, пропонуючи зокрема висунення кандидата на посаду Генерального прокурора України Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури [2].

У період з 17.07.1998 р. до 30.04.2002-го посаду обіймав вже згаданий М.Потебенько [3]. Четвертий Генпрокурор протримався на посаді довше за всіх своїх попередників (майже чотири роки), адже найбільш влаштувався на той час провідних політиків. Зробивши в березні 2002 року всупереч принципу політичної нейтральності прокуратури вибір на користь компартії (20-й у її відкритому виборчому списку), Потебенько пересів із прокурорського крісла в депутатське, тобто був звільнений з посади у зв'язку з обранням народним депутатом четвертого скликання.

Упродовж 06.07.2002 р. до 29.10.2003-го на посаді перебував Піскун Святослав Михайлович. На момент призначення на посаду він був заступником Голови Державної податкової адміністрації України, начальником

Слідчого управління податкової міліції, а на початку своєї кар'єри працював в органах прокуратури. П'ятий Генпрокурор широко інформував громадськість про хід розслідування "резонансних справ", зокрема вперше (нарешті !) повідомив про те, що вбивство у 2000 році журналіста Георгія Гонгадзе мало політичне підґрунтя (тим самим кинувши тінь на Адміністрацію Президента). Несподівано, 29 жовтня 2003 року, С.Піскун був звільнений з посади указом Президента Л.Кучми за незадовільну роботу.

У період з 18.11.2003 р. до 09.12.2004-го посаду обіймав Васильєв Геннадій Андрійович, досвідчений прокурорський працівник та політик. Перші кроки новопризначеного Генерального прокурора давали зрозуміти що попереду органи прокуратури мають чекати реформи. Автор цих рядків, працюючи у той час проректором Академії прокуратури при Генеральній прокуратурі України, відчував саме такий підхід Генерального прокурора до прийняття рішень [4]. Неймовірно, але факт: на початку акцій протесту, пов'язаних з черговими президентськими виборами, 9 грудня 2004 року, Г.Васильєва було звільнено з посади за власним бажанням.

Наступного дня, 10.12.2004-го, на посаді відновлено С.Піскуна (на підставі рішення Печерського районного суду м. Києва). Проте вже 14 жовтня 2005 року його знову було звільнено з посади, причому з тим же формулюванням як і в 2003-му, - "за незадовільну роботу". За висловлюванням глави держави діяльність Генпрокуратури у той час являла собою здебільшого центр політичної амністії, а ні верховенства права.

Упродовж 04.11.2005 р. до 03.11.2010-го на посаді перебував Медведько Олександр Іванович, кадровий прокурорський працівник. У подальшому, 26 квітня 2007 року, Президент буде змушений відмінити свої укази від 14.10.2005 (про звільнення С.Піскуна) і від 04.11.2005 (про призначення



О.Медведька), на виконання ухвали Шевченківського районного суду м. Києва, тобто С.Піскун знову (вдруге) був відновлений на посаді. З метою подолання прокурорського двовладдя 01 червня 2007 року В.Ющенко відновив дію свого указу від 04.11.2005 (про призначення О.І. Медведька Генеральним прокурором України). У результаті Піскун С. залишився в двох іпостасях: і як нардеп п'ятого скликання, і як незвільнений Генпрокурор при чинному наступнику.

О.Медведько обіймав посаду майже конституційний строк (з відповідною перервою), адже виявився компромісною фігурою для усіх гілок влади. Опонуючи йому під час захисту його кандидатської дисертації "Організаційно-управлінські функції та повноваження Генерального прокурора України" у 2010 році в Національному університеті "Одеська юридична академія", мені доводилося констатувати недосконалість конституційної процедури, за якою Генеральний прокурор України призначається на посаду Президентом за погодженням із Верховною Радою, а звільняється з посади Президентом, коли той вважає за потрібне [5]. Природне виникало питання (залишається актуальним і на сьогодні) як може нормально працювати Генпрокурор, якщо він не знає, коли й за що його звільнять? Тож громадськість і не згадується чим керується Президент коли призначає та звільняє Генерального прокурора. Інакше кажучи, на перешкоді об'єктивності інколи стає непрозорість процедури погодження кандидата на посаду Генерального прокурора в Адміністрації (нині – Офісі) Президента України.

За часів президентства Віктора Януковича (у період з 04.11.2010 р. до 22.02.2014-го) на посаді перебував Пшонка Віктор Павлович, кадровий прокурорський працівник. Проте масові акції протесту, які розпочалися у листопаді 2013 року, призвели до усунення в лютому 2014 року В.Януковича з посади

Президента України. Верховна Рада сьомого скликання взяла на себе усю відповідальність за подальший стан у державі. Зокрема постановою від 22.02.2014 року № 1755-VII ВР уперше в новітній історії України висловила недовіру Генеральному прокурору Пшонці В.П., що мало наслідком його відставки з посади.

У цій критичний час Революції Гідності, 24 лютого 2014 року, виконуючим обов'язки Генерального прокурора України було призначено народного депутата, Першого заступника Комітету ВР з питань верховенства права і правосуддя Махніцького Олега Ігоровича, який перебував у статусі в.о. Генпрокурора до 19.06.2014-го.

З обранням у травні 2014 року на дострокових виборах Президентом України Петра Порошенка за його часів на посаді Генерального прокурора перебували три чоловіки: один кадровий прокурорський працівник, два – взагалі ніколи не працювали в прокуратурі, що, звичайно, не правильно. Зокрема впродовж 19.06.2014 – 10.02.2015-го посаду обіймав Ярема Віталій Григорович. Президент акцентував два основних завдання, які дев'ятий Генпрокурор мав би реалізувати: перше – це кардинальна зміна образу Генеральної прокуратури, другим – глава держави називав рішучу боротьбу з корупцією. Ні першого, ні другого В.Ярема не зміг (не встиг) реалізувати. 10 лютого 2015 року ВР восьмого скликання надала згоду на його звільнення з посади за власним бажанням.

У період з 15.02.2015р. до 03.04.2016-го посаду обіймав Шокін Віктор Миколайович, кадровий прокурорський працівник. За час свого перебування на посаді десятий Генпрокурор започаткував реформу прокуратури в контексті щойно прийнятого нового Закону про прокуратуру. Однак вже 29 березня 2016 року ВР ухвалила постанову про надання згоди на його звільнення з посади. За це рішення проголосували 289 народних депута-

тів із 339, зареєстрованих у сесійній залі. Представник Президента у парламенті Степан Кубів нагадав, що Президент вніс цей документ до ВР ще 22 лютого. За його даними, В.Шокін сам подав заяву про звільнення.

Його наступником Президент обирає Луценка Юрія Віталійовича, який перебував на посаді з 12.05.2016 р. до 29.08.2019-го. Призначення Ю.Луценка виявилось найскандальнішим за всю історію існуючого порядку призначення Генерального прокурора. А вже одного дня, 12 травня 2016 року, Верховною Радою поспіхом були внесені зміни до діючого Закону про прокуратуру щодо не обов'язковості наявності вищою юридичної освіти для кандидата на посаду Генерального прокурора України (Луценка такої освіти не мав), водночас ці зміни були надруковані в газеті "Голос України", була також надана згода ВР на це призначення, та видано відповідний указ Президента [6]. І хоча одинадцятий Генпрокурор заявив про те, що прийшов у прокуратуру на півтора – два роки, на посаді він протримався до 29 серпня 2019 року, коли новообрана ВР (дев'ятого скликання) надала згоду Президенту України Володимир Зеленському на його звільнення з посади.

Упродовж 29.08.2019р. до 05.03.2020-го посаду обіймав Рябошапка Руслан Георгійович (найменший строк повноважень з усіх Генеральних прокурорів). Як правник дванадцятий Генпрокурор запровадив нову реформу прокуратури..., проте, вже 5 березня 2020 року ВР на позачерговому засіданні висловила йому недовіру (другий випадок у правозастосуванні), що мало наслідком його відставку з посади [7].

17 березня того ж року в Україні було призначено тринадцятого Генерального прокурора. І вперше в історії ним стала жінка – відома юристка Ірина Валентинівна Венедиктова. Подання Президента про призначення нового Генпрокурора на позачерговому засіданні парламенту підтримали 269

народних депутатів. Під час свого виступу в Верховній Раді Генпрокурорка запевнила, що виконуватиме свої обов'язки чесно і сумлінно, обіцяла не продавати справи, не зливати їх, не повертати прокурорських перевертнів, обіцяла прокурорам відновити потужну державну інституцію...[8].

**Висновки.** Підсумовуючи певною мірою викладене можна вивести, що успішна діяльність Генерального прокурора потребує нових гарантій незалежності та відсутності побічних факторів, які б її підривали. Усвідомлюючи дискусійність обговорюваної проблеми та з огляду на реорганізацію прокуратури (у 2014 році) та її трансформацію (у 2016-му) до Розділу VIII "Правосуддя" Конституції як суміжного правового інституту судової влади (правосуддя), ця посада має стати суто процесуальною (адміністративною), подібно до статусу Голови Верховного Суду.

З метою нівелювання політичної складової у процесі призначення (звільнення) Генерального прокурора доцільно було би здійснювати це призначення і звільнення не за участі Верховної Ради України, а - Вищої ради правосуддя. Зокрема, призначення Генерального прокурора Президентом України мало би відбуватися за її (ВРП) поданням із кандидатів, попередньо рекомендованих їй Всеукраїнською конференцією прокурорів. Саме такий механізм (порядок) призначення Генерального прокурора, в якому беруть участь органи суддівського врядування та прокурорського співтовариства, передбачено, наприклад, у Болгарії, Іспанії, Польщі. Вища рада правосуддя мала би також надавати й висновок щодо виконання Генпрокурором своїх професійних обов'язків у разі дострокового припинення ним повноважень. Звичайно, це питання вимагає свого вирішення на законодавчому рівні, передусім шляхом внесення відповідних змін до статей 85, 106, 130, 131-1 Конституції України.

Законодавчі заходи мають бути спрямовані на те, щоб запобігти втручанню в організацію і діяльність прокуратури, як автономного органу судової влади (правосуддя) з боку Президента хоча як би парадоксально це не звучало, виключити спроби усунути Генерального прокурора з посади без будь-якої мотивації або скасування указів про призначення його на посаду. Це ж саме має стосуватися й повноважень Верховної Ради, яка не повинна надавати таку ж оцінку намаганням Президента звільнити Генерального прокурора, висловити йому недовіру, тобто пошуку підстав для того, щоб позбутися "незручного Генпрокурора".

#### Література:

1. Михайленко О. Статус Генерального прокурора України: історія, теорія і сучасність// Юридична Україна. – 2003. - № 2. – С. 20-25.
2. Руденко М. Так як же призначити Генерального прокурора?// Робітничка газета, 1 квіт. 1998 року.
3. Михайло Потебенко: Дубль-другий (редакційна)//Голос України, № 135, 22 липня 1998 року.
4. Аполітичний прокурор... (ред.)// Людина та закон/ № 12. – 2003.
5. Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2010, 19 с.
6. В Україні новий Генпрокурор... // Юрид. вісн. України № 19, 2016 року.
7. Генерального прокурора відправлено у відставку... Голос України 05 березня 2020 року.
8. Завдання новому Генпрокурору... // Голос України № 51, 17 березня 2020.

#### References:

1. Mykhaylenko O. Status of the Prosecutor General of Ukraine: history, theory and modernity // Legal Ukraine. - 2003. - № 2. - P. 20-25.
2. Rudenko M. So how to appoint the Attorney General? // Workers' newspaper, April 1. 1998.
3. Mykhailo Potebenko: Double-second (editorial) // Voice of Ukraine, № 135, July 22, 1998.
4. Apolitical Prosecutor) (ed.) // Man and the Law / № 12. - 2003. - P. 18.
5. Medvedko OI Organizational and managerial functions and powers of the Prosecutor General of

Ukraine: author's ref. dis. ... cand. jurid. Science: 12.00.10. Odessa, 2010, 19 p.

6. In Ukraine, the new Prosecutor General... // Law. spring Of Ukraine № 19, 2016.

7. The Prosecutor General was dismissed... Voice of Ukraine on March 5, 2020.

8. Tasks for the new Prosecutor General... // Voice of Ukraine № 51, March 17, 2020

**Rudenko M.V. Prosecutor general of independent ukraine: 30 years of political and legal experience on the prerequisites of appointment, term and grounds p – Article.**

*The article examines the issue of the constitutional model of the position of "Prosecutor General". The historical path of the preconditions for the appointment of each Prosecutor General of Ukraine, the term of their powers and the grounds for dismissal in the context of 30 years of political and legal experience is briefly considered.*

*Considerable attention is paid to the constitutional procedure for the appointment (dismissal) of the Prosecutor General, which provides for the actions of two higher centers of power in this process: the Verkhovna Rada and the President of Ukraine. Such a legislative construction is subject to author's criticism, because the Prosecutor General cannot be politically neutral for it, because he de facto becomes the executor of the political will of either the President or the Verkhovna Rada of Ukraine, which, of course, is not correct. Therefore, the further activity of the Prosecutor General needs new guarantees of independence and the absence of side factors that would undermine it, ie the introduction of a new constitutional model of the position of the Prosecutor General in Ukraine.*

*It is argued that in order to level the political component in the process of appointment (dismissal) of the Prosecutor General, it would be expedient to carry out this appointment and dismissal not with the participation of the Verkhovna Rada of Ukraine, but with the High Council of Justice. In particular, the appointment of the Prosecutor General by the President of Ukraine should be based on her (GRP) nomination of candidates previously recommended to her by the All-Ukrainian Conference of Prosecutors. The High Council of Justice should also provide an opinion on the performance of the Prosecutor General's professional duties in the event of his early termination. Of course, this issue needs to be resolved at the legislative level, primarily by amending Articles 85, 106, 130, 131-1 of the Constitution of Ukraine.*

**Key words:** Prosecutor General, appointment of the Prosecutor General, term of office, grounds for dismissal of the Prosecutor General, model of the

*position of the Prosecutor General. volume\_up content\_copy share.*

**Руденко Н.В. Генпрокуроры независимой Украины: 30 лет политико-правового опыта с предпосылок назначения на должность, срока полномочий и оснований увольнения. – Статья.**

*В статье исследованы вопросы конституционной модели должности "Генерального прокурора". Кратко рассмотрены исторический путь касающийся предпосылок назначения на должность каждого Генерального прокурора Украины, срока их полномочий и оснований освобождения от должности в контексте 30-летнего политико-правового опыта.*

*Значительное внимание акцентировано на конституционной процедуре назначения (освобождения) Генерального прокурора, которая предусматривает задействования в этом процессе двух высших центров власти: Верховного Совета и Президента Украины. Такая законодательная конструкция подвергнута авторской критике, так как при ней политически незаангажированным Генпрокурор быть не может, потому что де-факто становится исполнителем политической воли или Президента или Верховного Совета Украины, что, конечно, неправильно. Поэтому дальнейшая деятельность Генерального прокурора требует новых гарантий независимости и отсутствия потусторонних факторов, которые б ее подрывали, то есть внедрение в Украине новой конституционной модели должности Генерального прокурора.*

*Аргументируется, что с целью нивелирования политической составляющей в процессе назначения (освобождения) Генерального прокурора целесообразно было бы осуществлять это назначение и увольнение не при участии Верховного Совета Украины, а - Высшего совета правосудия. В частности, назначение Генерального прокурора Президентом Украины должно происходить за ее (ВРП) представлением из кандидатов, предварительно рекомендованных ей Всеукраинской конференцией прокуроров. Высший совет правосудия мог бы также давать заключения о выполнении Генеральным прокурором своих профессиональных обязанностей в случае досрочного прекращения им полномочий. Конечно, этот вопрос требует своего решения на законодательном уровне, прежде всего путем внесения соответствующих изменений в статьи 85, 106, 130, 131-1 Конституции Украины.*

**Ключевые слова:** *система, прокуратура Украины, Офис Генерального прокурора, областные прокуратуры, окружные прокуратуры, специализированные прокуратуры, территориальность, специализация.*

*Авторська довідка:*

**Руденко Микола Васильович** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри конституційного права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

*Стаття надійшла до редакції 19 квітня 2021 р*