



Вільям Померанц,
Оксана Нестеренко

Зламати українську прокуратуру ¹

У статті охарактеризовано особливості історичного становлення та сучасний стан української прокуратури. На основі аналізу загального процесу реформ, котрі відбулися в країні після 2014 року, автори здійснюють оцінку перспектив розвитку системи прокуратури України з урахуванням існуючих політичних умов.

Ключові слова: прокуратура, реформи, корупція, Національне антикорупційне бюро України.

The article examines peculiarities of historical development and the current state of the Ukrainian procuracy. Based on the analysis of the general process of reforms that has taken place in the country after 2014, the authors assess development perspectives of the system of the Ukrainian procuracy, given the existing political conditions.

Keywords: procuracy, reforms, corruption, National Anti-Corruption Bureau.



Зберегти надбання революції часом складніше, аніж підняти протест. Майдан 2014 року не став винятком із цього правила. Попри помітні досягнення останніх двох років, все більше спостерігачів погоджуються в питанні загальмовування процесу реформ, який зіткнувся зі значною й потенційно фатальною перешкодою: офісом Генерального прокурора.

Безліч зовнішніх спостерігачів, включно з Віце-Президентом Джоозефом Байденом ², говорять про недоліки в роботі прокуратури, зокрема про її кволу боротьбу з корупцією. Інші коментатори закликають до повного очищення та заміни всіх прокурорів. Однак при ближчому аналізі стає

зрозумілим, що питання не лише в кадрах і що реформа прокуратури вимагає структурних змін в самому серці тої політичної та правової системи, яку Україна одержала у спадок від Радянського Союзу та Російської імперії. Більше 300 років прокуратура служила «очима суверена» і, як тепер стає очевидно, навіть Президент Порошенко не хоче втратити контроль над інституцією, що забезпечує його владу. Саме через підконтрольного йому Генерального прокурора Президент може здійснювати необмежений контроль над усіма іншими гілками державної влади та органами місцевого самоврядування.

Реформа прокуратури є центральною складовою трьох одночасних та взаємопов'язаних реформ в Україні, зокрема антикорупційної реформи,

¹ Статтю було вперше надруковано на сайті Інституту Кеннана. *William Pomerantz and Oksana Nesterenko. Breaking the Ukrainian Procuracy // Kennan Cable #14, January 2016.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.wilson-center.org/sites/default/files/kennan_cable_no.14_breaking_the_ukrainian_procuracy.pdf.

² Remarks by Vice President Joe Biden to the Ukrainian Rada, // The White House, Office of the Vice President, December 9, 2015. (<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/09/remarks-vice-president-joe-bidenukrainian-Rada>)

а також реформи судової системи та розподілу державної влади. Втім, досягти реальних реформ прокуратури неможливо без подолання «тягаря» історії прокуратури та без рішучої відмови від негативної спадщини.

Коріння української прокуратури

Прокуратура має одну особливість – саме вона є найдавнішою правовою інституцією в історії Російської імперії. Заснована Петром I у 1722 році, прокуратура попервах мала адміністративну та виконавчу функцію – контролювала дії Сенату, найвищого органу Росії, та звітувала безпосередньо імператору щодо будь-яких випадків невідповідності сенатських рішень тодішнім законам.

Прокуратура здійснювала функцію нагляду, тобто контролю за урядовими міністрами та іншими підзвітними їй інституціями в питаннях виконання законів. Як зазначено вище, ця функція мала переважно адміністративний, а не правовий характер; лише після судової реформи 1864 року «прокуратори» стали «прокурорами» в повному значенні цього слова та почали представляти інтереси держави у суді.

Прокуратура мала всі шанси залишитися звичайною (хоч і досить політизованою) установою в сфері забезпечення правопорядку до кінця епохи царату. Вона увійшла до складу Міністерства юстиції та переважно відповідала за кримінальні справи. Однак більшовики відновили наглядову функцію прокуратури й перетворили її на установу, що почала контролювати майже всі дії уряду. До моменту розвалу Радянського Союзу у 1991 році, прокуратура мала повноваження карати, розробляти нове законодавство, контролювати та навіть управляти політичними процесами на мікрорівні. Таким чином, прокуратура за більшовиків одержала унікальну можливість впливати на радянські закони та суспільство.

Внаслідок свідомого або несвідомого вибору Конституції України 1996-го та 2004-го років змодельовали нову українську прокуратуру за старими радянськими лекалами. Навіть сам факт особливого розділу в Конституції України з описом повноважень прокуратури говорить про те, що прокуратура є пережитком старої радянської доби. Прокуратура не є незалежною гілкою влади (виконавчою, законодавчою чи судовою) й тому не потребує окремого розділу в Конституції. Однак Конституція України містить такий окремий розділ і в такий спосіб посилює центральне місце прокуратури в адміністративній та правовій ієрархії України. Більше того, навіть після змін та до-

повнень Конституція 2004 року містить положення, згідно яких право призначати керівника прокуратури, Генерального прокурора, залишилося саме за Президентом України (за згодою Верховної Ради).

При детальному аналізі можна дійти висновку, що, окрім сфери закордонної політики, право призначати Генерального прокурора є одним із значних важелів президентської влади. Як наслідок, з технічної точки зору прокуратура не є частиною виконавчої гілки влади, яка, за українським законодавством, контролюється Прем'єр-міністром України. Замість цього прокурор підпорядкований безпосередньо Президенту та є основним джерелом його впливу на внутрішню політику. Саме так і було за часів царату та радянського більшовизму: прокуратура слугує суверену, а не забезпеченню принципу верховенства права.

Корупція – ракова пухлина української державності

З моменту Євромайдану сталися суттєві зміни на шляху до забезпечення реформи прокуратури. Прийнятий у 2014 році Закон України «Про прокуратуру» позбавив її функції загального нагляду. Таким чином прокуратура втратила адміністративний вплив та перетворилася на інституцію, що переважно зосереджується на представленні інтересів держави у судах. Окрім цього, з метою подолання тотальної корупції в органах прокуратури було прийнято рішення обрати нових прокурорів з незаплямованою минулими справами репутацією на основі відкритого прозорого конкурсу.

Зокрема, у травні 2015 року було створено Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) для розслідування справ проти корумпованих високопосадовців. Також було створено посаду антикорупційного прокурора та бюро антикорупційної прокуратури, що здійснюватиме процесуальний супровід новоствореного НАБУ. Однак НАБУ на початку своєї роботи не мав жодного прокурора, що робило цю інституцію фактично «беззубою». Голову НАБУ призначили лише 30 листопада 2015 року.

Втім, саме призначення спеціалізованого антикорупційного прокурора вказує на амбівалентне ставлення Президента Порошенка до реформи прокуратури. Адже склад комісії, що обирала антикорупційного прокурора, яскраво відобразив боротьбу між громадянським суспільством та головним представником президента у цьому процесі – Генеральним прокурором Віктором Шокінім. Шокінін номінував до складу відбірковій

комісії дуже лояльних до Генеральної прокуратури кандидатів, серед яких, на думку представників громадянського суспільства, було багато корумпованих осіб. Це примусило Яна Томбінського, голову Делегації Європейського Союзу в Україні, вимагати їхнього виведення зі складу комісії¹. Тиск міжнародної спільноти та громадянського суспільства зрештою примусив переглянути склад відбіркової комісії. Однак відповідно до закону, саме Генеральний прокурор мав ухвалити остаточне рішення щодо кандидатури спеціалізованого антикорупційного прокурора і Віктор Шокін номінував на цю посаду Назара Холодницького. За оцінками українських експертів, пан Холодницький був компромісною фігурою. Іншими словами, він ще має довести свою незалежність від Шокіна та президентського оточення.

Неспроможність швидко надати повноваження новим прокурорам та залишення при займаних посадах практично всіх з 18 тисяч прокурорів України логічно викликає запитання щодо відданості Президента України завданню боротьби з корупцією. Деякі аналітики наполягають, що вирішити проблему зможе лише масове звільнення всіх прокурорів України та їх заміна на юристів без попереднього зв'язку з системою. Однак, хоча такий заклик комусь може здатися привабливим, масове звільнення матиме негативні, навіть катастрофічні наслідки. У 1917 році одним із рішень Тимчасового Уряду стала заміна всіх поліцейських. Саме це призвело до повного колапсу правоохоронної системи та, врешті-решт, відкрило шлях Леніну та більшовикам.

Масштабні зміни в лавах прокуратури все ще очікуються. Однак в ситуації, коли не розглядається питання люстрації, увага суспільства зосередилася на Генеральному прокуророві Вікторі Шокіну як головному винуватцю антикорупційної реформи, що пробуксовує в Україні. Критики серед самих українців вказують на той факт, що не було висунуто жодного обвинувачення ключовим державним посадовцям. Більше того, як зазначено вище, Шокін скористався своїми повноваженнями та ветував деякі кадрові призначення аби забезпечити своїм прибічникам перебування на займаних посадах. Як наслідок, ніхто не вірить у те, що Шокін підтримує зміни в прокуратурі. Навпаки, виглядає так, що він використовує

свої повноваження задля захисту існуючих інтересів.

Не лише самі українці зазначають, що прокуратура є чи не головною перепорою у боротьбі з корупцією. Віце-президент Байден у своїй промові 8 грудня 2015 року у Верховній Раді зазначив, що «офіс Генерального прокурора дуже потребує реформи», якщо Україна хоче позбутися глибоко вкорінених корупційних практик. Однак, попри постійні вимоги змінити прокурора, Шокін продовжує обіймати посаду і це наштовхує на непрості запитання відносно можливих прихованих мотивів Порошенка й примушує замислитись над існуючою в Україні системою державного управління. Можливо, тактикою Порошенка є лише говорити про реформи й нічого не робити заради їх втілення? Або він уклав певні домовленості з українськими олігархами у розпал війни на сході країни, які зараз не може ігнорувати? Чи, може, Порошенко не здатен втримати свою політичну вагу без прокуратури (точніше загрози переслідування з боку прокуратури), що й дозволяє тримати всіх його опонентів та ситуативних прибічників під контролем?

Прокуратура та перспективи українських реформ

Два роки після Революції Гідності громадянське суспільство залишається відданим прагненню притягти українських посадовців та політиків до відповідальності. Однак відсутність результатів збільшує сумніви щодо спроможності громадянського суспільства продовжувати цей тиск аби досягти бажаного результату. Серед основних причин цього є політична втома, розчарування та щирі побоювання, що основні гравці почнуть боротьбу один проти одного. Немає великих сумнівів у тому, що прокуратура відіграватиме ключову роль у будь-якій міжособистій боротьбі, адже її історичні прабатьки – імперська Росія та Радянський Союз – завжди використовували прокуратуру як знаряддя в руці держави. Тому прокуратура потребує не лише генерального очищення, вона має бути деполітизована. Закон «Про прокуратуру», прийнятий у 2014 році, вже зробив значний крок у цьому напрямку, позбавивши прокуратуру довготривалої функції загального нагляду та перетворивши її на інституцію, функції якої притаманні країнам західних демократій. Втім, цей закон ще потребує імплементації в повному обсязі. Так само необхідно внести зміни до Конституції України, привести її у відповідність до нового закону про прокуратуру шляхом видалення тексту

¹ EU requires replacing the Quartet was killed in the Commission on the choice of the anti-corruption prosecutors // *News from Ukraine*, October 27, 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://en.reporter-ua.ru/eu-requires-replacing-the-quartet-was-killed-in-the-commission-on-the-choice-of-the-anti-corruption-prosecutors.html>.

про такі функції прокуратури, як контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням відповідних законів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також їхніми посадовими і службовими особами. Все це є складовою застарілої функції прокуратури в сфері загального нагляду.

Необхідно також прийняти інші правки до Конституції аби завершити реформу прокуратури. Президент вже запропонував видалити з тексту Конституції окремих розділ про прокуратуру як окремих інститут державної влади з її унікальними повноваженнями. Замість цього опис значно обмежених повноважень прокуратури пропонується включити до Розділу 8 (Правосуддя) Конституції України, що закріплює конституційно-правовий статус судової гілки влади.

Венеціанська комісія підтримала цю зміну, однак вищезазначене переміщення тексту з однієї частини Конституції до іншої викликає інше питання: а чи повинна прокуратура взагалі згадуватися у тексті Конституції? У будь-якій системі розподілу влади прокуратура є лише учасником процесу здійснення правосуддя судовою гілкою влади.

Отже, якщо Україна справді хоче порвати з минулим, вона має розглянути можливість підпорядкування прокуратури Міністерству юстиції та виконавчій гілці влади (в українському контексті це означатиме – Прем'єр-міністрові, а не Президенту), водночас забезпечуючи незалежність та неупередженість прокуратури під час виконання нею своїх правових функцій. Як зазначив заступник генерального прокурора, генерал Віталій Касько, доки генпрокурор буде проводити стільки часу в Адміністрації Президента, ми європейської прокуратури не побудуємо¹.

Зараз багато залежатиме від швидкості просування конституційної реформи в Україні. Президент Порошенко начебто підтримує реформу прокуратури, але, поза тим, він вочевидь відчуває

потребу залишити Шокіна на посаді та використовувати прокуратуру як знаряддя президентського контролю, адже вона залишається одним з головних важелів та джерел внутрішньої політичної сили у розпорядженні Президента. На користь цього висновку говорить і той факт, що Порошенко запропонував позбавити український парламент його теперішнього конституційного права ініціювати вотум недовіри та звільняти генерального прокурора без згоди Президента.

Висновки

Потреба суверена в контролі над прокуратурою залишається довготривалим історичним сюжетом, як за часів Російської імперії, Радянського Союзу, так і за пострадянського періоду. Росія й досі пов'язана з цією традицією. Впродовж останніх двох років Президент Путін збільшив вагу російської прокуратури, надавши їй особливого розділу в Конституції Російської Федерації та збільшивши повноваження президента в частині призначення регіональних прокурорів. Більше того, прокуратура й досі має широкі наглядові функції та залишається надзвичайно політизованою, складаючи центральну частину путінської «владної вертикалі» та авторитарного правління.

Україна поділяє цю спільну автократичну спадщину навіть у момент, коли країна намагається подолати корупцію та запровадити принцип верховенства права. Однак стає все більш очевидним, що задля того, аби відірватися від свого далекого та недавнього минулого, Україна має зламати модель прокуратури радянського зразка. Прокуратуру необхідно перетворити на інституцію з вузькими повноваженнями, яка служить принципу верховенства права. В іншому випадку, боротьба з корупцією, так само як і демократизація України, просто зупиняться.

¹ Віталій Касько: Пока генпрокурор будет проводить столько времени в АП, мы европейской прокуратуры не построим // *Українська правда*, 17 листопада 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2015/11/17/7089117>.