



Дудченко О. Ю.,  
к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри кримінального  
процесу  
Національного юридичного  
університету  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

## СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА: НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА АВТОНОМІЯ ЧИ ЄДНІСТЬ ТА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ?

Стаття 6 Закону України «Про прокуратуру» 1991 року в своїй першій редакції від 5 листопада 1991 року закріплювала, що органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів прокурорам вищого рівня. З моменту прийняття зазначеного закону відбулись фундаментальні зміни, пов'язані як з реформуванням прокуратури, так і з трансформацією країни в цілому: Україна набула членство в Раді Європи, добровільно взявши на себе низку вступних зобов'язань перед РЄ, у тому числі й стосовно реформування прокуратури; було прийнято Конституцію України, у якій на найвищому законодавчому рівні врегульовано питання функціонування прокуратури; відбулись судові реформи, прийнято новий Закон України «Про прокуратуру» 2014 року, декілька разів змінювалась система прокуратури, створюються та ліквідуються спеціалізовані прокуратури, врешті-решт, навіть Генеральної прокуратури України вже не існує, єдине що залишається, це незмінний підхід до розуміння принципу єдності та централізації прокуратури, який, на мій погляд, не тільки не відповідає сучасним реаліям суспільних відносин, а й стоїть на шляху необхідного посилення незалежності та автономії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП).

Триваюча військова агресія з боку Російської Федерації проти України та введення в Україні воєнного стану суттєво змінюють суспільно-правові відносини в нашій державі, проте питання боротьби з корупцією не втрачають своєї актуальності і в цей надзвичайно складний час, про що свідчать непоодинокі випадки гучних корупційних скандалів. Однак наявність воєнного стану не є причиною для порушень антикорупційного законодавства. Навпаки, у таких умовах особливо важливо забезпечити ефективний контроль та нагляд за дотриманням закону, щоб запобігти корупції та зловживанням владою, притягнути осіб, винних у вчиненні корупційних злочинів, до кримінальної відповідальності відповідно до чинного законодавства, а також гарантувати право на справедливий суд навіть в умовах збройного конфлікту.

Для боротьби з корупцією в умовах воєнного стану потрібні ефективні механізми контролю та нагляду. Важливо забезпечити незалежність та прозорість в діяльності органів влади, а також дотримання встановлених процедур та правил. Однак головна роль у цій діяльності належить спеціалізованим органам, які здійснюють боротьбу з корупці-

сю. Посилення їхньої незалежності, обмеження впливу політичних, бізнесових та інших груп, у тому числі й обмеження впливу від інших правоохоронних органів та їхніх посадових осіб було актуальним і до повномасштабного вторгнення, а наразі набуває нового, більш важливого значення, оскільки корупція в умовах воєнного стану не тільки руйнує економіку, а є загрозою національній безпеці.

Однією зі спроб посилення незалежності та автономії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури була розробка законопроекту № 8402 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» [1], який було зареєстровано 31 січня 2023 року, а наприкінці лютого вже отримано негативний висновок профільного комітету Верховної Ради України [2].

Законопроект № 8402 має доволі великий обсяг та стосується як організаційних питань роботи прокуратури (зміни до Закону України «Про прокуратуру»), так і функціональних (зміни до Кримінального процесуального кодексу України). Однак саме організаційні пропозиції законопроекту викликали більш різкі зауваження та критику. Навіть у пояснювальній записці до проекту Закону України його метою визначено забезпечення належної інституційної та процесуальної автономії керівництва та прокурорів САП, запровадження ефективних механізмів добору на адміністративні посади у САП та її підзвітності, зниження рівня корупції завдяки результативній неупередженій діяльності САП, підвищення довіри до антикорупційних органів серед громадян та міжнародних партнерів України, тобто основний акцент зроблено на організаційних засадах діяльності САП.

На сьогодні особливості організації і діяльності САП визначено ст. 8<sup>1</sup> Закону України «Про прокуратуру». Існування САП хоч і прямо передбачено в зазначеному Законі, однак при цьому наголошено, що питання стосовно її утворення, визначення структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням із Директором НАБУ (ч. 3 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру»). При цьому САП є самостійним структурним підрозділом Офісу Генерального прокурора, а її керівник одночасно є одним із заступників Генерального прокурора (частини 2, 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру»). Однак, як слушно зазначив В. Петраковський, статус «самостійний структурний підрозділ» Офісу Генерального прокурора не надає САП жодних переваг. Навпаки – організаційно обмежує майже в усьому: від медіаприсутності та закупівель чи наймання персоналу до роботи з таємними документами та міжнародної співпраці. Такі обмеження є стандартними для всіх самостійних підрозділів Офісу Генерального прокурора [3]. Водночас у законопроекті № 8402 пропонується змінити такий статус САП та вказується, що САП, входячи до системи прокуратури України, повинна бути юридичною особою публічного права, мати відокремлене майно, що є державною власністю, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням. Визначення структури і штату САП здійснюватиметься її керівником. САП здійснюватиме свою діяльність автономно від Офісу Генерального прокурора та інших органів прокуратури. Керівник САП перебуватиме виключно в адміністративному підпорядкуванні безпосередньо Генерального прокурора у межах, визначених Законом України «Про прокуратуру». Для САП не буде передбачено органу прокуратури вищого рівня. Питання організації діяль-



ності САП будуть вирішуватися наказами, які видаються керівником САП та є обов'язковими для виконання прокурорами та іншими працівниками САП. Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники, згідно з законопроектом, не є прокурорами вищого рівня для прокурорів САП (у тому числі тих, які перебувають на адміністративних посадах), не мають права давати їм вказівки та здійснювати інші дії, які стосуються реалізації прокурорами САП (частини 1–3 нової ст. 9<sup>1</sup> Закону України «Про прокуратуру»).

Звичайно, зазначені пропозиції отримали різні відгуки, оскільки занадто кардинально змінюють правовий статус САП, однак основна частина негативних висновків будується на позиції необхідності збереження принципу єдності прокуратури. Так, у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на законопроект № 8402 зазначається, що утворення САП як юридичної особи публічного права, яка має відокремлене майно, що є державною власністю, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, суперечить принципу єдності системи прокуратури, гарантованому ч. 5 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», з чим важко погодитися, оскільки подібний статус на сьогодні мають обласні прокуратури.

Державне бюро розслідувань вважає, що законопроектом не враховано законодавчо закріплених принципів організації та діяльності прокуратури, зокрема, у пропозиціях до частини третьої статті 17 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокурорами вищого рівня для керівників підрозділів та їхніх заступників, прокурорів САП є керівник САП, його перший заступник та заступник; для заступника та першого заступника керівника САП – керівник САП. Водночас не передбачено, що Генпрокурор є прокурором вищого рівня для керівника САП. Зазначені пропозиції, на думку Державного бюро розслідувань, суперечать приписами ст. 131<sup>1</sup> Конституції України, відповідно до ч. 2 якої прокуратуру в Україні очолює Генпрокурор, а також вимогам ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою Генпрокурор організовує діяльність органів прокуратури України, та ч. 2 ст. 17 цього Закону, у якій передбачено, що Генпрокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами. Тобто запропоновані зміни, на думку ДБР, повністю нівелюють роль Генпрокурора, унеможливлюючи навіть оскарження йому прийнятого рішення керівником САП, що, на мою думку, і є однією з головних і необхідних ідей посилення незалежності та автономії САП, і нам необхідно це розглядати як мету, а не як зауваження.

Верховний Суд вважає, що пропозиція вивести САП зі структури Офісу Генерального прокурора, реорганізувати її в окремий орган прокуратури в загальній системі органів прокуратури зі статусом окремої юридичної особи та передбачити, що керівник САП перебуває у виключно адміністративному підпорядкуванні безпосередньо Генпрокурора, прямо суперечать статтям 1 і 8<sup>1</sup> Закону України «Про прокуратуру». Цікаве зауваження від Верховного Суду, який є елементом єдиної системи судоустрою України (ст. 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») та, як і всі інші суди, є окремою юридичною особою, а також на рівні з вищими спеціалізованими судами є головними розпорядниками бюджетних коштів (ст. 22 Бюджетного кодексу України). Окрім того, необхідно зазначити, що, будучи найвищим судом у системі судоустрою України (ст. 36

Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), Верховний Суд та Голова Верховного Суду не здійснюють прямого керування судами нижчих інстанцій. Тим більше, розглядаючи прокуратуру як інститут, якщо структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя (Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-з (II)/2020), ми повинні також орієнтуватись на принципи, що регулюють порядок функціонування системи судоустрою, де принцип єдності має зовсім інше значення.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що питання посилення незалежності та автономії САП на сьогодні потребують якомога більш швидкого, але якісного вирішення. Законопроект № 8402 дійсно має положення, які потребують уточнення та доопрацювання. Але, на мій погляд, їх необхідно вирішувати шляхом обговорення та без посилання на принцип єдності прокуратури, який на сьогоднішній день фактично є суто формальним і не є основою діяльності ані для працівників прокуратури, ані для законодавця. «Гарантований» ч. 5 ст. 7 Закону принцип єдності системи прокуратури повинен забезпечуватися єдиними засадами організації та діяльності прокуратури та єдиним статусом прокурорів, однак відсутність протягом майже семи років єдиних нормативних засад регулювання діяльності прокуратури (Закон України «Про прокуратуру» суперечить Конституції України; Закон України «Про прокуратуру» 1991 року хоч і частково, але продовжує діяти) та відсутність єдиного статусу прокурора (як в організаційному аспекті, наприклад порядок призначення, так і в функціональному, наприклад порядок повідомлення про підозру окремим суб'єктам) не дозволяють спиратися на цей принцип при вирішенні питань стосовно посилення незалежності та автономії САП.

### Список використаних джерел

1. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури : Проект закону від 31 січня 2023 року реєстр. № 8402 / Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1683233> (дата звернення: 10.03.2023).
2. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності на проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» (реєстр. № 8402 від 31.01.2023) / Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1683233> (дата звернення: 10.03.2023).
3. Петраковський В. Проект № 8402. Частина 1: окрема планета САП. / JUSTTALK URL: <https://justtalk.com.ua/post/proekt--8402-chastina-1-okrema-planet-sap> (дата звернення: 10.03.2023).

