

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.51.288388>

УДК 347.97/.99

М. М. Стефанчук, докт. юрид. наук, професор
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Навчально-науковий інститут права
Кафедра нотаріального, виконавчого процесу
та адвокатури, прокуратури, судоустрою
вул. Володимирська, 60, Київ, 01033, Україна
e-mail: m.stefanchuk@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6239-9091>

ПОСИЛЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

У статті висвітлено деякі сучасні тенденції посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні. Констатовано, що одним із визначальних сучасних викликів, які зумовлюють необхідність подальшого реформування її правового статусу, є взяті Україною на себе міжнародні зобов'язання щодо подальшого посилення боротьби з корупцією, як передумову її євроінтеграції. Метою статті визначено встановлення актуальних тенденцій реформування правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо посилення її самостійності, передумов, що їх детермінують, а також викладення власного бачення стосовно їхнього подальшого розвитку.

Встановлено, що серед сучасних тенденцій реформування правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можна виокремити: її інституційне позиціонування як одного із елементів системи органів антикорупційної боротьби в Україні, поза єдиною системою органів прокуратури; послаблення ролі органів прокурорського самоврядування у процесі формування її персонального складу на користь розширення повноважень Генерального прокурора; запровадження окремого органу для здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; наділення вагомими повноваженнями у процедурах формування її персонального складу, персонального складу комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності її діяльності, формування персонального складу Спеціалізованої дисциплінарної комісії прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури представників міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції.

Запропоновано перспективні напрями розвитку окреслених питань, що зводяться до доцільності унормування правової визначеності у питанні позиціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у системі прокуратури з урахуванням засади її єдності; доцільності унормування компенсаторних механізмів задля подолання можливих прогалин у законодавстві у разі невиконання представниками міжнародних та іноземних організацій вимог національного законодавства; недоцільності запровадження окремого органу, що здійснюватиме дисциплінарне провадження стосовно прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, з огляду на ризики послаблення авторитету та довіри до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, порушення

засад рівності та справедливості щодо інших прокурорів, які є суб'єктами поширення юрисдикції цього органу прокурорського врядування.

Ключові слова: прокуратура; система прокуратури; спеціалізована антикорупційна прокуратура; гарантії незалежності прокурорів; прокурорське врядування; тенденції розвитку.

Постановка проблеми. Європейська Комісія 17 червня 2022 року рекомендувала надати Україні перспективу стати членом Європейського Союзу за умови виконання низки критеріїв, одним із яких є подальше посилення боротьби з корупцією в Україні [1], що зумовило нагальну потребу у перегляді ефективності нормативної, інституційної та функціональної складових механізму боротьби з корупцією в Україні. Однією із важливих інституцій у цьому механізмі є Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП), яка, попри те, що входить до єдиної системи прокуратури в Україні, має законодавчо закріплені особливості організації та діяльності, щодо яких перманентно триває дискурс у експертному середовищі, що суттєво актуалізується крізь призму означених вище критеріїв.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми організації та діяльності органів прокуратури у сфері запобігання та боротьби з корупцією досліджувались у працях Є. В. Вандіна, Д. М. Демківа, Д. О. Іщука, Ю. О. Коваленко, І. С. Ковальчук, Н. М. Курко, А. В. Лапкіна, О. С. Проневича, К. О. Розсохи, М. В. Руденка та інших. Водночас актуальні виклики, зумовлені нагальною потребою посилення боротьби з корупцією в Україні, як одного із визначальних критеріїв динамічної та успішної євроінтеграції Української держави, потребують додаткового розгляду сучасних тенденцій удосконалення правового статусу САП, з огляду на їхню затребуваність та своєчасність.

Метою статті є встановлення актуальних тенденцій реформування правового статусу САП щодо посилення її самостійності, визначення передумов, що їх детермінують, а також викладення власного бачення стосовно їхнього подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Законодавчо закріплені особливості організації та діяльності САП у системі органів прокуратури в Україні у науковій юридичній літературі характеризуються, з одного боку, як такі, що у цілому відповідають міжнародним стандартам та кращому іноземному досвіду формування антикорупційних інституцій [2, с. 68], а з іншого – як широка «автономія», що ставить під загрозу реалізацію єдності прокуратури, гарантії якої передбачені у ч. 5 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» [2, с. 65], а також як такі, що формують проблемні питання у діяльності САП, що виникають у зв'язку з розмежуванням функцій з Офісом Генерального прокурора [3, с. 229].

Водночас на думку громадського експертного середовища, утворення САП у вигляді самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури (сьогодні – Офісу Генерального прокурора) «... було однією із найгрубіших помилок антикорупційної реформи» [4]. В розвиток цього бачення у січні 2022 року було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [5], в обґрунтуванні необхідності прийняття якого,

серед іншого, зазначалось про недостатній рівень самостійності та автономії САП, а також нагадувалось про взяті Україною у листопаді 2021 року на себе зобов'язання, у межах співробітництва з Міжнародним валютним фондом, щодо внесення змін до законодавства, яке регулює діяльність САП, зокрема щодо: (1) удосконалення процедури відбору посадових осіб САП з вирішальною роллю та вирішальним голосом незалежних експертів з міжнародним досвідом; (2) зміцнення спроможності САП регулювати свою організаційну діяльність, включаючи раціоналізацію повноважень голови САП та його заступників; (3) встановлення механізмів підзвітності керівництва САП на основі висновків та рекомендацій зовнішнього аудиту, який мають проводити незалежні експерти з міжнародним досвідом у сфері застосування антикорупційних законів [6]. Через низку критичних зауважень щодо цього законопроекту Комітет Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності рекомендував Верховній Раді України включити його в порядок денний та за результатами розгляду його в першому читанні відхилити [7].

Водночас з огляду на взяті Українською державою міжнародні зобов'язання, а також задля вирішення проблем, констатованих у Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки щодо необхідності запровадження достатніх гарантій інституційної та операційної незалежності САП, а також усунення ризиків політизації процесу добору керівника САП [8], триває пошук шляхів реформування її правового статусу.

Сучасні тенденції такого реформування віднайшли своє втілення у зареєстрованому у Верховній Раді України Проекті Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (реєстр. № 10060 від 15.09.2023 р.) (далі – Проект) [9]. Згідно з Пояснювальною запискою до Проекту його метою визначено удосконалення правових засад діяльності САП, зокрема в частині посилення її самостійності та організаційної незалежності [10]. Проектом пропонується доповнити ч. 3 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (далі – Закон № 1697-VII) положеннями, згідно з якими визначається правовий статус 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. Водночас згідно із ч. 1 ст. 1 Закону № 1697-VII *прокуратура України становить єдину систему*, законодавча візія щодо якої закріплена статтею 7 цього ж Закону, у ч. 2 якої встановлено, що *спеціалізовані прокуратури можуть утворюватися на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури*. За таких обставин потребує правової визначеності місце САП у закріпленій Законом № 1697-VII системі прокуратури, з огляду на те, що вона має правовий статус спеціалізованої прокуратури у єдиній системі прокуратури в Україні.

Правовий аналіз таких законопроектних ініціатив дає можливість з певною вірогідністю виснувати про формування тенденції інституційного позиціонування

САП як одного із елементів системи органів антикорупційної боротьби в Україні, поза єдиною системою органів прокуратури, що, водночас призводить до контроверсійності правового інституту підпорядкування керівника САП Генеральному прокуророві, а також його участі в процедурі формування кадрового складу САП. У цьому контексті варто зауважити, що Закон № 1697-VII містить певну правову невизначеність у питаннях взаємовідносин між Генеральним прокурором та керівником САП, з огляду на те, що він не містить прямої норми, що визначає Генерального прокурора прокурором вищого рівня для керівника САП, водночас це випливає з повноважень, якими вони наділені [11]. Потребують узгодження й положення Закону № 1697-VII, згідно з якими *Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам САП та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами САП їхніх повноважень* (абз. 2 ч. 5 ст. 8-1), з положення, згідно з якими *Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору* (абз. 2 ч. 3 ст. 17). Таке правове регулювання цих відносин створює певну правову колізію, яка могла б бути усунена через внесення доповнення про те, що *«Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору, якщо інше не передбачено цим Законом»*.

Наступна складова правового статусу САП, на реформування якої спрямований Проект, стосується *вдосконалення процедури конкурсного відбору на адміністративні посади в САП та посади прокурорів та формування окремої процедури дисциплінарних проваджень щодо прокурорів САП шляхом створення Спеціалізованої дисциплінарної комісії прокурорів САП*. У межах цього дослідження проаналізуємо пропонувані зміни *процедури конкурсного відбору на адміністративні посади в САП та посади прокурорів* з точки зору обраних шляхів задля досягнення її прогнозованого вдосконалення.

Передусім, зауважимо, що *особливий порядок призначення на посаду є* однією із гарантій незалежності прокурорів в Україні, яка втілена у законодавчих положеннях, що визначають спеціальну прозору процедуру добору та призначення прокурорів на посаду спеціально створеним органом прокурорського врядування – Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (далі – КДКП). Примітно, що хоча Закон № 1697-VII не визначає КДКП як орган прокурорського врядування, однак дослідження особливостей правової природи цієї інституції дають обґрунтовані підстави для дослідників або відзначати те, що статус та повноваження КДКП стосовно прокурорів у цілому відповідають статусу і повноваженням Вищої кваліфікаційної комісії суддів стосовно суддів, передбаченим Законом України «Про судоустрій та статус суддів» [12, с. 484], згідно з ч. 1 ст. 92 якого вона є державним колегіальним *органом суддівського врядування*, або безпосередньо наділяти цю інституцію статусом *органу професійного врядування прокурорів* [13, с. 41].

Однак призначення прокурорів САП має особливості та здійснюється за окремою процедурою, а саме за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника САП та визначених ним і Генеральним прокурором осіб. Склад комісії та порядок проведення нею відкритого конкурсу визначаються керівником САП. Призначення на адміністративну посаду в САП здійснюється за результатами відкритого конкурсу, організація та проведення

якого здійснюються конкурсною комісією, до складу якої входять: 1) чотири особи, визначені Радою прокурорів України; 2) сім осіб, визначених Верховною Радою України. Конкурсна комісія на своєму першому засіданні обирає з числа членів конкурсної комісії, визначених Верховною Радою України, голову конкурсної комісії.

Згідно Проекту пропонується *вдосконалити процедури конкурсного відбору на адміністративні посади в САП* шляхом зміни підходу до формування складу конкурсної комісії для організації та проведення конкурсу на адміністративну посаду в САП, встановивши правило, згідно з яким до складу такої конкурсної комісії мають увійти: 1) *три особи, визначені Генеральним прокурором на підставі пропозицій Ради прокурорів України*; 2) *три особи, визначені Генеральним прокурором на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції протягом останніх трьох років до дня завершення строку повноважень керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або до дня дострокового припинення його повноважень (звільнення).*

Проектом також передбачено, що у разі, якщо Рада прокурорів України не запропонувала осіб до складу конкурсної комісії у встановлені строки, Генеральний прокурор визначає відповідних членів конкурсної комісії самостійно протягом 5 днів після завершення строку надання Радою прокурорів України Генеральному прокурору осіб до складу конкурсної комісії, передбаченого цим Законом. Водночас Проектом не передбачено варіантів вирішення ситуації, за якої міжнародні та іноземні організації не погоджують пропозицію спільного списку кандидатів до складу конкурсної комісії у складі не менше трьох осіб або не подають її Генеральному прокурору протягом 20 днів після отримання запиту Міністерства закордонних справ України, попри те, що в історії реформування інституцій системи правосуддя в Україні за участю міжнародних експертів вже мала місце ситуація, за якої вони відмовилися від номінування своїх представників до складу конкурсної комісії з формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України через нечітке врегулювання процедур, визначених Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 р. № 193-IX [14]. Варто нагадати, що заповнення цієї законодавчої прогалини віднайшло своє унормування у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» [15], яким Розділ XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було доповнено положеннями, які сформуvalи правову визначеність на випадок невиконання законодавчих приписів релевантними міжнародними та/або іноземними організаціями (абз. 8 п. 50).

Вбачається за доцільне враховувати викладені вище аргументи ще і до таких положень Проекту:

- стосовно формування персонального складу Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності САП (далі –

Комісія з проведення оцінки). Проектом закріплено право Генерального прокурора на призначення трьох осіб до складу Комісії з проведення оцінки на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції. Крім того, на членів Комісії з проведення оцінки покладається обов'язок затвердити та оприлюднити критерії та методичку проведення оцінювання ефективності діяльності САП. Такі широкі та вагомні повноваження представників міжнародних та іноземних організацій водночас не є забезпеченими законодавчими гарантіями їхнього невиконання, що потребує пошуку альтернативних шляхів правової регламентації окреслених питань у напрямі посилення законодавчих гарантій дієвості запроваджуваного механізму зовнішнього незалежного аудиту САП;

- стосовно формування складу Спеціалізованої дисциплінарної комісії прокурорів САП (далі – СДК), яка, на думку розробників цього Проекту, вирішуватиме питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів САП, переведення та звільнення таких прокурорів з посади (в тому числі з адміністративної посади). Зокрема, змінами та доповненнями до ст. 73 Закону № 1697-VII пропонується надати Генеральному прокурору право визначати персональний склад СДК (шість осіб) на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції протягом останніх трьох років. Водночас така роль Генерального прокурора у цьому процесі є радше «церемоніальною», аніж змістовною, з огляду на законопроектні пропозиції, згідно з якими персональний склад СДК може бути сформовано автоматично у складі перших шести осіб із списку, запропонованого міжнародними та іноземними організаціями, у разі, якщо Генеральний прокурор не призначить її склад у визначений строк. Отже, з одного боку, автори Проекту передбачають компенсаторний механізм усунення перспективно можливої прогалини у разі невиконання покладених на Генерального прокурора повноважень, а з іншого боку – презюмують їхнє беззастережне виконання представниками міжнародних та іноземних організацій, які не є суб'єктами, на яких поширюється юрисдикція національного законодавства України, що потребує посилення законодавчих гарантій дієвості запроваджуваних механізмів.

Крізь призму мети цього Проекту видаються контроверсійними ініціативи щодо визначення Генеральним прокурором персонального складу конкурсної комісії для організації та проведення конкурсу на адміністративну посаду в САП, аж до можливості самостійного визначення відповідних членів конкурсної комісії у разі невнесення Радою прокурорів України у визначений строк пропозицій Генеральному прокурору щодо її персонального складу. Законом № 1697-VII визначено правовий статус Ради прокурорів України як органу прокурорського самоврядування, попри те, що до її персонального складу входять не лише прокурори, а й представники правничої спільноти, не наділені правовим статусом прокурора, що дає підстави у науковій юридичній літературі стверджувати про те, що Рада прокурорів України не може бути наділена таким статусом [13, с. 42]. Водночас потребує з'ясування питання доцільності передачі повноважень із формування персонального складу

конкурсної комісії для організації та проведення конкурсу на адміністративну посаду в САП від цього органу до Генерального прокурора, з огляду на те, що законодавчо закріплена процедура призначення Генерального прокурора в Україні розцінюється в науковій юридичній літературі, як така, що містить у собі політичну складову, яка потребує нівелювання шляхом залучення до неї органів професійного врядування та самоврядування правничих професій у системі правосуддя [16, с. 51], а процедура вибору кандидатури на посаду Генерального прокурора потребує перетворення з переважно політичного на професійний, що підсилить гарантії зовнішньої незалежності прокуратури як елементу системи правосуддя [17, с. 275], з урахуванням релевантних рекомендацій європейських інституцій про *доцільність залучення професійного неполітичного досвіду при виборі способу обрання генерального обвинувача з тим аби забезпечити довіру з боку суспільства, повагу судівництва та представників юридичної професійної спільноти* (п. 34) [18]. Вищевикладене дає підстави, з певною вірогідністю, висувати про те, що досягнення мети цього Проекту безпосередньо залежить від удосконалення процедури добору та призначення на посаду Генерального прокурора з урахуванням європейських стандартів щодо залучення до цього процесу професійного неполітичного досвіду.

Проектом вносяться зміни та доповнення до ч. 1 ст. 73 Закону № 1697-VII, згідно з якими Органом, що здійснює дисциплінарне провадження, а отже вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів САП, переведення та звільнення таких прокурорів з посади (в тому числі з адміністративної посади) визначається СДК САП, порядок діяльності якої визначатиметься положенням, яке розроблятиметься цією комісією і затверджуватиметься Генеральним прокурором за поданням її голови. Водночас за чинним Законом № 1697-VII Органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, є КДКП - колегіальний орган, що відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів, переведення та звільнення прокурорів з посади (ч. 1 ст. 73). Далі по тексту у Главі 3 Розділу VIII Закону № 1697-VII неодноразово використовується словосполучення «відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження», що з урахуванням положень Проекту, подекуди є релевантним тільки до КДКП, як Органу, що здійснює дисциплінарні провадження щодо прокурорів за чинним Законом № 1697-VII, і не є релевантним для СДК САП, як перспективно ще одного органу, який планується наділити такими повноваженнями щодо прокурорів САП. З урахуванням цього вбачається за доцільне внесення правової визначеності у ці положення, зокрема, шляхом внесення відповідних змін до Закону № 1697-VII, спрямованих на формування чіткого розуміння у питанні, правового статусу якого Органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, вони стосуються: КДКП чи СДК САП.

Згідно з положеннями чинного Закону № 1697-VII до складу відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років, з яких: 1) п'ять прокурорів призначає всеукраїнська конференція прокурорів; 2) дві особи (вчених) призначає

з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; 3) одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України; 4) три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури (ч. 1 ст. 74). Новий склад Органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, сформовано у вересні 2021 року за результатами чергового етапу реформування прокуратури, започаткованого Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-ІХ. У зв'язку із цим, очевидно є необхідність у додатковому обґрунтуванні неспроможності КДКП здійснювати дисциплінарне провадження щодо прокурорів САП, яка зумовлює об'єктивну потребу у створенні ще одного, подібного за компетенцією органу виключно для прокурорів САП, оскільки це може призвести до послаблення авторитету та недовіри до КДКП в системі органів прокуратури та в системі правосуддя у цілому, а також підняти питання дотримання принципу рівності та справедливості щодо інших прокурорів, які є суб'єктами поширення юрисдикції цього органу прокурорського врядування, а також потребуватиме додаткового, передусім, бюджетного фінансування.

Висновки і пропозиції. Вищевикладене дає підстави виокремити такі тенденції реформування правового статусу САП в Україні:

(1) її інституційне позиціонування як одного із елементів системи органів антикорупційної боротьби в Україні, поза єдиною системою органів прокуратури, що, водночас призводить до контроверсійності правового інституту підпорядкування керівника САП Генеральному прокуророві, а також його участі в процедурі формування кадрового складу САП;

(2) послаблення ролі органів прокурорського самоврядування у процесі формування персонального складу САП на користь розширення повноважень Генерального прокурора, що ставить під сумнів досягнення мети посилення незалежності САП, з огляду на значну політичну складову у конституційно визначеній процедурі призначення Генерального прокурора в Україні, та неврахування рекомендацій фахових європейських інституцій про доцільність залучення професійного неполітичного досвіду при виборі способу обрання генерального обвинувача з тим аби забезпечити довіру з боку суспільства, повагу судівництва та представників юридичної професійної спільноти;

(3) наділення вагомими повноваженнями у процедурах формування персонального складу САП, персонального складу комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності САП, формування персонального складу Спеціалізованої дисциплінарної комісії прокурорів САП представників міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції, презюмуючи їхнє беззастережне виконання зазначеними суб'єктами, попри те, що вони не є суб'єктами, на яких поширюється юрисдикція національного законодавства України;

(4) запровадження окремого органу для здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів САП, що ставить під сумнів дотримання такого

визначального критерію єдності системи прокуратури в Україні, як єдиний статус прокурора, а також опосередковано свідчить про певну недовіру або до персонального складу КДКП, сформованого після завершення нещодавнього етапу реформування прокуратури в Україні, або до законодавчо закріпленого способу формування персонального складу КДКП, що може призвести до послаблення авторитету та недовіри до цього органу в системі органів прокуратури та в системі правосуддя у цілому, а також підняти питання дотримання принципу рівності та справедливості щодо інших прокурорів, які є суб'єктами поширення юрисдикції цього органу прокурорського врядування.

Список використаної літератури

1. EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232 (дата звернення: 15.09.2023).
2. Лапкін А. В. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: проблеми організації та діяльності. *Право України*. 2017. № 1. С. 63-70.
3. Bondarenko, O., Utkina, M., Dumchikov, M., Prokofieva-Yanchylenko, D., & Yanishevskaya, K. (2021). Review of the state anti-corruption institutions effectiveness in Ukraine. *Amazonia Investiga*, 10 (38), 219-233. <https://doi.org/10.34069/AI/2021.38.02.22>.
4. Громадськість розробила законопроект для ефективного та незалежного функціонування САП. URL: <https://statewatch.org.ua/publications/hromads-kist-rozrobila-zakonoproekt-dlia-efektyvnoho-ta-nezalezhnogo-funktsionuvannia-sap/> (дата звернення: 15.09.2023).
5. Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від 31.01.2023 р. № 8402. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41263> (дата звернення: 15.09.2023).
6. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від 31.01.2023 р. № 8402. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1635754> (дата звернення: 15.09.2023).
7. Висновок 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 р.). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1683233> (дата звернення: 15.09.2023).
8. Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п?find=1&text=спеціалізов#w1_1 (дата звернення: 15.09.2023).
9. Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від 15 вересня 2023 року № 10060. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42797> (дата звернення: 15.09.2023).
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42797> (дата звернення: 15.09.2023).
11. Висновок Центру політико-правових реформ щодо проекту 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 року). URL: <https://pravo.org.ua/blogs/vysnovok-tsentru-polityko-pravovyh-reform-shhodo->

proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-kryminalnogo-protseusualnogo-kodeksu-ukrayiny-kryminalnogo-kodeksu-ukrayiny-ta-deyakyh-inshyh-zakoniv-ukr/ (дата звернення: 15.09.2023).

12. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Х.: Право, 2015. 860 с.
13. Костенко С. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: правовий статус та шляхи реформування: Монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. 242 с.
14. ВРП: міжнародні експерти відмовилися від участі у комісії для формування ВККСУ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2871153-vrp-miznarodni-eksperti-vidmovilisa-vid-ucasti-u-komisii-dla-formuvanna-vksu.html> (дата звернення: 15.09.2023).
15. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України: Закон України від 13.07.2021 р. № 1629-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1629-20> (дата звернення: 15.09.2023).
16. Руденко М. В. Генпрокурори незалежної України: 30 років політико-правового досвіду з передумов призначення на посаду, строку повноважень та підстав звільнення. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. № 1 (41). 2021. С. 47-53.
17. Стефанчук М. Реформа органів прокуратури в Україні: кадрове перезавантаження чи дискримінація за професійною ознакою? *Право України*. 2020. № 4. С. 264-277.
18. CDL-AD (2010)040-e Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e) (дата звернення: 15.09.2023).

Referenses

1. EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232 (access date: 15.09.2023).
2. Lapkin, A. (2017). Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office: Problems of the Organization and Activity. *Law of Ukraine*, 1, 63-70 [in Ukrainian].
3. Bondarenko, O., Utkina, M., Dumchikov, M., Prokofieva-Yanchylenko, D., & Yanishevskaya, K. (2021). Review of the state anti-corruption institutions effectiveness in Ukraine. *Amazonia Investiga*, 10 (38), 219-233. <https://doi.org/10.34069/AI/2021.38.02.22>.
4. Civil society has developed a draft law for effective and independent functioning of the SAPO. URL: <https://statewatch.org.ua/publications/hromads-kist-rozroblyla-zakonoproekt-dlia-efektyvnoho-ta-nezaleznoho-funktsionuvannia-sap/> (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].
5. Draft Law on Amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine and some other laws of Ukraine on strengthening the independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office No. 8402. (2023, January 31). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41263> (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].
6. Explanatory note to the Draft Law on Amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine, and some other laws of Ukraine on strengthening the independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office No. 8402. (2023, January 31). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1635754> (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].
7. Opinion on the Draft Law of Ukraine on Amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine, and Some Other Laws of Ukraine on Strengthening the Independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office No. 8402. (2023, January 31). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1683233> (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].
8. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Approval of the State Anti-Corruption Program for 2023-2025 No. 220 (2023, March 4). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-p?find=1&text=спеціалізов#w1_1 (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].

9. Draft Law on Amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine and Other Legislative Acts of Ukraine on Strengthening the Independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office No. 10060 (2023, September 15). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42797> (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].
10. Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine on Amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine and Other Legislative Acts of Ukraine on Strengthening the Independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office No. 10060 (2023, September 15). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42797> (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].
11. Opinion of the Centre of Policy and Legal Reform on the Draft Law of Ukraine on Amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Criminal Code of Ukraine, and Some Other Laws of Ukraine on Strengthening the Independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/vysnovok-tsentru-polityko-pravovyh-reform-shhodo-proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-kryminalnogo-protseusualnogo-kodeksu-ukrayiny-kryminalnogo-kodeksu-ukrayiny-tadeyakyh-inshyh-zakoniv-ukr/> (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].
12. Lapkin A.V. (2015). The Law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office. Scientific and practical commentary. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
13. Kostenko S. (2019). Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors: Legal Status and Ways of Reforming. Kyiv: National Academy of Prosecution of Ukraine [in Ukrainian].
14. HCJ: international experts refused to participate in the commission to form HQCJ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2871153-vrp-miznarodni-eksperti-vidmovilisa-vid-ucasti-u-komisii-dla-formuvanna-vkksu.html> (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].
15. Law of Ukraine on Amendments to the Law of Ukraine on the Judiciary and the Status of Judges and Certain Laws of Ukraine on the Restoration of the Work of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine No. 1629-IX (2021, July 13). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1629-20> (access date: 15.09.2023) [in Ukrainian].
16. Rudenko, M. V. (2021) Prosecutor General of independent Ukraine: 30 years of political and legal experience on the prerequisites of appointment, term and grounds. *Topical issues of law: theory and practice*, 1 (41), 47-53. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2021-41-1-47-53> [in Ukrainian].
17. Stefanchuk, M. (2020). The Reform of Public Prosecution Bodies in Ukraine: Staff Reset or Discrimination on Professional Grounds? *Law of Ukraine*, 4, 264-277 [in Ukrainian].
18. CDL-AD (2010)040-e Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e) (access date: 15.09.2023).

Стаття надійшла 15.09.2023 р.

M. M. Stefanchuk, Doctor of Judicial Sciences, Professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv
the Educational and Scientific Institute of Law
the Department of Notary, Enforcement and Advocacy,
Prosecutor's Office, Judiciary
Volodymyrska Street, 60, Kyiv, 01033, Ukraine
e-mail: m.stefanchuk@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6239-9091>

**STRENGTHENING THE INDEPENDENCE OF THE SPECIALIZED
ANTI-CORRUPTION PROSECUTOR'S OFFICE IN UKRAINE:
CURRENT TRENDS**

Summary

The article highlights some current trends in strengthening the independence of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office in Ukraine. It is stated that one of the main current challenges that necessitate further reform of its legal status is the international obligations assumed by Ukraine to further strengthen the fight against corruption as a prerequisite for its European integration.

The purpose of the article is to identify the current trends in reforming the legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with a view to strengthening its independence, and the prerequisites which determine them, and to present the author's own vision of their further development.

It is established that the current trends in reforming the legal status of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office include: its institutional positioning as one of the elements of the system of anti-corruption bodies in Ukraine, outside the unified system of prosecution bodies; weakening of the role of prosecutor's self-government bodies in the process of forming its personal staff in favor of expanding the powers of the Prosecutor General; establishing of a separate body to conduct disciplinary proceedings against prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; vesting significant powers in the procedures for forming its staff, the staff of the commission for external independent assessment (audit) of the effectiveness of its activities, formation of the staff of the Specialized Disciplinary Commission of Prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office with representatives of international and foreign organizations that provide Ukraine with international technical assistance in the field of preventing and combating corruption in accordance with international or interstate agreements.

The perspective directions of development of the outlined processes are singled out: the expediency of regulating legal certainty in the issue of positioning of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office in the system of Public Prosecutor's Office in Ukraine, taking into account the principle of its unity; the expediency of regulating compensatory mechanisms to overcome possible gaps in legislation in case of failure of representatives of international and foreign organizations to comply with the requirements of national legislation; inexpediency of establishing a separate body which will carry out disciplinary proceedings against prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, given the risks of weakening the authority and credibility of the Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors, violating the principles of equality and justice in relation to other prosecutors who are subject to the jurisdiction of this body of prosecutor's governance.

Keywords: Public Prosecutor's Office; system of Public Prosecutor's Office; Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; guarantees of prosecutors' independence; prosecutor's governance; development trends.