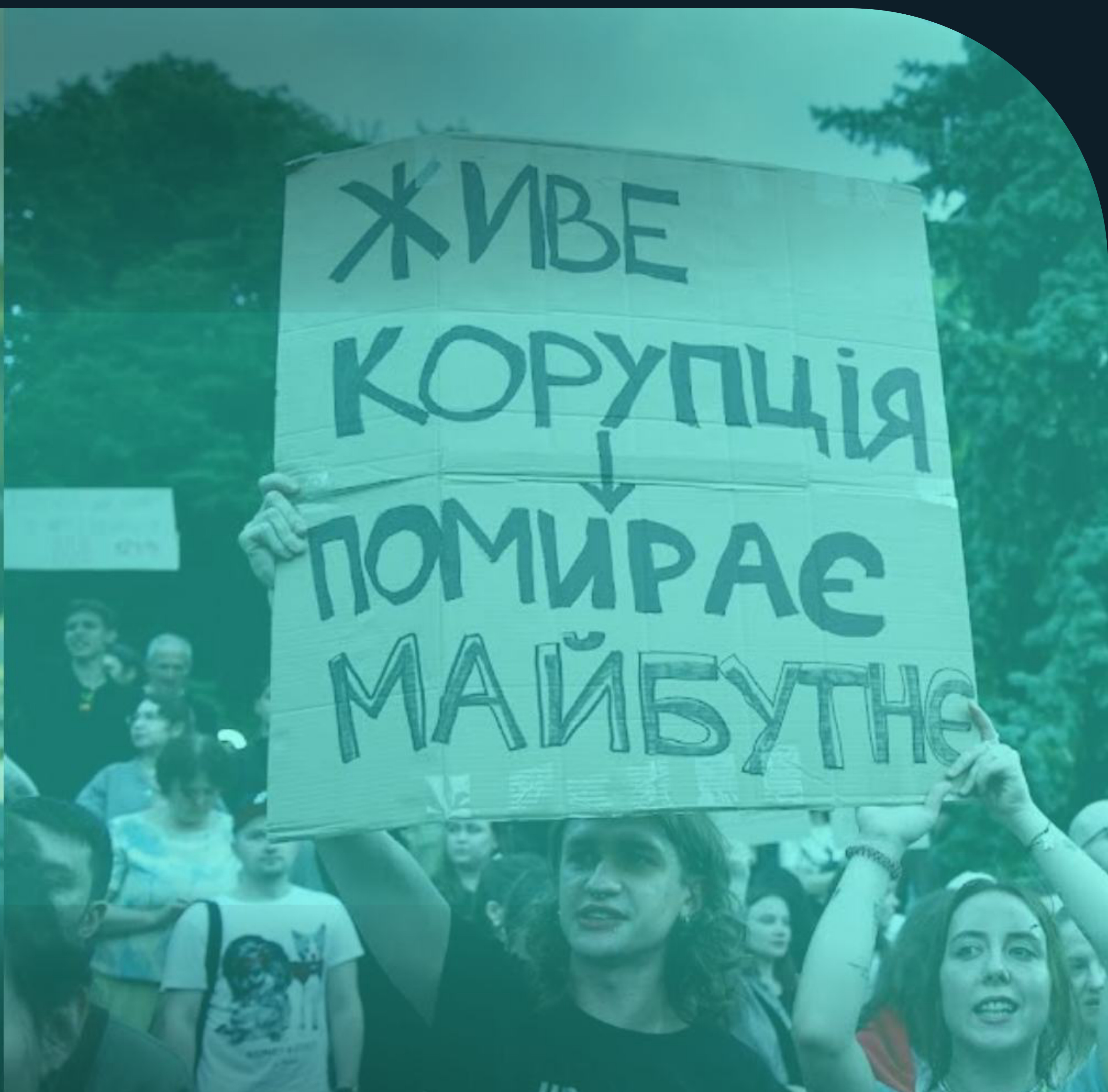


Уроки липневої кризи – як зберегти незалежність інституцій під тиском війни, політики й популізму

Юридичний і політичний аналіз законопроектів
№12414 і №13533 та висновки для майбутнього



ЗМІСТ

Вступ.....	3
Контекст і передумови.....	4
Що змінили, що повернули і ризики, які залишаються.....	5
Хто і чому підтримав.....	7
Що зупинило кризу.....	10
Комунікаційна стратегія Президента з “доповідями” НАБУ і САП.....	12
Подальші ризики та пріоритети – що робити далі.....	13
Додаток 1. Висновки за результатами юридичного аналізу щодо закону №4555-IX та законопроєкту №13533.....	16

«Навіщо мені система, яка працює проти мене?» – це гасло стало символом липневої кризи 2025 року. Його скандували на першому масовому протесті з початку повномасштабної війни, спричиненому ухваленням законопроекту №12414, який обмежував незалежність антикорупційних органів. Ним же керувались депутати, які голосували за прийняття цього закону.

Цей епізод не є ані винятковим, ані випадковим – він логічно вписується у сталу динаміку системного тиску на антикорупційну інфраструктуру, що триває від моменту її створення. Як учасники її формування, ми усвідомлюємо, що доки система є ефективною і політично невідконтрольною, доти будуть спроби підірвати її незалежність.

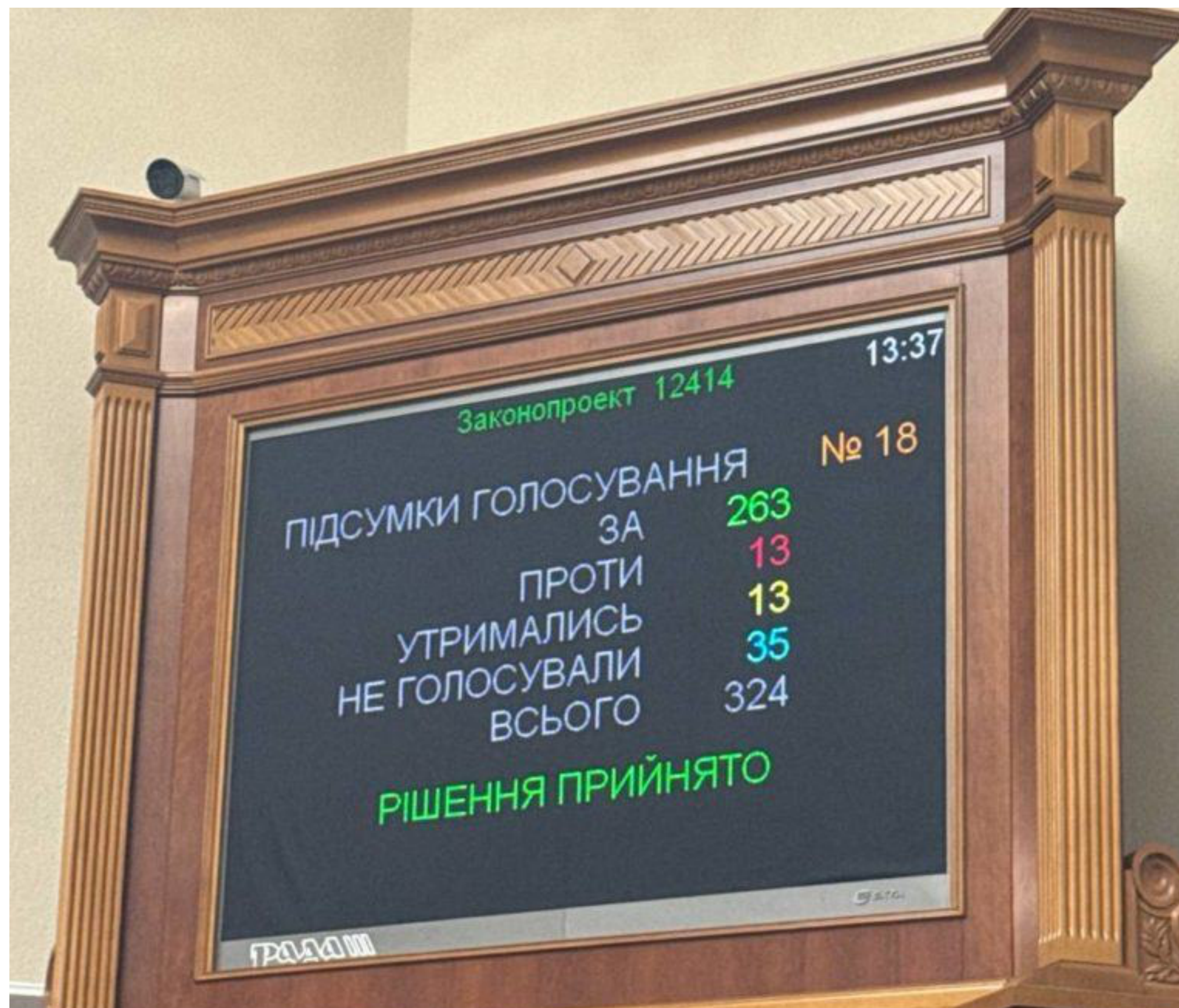
Протистояння буде постійним, адже в делегітимізації цих органів зацікавлені не лише внутрішні гравці (від влади до опозиційних політиків, які пов'язані з окремими старими і новими олігархічними колами), а й Росія, яка будь-якою ціною прагне підірвати довіру до держави зсередини та серед зовнішніх партнерів.

Певні ознаки підготовки до чергової хвилі атак очікувалися ближче до осіннього політичного циклу, але події липня стали несподіваними через свою блискавичність – закон був ухвалений за лічені години, а не тижні чи місяці, як це відбувалося раніше.

Незважаючи на публічний супротив і тимчасовий відкат змін, ситуація оголила вразливість державної архітектури. Сьогодні є шанс не просто відреагувати, **а посилити інституційну стійкість держави.**

Документ містить короткий аналіз політичного та юридичного контексту ухвалення законопроектів №12414 та №13533, оцінку їх наслідків для антикорупційної та правоохоронної системи, а також комплекс практичних рекомендацій щодо зміцнення інституційної незалежності, прозорості прийняття рішень і стійкості демократичної архітектури в умовах воєнного часу.

Контекст і передумови



Як голосували фракції щодо законопроекту №13533 про повернення повноважень НАБУ та САП. Трансляція

22 липня 2025 року Верховна Рада України за лічені години ухвалила законопроект **№12414**^[1], який трансформував систему кримінального процесу в частині антикорупційних та правоохоронних органів. **Офіційна аргументація**^[2] полягала в нібито очищенні антикорупційних органів від «російського впливу». Але основною причиною стали бажання **обмежити розслідування**^[3] щодо політично близьких до влади осіб. Закон викликав гостру критику з боку **громадянського суспільства**^[4], **антикорупційних експертів**^[5], **міжнародних партнерів**^[6] і став причиною **перших масових протестів**^[7] від початку повномасштабної війни. У відповідь 31 липня був ухвалений «компенсуючий» законопроект **№13533**^[8], який частково скасував небезпечні положення попереднього закону.

1. Верховна Рада України на пленарному засіданні 22 липня прийняла Закон, два законопроекти і дві Постанови: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/264284.html>

2. Вечірнє звернення Президента України В. Зеленського від 23 липня 2025 року: https://t.me/V_Zelenskiy_official/15248

3. 12414 - як наслідок хибної державної філософії «друзям все, ворогам - закон»: https://biz.ligazakon.net/analitics/237996_12414---yak-naslidok-khibno-derzhavno-filosof-druzyam-vse-vorogam---zakon

4. Statement of the RISE Ukraine Coalition on the de facto elimination of the independence of Ukraine's anti-corruption infrastructure: <https://www.rise.org.ua/statements-and-appeals-en/statement-of-the-rise-ukraine-coalition-on-the-de-facto-elimination-of-the-independence-of-ukraines-anti-corruption-infrastructure>

5. OECD warns Kyiv about consequences for defence investments in Ukraine due to anti-corruption agencies issue: <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2025/07/23/7523032/>

6. European Bank for Reconstruction and Development issues statement over Ukraine's crackdown on anti-corruption agencies: <https://www.eurointegration.com.ua/eng/news/2025/07/24/7216573/>

7. Ukrainians protest law threatening anti-corruption institutions: <https://kyivindependent.com/we-know-how-to-stand-up-for-our-rights-ukrainians-protest-law-threatening-anti-corruption-institutions/>

8. Верховна Рада України на пленарному засіданні 31 липня прийняла п'ять Законів: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/264587.html>

Разом з ухваленням законопроекту №12414 в міжнародних медіа з'явилася інформація про можливе запровадження санкцій проти Томаша Фіали – власника інвесткомпанії Dragon Capital, якій належать впливові українські медіа, зокрема **Українська правда**^[9]. Видання відоме публікацією антикорупційних розслідувань, зокрема щодо оточення Президента. І хоча санкції не були накладені, ця ситуація викликала хвилю критики та чергову дискусію про ризик використання санкцій не за призначенням, що підриває довіру до всієї санкційної системи, попри її важливість і спроможність як інструменту національної безпеки.

Цей епізод став поворотним моментом, який продемонстрував, наскільки вразливою залишається інституційна незалежність в Україні навіть під час війни, і наскільки важливою є реакція суспільства та міжнародної спільноти для збереження базових принципів правової держави.

Що змінили, що повернули і ризики, які залишаються

Першочерговий Закон надавав Генеральному прокурору право втручатися в роботу антикорупційних органів, змінювати склади груп прокурорів, ініціювати передачу справ і виводив НАБУ та САП з-під реального процесуального самоврядування. Детальніше тут – <https://izi.institute/analysts/97357/>

Згідно з аналізом Інституту законодавчих ідей, законопроект №13533 **загалом відновив процесуальну незалежність НАБУ і САП, зокрема:**

- **було відновлено процесуальну автономію САП і НАБУ** (право керівника САП здійснювати повноцінне керівництво прокурорами САП, право САП напряду координувати дії детективів НАБУ, а також виключено повноваження Генерального прокурора щодо втручання у підслідність, кадрові рішення та погодження процесуальних дій у справах НАБУ).
- **скасовано низку норм, які розширювали контроль Генпрокурора над антикорупційною інфраструктурою** (право одноосібно вирішувати спори про підслідність, погоджувати угоди з підозрюваними, надавати вказівки детективам, впливати на процесуальні рішення у справах топ-посадовців, або визначати прокурорів у провадженнях без участі САП та інші).

9. Zelensky wants to silence all criticism, says Ukrainska Pravda editor: <https://www.thetimes.com/world/russia-ukraine-war/article/ukrainska-pravda-ukraine-zelensky-corruption-hdq96rmx2?region=global>

Єдиним винятком залишилось обов'язкове проходження поліграфу, що, попри певні застереження, є поширеним для інших правоохоронних органів, хоч і без підтвердженої ефективності.

Детальний юридичний аналіз прийнятого Закону тут (Додаток 1).

Втім залишаються системні ризики:

А) Послаблення незалежності прокуратури загалом

Попри відновлення статусу НАБУ і САП, інші положення закону:

- дозволяють Генпрокурору звільняти прокурорів нібито через реорганізацію;
- зберігають можливість призначень без відкритих конкурсів (раніше конкурс був обов'язковим і включав у себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора та перевірку його готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня).

Б) Ризики політичного впливу в інших правоохоронних органах

Ситуація загострює питання незалежності і в інших органах, зокрема БЕБ (нового керівника якого **призначено**^[10] після довгого спротиву) – залишаються як потенційний інструмент тиску через норму про виключне право Генпрокурора вирішувати спір про підслідність у кримінальному провадженні, яке може належати до підслідності цього органу.

В) Дискредитація теми національної безпеки

Використання риторики боротьби з «російськими агентами» для обґрунтування обмеження незалежності антикорупційних органів створює небезпечний прецедент. Це підриває довіру до теми боротьби з російськими агентами, пов'язаністю з російським капіталом і може мати фатальні наслідки у випадку реальної загрози – владі просто можуть не повірити. Відсутність законодавства про врегулювання відносин з суб'єктами, пов'язаними з країною агресором створює і правову невизначеність і ґрунт для маніпуляцій.

10. Уряд призначив Олександра Цивінського директором Бюро економічної безпеки України, — Юлія Свириденко: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-pryznachyv-oleksandra-tsyvinskoho-dyrektorom-biuro-ekonomichnoi-bezpeky-ukrainy-iuliia-svyrydenko>

Хто і чому підтримав?

А) Повна залежність частини парламенту від Офісу Президента

Більшість депутатів «Слуги народу» голосують за рішення, запропоновані Банковою, навіть без глибокого аналізу. У воєнний період більшість депутатів не ризикують публічно виступати проти рішень Президента, тож депутати підтримали його у рамках партійної дисципліни. Для багатьох було простіше підтримати закон, ніж піддатися ризику політичної ізоляції або звинувачення у «роботі на ворога».

Деяким депутатам повідомляли, що зміни нібито погоджені з **партнерами**^[11] (**США**^[12], ЄС), аби подати голосування як безпечне та потрібне для «посилення боротьби з російськими агентами». Цей аргумент виявився неправдивим, але зіграв роль під час швидкого голосування.

Б) Підтримка з боку депутатів, які мають конфлікт з антикорупційною системою.

31 депутат^[13] має кримінальне провадження, яке розслідує НАБУ. Тому частина депутатів, які фігурують у кримінальних провадженнях НАБУ, традиційно підтримують послаблення інституцій НАБУ та САП.

11. Пост народного депутата С. Штепи з роз'ясненням причин прийняття законопроекту №12414: <https://www.facebook.com/shtepasergei/posts/pfbid0dYBFMRVRCczWXfcXBLguqbDa35FmaLQ864wPrDTbFFErHUCWB95fhQZFvTopUKil>

12. Пост народного депутата Я. Железняка з роз'ясненням причин прийняття законопроекту №12414: <https://t.me/yzheleznyak/13605>

13. Викриття народних депутатів: https://t.me/nab_ukraine/3307

В) Відновлення “суверенітету” над антикорупційними органами

Аргумент про **«зовнішнє управління»**^[14] через участь міжнародників у конкурсних комісіях використовувався не лише частиною «Слуг народу», а й **опозиційними політиками**^[15] – публічно, з аплодисментами в сесійній залі. Цей наратив став зручним виправданням для демонтажу інституційної незалежності під гаслом «відновлення суверенітету», хоча насправді послаблював запобіжники від політичного впливу.



*Лідерка партії "Батьківщина", народна депутатка Юлія Тимошенко під час виступу у Верховній Раді
22 липня 2025 року*

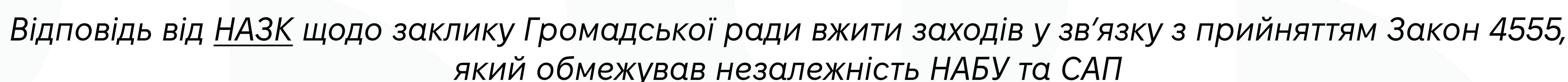
Інша **частина**^[16] депутатів (як із провладної більшості, так і з опозиції) підтримала закон, керуючись або політичними інтересами, або хибним розумінням системи стримувань і противаг. Для багатьох, особливо тих, хто тісно співпрацює з правоохоронними структурами, існування незалежних інституцій на кшталт НАБУ чи САП сприймається як «порушення єдиної лінії» або перешкода в оперативній координації.

14. Костянтин Касай про свою підтримку законопроекту № 12414: Він направлений проти зовнішнього управління Україною: <https://poltava.to/news/82137/>

15. Зовнішнє управління та залежність від глобальних спекулятивних структур має бути зірване – настав час повернути Україні втрачений суверенітет – Юлія Тимошенко: <https://www.facebook.com/watch/?v=588341084135288>

16. Промовчати чи маніпулювати? Як депутати пояснили свою підтримку законопроекту №12414: <https://voxukraine.org/promovchaty-chy-manipulyuvaty-yak-deputaty-poyasnyly-svoyu-pidtrymku-zakonoprojektu-12414>

Ні комітет парламенту, ні інші парламентські органи не зупинили проходження законопроекту. **Антикорупційна експертиза^[17]**, яку могло ініціювати НАЗК, дозволила б зупинити закон на 10 днів. Проте агентство не ініціювало процедуру. Громадська рада при НАЗК, членом якої є ІЗІ, звернулась з офіційним запитом до органу, **відповідь НАЗК** долучена до цього аналізу.



Що зупинило кризу?

А) Протести

Це були перші масові акції вуличного протесту від початку повномасштабної війни. І йшлося не лише про захист НАБУ і САП, а про захист базових **демократичних принципів**^[18].

В умовах відкладених виборів і воєнного стану, коли політична демократія формально обмежена, суспільство продемонструвало високий запит на справедливість, підзвітність і право бути почутим. Ці протести засвідчили, що громадянська зрілість і демократичне мислення в Україні не лише збереглися, а й зміцнилися під час війни. Тому в подальшому, аби запобігати їх повторенню, владі доведеться відмовитись обмежень на відкритість (трансляції засідань, конкурси на посади тощо), які були введені з початку повномасштабного вторгнення, для зменшення градусу напруги. Як влада, так і суспільство розуміє, що протести є останнім засобом впливу, адже вони є дуже чутливим для використання ворожою агентурою для зміщення наративів на “антивладні” (що вже було **використано**^[19] під час останніх подій).



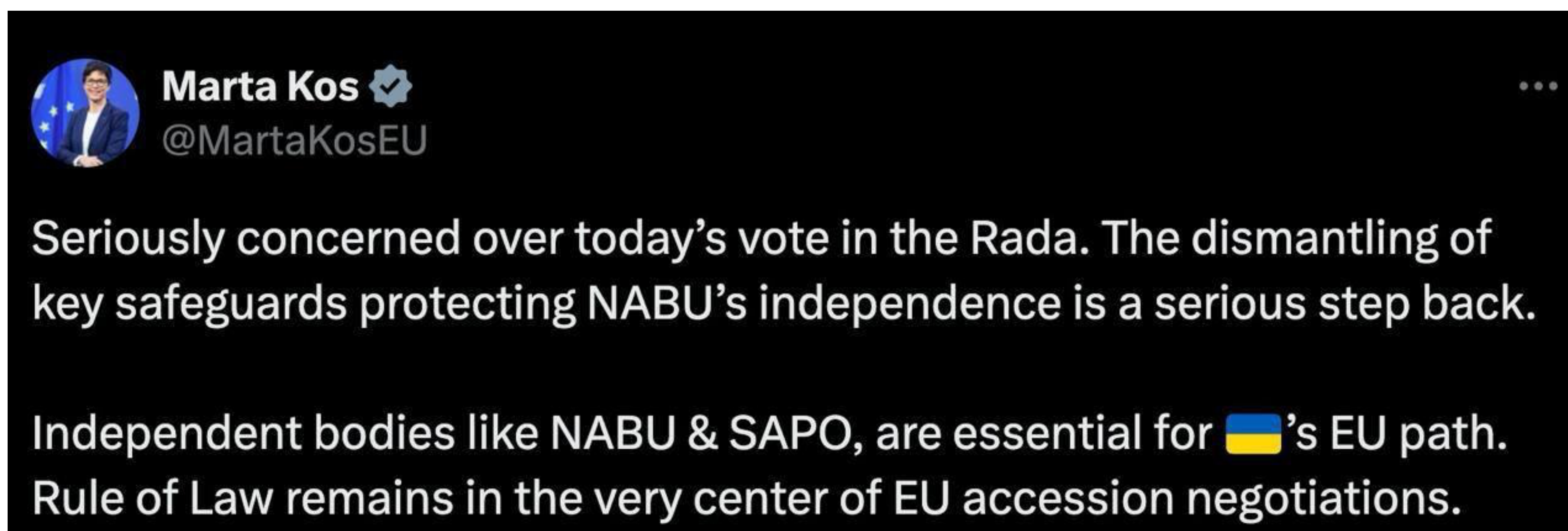
Мітинги щодо протестів громадян щодо відкликання законопроекту №12414

18. В Україні другий день тривали протести проти закону, який нівелює незалежність НАБУ та САП: <https://suspilne.media/1074001-v-ukraini-drugij-den-protestiv-proti-zakonu-akij-nivelue-nezaleznist-nabu-ta-sap/>

19. росія намагається дискредитувати мирний протест: <https://cpd.gov.ua/international-direction/ssha/rosiya-namagayetsya-dyskredytuvaty-myrnyj-protest/>

Б) Міжнародна фінансова підтримка як умова

ЄС та інші міжнародні партнери публічно та неофіційно сигналізували, що втрата незалежності антикорупційної системи є червоною лінією, яка ставить під сумнів не лише **фінансову підтримку**^[20], а й **переговори щодо інтеграції**^[21]. Як і в період після 2014 року, саме залежність від допомоги (включно з новими траншами та переговорами про інтеграцію) змушує владу відкотити законодавчі ініціативи, які руйнували антикорупційну систему.



Реакція єврокомісарки з питань розширення ЄС - Марти Кос

the OECD, but also damage its credibility among international partners, particularly those considering investment in Ukraine's defence sector and long-term reconstruction.

Yours truly,

В) Резонанс у міжнародних медіа

Критичні матеріали в міжнародних ЗМІ^[22] створили пряму репутаційну загрозу для Президента та України в цілому. Це змусило владу оперативно відреагувати, що і, ймовірно, вплинуло на ухвалення компенсуючого закону не менше, ніж внутрішній тиск.

20. Єврокомісар каже, що фіндопомога Україні залежить від подальших подій щодо НАБУ і САП: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2025/07/23/7216520/>

21. Abgeordnete stellen EU-Beitrittsprozess der Ukraine infrage: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-einschraenkung-des-antikorrupsionsbueros-gefaehrdet-eu-beitritt-a-67d74715-60d6-45a5-b5af-1cf03fe0b827>

22. Outrage in Ukraine as the government attacks anti-corruption watchdogs: <https://www.economist.com/europe/2025/07/22/outrage-in-ukraine-as-the-government-attacks-anti-corruption-watchdogs>

Zelenskiy Weakens Anti-Graft Agencies, Sparking Ukraine Protests: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-07-22/ukraine-s-anti-graft-crackdown-sparks-protests-against-zelenskiy?srnd=homepage-europe>

Zelensky's Government Takes Aim at Corruption Fighters: https://www.nytimes.com/2025/07/22/world/europe/zelensky-ukraine-corruption.html?smtyp=cur&smid=fb-nytimes&fbclid=IwY2xjawLsgHFleHRuA2FlbQlXMQBicmlkETFCWGdJd3U2YThCYUdzcDdUAR4CrUrXH7RREmCN5mMr5LDolAYvMn9v3aQlIfYqzw-_8w2PEWr1tATd-9zwg_aem_zxXmFM_Kb5nOz0dkFly9Q

Protests Break Out as Ukraine Defangs Anticorruption Agency: <https://www.wsj.com/world/europe/ukraine-moves-to-defang-u-s-backed-anticorruption-agency-fbe7efe4>

Zelenskyy defends bill stripping anti-corruption bodies' independence amid protests: <https://www.theguardian.com/world/2025/jul/22/zelenskyy-approves-bill-weakening-anti-corruption-bodies-despite-big-protests>

Комунікаційна стратегія Президента з “доповідями” НАБУ і САП



Зустріч Президента України Володимира Зеленського з очільниками НАБУ та САП

Офіс Президента, зіткнувшись з репутаційною кризою, перейшов до активної комунікації. Зокрема, **зустріч**^[23] із керівниками НАБУ і САП, які доповіли про гучне розслідування після ухвалення закону, стала елементом стратегії повернення контролю над антикорупційним наративом. Частина суспільства зустріла **критикою**^[24] такі “доповіді” від керівників антикорупційних відомств після масових протестів за їх незалежність.

Попри це, варто розуміти, що:

- НАБУ за законом інформує президента про свою діяльність (ст. 26 ЗУ “Про Національне антикорупційне бюро України”);
- публічна комунікація президента з антикорупційними органами **не є підривом їхньої незалежності**, а радше спробою відновити репутаційний баланс після кризи. Після масового спротиву влада втратила ініціативу в інформаційному полі. Публічна зустріч із керівниками НАБУ і САП дозволила Президенту продемонструвати, що “все під контролем”, “інституції працюють”, “немає конфлікту”. Зустріч не була про зміст розслідування, а більше про публічний символ єдності.

23. Президент Володимир Зеленський зустрівся з керівниками НАБУ та САП: https://t.me/V_Zelenskiy_official/15417

24. Керівники НАБУ і САП — на підтанцювці у Зеленського: <https://wz.lviv.ua/statti/537109-kerivnyky-nabu-i-sap-na-pidtantsovtsi-u-prezydenta>

- У воєнний час демонстративна конфронтація з Верховним Головнокомандувачем є політично небезпечною. Якщо інституції показують готовність до конструктиву, вони знижують ризик агресивних спроб реваншу (принаймні найближчим часом) і збільшують час для ефективної роботи.

Подальші ризики та пріоритети – що робити далі

Хоча законопроект №13533 формально відновив ключові елементи незалежності НАБУ і САП, ситуація залишається далеко не стабілізованою. З огляду на політичну логіку та попередній досвід, ймовірними залишаються спроби повторного втручання, особливо з наближенням виборчих циклів. Однак наступні атаки, найімовірніше, не будуть такими прямолінійними чи різкими, як у випадку з законопроектом №12414. Замість цього можна очікувати поступових, фрагментарних змін, замаскованих під технічні уточнення, "оптимізацію" повноважень або посилення парламентського контролю.

Крім того, важливу роль можуть відіграти інформаційні кампанії, спрямовані на делегітимізацію незалежних органів через фокус на їхню "неефективність", "елітність", "зовнішнє управління" тощо.

Попри ризики, ситуація створює і нові можливості. Влада прагнутиме продемонструвати баланс через конструктивні реформаторські кроки – вже призначено голову БЕБ (призначення якого відкладалось місяцями через "російські зв'язки"), також очікується запуск конкурсів на керівників **МИТНИЦІ**^[25] та АРМА. За активної участі громадськості та партнерів ці процеси можуть пройти значно спокійніше і "меншою кров'ю", ніж раніше.

Це вікно варто використати для забезпечення прозорих конкурсів та просування важливих реформ. Першочерговим завданням залишається посилення інституційної спроможності через кадрові та нормативні рішення.

25. Уряд оголосив відкритий конкурс на посаду керівника Держмитслужби та затвердив середньостроковий план заходів реформи митниці: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-oholosyv-vidkrytyi-konkurs-na-posadu-kerivnyka-derzhmytsluzhby-ta-zatverdyy-serednostrokovyi-plan-zakhodiv-reformy-mytnytsi>

Тому надалі необхідно:

1. Поступово розширювати архітектуру політично неафілійованих інституцій не лише в антикорупційній сфері, а й у сферах економічної конкуренції, управління державними активами, безпеки, митної та податкової політики. Чим ширша мережа незалежних інституцій із захищеним від політичних впливів та звільнень керівництвом, тим складніше і дорожче для будь-якого політичного центру здійснити контроль над системою в цілому. Це створює природний бар'єр проти швидких атак, кулуарних змін і узурпації, особливо у форматі "в одну ніч".

2. Участь міжнародних партнерів у конкурсних процедурах має зберігатись, але здійснюватись не лише через іноземців, а також через делегування незалежних українських експертів із бездоганною репутацією, що користуються довірою громадянського суспільства та не є афілійованими з жодним політичним центром.

Такий підхід дозволить **знижити градус політичної напруги**, уникнути конфлікту інтересів та **нейтралізувати токсичні наративи про "зовнішнє управління"**, які активно використовуються як всередині країни, так і зовнішніми дестабілізуючими силами. **Законодавчо гарантувати незалежність керівників зазначених вище органів** через фіксований строк повноважень, заборону звільнення без аудиту та захист від політичного тиску. Але без належного фінансування, команди та аналітичної підтримки навіть найкращого керівника легко дискредитувати як "неефективного". Тільки поєднання правового захисту і інституційної спроможності забезпечує реальну автономію та результативність.

3. Нарешті врегулювати на законодавчому рівні статус осіб, пов'язаних із державою-агресором через чітке визначення критеріїв пов'язаності (громадянство, економічні інтереси, участь у структурах РФ тощо) та правових обмежень для таких осіб. **Запровадити комплексну систему правових запобіжників, що, окрім іншого унеможливить призначення на керівні посади осіб із зв'язками з державою-агресором.**

4. Привести санкційне законодавство у відповідність до стандартів ЄС

шляхом встановлення прозорих і обґрунтованих підстав для накладення санкцій, створення ефективної процедури їх оскарження (враховуючи необхідність перегляду **обмежувальної** ^[26] позиції Верховного Суду), запровадження чітко врегульованого механізму дозволів на винятки із санкцій, а також ухвалення законопроекту №12406, який запроваджує кримінальну відповідальність за порушення та обхід санкцій.

5. Для **зміцнення підзвітності та залучення громадян** до процесу ухвалення рішень необхідно забезпечити регулярні **трансляції засідань Верховної Ради та її комітетів**, публікувати **порядки денні** заздалегідь, а також повноцінно **імплементувати закон про публічні консультації**.

Важливо надати активним громадянам можливість впливу через дієві громадські ради та оволодінню інструментами антикорупційної експертизи, висновки якої наразі є обов'язковими до розгляду розробниками законодавства. Окрему увагу слід приділити посиленню антикорупційній експертизі проєктів законів НАЗК, яке має системно використовувати цей інструмент, зокрема тимчасово зупиняти розгляд ініціатив із виявленими корупційними ризиками.

26. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 800/162/16 від 27.08.2024: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122434173>

Додаток 1. Висновки за результатами юридичного аналізу щодо закону № 4555-IX та законопроекту № 13533

Закон № 4555-IX, який набув чинності 23 липня 2025 року, де-юре та де-факто ліквідував процесуальну автономію НАБУ та САП, підпорядкувавши їх Генеральному прокурору. Це викликало хвилю критики з боку громадськості, експертів і міжнародних партнерів, зокрема Єврокомісії.

У відповідь на суспільне занепокоєння вже ввечері 24 липня 2025 року за ініціативою глави держави в парламенті було зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України і деяких законодавчих актів України щодо посилення повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (номер 13533).

Розділ I

I. Аналіз цього законопроекту дозволяє зробити висновок, що запропоновані норми в цілому повертають законодавство до стану, що існував до прийняття закону 4555-IX: відновлюється автономія САП та НАБУ та зводиться до допустимого мінімуму вплив Генпрокурора на їх процесуальну діяльність, реставрується хитка система стримувань і противаг в антикорупційній архітектурі, скасовується нова підстава проникнення у володіння особи поза судовим контролем. Про це свідчать такі положення законопроекту:

- 1) за керівником САП відновлюється статус керівника органу прокуратури для прокурорів САП (ст.3 КПК);
- 2) Генпрокурор позбавляється права надавати обов'язкову до виконання письмову вказівку підрозділу детективів та підрозділу внутрішнього контролю НАБУ щодо надання йому матеріалів досудового розслідування (ст. 36 КПК);

3) за керівником САП і його заступниками відновлюється право доповнити, змінити або відмовитись від апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, внесених ними, керівниками, заступниками керівників підрозділів чи прокурорами САП (ст. 36 КПК);

4) відновлюється заборона доручати досудове розслідування кримінального правопорушення, підслідного НАБУ, іншому органу досудового розслідування, крім випадків наявності об'єктивних обставин, що унеможливають функціонування НАБУ чи здійснення ним досудового розслідування в умовах воєнного стану (ст. 36 КПК);

5) відновлюється право керівника САП доручати НАБУ розслідування кримінальних правопорушень, підслідних іншим органам досудового розслідування (ст. 36 КПК);

6) виключається норма, якою керівник САП міг бути визначений прокурором, який здійснює повноваження прокурора у конкретному провадженні, виключно рішенням Генпрокурора, а також норма, якою у таких випадках ці повноваження могли бути покладені на іншого прокурора органів прокуратури за рішенням Генпрокурора (ст. 37 КПК);

7) скасовується право Генпрокурора доручати досудове розслідування кримінального правопорушення, підслідного НАБУ, іншому органу досудового розслідування, у випадку невиконання керівником підрозділу НАБУ вказівок і доручень прокурора (ст. 39 КПК);

8) відновлюється норма, згідно з якою підрозділ детективів, оперативно-технічний підрозділ та підрозділ внутрішнього контролю НАБУ здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії лише за письмовим дорученням детектива чи прокурора САП (скасовується таке право в іншого прокурора, який здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні) (ст. 41 КПК);

9) відновлюється норма, за якою детективи НАБУ можуть розслідувати кримінальні правопорушення, підслідні слідчим інших органів, за рішенням Директора НАБУ і за погодженням прокурора САП, а не Генпрокурора (ст. 216 КПК);

10) скасовується виключне право Генпрокурора вирішувати спори про підслідність у кримінальному провадженні, яке може належати до підслідності НАБУ, та відновлюється норма, за якою таке право має не лише Генпрокурор, але й керівник САП (ст. 216 КПК);

11) скасовується нова підстава проникнення до житла чи іншого володіння особи до постановлення ухвали слідчого судді – необхідність невідкладного вилучення чи збереження доказів, що стосуються окремого переліку злочинів (ст. 233 КПК);

12) скасовується порядок, за яким учасники кримінального провадження щодо кримінальних правопорушень, вчинених топ-посадовцями, мають право заявити відповідне клопотання безпосередньо Генпрокурору (ст. 284 КПК);

13) скасовується можливість Генпрокурора погоджувати укладення угоди про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим у кримінальному провадженні щодо кримінальних правопорушення, досудове розслідування якого здійснюється детективами НАБУ або яке було направлено до суду прокурором САП (ст. 470 КПК);

14) скасовується розширення переліку осіб, щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження, який передбачає зокрема можливість здійснення повідомлення про підзору таким особам лише Генеральним прокурором (ст. 480, 481 КПК);

15) скасовується статус Генпрокурора як прокурора вищого рівня для керівників управлінь, відділів та їх заступників і прокурорів САП (ст. 8-1 Закону «Про прокуратуру»);

16) вводиться норма, згідно з якою детектив НАБУ зобов'язаний виконувати доручення та вказівки тільки прокурора САП, які надаються у письмовій формі. Невиконання детективом законних вказівок та доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому КПК, тягне за собою передбачену законом відповідальність та є підставою для відсторонення детектива від проведення досудового розслідування керівником органу досудового розслідування (ст. 40 КПК).

II. Водночас частина положень законопроекту № 13533 зберігають новели, запроваджені Законом № 4555-IX та які стосуються посилення ролі Генерального прокурора в системі органів прокуратури:

- 1) Генпрокурор зберігає право надавати обов'язкову до виконання письмову вказівку щодо надання йому матеріалів досудового розслідування керівникам органів досудового розслідування (окрім НАБУ);
- 2) зберігається норма про виключне право Генпрокурора вирішувати спір про підслідність у кримінальному провадженні, яке може належати до підслідності БЕБ (ст. 218 КПК);
- 3) зберігається введена Законом 4555-IX залежність прокурорів нижчого рівня від волі та лояльності прокурорів вищого рівня і Генерального прокурора насамперед – шляхом введення нової підстави для звільнення з посади – непогодження з призначенням на вакантну чи тимчасово вакантну посаду у зв'язку зі зміною структури чи штатної чисельності, реорганізацією чи ліквідацією органу прокуратури;
- 4) зберігається можливість безконкурсного призначення на посаду прокурорів Офісу Генерального прокурора, обласної прокуратури прокурорів нижчого рівня (раніше конкурс був обов'язковим і включав у себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора та перевірку його готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня).

Серед зазначених положень останні два викликають занепокоєння.

По-перше, введення нової підстави для звільнення прокурора з посади не унеможливорює випадки, коли зміна структури чи штатної чисельності або реорганізація органу прокуратури, що здійснюються Генпрокурором, будуть завуальованим способом впливу на прокурорів нижчого рівня, сприятимуть зменшенню процесуальної незалежності прокурорів.

Слід зауважити, що Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошував, що незалежність прокурорів не є прерогативою або наданим привілеєм, а є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень (своєї діяльності);

при цьому закон не повинен надавати Генеральному прокурору дискреційні повноваження без чіткого визначення їх обсягу (Рішення КСУ 18 грудня 2024 року № 11-р(II)/2024).

По-друге, можливість безконкурсного призначення на посаду прокурорів суперечить основним засадам організації діяльності органів прокуратури, підриває досягнутий Україною прогрес в забезпеченні відповідності порядку зайняття посади прокурора найкращим світовим практикам. Зрештою, це суперечить Дорожній карті з питань верховенства права, що визначає комплекс реформ у межах переговорного процесу щодо членства України в ЄС, згідно з якою Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити більш прозорий та заснований на заслугах відбір прокурорів на керівні (адміністративні) посади в Офісі Генерального прокурора (керівника та заступника керівника підрозділу), обласних та окружних прокуратурах (керівника та заступника керівника органу прокуратури, підрозділу в його складі), який включає:

- чіткі критерії оцінювання кандидата на посаду, включно із професійною компетентністю та доброчесністю;
- прозору, конкурентну та меритократичну процедуру відбору, що включає перевірку професійної компетентності та доброчесності;
- посилення інституційної спроможності та повноважень Офісу Генерального прокурора та органів прокурорського самоврядування, зокрема, Ради прокурорів України, в частині відбору прокурорів на керівні (адміністративні) посади.

Розділ III

III. Окрім цього, законопроект № 13533 також передбачає окремі новели – положення, які були відсутні в законодавстві як до, так і після прийняття Закону 4555-IX. Їх можна оцінити як своєрідний компроміс між відновленням автономії САП і НАБУ та задекларованою потребою в очищенні цих органів від потенційних агентів держави-агресора:

1) запроваджується проведення поліграфологічних досліджень працівників правоохоронних органів (зокрема й НАБУ та САП), які мають допуск до державної таємниці, на предмет вчинення дій на користь держави-агресора, відповідними підрозділами внутрішнього контролю цих органів не рідше одного разу на два роки;

2) СБУ зобов'язано протягом 6 місяців з дня набрання чинності Законом провести перевірку працівників правоохоронних органів (у т.ч. НАБУ та САП), які мають допуск до державної таємниці, на предмет вчинення дій на користь держави-агресора.

Загалом указані положення не викликають серйозних заперечень, оскільки проведення поліграфологічних досліджень є усталеною практикою в системі окремих правоохоронних органів, до того ж вони будуть здійснюватися підрозділами внутрішнього контролю цих органів (внутрішня перевірка). Перевірка СБУ працівників правоохоронних органів відбуватиметься вочевидь в межах існуючих повноважень органів безпеки, оскільки іншого законопроект не передбачає.

Висновки

Висновок: законопроект варто ухвалити в цілому з метою якнайшвидшого відновлення процесуальної автономії САП і НАБУ.

Питання визначення меж незалежності прокурорів та порядку зайняття ними посад варто вирішити окремим законодавчим рішенням.