

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» з питань
підвищення ефективності діяльності органів прокуратури»
*(реєстр. № 13603 від 06.08.2025)**

Анотація.

В інформаційній довідці досліджується правове урегулювання присвоєння прокурорам державних рангів, встановлення знаків розрізнення прокурорів та символіки органів прокуратури. Зазначені питання аналізуються в контексті пропозицій, передбачених у проекті Закону України (реєстр. № 13603 від 06.08.2025) (далі – законопроект).

Розглядається відповідність законопроекту нормам Конституції України, основним засадам правотворчої діяльності, положенням чинного законодавства, що визначають порядок організації та діяльності прокуратури, а також статус прокурорів.

За результатами дослідження виявлено ризики, які перешкоджатимуть належній реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення ефективного функціонування органів прокуратури, насамперед шляхом стимулювання прокурорів до покращання роботи та кар'єрного росту.

Ключові слова: *прокуратура України, прокурори, державні ранги прокурорів, порядок присвоєння державних рангів, класні чини, знаки розрізнення прокурорів, символіка прокуратури.*

Вступна частина.

Конституцією України у пункті 24 статті 106 передбачено, що Президент України присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини.

Закони України «Про дипломатичну службу», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Національну поліцію», «Про військовий обов'язок і військову службу» та деякі інші визначають підстави та порядок присвоєння відповідних рангів, класних чинів та інших спеціальних звань їх співробітникам.

Водночас чинним Законом України «Про прокуратуру» не передбачено можливість присвоєння прокурорам класних чинів, державних рангів або будь-яких інших спеціальних звань залежно від стажу роботи або займаної посади. На відміну від інших законів, що регламентують порядок проходження професійної публічної та державної служби, цей Закон не містить подібного компоненту, який, серед іншого, створює відповідні стимули, що сприяють службовій кар'єрі.

Органи прокуратури України відповідно до Закону України «Про прокуратуру» складають єдину систему, мають передбачений законом кількісний склад та структуру, що загалом є визначальною ознакою всіх державних органів, які здійснюють свої повноваження на території України. В умовах правового режиму воєнного стану, за обставин відсічі збройній агресії російської федерації необхідність максимального удосконалення роботи прокуратури, підвищення ефективності її діяльності набуває особливої актуальності.

Досягнення зазначеної мети можливе передусім завдяки наявності дієвої системи заохочень і стимулів у роботі прокурорів, підвищення їх кваліфікаційного рівня та забезпечення мотиваційної складової у роботі. Це своєю чергою позитивно впливатиме на показники діяльності прокуратури щодо запобігання кримінальним правопорушенням, здійснення процесуального керівництва у кримінальних провадженнях, виконання завдань кримінального провадження.

Одним із таких стимулів, на думку авторів законопроекту, може стати можливість присвоєння прокурорам державних рангів, що відповідатиме аналогічному порядку присвоєння спеціальних звань, який наразі діє в інших державних установах.

Вищевикладене обумовило підготовку досліджуваного законопроекту.

Основна частина.

У законопроекті досягнення проголошеної мети пропонується забезпечити шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон). Зокрема: доповнити Закону новими статтями 20-1 «Державні ранги прокурорів» та 85-1 «Символіка прокуратури і знаки розрізнення прокурорів»; внести зміни до статей 9, 42, 49, 51 цього Закону; викласти в новій редакції частину дванадцяту статті 86 Закону; доповнити пунктом 54 розділ XIII «Перехідні положення» Закону.

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність удосконалення законодавства щодо діяльності органів прокуратури та статусу прокурорів, з урахуванням передбачених у законопроекті пропозицій вважаємо за доцільне відзначити таке.

Інститут класних чинів у прокуратурі з певними застереженнями був скасований разом із набранням чинності Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Остаточного вказаний інститут ліквідовано Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформування органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX. Цим Законом, зокрема, скасовано Постанову Верховної Ради України «Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України» та відповідні норми Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 №1789-XII, що наразі втратив чинність.

Чинний Закон України «Про прокуратуру» прийнято на виконання взятих Україною перед Радою Європи зобов'язань в частині реформування прокуратури, приведення її завдань та повноважень відповідно до європейських стандартів, з огляду на функції, які повинна мати прокуратура в демократичному суспільстві. Такий підхід узгоджується з характером та сутністю функцій прокуратури в контексті статті 131-1 Конституції України.

Слід зазначити, що виходячи з рекомендацій Європейської Комісії (ЕК), наданих у Звітах ЕК щодо України (у рамках Повідомлень про політику розширення Європейського Союзу) реформування законодавства щодо засад організації і діяльності прокуратури України, приведення його у відповідність з нормами права Європейського Союзу передусім передбачає такі напрямки:

посилення інституційної спроможності органів прокуратури; впровадження прозорого, заснованого на заслугах конкурсного відбору прокурорів та призначення їх на адміністративні посади; підвищення спроможностей Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; визначення основних критеріїв доброчесності прокурорів та системи оцінювання продуктивності діяльності прокурорів та органів прокуратури загалом; посилення автономного статусу Ради прокурорів та ефективності прокурорського самоврядування як інструменту захисту незалежності прокурорів; удосконалення системи випадкового розподілу справ між прокурорами на основі об'єктивних критеріїв, включаючи спеціалізацію та дієвий механізм оскарження рішень про відвід прокурора; узгодження законодавства України з питань внутрішнього контролю та запобігання корупції в органах прокуратури з відповідними нормами права ЄС, рекомендаціями GRECO та положеннями Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки.

У документах європейських партнерів окремо наголошується на необхідності безумовного забезпечення координаційної функції прокуратури в системі органів правопорядку, посилення керівної ролі та дискреційних повноважень прокурорів під час здійснення цими органами досудового розслідування тощо.

Водночас об'єктивно будь-яких зауважень та пропозицій щодо запровадження державних рангів або класних чинів для працівників прокуратури, пріоритетності таких питань з огляду на необхідність реформування прокуратури рекомендації Європейської Комісії не містять¹.

Дослідницькою службою Верховної Ради України було підготовлено аналітичну записку з питань порівняльного законодавства зарубіжних країн щодо наявності класних чинів / рангів / звань або інших знаків розрізнення прокурорів та доплат за них². У ній викладено результати аналізу спеціального законодавства 23 зарубіжних країн (закони про прокуратуру) та інші документи, що стосуються завдань, функцій прокуратури, правового статусу прокурорів.

Встановлено, що попри особливості історії становлення і розвитку прокуратури в європейських державах та різноманіття сучасних моделей організації прокуратури в Європі, правовий статус прокурорів прив'язується до сфери правосуддя. Основним положенням є те, що прокурори як представники державної служби зобов'язані усвідомлювати демократичні ідеали та дотримуватися норм професійної етики. Підвищення їх на посаді має ґрунтуватися на об'єктивних чинниках, зокрема, на професійній кваліфікації,

¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en?prefLang=uk; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

² Аналітична записка з питань порівняльного законодавства зарубіжних країн щодо наявності класних чинів / рангів / звань або інших знаків розрізнення прокурорів та доплат за них Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSMaterialsDocs/public_vl/analytical_notes-publ/74010.html?search=%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B3

здібностях, моральних якостях і досвіді, а відповідне рішення приймається згідно зі справедливими та неупередженими процедурами. Лише в деяких пострадянських державах залишаються класні чини / ранги / звання або інші знаки розрізнення прокурорів на кшталт «радників юстиції» (Азербайджан, Вірменія, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан).

Запроваджуючи систему державних рангів для прокурорів аналогічно до положень законодавства, що регулює порядок проходження професійної публічної служби в інших державних установах, у законопроекті не враховано, що згідно із статтями 38, 39 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюється, окрім іншого, з урахуванням рангів державних службовців як виду спеціальних звань. Водночас у пункті 13 частині третьої статті 3 цього Закону встановлено, що його дія не поширюється на прокурорів.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його реалізація не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету. Проте, запровадження системи державних рангів для прокурорів з об'єктивною необхідністю потребуватиме значних додаткових бюджетних витрат для здійснення відповідних виплат. Незважаючи на це, у супереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

Висновок.

Положення законопроекту не повною мірою відповідають концептуальним засадам та актуальним напрямам реформування органів прокуратури, а також усталеним вимогам законодавчої техніки щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, його узгодженості з іншими законами.

На розгляді Верховної Ради України перебувають законопроекти за реєстр. № 3062, № 9452, № 9452-1, які доречно розглядати разом із цим законопроектом.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*