

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»
щодо відновлення конкурсів на призначення прокурорів у період дії
воєнного стану та підстав звільнення»
*(реєстр. № 13601 від 06.08.2025)**

Анотація.

В інформаційній довідці досліджуються правові підстави щодо призначення прокурорів Офісу Генерального прокурора та обласної прокуратури у період дії воєнного стану без проведення конкурсу, відновлення деяких умов звільнення прокурора з посади, передбачених законодавством. Зазначені питання аналізуються в контексті пропозицій, викладених у проекті Закону України (реєстр. № 13601 від 06.08.2025) (далі – законопроект).

Розглядається відповідність законопроекту нормам Конституції України, основним засадам правотворчої діяльності, положенням чинного законодавства, що визначають організацію та порядок 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, спрямованої на приведення чинного законодавства України про прокуратуру у відповідність з Конституцією України, міжнародними та європейськими правовими стандартами у цій сфері.

***Ключові слова:** прокуратура України, прокурор, рекомендації Європейської Комісії, звільнення прокурорів, призначення прокурорів, проведення конкурсів, гарантії незалежності прокурорів, правовий режим воєнного стану.*

Вступна частина.

У рекомендаціях Європейської Комісії (ЄК), наданих у Звітах ЄК щодо України за 2023 та 2024 роки (у рамках Повідомлень про політику розширення Європейського Союзу (далі – ЄС), які стосуються реформування законодавства щодо організації і діяльності прокуратури України та приведення його у відповідність з правом ЄС, акцентується увага на необхідності посилення інституційної спроможності й незалежності органів прокуратури. З цією метою зазначається про необхідність впровадження прозорого, заснованого на заслугах конкурсного відбору прокурорів, а також їх призначення й звільнення з посад виключно з підстав, докладно регламентованих законом¹.

У розділі I Дорожньої карти з питань верховенства права (далі – Дорожня карта) забезпечення незалежності та неупередженості прокурорів, посилення їх підзвітності та доброчесності, в т.ч. шляхом конкурсного добору та просування в

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

кар'єрі, серед основних напрямів визначено реформування усієї системи правосуддя.

Одним із стратегічних результатів цього реформування, закріплених у Дорожній карті, є «призначення прокурорів на керівні (адміністративні) посади, що відбувається за удосконаленою та прозорою процедурою». Для його досягнення передбачено розроблення та прийняття (з урахуванням європейських стандартів) закону, що забезпечить більш прозорий та заснований на заслугах *відбір* прокурорів на керівні (адміністративні) посади в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах. Такий закон має визначати чіткі критерії оцінювання та прозору, конкурентну й меритократичну процедуру *відбору* кандидата на посаду, що включає перевірку його професійної компетентності та доброчесності².

Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена 6 жовтня 2000 року (далі – Рекомендація), визначає основні принципи та стандарти діяльності прокурорів. У пункті 5 Рекомендації серед гарантій, наданих прокурорам для виконання їх функцій, передбачено обов'язок держави вживати дієвих заходів щоб: набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів проводилися відповідно до справедливої і неупередженої *процедури*; кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення на посадах здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи, а також диктувалися службовою необхідністю.

Як наголошується у коментарі до Рекомендації, зазначені гарантії стосуються забезпечення неупередженості, одним із засобів досягнення якої є система, заснована на принципах *конкуренції* при призначенні на посаду. Крім того, рішення про переведення з однієї посади на іншу має ґрунтуватися на службовій необхідності, враховувати досвід роботи і професійні якості прокурора, а не на *дискреційному рішенні* органів влади³.

Аналогічні положення містяться й у Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) № 19 від 29 жовтня 2024 року. Згідно з ними держави-члени мають забезпечити, щоб процедури *відбору* прокурорів були *конкурентними*, заснованими на заслугах і містили гарантії захисту проти неправомірних підходів. Генеральні прокурори, уповноважені брати участь у процесах приймання на посади прокурорів, повинні забезпечити, щоб перше призначення та подальше підвищення прокурорів здійснювалося відповідно до чітких, точних і уніфікованих процедур і критеріїв *відбору*, закріплених у законодавстві. Процеси призначення та кар'єри прокурорів мають регулюватися такими прозорими й об'єктивними критеріями, як сукупність компетентності та досвіду роботи. Вони не можуть віддаватися на *надмірний розсуд* певних осіб або відбуватися без дотримання визначених процедур. Окрім того, звільнення

² Дорожня карта з питань верховенства права. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

³ Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf

прокурорів підлягає суворим вимогам, які не повинні підривати їхню незалежну та неупереджену діяльність (пункти 56, 57, 60)⁴.

Таким чином, відповідно до вимог вищезазначених та інших документів ЄС і Ради Європи, положень Дорожньої карти з питань верховенства права призначення прокурорів на посади, їх підвищення в посаді та переведення до прокуратури вищого рівня має відбуватися виключно на підставі прозорої та об'єктивної процедури конкурсного відбору, що включає перевірку та оцінку рівня професійної компетентності, досвіду роботи, доброчесності та морально-ділових якостей прокурора.

Проведення такого конкурсу належить до визначальних, пріоритетних засад організації та функціонування прокуратури в Україні, які гарантують неупередженість та незалежність прокурорів, сприяють їх результативній роботі, виключають довільні дискреційні рішення, протиправне втручання в діяльність прокуратури з боку посадових осіб будь-яких органів влади.

Незважаючи на це, Законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зникненням осіб безвісти за особливих обставин під час дії воєнного стану» від 22.07.2025 № 4555-IX (далі – Закон від 22.07.2025 № 4555-IX) Розділ XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» було доповнено новим пунктом 5-4. Відповідно до його положень у період дії воєнного стану прокурором Офісу Генерального прокурора, обласної прокуратури може бути призначено прокурора прокуратури нижчого рівня в порядку переведення, а також особу, яка не обіймала посаду прокурора на день набрання чинності Законом від 22.07.2025 № 4555-IX, *без проведення конкурсу*, передбаченого статтею 38 Закону України «Про прокуратуру».

Водночас Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII не містить будь-яких застережень чи винятків із загального правила, які давали би можливість у період дії воєнного стану призначати прокурорів або переводити прокурорів нижчого рівня до Офісу Генерального прокурора чи обласної прокуратури без проведення конкурсу.

Як наслідок, вищевикладене обумовило підготовку досліджуваного законопроекту.

Основна частина.

У законопроекті досягнення проголошеної мети пропонується забезпечити шляхом внесення відповідних змін до окремих норм Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон). Зокрема, пропонується виключити згаданий вище пункт 5-4 Розділу XIII «Перехідні положення» цього Закону. Крім того, внести зміни до: частини другої статті 41, виключивши з неї пункт 3; частини першої статті 51, виключивши з неї пункт 9-1; статті 60 Закону щодо, які фактично передбачають відновлення її попередньої редакції, що діяла до набрання чинності Законом від 22.07.2025 № 4555-IX та заміни чинної редакції цієї статті.

⁴ Висновок Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) № 19 від 29 жовтня 2024 року. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe-ua/1680b34283>

Загалом зазначені зміни спрямовані на відновлення в якості умови звільнення прокурора з посади такої підстави як *«ліквідація чи реорганізація органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури»*.

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність реформування законодавства щодо діяльності органів прокуратури та приведення його у відповідність із правом ЄС, з урахуванням передбачених у законопроекті пропозицій, вважаємо за доцільне відзначити таке.

Зазначена у законопроекті пропозиція щодо вищеназваної підстави звільнення прокурора з посади дублює положення пункту 9 частини першої статті 51 «Загальні умови звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді» та взаємопов'язаної з нею статті 60 «Звільнення прокурора з посади у разі ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури», що визначає порядок такого звільнення, попередньої редакції Закону України «Про прокуратуру». На сьогодні Законом від 22.07.2025 № 4555-ІХ до цих статей внесені зміни.

Вбачається, що впровадження вказаної підстави звільнення прокурора з посади не узгоджується з Рішенням Конституційного Суду України від 18 грудня 2024 року № 11-р (ІІ)/2024 (справа № 3-157/2023 (290/23)).

Згідно з цим Рішенням *пункт 9 частини першої статті 51* Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII визнано таким, що *не відповідає Конституції України (є неконституційним)*. Конституційний Суд України дійшов висновку, що зазначений пункт суперечить низці конституційних норм. А саме: частині першій статті 8 (що встановлює принцип верховенства права який передбачає, що Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй); пункту 14 частини першої статті 92 та частині другій статті 131-1 (які встановлюють, що організація і діяльність прокуратури визначаються виключно законами України)⁵.

У Рішенні Конституційного Суду України зазначено, що згідно з вимогами принципу правовладдя для захисту учасників суспільних відносин від свавільних рішень та дій органів публічної влади приписами права має бути чітко та зрозуміло визначено обсяг будь-якого з дискреційних повноважень, наданого цим органам.

Оцінюючи конституційність пункту 9 частини першої статті 51 Закону України «Про прокуратуру», Конституційний Суд України виходить із того, що приписи Конституції України та цього Закону надають Генеральному прокурору як особі, що очолює прокуратуру, дискреційні повноваження щодо організації діяльності органів прокуратури України. У даному випадку підставою для звільнення прокурора з посади є організаційне рішення Генерального прокурора, пов'язане з реалізацією його повноважень щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу

⁵ Рішення Конституційного Суду України від 18 грудня 2024 року № 11-р (ІІ)/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-24#Text>

прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду. Вказане рішення має не лише такий юридичний наслідок, як ліквідація чи реорганізація органу прокуратури, а також прихований юридичний наслідок – звільнення прокурора з посади, яку він обіймає у відповідному органі прокуратури.

Внаслідок застосування вказаного пункту уможливлено ситуацію, за якої прокурор «виключається зі штатного розпису» органу прокуратури, однак зберігає статус прокурора без можливості реалізації відповідних функцій, що створює правову невизначеність у правовідносинах та їх юридичних наслідках, зокрема в аспекті його функціональних обов'язків та професійного майбутнього.

Значущим у цьому аспекті конституційного контролю є й те, що звільнення прокурора з посади на підставі пункту 9 частини першої статті 51 Закону України «Про прокуратуру» уможливорює вплив чи тиск на незалежність прокурора у зв'язку з тим, що прокурора може бути звільнено з посади не лише внаслідок його рішень, дій або бездіяльності, а також і через ухвалення рішення щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури. Отже, зазначена норма, за висновком Конституційного Суду України, надає Генеральному прокурору дискреційні повноваження без чіткого визначення у законі їх обсягу.

Принагідно зауважимо, що вказана норма у редакції, визнаній Конституційним Судом України неконституційною, не відповідає і вимогам згаданих вище документів європейських інституцій, які наголошують на тому, що організація діяльності прокуратури не може залежати від дискреційних, заснованих на «надмірному розсуді», рішень посадових осіб органів влади. Така залежність суперечить основним засадам реформування прокуратури України, забезпечення її ефективності та високої інституційної спроможності.

Тобто у законопроекті пропонується запровадити норму, зміст якої Конституційним Судом України визнано таким, що не відповідає Конституції України. При цьому, для внесення запропонованих змін до частини другої статті 41, частини першої статті 51 та статті 60 Закону України «Про прокуратуру» відсутнє належне правове обґрунтування.

Окрім того, запропонована диспозиція статті 60 Закону, на відміну від чинної редакції цієї статті, не містить положення про те, що «при розгляді питання про звільнення прокурора з підстав, зазначених у частині першій цієї статті, відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, забезпечує дотримання гарантій особи щодо участі у засіданні та залучення представника, надання пояснень, висловлення заперечень, клопотань та відводів, отримання копії відповідного рішення».

Водночас, закріплений у чинному Законі порядок розгляду подання органу, що здійснює дисциплінарне провадження, про звільнення прокурора з посади забезпечує правовий захист та запобігає незаконному звільненню прокурора. Він відповідає таким засадам діяльності прокуратури, передбаченим статтею 3 Закону, як: верховенство права, законність, справедливість, неупередженість та об'єктивність, незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого

впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків.

Отже, вищезначені положення досліджуваного законопроекту не повною мірою узгоджуються із встановленими Законом України «Про правотворчу діяльність» вимогами щодо повноти, правової визначеності та системності змісту нормативно-правового акта, відповідності його положень Конституції України та Закону України «Про прокуратуру». У подальшому це суттєво ускладнить реалізацію законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягнення проголошеної в ньому мети щодо приведення законодавства України про прокуратуру у відповідність з Конституцією України та міжнародними правовими стандартами у вказаній сфері суспільних відносин.

Висновок.

Попри актуальне значення законопроекту, він містить істотні ризики запропонованих положень, що не відповідають Конституції України, не повною мірою узгоджуються з концептуальними засадами та напрямками реформування органів прокуратури, а також усталеним вимогам законодавчої техніки щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, його узгодженості з іншими законами. Зазначені ризики в подальшому перешкоджатимуть реалізації законопроекту.

На розгляді Верховної Ради України наразі 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.*