

**Інформаційна довідка
щодо проект Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо
удосконалення окремих положень Закону про призначення прокурорів у
період дії воєнного стану»
(реєстр. № 13601-1 від 22.08.2025)***

Анотація.

В інформаційній довідці досліджуються правові підстави щодо призначення прокурором окружної прокуратури особу, яка не обіймала посаду прокурора на день набрання чинності 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. 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.

***Ключові слова:** прокуратура України, прокурори, окружна прокуратура, рекомендації Європейської Комісії, гарантії незалежності прокурорів, порядок призначення прокурорів, проведення конкурсів, 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, зокрема шляхом конкурсного добору та просування в кар'єрі, серед основних напрямів визначено реформування усієї системи правосуддя.

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

Одним із стратегічних результатів цього реформування 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 принципі *конкуренції* при призначенні на посаду. Окрім 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 супроводжуватися 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 прокурорів підлягає суворим вимогам, які не повинні підривати їхню незалежну та неупереджену діяльність (пункти 56, 57, 60)⁴.

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

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>

Водночас, вищеназваним Законом № 4555-IX Розділ XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» було доповнено новим пунктом 5-4. Згідно з його положеннями у період дії воєнного стану прокурором Офісу Генерального прокурора, обласної прокуратури може бути призначено прокурора прокуратури нижчого рівня в порядку переведення без проведення конкурсу, передбаченого статтею 38 цього Закону, а також особу, яка не обіймала посаду прокурора на день набрання чинності 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».

Автори законопроекту, посилаючись на вказані положення чинного Закону, з метою забезпечення «рівного підходу у питанні призначення прокурорів до органів прокуратури усіх рівнів у період дії воєнного стану» вважають за необхідне доповнити перелік посад прокурорів Офісу Генерального прокурора та обласної прокуратури, на які може бути призначено особу, яка не обіймала посаду прокурора на день набрання чинності Законом № 4555-IX, посадою прокурора окружної прокуратури.

Основна частина.

Вищевикладене обумовило підготовку досліджуваного законопроекту, у якому досягнення зазначеної мети пропонується забезпечити шляхом внесення відповідних змін до пункту 5-4 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру».

Досліджуваний законопроект є альтернативним до 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), щодо якого Дослідницькою службою підготовлено відповідну інформаційну довідку.

За результатами проведеного дослідження, з урахуванням передбачених у законопроекті пропозицій, вважаємо за доцільне відзначити таке.

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 прозорості 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.

Зазначені принципи повністю знайшли своє втілення у нормах чинного законодавства України, які визначають порядок організації та діяльності органів прокуратури, а також правовий статус прокурорів.

Так, однією з ключових гарантій незалежності прокурора, передбачених частиною першою статті 16 Закону України «Про прокуратуру», є особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності, що унеможливорює незаконний вплив, тиск чи втручання у здійснення повноважень прокурора.

Як наслідок, відповідно до вимог статей 29, 30, 32-1 чинного Закону України «Про прокуратуру», добір кандидатів та їх призначення на посаду прокурора окружної прокуратури здійснюється *в порядку конкурсу*. Оголошення та проведення конкурсу на призначення прокурором – стажистом окружної прокуратури безпосередньо здійснюється органом, що здійснює дисциплінарне провадження, згідно з процедурою, визначеною положеннями вищевказаних норм Закону.

Свою чергою стаття 38 чинного Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що прокурор може бути переведений за його згодою до іншого органу прокуратури, у тому числі вищого рівня, на вакантну або тимчасово вакантну посаду. Переведення до органу прокуратури вищого рівня здійснюється *за результатами конкурсу*, порядок проведення якого визначається відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження. Конкурс має включати в себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора та перевірку його готовності до здійснення повноважень в іншому органі прокуратури, у тому числі вищого рівня. Умовою участі прокурора в конкурсі є подання ним заяви про переведення, а також наявність відповідного стажу роботи на посаді прокурора, передбаченого вимогами цього Закону. Цей конкурс проводиться відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження.

Проте, Законом № 4555-IX були внесені зміни, які передбачають можливість призначення на посади прокурорів без проведення конкурсу у період дії воєнного стану.

Водночас Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не містить будь-яких застережень чи винятків із загального правила, які давали би можливість у період дії воєнного стану призначати на посади прокурорів окружних, обласних прокуратур, Офісу Генерального прокурора, або переводити прокурорів нижчого рівня до Офісу Генерального прокурора чи обласної прокуратури без проведення конкурсу.

Тобто вбачається, що на сьогодні актуальним є внесення необхідних змін до пункту 5-4 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру», з метою його приведення у відповідність з положеннями вищезазначених рекомендацій ЄК, вимог інших документів ЄС та Ради Європи, а також з основоположними засадами, що визначають правові підстави організації та діяльності прокуратури й статусу прокурорів, передбаченими чинним законодавством України.

У будь-якому випадку ухвалення та можливість застосування законопроекту потребують внесення до його Прикінцевих положень норм, які би зобов'язували Офіс Генерального прокурора прийняти відповідні нормативно-правові акти, необхідні для його реалізації. Втім такі пропозиції наразі відсутні.

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. Вищезазначені ризики в подальшому перешкоджатимуть реалізації законопроекту.

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.*