

**Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України
і деяких законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності
органів кримінальної юстиції»
(реєстр. № 13699 від 26.08.2025)***

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави удосконалення вимог закону щодо підслідності Національного антикорупційного бюро України, реалізації повноважень прокурора під час кримінального провадження, а також умов призначення, звільнення з посад та притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів. Зазначені питання аналізуються в контексті пропозицій, викладених у проекті Закону України (реєстр. № 13699 від 26.08.2025) (далі – законопроект).*

Розглядається відповідність законопроекту нормам Конституції України, основним засадам правотворчої діяльності та кримінального процесуального законодавства, документам Ради Європи та Європейського Союзу, положенням законів України, що визначають організацію та порядок діяльності прокуратури, а також статус прокурорів.

***Ключові слова:** кримінальне провадження, процесуальні повноваження прокурора, досудове розслідування, підслідність, звільнення прокурорів із посади, дисциплінарна відповідальність прокурорів.*

Вступ

У рекомендаціях Європейської Комісії (далі – 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 із правом ЄС, акцентується увага на необхідності посилення інституційної спроможності й незалежності органів прокуратури.

Із цією метою призначення прокурорів на посади та переведення до прокуратури вищого рівня має відбуватися виключно на підставі прозорості та об'єктивної процедури конкурсного відбору, що включає перевірку й оцінку рівня професійної компетентності, досвіду роботи, доброчесності та морально-ділових якостей прокурора. Аналогічним чином, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення прокурора з посади має відбуватися виключно з підстав і за процедурою, докладно регламентованих законом¹.

Зазначені підстави та процедури належать до визначальних, пріоритетних засад організації й функціонування прокуратури в Україні, які гарантують неупередженість і незалежність прокурорів, сприяють їх результативній роботі,

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

виключають протиправне втручання в діяльність прокуратури з боку будь-яких посадових осіб органів влади.

У Рекомендації Rec (2000) 19 від 06.10.2000 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя серед гарантій, наданих прокурорам для незалежного виконання їхніх функцій, передбачено обов'язок держави вживати дієвих заходів, щоб набір, підвищення і переміщення на посадах прокурорів проводилися відповідно до справедливої та неупередженої конкурсної процедури, з урахуванням таких відомих і об'єктивних критеріїв, як професійна компетентність, досвід роботи, службова необхідність².

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, призначення на посади та подальшого підвищення прокурорів були конкурентними, заснованими на чітких, точних, уніфікованих процедурах згідно з прозорими та об'єктивними критеріями відбору, закріпленими в законодавстві. Запобігання неправомірному втручанням в діяльність прокуратури також має забезпечуватися через процедуру звільнення прокурорів, підпорядковану суворим вимогам закону, яка не повинна підривати їхню незалежну й неупереджену діяльність³.

Рекомендації Четвертого раунду оцінювання Групи держав Ради Європи з протидії корупції (GRECO) «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів, прокурорів» від 22.11.2024 встановлюють необхідність запровадження більш стійкого до політичного впливу і зосередженого на об'єктивних критеріях професійних якостей кандидатів порядку призначення і звільнення з посад прокурорів. Крім того, рекомендації GRECO передбачають визначення в законі чітких формулювань щодо дисциплінарних проступків і неетичної поведінки прокурорів, конкретизації підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів, підвищення ефективності дисциплінарних проваджень щодо прокурорів за рахунок збільшення строку давності притягнення до такої відповідальності та впровадження процедури оскарження прокурорами в судовому порядку відповідних рішень⁴.

У зазначених документах європейських партнерів окремо наголошується на необхідності обов'язкового посилення керівної ролі та дискреційних повноважень прокурорів під час здійснення компетентними органами досудового розслідування, забезпечення процесуальної самостійності прокурорів у кримінальному провадженні.

Окремим важливим аспектом такого автономного статусу є необхідність реалізації процесуальних повноважень прокурора, спрямованих на забезпечення безумовного розслідування Національним антикорупційним бюро України

² 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

³ 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>

⁴ Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів, прокурорів. Четвертий раунд оцінювання GRECO. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

(далі – НАБУ) кримінальних правопорушень, віднесених до його виняткової підслідності, удосконалення у зв'язку з цим порядку передачі до НАБУ матеріалів відповідних кримінальних проваджень.

Основна частина

Вищевикладене обумовило підготовку досліджуваного законопроекту, в якому досягнення проголошеної мети насамперед пропонується забезпечити шляхом внесення відповідних змін до статей 36 «Прокурор», 216 «Підслідність», 218 «Місце проведення досудового розслідування» Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України).

Прикінцеві положення законопроекту передбачають також внесення змін до статей 41, 43, 51, 60 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, які стосуються умов та порядку звільнення прокурора з посади, підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Окрім того, у Розділі XIII «Перехідні положення» вказаного Закону пропонується виключити пункт 5-4, згідно з яким «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».

У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення повноважень Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 31.07.2025 № 4560-IX пропонується внести зміни до пункту 3 «Прикінцевих та перехідних положень» щодо порядку та обсягу проведення Службою безпеки України перевірки працівників НАБУ, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), Офісу Генерального прокурора та інших органів правопорядку на предмет вчинення дій на користь держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором.

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність законодавчого забезпечення незалежності антикорупційних органів та прокуратури, та з урахуванням передбачених у законопроекті пропозицій, вважаємо за доцільне відзначити таке.

У доданих до законопроекту документах відсутнє належне обґрунтування пропозицій щодо виключення з пункту 2 частини другої статті 36 КПК України абзацу другого, в якому передбачено, що «Генеральний прокурор (особа, яка виконує його обов'язки) для здійснення своїх повноважень має право надавати письмову вказівку керівнику органу досудового розслідування (окрім підрозділів детективів та підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України), яка є обов'язкова для виконання, щодо надання йому матеріалів досудового розслідування із встановленням строку та способу її виконання».

Вбачається, що за своїм змістом диспозиція вказаної норми жодним чином не обмежує гарантії незалежності підрозділів НАБУ та прокурорів САП, що визначені КПК України та іншими законами.

У ній міститься чіткий, однозначний виняток саме для *«підрозділів детективів та підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України»*, які не належать до органів досудового розслідування, керівникам яких Генеральний прокурор (особа, яка виконує його обов'язки) для здійснення своїх повноважень має право надавати обов'язкові для виконання письмові вказівки щодо надання йому матеріалів досудового розслідування із встановленням строку та способу їх виконання.

Керівники та прокурори САП також не підпадають під категорію «керівників органів досудового розслідування», про які йдеться у зазначеному абзаці, оскільки не наділені законом повноваженнями проводити досудове розслідування. Зокрема, відповідно до пункту 1 частини третьої статті 8-1 Закону України «Про прокуратуру» на САП покладається функція *здійснення нагляду* за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України.

Водночас визначені у вищеназваному абзаці повноваження Генерального прокурора відповідають положенням Конституції України, КПК України та інших законів щодо функцій прокуратури.

Зокрема, стаття 131-1 Конституції України передбачає, що прокуратура здійснює організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Згідно з вимогами частини другої статті 36 КПК України прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Функція нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, передбачена і частиною першою статті 2 Закону України «Про прокуратуру».

Очевидно, що Генеральний прокурор, який має статус прокурора за визначенням пункту 15 частини першої статті 1 КПК України та пункту 1 частини першої статті 15 Закону України «Про прокуратуру», також наділений вищевказаними повноваженнями щодо організації досудового розслідування та здійснення нагляду за додержанням законів під час його провадження. Серед таких повноважень є передбачене пунктом 2 частини другої статті 36 КПК України право прокурора мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування, на реалізацію якого спрямовані зазначені положення абзацу другого цього пункту.

Окрім того, вказані повноваження загалом узгоджуються з іншими наглядовими повноваженнями Генерального прокурора, передбаченими частинами п'ятою та шостою статті 36 КПК України. Вони наділяють керівників прокуратури правом доручати за наявності підстав, визначених цими нормами, здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального

правопорушення іншому органу досудового розслідування, а також скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування.

Для реалізації таких повноважень є цілком логічним наділення Генерального прокурора правом надавати керівникам органів досудового розслідування обов'язкові для виконання письмові вказівки щодо направлення йому відповідних матеріалів кримінального провадження. При цьому зазначені повноваження, своєю чергою, передбачають певні винятки щодо підстав прийняття вказаних рішень стосовно НАБУ та САП.

Передбачені в законопроекті пропозиції щодо внесення змін до статей 216, 218 КПК України також не мають обґрунтування щодо заміни встановленого в них десятиденного строку на *п'ятиденний* строк для розгляду прокурором повідомлень про можливу підслідність кримінальних правопорушень детективам НАБУ, прийняття рішення щодо визначення підслідності та передачі відповідних матеріалів до НАБУ.

Вбачається, що скорочення вдвічі вказаного строку не сприятиме належній перевірці прокурором таких матеріалів, враховуючи їх переважну складність і значний обсяг, встановлення беззаперечних підстав для зміни підслідності кримінального правопорушення та прийняття законного і обґрунтованого рішення щодо його подальшого розслідування детективами НАБУ.

Крім того, така пропозиція не узгоджується із положеннями частини дванадцятої, якою пропонується доповнити статтю 216 КПК України, та яка встановлює загальне правило, згідно з яким прокурор забезпечує передачу матеріалів кримінального провадження іншому органу досудового розслідування протягом *десяти* робочих днів з дня винесення постанови про визначення підслідності за таким органом.

У цій же частині вважаємо за доцільне виключити друге речення, яке передбачає, що «у разі необхідності прокурор залучає службу діловодства органу прокуратури для передачі матеріалів кримінального провадження, забезпечуючи при цьому контроль за своєчасністю та повнотою передачі відповідних матеріалів». Вбачається, що питання «контролю прокурора за службою діловодства органу прокуратури при передачі матеріалів кримінального провадження» не належить до предмета правового регулювання КПК України. Зазначені та інші питання, що стосуються діяльності служби діловодства прокуратури, у повному обсязі регламентуються на рівні відповідних підзаконних відомчих нормативно-правових актів.

У законопроекті пропонується доповнити пункт 1 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» такими підставами для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, як «... недотримання встановлених законом правил визначення підслідності у кримінальному провадженні; незабезпечення передачі матеріалів кримінального провадження іншому органу досудового розслідування, іншому органу прокуратури, несвоєчасна передача таких матеріалів або передача матеріалів не у повному обсязі».

Водночас пропонованими порушеннями не вичерпується можливий зміст такої передбаченої у вказаному пункті підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, як «невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків». Вважаємо за доцільне доповнити як об'єктивну підставу для притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності наявність негативних оцінок ефективності результатів їх роботи за певними, наперед визначеними критеріями, як це передбачено згаданими вище рекомендаціями GRECO.

Отже, вищезначені положення досліджуваного законопроекту не повною мірою узгоджуються зі встановленими Законом України «Про правотворчу діяльність» вимогами щодо повноти, правової визначеності та системності змісту нормативно-правового акта, відповідності його положень іншим законам, зокрема, КПК України та Закону України «Про прокуратуру». У подальшому це ускладнить реалізацію законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягнення проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення ефективного функціонування антикорупційних органів та процесуальної незалежності прокурорів.

Висновки

Положення законопроекту не повною мірою відповідають концептуальним засадам реформування антикорупційних органів та прокуратури, спрямованого на підвищення ефективності їх діяльності, 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 належній реалізації законопроекту.

*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.*