



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001

тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83

E-mail: callcentre@minjust.gov.ua,

themis@minjust.gov.ua,

Web: <http://www.minjust.gov.ua>,

код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Голові Комітету Верховної
Ради України з питань
правоохоронної діяльності
Денису МОНАСТИРСЬКОМУ**

**Щодо надання пропозицій до
законопроекту № 3062**

Шановний Денисе Анатолійовичу!

У зв'язку з Вашим листом від 16 березня 2020 року № 04-27/3-802 Міністерством юстиції України опрацьовано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури» (реєстр. № 3062 від 13 лютого 2020 року) (далі – проект Закону), внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Неклюдовим В.Н. та іншими, і в межах компетенції повідомляється таке.

Міністерство юстиції України в цілому підтримує законодавчу ініціативу щодо необхідності удосконалення законодавства з метою підвищення ефективності діяльності органів прокуратури, зокрема через встановлення додаткових стимулів для результативної роботи прокурорів, достатніх вимог щодо досвіду роботи до кандидатів на посади прокурорів окружних, обласних прокуратур, Офісу Генерального прокурора.

Водночас запропонований проектом Закону спосіб реалізації поставленої мети, на нашу думку, є недосконалим та потребує перегляду з урахуванням таких зауважень.

1. Проектом Закону пропонується повернути механізм присвоєння класних чинів прокурорам, а також передбачається повернення єдиного форменого одягу працівникам прокуратури, що мають класні чини. При цьому, як зазначено в пояснювальній записці до проекту Закону, метою таких змін є підвищення ефективності діяльності органів прокуратури шляхом встановлення додаткових стимулів для результативної роботи прокурорів.

У зв'язку з цим слід зауважити, що інститут класних чинів у прокуратурі був скасований разом із набранням чинності Законом України від 14.10.2014 № 1697-VII «Про прокуратуру» (далі – Закон №-1697-VII). При цьому встановлювалося, що особи, які мали класний чин працівника прокуратури до

набрання чинності зазначеним Законом, зберігають його та на них продовжує поширюватись відповідна нормативна база, якою врегульовувалися питання статусу атестованого прокурора.

Надалі інститут класних чинів було остаточно ліквідовано Законом України від 19.09.2019 № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформування органів прокуратури» (далі – Закон № 113-IX), яким, зокрема, скасовано Постанову Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1795-XII «Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України» та відповідні норми Закону України від 05.11.1991 № 1789-XII «Про прокуратуру».

В контексті наведеного слід відмітити, що Закон № 1697-VII було прийнято, зокрема, на виконання взятих Україною перед Радою Європи зобов'язань в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів з огляду на функції, які повинна мати прокуратура в демократичному суспільстві.

У свою чергу Закон № 113-IX прийнято з метою створення передумов для побудови ефективної, професійної та незалежної системи прокуратури. Зазначеними Законами інститут класних чинів в прокуратурі було планомірно ліквідовано, відтак пропоновані проектом Закону зміни щодо його відновлення не можна вважати послідовним кроком у реформуванні системи органів прокуратури.

Крім того, на виконання Україною своїх зобов'язань щодо приведення прокуратури у відповідність до стандартів Ради Європи Законом України від 02.06.2016 № 1401-VIII внесено зміни до Конституції України, якими, зокрема, виключено окремий розділ, який стосувався прокуратури, натомість доповнивши відповідними положеннями розділ VIII «Правосуддя». Таким чином, *законодавець формально вказав на місце прокуратури в системі державних органів з огляду на її функції та роль при реалізації судами функції здійснення правосуддя.*

Разом з тим необхідність наявності форменого одягу у державних органах обґрунтовується виконуваними працівниками таких органів функціями. Переважно це зумовлено специфічними умовами виконання службових завдань у складних умовах, а відтак є доцільним здебільшого для органів правопорядку та військових формувань.

Відтак, враховуючи конституційні та законодавчі засади здійснення правосуддя в Україні, а також роль та місце прокуратури як державної інституції у системі державних органів, вважаємо, що пропозиція повернення класних чинів та запровадження форменого одягу для працівників прокуратури є необґрунтованою, оскільки не кореспондується з характером та сутністю функцій прокуратури в контексті статті 131¹ Конституції України.

При цьому слід також зазначити, що однією з новел Закону № 1697-VII, яка відповідає вимогам стандартів Ради Європи та отримала позитивну оцінку

від Венеціанської комісії у висновку від 14.10.2013 № 735/2013, було, зокрема, «видалення статті про офіційну уніформу для працівників прокуратури».

До того ж вважаємо, що ініціатива щодо повернення класних чинів та форменого одягу не здатна відповідати меті проєкту Закону щодо стимулювання працівників ефективніше виконувати свої професійні обов'язки з метою подальшого кар'єрного росту, оскільки добір на посади прокурорів у прокуратурах всіх рівнів здійснюється виключно відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора. Відтак наявність у особи певного класного чину не впливає на можливість зайняття посади прокурора прокуратури вищого рівня та не може бути кар'єрним стимулом.

Одночасно звертаємо увагу, що проєктом Закону пропонується доповнити Закон № 1697-VII статтею 85¹, якою передбачити, що формений одяг з відповідними відзнаками видається працівникам прокуратури, які мають класні чини, безкоштовно. При цьому пошив форменого одягу потребує чималих видатків з Державного бюджету України, оскільки відповідно до частини першої статті 14 Закону № 1697-VII загальна чисельність прокурорів становить не більше 10000 осіб. Крім того, проєктом Закону передбачено встановлення додаткової надбавки за класні чини як складової заробітної плати прокурорів, що також вплине на видаткову частину Державного бюджету України. При цьому у пояснювальній записці до проєкту зазначено, що реалізація положень законопроєкту не потребує значних видатків.

З огляду на наведене вважаємо, що проєкт Закону також потребує відповідного фінансово-економічного обґрунтування, включаючи проведення необхідних розрахунків.

2. Проєктом Закону пропонується внести зміни до статті 27 Закону № 1697-VII, якими уточнюються професійні вимоги до кандидатів на посади прокурорів в окружні та обласні прокуратури, Офіс Генерального прокурора.

В пояснювальній записці зазначається, що такі зміни дозволять ефективно проводити процесуальне керівництво у складних кримінальних провадженнях, де необхідний достатній досвід роботи процесуального керівника.

Однак зауважимо, що фактично проєктом Закону пропонується для кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури як альтернативи до вимоги щодо наявності двох років стажу в галузі права встановити можливість попереднього проходження стажування в органах прокуратури протягом не менше одного року.

При цьому *проєкт Закону не містить положень, якими б регулювався порядок здійснення такого стажування та не наділяє жодного суб'єкта повноваженнями встановлювати такий порядок*, що унеможливує реалізацію пропонуваних змін.

У контексті зазначеного слід також відмітити, що абзацом четвертим пункту 2 розділу II Закону № 113-IX тимчасово, до 01 вересня 2021 року, зупинено дію деяких положень Закону № 1697-VII, зокрема частини другої статті 28 та статей 29, 31-35 зазначеного Закону, щодо повноважень

відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, здійснювати добір кандидатів на посаду прокурора.

Закон № 113-IX також містить тимчасові положення, якими передбачено, що в Офісі Генерального прокурора, обласних прокуратурах як органи для забезпечення здійснення добору на посади прокурорів утворюються відповідні кадрові комісії та встановлено, що до 01 вересня 2021 року порядок проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора затверджується Генеральним прокурором.

При цьому пунктом 20 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону № 113-IX встановлено, що взяти участь у доборі на вакантні посади прокурора в Офісі Генерального прокурора, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах особи можуть за умови відповідності вимогам, визначеним статтею 27 Закону № 1697-VII. *Особи, які відповідно до цього пункту успішно пройшли добір*, можуть перед призначенням на посаду прокурора бути відправлені на проходження стажування до органу прокуратури. У разі неуспішного проходження стажування такі особи не призначаються на посаду прокурора. Порядок проходження стажування в органах прокуратури затверджується Генеральним прокурором.

Таким чином, положення Закону № 113-IX, які тимчасово регламентують здійснення добору на посади, передбачають можливість проходження стажування як додаткового етапу безпосередньо перед призначенням на посаду особами, які вже успішно пройшли добір на посаду прокурора, а не особами, які лише мають намір взяти участь у доборі.

Відтак для забезпечення реалізації пропонованих змін до статті 27 Закону № 1697- VII щодо встановлення можливості проходження стажування як альтернативи наявності стажу у галузі права для участі у доборі на посаду прокурора окружної прокуратури проект Закону потребує відповідного доопрацювання з урахуванням наведеного.

3. Проектом Закону вносяться зміни до частин другої та третьої статті 27 Закону 1697-VII, якими як альтернативу вимогам до наявності стажу в галузі права для призначення на посаду прокурорів обласної прокуратури та Офісу Генерального прокурора пропонується встановити вимогу щодо «стажу роботи в окружній прокуратурі» чи «стажу роботи в обласній прокуратурі».

Вважаємо за необхідне конкретизувати зазначені положення проекту Закону, оскільки пропонована редакція охоплює як роботу на посадах прокурорів, так і роботу в прокуратурі на посадах, які не пов'язані зі здійсненням безпосередньо функцій прокуратури. Такий підхід до визначення вимог до кандидатів не відповідає меті пропонованих змін, зазначених в пояснювальній записці до проекту Закону.

Крім того, положення частини третьої статті 27 в редакції проекту Закону також потребують доопрацювання в частині визначення необхідної тривалості стажу роботи в окружних та обласних прокуратурах. Пропонована редакція передбачає необхідність не менше ніж *трьох років в окружній* або не менше

ніж *п'яти років в обласній* прокуратурі, хоча обласна прокуратура є прокуратурою вищого рівня по відношенню до окружної. До того ж така редакція залишає поза увагою можливість призначення прокурором Офісу Генерального прокурора особи за наявності у неї достатнього сукупного стажу роботи на посадах прокурорів в окружних та обласних прокуратурах (наприклад, трьох років в окружній та двох – в обласній прокуратурі).

4. Частиною другою статті 25 Закону № 1697-VII в редакції проєкту Закону пропонується встановити як підставу для притягнення до дисциплінарної відповідальності невиконання та/або неналежне виконання рішення координаційної наради *відповідальними особами*.

При цьому відповідно до положень цієї ж частини зазначеної статті Закону координаційні наради проводяться з *керівниками правоохоронних органів*, а рішення координаційної наради є обов'язковим до виконання *всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами*. Відтак відповідальними особами у наведеному контексті є саме посадові особи правоохоронних органів.

Водночас слід зауважити, що Закон № 1697-VII визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України. Натомість правові засади організації та діяльності правоохоронних органів, статус посадових осіб таких органів та, зокрема, підстави і порядок притягнення їх до дисциплінарної відповідальності визначаються спеціальними законами, які регламентують діяльність таких органів.

Таким чином, пропоновані проєктом Закону зміни виходять за межі правового регулювання Закону № 1697-VII.

5. Проєктом Закону статтю 81 Закону № 1697-VII пропонується доповнити частиною дев'ятою, якою передбачається встановити додаткову стимулюючу виплату – щомісячну надбавку за класний чин як складову заробітної плати прокурорів.

Одночасно пропонується також внести зміни до статті 85 Закону № 1697-VII, якими встановити, що розмір надбавок за класні чини встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Вважаємо таку пропозицію недоречною, оскільки:

по-перше, класні чини присвоюються лише прокурорам, а положення зазначеної статті стосуються порядку визначення розміру посадових окладів, надбавок за вислугу років, інших виплат працівників органів прокуратури (державних службовців, службовців, інших працівників) та не стосуються складових заробітної плати прокурорів, які визначені у статті 81 цього ж Закону;

по-друге, відповідно до частини першої статті 81 Закону № 1697-VII заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

Отже, наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями встановлювати розмір надбавки за класні чини як складової заробітної плати прокурора запроваджує відмінне від передбаченого положеннями частини

першої статті 81 Закону № 1697-VII нормативне регулювання заробітної плати прокурора.

У контексті зазначеного слід зауважити, що Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26 березня 2020 року № 6-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України встановив, що заробітна плата прокурорів, як елемент організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 131¹ Основного Закону України, має визначатися виключно законом.

З огляду на наведене вважаємо, що положення проекту Закону в частині внесення змін до статті 81 Закону № 1697-VII потребують доопрацювання з метою передбачення у Законі розміру надбавки відповідно до конкретного класного чина. Крім того, відповідної деталізації у Законі потребує пропонується проектом Закону редакція статті 20¹ в частині визначення переліку класних чинів, які можуть бути присвоєні прокурорам.

6. Частиною другою статті 20¹ Закону № 1697-VII у редакції проекту Закону пропонується встановити, що порядок присвоєння і позбавлення класних чинів визначається Положенням про класні чини працівників органів прокуратури, *яке затверджується Верховною Радою України*. У системному взаємозв'язку із зазначеним положенням проекту Закону перебуває пункт 2 розділу II «Прикінцеві положення» проекту Закону, яким Верховній Раді України визначається завдання вжити заходів щодо затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури.

У зв'язку з цим слід зазначити, що Основний Закон України містить вичерпний перелік повноважень Верховної Ради України, якими вона наділена для здійснення покладених на неї функцій. Це впливає зі змісту частини другої статті 85 Конституції України, відповідно до якої Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

На цю обставину Конституційний Суд України вказав у Рішенні від 07 квітня 2004 року № 9-рп (справа про Координаційний комітет) – «повноваження Президента України, як і повноваження Верховної Ради України, визначаються Конституцією України».

З огляду на зазначене вважаємо, що наведені положення проекту Закону потребують відповідного перегляду та доопрацювання.

З повагою

Міністр

Денис МАЛЮСЬКА