

Пропозиції
Міністерства юстиції України
до проєкту Закону України
«Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та
підготовки прокурорів» (реєстр. № 5158 від 25 лютого 2021 року)
(запропонованого головним комітетом в остаточній редакції
для розгляду у другому читанні)

Проєктом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів», внесеним на розгляд Верховної ради України народними депутатами України Неклюдовим В. М. та іншими (далі – проєкт Закону), пропонується запровадити інститут прокурорів-стажистів, внаслідок чого виключити вимогу до кандидатів на посаду прокурора окружної прокуратури щодо наявності дворічного стажу роботи в галузі права, що в свою чергу, на думку ініціаторів законопроєкту, дозволить підвищити ефективність механізму добору прокурорів в Україні, підвищити доступність професії прокурора, а також залучити до неї найбільш підготовлених та добросесних кадрів.

Міністерство юстиції України **не підтримує запропоновану законодавчу ініціативу**, оскільки положення законопроєкту викликають низку зауважень та потребують перегляду з урахуванням такого.

1. Проєктом Закону пропонується внести низку змін до Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон про прокуратуру), спрямованих на запровадження інституту прокурорів-стажистів.

Водночас слід зауважити, що запропоновані зміни не узгоджуються з положеннями Конституції України та потребують перегляду з огляду на таке.

1.1. Проєкт Закону передбачає можливість здійснення прокурором-стажистом повноважень прокурора, зокрема з виконання обов'язків, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, в тому числі щодо здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях та здійснення інших функцій прокуратури з особливостями, визначеними законом та порядком проходження стажування, який затверджується Генеральним прокурором.

Однак в Конституції йде мова лише про прокурора – «підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором» (пункт 4 частини першої статті 129), «всеукраїнська конференція прокурорів» (частина друга статті 131), «в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів» (частина десята статті 131), «представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами» (підпункт 11 пункту 16-1 Розділу XV).

Враховуючи наведене вважаємо, що прокурор-стажист повинен бути позбавлений можливості реалізовувати конституційні повноваження органів прокуратури, так само як помічники (стажисти) суддів, адвокатів не можуть здійснювати їх повноваження, гарантовані Конституцією.

1.2. Запровадження інституту прокурорів-стажистів, якими будуть здійснюватися повноваженнями прокурора, призведе до обмеження конституційних повноважень Вищої ради правосуддя.

Згідно з пунктами 2, 3 статті 131 Конституції України Вища рада правосуддя уповноважена вирішувати питання стосовно порушення прокурором вимог щодо

СЕД АСКОД

Міністерство юстиції України

№ 7054-11.1.3-21 від 16.10.2021

Підписувач Малюська Денис Леонітович

Сертифікат 3ED5083160DBC59B04000000CA590500E36E2900

Дійсний з 16.09.2021 15:03:08 по 16.09.2022 15:03:08



несумісності, а також розглядати скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора.

Таким чином, у випадку ухвалення пропонованих проектом Закону змін частина посадових осіб органів прокуратури (прокурорів-стажистів) будуть виведені з-під юрисдикції Вищої ради правосуддя всупереч вимогам Основного Закону.

1.3. Суди, адвокатура і прокуратура складають систему правосуддя, яка повинна керуватися єдиними засадами своєї діяльності (Розділ VIII Конституції України).

Для доступу до професії судді, адвоката і прокурора положеннями спеціальних законів встановлено схожі вимоги щодо наявності у осіб, які претендують на зайняття відповідних посад, юридичної освіти, стажу роботи і спеціальної підготовки кандидатів.

Таким чином, пропоноване проектом Закону впровадження можливості зайняття посад прокурорів особами без наявності стажу роботи порушує та нівелює закріплені в Основному Законі конституційні засади здійснення правосуддя в Україні.

2. З метою запровадження інституту прокурорів-стажистів проектом Закону пропонується внести низку змін до Закону про прокуратуру, зокрема до положень, які регламентують порядок здійснення добору на посаду прокурора, встановлюють вимоги до кандидатів на відповідні посади тощо.

При цьому пропоновані проектом Закону зміни до положень розділу V Закону про прокуратуру спрямовані на врегулювання порядку зайняття посади *прокурора окружної прокуратури*.

Слід зауважити, що наразі у чинній редакції Закону про прокуратуру існує невідповідність між назвою та змістом статті 29 вказаного Закону, оскільки, не зважаючи на назву «Порядок добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора окружної прокуратури», положеннями вказаної статті врегульовано порядок здійснення добору на посади прокурорів прокуратур всіх рівнів.

Водночас аналіз змін, які пропонується внести до статті 29 Закону про прокуратуру, свідчить, що положеннями вказаної статті у редакції проекту Закону регулюватимуться виключно відносини з добору на посади прокурорів окружних прокуратур.

Так, обов'язковими етапами добору, які передуватимуть призначенню на посаду прокурора окружної прокуратури визначається, зокрема: проведення конкурсу на зайняття посад прокурорів-стажистів окружних прокуратур, призначення на посаду прокурора-стажиста та проходження спеціальної підготовки на такій посаді.

Тобто, з урахуванням пропонованих проектом Закону змін призначення на посаду прокурора окружної прокуратури за результатами добору є неможливим без попереднього перебування особи на посаді прокурора-стажиста та проходження особою спеціальної підготовки.

Наведені пропозиції суб'єктів законодавчої ініціативи потребують перегляду з урахуванням такого.

2.1. Метою запровадження пропонованих змін є, зокрема, надання можливості участі в доборі на посаду прокурорів окружних прокуратур особам, у яких відсутній стаж роботи в галузі права.

Разом з тим, запровадження пропонованих змін не виключає можливості участі в такому доборі і осіб з наявністю значного стажу роботи, в тому числі на посадах в органах досудового розслідування чи навіть в органах прокуратури раніше.

Водночас пропонованими проектом Закону змінами до статей 29 та 33 Закону про прокуратуру передбачається обов'язкове проходження особами, призначеними на посаду прокурорів-стажистів, *спеціальної підготовки*, яка складається з первинної підготовки та стажування.

При цьому *тривалість первинної підготовки*, яка проводиться Тренінговим центром прокурорів України, встановлюється до двох місяців, а *тривалість стажування* прокурора-стажиста, яке проводиться у відповідній окружній прокуратурі, становить шість місяців.

Враховуючи, що змінами до статті 15 Закону про прокуратуру, які пропонується внести проектом Закону, для прокурорів-стажистів окружної прокуратури встановлюється можливість здійснення повноважень прокурорів, у одних випадках встановлення двомісячного строку первинної підготовки, після якого прокурори-стажисти проходять стажування, здійснюючи при цьому повноваження прокурорів може бути недостатнім, зокрема при призначенні осіб *без наявності стажу* роботи за фахом.

З іншої сторони, у випадках призначення на посади прокурорів-стажистів осіб *з наявністю значного досвіду роботи* необхідність встановлення для них обов'язку проходження спеціальної підготовки, загальна тривалість двох етапів якої становить вісім місяців, може бути недоцільною та надмірною.

Тому, на нашу думку, з метою досягнення мети проекту Закону більш доцільним вбачається запровадження можливості варіативного визначення тривалості стажування з встановленням у Законі граничної межі таких строків. Такий підхід передбачено, зокрема, при визначенні строків стажування після проходження конкурсу на зайняття посади детектива Національного антикорупційного бюро України, працівників Державного бюро розслідувань та встановленні строків випробування при призначенні на посади державної служби (стаття 14 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», стаття 16 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», стаття 35 Закону України «Про державну службу»).

При цьому також викликає занепокоєння якість підтримання публічного обвинувачення в кримінальних провадженнях і здійснення представництва інтересів держави в судах особами на посадах прокурорів-стажистів одразу після призначення на такі посади за умови відсутності в них попереднього стажу роботи, оскільки статтею 33³ Закону про прокуратуру в редакції проекту Закону, яка встановлює особливості проходження стажування прокурорами-стажистами, не передбачається заборони здійснення вказаних повноважень. При цьому положеннями вказаної статті встановлюється, що рішення прокурора-стажиста, що приймаються ним під час виконання інших функцій прокуратури, *підлягають погодженню з керівником стажування*. Однак при здійсненні вказаних повноважень рішення повинні прийматися, в тому числі, безпосередньо у ході судових засідань, а тому погодження таких рішень не вбачається можливим.

2.2. Поза увагою проекту Закону залишається врегулювання порядку призначення на посади прокурорів прокуратур іншого рівня (обласних та Офісу Генерального прокурора).

Так, підпунктами 7, 12 та 15 пункту 2 проекту Закону до статей 29, 33 та 35 Закону про прокуратуру вносяться зміни, з урахуванням яких положеннями вказаних статей регулюватимуться тільки відносини з призначення на посади *прокурорів окружних прокуратур*.

Крім того, Закон про прокуратуру пропонується доповнити статтею 32-1, якою регулюватиметься проведення конкурсу на зайняття посади прокурора-стажиста окружної прокуратури. Натомість, підпунктами 14 та 16 пункту 2 проекту Закону пропонується виключити статті 34 та 37 Закону про прокуратуру, якими наразі регламентується порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади та порядок призначення прокурора на тимчасово вакантну посаду прокурорів будь-якої прокуратури

(крім посади Генерального прокурора), а не тільки посад прокурорів окружних прокуратур.

Таким чином, з метою запобігання виникненню прогалин у правовому регулюванні відносин вказані положення проекту Закону потребують перегляду та доопрацювання.

3. Пропоновані проектом Закону зміни не відповідають вимогам європейських стандартів діяльності прокуратури, які закріплені в статті 3 Закону про прокуратуру.

Так, пункт 9 частини 1 статті 3 Закону про прокуратуру гарантує «відкрите і конкурсне зайняття посади прокурора». При цьому проектом Закону необґрунтовано передбачається виключення статті 34 чинного Закону про прокуратуру, яка встановлює необхідність проведення конкурсів на зайняття вакантних посад.

Крім того, розділ XIII «Перехідні положення» Закону про прокуратуру пропонується доповнити новим пунктом 16, яким надати право Офісу Генерального прокурора призначати в.о. голови Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Така пропозиція суб'єктів законодавчої ініціативи не може бути підтримана, оскільки порушуватиме вимоги щодо забезпечення незалежності комісії у випадку розгляду дисциплінарної скарги на Генерального прокурора.

Міністр

Денис МАЛЮСЬКА