

## ПРОПОЗИЦІЇ

### до Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України"

Верховною Радою України 1 квітня 2022 року прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України" (далі – Закон).

Законом пропонується доповнити Закон України "Про прокуратуру" новою статтею 42-1, якою визначаються особливості правового статусу прокурорів, які є військовослужбовцями, зокрема встановлюється, що:

визначені наказом Генерального прокурора прокуратури можуть комплектуватися військовослужбовцями Збройних Сил України, які відповідають вимогам, встановленим статтею 27 Закону України "Про прокуратуру";

військовослужбовці, відряджені для проходження військової служби до органів прокуратури, призначаються на посади прокурорів, адміністративні посади в органах прокуратури та звільняються з таких посад відповідно до вимог Закону України "Про прокуратуру";

особливості призову на військову службу, відрядження для проходження військової служби до органів прокуратури, повернення з такого відрядження військовослужбовців визначаються спільним наказом Міністра оборони України та Генерального прокурора відповідно до законодавства, що регулює проходження військової служби, та Закону України "Про прокуратуру";

прокурор, який обіймає посаду (у тому числі адміністративну), що може заміщуватися військовослужбовцем, та виявив бажання проходити військову службу, після укладення відповідного контракту та відрядження для проходження військової служби до органів прокуратури призначається на цю посаду уповноваженою відповідно до Закону України "Про прокуратуру" особою без проведення додаткового відбору або атестації;

переведення прокурора, який є військовослужбовцем, на рівнозначну вакантну або тимчасово вакантну посаду, що може заміщуватися військовослужбовцем, у тому числі в іншому органі прокуратури, здійснюється за рішенням Генерального прокурора;

грошове забезпечення прокурорів, які є військовослужбовцями, забезпечення їх діяльності здійснюються Офісом Генерального прокурора відповідно до вимог Закону України "Про прокуратуру" з урахуванням особливостей, передбачених законодавством для військовослужбовців. Забезпечення військовослужбовців, відряджених для проходження військової служби до органів прокуратури, засобами зв'язку (у тому числі спеціальними), засобами індивідуального захисту, вогнепальною зброєю, обмундируванням та іншим речовим майном, а також транспортом та охороною в районах проведення воєнних дій, операції Об'єднаних сил здійснюється Міністерством оборони України;

військовослужбовці, відряджені до органів прокуратури, які мають визначений Законом України "Про прокуратуру" статус прокурора, під час виконання функцій прокурора є незалежними від військового командування та органів військового управління. Заохочення, передбачені Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, застосовуються до таких військовослужбовців лише за поданням або за згодою Генерального прокурора. Притягнення до дисциплінарної відповідальності таких військовослужбовців здійснюється в порядку, визначеному Законом України "Про прокуратуру" (підпункт 1 пункту 1).

Крім того, пропонованими Законом змінами до статті 8 Закону України "Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях" передбачається можливість залучення Генеральним штабом Збройних Сил України сил і засобів органів прокуратури, що комплектуються військовослужбовцями, для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (підпункт 2 пункту 1).

Відтак фактично закріплюється можливість комплектування окремих прокуратур військовослужбовцями Збройних Сил України, які відряджаються для проходження військової служби до органів прокуратури, а також передбачається залучення органів прокуратури, що комплектуються військовослужбовцями, для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Метою Закону, виходячи з назви, є удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України.

Водночас наведені положення Закону, якими пропонується доповнити закони України "Про прокуратуру" та "Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях", визначаючи особливості правового статусу прокурорів, які є військовослужбовцями, не містять посилянь на те, що комплектування прокуратур військовослужбовцями здійснюватиметься виключно в умовах збройної агресії проти України, а відтак дія пропонованих положень фактично матиме постійний характер.

Пропонований Законом, що надійшов на підпис, підхід не узгоджується з концептуальними засадами діяльності та функціями прокуратури, визначеними Конституцією України.

Як відомо, змінами до Конституції України, внесеними Законом України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII, виключено окремий розділ, який стосувався прокуратури, натомість відповідними положеннями доповнено розділ VIII "Правосуддя". Таким чином формально визначено місце прокуратури в системі державних органів з огляду на її функції та роль при реалізації судами функції здійснення правосуддя.

Так, статтею 131-1 розділу VIII "Правосуддя" Основного Закону України повноваження прокуратури обмежено виконанням виключно таких функцій:

підтримання публічного обвинувачення в суді;

організація 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;

представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Відповідно до пункту 9 розділу XV "Перехідні положення" Конституції України прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

При цьому функції прокуратури є вичерпними.

Згідно із Законом України "Про прокуратуру" прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави; на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України (стаття 1, частина третя статті 3).

Функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами; делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається (стаття 5 названого Закону).

Таким чином, існування в структурі прокуратури (яка функціонує в системі правосуддя) "прокурорів-військовослужбовців" та, зокрема, залучення їх до участі у забезпеченні національної безпеки і оборони, відсічі і стримуванні збройної агресії Російської Федерації не відповідає конституційним засадам функціонування прокуратури та функціям, покладеним на неї Основним Законом України, а також не узгоджується зі статусом прокурора, визначеним Законом України "Про прокуратуру".

Крім того, пропонується Законом редакція статті 42-1, якою передбачається доповнити Закон України "Про прокуратуру" (далі – стаття 42-1), не враховує положення законів України, які є базовими у відповідних сферах правового регулювання, не кореспондується з іншими положеннями Закону України "Про прокуратуру" та містить внутрішні неузгодженості.

Так, частиною другою зазначеної статті передбачається, що військовослужбовці, відряджені для проходження військової служби до органів прокуратури, призначаються на посади прокурорів, адміністративні

посади в органах прокуратури та звільняються з таких посад відповідно до вимог Закону України "Про прокуратуру".

При цьому за частиною четвертою статті 42-1 особливості призову на військову службу, відрядження для проходження військової служби до органів прокуратури, повернення з такого відрядження військовослужбовців визначаються спільним наказом Міністра оборони України та Генерального прокурора.

Згідно з Конституцією України організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга статті 131-1).

За статтею 17 Основного Закону України на Збройні Сили України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Базовим законодавчим актом щодо регулювання загальних засад проходження в Україні військової служби є Закон України "Про військовий обов'язок і військову службу", який визначає правове регулювання відносин між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням ними конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, а також загальні засади проходження в Україні військової служби.

Відповідно до частини першої статті 2 названого Закону військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності.

Згідно зі статтею 8 Закону України "Про Збройні Сили України" Міністр оборони України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами України, а також інші повноваження, передбачені законодавством.

Міністерство оборони України, як відомо, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого відповідно до Конституції України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України (пункт 9 статті 116).

Отже, Законом не враховано основоположний принцип поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову, закріплений у статті 6 Конституції України, та завдання, покладені Конституцією України на Збройні Сили України, природу та сутність військової служби.

З цих же підстав є такою, що не враховує зазначених приписів Конституції України в частині повноважень прокуратури, і запропонована зміна до статті 8 Закону України "Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях".

Крім того, за змістом частини другої статті 42-1 на військовослужбовців, відряджених для проходження військової служби до органів прокуратури,



поширюватиметься передбачений Законом України "Про прокуратуру" порядок проведення добору на посаду прокурора, який містить поетапну процедуру обрання та призначення на посаду (статті 28 – 35).

Водночас частиною п'ятою статті 42-1 передбачено, що прокурор, який обіймає посаду (у тому числі адміністративну), що може заміщуватися військовослужбовцем, та виявив бажання проходити військову службу, після укладення відповідного контракту та відрядження для проходження військової служби до органів прокуратури призначається на цю посаду уповноваженою відповідно до Закону України "Про прокуратуру" особою без проведення додаткового відбору або атестації.

Таким чином, фактично допускається можливість призначати на посаду прокурора без дотримання процедур, передбачених Законом України "Про прокуратуру" для кандидатів на посаду прокурора.

У цьому контексті варто зауважити, що одними із засад діяльності прокуратури, визначених статтею 3 Закону України "Про прокуратуру", є незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; а також прозорість діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання (пункти 6, 9 частини першої).

Запровадження можливості заміщення посад прокурорів військовослужбовцями без окреслення чіткого механізму такого заміщення та визначення особливостей регулювання діяльності "прокурорів-військовослужбовців" щодо виконання ними функцій прокурора та одночасно проходження військової служби зумовить правову невизначеність під час практичного застосування відповідних положень.

Конституційний Суд України зазначив, що юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування); юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права (Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

За пропонованого Законом підходу в системі прокуратури одні й ті ж функції виконуватимуть прокурори і "прокурори-військовослужбовці", які призначатимуться та проходитимуть службу за різними процедурами. Це не відповідає впровадженому міжнародному стандарту єдиного статусу прокурорів, який визначений одним із принципів, що забезпечує єдність системи прокуратури України (частина п'ята статті 7 Закону України "Про прокуратуру").

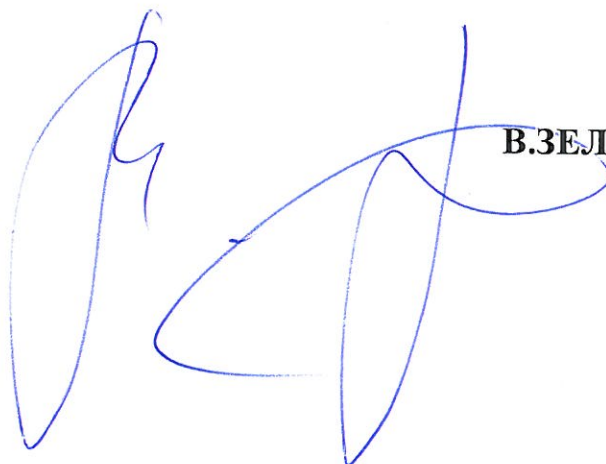
Частиною сьомою статті 42-1 передбачається, що забезпечення військовослужбовців, відряджених для проходження військової служби до органів прокуратури, засобами зв'язку (у тому числі спеціальними), засобами індивідуального захисту, вогнепальною зброєю, обмундируванням та іншим речовим майном, а також транспортом та охороною в районах проведення воєнних дій, операції Об'єднаних сил здійснюється Міністерством оборони України. При цьому грошове забезпечення прокурорів, які є військовослужбовцями, забезпечення їх діяльності здійснюються Офісом Генерального прокурора відповідно до вимог Закону України "Про прокуратуру" з урахуванням особливостей, передбачених законодавством для військовослужбовців.

Визначення для прокурорів, які є військовослужбовцями, грошового забезпечення з урахуванням особливостей, передбачених законодавством для військовослужбовців, а також уповноваження Міністерства оборони України забезпечувати таких прокурорів відповідними засобами та майном не відповідає засадам діяльності прокуратури, зокрема щодо незалежності прокурорів, а також створює правову невизначеність стосовно умов такого забезпечення.

Крім того, статтею 81 Закону України "Про прокуратуру" врегульовано питання заробітної плати прокурора, а не грошового забезпечення, і встановлено, що заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами (частина перша). До того ж органи прокуратури забезпечуються транспортними і матеріально-технічними засобами у порядку, затвердженому Генеральним прокурором, у межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури (частина друга статті 91 названого Закону).

Ураховуючи викладене, пропонований Законом підхід не відповідає визначеному Конституцією України функціональному призначенню інституту прокуратури та виходить за рамки побудованої наразі системи правосуддя і прокуратури в цілому, а тому не може бути підтриманий. Відтак пропоную Закон відхилити.

**Президент України**



**В.ЗЕЛЕНСЬКИЙ**