



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

**у справі за конституційною скаргою Панченка Богдана Миколайовича
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII
„Перехідні положення“ Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня
2014 року № 1697–VII
(щодо конституційних гарантій незалежності прокурора)**

Київ
18 грудня 2024 року
№ 11-р(П)/2024

Справа № 3-157/2023(290/23)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Мойсик Володимир Романович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович,
Первомайський Олег Олексійович (доповідач),
Різник Сергій Васильович,
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Панченка Богдана Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2–3, ст. 12) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Первомайського О.О. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., директор Тренінгового центру прокурорів України Отраднова О.О., науковці: Донецького національного університету імені Василя

Стуса – доктор юридичних наук, професор Амелічева Л.П., Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова – кандидат юридичних наук Присяжна А.В.,

Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Панченко Б.М. звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині третій статті 22, частині першій статті 32, частинам першій, шостій статті 43, частині першій статті 58 Конституції України (конституційність) пункт 9 частини першої статті 51, підпункт 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі – Закон № 1697).

1.1. За пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 прокурора звільняють з посади у разі „ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури“.

1.2. Згідно з підпунктом 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697:

„1) прокурорами місцевих прокуратур призначаються:

а) особи, які не мають досвіду роботи в органах прокуратури, – за умови успішного проходження ними тестування та подальшого стажування строком до одного року. На таких осіб поширюються вимоги частин першої та п'ятої статті 27 цього Закону, крім вимоги щодо наявності стажу роботи в галузі права;

б) особи, які мають досвід прокурорської діяльності, проте на день набрання чинності цим Законом не працюють в органах прокуратури, – за умови успішного проходження ними тестування;

в) прокурори, які на день набрання чинності цим Законом працюють у міських, районних, міжрайонних, районних у містах прокуратурах, – за умови успішного проходження ними тестування.

Проведення тестування, стажування здійснюється в порядку, затвердженому Генеральним прокурором України“.

2. Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається таке.

2.1. Генеральний прокурор України наказом від 23 вересня 2015 року № 80ш (далі – Наказ № 80ш) уніс зміни до структури та штатного розпису прокуратури Запорізької області у спосіб „виключення штатних розписів усіх міських, районних, районних у містах та міжрайонних прокуратур, зокрема і прокуратури Ленінського району м. Запоріжжя, та включення штатних розписів Бердянської, Енергодарської, Мелітопольської, Токмацької місцевих прокуратур, Запорізьких місцевих прокуратур № 1, № 2, № 3 з відповідною кількістю штатних одиниць для кожної прокуратури. Територіальна юрисдикція Запорізької місцевої прокуратури № 3 поширюється, зокрема, на Ленінський район м. Запоріжжя“.

Прокурор Запорізької області наказом від 14 грудня 2015 року № 473к (далі – Наказ № 473к) через непроходження тестування звільнив Панченка Б.М. із займаної посади та з органів прокуратури Запорізької області у зв'язку зі скороченням штату працівників відповідно до пункту 1 частини першої статті 40 Кодексу законів про працю України (далі – Кодекс) та на підставі Наказу № 80ш.

2.2. У лютому 2016 року Панченко Б.М. звернувся до Запорізького окружного адміністративного суду з позовом до прокуратури Запорізької області про визнання протиправним звільнення його з посади та про скасування Наказу № 473к, а також про поновлення на рівнозначній посаді прокурора Запорізької місцевої прокуратури № 3 з 15 грудня 2015 року та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу за період із 15 грудня 2015 року до дня ухвалення судом рішення.

Запорізький окружний адміністративний суд постановою від 3 червня 2016 року, залишеною без зміни ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 15 серпня 2016 року, відмовив Панченку Б.М. у задоволенні його позову.

Верховний Суд постановою від 3 червня 2020 року скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій, а справу передав на новий розгляд до Запорізького окружного адміністративного суду.

2.3. За результатами нового розгляду справи Запорізький окружний адміністративний суд рішенням від 28 жовтня 2020 року відмовив у задоволенні позовних вимог Панченка Б.М.

Третій апеляційний адміністративний суд постановою від 22 липня 2021 року скасував рішення суду першої інстанції та частково задовольнив позов Панченка Б.М., а саме ухвалив: визнати протиправним та скасувати Наказ № 473к; поновити Панченка Б.М. на рівнозначній посаді прокурора Дніпровської окружної прокуратури міста Запоріжжя з 15 грудня 2015 року; стягнути на користь Панченка Б.М. середній заробіток за час вимушеного прогулу за період з 15 грудня 2015 року до 22 липня 2021 року, а також відшкодувати йому моральну шкоду.

Верховний Суд постановою від 13 квітня 2023 року скасував постанову Третього апеляційного адміністративного суду від 22 липня 2021 року та рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 28 жовтня 2020 року в частині відмови у задоволенні позовних вимог про визнання протиправним та скасування Наказу № 473к та ухвалив у цій частині нове рішення, в якому визнав протиправним та скасував Наказ № 473к в частині формулювання підстав звільнення Панченка Б.М. „у зв’язку зі скороченням штату працівників“ (пункт 1 статті 40 Кодексу) та зобов’язав Запорізьку обласну прокуратуру внести зміни до Наказу № 473к, зазначивши підставою звільнення Панченка Б.М. „зміни в організації виробництва і праці відповідно до пункту 1 частини першої статті 40 КЗпП України“, решту рішення залишив без зміни.

2.4. Обґрунтовуючи неконституційність пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697, суб'єкт права на конституційну скаргу твердить, що застосування судами оспорюваних приписів Закону № 1697 призвело до порушення його права на працю, права на захист від незаконного звільнення, а також права на повагу до приватного життя.

Панченко Б.М. вважає, що законодавче розширення приписами пункту 9 частини першої статті 51, підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 переліку підстав для звільнення прокурора із посади призвело до безпідставного перешкоджання виконанню ним функцій прокурора, звужило його права та порушило конституційно встановлений принцип незворотності дії закону в часі.

2.5. Голова Верховної Ради України у наданій інформації стосовно конституційної скарги Панченка Б.М. повідомив таке:

– „вдосконалення особливостей застосування окремих положень Закону № 1697–VII, запроваджене з прийняття Закону № 578–VIII, було зумовлено необхідністю реалізації прозорості процедури формування прокурорського корпусу, створення розгалуженої системи органів прокурорського самоврядування тощо“;

– «врегулювавши законом окремі питання щодо особливих підстав звільнення прокурорів у розділі XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697–VII, Верховна Рада України діяла в межах своїх повноважень та на підставі статей 43, 85, 92 Конституції України».

2.6. Директор тренінгового центру прокурорів України висловив позицію, за якою:

– „мета ухвалення Закону № 1697–VII (зі змінами, внесених Законом № 578–VIII) є легітимною й обумовлена суспільним інтересом у реформуванні системи органів прокуратури в частині забезпечення

функціонування професійної прокуратури з високими стандартами професійної компетенції прокурорів, що повністю відповідає європейським стандартам та найкращим практикам“;

– „що стосується пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697–VII, то дана норма не звузила зміст існуючих прав та свобод прокурорів, адже стосувалась виключно повноважень власника або уповноваженого ним органу на звільнення у зв’язку з реорганізацією, при цьому чітко визначено, що прокурор звільняється з посади у разі виникнення обставин ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому він обіймає посаду“.

3. За статтею 151¹ Основного Закону України Конституційний Суд України розв’язує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України (перше речення частини першої).

Згідно із Законом України „Про Конституційний Суд України“ сенат Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для цього (частина четверта статті 63); за статтею 62 цього закону такою підставою є неприйнятність конституційної скарги (пункт 4).

3.1. Панченко Б.М. порушив перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 частини першої статті 51 та підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697.

Дослідивши зміст конституційної скарги та матеріали справи, Конституційний Суд України встановив, що Верховний Суд у постанові від 13 квітня 2023 року, що є остаточним судовим рішенням у справі суб’єкта права на конституційну скаргу, застосував пункт 9 частини першої статті 51 та підпункт „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“

Закону № 1697. Приписи підпунктів „а“, „б“ та абзацу п'ятого підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 у судовому рішенні не було застосовано.

Отже, предметом конституційного контролю у цьому конституційному провадженні є пункт 9 частини першої статті 51, підпункт „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697.

Конституційне провадження в частині щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів „а“, „б“ та абзацу п'ятого підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 підлягає закриттю за пунктом 4 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – неприйнятність конституційної скарги.

4. Розв'язуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 9 частини першої статті 51, підпункту „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697, Конституційний Суд України виходить із такого.

4.1. За Конституцією України в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

В Україні згідно зі статтею 131¹ Основного Закону України діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, 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, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (частина перша); організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга).

4.2. Конституційний Суд України у своїх рішеннях сформулював низку юридичних позицій, що є застосовними й у цій справі, а саме:

– „незалежність прокурорів не є прерогативою або наданим привілеєм, а є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень (своєї діяльності)“ (абзац четвертий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2020 року № 6-р/2020);

– „за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя. На це вказує, зокрема, стаття 131¹ Конституції України“; „те, що прокуратура належить до української системи правосуддя, опосередковано впливає також із того припису Конституції України, відповідно до якого саме в системі правосуддя згідно із законом утворюються та діють органи та установи, що провадять стосовно суддів і прокурорів рівнозначно – їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності (частина десята статті 131)“ [третє, четверте речення абзацу першого, друге речення абзацу другого підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020];

– „звільнення прокурора з посади можливе лише за наявності правомірних підстав, визначених законом, що регулює його статус“ [перше речення абзацу п'ятого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 2 жовтня 2024 року № 9-р(I)/2024].

4.3. Участь України у діяльності Ради Європи покладає на неї як на державу-учасника передусім зобов'язання із визнання загальноєвропейських цінностей – правдивої демократії, верховенства права (правовладдя), та додержання людських прав, що їх покладено в основу сучасного європейського конституційного правопорядку.

Україна співпрацює з Радою Європи з питань проведення низки внутрішніх реформ та для забезпечення практичної підтримки з боку Ради Європи застосовує всі наявні засоби та інструменти, насамперед практику Європейського суду з прав людини й експертний потенціал Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційська Комісія).

4.4. Європейський суд з прав людини у рішенні в справі *Stoianoglo v. the Republic of Moldova* від 24 жовтня 2023 року (заява № 19371/22) вказав, що „відповідно до статті 6 не тільки судді, а й прокурори мають бути незалежними. З огляду на це прокурори також мають бути захищені від свавільного втручання органів державної влади у виконання ними своїх функцій“ (§ 38).

4.5. Венеційська Комісія у Доповіді про європейські стандарти щодо незалежності судової системи (частина II, служба звинувачення), ухваленої на її 85-му пленарному засіданні 17–18 грудня 2010 року [CDL-AD(2010)040], щодо ролі прокурорів зазначала таке: „Є цілком очевидним, що система, за якої прокурори нарівні з суддями чинять відповідно до найвищих стандартів добросовісності й безсторонності, надає більшого захисту людським правам, ніж система, що покладається лише на суддів“ (§ 19).

Вибір Україною того, щоб прокуратура стала частиною системи правосуддя, заздалегідь отримав схвальну оцінку у Висновку щодо законопроекту про конституційні зміни стосовно прокуратури, ухваленому Венеційською Комісією на її 68-му пленарному засіданні 13–14 жовтня 2006 року [CDL-AD(2006)029, § 13]. Безсторонність та незалежність прокурорів

і суддів слугує основною гарантією проти політичного зловживання [Доповідь про зв'язок між політичною та кримінальною урядовою відповідальністю, ухвалена Венеційською Комісією на її 94-му пленарному засіданні 8–9 березня 2023 року, CDL-AD(2013)001, § 86].

4.6. Відповідно до пункту 5 Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо функцій прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленій на 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, держава повинна вжити заходів, щоби „кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення на посадах здійснювалися відповідно до таких відомих і об'єктивних критеріїв, як компетентність і досвід роботи“ (підпункт „b“); „переміщення на посадах прокурорів могло також диктуватися службовою потребою“ (підпункт „c“); „забезпечення прокурорам прийнятних умов служби, а саме: винагороду, строк перебування на посаді та, відповідно до їх значущої ролі, пенсію та відповідний вік виходу на пенсію, було визначено приписами права“ (підпункт „d“).

4.7. У Бордоській декларації „Судді та прокурори в демократичному суспільстві“, що її 8 грудня 2009 року ухвалили спільно Консультативна рада європейських суддів [Висновок № 12(2009)] і Консультативна рада європейських прокурорів [Висновок № 4(2009)], зокрема, зазначено: „Статус прокурорів має бути гарантовано приписами права якомога вищого рівня, подібно до того, як це здійснено стосовно суддів“ (§ 6); „для забезпечення незалежного статусу прокурорів потрібне дотримання деяких мінімальних вимог, зокрема: щоб їх позиція та діяльність не були предметом впливу чи втручання з боку будь-якого джерела ззовні самої прокурорської служби; щоб їх призначення, просування по службі, гарантії перебування на посаді, включно з можливістю переведення, здійснювалися лише на підставі закону або за їхньою згодою, а умови оплати праці забезпечувалися законом“ (§ 8).

4.8. Консультативна рада європейських прокурорів 23 листопада 2018 року затвердила Висновок „Незалежність, підзвітність та етика прокурорів“ № 13(2018) [далі – Висновок № 13(2018) КРЕП], що є доволі значущим для розуміння ролі та місця прокурорів у механізмі захисту людських та громадянських прав і свобод, у якому зазначено, зокрема, таке:

– важливою є практика Європейського суду з прав людини останніх років щодо незалежності прокурорів, незважаючи на те, чи вважають їх судовими органами; прокурора, який скеровує і контролює першу фазу кримінального провадження, слід вважати „передовим вартовим прав людини“, і ця важлива роль повинна бути відтворена протягом усього процесу (пункт 7);

– у своїх системах адміністративної та ієрархічної організації держави-члени повинні забезпечити, щоб прокурори мали всі гарантії, зокрема, потрібні для незалежності з огляду на статус (пункт 8);

– з урахуванням близькості й взаємодоповнювального характеру місій суддів і прокурорів, а також вимог щодо їхнього статусу та умов служби прокурори повинні мати гарантії, аналогічні гарантіям суддів (пункт 14);

– „незалежність“ означає, що не повинно бути незаконного втручання у виконання прокурорами своїх обов’язків для забезпечення повного дотримання та застосування закону та принципу верховенства права, і що вони також не повинні зазнавати будь-якого політичного тиску або незаконного впливу будь-якого характеру (пункт 15);

– статус і незалежність прокурорів повинні бути чітко встановлені й гарантовані законом (третє речення пункту 23).

5. Організація і діяльність прокуратури мають бути встановлені виключно законом (пункт 14 частини першої статті 92, частина друга статті 131¹ Конституції України).

За частиною третьою статті 131¹ Конституції України прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор.

5.1. Оцінюючи на відповідність Конституції України пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, Конституційний Суд України насамперед керується тим, що з 30 вересня 2016 року [із дня набуття чинності змінами, що були внесені до Конституції України Законом України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“ від 2 червня 2016 року № 1401–VIII (далі – Закон № 1401)] прокуратура стала складником системи правосуддя, а статус та функції прокурорів обумовлено потребами їх участі в реалізації правосуддя – додержання прав і свобод людини і громадянина як на стадії досудового розслідування, так і в межах судових проваджень у кримінальному та інших видах судочинства.

Конституційний Суд України констатує, що пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 є чинним у первинній редакції та не зазнав змін після внесення змін до Конституції України Законом № 1401.

5.2. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони мають розвивати, конкретизувати та деталізувати приписи Конституції України та не повинні їм суперечити.

За Законом № 1697 „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“ (частина перша статті 1).

За частиною першою статті 9 Закону № 1697 Генеральний прокурор організовує діяльність органів прокуратури України (пункт 2); призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених Законом № 1697 (пункт 3); призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Офісу Генерального прокурора у випадках та порядку, встановлених Законом № 1697 (пункт 5); виконує інші повноваження, передбачені Законом № 1697 та іншими законами України (пункт 10).

Утворення, реорганізацію та ліквідацію окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснює Генеральний прокурор (друге речення частини першої статті 12 Закону № 1697).

Отже, прокуратура в Україні є єдиною системою, яку очолює Генеральний прокурор.

Забезпечення дієвості прокуратури як єдиної системи та складника системи правосуддя пов'язане зі здійсненням Генеральним прокурором свого повноваження з організації діяльності органів прокуратури України, зокрема у спосіб ліквідації чи реорганізації органів прокуратури та/або зміни кількості посад прокурорів в органах прокуратури. Правомірною метою таких організаційних рішень Генерального прокурора може бути забезпечення ефективного здійснення визначених Конституцією України функцій прокуратурою загалом та окремими прокурорами зокрема.

5.3. Зважаючи на власні юридичні позиції з питань організації та діяльності прокуратури, гарантій незалежності прокурора, Конституційний Суд України у Рішенні від 13 вересня 2023 року № 8-р(II)/2023 наголосив на тому, що „діяльність прокуратури як єдиної системи для здійснення визначених Конституцією України функцій ґрунтовано, зокрема, на незалежності прокурора, яка є невіддільним елементом його статусу, а визначені Законом № 1697–VII гарантії незалежності прокурора у взаємозв'язку зі статусом і повноваженнями прокуратури, що їх визначено статтею 131¹ Конституції України, становлять єдину систему гарантій незалежності прокурорів“ (абзац четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у Рішенні від 1 березня 2023 року № 1-р(II)/2023 зазначав, що „забезпечення державою належних гарантій від незаконного звільнення прокурора, діяльність якого пов'язана з функціонуванням системи правосуддя, є не лише елементом статусу прокурора, а й однією з передумов реалізації конституційного права на судовий захист“ (перше речення абзацу четвертого пункту 3 мотивувальної частини).

У Спеціальному дослідженні Венеційської Комісії „Мірило правовладдя“ [CDL-AD(2016)007] наголошено на тому, що „засаднича вимога правовладдя полягає в тому, що повноваження органів публічної влади має бути визначено приписами права“ (перше речення пункту II.A.2.45); „з метою захисту від свавілля акти права мають вказувати на обсяг будь-якого з дискреційних повноважень“ (друге речення пункту II.C.65); „самостійність також має бути забезпечено всередині служби звинувачення. Звинувачі не повинні підпорядковуватись вказівкам у рамках жорсткої ієрархії, не маючи можливості діяти певним чином на власний розсуд, та повинні мати можливість не виконувати вказівок, що суперечать закону“ (пункт II.E.1.d.92).

Отже, з огляду на приписи Основного Закону України та юридичні позиції Конституційного Суду України гарантії незалежності прокурора, зокрема від безпідставного звільнення з посади, мають бути чітко та зрозуміло визначені законом.

5.4. Конституційний Суд України виходить із того, що дієвість та ефективність кожного з прокурорів як посадової особи у системі прокуратури, яка водночас є складником системи правосуддя та механізму захисту прав людини і громадянина, забезпечено, зокрема, єдиним статусом прокурорів та гарантіями їх незалежності.

За Законом № 1697 „прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі“ (абзац перший частини другої статті 15).

Частина перша статті 16 Закону № 1697 установлює перелік гарантій незалежності прокурора, серед яких: особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності (пункт 1); заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення його повноважень (пункт 3).

Підстави для звільнення прокурора з посади вичерпно визначено у частині першій статті 51 Закону № 1697, за якою прокурора звільняють з посади, зокрема, у разі „ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури“ (пункт 9).

Особами, які в установленому в частині другій статті 51 Закону № 1697 порядку ухвалюють рішення про звільнення прокурора з посади, є:

- Генеральний прокурор – стосовно прокурорів Офісу Генерального прокурора (пункт 1);
- керівник обласної прокуратури – стосовно прокурорів відповідної обласної прокуратури та прокурорів окружних прокуратур, які розташовані у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури (пункт 2).

5.5. Конституційний Суд України констатує, що приписи Основного Закону України не надають прокурору гарантій безстроково обіймати посаду, а тому законом можна встановлювати підстави для звільнення прокурора з посади.

Оцінюючи конституційність пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, Конституційний Суд України виходить із того, що приписи Конституції України та Закону № 1697 надають Генеральному прокурору як особі, що очолює прокуратуру, дискреційні повноваження, зокрема щодо організації діяльності органів прокуратури України.

Водночас згідно з вимогами принципу правовладдя для захисту учасників суспільних відносин від свавільних рішень та дій органів публічної влади приписами права має бути чітко та зрозуміло визначено обсяг будь-якого з дискреційних повноважень, наданого цим органам.

За пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 підставою для звільнення прокурора з посади, яку він обіймає в органі прокуратури, є не індивідуальний акт права – відповідне персоналізоване кадрове рішення

Генерального прокурора стосовно прокурора Офісу Генерального прокурора (пункт 1 частини другої статті 51 Закону № 1697) або керівника обласної прокуратури щодо прокурора обласної чи окружної прокуратури (пункт 2 частини другої статті 51 Закону № 1697), а організаційне рішення Генерального прокурора щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури.

Отже, реалізація Генеральним прокурором повноваження з ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури має не лише такий юридичний наслідок, як ліквідація чи реорганізація органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури, а також прихований юридичний наслідок – звільнення прокурора з посади, яку він обіймає у відповідному органі прокуратури.

5.6. Аналізуючи пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697, Конституційний Суд України ураховує також і те, що внаслідок його застосування уможливлена ситуація, за якої прокурор „виключається зі штатного розпису“ органу прокуратури, однак зберігає статус прокурора без можливості реалізації відповідних функцій, що створює юридичну невизначеність у правовідносинах та їх юридичних наслідках, зокрема в аспекті його функціональних обов’язків та професійного майбутнього.

Значущим у цьому аспекті конституційного контролю є й те, що звільнення прокурора з посади на підставі пункту 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 уможливорює вплив чи тиск на незалежність прокурора у зв’язку з тим, що прокурора може бути звільнено з посади не лише внаслідок його рішень, дій або бездіяльності, а також і через ухвалення рішення щодо ліквідації чи реорганізації органу прокуратури або скорочення кількості посад прокурорів органу прокуратури.

Отже, пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 надає Генеральному прокурору дискреційні повноваження без чіткого визначення їх обсягу.

З огляду на викладене Конституційний Суд України дійшов висновку, що пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 суперечить частині першій статті 8, пункту 14 частини першої статті 92, частині другій статті 131¹ Конституції України.

6. Оцінюючи на відповідність Конституції України (конституційність) підпункт „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697, Конституційний Суд України виходить передусім із того, що на виконання вимог Конституції України держава має втілювати у своїй діяльності конституційний принцип її відповідальності перед людиною та присутньо пов'язаний із ним принцип добропорядного врядування (*good governance*). Конституційний Суд України зазначав, що цей принцип полягає „в обов'язку держави втілити у своїй діяльності фундаментальні засади побудови, організації та реалізації державної влади для утвердження правдивої демократії, додержання людських прав та верховенства права (правовладдя) як загальноєвропейських цінностей“ [абзац третій підпункту 4.7 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 листопада 2022 року № 9-р(II)/2022].

6.1. Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про прокуратуру“ щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень» від 2 липня 2015 року № 578–VIII (далі – Закон № 578) розділ XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 доповнено пунктом 5¹.

Метою внесення змін Законом № 578 до Закону № 1697 у цій частині було визначено „врегулювання на перехідний період питання призначення прокурорів районної ланки до новостворюваних місцевих прокуратур за результатами успішного проходження тестування, а також добір кандидатів на вакантні посади через механізм тестування та стажування, що дозволить послідовно сформувати

професійний прокурорський корпус місцевого рівня“ [перше речення Пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до Закону України „Про прокуратуру“ щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень (реєстр. № 2667), ухваленого як Закон № 578].

6.2. Конституційний Суд України в аспекті здійснення конституційного контролю підпункту „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 зважає на те, що „місія прокурора є складною і вимогливою: вона вимагає професіоналізму, характеру, мужності, рівноваги та рішучості“ [перше речення пункту 23 Висновку № 13(2018) КРЄП]; „із професійних обов’язків прокурора випливає потреба в доборі на цю посаду таких осіб, що відповідають особливим кваліфікаційним вимогам. Вимоги до осіб, які мають намір обійняти посаду прокурора, мають бути подібними до тих, що їх висунуто до кандидатів на посаду професійного судді. Подібність професії прокурора за правилами, що застосовуються до професії судді, має поширюватись і на запровадження механізмів та процедур у питаннях професійної підготовки, оцінювання, призначення, кар’єрного зростання, дисциплінарної відповідальності, звільнення прокурорів тощо“ [Доповідь про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II – служба звинувачення, CDL-AD(2010)040, § 18].

6.3. Оцінюючи конституційність підпункту „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697, Конституційний Суд України керується тим, що статус прокурора має гарантувати його незалежність, зокрема й під час звільнення.

Підпункт „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 не встановлює додаткової підстави для звільнення прокурора з посади, а є одним із приписів, що вносить норму відносно добору осіб на посади прокурорів до новостворених органів прокуратури.

Конституційний Суд України вважає, що застосування тестування для обіймання посади прокурора в новоствореній прокуратурі на підставі підпункту „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 охоплено юридичною конструкцією „добір прокурорів“, що уконституйована в частині десятій статті 131 Основного Закону України, за якою „відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору <...> прокурорів“.

Застосування „успішного проходження тестування“ як одного із засобів добору на посаду прокурора в новоствореній прокуратурі не порушує незалежності прокурора, оскільки успішність проходження подібного тестування у процесі добору прокурорів залежить передусім від професійних знань, навичок та інших особистих якостей кандидата на посаду прокурора, а не від рішень та дій Генерального прокурора та/або іншої посадової особи.

Окрім того, за приписом підпункту „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 особа, яка вже обіймає посаду прокурора, не зобов'язана брати участь у тестуванні, тобто участь у доборі на посаду прокурора є добровільною.

6.4. Конституційний Суд України наголошує на тому, що успішне проходження тестування як умова для зайняття посади прокурора в новоствореному органі прокуратури забезпечує реалізацію принципу добropорядного врядування в організації та діяльності прокуратури, а учасники суспільних відносин мають розумні очікування стосовно того, що за наслідками добору посади прокурорів обіймуть лише ті особи, які мають відповідні для цієї посади особисті якості, передусім професійні знання, навички, та є доброчесними. Підпункт „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 не встановлює дискримінаційних привілеїв чи обмежень під час участі в доборі для осіб, які на момент добору обіймають посади прокурорів.

Ураховуючи наведені міркування, Конституційний Суд України дійшов висновку, що підпункт „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 не суперечить статті 3, частині десятій статті 131, частині другій статті 131¹ Конституції України.

7. З огляду на місце, роль та функції прокуратури в системі органів публічної влади, зокрема в системі правосуддя за наслідками внесення змін до Конституції України Законом № 1401, Конституційний Суд України не вважає за доцільне здійснювати перевірку пункту 9 частини першої статті 51 та підпункту „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 на відповідність частинам першій, шостій статті 43 Конституції України.

Зважаючи на сутність предмета конституційного контролю в цьому конституційному провадженні, Конституційний Суд України констатує, що немає потреби перевіряти пункт 9 частини першої статті 51 та підпункт „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону № 1697 на відповідність частині третій статті 22, частині першій статті 32, частині першій статті 58 Конституції України, на які, обґрунтовуючи свої вимоги, посилався суб'єкт права на конституційну скаргу.

8. За частиною другою статті 152 Конституції України та статтею 91 Закону України „Про Конституційний Суд України“ закони, інші акти або їх окремі норми, визнані неконституційними, утрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Установивши, що пункт 9 частини першої статті 51 Закону № 1697 суперечить частині першій статті 8, пункту 14 частини першої статті 92, частині другій статті 131¹ Основного Закону України, Конституційний Суд України задля забезпечення ефективності функціонування прокуратури та

надання Верховній Раді України строку для внесення змін до Закону № 1697 вважає за потрібне відтермінувати втрату чинності пунктом 9 частини першої статті 51 Закону № 1697.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“

Конституційний Суд України

у х в а л и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), підпункт „в“ підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами.

2. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 9 частини першої статті 51 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами.

3. Пункт 9 частини першої статті 51 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами, визнаний неконституційним, утрачає чинність через шість місяців із дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

4. Закрити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів „а“, „б“ та абзацу п'ятого підпункту 1 пункту 5¹ розділу XIII „Перехідні положення“ Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами на підставі

пункту 4 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – неприйнятність конституційної скарги.

5. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.



**ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**