

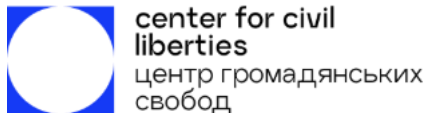
Відповідність європейським стандартам та acquis ЄС національної інституційної рамки щодо прокуратури

Автор: Володимир Петраковський, Старший викладач факультету правничих наук Національного університету «Кієво-Могилянська академія»

<https://eurointegration.ccl.org.ua/expert/volodymyr-petrakovskiy/>

Текст станом на листопад 2025 року

Це дослідження підготовлене у межах проекту «Правосуддя для жертв війни та покращення дотримання основоположних прав в Україні», що реалізується за підтримки Європейського Союзу. Усі думки, погляди та пропозиції, викладені в цьому дослідженні, належать виключно автору(-ці) та відображають думки, погляди та пропозиції автора(-ки) та ГО «Центр громадянських свобод». Це дослідження жодним чином не відображає позиції чи політики Європейського Союзу.



Автор і видавець: Громадська організація «Центр громадянських свобод»

Мови видання: українська

Посилання на сайт: <https://ccl.org.ua>

E-mail: office@ccl.org.ua

Використання опублікованих матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.

Рекомендоване цитування: Петраковський В. Відповідність європейським стандартам та acquis ЄС національної інституційної рамки щодо прокуратури. *Центр громадянських свобод*. 2026. 20 с. URL: <https://eurointegration.ccl.org.ua/>

© Петраковський В., Громадська організація «Центр громадянських свобод», 2026

ЗМІСТ

I. Вступ.....	3
II. Конституційна рамка	5
III. Закон про прокуратуру.....	8
Самоврядні органи прокуратури.....	8
Кар'єра прокурорів	11
Дисциплінарна відповідальність.....	16
Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП).....	17
IV. Висновки та рекомендації	19

I. Вступ

У червні 2024 року Міжурядова конференція міністерського рівня офіційно відкрила переговори про вступ України до Європейського Союзу (надалі – ЄС)¹. Двома роками раніше Європейська Рада надала Україні статус кандидатки в члени ЄС та закликала Європейську Комісію (надалі – Єврокомісія) надати звіт щодо відповідності України критеріям членства².

Єврокомісія у своєму першому та другому щорічному звітах щодо України, серед іншого, вже підкреслила, що країні-кандидатці слід поліпшити якість механізмів добору керівного складу прокуратури та зміцнити інституційну основу процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності³. Надалі цей наголос трансформувався й у чіткі зобов'язання⁴ для України в рамках Ukraine Facility⁵.

Загалом, у звітах Єврокомісії крізь усі релевантні абзаци ‘червоною ниткою’ проходить застереження, що інституційним основам самоврядних органів прокуратури досі бракує незалежності, а самим органам – необхідних ресурсів. На додаток, відмічається, що посада Генерального прокурора досі лишається політично залежною, адже порядок призначення та звільнення Генерального прокурора є вразливим для політичного та іншого неправомірного втручання, створюючи ризики, пов'язані з незалежністю та, зрештою, довірою суспільства⁶. Відтак, на думку Єврокомісії, ці аспекти мають бути вирішені відповідно до європейських стандартів.

У травні 2025 року Кабінет Міністрів України затвердив, зокрема, дорожню карту з питань верховенства права, яка є всеохоплюючим стратегічним документом, що визначає комплекс реформ у межах переговорного процесу щодо членства України в ЄС за переговорними Розділом 23 “Судова влада та основоположні права” та Розділом 24 “Юстиція, свобода і безпека”⁷ (надалі – Дорожня карта). Як вказується у Дорожній карті, її виконання свідчитиме про “готовність України відповідати стандартам ЄС”.

Аналіз, що поданий нижче, насамперед виходить з того, що ще в 1995 році Україна запевнила Парламентську асамблею Ради Європи, що вона здатна і бажає виконувати

¹ EU opens accession negotiations with Ukraine. Джерело: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/>

² European Council conclusions, 23-24 June 2022. Джерело: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/06/23-24/>

³ Ukraine 2023 Report, pp. 5, 23-25. Джерело: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en; Ukraine 2024 Report, pp. 28-31. Джерело: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

⁴ План для реалізації Ukraine Facility, стор. 82-83. Джерело: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>

⁵ Регламент (ЄС) 2024/792 від 29.02.2024, прийнятий Європейськими Парламентом та Радою. Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>

⁶ Ukraine 2023 Report, pp. 5, 23-25; Ukraine 2024 Report, pp. 28-31.

⁷ Дорожня карта з питань верховенства права. Джерело: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

обов'язки члена Ради, зокрема, “широ та ефективно співпрацювати в досягненні мети Ради”⁸. Серед іншого, Україна зобов'язалася перетворити прокуратуру “в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи”⁹. На виконання цих зобов'язань були, зокрема, прийняті Кримінальний процесуальний кодекс (надалі – КПК), Закон про прокуратуру¹⁰ (надалі – Закон), а також зміни до Конституції від 2016 року стосовно правосуддя.

Європейські стандарти переважною мірою можна знайти в:

- Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також прецедентній практиці Європейського суду з прав людини;
- інших конвенціях Ради Європи;
- договорах та актах ЄС, а також прецедентній практиці Суду справедливості ЄС (тобто *acquis* ЄС);
- Керівних принципах ООН про роль обвинувачів від 1990 року;
- Стандартах професійної відповідальності та Викладі найважливіших обов'язків та прав обвинувачів Міжнародної асоціації обвинувачів від 1999 року;
- Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя;
- Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури у демократичному суспільстві, що керується верховенством права;
- Європейських настановах з питань етики та поведінки публічних обвинувачів від 2005 року (Будапештські настанови).

Звіті Європейської Комісії за демократію через право (Венеційська комісія) щодо європейських стандартів незалежності судової системи: частина II — Прокуратура; “Бордоській декларації” Консультативної ради європейських суддів та Консультативної ради європейських обвинувачів на тему “Судді та обвинувачі у демократичному суспільстві”; висновках Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП).

У своїх щорічних звітах EU Rule of Law Report Єврокомісія звертається насамперед до стандартів Ради Європи при оцінці ситуації з функціонуванням прокуратур країн-членок ЄС¹¹.

⁸ Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи, пункт 11. Джерело: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text

⁹ Так само, підпункт ві пункт 11.

¹⁰ Закон від 14.10.2014 № 1697-VII.

¹¹ Див., наприклад, Communication, COM(2020) 580 final, p. 9. Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580> ; Communication, COM(2024) 800 final, pp. 13-14. Джерело: https://commission.europa.eu/document/download/27db4143-58b4-4b61-a021-a215940e19d0_en

II. Конституційна рамка

Конституція була прийнята парламентом вже після приєднання України до Ради Європи. Відповідно, проєкт¹² та прийнятий текст¹³ Конституції отримав оцінку Європейської Комісії за демократію через право (надалі – Венеційська комісія). У 2016 році парламент прийняв зміни до Конституції в частині правосуддя, які також отримали оцінку від Венеційської комісії¹⁴.

Загалом, Венеційська комісія позитивно відмічає зусилля України щодо переходу від прокуратури радянського до прокуратури європейського зразка. Проте ще в період розробки¹⁵ та після¹⁶ прийняття Конституції Венеційська комісія акцентувала на тому, що посада Генерального прокурора досі є залежною від політичних органів, які залучені в процес його призначення та звільнення.

Венеційська комісія послідовно рекомендує¹⁷ Україні вилучити з Конституції повноваження Верховної Ради висловлювати недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади, а також визначити, що призначення та звільнення Генерального прокурора відбувається за згодою кваліфікованої більшості Верховної Ради (пункт 25 статті 85 Конституції).

Також Венеційська комісія та Група держав проти корупції (надалі – GRECO) вважають¹⁸, що прив'язка дисциплінарної процедури прокурорів до Вищої ради правосуддя

¹² 5/1995 — Opinion on the draft Constitution of Ukraine, 21/1996 — New Draft Constitution. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=5&year=all> ; <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=21&year=all>

¹³ Opinion on the Constitution of Ukraine, CDL-INF(1997)002-e. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1997\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)002-e)

¹⁴ Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine, CDL-PI(2015)016-e. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2015\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2015)016-e) ; Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission, CDL-AD(2015)027. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)027-e)

¹⁵ Comments on the draft Constitution of Ukraine / the State prosecution, CDL(1996)014-e. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(1996\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(1996)014-e)

¹⁶ Наприклад, Opinion on the present law and on the draft law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office, CDL(2001)128-e, para 7. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2001\)128-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2001)128-e) ; Opinion on the Draft Law amending the Law of Ukraine on the Office of the Public Prosecutor, CDL-AD(2004)038-e, para 22. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)038-e)

¹⁷ Opinion on the Draft law amending the Constitution of Ukraine, CDL-AD(2014)037, para 42-47; Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine, CDL-PI(2015)016-e, paras 12, 41-43, 55; Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission, CDL-AD(2015)027, paras 22, 40.

¹⁸ Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, CDL-AD(2013)025-e, para 140. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)025-e) ; Fourth evaluation round, Evaluation Report, GRECO 76, para 263. Джерело: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>

(надалі – ВРП) вже не є потрібною та загалом невдалою. Відповідно слід вилучити з Конституції повноваження ВРП розглядати скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора (пункт 3 статті 131 Конституції). До цієї позиції позаминулого року приєдналася і Єврокомісія¹⁹.

Нарешті слід нагадати, що в ході оцінки проекту Закону про прокуратуру Генеральний директорат з прав людини і верховенства права Ради Європи та Венеційська комісія у своєму спільному висновку вказували: *“[до проекту закону] мають бути внесені поправки, які передбачали б, що консультативний орган, можливо, [Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів], надає необов’язкові рекомендації щодо кандидатів [на посаду Генерального прокурора] до того, як Президент і Верховна Рада приймуть рішення”*²⁰.

Хоча згадана вище рекомендація не була реалізована, в Законі було частково реалізовано іншу рекомендацію зі спільного висновку: *“[у проект закону] повинен бути введений порядок проведення консультацій щодо рішень стосовно Генерального прокурора, який дає йому чи їй право бути вислуханим до прийняття будь-якого несприятливого рішення ... Попередня процедура перед [Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів] повинна бути введена для того, щоб консультувати Президента чи Верховну Раду про можливі порушення професійних обов’язків Генерального прокурора”*²¹. До вересня 2019 року Закон про прокуратуру містив частину 4 статті 42 наступного змісту: *“У разі звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади Президентом України або припинення його повноважень на адміністративній посаді внаслідок висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору Президент України або Верховна Рада України відповідно отримують від Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів висновок щодо виконання Генеральним прокурором професійних обов’язків”*. Однак восени того року процитоване положення було вилучене Законом від 19.09.2019 № 113-ІХ²².

На додаток, Закон від 19.09.2019 № 113-ІХ доповнив підстави звільнення Генерального прокурора (частина 3 статті 63), чим відійшов від попередньої моделі, яка була схвалена спільним висновком: що Генеральний прокурор може бути звільнений Президентом лише на підставі та в межах подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів або Вищої ради правосуддя. Відтоді Закон про прокуратуру дозволяє

¹⁹ Ukraine 2023 Report, p. 23.

²⁰ Спільний висновок Директорату з прав людини (DHR) Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) щодо Проекту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD (2013) 025, пункт 119. ба

²¹ Так само, пункт 122.

²² Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури”. Як [зазначили](#) доктор Лорена Бахмаєр і пан Джеймс Гамільтон в ході експертної оцінки проекту Закону № 5158 і проекту Закону № 5157: “[P]еформа проводилася без громадського обговорення, без чітких пояснень потреби в ній та її цілей, без достатньої правової визначеності...”.

Президентові ініціювати перед Верховною Радою звільнення Генерального прокурора без будь-якої підстави.

Як зазначається в минулорічному Висновку КРЕП № 19 (2024) щодо організації діяльності органів прокуратури для забезпечення їхньої незалежності та неупередженості: *“КРЕП розуміє зацікавленість урядів у збереженні певного контролю над призначенням/обранням генеральних прокурорів у деяких правових системах через вирішальну роль органів прокуратури у реалізації національної політики у сфері кримінального права. На думку КРЕП, одним зі способів зменшення ризику політизації є мінімізація ролі виконавчої влади в призначенні/обранні генеральних прокурорів або впровадження значущих гарантій для цього процесу. Це може бути досягнуто різними засобами, зокрема залученням органів прокурорського самоврядування, таких як ради прокурорів ... до процесу відбору та/або висування кандидатів”*²³.

Також КРЕП вказує, що *“незалежність прокурорів передбачає їхній захист від свавільного або політично мотивованого звільнення. Це стосується усіх прокурорів, особливо для генеральних. Якщо національною правовою системою допускається дострокове звільнення, умови, за яких це можливо, повинні бути чітко визначені та базуватися лише на зрозумілих і об’єктивних підставах. Дострокове звільнення генеральних прокурорів має застосовуватися лише як крайній захід (ultima ratio) і враховувати серйозність причин. Процедура дострокового звільнення, так само як і підстави для нього, повинна бути вільною від політичного втручання, прозорою, обґрунтованою та публічною ... Підстави для дострокового звільнення генеральних прокурорів не повинні бути сформульовані надто широко або нечітко, щоб не віддавати рішення на надмірний розсуд певних осіб та уникати свавільних тлумачень. Крім того, має бути чітке посилання на заборону звільнення без дотримання визначеної процедури та об’єктивних, заздалегідь встановлених критеріїв. У таких випадках політичні мотиви або особисті вподобання повинні бути заборонені”*²⁴.

На додаток, КРЕП *“підтримує можливість незалежного судового перегляду рішень будь-якого органу, що ухвалює рішення про дострокове звільнення генерального прокурора”*, адже *“Європейський суд з прав людини встановив, що виконавча гілка влади не може звільняти керівників прокуратур без незалежного судового перегляду цього рішення”*²⁵.

Таким чином, Україні слід повернутися до виконання згаданих тут рекомендацій. Насамперед наданих спільно Генеральним директором з прав людини і верховенства права та Венеційською комісією – адже ті не потребують внесення змін до Конституції. На

²³ Пункт 30. Джерело: <https://rm.coe.int/ccpe-opinion-2024-unofficial-translation-into-ukr/1680b2d093>

²⁴ Так само, пункти 35-37.

²⁵ Так само, пункт 38.

цьому також наполягає Єврокомісія²⁶, а також Організація економічного співробітництва та розвитку (надалі – ОЕСР)²⁷.

Дорожня карта прямо не містить заходів, покликаних втілити згадані вище рекомендації. Там йдеться лише про те, що Україна (в особі Офісу Генерального прокурора) має провести “комплексний огляд процедури призначення та звільнення з Офісу Генерального прокурора з метою їх приведення до кращих європейських практик із залученням Венеційської комісії”²⁸.

III. Закон про прокуратуру

Як було підсумовано Генеральним директором з прав людини і верховенства права Ради Європи при оцінці Закону про прокуратуру: *“Закон формує хорошу основу для прокуратури з метою здійснення своєї діяльності відповідно до європейських стандартів. Однак передумовою для досягнення такої мети є відданість усіх сторін, причетних до впровадження реформи, до повного, відданого і позитивного виконання величезного обсягу роботи, якого вимагатиме ефективна реалізація положень Закону”*²⁹.

Водночас Закон про прокуратуру все ж містив низку аспектів, які потребували законодавчих доповнень, а часом і конституційних змін³⁰. Також, як було влучно підкреслено, *“важливо вирішити всі необхідні питання щодо фінансування на перехідному етапі, що уможливить фактичне втілення Закону належним чином”*³¹.

Самоврядні органи прокуратури

Поява в системі прокуратури Ради та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів продиктована прагненням України втілити європейські стандарти.

Хоча європейські стандарти не пропонують єдиної моделі прокурорських рад чи інших органів, що покликані опікуватися кар’єрою та рештою важливих питань діяльності прокуратури, однак спершу Венеційською комісією, а пізніше – Консультативною радою європейських прокурорів (надалі – КРЕП) зібрано каталог положень, які формують обриси майбутньої моделі³².

²⁶ Ukraine 2023 Report, p. 25.

²⁷ OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Benchmarks 6.1.1., 6.1.3. Джерело: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en

²⁸ Див. рядок 3 пункту б) підрозділу 1.1 розділу I, сторінка 5.

²⁹ Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року, DGI (2014) 30, пункт 162. Джерело: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e75b6>

³⁰ Так само, пункти 163-167.

³¹ Так само, пункт 169.

³² Висновок КРЕП № 18 (2023) про Ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-ukrainian/1680aee41f>

Загалом, КРЕП вказується, що *“Ради прокурорів повинні мати широкий спектр повноважень для кращого захисту та сприяння незалежності прокуратури й ефективного відправлення правосуддя. Компетенція та повноваження Ради повинні бути передбачені законом. У такий спосіб, Ради прокурорів повинні відігравати певну роль у регулюванні чи розвитку організації системи прокуратури та відомств. Окрім призначень / обрання та дисциплінарних питань, про які йдеться вище, вони можуть розв’язувати питання оцінювання, просування по службі та переведення прокурорів”*³³. Й, відповідно, *“вони повинні мати достатньо робочого часу й належних фінансових та адміністративних ресурсів для виконання своїх завдань”*³⁴.

Деякі з положень, сформованих КРЕП у висновку, щонайменше відомі в Україні у вигляді рекомендацій GRECO. Так, рекомендація **xxiii** закликає: *“внести зміни до положень [закону] щодо формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами”*³⁵. На додаток, GRECO не лише рекомендувала запровадити *“регулярні оцінки виконання службових обов’язків прокурорів в органах прокуратури (включаючи органи прокурорського самоврядування) на основі заздалегідь встановлених і об’єктивних критеріїв”* (рекомендація **xxv**)³⁶, але й наполягає, аби в цей процес були залучені самоврядні органи прокуратури³⁷.

Повністю підтримує висновок КРЕП та рекомендації GRECO й ОЕСР³⁸, а також Єврокомісія, яка вказує:

*“Рада прокурорів працює неповний робочий день, на безоплатній основі й займається призначенням прокурорів на адміністративні (управлінські) посади та захистом незалежності прокурорів ... Враховуючи обсяг її повноважень та з огляду на європейські стандарти та передові практики, Рада прокурорів повинна стати органом, що працює повний робочий день, з автономними ресурсами. ... Однак органи самоврядування та управління все ще значною мірою залежать від Офісу Генерального прокурора, зокрема щодо фінансування та організаційної підтримки, що слід вирішити відповідно до європейських стандартів ... Ресурси та можливості Ради прокурорів для виконання свого мандату в цій сфері залишаються обмеженими. Ці недоліки слід усунути ... Потенціал КДКП, а також його людські та фінансові ресурси, також слід посилити”*³⁹.

³³ Так само, пункт 72-73.

³⁴ Так само, пункт 82.

³⁵ Fourth evaluation round, Evaluation Report, GRECO 76, para 216.

³⁶ Так само, para 228.

³⁷ Fourth evaluation round, Second Compliance Report, GRECO 93, paras 129, 131.

³⁸ OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Benchmark 6.4.2.

³⁹ Ukraine 2023 Report), pp. 23-25.

Також віднедавна рекомендація GRECO щодо переважної участі прокурорів у складі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а також посилення інституційної спроможності Ради прокурорів (в частині добору прокурорів на керівні посади) трансформувалися в чіткі зобов'язання для України в рамках Ukraine Facility⁴⁰.

Іншими словами, органи Ради Європи та Європейського Союзу послідовно закликають Україну посилювати інституційні основи самоврядних органів прокуратури та надати їм всі необхідні ресурси, аби забезпечити їхню дієвість у питаннях, що належать до їхньої компетенції.

Дорожня карта визначила низку заходів, спрямованих на втілення перелічених рекомендацій:

“Проведення функціонального аудиту Ради прокурорів України і Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та розроблення рекомендацій, спрямованих на покращення процедури відбору їх членів, посилення їх незалежності ефективності та результативності”⁴¹;

“Розроблення та прийняття закону, спрямованого на посилення інституційної спроможності, незалежності та ефективності Ради прокурорів України після консультацій з Венеційською комісією шляхом: - незалежної та об'єктивної процедури попереднього відбору всіх кандидатів до членів, що включає належну перевірку їх доброчесності; - перетворення в окрему юридичну особу, забезпечення фінансових, людських, технологічних ресурсів для її діяльності, в тому числі приміщень; - здійснення повноважень на постійній основі; - створення у структурі Ради підрозділу (секретаріату) для виконання допоміжних функцій (організаційного забезпечення діяльності); - залучення Ради прокурорів України до регулярного оцінювання якості роботи прокурорів; - посилення повноважень Ради прокурорів України щодо захисту незалежності прокурорів”⁴²;

“Розроблення та прийняття закону, спрямованого на удосконалення системи дисциплінарної відповідальності прокурорів і посилення інституційної спроможності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відповідно до рекомендацій Четвертого раунду оцінювання GRECO: - внесення змін до положень про формування складу Комісії для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами, [...] - проведення незалежної та об'єктивної процедури попереднього відбору всіх кандидатів до членів Комісії, що включає достовірну перевірку їхньої професійної компетентності та доброчесності; - забезпечення Комісії автономними інституційними ресурсами, незалежними від Офісу Генерального прокурора, включаючи незалежний секретаріат”⁴³.

⁴⁰ План для реалізації Ukraine Facility, стор. 83.

⁴¹ Див. рядок 2 пункту в) підрозділу 1.1 розділу I, сторінка 7.

⁴² Так само.

⁴³ Див. рядок 2 пункту г) підрозділу 1.2 розділу I, сторінка 12.

Разом із тим, прийнятий наприкінці липня 2025 року Закон №4555-IX суттєво підважив інституційну основу органів прокурорського самоврядування. Закон визначив, що на період воєнного стану Генеральний прокурор та керівники обласних прокуратур можуть призначати на посади прокурорів Офісу Генпрокурора та обласних прокуратур (відповідно) без конкурсу осіб, які мають повну вищу освіту і пройшли спеціальну перевірку. Іншими словами, цей Закон обмежив повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів в частині добору на посади прокурорів вперше та переведення на посади в прокуратурах вищого рівня – й відтак, повернув Генеральному прокурору та керівникам обласних прокуратур повноваження, які ті втратили внаслідок реформи зразка 2014 року⁴⁴.

Цей крок суперечить зобов'язанням України перед Радою Європи та ЄС, зокрема, кидає тінь на щирість України у виконанні Дорожньої карти в частині посилення інституційних основ і спроможностей самоврядних органів прокуратури.

Кар'єра прокурорів

Ще під час оцінки проєкту⁴⁵ та далі Закону про прокуратуру⁴⁶ висловлювалося занепокоєння, що там не знайшлося місця положенню про систему оцінювання прокурорів.

Далі ця обставина була розкритикована й GRECO, що стало підставою для висловлення рекомендації **xxv**: *“запровадити у законодавчому порядку регулярні оцінки виконання службових обов'язків прокурорів в органах прокуратури (включаючи органи прокурорського самоврядування) на основі заздалегідь встановлених і об'єктивних критеріїв, забезпечуючи при цьому, що прокурори матимуть достатні можливості для участі в процесі оцінювання”*⁴⁷. Також на цьому наполягає й ОЕСР⁴⁸.

Хоча в ході останньої проміжної оцінки відповідності GRECO і відмітило значний прогрес України щодо виконання цієї рекомендації, було висловлено сумнів щодо необхідності існування двох паралельних систем оцінювання прокурорів⁴⁹.

Під час оцінки проєкту Закону про прокуратуру Генеральний директорат з прав людини і верховенства права Ради Європи та Венеційська комісія у своєму спільному висновку вказували, що *“у проєкті Закону прописані можливі підстави для звільнення,*

⁴⁴ Володимир Петраковський. Закон, що починався проєктом №12414: хороший, поганий, жажливий, президентський. JustTalk. Джерело: <https://justtalk.com.ua/post/zakon-scho-pochinavsya-proektom--12414-horoshij-poganiy-zhahlivij-prezidentskij>

⁴⁵ Спільний висновок Директорату з прав людини (DHR) Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) щодо Проєкту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD (2013) 025, пункт 127.

⁴⁶ Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року, DGI (2014) 30, пункт 119.

⁴⁷ Fourth evaluation round, Evaluation Report, GRECO 76, para 228.

⁴⁸ OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Benchmark 6.5.2.

⁴⁹ Fourth evaluation round, Second Compliance Report, GRECO 93, paras 128, 132.

проте відсутні критерії призначення і, що навіть більш важливо з огляду на ризик зловживання впливом, повторного призначення прокурорів на адміністративні посади. Відтак існує потреба у визначенні у проекті Закону ... критеріїв призначення (передусім таких, як професійний досвід, чесність, розсудливість та організаторські здібності) та порядку оцінювання відповідності цим критеріям”⁵⁰. Ця рекомендація була реалізована в прийнятому Законі про прокуратуру лише деякою мірою⁵¹.

Хоча GRECO майже не торкалася цього аспекту кар’єри прокурорів під час четвертого раунду оцінки, у своєму звіті Єврокомісія відмітила: “Протягом проміжного періоду реформ було успішно випробувано прозору процедуру відбору, включаючи перевірки доброчесності, професіоналізму та лідерських якостей, для прокурорів управлінського рівня. Однак після відновлення роботи Ради прокурорів восени 2021 року ці позитивні практики не були продовжені. Процедури відбору прокурорів управлінського рівня залишаються неналежними, оскільки їм бракує прозорості та надійних перевірок доброчесності, професіоналізму та лідерських якостей. Ресурси та можливості Ради прокурорів для виконання свого мандату в цій сфері залишаються обмеженими. Ці недоліки слід усунути”⁵².

Такі висновки Єврокомісії надалі трансформувалися в чіткі зобов’язання в рамках Ukraine Facility⁵³.

Під час оцінки проекту Кримінального процесуального кодексу Генеральним директором з прав людини і верховенства права Ради Європи у висновку наголошувалося, що прокурор є найпотужнішим інститутом в системі кримінальної юстиції, який не тільки контролює хід досудового розслідування, але й має повноваження спрямовувати його, віддавати точні вказівки слідчим, що створює велику залежність слідчих від прокурорів⁵⁴. Пізніше цю модель було закріплено на рівні Конституції (стаття 131-1) завдяки змінам 2016 року.

Такий високий ступінь впливу прокурорів на кримінальне провадження мав би бути поєднаним з тим, щоби при *“розподілі й перерозподілі справ [серед прокурорів] дотримувалися вимоги неупередженості й незалежності і прагнення до максимального*

⁵⁰ Спільний висновок Директорату з прав людини (DHR) Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) щодо Проекту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD (2013) 025, пункт 49.

⁵¹ Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року, DGI (2014) 30, пункт 23.

⁵² Ukraine 2023 Report, p. 25.

⁵³ План для реалізації Ukraine Facility, стор. 82-83.

⁵⁴ Висновок щодо проекту Кримінально-процесуального кодексу України, DG-I (2011) 16, пункт 106. Джерело: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e707c>

правильного функціонування системи кримінальної юстиції, зокрема рівня юридичної кваліфікації і спеціалізації стосовно кожного питання”⁵⁵.

У Звіті Венеціанської комісії “Європейські стандарти щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення”⁵⁶ додатково наголошується, що “для того, аби уникнути неправомірних вказівок, необхідно розробити каталог гарантій невторчання у діяльність обвинувача”. “Такі гарантії повинні охоплювати... також специфічні правила ведення справ та процесу прийняття рішень”. Аналогічні положення містяться в Римській Хартії⁵⁷.

З наведеного випливає, що можливість передачі справи іншому прокурору є функціональним еквівалентом надання обов’язкових вказівок в окремих справах⁵⁸. Тому для забезпечення впевненості в об’єктивності та неупередженості, з якою мають діяти прокурори, надзвичайно важливо, щоб процес розподілу справ дотримувався чітких та прозорих правил. Перерозподіл справ також повинен здійснюватися за суворими, об’єктивними та прозорими правилами, у виняткових ситуаціях, обґрунтованих такими причинами, як відсутність ініціативи первинного прокурора або наявність конфлікту інтересів. Причини перерозподілу справи повинні бути вказані в письмовій формі, а прокурори повинні мати правовий засіб для оскарження рішень вищих прокурорів щодо перерозподілу їхніх справ, якщо вони вважають, що рішення порушують їхню незалежність⁵⁹.

Наведені європейські стандарти стали основою для рекомендацій GRECO **xxvi**: “увести систему випадкового розподілу справ прокурорам на основі заздалегідь встановлених чітких і об’єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації. Процес розподілу також має здійснюватись на основі відповідних стандартів, зокрема суворого контролю, які убезпечать систему від усіх можливих зловживань”⁶⁰; та **xxviii (ii)**: “забезпечити можливість оскарження всіх рішень щодо відсторонення прокурора”⁶¹. Ці

⁵⁵ Recommendation Rec(2000)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system (and the explanatory memorandum), adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000. Джерело: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

⁵⁶ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session, 17-18 December 2010, CDL-AD(2010)040-e, §32. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)

⁵⁷ Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, article XIV; Explanatory Note, §§43–44. Джерело: <https://rm.coe.int/168074738b>

⁵⁸ OECD (2020), The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific, p.78. Джерело: <https://www.oecd.org/corruption/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>

⁵⁹ Так само, p.83.

⁶⁰ Fourth evaluation round, Evaluation Report, GRECO 76, para 231.

⁶¹ Так само, para 245.

рекомендації лишаються невиконаними⁶². Єврокомісія та ОЕСР також наголошують на важливості для України зазначених рекомендацій GRECO^{63, 64}

Також, як зазначалося у висновку Генерального директорату з прав людини і верховенства права щодо Кримінального процесуального кодексу, положення щодо визначення та зміни прокурора/рів у кримінальному провадженні варто було б перенести з КПК до Закону про прокуратуру⁶⁵.

Дорожня карта визначила низку заходів, що покликані втілити згадані рекомендації:

“Розроблення та прийняття закону та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на впровадження з використанням цифрових інструментів єдиної системи регулярного оцінювання якості роботи прокурорів на основі заздалегідь установлених і об’єктивних критеріїв за активної участі прокурорів в оцінюванні, із можливістю оскарження та залученням органів прокурорського самоврядування відповідно до рекомендації XXV Четвертого раунду оцінювання GRECO”⁶⁶;

“Розроблення та прийняття закону з урахуванням європейських стандартів та після консультацій з Венеційською комісією, що забезпечить більш прозорий та заснований на заслугах відбір прокурорів на керівні (адміністративні) посади в Офісі Генерального прокурора (керівника та заступника керівника підрозділу), обласних та окружних прокуратурах (керівника та заступника керівника органу прокуратури, підрозділу в його складі), який включає: - чіткі критерії оцінювання кандидата на посаду, включно із професійною компетентністю та доброчесністю; - прозору, конкурентну та меритократичну процедуру відбору, що включає перевірку професійної компетентності та доброчесності; - посилення інституційної спроможності та повноважень Офісу Генерального прокурора та органів прокурорського самоврядування, зокрема, Ради прокурорів України, в частині відбору прокурорів на керівні (адміністративні) посади”⁶⁷;

“Запровадження випадкового розподілу справ між прокурорами відповідно до Рекомендації XXVI Четвертого раунду оцінювання GRECO з використанням цифрових інструментів на основі заздалегідь встановлених чітких і об’єктивних критеріїв,

⁶² Fourth evaluation round, Second Compliance Report, GRECO 93, paras 134-137, 148. Джерело: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>

⁶³ Ukraine 2023 Report, p. 24.

⁶⁴ OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Benchmarks 6.6.1., 6.6.2.

⁶⁵ Висновок щодо Кримінального процесуального кодексу України (прийнятого Верховною Радою України в останньому читанні 13 квітня 2012 року), DGI (2012) 2, пункти 37-38.

⁶⁶ Див. рядок 4 пункту а) підрозділу 1.3 розділу I, сторінка 18.

⁶⁷ Див. рядок 3 пункту б) підрозділу 1.2 розділу I, сторінка 11.

включно з критерієм спеціалізації, у поєднанні з належними гарантіями, які забезпечать систему від маніпулювання та неправомірного впливу”⁶⁸;

“Розроблення та прийняття закону, спрямованого на забезпечення можливості оскарження рішень про зміну прокурора відповідно до Рекомендації XXVIII Четвертого раунду оцінювання GRECO”⁶⁹.

Разом із тим, вже згаданий вище Закон №4555-IX від 23.07.2025 підважує і ці зобов’язання за Дорожньою картою. Адже зміни до КПК, запровадженні цим Законом, фактично, нівелює функціональну автономію прокурора в справі (процесуального керівника у кримінальному провадженні). Річ у тім, що Генеральний прокурор отримав повноваження керувати слідчими напряду, минаючи прокурора в справі. Тобто в слідчих з’являється паралельно ще один процесуальний керівник — Генеральний прокурор. Відповідно Генеральний прокурор тепер може визначати курс, темп і результат будь-якого кримінального провадження, яке його лише зацікавить. І це технічно не буде втручанням у справи іншого прокурора, адже Генеральний прокурор може напряду витребувати від слідчих матеріали кримінального провадження і давати їм вказівки від себе.

Таке суттєве посилення ролі Генпрокурора в системі прокуратури без жодних запобіжників суперечить європейським стандартам, адже Венеційська комісія та Консультативна рада європейських прокурорів наполягають, щоб взаємовідносини між різними рівнями ієрархії регулювалися чіткими, однозначними й збалансованими нормами: положення закону мають чітко визначати обмежене коло випадків, за яких Генеральний прокурор та інші керівники можуть здійснювати інтервенції в кримінальні провадження⁷⁰.

Ба більше, цей крок робить примарними шанси України виконати рішення ЄСПЛ у справі “Луценко проти України”⁷¹. У цій справі ЄСПЛ дійшов висновку, що прокуратура була використана для політичних переслідувань одного з тодішніх лідерів опозиції, тому Україна має запровадити надійні запобіжники проти повторення таких випадків. Одним із таких принципових запобіжників якраз і є функціональна автономія прокурорів.

⁶⁸ Див. рядок 1 пункту д) підрозділу 1.2 розділу I, сторінка 15.

⁶⁹ Так само.

⁷⁰ CCPE Opinion No.9 (2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Rome Charter, Art. XIV. Джерело: <https://rm.coe.int/168074738b> ; Opinion on the draft law on the Public Prosecutors’ service of Moldova, CDL-AD(2008)019, §§ 16, 19. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e) ; Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro, CDL-AD(2014)042, §§ 34, 108. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-e) ; Poland — Opinion on the Act on the Public Prosecutor’s office, CDL-AD(2017)028, § 58. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e)

⁷¹ Lutsenko v. Ukraine, Status of Execution. Джерело: <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-32285>

Варто згадати, що кілька років тому парламент уже намагався суттєво обмежити функціональну автономію прокурорів, проте відповідний законопроект отримав сильну критику експертів Ради Європи⁷².

Дисциплінарна відповідальність

Ще під час оцінки проекту⁷³ та далі Закону про прокуратуру⁷⁴ експертами Ради Європи акцентувалося на не зовсім задовільному характері формулювань підстав дисциплінарної відповідальності, які визначені пунктами 5 та 6 частини 1 статті 43 Закону прокуратуру.

Надалі GRECO розкритикувало згадані підстави⁷⁵, а також перелік дисциплінарних стягнень. Ці коментарі обернулися на рекомендацію **xxix**: *“(i) надати більш чіткі формулювання дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм; (ii) розширити перелік доступних дисциплінарних стягнень із метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності”*⁷⁶.

Також GRECO надало рекомендацію **xxx**: *“підвищити ефективність дисциплінарних проваджень шляхом збільшення строку давності, забезпечити можливість відповідних органів прокурорського самоврядування (котрі не наділені повноваженнями приймати рішення в рамках дисциплінарних проваджень) та голів прокуратур ініціювати дисциплінарні провадження та переконатись, що рішення у дисциплінарних провадженнях можуть оскаржуватись лише (після вичерпання внутрішніх процедур в рамках прокуратури) у судовому порядку, як по суті, так і з процедурних питань”*⁷⁷.

Наведені рекомендації підтримано ОЕСР⁷⁸ та Єврокомісією⁷⁹ й віднедавна вони трансформувалися в чіткі зобов'язання для України в рамках Ukraine Facility⁸⁰.

Дорожня карта містить заходи, спрямовані на втілення цих рекомендацій:

⁷² Експертна оцінка проекту Закону України № 3009а «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України у частині забезпечення реалізації функцій прокуратури», проект Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України», Лорена Бахмайер та Джеймс Гамільтон, 2020. Джерело: <https://rm.coe.int/ukr-comments-draft-law-3009a-final-2791-3495-3474-1/1680a097ca>

⁷³ Спільний висновок Директорату з прав людини (DHR) Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи та Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) щодо Проекту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD (2013) 025, пункт 126.

⁷⁴ Коментарі Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, DGI (2014) 30, пункт 118.

⁷⁵ Fourth evaluation round, Evaluation Report, GRECO 76, para 259.

⁷⁶ Так само, para 260.

⁷⁷ Так само, para 263.

⁷⁸ OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Benchmarks 6.7.1., 6.7.5.

⁷⁹ Ukraine 2023 Report, pp. 20, 24.

⁸⁰ План для реалізації Ukraine Facility, стор. 83.

“Розроблення та прийняття закону, спрямованого на удосконалення системи дисциплінарної відповідальності прокурорів і посилення інституційної спроможності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відповідно до рекомендацій Четвертого раунду оцінювання GRECO : [...] - уточнення дисциплінарних проступків, що стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, та розширення переліку доступних дисциплінарних стягнень з метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності - підвищення ефективності дисциплінарних проваджень шляхом збільшення строку давності [...]”⁸¹;

“Систематичне узагальнення (не рідше одного разу на рік) та оприлюднення дисциплінарної практики Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів. Забезпечення єдності практики та вмотивованості прийнятих рішень у разі відступу від попередньо напрацьованої та сталої практики у конкретних випадках у подібних правовідносинах”⁸².

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

Окрема стаття Закону про прокуратуру щодо Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (стаття 8-1) була доповнена Законом від 12.02.2015 № 198-VIII та пізніше декілька разів дещо удосконалювалася. Наприкінці минулого року завдяки Закону від 08.12.2023 № 3509-IX стаття 8-1 зазнала суттєвих змін, а також Закон про прокуратуру було доповнено кількома додатковими положеннями щодо Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (надалі – САП), головню, статтею 29-1, що визначає порядок добору кандидатів та їх призначення на посади у САП.

Попри доволі суттєві новації, Закон від 08.12.2023 № 3509-IX зберігає визначальну рису моделі САП, яка бере свій початок у 2015 році: прокурори САП добираються за іншим порядком, аніж решта прокурорів. Як і раніше, у доборі прокурорів САП ключову роль відіграють не самоврядні органи прокуратури, а натомість *ad hoc* конкурсні комісії. Ба більше, відтепер ключову роль у доборі прокурорів САП поряд з керівником САП буде відігравати Генеральний прокурор.

На додаток, Закон від 08.12.2023 № 3509-IX змінив порядок дисциплінарного провадження щодо прокурорів САП. Відповідно до цих змін, у структурі САП утворюється підрозділ внутрішнього контролю, який буде здійснювати попередній розгляд дисциплінарних скарг щодо прокурорів САП і даватиме КДКП свою рекомендацію щодо (не)відкриття дисциплінарного провадження. Цими ж змінами визначено, що підрозділ внутрішнього контролю підпорядковується виключно керівнику САП, а також діє на підставі положення, яке затверджує керівник САП.

⁸¹ Див. рядок 2 пункту г) підрозділу 1.2 розділу І, сторінка 13.

⁸² Так само, сторінки 13-14.

Однак, сам керівник САП є прокурором САП. Тобто дисциплінарна скарга на керівника САП буде проходити попередню перевірку в підрозділі внутрішнього контролю САП, який йому ж і підпорядковується; так само як підрозділ внутрішнього контролю САП буде проводити і таємну перевірку доброчесності керівника САП. Також керівник САП буде брати участь в періодичному оцінюванні прокурорів підрозділу внутрішнього контролю САП та здійснюватиме інші кадрові повноваження щодо цих прокурорів (погоджувати відпустки, ділові та навчальні відрядження, давати характеристику цим прокурорам у випадку вчинення ними дисциплінарних проступків тощо).

Наведені характеристики моделі (чи радше модель як така) може бути проблематичною, адже вона не повною мірою враховує не лише вищезгадані європейські стандарти, але й може конфліктувати з преюдиціальним рішенням (preliminary ruling) Суду справедливості ЄС у справі C-817/21⁸³.

У цьому рішенні Суд справедливості ЄС зробив висновок, що право ЄС має тлумачитись таким чином, аби обмежувати національний уряд у справі прийняття законодавства:

“ — яке надає керівнику органу, уповноваженого проводити розслідування та дисциплінарні провадження щодо суддів та прокурорів, повноваження приймати нормативні та індивідуальні акти, що стосуються, зокрема, організації роботи цього органу, відбору його співробітників, їх оцінки, проведення їхньої діяльності та призначення заступника керівника,

коли, по-перше, лише ці співробітники та заступник керівника мають право проводити дисциплінарне розслідування щодо цього керівника, по-друге, їхня кар'єра значною мірою залежить від рішень цього керівника і, нарешті, термін повноважень заступника керівника закінчується одночасно з терміном повноважень керівника,

коли це законодавство не розроблене таким чином, щоб не виникало жодних розумних сумнівів у свідомості осіб щодо того, що повноваження та функції цього органу не будуть використовуватися як інструмент для здійснення тиску на суддів і прокурорів або політичного контролю за їхньою діяльністю”.

Згаданим застереження також кореспондує рекомендація з висновку КРЕП № 14 (2019) “Роль прокурорів у боротьбі з корупцією та пов’язаною з нею економічною та фінансовою злочинністю”: “Національні системи відбору, підвищення та переведення прокурорів, а також будь-які дисциплінарні процедури повинні надавати необхідні гарантії від зловживань для незалежного, автономного та прозорого процесу прийняття рішень і ґрунтуватися на прозорих та об’єктивних критеріях”⁸⁴.

⁸³ Case C-817/21, Judgement, First Chamber, 11 May 2023. Джерело: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-817/21>

⁸⁴ V. Рекомендації, пункт 4. Джерело: <https://rm.coe.int/ccpe-opinion-no-14-2019-ua/1680aa2992>

Відтак положення Закону про прокуратуру в частині добору та дисциплінарних процедур щодо прокурорів САП можуть потребувати перегляду, щонайменше – більш уважної оцінки з боку ЄС та Ради Європи.

Дорожня карта взагалі не містить заходів, покликаних вирішити окреслену проблематику. Там йдеться лише про те, що Україна має ще більше посилити окремність САП від прокуратури загалом, та її самоврядних органів зокрема, а також ще більше посилити роль керівника САП⁸⁵.

На додаток, Закон №4560-IX від 31.07.2025 надав керівникові САП ще один інструмент тиску на прокурорів САП — регулярне поліграфічне дослідження, цінність якого науково не підтверджена й критикується Венеційською комісією⁸⁶, що буде проводитися щорічно підрозділом внутрішнього контролю, який перебуває в повній залежності від керівника САП.

IV. Висновки та рекомендації

1. Згадані положення Дорожньої карти є добрим починанням України в процесі набуття членства в ЄС та відображають щире бажання перетворити українську прокуратуру на прокуратуру європейського зразка. Однак важливо забезпечити, щоби відповідні заходи Дорожньої карти були втілені у якомога повнішій відповідності до європейських стандартів, кращих практик та наданих Україні рекомендацій.

2. Україні слід повернутися й до виконання рекомендацій, більшість з яких були надані задовго до набуття країною статусу кандидатки в члени ЄС й послідовно нагадувалися Радою Європи всі ці роки, проте так і не були включені до Дорожньої карти. Ці рекомендації включають наступні аспекти:

а) щодо Конституції:

- вилучити повноваження Верховної Ради висловлювати недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади, а також визначити, що призначення та звільнення Генерального прокурора відбувається за згодою кваліфікованої більшості Верховної Ради (пункт 25 статті 85 Конституції);

⁸⁵ Див. рядок 2 пункту а) підрозділу 2.3 розділу II, сторінка 36-37.

⁸⁶ Kazakhstan — Opinion on the Concept Paper on the reform of the High Judicial Council, CDL-AD(2018)032, para 50. Джерело: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2018-032-e> ; Ukraine — Joint Follow-up Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe to the joint opinion on the draft amendments to the Law “On the Judiciary and the Status of Judges” and Certain Laws on the Activities of the Supreme Court and Judicial Authorities, CDL-AD(2023)027-e, paras 55-57. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)027-e)

- вилучити повноваження ВРП розглядати скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора (пункт 3 статті 131 Конституції);

b) щодо Закону про прокуратуру:

- додати положення, які б визначали, що Рада прокурорів, після відповідних конкурсних елементів, надає необов'язкові рекомендації щодо кандидатів на посаду Генерального прокурора до того, як Президент і Верховна Рада приймуть рішення; такі конкурсні елементи мають включати кращі практики (у тому числі національні), які довели свою дієвість у питанні добору найвищого керівництва інституцій зі сфери правосуддя та правопорядку;

- додати порядок проведення консультацій з Радою прокурорів напередодні рішення про дострокове припинення повноважень Генерального прокурора, після того, як Рада прокурорів заслухала його/її та забезпечила інші гарантії, що доступні усім прокурорам у дисциплінарному провадженні; така процедура перед самоврядним органом прокуратури повинна бути введена для того, щоби надалі проконсультувати Президента та/чи Верховну Раду про наявність/відсутність порушень професійних обов'язків з боку Генерального прокурора, а також надати Генеральному прокуророві можливість оскарження відповідного рішення у судовому порядку;

- скасувати зміни до Закону про прокуратуру й КПК, внесені Законом №4555-IX від 22.07.2025.

3. Також з Закону про прокуратуру мають бути вилучені особливі положення в частині добору та дисциплінарних процедур щодо прокурорів САП, щоби кар'єра прокурорів САП визначалася тими самими положеннями й самоврядними органами, які відповідають за кар'єру решти прокурорів України, а не керівником САП, й скасовані положення Закону №4560-IX від 31.07.2025 в частині поліграфічного дослідження прокурорів САП.