

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо посилення незалежності посади Генерального прокурора»
*(реєстр. № 15343 від 22.06.2026)**

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави удосконалення процедури призначення та звільнення Генерального прокурора в контексті пропозицій, викладених у проєкті Закону України (реєстр. № 15343 від 22.06.2026) (далі – законопроєкт).*

Розглядається відповідність законопроєкту Конституції України, основним засадам правотворчої діяльності, положенням чинного законодавства, що визначають організацію та порядок діяльності прокуратури, зокрема призначення та звільнення Генерального прокурора.

За результатами дослідження виявлено ризики, які перешкоджатимуть належній реалізації законопроєкту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети, спрямованої на приведення чинного законодавства України про прокуратуру у відповідність з Конституцією України, міжнародними та європейськими правовими стандартами у цій сфері.

***Ключові слова:** прокуратура України, Генеральний прокурор, Вища рада правосуддя, призначення прокурорів, звільнення прокурорів, проведення конкурсів, конкурсна комісія, гарантії незалежності прокурорів.*

Вступ

У рекомендаціях Європейської Комісії (ЄК), наданих у Звітах ЄК щодо України за 2023, 2024 та 2025 роки (у рамках Повідомлень про політику розширення Європейського Союзу (далі – ЄС), які стосуються реформування законодавства щодо організації і діяльності прокуратури України та приведення його у відповідність з правом ЄС (розділ 23 «Судова система та основні права» кластера 1 «Основи процесу вступу»), вказується на політизованість посади Генерального прокурора, акцентується увага на необхідності посилення інституційної спроможності й незалежності органів прокуратури. З цією метою зазначається про необхідність впровадження прозорого, заснованого на заслугах конкурсного відбору прокурорів, а також їх призначення й звільнення з посад виключно з підстав, докладно регламентованих законом¹.

У розділі I Дорожньої карти з питань верховенства права (далі – Дорожня карта) серед основних напрямів реформування усієї системи правосуддя визначено

¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en?prefLang=uk;; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2025 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/ALL/?uri=CELEX:52025SC0759>

забезпечення незалежності та неупередженості прокурорів, посилення їх підзвітності та доброчесності, в т.ч. шляхом *конкурсного добору* на посади. Одним із стратегічних результатів цього реформування, закріплених у Дорожній карті, є «призначення прокурорів на керівні (адміністративні) посади, що відбувається за удосконаленою та прозорою процедурою». Для його досягнення передбачено розроблення та прийняття (з урахуванням європейських стандартів) закону, що забезпечить більш прозорий та заснований на заслугах *відбір* прокурорів на керівні (адміністративні) посади. Такий закон має визначати чіткі критерії оцінювання та прозору, конкурентну процедуру *відбору* кандидата на посаду².

Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена 6 жовтня 2000 року (далі – Рекомендація), визначає основні принципи та стандарти діяльності прокурорів. У пункті 5 Рекомендації серед гарантій, наданих прокурорам для виконання їх функцій, передбачено обов’язок держави вживати дієвих заходів, щоб набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів проводилися відповідно до справедливої і неупередженої *процедури*. Як наголошується у коментарі до Рекомендації, гарантією забезпечення неупередженості прокурорів є система, заснована на принципі *конкуренції* при призначенні на посаду³.

Аналогічні положення містяться й у Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) № 19 від 29 жовтня 2024 року. Згідно з ним держави-члени мають забезпечити, щоб процедури *відбору* прокурорів були *конкурентними*, заснованими на заслугах і містили гарантії захисту проти неправомірних підходів. Генеральні прокурори повинні забезпечити, щоб перше призначення та подальше підвищення прокурорів здійснювалося відповідно до чітких, точних і уніфікованих процедур і критеріїв *відбору*, закріплених у законодавстві. Окрім того, звільнення прокурорів підлягає суворим вимогам, які не повинні підривати їхню незалежну та неупереджену діяльність (пункти 56, 57, 60)⁴.

Таким чином, відповідно до вимог вищезазначених та інших документів ЄС і Ради Європи, положень Дорожньої карти з питань верховенства права призначення прокурорів на посади має відбуватися виключно на підставі прозорої та об’єктивної процедури конкурсного відбору, що включає перевірку та оцінку рівня професійної компетентності, досвіду роботи, доброчесності та морально-ділових якостей прокурора. Проведення такого конкурсу належить до визначальних, пріоритетних засад організації та функціонування прокуратури в Україні, які гарантують неупередженість та незалежність прокурорів, сприяють їх результативній роботі, виключають протиправне втручання в діяльність прокуратури з боку посадових осіб будь-яких органів влади.

² Дорожня карта з питань верховенства права. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

³ Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf

⁴ Висновок Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) № 19 від 29 жовтня 2024 року. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe-ua/1680b34283>

Вищевикладене обумовило підготовку досліджуваного законопроекту з метою впровадження збалансованих процедур призначення Генерального прокурора за участі незалежної конкурсної комісії та його відставки внаслідок висловлення недовіри Верховною Радою України.

Основна частина

У законопроекті досягнення проголошеної мети пропонується забезпечити шляхом внесення відповідних змін до окремих норм Регламенту Верховної Ради України, законів України «Про прокуратуру», «Про Вищу раду правосуддя» та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Зокрема, пропонується доповнити Закони України «Про прокуратуру» та «Про Вищу раду правосуддя» новими положеннями щодо порядку проведення конкурсу кандидатів для призначення на посади Генерального прокурора та організації роботи відповідної конкурсної комісії, а також щодо порядку здійснення Вищою радою правосуддя дисциплінарного провадження стосовно Генерального прокурора та підстав звільнення його з посади.

Крім того, пропонується доповнити Регламент Верховної Ради України та Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» нормами, що встановлюють процедуру висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору та регулюють діяльність тимчасової слідчої комісії, яка створюється для перевірки наявності підстав, передбачених законом, для висловлення такої недовіри.

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність реформування законодавства щодо діяльності органів прокуратури та приведення його у відповідність із рекомендаціями ЄС, з урахуванням передбачених у законопроекті пропозицій, вважаємо за доцільне відзначити таке.

Законопроектом передбачено, що кандидатури для призначення на посаду Генерального прокурора подаються Президенту України виключно за результатами відкритого конкурсу, який проводить створена з цією метою спеціальна Конкурсна комісія. До її складу входять шість осіб, визначених Вищою радою правосуддя; при цьому три особи визначаються на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій держав Європейського Союзу.

Процедура призначення передбачає, що дві кандидатури, які відповідають критеріям компетентності та доброчесності, відібрані Конкурсною комісією, подаються головою Конкурсної комісії на розгляд Президента України. Президент України зобов'язаний протягом 10 робочих днів внести на розгляд Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення одного із запропонованих Конкурсною комісією за результатами конкурсу кандидатів на посаду Генерального прокурора.

Водночас, до повноважень Президента України, передбачених пунктом 11 частини першої статті 106 та частиною третьою статті 131-1 Конституції України, належить призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора.

Зазначені конституційні норми щодо порядку призначення Генерального прокурора мають імперативний, чітко визначений, однозначний характер. Будь-яких застережень щодо умов можливої участі у процедурі призначення Генерального прокурора або визначення кандидатур для такого призначення Вищої ради правосуддя чи будь-якої спеціальної конкурсної комісії норми Конституції України не містять.

Згідно з вимогами статті 8 Конституції України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Проте, виходячи із пропонованої законопроектом редакції вказаних змін до вищезгаданих законів, Президент України зобов'язаний внести на розгляд парламенту лише тих кандидатів на посаду Генерального прокурора, які були відібрані спеціальною конкурсною комісією. Це вочевидь звужує обсяг повноважень Президента України, передбачених Конституцією України.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008 зазначив, що повноваження Президента України як глави держави визначаються виключно Конституцією України як Основним Законом України. Цей перелік повноважень є вичерпним, що унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження⁵. Таку правову позицію Конституційний Суд України неодноразово викладав й в інших рішеннях, зокрема від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (v007p710-03) (справа про гарантії діяльності народного депутата України), від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (v009p710-04) (справа про Координаційний комітет), від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 (v001p710-07) (справа про звільнення судді адміністративної посади).

Тобто, згідно з правовою позицією Конституційного Суду України Конституція України не передбачає можливість прийняття законів, спрямованих на звуження дискреції Президента України та делегування його повноважень іншим органам поза межами Основного Закону.

З огляду на викладене вбачається, що зазначені пропозиції законопроекту не відповідають вимогам Конституції України щодо порядку призначення на посаду Генерального прокурора.

Крім того, положення вищенаведених документів ЄС, Ради Європи, Дорожньої карти з питань верховенства права також не містять рекомендацій або вимог щодо впровадження процедури призначення Генерального прокурора виключно за результатами діяльності спеціальної конкурсної комісії.

У запропонованих законопроектом змінах до статті 213 Регламенту Верховної Ради України передбачено, що після включення питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві до порядку денного сесії Верховної Ради, створюється тимчасова слідча комісія для перевірки наявності підстав для висловлення недовіри, визначених Законом України «Про прокуратуру». У разі, якщо тимчасова слідча комісія встановила у своєму звіті відсутність підстав для висловлення недовіри, або не подала звіт Верховній Раді у визначений Верховною Радою строк, питання про висловлення недовіри

⁵ Рішення Конституційного Суду України від 8 жовтня 2008 року № 21-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04#Text>

Генеральному прокуророві *виключається з порядку денного сесії Верховної Ради* головуючим на пленарному засіданні.

Вбачається, що пропонований порядок висловлення недовіри Генеральному прокурору, який залежить виключно від відповідного рішення тимчасової слідчої комісії, а також факту неподання нею парламенту відповідного звіту, істотно звужує повноваження Верховної Ради України, передбачені пунктом 25 частини першої статті 85 та статтею 89 Конституції України.

Згідно з ними Верховна Рада України надає згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора, висловлює недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади. Крім того, у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, а також тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес; висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

При цьому ані Конституція України, ані спеціальний Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» не містять положень щодо обов'язкового характеру для Верховної Ради України рішень та інших результатів діяльності тимчасових слідчих комісій.

У законопроекті статтю 63 Закону України «Про прокуратуру», що передбачає порядок звільнення з посади Генерального прокурора, запропоновано доповнити такою підставою, за наявності яких Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору, як «невиконання або неналежне виконання Генеральним прокурором своїх повноважень, визначених Законом України «Про прокуратуру» та іншими законами України».

Вимоги правової визначеності закону та необхідність дотримання процедурних гарантій під час притягнення до дисциплінарної відповідальності Генерального прокурора обумовлюють необхідність максимальної конкретизації дій та обставин, які охоплюються поняттями «*невиконання*» та «*неналежне виконання*» Генеральним прокурором своїх повноважень, передбачених законом.

Визначення на законодавчому рівні конкретних, диференційованих підстав для різних стягнень відповідатиме правовим засадам забезпечення прав будь-яких осіб, що притягуються до відповідальності. Тому у вказаному Законі доцільно зазначити, які конкретні діяння тягнуть за собою застосування до Генерального прокурора певних дисциплінарних стягнень. У запропонованій редакції така норма під час її застосування може призводити до свавільних, неправових рішень щодо притягнення до відповідальності Генерального прокурора.

Отже, вищезначені положення досліджуваного законопроекту не повною мірою узгоджуються із встановленими Законом України «Про правотворчу діяльність» вимогами щодо повноти, правової визначеності та системності змісту нормативно-правового акта, відповідності його положень Конституції України та іншим законам. У подальшому це суттєво ускладнить реалізацію законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягнення проголошеної в ньому мети щодо удосконалення законодавства про порядок призначення та звільнення Генерального прокурора, приведення законодавства України про прокуратуру у

відповідність з міжнародними та європейськими правовими стандартами у вказаній сфері суспільних відносин.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його реалізація не призведе до збільшення додаткових витрат з Державного бюджету. Проте, запровадження пропонованої постійно діючої спеціальної Конкурсною комісії з об'єктивною необхідністю вимагатиме значних додаткових бюджетних витрат для забезпечення її діяльності. Незважаючи на це, у супереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

Висновки

Попри актуальне значення законопроекту, він містить істотні ризики запропонованих положень, що не відповідають Конституції України, не повною мірою узгоджуються з усталеними вимогами законодавчої техніки щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта. Зазначені ризики в подальшому перешкоджатимуть належній реалізації законопроекту, тому відповідні положення підлягають коригуванню.

На розгляді Верховної Ради України наразі перебувають законопроекти за реєстр. № 3062, № 9452, № 9452-1, які доречно розглядати разом із цим законопроектом.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*