

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

# Деполітизація порядку призначення і звільнення Генерального прокурора:

європейські моделі,  
конституційні аспекти  
та можливі сценарії  
для України



# Зміст

Вступ	4
1. Опис наявних проблем	5
1.1. Призначення Генерального прокурора	5
1.2. Звільнення Генерального прокурора	6
2. Євроінтеграційні зобов'язання та міжнародні стандарти	10
2.1. Призначення Генерального прокурора	10
2.2. Звільнення Генерального прокурора	12
3. Моделі держав Європейського Союзу	14
3.1. Моделі призначення Генерального прокурора	14
4. Конкурс на посаду Генерального прокурора: <i>pro et contra</i> у контексті конституційності	19
4.1. Призначення Генерального прокурора	19
5. Варіанти (сценарії) деполітизації порядку призначення і звільнення Генерального прокурора	24
5.1. Призначення Генерального прокурора	24
5.1.1 Запровадження прямого конкурсу на посаду Генерального прокурора (максимальний)	24
5.1.2 Добір кандидатів органами прокурорського врядування (поміrkований)	25
5.1.3 Консультативна участь органів прокурорського врядування (мінімальний)	28
5.2. Звільнення Генерального прокурора	29
5.2.1 Повне виключення політичного порядку звільнення через внесення конституційних змін (максимальний)	29
5.2.2 Збереження політичного порядку звільнення Генерального прокурора, що вимагатиме кваліфікованої більшості голосів народних депутатів (поміrkований)	30
5.2.3 Часткове збереження політичного порядку звільнення через уточнення процедури із залученням ТСК (мінімальний)	31
Бачення Лабораторії законодавчих ініціатив	32

# Вступ

Ця аналітична записка спрямована на підготовку змін до законодавства щодо деполітизації порядку призначення і звільнення Генерального прокурора, які є частиною євроінтеграційних зобов'язань України за розділом 23 *acquis* ЄС.

Перебіг виконання зобов'язань за цими євроінтеграційними зобов'язаннями вже був предметом оцінки Лабораторії законодавчих ініціатив у Тіньових звітах за 2023<sup>1</sup>, 2024<sup>2</sup> і 2025<sup>3</sup> роки. У цьому ж документі докладніше розглянуті міжнародні стандарти та закордонний досвід, а також різні сценарії розв'язання проблеми, включно з дослідженням проблеми конституційності порушеного питання.

В аналітичній записці розкрито такі питання, як-от: 1) опис наявних проблем; 2) євроінтеграційні зобов'язання України; 3) моделі держав Європейського Союзу; 4) проблема конституційності перегляду порядку призначення і звільнення Генерального прокурора; 5) варіанти (сценарії) виконання євроінтеграційних зобов'язань.

У Висновку Лабораторія законодавчих ініціатив висловлює власну позицію щодо шляху виконання євроінтеграційних зобов'язань, кінцевою метою яких є гарантування незалежності кожного прокурора для якісного виконання завдань публічного обвинувачення в Україні.

---

<sup>1</sup> Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році / Лабораторія законодавчих ініціатив [та ін.]. Київ, 2024. С. 137–138.

<sup>2</sup> Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» та розділу 24 «Юстиція, свобода та безпека» Звіту Європейської комісії щодо прогресу України в межах Пакета розширення Європейського Союзу у 2024 році / Лабораторія законодавчих ініціатив [та ін.]. Київ, 2025. С. 190–192.

<sup>3</sup> Перша редакція надана Європейській комісії. Оновлена редакція буде оприлюднена на початку осені 2026 року.

# 1. Опис наявних проблем

## 1.1. ПРИЗНАЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

Чинна модель призначення Генерального прокурора визначена Конституцією України та передбачає **призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора Президентом України за згодою Верховної Ради України** (далі — ВРУ) (ст. 131-1 Конституції України)<sup>4</sup>.

Така модель формально забезпечує участь двох суб'єктів публічної влади в процедурі призначення, однак не передбачає жодних елементів прозорого професійного відбору, попереднього оцінювання професійної компетентності кандидата або участі органів прокурорського самоврядування в проведенні конкурсу на меритократичних засадах, що призводить до низки системних проблем.

**1.** Процедура призначення Генерального прокурора має виражений політичний характер, оскільки ключова роль у ній належить політичним суб'єктам — Президенту України та Верховній Раді України. За відсутності законодавчо визначених критеріїв добору зростають ризики політичної залежності та сприйняття Генерального прокурора як політично афілійованої особи. Тим паче це важливо з огляду на те, що саме Генеральний прокурор розв'язує питання притягнення до кримінальної відповідальності, затримання та арешту народного депутата України, а також повідомляє йому про підозру. Тобто висловлення недовіри Генеральному прокурору певними політичними силами може бути прямим наслідком його ж зусиль у боротьбі з політичною корупцією та економічними злочинами, бенефіціарами яких є самі депутати чи пов'язані з ними особи<sup>5</sup>.

**2.** Чинне законодавство не забезпечує належного рівня прозорості процедури призначення на таку посаду. Кандидати не проходять відкритого професійного оцінювання, співбесід або публічного обговорення професійної доброчесності, бачення розвитку органів прокуратури чи управлінських компетенцій.

**3.** Відсутність інституційної участі органів прокурорського самоврядування або незалежних дорадчих структур ускладнює забезпечення професійного характеру процедури та послаблює гарантії незалежності прокуратури. Прокурорське самоврядування (прокурорська спільнота) не бере участь

---

<sup>4</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

<sup>5</sup> Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / М. Хавронюк, Є. Крапивін, Д. Писаренко; ГО «Адвокат майбутнього». 2023. С. 56.

у призначенні керівника органу та вимушена повністю підкорюватися вибору політиків.

**4.** Прокуратура з 2016 року віднесена до Розділу VIII Конституції України «Правосуддя» (окремий Розділ VII «Прокуратура» виключено), проте із часу ухвалення Конституції України у 1996 році порядок призначення в жодній із редакцій Основного Закону не змінювався, попри зміну ролі та статусу прокуратури в системі влади. Отже, додаткові гарантії незалежності, притаманні судовій владі, не були поширені на прокуратуру в повному обсязі, зокрема на Генерального прокурора.

У контексті євроінтеграційних процесів та реформи сектору правопорядку питання запровадження більш прозорості та професійної процедури призначення Генерального прокурора дедалі частіше розглядається як один із можливих механізмів посилення інституційної незалежності прокуратури та підвищення суспільної довіри.

Водночас *кваліфікаційні вимоги* до Генерального прокурора Конституцією України не встановлено. Законом України «Про прокуратуру» (ч.2 ст.40 Закону) визначено, що на посаду Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який:

- 1)** має вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років;
- 2)** володіє державною мовою;
- 3)** має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності;
- 4)** стосовно якого відсутні такі обставини, як-от визнання судом обмежено дієздатною або недієздатною особою; наявність захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; наявність незнятої чи непогашеної судимості або накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- 5)** та не має заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Цей аспект важливий у контексті подальшого аналізу порядку призначення і звільнення Генерального прокурора з погляду конституційно-правового регулювання.

## 1.2. ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

Не менш дискусійним залишається питання гарантій незалежності Генерального прокурора під час звільнення з посади.

У чинному законодавстві наявні **дві моделі** звільнення Генерального прокурора:

- 1) професійна (звільнення за порушення закону);**
- 2) політична (висловлення недовіри).**

**Професійна.** Конституція України передбачає, що дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених самою Конституцією та законом. Ст. 131-1 Конституції України передбачає, що **Генеральний прокурор звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України.**

Згідно із ч.1 ст.42 Закону України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор звільняється з адміністративної посади Президентом України за згодою ВРУ:

- 1)** у зв'язку з поданням заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;
- 2)** на підставі подання відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, або Вищої ради правосуддя;
- 3)** у разі наявності заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Ключовою тут є друга підстава — вчинення дисциплінарного проступку, що встановлено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (Комісія, КДКП) або Вищої ради правосуддя (ВРП). У першому випадку принаймні були такі спроби, але сама ж Комісія, встановивши наявність складу дисциплінарного проступку, закрила<sup>6</sup> дисциплінарне провадження за відсутності суб'єкта накладення стягнення (за загальним правилом, це прокурор вищого рівня). Щодо ВРП у Законі України «Про Вищу раду правосуддя» порядок такого звернення відсутній, а ВРП лише здійснює апеляційний перегляд рішень КДКП. Отже, професійна модель, яка мала б передбачати звільнення з підстав вчинення дисциплінарного проступку, недостатньо врегульована законодавством і не знайшла практичного застосування.

**Політична.** Водночас аналогічний за змістом правовий наслідок, як і звільнення, має **відставка Генерального прокурора через висловлення йому недовіри Верховною Радою України** (п. 25 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві включається до порядку денно-

---

<sup>6</sup> Про закриття дисциплінарного провадження щодо Генерального прокурора України Луценка Ю. В.: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 28.02.2018 № 97дп-18.

го сесії Верховної Ради за пропозицією не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, підтриманою їхніми підписами, і за яку проголосувало більше як половина народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (ч. 2 ст. 213 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»). Тобто **достатньо 150 підписів народних депутатів для ініціювання питання та 226 голосів народних депутатів (простої більшості)** для підтримання резолюції недовіри, що має наслідком відставку Генерального прокурора. Процедура передбачає виступ ініціаторів резолюції недовіри, співдоповідь від головного комітету<sup>7</sup>, якому доручено підготувати питання до розгляду, та відповіді співдоповідача на запитання та виступ самого Генерального прокурора з подальшим обговоренням протягом часу, визначеного ВРУ (ч. 3 ст. 213 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Треба також брати до уваги, що звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади або припинення повноважень Генерального прокурора на адміністративній посаді не припиняє його повноважень прокурора (ч. 3 ст. 42 Закону «Про прокуратуру»), окрім випадків подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням, порушення вимог щодо несумісності, набрання законної сили судовим рішенням про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, і набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього, — у цих чотирьох випадках він одночасно звільняється і з адміністративної посади, і з посади прокурора. Отже, дивно, що Генеральний прокурор, якому Парламент висловив недовіру (очевидно, у зв'язку з неналежним виконанням ним посадових обов'язків), може й надалі залишатися на посаді прокурора. На це звертає увагу Венеційська комісія (п. 125 Висновку щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру»<sup>8</sup>).

**Чинна конституційна модель передбачає значний політичний вплив на процедуру припинення повноважень Генерального прокурора.** У практичному вимірі це створює ризики дострокового політично вмотивованого припинення повноважень та потенційного використання механізмів звільнення як інструменту політичного впливу. Хоча в Україні процедура висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору є явищем непоширеним — востаннє вона застосовувалася у 2020 році<sup>9</sup> щодо Генерального прокурора Р. Рябошапки. Водночас політичний тиск, який полягає в погрозі висловити «резолюцію недовіри», неодноразово призводив до того, що Генеральний прокурор превентивно висловлював бажання бути звільненим за власним бажанням, що за змістом те саме, що й висловлення недовіри народними депутатами України.

---

<sup>7</sup> У чинному IX скликанні ВРУ — Комітет з питань правоохоронної діяльності.

<sup>8</sup> Висновок щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеційською комісією на її 96-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 року).

Аналіз тривалості перебування на посаді Генерального прокурора свідчить про системну інституційну нестабільність цієї посади. Протягом 2015–2026 років середня тривалість повноважень Генерального прокурора становила приблизно два роки, водночас окремі каденції були значно коротшими (зокрема менше ніж рік).

Лише за період перебування на посаді Президента В. Зеленського змінилося чотири Генеральні прокурори. З них Руслан Рябошапка перебував на посаді 6 місяців 5 днів (29 серпня 2019 року — 5 березня 2020 року); Ірина Венедіктова — 2 роки 4 місяці 1 день (17 березня 2020 року — 18 липня 2022 року); Андрій Костін — 2 роки 3 місяці 3 дні (28 липня 2022 року — 31 жовтня 2024 року), Руслан Кравченко (21 червня 2025 року — дотепер).

Така часта зміна керівництва прокуратури не відповідає принципу інституційної безперервності та негативно впливає на ефективність реалізації довгострокових реформ у сфері кримінальної юстиції.

Фактична ж можливість дострокового припинення повноважень за рішенням політичних суб'єктів створює ситуацію, за якої Генеральний прокурор не має достатніх гарантій незалежності та стабільності, що своєю чергою може впливати на ухвалення управлінських і процесуальних рішень.

Свого часу у Висновку щодо проєкту Закону «Про прокуратуру» Венеційська комісія зазначала, що оскільки Генеральний прокурор «не входить до складу уряду, парламент не повинен мати права висловлювати недовіру, що є виключно політичним інструментом. Можливо, це можна розглядати як інструмент застосування системи стримувань та противаг в організації державних органів, але виникають сумніви, що це забезпечить винесення справедливого рішення. Надмірна централізація ролі Генерального прокурора разом із залежністю Генерального прокурора від політичних органів, таким чином, перешкоджає незалежності чи самостійності прокуратури» (п. 14, 15). Справді, Уряд формується Парламентом як політичний орган, а прокуратура на час надання Венеційською комісією висновку до виконавчої влади не відносилася з огляду на окремий статус поза всіма гілками влади, а наразі так само не віднесена до системи виконавчої влади з огляду на належність до судової влади (правосуддя). Водночас Венеційська комісія категорично радила: «Скасувати вотум недовіри до Генерального прокурора» (п. 120, 195)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Про висловлення недовіри Генеральному прокурору Рябошапці Р. Г.: постанова Верховної Ради України від 05.03.2020 № 526-ІХ.

<sup>10</sup> Висновок щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеційською комісією на її 96-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 року).

## 2. Євроінтеграційні зобов'язання та міжнародні стандарти

### 2.1. ПРИЗНАЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

**Європейські стандарти<sup>11</sup> у сфері прокуратури не встановлюють єдиної обов'язкової моделі призначення генерального прокурора.** Водночас акти м'якого права послідовно наголошують на необхідності забезпечення прозорості процедури призначення, професійності кандидатів та мінімізації політичного впливу.

Важливо, щоби метод обрання генерального прокурора був таким, аби забезпечити довіру з боку суспільства, повагу судівництва та представників юридичної професійної спільноти. Тому **до процесу обрання потрібно залучати професійний неполітичний досвід.** Проте для Уряду є доречним бажати мати певний контроль за призначенням у зв'язку з важливістю належного обвинувачення в кримінальних справах для впорядкованого та ефективного функціонування держави та не бажати віддавати якомусь іншому органу, яким би він не був визначним, *carte blanche* щодо процесу обрання обвинувача. Тому пропонується розглянути **можливість створення комісії з призначення, яка б складалася з компромісних осіб, що будуть користуватися повагою громадськості та довірою з боку Уряду<sup>12</sup>.** Метод призначення Генерального прокурора має бути таким, щоб заслуговувати на довіру громадськості та повагу судової влади та адвокатури. [...] <sup>13</sup>.

Венеційська комісія, оцінюючи різні моделі призначення головних прокурорів, завжди була стурбована пошуком відповідного балансу між вимогою демократичної легітимності таких призначень, з одного боку, та **вимогою деполітизації** — з іншого. Отже, процес призначення, який передбачає участь виконавчої та/або законодавчої влади, має перевагу в тому, що надає демократичну легітимність призначенню керівника прокуратури. Однак у такому разі необхідні додаткові гарантії, щоб зменшити ризик політизації прокуратури. **Створення Ради прокурорів (Prosecutorial Council), яка відігравала б ключову роль у призначенні Генерального прокурора, можна вважати одним із найефективніших сучасних інструментів для досягнення цієї мети.** [...] <sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Під «європейськими стандартами» ми розуміємо широке коло стандартів: Ради Європи, ЄС, ОБСЄ, ОЕСР. Водночас надалі надається перевага терміну «стандарти ЄС», який містить як акти м'якого права Ради Європи (Венеційської комісії, КРЕП, GRECO тощо), так і вимоги *acquis* ЄС.

<sup>12</sup> CDL(1995)073rev. Розділ 11 (прим. документа).

<sup>13</sup> CDL-AD(2017)028, Poland — Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office. § 33.

<sup>14</sup> CDL-AD(2017)028, Poland — Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office. § 33.

Отже, питання запровадження додаткових процедурних гарантій, консультативних висновків або конкурсних механізмів потребує оцінки як з погляду європейських стандартів, так і з погляду відповідності Конституції України.

Водночас **вимога деполітизувати посаду Генерального прокурора** трапляється у звітах у межах Пакета розширення Європейського Союзу 2023–2025 років та 10 пріоритетах реформ для досягнення суттєвого прогресу в межах кластера 1 «Основи процесу вступу» спільної декларації за результатами зустрічі Єврокомісарки з питань розширення М. Кос із Віцепрем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Т. Качкою в грудні 2025 року<sup>15</sup>.

Так, один із пріоритетів реформ, який має бути втілено протягом року, полягає в **комплексному перегляді процедури добору та звільнення Генерального прокурора з метою її узгодження з найкращими європейськими практиками за участю Венеційської комісії**. Виконання завдання пріоритету потребує внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» через деталізацію процедури призначення на посаду Генерального прокурора (**визначення етапів добору, критеріїв оцінювання, механізмів перевірки доброчесності та професійної компетентності кандидатів, забезпечення публічності процесу**). Водночас про обов'язковий конкурс, його відкритий (для всіх охочих) чи закритий (лише для прокурорів або лише для прокурорів/суддів/адвокатів) тип, включення чи не включення до конкурсної комісії міжнародних експертів у вимогах ЄС не лунає — ці аспекти залишаються на розсуд національної моделі, зважаючи на історичні традиції, конституційно-правове регулювання, політичну ситуацію тощо.

Загалом у контексті України питання незалежності посади Генерального прокурора також розглядається як частина ширших євроінтеграційних зобов'язань у сфері верховенства права.

Так, до прикладу, у Звіті Європейської Комісії щодо прогресу України в межах Пакета розширення ЄС 2025 року<sup>16</sup> та Бенчмарках вступу України до ЄС за кластером 1 «Основи»<sup>17</sup> також рекомендовано протягом року скасувати положення, що дозволяють Генеральному прокурору мати право доступу до будь-яких матеріалів досудового розслідування, й утриматися від застосування цих положень до їх скасування.

---

<sup>15</sup> Спільна заява комісара Марти Кос та віцепрем'єр-міністра України Тараса Качки (Joint Statement between Commissioner Marta Kos and Deputy Prime Minister of Ukraine Taras Kachka). European Commission. 2025.

<sup>16</sup> Ukraine 2025 Report : Communication on EU enlargement policy / European Commission. Brussels, 2025.

<sup>17</sup> EU-communicated codified Benchmarks for Ukraine on Chapter 23.

Отже, **євроінтеграційні зобов'язання залишають на розсуд держави, яка саме національна модель забезпечить деполітизацію процедури добору та звільнення Генерального прокурора.** Орієнтиром для цього є найкращі національні практики, які, серед іншого, неодноразово узагальнювала Венеційська комісія Ради Європи. Їх аналіз наводиться в наступному підрозділі.

## 2.2. ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

Міжнародні стандарти та практика європейських держав не виключають можливості дострокового припинення повноважень генерального прокурора, однак **послідовно наголошують на необхідності забезпечення чітких правових гарантій незалежності цієї посади та мінімізації ризиків політично мотивованого звільнення.**

Засадничим стандартом є вимога юридичної визначеності, що полягає в законодавчому визначенні чітких підстав для звільнення генерального прокурора. Міжнародні інституції у сфері верховенства права виходять з того, що припинення повноважень керівника прокуратури не може здійснюватися довільно або виключно на основі політичної доцільності. Підстави дострокового звільнення мають бути чітко передбачені законом, **сформульовані достатньо визначено та піддаватися перевірці на предмет їх обґрунтованості**<sup>18</sup>.

Крім того, генеральний прокурор має бути **захищений від свавільного звільнення**, навіть у випадках, коли сама процедура формально передбачена законом. Це означає, що законодавство має не лише визначати суб'єкта ухвалення рішення про звільнення, а і встановлювати **вичерпний перелік підстав** дострокового припинення повноважень, процесуальні гарантії розгляду відповідного питання, **право бути заслуханим, а також можливість неупередженого оцінювання обґрунтованості** такого рішення.

У державах, де парламент бере участь у призначенні генерального прокурора, він нерідко також наділений повноваженнями щодо звільнення останнього. Водночас міжнародні стандарти наголошують, що реалізація таких повноважень має супроводжуватися справедливою процедурою розгляду підстав звільнення, включно з **правом генерального прокурора бути вислуханим та надати пояснення**<sup>19</sup>. Водночас окремо підкреслюється, що парламентська підзвітність **не має трансформуватися в політичний контроль** над процесуальною діяльністю прокуратури.

---

<sup>18</sup> CDL-AD (2021)012, Montenegro — Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organized crime and corruption. § 26.

<sup>19</sup> CDL-AD (2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II — the Prosecution Service. § 42.

Окремим міжнародним стандартом є **необхідність залучення незалежного або експертного елемента** до процедури звільнення генерального прокурора. Підкреслюється доцільність того, щоб перед ухваленням рішення про дострокове припинення повноважень компетентний **експертний орган надавав висновок щодо наявності достатніх підстав для звільнення**<sup>20</sup>. Це може бути орган прокурорського самоврядування, орган суддівського самоврядування (чи спільний орган у тих країнах, де це практикується) або незалежна комісія з кадрових питань у галузі правосуддя. Такий механізм покликаний запобігати використанню процедури звільнення як інструменту політичного впливу та забезпечувати додаткову професійну перевірку обґрунтованості зауважень до роботи генерального прокурора.

Водночас у європейській практиці застосовуються **механізми спеціального (ad hoc) оцінювання діяльності генерального прокурора**, які можуть використовуватися як підстава для ініціювання питання про його звільнення<sup>21</sup>. Проведення оцінювання спеціально створеною комісією щодо ефективності виконання повноважень керівником прокуратури є досить поширеним підходом у низці європейських країн. Зокрема, окремі реформи в цій сфері орієнтувалися на досвід Румунії, де питання оцінювання діяльності керівників прокуратури використовувалося як один з елементів механізму їхньої відповідальності.

Отже, міжнародні стандарти не заперечують можливості дострокового звільнення генерального прокурора, однак вимагають, щоб така процедура ґрунтувалася на чітко визначених законом підставах, супроводжувалася належними процесуальними гарантіями, містила незалежний професійний елемент оцінювання та не створювала ризиків політично мотивованого втручання в незалежність прокуратури.

**Українська модель** наразі **не відповідає цим вимогам**. Адже якщо Конституція України докладно визначає порядок звільнення та припинення повноважень, то для професійного порядку звільнення відсутнє чітке регулювання в Законі України «Про прокуратуру». Не дивно, що ця процедура ніколи не застосовувалася на практиці, адже порядок звернення КДКП чи ВРП до Верховної Ради України з питання звільнення Генерального прокурора в разі вчинення ним дисциплінарного проступку відсутній. Тобто **Закон не відповідає вимогам чіткості**.

Друга ж процедура, політична, яка передбачає ухвалення резолюції недовіри, містить ознаки **надмірного політичного втручання** в діяльність Генерального

---

<sup>20</sup> CDL-AD (2021)047, Republic of Moldova — Opinion on the amendments of 24 August 2021 to the law on the prosecution service. §§ 83 and 84.

<sup>21</sup> CDL-AD (2021)047, Republic of Moldova — Opinion on the amendments of 24 August 2021 to the law on the prosecution service. §§ 83 and 84.

прокурора. Хоча вона й передбачає оцінку з боку Комітету ВРУ та право Генерального прокурора бути заслуханим, проте сукупність простої більшості голосів від конституційного складу ВРУ (226 голосів) та заслуховування винятково політичних аргументів на користь припинення повноважень Генерального прокурора (без оцінки професійними органами, наприклад, прокурорського самоврядування) заполітизовують таке рішення і перетворюють на інструмент можливого тиску на Генерального прокурора.

## 3. Моделі держав Європейського Союзу

### 3.1. МОДЕЛІ ПРИЗНАЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

Міжнародні стандарти не вимагають обов'язкового проведення відкритого конкурсу саме для посади генерального прокурора. **Значна частина держав-членів ЄС зберігає політичну або змішану модель призначення.** Водночас **порядок призначення прямо залежить від місця прокуратури в системі розподілу влади** (стримування і противаг).

У країнах Європи відсутня єдина модель організації прокуратури — статус, підпорядкування та порядок призначення генерального прокурора суттєво відрізняються залежно від конституційної традиції конкретної держави. Узагальнено можна виокремити **три основні моделі організації прокуратури.**

**Перша модель** передбачає **функціонування прокуратури як частини системи виконавчої влади** — фактично як департамент при міністерстві юстиції, діяльність якого координується або контролюється міністром юстиції. У таких країнах прокуратура не розглядається як самостійна гілка чи окремий незалежний інститут, а **генеральний прокурор або прирівняна до нього посадова особа перебуває у відносинах адміністративного підпорядкування уряду.** Подібна модель характерна, зокрема, для Німеччини, Австрії.

У Німеччині федеральний генеральний прокурор призначається федеральним президентом за поданням міністра юстиції та за обов'язковою згодою Бундесрату<sup>22</sup>. В Австрії прокуратура також підпорядкована міністерству юстиції. Генеральний прокурор призначається федеральним президентом за поданням уряду, а міністр юстиції здійснює адміністративне керівництво системою прокуратури<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> [Types of legal professions. Germany.](#)

<sup>23</sup> [Bundesministerium für Justiz \(Austria\).](#)

**Друга модель** полягає в інтеграції прокуратури до системи судової влади. У межах такої моделі прокурори розглядаються як учасники судової системи, а прокуратура функціонує при судах або як частина судової гілки влади. Призначення генерального прокурора в таких державах зазвичай відбувається **за участі органів суддівського врядування або за процедурою, максимально наближеною до призначення суддів.**

Такий підхід характерний, зокрема, для Італії, Іспанії, Франції. В Італії прокурори належать до єдиного корпусу судочинства разом із суддями та користуються аналогічними гарантіями незалежності. Кадрові рішення щодо прокурорів ухвалює Вища рада судочинства. Генеральний прокурор при Касаційному суді призначається президентом Італії за рішенням Вищої ради судочинства<sup>24</sup>. Однак водночас для призначення також необхідне схвалення міністра юстиції<sup>25</sup>.

В Іспанії генеральний прокурор держави призначається королем за поданням уряду після консультацій із Генеральною радою судової влади та заслуховування кандидата парламентом<sup>26</sup>. Хоча прокуратура не є частиною суддівського корпусу, вона тісно пов'язана із системою правосуддя та функціонує при судах.

До цієї моделі також належить Франція, де прокуратура є частиною судової системи та організаційно пов'язана з судами всіх рівнів. Прокурори здійснюють свої повноваження в межах судової системи, а найвищою посадою є Генеральний прокурор при Касаційному суді, який призначається президентом республіки за пропозицією Вищої ради магістратури.

**Третя модель** передбачає існування прокуратури як **окремого незалежного інституту**, який не входить безпосередньо ні до виконавчої, ні безпосередньо до судової влади. Саме до такої моделі належить Україна, хоча *де-юре* Конституцією прокуратура віднесена до системи правосуддя, проте *де-факто* продовжує перебувати поза гілками влади, адже відповідна трансформація з 2016 року так і не відбулася. У межах цієї системи прокуратура має окрему систему органів та спеціальні гарантії незалежності.

Подібні елементи характерні також для окремих держав Центральної та Східної Європи. Наприклад, у Латвії генеральний прокурор призначається Сеймом за поданням Ради суддів після проведення повноцінної конкурсної процедури<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> [The General Prosecution Office at the Italian Supreme Court.](#)

<sup>25</sup> [The General Prosecution Office at the Italian Supreme Court.](#)

<sup>26</sup> [Spain.](#)

<sup>27</sup> [Latvia's new Prosecutor General confirmed.](#)

Кандидати на посаду генерального прокурора оцінюються на основі положення про конкурс, критеріїв оцінювання та процедури відбору кандидатів на посаду генерального прокурора, затверджених Радою суддів. У Румунії також є прямий відкритий конкурс, який оголошує міністерство юстиції щодо керівних посад у прокуратурі при Вищому касаційному суді та судочинстві, Національному антикорупційному управлінні (DNA) та Управлінні з розслідування організованої злочинності та тероризму (DIICOT)<sup>28</sup>. У результаті генеральний прокурор призначається президентом за поданням міністра юстиції після отримання консультативного висновку Вищої ради магістратури<sup>29</sup>.

В окремих державах зберігаються моделі з високим рівнем політичного впливу на прокуратуру. Так, у Чехії верховний прокурор призначається урядом за поданням міністра юстиції<sup>30</sup>, аналогічно політичний порядок збережено у Шведському королівстві<sup>31</sup>, Португалії<sup>32</sup>, Фінляндії<sup>33</sup>, Словаччині<sup>34</sup>.

**У низці держав політичне рішення поєднується з участю органів прокурорського або суддівського самоврядування.** Наприклад, у Словенії генерального державного прокурора призначає парламент за поданням уряду після отримання висновку Державної прокурорської ради<sup>35</sup>. В Ірландії спеціальний комітет на прохання голови кабінету міністрів відбирає кандидатів для призначення на посаду директора з державного обвинувачення та інформує голову кабінету міністрів про обраних кандидатів та їхню відповідність для такого призначення<sup>36</sup>. Аналогічно в Болгарії генеральний прокурор призначається президентом за поданням Вищої судової ради<sup>37</sup>.

Врешті, **в окремих країнах функції генерального прокурора історично поєднувалися з посадою міністра юстиції або перебували в тісному зв'язку з ви-**

---

<sup>28</sup> [Justice Minister Announces Picks for Top Prosecutor Posts.](#)

<sup>29</sup> [Basic Facts about the Judiciary. Romania.](#)

<sup>30</sup> [Types of legal professions. Czechia.](#)

<sup>31</sup> [Prosecutor-General of Sweden.](#)

<sup>32</sup> [Basic Facts about the Country. Portugal.](#)

<sup>33</sup> [Organisation of the judicial system. Finland.](#)

<sup>34</sup> [Constitution of the Slovak Republic.](#)

<sup>35</sup> [About the State Prosecutorial Council.](#)

<sup>36</sup> [The Attorney General and The Director of Public Prosecutions.](#)

<sup>37</sup> [Types of legal professions. Bulgaria.](#)

**конавчою владою.** Найбільш показовим прикладом є Польща, де міністр юстиції одночасно виконував функції генерального прокурора<sup>38</sup>. Така модель суттєво посилювала політичний вплив уряду на прокуратуру та **неодноразово ставала предметом критики з боку європейських інституцій і Венеційської комісії.** Адже загальна тенденція полягає у відокремленні служб публічного обвинувачення від виконавчої влади<sup>39</sup>, тож генеральний прокурор набуває максимальної незалежності, що відображено, зокрема, у гарантіях його призначення та звільнення з посади.

**Загалом процедури призначення генеральних прокурорів у більшості держав передбачають участь кількох суб'єктів — глави держави, уряду, парламенту або органів прокурорського чи суддівського врядування.**

Варто погодитися з науковцем Тімоті Вотерсом у тому, що *«(...) більшість генеральних прокурорів є політичними призначенцями певного роду, тобто їх призначають політичні сили в більш-менш дискреційному процесі. Так само часто вони можуть бути звільнені політичними силами, знову ж таки з обмежених на те підстав»*<sup>40</sup>. Іншими словами, генеральний прокурор є результатом політичного призначення, а порядок його призначення є політичним. Це жодним чином не суперечить політичній нейтральності за умови досягнення стандартів чіткості, прозорості та меритократичності порядку призначення, згаданих вище.

Водночас цей аргумент справедливий щодо **суб'єкта призначення**, який завжди лишається політичним. Але важливо враховувати, що він спирається не лише на власну думку чи думку політиків, а часто використовує **дорадчі органи** для визначення кандидатури генерального прокурора перед внесенням подання про призначення до уповноваженого суб'єкта.

Венеційська комісія зазначає, що в країнах, де генеральний прокурор обирається парламентом, очевидну небезпеку політизації процесу призначення також можна зменшити, якщо передбачити підготовку цього процесу за участі парламентського комітету, який має **враховувати поради експертів.** Використання кваліфікованої більшості для обрання генерального прокурора можна розглядати як механізм досягнення консенсусу щодо таких призначень. [...] Генерального прокурора слід призначати безстроково або на порівняно тривалий період без

---

<sup>38</sup> [Basic information about Poland.](#)

<sup>39</sup> Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О. А. Банчука. К. : Атіка, 2012. С. 56.

<sup>40</sup> Waters, T. Overview: Design and Reform of Public Prosecution Services, In — Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. 2008. P. 47.

можливості поновлення після закінчення цього періоду. Термін повноважень не має збігатися з терміном повноважень парламенту<sup>41</sup>.

Такі органи дають змогу оцінити професійність кандидата, його морально-ділові якості, професійну етику (добросовісність) та інші критерії, за якими можна порівняти різних кандидатів із професійного середовища. **Здебільшого роль дорадчого органу в країнах ЄС виконують парламентські комітети**, які мають можливість заслухати кандидата на посаду генерального прокурора перед призначенням. **Менш поширеними є випадки консультацій із зовнішніми органами** — прокурорським/суддівським самоврядуванням (Словенія, Болгарія). Це не обов'язковий конкурс із публічним відбором, а радше процедура номінації з можливими консультаціями. У поодиноких випадках йдеться про **конкурс**. Наприклад, у Латвії до парламенту кандидатуру генерального прокурора вносить Рада юстиції за результатами відкритого конкурсу<sup>42</sup>. Рада юстиції перевіряє відповідність критеріям, встановленим законом, та проводить співбесіди з усіма кандидатами. Водночас вона обирає і номінує лише одного кандидата за результатом такого конкурсу. Проте латвійська модель із залученням Ради юстиції та відкритим відбором є радше прогресивним винятком для країн Балтії та Східної Європи.

Отже, **переважно призначення генерального прокурора — це закритий або напівзакритий процес серед досвідчених прокурорів/суддів високого рівня (подекуди до консультацій залучається суддівське/прокурорське самоврядування).**

Єдиний інститут, де конкурсна модель за участю незалежної міжнародної комісії існує, — це Європейська прокуратура (EPPO)<sup>43</sup>. Призначення Європейського головного прокурора та європейських прокурорів від кожної країни відбувається виключно через спеціальну відбіркову комісію (Selection Panel). Комісія складається з 12 членів, до складу якої входять колишні члени наднаціональних судових органів, зокрема Суду ЄС, Рахункової палати ЄС та Євроюсту, а також судді національних верховних судів, старші прокурори та юристи з визнаною компетенцією. Комісія оцінює кваліфікацію, проводить співбесіду та формує обов'язковий рейтинг кандидатів. Проте Європейська прокуратура є інституцією ЄС і навряд чи може бути порівняна з національними моделями, які є предметом цього аналізу.

---

<sup>41</sup> CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II — the Prosecution Service. §§ 35–38 and 40; see also CDL-AD(2017)028, Poland — Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office. § 34.

<sup>42</sup> Latvia looks for next Prosecutor General. LSM. 10.01.2025.

<sup>43</sup> Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'). Article 14.

# 4. Конкурс на посаду Генерального прокурора: *pro et contra* у контексті конституційності

## 4.1. ПРИЗНАЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

Запровадження конкурсної процедури добору Генерального прокурора дедалі частіше розглядається як один із можливих механізмів посилення незалежності прокуратури, зниження рівня політичного впливу на посаду Генерального прокурора та підвищення суспільної довіри до органів прокуратури.

Такі пропозиції лунають у фахових публікаціях, вимогах громадянського суспільства та публікаціях у медіа. Конкурс на посаду Генерального прокурора майже став предметом державної політики: проєкт Антикорупційної стратегії (АС) на 2023–2025 роки містить такий захід, але він був вилучений під час доопрацювання. Один із проєктів Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки<sup>44</sup>, який наразі перебуває на розгляді Парламенту, також передбачає впровадження конкурсного порядку призначення Генерального прокурора. Таким є бачення НАЗК, зареєстроване народною депутаткою, водночас Уряд у своєму варіанті проєкту АС не підтримує цю ідею<sup>45</sup>.

Одним із ключових аргументів на користь конкурсної моделі є **подолання проблеми інституційної нестабільності посади Генерального прокурора** в Україні. Попри законодавчо визначений шестирічний строк повноважень, фактично жоден Генеральний прокурор за період незалежності України не завершив повну каденцію. Часті зміни керівництва прокуратури свідчать про значну залежність цієї посади від політичної кон'юнктури та поточних політичних процесів.

Хоча формально припинення повноважень Генеральних прокурорів здебільшого оформлювалося через подання заяв про відставку за власним бажанням, у більшості випадків таким рішенням передували політичні конфлікти, публічний тиск або зміна політичних пріоритетів влади. У результаті фактичний рівень захищеності Генерального прокурора від політичного впливу залишається обмеженим.

---

<sup>44</sup> Про засади державної антикорупційної політики на 2026–2030 роки: проєкт Закону від 13.05.2026 № 15230.

Очікуваний стратегічний результат 2.2.2.1. Призначення на посаду Генерального прокурора здійснюється в порядку, передбаченому Конституцією України, із залученням конкурсної комісії, яка надає рекомендації Президенту України щодо потенційних кандидатів на таку посаду.

<sup>45</sup> Експертний аналіз проєктів Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2026.

Показовою в цьому контексті є ситуація жовтня 2024 року, пов'язана зі скандалом щодо масового отримання прокурорами статусів осіб з інвалідністю та відповідних бюджетних виплат. Попри те, що значна частина відповідних рішень та практик сформувалася ще до призначення А. Костіна на посаду Генерального прокурора, саме ця ситуація стала каталізатором його політичної відставки. Такий приклад демонструє високий рівень політичної вразливості посади Генерального прокурора та тенденцію до покладення на нього персональної політичної відповідальності за системні проблеми органів прокуратури незалежно від часу їх виникнення або реального обсягу персонального впливу на відповідні процеси.

У цьому контексті **конкурсна процедура може розглядатися як інструмент посилення легітимності Генерального прокурора**. Публічний професійний добір, проведення співбесід, представлення бачення розвитку прокуратури, перевірка доброчесності та професійної репутації можуть формувати вищий рівень суспільної довіри до кандидата ще до моменту призначення.

Крім того, **конкурсна процедура потенційно може зменшити сприйняття Генерального прокурора як виключно політичної фігури**. За чинної моделі кандидат фактично визначається в межах політичних домовленостей між основними суб'єктами влади, тоді як участь незалежної конкурсної комісії або органів прокурорського самоврядування могла б посилити професійний компонент процедури.

Окремим аргументом є необхідність **забезпечення прогнозованості та інституційної стабільності у функціонуванні прокуратури**. Часті зміни генеральних прокурорів негативно впливають на реалізацію довгострокових реформ, кадрову стабільність, стратегічне планування та сталість управлінських підходів у системі прокуратури.

Крім того, запровадження конкурсної процедури потенційно дає змогу розширити коло кандидатів на посаду Генерального прокурора та **знижити ризик призначення виключно політично лояльних осіб**. Відкритий добір створює умови для участі кандидатів із різним професійним досвідом, управлінським баченням та рівнем суспільної довіри.

Однак навіть у разі запровадження конкурсної процедури остаточне рішення про призначення Генерального прокурора, з огляду на конституційну модель України, ймовірно, залишатиметься за Президентом України. Тому конкурс у такій моделі може розглядатися не як повна деполітизація процедури, а як механізм підвищення її прозорості, професійності та публічної легітимності.

**Ключовим аргументом проти конкурсного порядку добору (призначення) Генерального прокурора є його невідповідність Конституції України**. Адже в умовах воєнного стану зміни до Конституції України не можуть бути внесені, а пере-

ляд процедури призначення Генерального прокурора очікується до кінця 2026 року, тобто в умовах воєнного стану, навіть за найбільш оптимістичних сценаріїв завершення війни в Україні.

Надалі наводимо **три аргументи щодо конституційності та три аргументи щодо неконституційності** конкурсу на посаду Генерального прокурора. Вирішувати ж, чи є конкурс на Генерального прокурора конституційним, чи ні, залишаємо на розсуд читача, адже це питання професійного погляду правника. Інституту попередньої оцінки законодавчих ініціатив Конституційним Судом України немає (крім проєкту Закону про внесення змін до Конституції України), тож дізнатися майбутню позицію КСУ в разі оскарження конституційності ухвалених змін теж не видається можливим. Відповідь на питання конституційності конкурсу на посаду Генерального прокурора з боку ЛЗІ див. у розділі «Бачення Лабораторії законодавчих ініціатив».

### **Аргументи на користь конституційності (відповідності Конституції України) конкурсу на посаду Генерального прокурора:**

#### *1. Збереження дискреції суб'єкта призначення*

Конституція України визначає лише те, що прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор і те, що він призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України (ст. 131-1 Конституції України).

Водночас порядок такого призначення, кваліфікаційні вимоги до Генерального прокурора та інші аспекти цієї процедури визначаються законами України. З огляду на це Верховна Рада України може деталізувати порядок призначення Генерального прокурора, зберігши двоєдиний суб'єкт призначення — Президента України за згодою Верховної Ради України.

Дискреційне повноваження такого суб'єкта призначення може бути забезпечене тим, що за результатами конкурсу конкурсна комісія подає не менше ніж двох кандидатів, з яких може обрати Президент України за згодою Верховної Ради України, щоб його повноваження з призначення не мали характер номінального виконання рішення конкурсної комісії.

#### *2. Доктрина самообмеження*

Двоєдиний суб'єкт призначення — Президент України за згодою Верховної Ради України — є суб'єктом права законодавчої ініціативи. У разі якщо конкурсна процедура призначення Генерального прокурора впроваджується Верховною Радою України, то може бути застосована доктрина самообмеження законодавця. Водночас незалежно від того, чи ініціатором буде Парламент (тоді Президент висловлює самообмеження через незастосування вето), чи Президент (тоді Парламент акцептує самообмеження Президента) самообмеження полягає у відмові від повного обсягу дискреційного повноваження обирати будь-якого кандидата

з-поміж тих, що відповідають кваліфікаційним вимогам. Тоді будь-який варіант конкурсу з подальшим виконанням рішення конкурсної комісії буде конституційним, якщо розглядати ухвалення змін до Закону України «Про прокуратуру» крізь призму доктрини самообмеження законодавця.

### *3. Принцип «дружнього ставлення до міжнародного права»*

Конституційний Суд України неодноразово звертався до принципу «дружнього ставлення до міжнародного права»<sup>46</sup> (або «прихильного тлумачення»). С. Шевчук зазначає, що під принципом дружнього ставлення до міжнародного права слід розуміти звернення Конституційного Суду України під час здійснення інтерпретаційної діяльності до міжнародно-правових норм, зокрема ЄКПЛ, а застосування ЄКПЛ без звернення до практики ЄСПЛ неможливе<sup>47</sup>. Дію цього принципу можна відстежити, коли в процесі застосування практики ЄСПЛ КСУ виявляє суперечність між національним законодавством та міжнародно-правовими нормами, обов'язковість яких нашою державою визнано в установленому законом порядку. У такому разі, відповідно до «принципу дружнього ставлення до міжнародного права», КСУ має застосувати норму міжнародного права в такому контексті, як її тлумачить ЄСПЛ у своїх рішеннях як єдиний офіційний інтерпретатор ЄКПЛ<sup>48</sup>.

Щодо конкурсного порядку добору Генерального прокурора це означає, що впровадження конкурсного порядку в законодавство України буде імплементацією — «дружнім ставленням» — стандартів ЄС у національне законодавство. Ми вже розглянули різні шляхи впровадження стандартів ЄС через національні моделі, однією з яких, безперечно, може бути конкурсний порядок призначення Генерального прокурора. Так, Конституція України визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції України), а також незворотність європейського та євроатлантичного курсу України (Преамбула до Конституції України).

Отже, імплементація стандартів ЄС — деполітизація через впровадження меритократичного добору — у формі національної моделі конкурсних засад призна-

---

<sup>46</sup> Рішення КСУ від 01.06.2016 № 2-рп/2016 (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу).

Рішення КСУ від 08.09.2016 № 6-рп/2016 (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій).

<sup>47</sup> Шевчук С. Узгодженість практики ЄСПЛ та Конституційного Суду України. Вісник Конституційного Суду України. 2011. № 4–5. С. 122–130.

<sup>48</sup> Синицин П. М. «Дружнє ставлення до міжнародного права» як принцип застосування рішень ЄСПЛ у інтерпретаційній діяльності КСУ. Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 1. С. 344–347.

чення буде відповідати «дружньому ставленню» або «прихильному тлумаченню» до міжнародного права.

## **Аргументи проти конституційності (щодо невідповідності Конституції України) конкурсу на посаду Генерального прокурора:**

### *1. Текстуальний (конституційно-конформний)*

Текстуальний аргумент звертається до того, що Конституція України чітко окреслила межі процедури призначення Генерального прокурора: «Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України» (ст. 131-1 Конституції України). Жодних інших вимог до процедури не встановлюється, отже, жоден конкурс чи консультації, чи інший формат відходу від волі двоєдиного суб'єкта призначення неможливий.

На противагу цьому, оскільки прокуратура є частиною правосуддя, то можемо порівняти конституційно-правове регулювання призначення суддів і Генерального прокурора. Якщо йдеться про суддів (ч. 1 ст. 128 Конституції України) чи суддів КСУ (ч. 2 ст. 148 Конституції України), то Конституція України прямо передбачає конкурс на ці посади. Для Генерального прокурора конкурс не передбачений, а приклади з виконавчої влади, де існує політичний порядок призначення, нерелевантні. Отже, конституційно-конформне (мінімальне, без шкоди правопорядку — узгоджене з Конституцією) тлумачення дає змогу дійти висновку, що конкурсу на посаду Генерального прокурора немає і не може бути, адже це виключне (дискреційне) повноваження Президента та Парламенту.

### *2. Телеологічний (цільовий)*

У 2016 році Розділ VII Конституції України «Прокуратура» виключено, а Розділ VIII «Правосуддя» зазнав суттєвих змін<sup>49</sup>. Зокрема, прокуратуру віднесено до правосуддя. Водночас порядок призначення і звільнення Генерального прокурора не зазнав змін, пояснювальна записка до законопроекту та інші матеріали не відображають наміру законодавця змінити політичний порядок призначення Генерального прокурора. Водночас законодавцю був відомий Висновок Венеційської комісії щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру», міжнародні стандарти та кращі практики.

Тож із позиції телеологічного (цільового) тлумачення, тобто наміру законодавця, він і не мав на меті змінити порядок призначення Генерального прокурора. Це і є конституційно-правове регулювання, яке не може бути змінене через звуження дискреції двоєдиного суб'єкта призначення, адже такий крок мав би неконституційний характер.

---

<sup>49</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII.

### 3. Дискреційні повноваження Президента (концепція правосуддя)

Зворотний аргумент щодо місця прокуратури в системі правосуддя може бути наведений щодо неконституційності конкурсу на посаду Генерального прокурора. Він радше є поєднанням двох попередніх. Якщо конкурс на посаду судді передбачений, а Генерального прокурора — ні. Якщо Верховна Рада України нещодавно суттєво змінила Розділ VIII Конституції України «Правосуддя» (2016). Врешті, якщо Верховна Рада України повністю зберегла ключову кадрову роль Президента щодо суддів, то це є частиною системи поділу влади або системи стримування і противаг у правосудді. Президент призначає суддів, Президент бере активну роль у створенні судів — і врешті Президент призначає Генерального прокурора. Отже, його повноваження не можуть бути звужені, адже це не просто дискреційні повноваження, а система стримування і противаг, що забезпечує верховенство права в Україні.

## 5. Варіанти (сценарії) деполітизації порядку призначення і звільнення Генерального прокурора

Удосконалення процедури призначення і звільнення Генерального прокурора має декілька моделей, які відрізняються рівнем участі політичних суб'єктів, органів прокурорського врядування та незалежних конкурсних комісій. Кожна з моделей має власні переваги, ризики та різний ступінь відповідності чинній конституційній архітектурі України.

З урахуванням проведеного аналізу варто зазначити, що в питанні деполітизації порядку призначення і звільнення Генерального прокурора є два виміри: 1) якою має бути процедура призначення та звільнення Генерального прокурора за умови конституційності обмеження дискреційних повноважень Президента та Верховної Ради (конкурс, добір з обов'язковим висновком самоврядування тощо) та 2) якою має бути процедура призначення та звільнення Генерального прокурора за умови неконституційності обмеження дискреційних повноважень Президента та Верховної Ради, і чи це взагалі можливо? З урахуванням цього застереження розглядаємо можливі сценарії далі.

### 5.1. ПРИЗНАЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

#### 5.1.1 Запровадження прямого конкурсу на посаду Генерального прокурора (максимальний)

*Максимальний* варіант передбачає запровадження повноцінної конкурсної процедури добору кандидатів на посаду Генерального прокурора із законодавчо ви-

значеними етапами відбору, критеріями оцінювання та участю незалежної конкурсної комісії.

Така модель може бути побудована за аналогією з процедурами добору керівників органів правопорядку (Бюро економічної безпеки України) або антикорупційних органів. У межах цієї моделі конкурсна комісія могла б формуватися з представників органів прокурорського самоврядування, міжнародних експертів, представників громадянського суспільства та фахівців у сфері права.

**Іноземний елемент у комісії з добору може варіюватися.** Водночас модель може передбачати як: а) участь міжнародних експертів (іноземців); б) участь представників міжнародних партнерів (міжнародних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги (МТД) тощо), які можуть бути громадянами України; в) відсутність міжнародних членів комісії взагалі<sup>50</sup>.

Варіативними також є **правила ухвалення рішення** за умови участі іноземців (міжнародних представників) у конкурсній комісії. Останнім часом впроваджується модель т. зв. «переважного голосу» міжнародних експертів (за формулою «більшість голосів комісії, з яких не менше двох з-поміж міжнародних експертів» або просто «4 на 2»), ефективність якої має низку проблем<sup>51</sup>.

Варіативним також є **відкритий або закритий** характер конкурсу на посаду Генерального прокурора. Відкритий конкурс передбачає подання будь-якого кандидата з-поміж тих, які відповідають кваліфікаційним вимогам. Закритий — може передбачати можливість подання лише прокурорів або прокурорів, суддів і адвокатів («трикутник правосуддя») чи за умови попередньої згоди (оцінки) прокурорського самоврядування.

Варіативним також є **суб'єкт** проведення конкурсу — це може бути а) спеціальна комісія ad hoc (конкурсна комісія); б) може бути Вища рада правосуддя (з урахуванням її конституційного статусу в системі правосуддя); в) Рада прокурорів України як вищий орган прокурорського самоврядування в період між Всеукраїнською конференцією прокурорів.

Процедура конкурсу може містити:

- перевірку відповідності формальним вимогам;

---

<sup>50</sup> Хоча такий варіант наразі не пропонується, ми розглядаємо всі можливі альтернативи. З огляду на політичну дискусію цілком можливо, що відсутність міжнародних експертів за умови повноцінного конкурсу може бути компромісом під час голосування за відповідний законопроект у Верховній Раді України.

<sup>51</sup> Конкурсні комісії за участі міжнародних (іноземних) експертів (органи судової влади та Конституційний Суд України) : аналітичний звіт / [Лабораторія законодавчих ініціатив](#). 2026.

- аналіз професійного досвіду;
- оцінювання управлінських компетенцій;
- перевірку доброчесності;
- тестування або практичні завдання;
- проведення публічних співбесід;
- представлення кандидатами стратегії розвитку прокуратури.

За результатами конкурсу комісія могла б: або визначати одного переможця для внесення на призначення, або сформувати перелік рекомендованих кандидатів для подальшого політичного рішення Президента України та Верховної Ради України.

Основною перевагою такої моделі є високий рівень прозорості процедури та посилення професійного компонента добору. Відкритий конкурс потенційно дає змогу знизити рівень політичної залежності посади Генерального прокурора та підвищити суспільну довіру до результатів призначення.

Водночас ця модель може породжувати й низку проблем. Насамперед постає питання конституційності передачі фактичного вирішального впливу на добір Генерального прокурора конкурсній комісії, оскільки Конституція України прямо визначає суб'єктів призначення — Президента України та Верховну Раду України. Надмірне обмеження дискреції конституційних органів може розглядатися як непряме звуження їхніх конституційних повноважень. Залежно від відповідей на питання конституційності (див. розділ 4 аналітичної записки) такий варіант може розглядатися як можливий або ні.

Крім того, є ризик виникнення тривалих конкурсних процесів, що особливо критично для посади Генерального прокурора в умовах воєнного стану та потреби у швидкому ухваленні кадрових рішень.

### 5.1.2 Добір кандидатів органами прокурорського врядування (поміркований)

*Поміркований* варіант передбачає посилення ролі органів прокурорського самоврядування в процедурі добору Генерального прокурора.

У межах цієї моделі **Рада прокурорів України** могла б проводити **добір** та відбирати кандидатів для подальшого внесення Президенту України або Верховній Раді України.

Ключовою відмінністю від варіанту 5.1.1 є проведення добору за правилами, визначеними самим органом прокурорського самоврядування. Окремі елементи

цього порядку могли б бути відображені в Законі України «Про прокуратуру», але, на відміну від конкурсу, визначальні положення добору мають бути віднесені **на розсуд прокурорського самоврядування, яке з-поміж прокурорського корпусу (спільноти) добирає собі очільника.**

Наприклад, Рада прокурорів могла б:

- оголошувати добір;
- проводити оцінювання кандидатів;
- здійснювати перевірку доброчесності;
- проводити співбесіди;
- формувати перелік кандидатів, кандидатури яких вносяться для призначення;

У такому разі Президент України зберігав би конституційне право внесення кандидатури до Верховної Ради України, однак **лише з-поміж кандидатів, визначених органом прокурорського врядування за результатом добору.** Водночас **на розсуд прокурорського самоврядування залишалося б питання подання одного кандидата чи декількох кандидатів на вибір Президента України.**

Додатковим аргументом на користь потенційного залучення Ради прокурорів України до процедури добору Генерального прокурора є планове посилення інституційної спроможності органів прокурорського самоврядування в межах євроінтеграційних реформ. Так, Дорожньою картою з питань верховенства права передбачено реформування Ради прокурорів України через посилення її інституційної незалежності, перегляд її функцій та форматів роботи її членів, виокремлення в окрему юридичну особу, забезпечення власним секретаріатом.

Реалізація таких заходів потенційно дасть змогу перетворити Раду прокурорів із переважно представницького органу на повноцінну інституцію прокурорського врядування, спроможну забезпечувати організацію складних кадрових процедур, зокрема конкурсного добору кандидатів на адміністративні посади. Наявність власного секретаріату, автономного фінансування та процедурної спроможності могла б створити передумови для проведення більш незалежного та професійного конкурсу на посаду Генерального прокурора із належним рівнем організаційного та аналітичного забезпечення.

Крім того, посилення інституційної ролі Ради прокурорів узгоджується із загальноєвропейською тенденцією до розширення повноважень органів прокурорського врядування в питаннях кар'єри, дисциплінарної відповідальності та забезпечення незалежності прокуратури.

Альтернативно або додатково відповідні повноваження могли б бути надані **Вищій раді правосуддя** як конституційному органу, до складу якого входять представники як суддівського корпусу, так і прокуратури. Такий підхід міг би забезпечити більш збалансований характер процедури та зменшити ризики виключно корпоративного впливу органів прокурорського самоврядування.

Окрему роль у межах цієї моделі могла б відігравати **Етична рада при Вищій раді правосуддя**. З урахуванням її чинних повноважень щодо оцінювання професійної етики та доброчесності кандидатів до Вищої ради правосуддя, а також перевірки відповідності критеріям професійної етики та доброчесності Етична рада могла б бути залучена до перевірки кандидатів на посаду Генерального прокурора. Зокрема, такий орган міг би:

- проводити оцінювання доброчесності кандидатів;
- аналізувати декларації, спосіб життя та професійну репутацію;
- перевіряти можливі конфлікти інтересів;
- надавати висновки щодо відповідності кандидатів критеріям професійної етики.

Запровадження подібного механізму могло б частково відтворити модель, яка вже застосовувалася під час реформування органів суддівського врядування за участю міжнародних експертів та незалежних фахівців.

Така модель частково наближена до практик окремих держав ЄС, де органи прокурорського або суддівського врядування відіграють ключову роль у кадрових процедурах щодо керівництва прокуратури.

Основною перевагою цієї моделі є посилення професійної автономії прокуратури та зменшення прямого політичного впливу на процедуру добору. Крім того, саме органи прокурорського самоврядування та органи суддівського врядування мають найбільшу професійну обізнаність щодо специфіки функціонування прокуратури, вимог до кандидатів на керівні посади та критеріїв професійної доброчесності.

Додатковою перевагою потенційного залучення Вищої ради правосуддя та Етичної ради є **наявність у цих інституцій уже сформованих процедур оцінювання доброчесності та досвіду взаємодії з міжнародними експертами**. Це може сприяти підвищенню довіри до процедури та її відповідності євроінтеграційним очікуванням щодо прозорості кадрових процесів у сфері правосуддя.

Водночас така модель також має ризики. Залучення Вищої ради правосуддя до процедури добору Генерального прокурора може породжувати дискусії щодо меж компетенції цього органу, оскільки Конституція України прямо не відносить прокуратуру до сфери кадрових повноважень Вищої ради правосуддя.

Так само передача органам прокурорського врядування або органам суддівського врядування вирішального впливу на формування кандидатур може порушувати питання відповідності конституційній моделі призначення Генерального прокурора, відповідно до якої визначальна роль у процедурі належить Президенту України та Верховній Раді України.

### 5.1.3 Консультативна участь органів прокурорського врядування (мінімальний)

*Мінімальний* варіант передбачає збереження чинної конституційної моделі призначення Генерального прокурора Президентом України за згодою Верховної Ради України, однак із запровадженням додаткових консультативних процедур.

У межах такої моделі Президент України **самостійно** визначає кандидата на посаду Генерального прокурора, однак перед внесенням кандидатури має бути отриманий **консультативний висновок** Ради прокурорів України, Вищої ради правосуддя або іншого незалежного дорадчого органу, утвореного із цією метою, до складу якого входять прокурори.

Такий орган міг би:

- перевіряти відповідність формальним вимогам до посади та відповідність критеріям добросовісності;
- оцінювати професійний досвід та управлінські компетенції кандидата;
- надавати інші обґрунтовані коментарі щодо кандидата.

Водночас Президент України матиме право самостійно запитувати висновок щодо кандидата на посаду Генерального прокурора, визначеного ним самим, або за відсутності таких кандидатур чи з інших підстав визначеної Законом процедури. Рада прокурорів України або інший орган матимуть змогу самостійно пропонувати кандидатів із відповідним висновком.

Перевагою цієї моделі є те, що вона найменшою мірою втручається в чинну конституційну конструкцію повноважень Президента України та Верховної Ради України. Фактично політичні суб'єкти зберігають остаточне кадрове рішення, однак **процедура стає більш прозорою та професійною, а вплив на неї має прокурорське (прокурорсько-суддівське) самоврядування**. Тобто в громадян зростає довіра до процедури призначення Генерального прокурора, а прокурорський корпус може впливати на те, хто його очолить.

Водночас ефективність цієї моделі значною мірою залежатиме від того, чи буде Президент України враховувати висновки консультативного характеру. За умови існування реального авторитету та незалежності органу, який надаватиме висновок, формування такої традиції цілком можливе. Проте за відсутності політичної

культури врахування таких висновків консультативна процедура може перетворитися на формальність без реального впливу на результат призначення.

## 5.2. ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

### 5.2.1 Повне виключення політичного порядку звільнення через внесення конституційних змін (максимальний)

З урахуванням проаналізованих європейських стандартів висновок однозначний: звільняти Генерального прокурора з посади необхідно на **підставах, перелік яких вичерпний і відповідає принципу юридичної визначеності**. Водночас порядок звільнення Генерального прокурора може мати лише професійний характер, а не політичний.

Тут варто згадати Висновок Венеційської комісії (п. 120, 121 і 199) щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: *«До Конституції слід внести поправки, що передбачали б можливість Президентові звільнити Генерального прокурора тільки відповідно до встановлених підстав, і що Генеральний прокурор повинен мати право на справедливий судовий розгляд з питань його звільнення»*<sup>52</sup>.

Наразі це потребує двох кроків:

- 1)** вдосконалення чинної процедури звільнення Генерального прокурора з підстав вчинення ним дисциплінарного проступку або виникнення підстав несумісності — за поданням ВРП та/або КДКП;
- 2)** скасування вотуму недовіри як повноваження Верховної Ради України припинити повноваження через відставку Генерального прокурора з посади (п. 25 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

Якщо перший крок можна здійснити за умови зміни чинного правового регулювання на рівні законів України «Про прокуратуру», «Про Вищу раду правосуддя», «Про Регламент Верховної Ради України», то другий — винятково через внесення змін до Конституції України. Тож **реальне вдосконалення порядку звільнення Генерального прокурора можливе лише після припинення або скасування воєнного стану, що уможливить внесення змін до Конституції України**.

Після виключення вотуму парламентської недовіри Генеральному прокуророві, окрім його власного бажання і закінчення строку перебування на посаді, а також унаслідок несумісності та вчинення ним кримінального правопорушення, інших можливостей позбутися Генерального прокурора не залишиться. **Це зменшить політичний тиск на Генерального прокурора та посилить роль прокурорського**

---

<sup>52</sup> Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеційською комісією на її 96-му пленарно-му засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 року).

**(суддівського) самоврядування** у визначенні випадків, коли Генеральний прокурор порушує закон, включно з порушенням правил професійної етики, що підриває авторитет органів прокуратури.

### 5.2.2 Збереження політичного порядку звільнення Генерального прокурора, що вимагатиме кваліфікованої більшості голосів народних депутатів (поміrkований)

Існує варіант збереження і професійного, і політичного порядку звільнення Генерального прокурора. Якщо підстав для кримінальної або дисциплінарної відповідальності Генерального прокурора немає, то його звільнення радше має політичний характер. Тобто його дії на посаді не узгоджуються з баченням народних депутатів України. Чинний порядок<sup>53</sup>, який передбачає підтримку рішення про відставку Генерального прокурора простою більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України (226 голосів), є інструментом політичного тиску, про що зазначено в цій аналітичній записці.

За умови внесення змін до Конституції України, що передбачатимуть **прийняття вотуму недовіри Генеральному прокурору кваліфікованою більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України (300 голосів)**, політична підтримка такого рішення суттєво ускладнюється. Попри те, що порядок звільнення залишається політичним, захищеність від політичного свавілля через впровадження вимоги кваліфікованої більшості може зменшити його негативний вплив на Генерального прокурора.

### 5.2.3 Часткове збереження політичного порядку звільнення через уточнення процедури із залученням ТСК (мінімальний)

Альтернативним варіантом є зменшення політичного порядку звільнення, а саме **впровадження деталізованої процедури висловлення вотуму недовіри**. Цей сценарій може розглядатися як неконституційний крізь призму обмеження дискреційних повноважень Верховної Ради України, оскільки п. 25 ч. 1 ст. 85 Конституції України не встановлює додаткових умов чи правил висловлення вотуму недовіри.

Проте, беручи до уваги, що Верховна Рада України може самообмежити власні повноваження, ми вважаємо, що Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» може бути встановлена будь-яка процедура висловлення вотуму недовіри на розсуд самого Парламенту.

---

<sup>53</sup> Згідно зі ст. 91 Конституції України, Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією. Для вотуму недовіри Генеральному прокурору таких винятків не встановлено.

Наприклад, **особливі правила розгляду профільним комітетом** Верховної Ради України питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві (уточнення чинного порядку заслуховування) **або** віднесення цього питання на розсуд тимчасових слідчих комісій (**ТСК**).

Оскільки ТСК є колегіальним тимчасовим органом Верховної Ради України, що утворюється з-поміж народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю через проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес (ст. 1 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»), то цілком логічно віднести на розгляд ТСК питання невиконання Генеральним прокурором своїх функцій і завдань, що виходять за межі вчинення кримінального правопорушення, дисциплінарного проступку чи виникнення підстав несумісності. Тобто вивчити питання політичного характеру, що становлять суспільний інтерес.

# Бачення Лабораторії законодавчих ініціатив

З урахуванням вищевикладеного ЛЗІ переконана, що **найкращим** варіантом деполітизації порядку призначення і звільнення Генерального прокурора є **внесення змін до ст. 85, 131-1 Конституції України**, що уможливають:

**1)** звуження дискреції Президента України та Верховної Ради України через **залучення обов'язкового висновку Ради прокурорів України** про внесення пропозиції щодо одного або декількох кандидатів на посаду Генерального прокурора. Це можливо лише після внесення змін до законодавства, якими будуть виконані заходи, передбачені Урядовою Дорожньою картою з питань верховенства права на IV квартал 2026 року. Це посилить інституційну спроможність Ради прокурорів України, тобто здатність незалежно здійснювати покладені на неї функції. А саме: представництво прокурорського корпусу (спільноти), захист прокурорської незалежності, апеляційний перегляд результатів оцінювання прокурорів, активна участь в конкурсному доборі керівників органів прокуратури тощо. Водночас рішення щодо проведення конкурсу, добору чи іншої форми оцінювання кандидатів визначатиметься прокурорським самоврядуванням самостійно;

**2)** повне скасування політичного порядку звільнення (відставки) Генерального прокурора та **збереження винятково професійного порядку звільнення Генерального прокурора**, що передбачатиме вчинення Генеральним прокурором кримінального правопорушення, дисциплінарного проступку або виникнення підстав несумісності з посадою, визначених Законом.

Проте реалізація такого варіанту можлива лише за умови внесення змін до Конституції України після припинення або скасування правового режиму воєнного стану в Україні.

Водночас **перехідним** сценарієм може бути часткова деполітизація порядку призначення і звільнення Генерального прокурора в межах виконання євроінтеграційних зобов'язань. З урахуванням політичної сенситивності питання, необхідності поступу в євроінтеграції та необхідності уникнення будь-яких сумнівів у конституційності такого рішення йдеться про:

**1)** впровадження мінімального варіанту деполітизації порядку призначення Генерального прокурора — визначення на рівні законодавства обов'язковості **запиту Президентом України висновку Ради прокурорів України**<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Аналогічне застереження щодо необхідності спочатку посилити інституційну спроможність Ради прокурорів України.

**та/або Вищої ради правосуддя** перед внесенням кандидатури на посаду Генерального прокурора до Верховної Ради України;

2) оптимальним видається застосування мінімального варіанту (**часткове збереження політичного порядку звільнення через уточнення процедури із залученням механізму тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України**) як за можливості змін до Конституції України, так і у випадку неможливості їх внесення. Обґрунтуванням такого бачення є необхідність збереження політичного порядку призначення, взаємопов'язаного із політичним порядком звільнення, який має зберігатися.