

Неофіційний переклад з англійської на українську мову.¹



КРЄП(2024)7

м. Страсбург, 29 жовтня 2024 року

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА
ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОКУРОРІВ
(КРЄП)**

**Висновок КРЄП № 19 (2024 р.)
щодо організації діяльності органів прокуратури
для забезпечення їхньої незалежності та неупередженості**

¹ Переклад здійснено в межах проекту Ради Європи «Зміцнення прав людини в системі кримінальної юстиції України», який є частиною Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 рр.

I. Вступ

1. Відповідно до мандату, наданого Комітетом міністрів (Ради Європи), Консультативна рада європейських прокурорів (КРЕП) підготувала цей Висновок щодо організації діяльності органів прокуратури для забезпечення їхньої незалежності та неупередженості, а також для підвищення ефективності їхньої роботи.
2. У КРЕП раніше наголошувалося, що незалежність і автономія органів прокуратури є невіддільною похідною незалежності правосуддя. Отже, слід заохочувати загальну тенденцію до посилення незалежності та реальної автономії органів прокуратури², щоб уникнути можливого політичного тиску.
3. КРЕП уже розроблено низку стандартів щодо незалежності та неупередженості прокурорів, зокрема стосовно органів прокурорського самоврядування. Тема цього Висновку була обрана КРЕП, щоб, відштовхуючись від цих основ, розглянути питання того, як незалежність і неупередженість органів прокуратури можуть бути забезпечені й посилені через ефективну організацію їхньої діяльності.
4. Цей Висновок враховує різноманітність правових систем і моделей, що діють у Європі, і зокрема той факт, що в багатьох правових системах органи прокуратури мають сувору ієрархічну структуру на чолі з генеральним прокурором³. Унаслідок цього незалежність і неупередженість органів прокуратури значною мірою залежать від того, наскільки незалежними та неупередженими є вище керівництво, а також від ролі окремих прокурорів. Водночас це також стосується, з відповідними змінами, систем, де така сувора ієрархія відсутня.
5. Відповідно, цей Висновок досліджує ключову роль генеральних прокурорів в управлінні органами прокуратури як спосіб забезпечення їхньої незалежності та неупередженості, і з цією метою також висвітлює важливість їхньої власної незалежності та неупередженості, зокрема прозорість процедури призначення/обрання, тривалість строку перебування на посаді, а також гарантії щодо їхнього звільнення та захисту від будь-яких форм неналежного втручання в їхню роботу.
6. Цей Висновок враховує Рекомендацію Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», Рекомендацію Rec(2012)11 Комітету міністрів «Про роль публічних обвинувачів поза межами системи кримінальної юстиції» та попередні Висновки КРЕП, зокрема Висновок № 7 (2012 р.) «Про управління ресурсами органів прокуратури», Висновок № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», включно з

² Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», Римська хартія, пункт IV.

³ Цей Висновок використовує узагальнений термін «генеральний прокурор» для позначення голів органів прокуратури, незалежно від офіційних назв цієї посади в різних правових системах (наприклад, головний прокурор, керівник публічного обвинувачення тощо). КРЕП також усвідомлює, що генеральні прокурори за певних умов і в конкретних випадках можуть потребувати делегувати частину своїх повноважень, а також визнає, що існують системи без ієрархічного підпорядкування одному голові органу прокуратури.

Римською хартією, Висновок № 13 (2018 р.) «Про незалежність, підзвітність та етику прокурорів», а також Висновок № 18 (2023 р.) «Про ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування». Крім того, цей Висновок враховує відповіді членів КРЕП в анкеті щодо організації діяльності органів прокуратури для забезпечення їхньої незалежності та неупередженості.

7. Крім того, цей Висновок бере до уваги таке: Висновок Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) № 19 (2016 р.) «Про роль голів судів», відповідну практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), звіти Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), документи Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ), результати Четвертого раунду оцінювання Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) щодо роботи прокурорів, Звіт щодо ходу виконання Плану дій Ради Європи на 2016–2021 роки з посилення незалежності та неупередженості судової влади Європейського комітету з правового співробітництва (CDCJ).
8. Цей Висновок також ґрунтується на матеріалах міжнародних організацій, які не входять до Ради Європи, зокрема на документах моніторингових органів ООН, звітах Спеціального доповідача ООН з питань незалежності суддів і адвокатів, стандартах професійної відповідальності та основних обов'язках і правах прокурорів, викладених у заявах Міжнародної асоціації прокурорів (МАП), дослідженні Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо антикорупційних реформ у Східній Європі та Центральній Азії (2016–2019 рр.) та звіті Європейської мережі рад правосуддя (ЄМРП) про незалежність і підзвітність прокурорів (2014–2016).
9. КРЕП висловлює подяку своїй президентці пані Яні Зезуловій (Jana Zezulova) (Чехія) за її вагомий внесок і підтримку під час підготовки та прийняття цього Висновку.

II. Мета й сфера застосування Висновку

10. У КРЕП постійно наголошується на важливості забезпечення належних умов для роботи прокурорів, що давали б їм змогу виконувати професійні обов'язки в рамках ефективного правового та організаційного середовища. З цією метою органам прокуратури слід надати можливість оцінювати свої технологічні та кадрові потреби⁴, узгоджувати бюджети, самостійно приймати рішення про використання коштів та робити це ефективно і прозоро. Якщо органи прокуратури отримують право управляти власними ресурсами, вони мають використовувати сучасні інструменти управління, забезпечувати ефективність і прозорість, а також проходити відповідну підготовку⁵. Ефективна організація діяльності є ключовим чинником для раціонального використання виділених ресурсів.

⁴ Рамкова конвенція Ради Європи про штучний інтелект, права людини, демократію та верховенство права (ухвалена 17 травня 2024 року) є першим юридично зобов'язуючим міжнародним договором у цій галузі. Її мета — гарантувати, що діяльність, у якій використовується штучний інтелект, здійснюється у повній відповідності до прав людини, демократичних принципів і верховенства права.

⁵ Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», Римська хартія, пункт XIX.

11. У цьому контексті, попри різноманітність правових систем у Європі, КРЕП наголошує, що всі вони мають спільну необхідність забезпечення незалежності та автономії органів прокуратури для ефективного й неупередженого функціонування та прийняття ними рішень⁶.
12. При цьому, з огляду на наявні відмінності між правовими системами, цей Висновок визнає центральну роль, яку відіграють генеральні прокурори в організації діяльності органів прокуратури. Вони не лише представляють цю установу, але й виступають основними гарантом її незалежності та автономії. Сюди також входить підтримання функціональної незалежності та неупередженості окремих прокурорів.
13. Зважаючи на те, що загальною рисою більшості органів прокуратури є ієрархічна структура, особливо важливо, щоб генеральні прокурори були повністю незалежними та неупередженими на практиці, а також сприймалися як такі. Це є критично важливим для забезпечення незалежності та автономії органів, якими вони керують і за які несуть відповідальність.
14. Забезпечити незалежність генеральних прокурорів можна багатьма за низкою важливих напрямів. Найважливішими характеристиками є об'єктивні критерії придатності кандидатів та їхня меритократична спеціалізація, прозорість процедур, що регулюють їхнє призначення/обрання, тривалість терміну повноважень, а також гарантії, що стосуються звільнення та захисту від будь-якого недоречного втручання в їхню роботу. Усі ці аспекти мають значний вплив на загальну незалежність органів прокуратури та їхню неупередженість у прийнятті рішень.
15. З огляду на викладене, ґрунтуючись на принципах, уже визначених КРЕП щодо функціонування органів прокуратури, цей Висновок аналізує ключову роль генеральних прокурорів у забезпеченні незалежності та неупередженості своїх установ як зовнішньо, так і внутрішньо, через ефективну та прозору організацію їхньої діяльності.
16. Висновок також враховує наявні стандарти інших органів та інституцій Ради Європи і за її межами, розглядаючи їх у поєднанні з рекомендаціями КРЕП з метою надання загальних вказівок державам-членам. З цією метою у Висновку висвітлені такі основні аспекти:
 - процедура призначення/обрання та тривалість повноважень генеральних прокурорів, гарантії звільнення та захист від недоречного втручання в їхню роботу як гарантія незалежності;
 - роль генеральних прокурорів у забезпеченні незалежності та неупередженості органів прокуратури, зокрема через управління фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами у їхніх установах (як прокурорами, так і персоналом органів прокуратури, включно з тими, хто має статус державних службовців);

⁶ Висновок КРЕП № 18 (2023 р.) «Про ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування», пункт 16

- можливу роль інших посадовців, які займаються управлінням в органах прокуратури, залежно від правової системи держав-членів.
17. У Висновку надані відповідні рекомендації, що враховують різні підходи до організації діяльності органів прокуратури в державах-членах. Водночас автори утримуються від висловлення преференцій, натомість акцентуючи на важливості дотримання принципів роботи для збереження незалежності та неупередженості прокурорів. Зокрема, у Висновку взято до уваги, що:
- у різних юрисдикціях органи прокуратури можуть бути частиною централізованих систем, у яких усією діяльністю керує центральний орган — зазвичай Офіс Генерального прокурора, або в децентралізованих системах, де регіональні органи прокуратури чи різні прокурорські органи мають внутрішню автономію у своєму управлінні, або в системі, що поєднує в собі риси обох таких моделей;
 - в окремих державах-членах управління органом прокуратури може бути доручене конкретному посадовцю (наприклад, генеральному прокурору, головному прокурору чи керівнику публічного обвинувачення);
 - в інших державах-членах управління органом прокуратури може бути доручене органу (наприклад, раді прокурорів або іншому прокурорському органу самоврядування чи конкретному відділу в межах установи, а не конкретному посадовцю);
 - у деяких державах-членах завдання та функції, пов'язані з управлінням органом прокуратури, можуть бути розподілені між різними головними прокурорами або різними посадовцями чи органами;
 - Дотримання принципів, закріплених у Європейській конвенції з прав людини та судовій практиці Європейського суду з прав людини, спрямованих на збереження незалежності прокурорів, є надважливим.
18. Оскільки концепція незалежності тісно пов'язана з питанням підзвітності, останнє також розглядається у цьому Висновку. У цьому контексті Висновок ґрунтується на ідеї, що органи прокуратури повинні регулярно публічно звітувати про свою діяльність загалом і, зокрема, про те, як виконувалися їхні пріоритети⁷.
19. У Висновку визнається, що через такі чинники, як навантаження та кількість працівників органу прокуратури, генеральні прокурори можуть потребувати делегування деяких функцій і завдань своїм заступникам або іншим високопосадовцям у межах установи. Навіть якщо функції управління виконуються цими посадовими особами замість генерального прокурора, стандарти, викладені у цьому Висновку, залишаються чинними з відповідними змінами (*mutatis mutandis*).

⁷ Рекомендація Rec(2000)19 Комітету міністрів «Про роль прокуратури у системі кримінальної юстиції», пункт 11.

III. Забезпечення ролі генеральних прокурорів як гарантів незалежності прокуратури через організацію діяльності органів прокуратури

20. Незалежність і неупередженість генеральних прокурорів досягаються завдяки поєднанню кількох важливих чинників, які висвітлено в цьому розділі.
21. По-перше, ключове значення мають прозорість, об'єктивні критерії придатності кандидатів і виключення недоречного втручання в процедури призначення/обрання генеральних прокурорів, а також гарантії щодо звільнення і захист від недоречного втручання в їхню роботу. У цьому контексті також критично важливо чітко визначати термін їхніх повноважень.
22. Функції та завдання генеральних прокурорів розглядаються окремо, підкреслюючи, що вони повинні бути чітко визначені, бажано у національному законодавстві на найвищому рівні, і за потреби доповнені додатковим регулюванням для забезпечення прозорості, а також незалежного й неупередженого функціонування органів прокуратури.
23. Отже, у цій частині Висновку узагальнені та детальніше пояснені відповідні стандарти, а також надані рекомендації державам-членам у цій сфері.

A. Забезпечення незалежності генеральних прокурорів через призначення/обрання, термін повноважень і гарантії дострокового звільнення

24. Призначення/обрання генеральних прокурорів повинно бути не лише прозорим, відповідати встановленим об'єктивним критеріям відбору кандидатів і бути вільним від недоречного втручання на практиці, але й сприйматися таким з боку судових і прокурорських спільнот, а також суспільством в цілому. Це важливо для формування не лише довіри всередині системи судочинства і прокуратури, але й, що важливіше, довіри громадськості до системи правосуддя.
25. Так само, як і щодо суддів, статус, незалежність, процедура призначення, кар'єрне зростання (включно з оцінюванням діяльності), звільнення та дисциплінарні заходи щодо прокурорів повинні бути чітко встановлені національною правовою системою та регулюватися прозорими й об'єктивними критеріями. Це особливо важливо для генеральних прокурорів, з огляду на їхню ключову роль в управлінні органами прокуратури.
26. Незалежність і неупередженість генеральних прокурорів також повинні забезпечуватися завдяки поєднанню кількох чинників. Серед таких чинників — тривалість повноважень, гарантії щодо звільнення та захист від недоречного втручання в їхню роботу. Це важливо не лише для гарантування незалежності, але й для забезпечення стабільності, сприяння підзвітності, підвищення довіри суспільства та сприяння професійному розвитку в системі прокуратури.

1. Призначення/обрання генеральних прокурорів

27. У КРЕП раніше зазначалось, що спосіб призначення генеральних прокурорів відіграє значну роль у системі, яка гарантує належне функціонування органів прокуратури⁸, зокрема у забезпеченні їхньої незалежності та неупередженості.
28. КРЕП відзначає різноманітність правових систем і моделей у Європі, які спричиняють різні підходи до призначення/обрання генеральних прокурорів та визначення терміну їхніх повноважень. Ці підходи можуть передбачати участь парламенту, органів, відповідальних за прокурорське самоврядування⁹, у процесі відбору, або ж рішення глави держави та/або уряду. КРЕП погоджується з позицією Венеціанської комісії, яка наголошує на важливості забезпечення належного балансу між вимогою демократичної легітимності таких призначень, з одного боку, та необхідністю деполітизації, з іншого¹⁰.
29. Якщо уряди мають певний контроль над призначенням генеральних прокурорів, важливо, щоб метод відбору забезпечував довіру та повагу як з боку суспільства, так і з боку членів судової та прокурорської спільнот і адвокатури¹¹.
30. КРЕП розуміє зацікавленість урядів у збереженні певного контролю над призначенням/обранням генеральних прокурорів у деяких правових системах через вирішальну роль органів прокуратури у реалізації національної політики у сфері кримінального права. На думку КРЕП, одним зі способів зменшення ризику політизації є мінімізація ролі виконавчої влади в призначенні/обранні генеральних прокурорів або впровадження значущих гарантій для цього процесу. Це може бути досягнуто різними засобами, зокрема залученням органів прокурорського самоврядування¹², таких як ради прокурорів, якщо вони існують, або інших незалежних органів (зокрема, органів законодавчої влади) до процесу відбору та/або висування кандидатів¹³.

⁸ Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 55; Звіт Венеціанської комісії «Про європейські стандарти незалежності правосуддя. Частина II — Органи прокуратури», CDL-AD(2010)040, 3 січня 2011 року, пункти 34–35.

⁹ У цьому контексті у Висновку КРЕП № 18 (2023 р.) підкреслено, що слід приділяти особливу увагу інституційній значущості рад прокурорів — незалежно від того, чи діють вони як окремі органи, чи є частиною рад правосуддя, відповідальних як за суддів, так і за прокурорів, — або інших органів, що займаються прокурорським самоврядуванням.

¹⁰ CDL-AD(2015)039, Спільний висновок Венеціанської комісії, Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (OSCE/ODIHR) щодо проекту змін до Закону Грузії «Про прокуратуру», пункти 19, 20 та 27.

¹¹ Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 56; Звіт Венеціанської комісії «Про європейські стандарти незалежності правосуддя. Частина II — Органи прокуратури», CDL-AD(2010)040, 3 січня 2011 року, пункт 37; Рада з прав людини ООН, Звіт Спеціального доповідача з питань незалежності суддів і адвокатів Габрієли Кнаул (Gabriela Knaut), A/HRC/20/19, 7 червня 2012 року, пункт 65.

¹² Якщо такі органи залучені, до їхніх висновків потрібно ставитися серйозно. Якщо це дозволяє національне законодавство та практика, такі висновки повинні мати переважну силу. Якщо органи виконавчої влади їх не враховують, вони повинні надати обґрунтування для такого рішення.

¹³ Як зазначила Венеціанська комісія, процедура обрання генерального прокурора кваліфікованою більшістю може розглядатися як механізм сприяння широкому консенсусу щодо

31. Ще одним способом зниження ризиків політизації, як реальної, так і сприйманої, є забезпечення прозорості процедури відбору генеральних прокурорів. У Висновку КРЕП підкреслюється важливість практики встановлення критеріїв придатності для кандидатів на посаду генерального прокурора, які є об'єктивними, прозорими та базуються на реальних заслугах.
32. У Висновку також йдеться про те, що такі критерії можуть відрізнятися в різних державах-членах через розбіжності в правових системах і традиціях. Однак важливо, щоб критерії придатності були попередньо визначені або безпосередньо законодавством, або інституцією, якій закон надав відповідні повноваження. Це гарантує, що критерії не будуть змінені для усунення або підтримки певних кандидатів на основі політичних міркувань або інших неправомірних інтересів.
33. Наголошується, що незалежно від типу правової системи, завжди потрібно перевіряти, чи мають кандидати на посаду генерального прокурора необхідну компетентність у сфері права та рішучість, а також чи вони повністю усвідомлюють необхідність захисту та підтримки незалежності прокуратури, наприклад, шляхом запобігання можливому конфлікту інтересів. Крім того, основною вимогою має бути відповідна юридична підготовка і професійний досвід, щоб гарантувати здатність кандидатів ефективно керувати органами прокуратури. У Висновку також вказується на важливість заслуг кандидатів, зокрема їхній досвід, доведені управлінські та інші навички. Зазначені вище критерії у сукупності є ключовим для оцінки здатності кандидата забезпечувати незалежність і неупередженість органів прокуратури. Якщо це можливо відповідно до правової системи держави, передбачається, що процес відбору та формування списку кандидатів може підлягати судовому перегляду¹⁴.

2. Строк повноважень генеральних прокурорів та гарантії щодо їхнього дострокового звільнення

34. У Висновку КРЕП зазначено, що генеральні прокурори мають призначатися/обиратися або на достатньо тривалий період, або на постійній основі, щоб забезпечити їхнє утримання на посаді та виключити їхню залежність від політичних змін¹⁵. Їхнє призначення/обрання та припинення повноважень повинні регулюватися законодавством на максимально високому рівні та відповідно до чітких процедур¹⁶.
35. Крім того, КРЕП ще раз висловлює свою стурбованість щодо дострокового звільнення генеральних прокурорів (тобто до закінчення строку їхніх повноважень)¹⁷.

таких призначень. Звіт «Про європейські стандарти незалежності судової системи. Частина II — Органи прокуратури», прийнятий Венеціанською комісією на її 85-й пленарній сесії (Венеція, 17–18 грудня 2010 року), пункт 87(3).

¹⁴ Після призначення/обрання та протягом строку перебування на посаді генеральні прокурори не повинні займатися політичною діяльністю.

¹⁵ Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 56.

¹⁶ Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 52.

¹⁷ Це не повністю відповідає пунктам 34 і 36 цього Висновку.

Незалежність прокурорів передбачає їхній захист від свавільного або політично мотивованого звільнення. Це стосується усіх прокурорів, особливо для генеральних.

36. Якщо національною правовою системою допускається дострокове звільнення, умови, за яких це можливо, повинні бути чітко визначені¹⁸ та базуватися лише на зрозумілих і об'єктивних підставах¹⁹. Дострокове звільнення генеральних прокурорів має застосовуватися лише як крайній захід (*ultima ratio*) і враховувати серйозність причин. Процедура дострокового звільнення, так само як і підстави для нього, повинна бути вільною від політичного втручання, прозорою, об'ґрунтованою та публічною.
37. У КРЕП наголошується, що підстави для дострокового звільнення генеральних прокурорів не повинні бути сформульовані надто широко або нечітко, щоб не віддавати рішення на надмірний розсуд певних осіб та уникати свавільних тлумачень. Крім того, має бути чітке посилання на заборону звільнення без дотримання визначеної процедури та об'єктивних, заздалегідь встановлених критеріїв. У таких випадках політичні мотиви або особисті вподобання повинні бути заборонені.
38. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) встановив, що виконавча гілка влади не може звільняти керівників прокуратур без незалежного судового перегляду цього рішення²⁰. КРЕП підтримує можливість незалежного судового перегляду²¹ рішень будь-якого органу, що ухвалює рішення про дострокове звільнення генерального прокурора.

В. Етичні та професійні стандарти, підзвітність і дисциплінарні провадження як спосіб гарантувати незалежність генеральних прокурорів

39. У КРЕП вже підкреслювалася необхідність прийняти та оприлюднити кодекси професійної етики та поведінки, складні на основі міжнародних стандартів, розроблених Організацією Об'єднаних Націй, а також положень, викладених у Європейських настановах з етики та поведінки для державних прокурорів (Будапештські настанови), ухвалених Конференцією генеральних прокурорів Європи 31 травня 2005 року²².
40. Етичні, професійні стандарти та заздалегідь визначені норми щодо дисциплінарних проваджень, які застосовуються до генеральних прокурорів, є надзвичайно важливими для забезпечення їхньої незалежності, а також неупередженості, що,

¹⁸ Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 73; Звіт Венеціанської комісії «Про європейські стандарти незалежності правосуддя. Частина II — Органи прокуратури», CDL-AD(2010)040, 3 січня 2011 року, пункт 40.

¹⁹ ОЕСР (2020 р.), Антикору́пційні реформи у Східній Європі та Центральній Азії: прогрес і виклики, 2016–2019 рр., стор. 149, § G.

²⁰ Справа ЄСПЛ «Ковеші проти Румунії» (*Kövesi v. Romania*), № 3594/19, 5 травня 2020 року, пункти 154, 201, 205 і 208–209. Див. також справу «Бака проти Угорщини» (*Baka v. Hungary*), № 20261/12, 23 червня 2016 року, § 156–157 і 164–167.

²¹ Якщо можливо та застосовно у національній правовій системі.

²² Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 99.

своєю чергою, впливає на організації діяльності органів прокуратури та визначає загальну незалежність і неупередженість їхньої діяльності.

41. Як вже зазначалося в КРЄП, прокурори повинні у своїй роботі завжди дотримуватися найвищих етичних і професійних стандартів, поводячись неупереджено та об'єктивно²³. Крім того, стандарти та принципи прав людини передбачають, що прокурори несуть відповідальність за виконання своїх обов'язків і можуть бути піддані дисциплінарним провадженням²⁴.
42. Як і у випадку з можливістю дострокового звільнення з посади, гарантії та механізми захисту від політичного або іншого неналежного втручання в контексті дисциплінарних проваджень, що надаються національною правовою системою, застосовуються до всіх прокурорів і генеральних прокурорів.
43. У КРЄП підкреслюється, що від генеральних прокурорів очікується дотримання високих етичних цінностей і підпорядкування юридичним принципам прозорості та підзвітності протягом усього терміну їхніх повноважень.
44. Водночас КРЄП бажає ще раз наголосити, що підзвітність прокурорів не повинна заважати їхній незалежності. Хоча прокурори є незалежними, вони несуть відповідальність у випадках і у порядку, передбаченому національним законодавством²⁵. Підзвітність генеральних прокурорів є способом забезпечення того, щоб діяльність органів прокуратури велася незалежно, неупереджено та ефективно, сприяючи кращому функціонуванню системи правосуддя.
45. Надважливими для зміцнення довіри суспільства до системи правосуддя є механізми підзвітності, що забезпечують, щоб генеральні прокурори дотримувалися професійних та етичних стандартів і відповідально виконували свої обов'язки. Підзвітність зменшує ризики зловживання владою, сприяючи неупередженості та прозорості у процесі прийняття рішень.
46. Залежно від правової системи країни, держави-члени можуть розглянути можливість встановлення спеціальних етичних правил для генеральних прокурорів з урахуванням їхньої важливої управлінської ролі або забезпечення того, щоб вони підпадали під етичні вимоги, які висуваються до всієї спільноти прокурорів. У будь-якому випадку ці правила повинні бути чіткими, об'єктивними та прозорими. Вони не повинні залишати можливості для свавільного тлумачення або політичного чи іншого неправомірного втручання.
47. З цією метою будь-які можливі дисциплінарні провадження проти генеральних прокурорів у разі можливих порушень, так само як і у випадку дострокового звільнення, мають базуватися на чітких, об'єктивних і прозорих підставах. Критерії та процедури мають бути однозначно й чітко визначені національним

²³ Висновок КРЄП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», Римська хартія, пункт VI.

²⁴ Висновок КРЄП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 85; Проміжний звіт Спеціального доповідача Ради ООН з прав людини щодо незалежності суддів і адвокатів, A/65/274, 10 серпня 2010 року, пункт 60.

²⁵ Висновок КРЄП № 13 (2018 р.) «Про незалежність, підзвітність та етику прокурорів», пункт 46.

законодавством. За жодних обставин такі провадження не повинні керуватися політичними інтересами чи піддаватися будь-якого роду політичному чи іншому неправомірному втручанняю.

48. Незалежно від національної правової системи, дисциплінарні провадження проти генеральних прокурорів повинні здійснюватися незалежним, неупередженим органом, який гарантує справедливий розгляд справи та дотримання процедур. Незалежність і неупередженість у справах, що стосуються високопосадовців прокуратури, можуть бути забезпечені різними засобами, наприклад: розгляд справ окремим органом поза системою прокуратури, спеціальні гарантії незалежного прийняття рішень попри ієрархічну структуру, публічний нагляд, судовий контроль або інші заходи. У тих випадках, коли це можливо, щодо дисциплінарних проваджень може застосовуватися така ж система, що й до найвищих посадових осіб судової та прокурорської систем.

С. Управлінські функції та завдання генеральних прокурорів

49. Функції та завдання органів прокуратури варіюються в різних державах-членах через розбіжності в правових системах і традиціях. Відповідно, функції та завдання, покладені на генеральних прокурорів, в різних країнах також відрізняються. У більшості юрисдикцій на них покладено широке коло обов'язків, зокрема пов'язаних з кар'єрними питаннями прокурорів та персоналу органів прокуратури, а також управлінням різними ресурсами, які їм надані.
50. Завдання і функції, делеговані генеральним прокурорам, мають бути чітко й однозначно прописані в чинному законодавстві та нормативних актах з метою забезпечення прозорості, незалежності та підзвітності. У випадках, коли існує рада прокурорів, закон має визначати відносини між генеральним прокурором та цим органом. Слід прагнути створити справедливий баланс повноважень для досягнення більш ефективної та координованої роботи. Це забезпечить ширшу внутрішню незалежність прокурорів і водночас гарантуватиме ефективність, узгодженість і стабільність роботи органів прокуратури в судах.

1. Загальна роль генеральних прокурорів

51. Ключова роль генеральних прокурорів — забезпечувати прозору, незалежну та ефективну організацію діяльності органів прокуратури, за які вони несуть відповідальність, а також гарантувати, зокрема, незалежне та неупереджене прийняття рішень підрозділами, органами та окремими прокурорами в межах цієї інституції²⁶.
52. У випадках, коли національне законодавство та нормативні акти зобов'язують генеральних прокурорів управляти ресурсами органів прокуратури, вони також повинні забезпечувати ефективне й економічно обґрунтоване використання цих

²⁶ Як підкреслювалося в КРЕП, у всіх правових системах прокурори сприяють забезпеченню верховенства права, особливо через справедливе, неупереджене та ефективне здійснення правосуддя на всіх етапах проваджень у межах їхньої компетенції. Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», Римська хартія, Розділ I.

ресурсів. Крім того, вони мають забезпечити належне функціонування механізмів контролю та моніторингу²⁷.

53. Генеральні прокурори часто відповідають за представництво органів прокуратури в структурі державних органів у державах-членах, а також перед іноземними органами прокуратури та міжнародними організаціями. Вони повинні забезпечувати збереження інституційної незалежності та неупередженості, а також сприяти співпраці з державними установами, іншими органами й суб'єктами²⁸, не втручаючись у їхню компетенцію.

2. Роль генеральних прокурорів у питаннях трудової діяльності прокурорів та персоналу органів прокуратури

54. Незалежність і неупередженість окремих прокурорів досягається завдяки сукупності кількох важливих чинників, які висвітлено у цьому розділі з акцентом на роль генеральних прокурорів.
55. У випадках, коли генеральні прокурори беруть на себе відповідальність за питання, пов'язані з трудовою діяльністю прокурорів, повною мірою повинні застосовуватися гарантії та стандарти, встановлені відповідними документами Ради Європи, як описано в пункті 17 цього Висновку, включно з попередніми висновками КРЕП²⁹.
56. Держави-члени мають забезпечити, щоб процедури відбору прокурорів були конкурентними, заснованими на заслугах і містили гарантії захисту проти підходів, чинниками у яких є політичні або інші неправомірні міркування.
57. Так само, як і щодо суддів, статус, незалежність, процедура призначення та кар'єрне зростання прокурорів повинні бути чітко визначені законом та регулюватися прозорими й об'єктивними критеріями³⁰. У юрисдикціях, де генеральні прокурори відповідають за виконання, нагляд або будь-яку іншу роль у призначенні прокурорів (як зі статусом державних службовців, так і без нього, залежно від національної правової системи), вони повинні, у межах своїх посадових обов'язків, забезпечити, щоб таке призначення здійснювалося на основі професійних навичок, заслуг, доброчесності, етичних цінностей та інших об'єктивних критеріїв, без дискримінації за будь-якими ознаками. Слід уникати процесів призначення, які віддаються на надмірний розсуд певних осіб або відбуваються без дотримання визначених процедур.

²⁷ Висновок КРЕП № 7 (2012 р.) «Про управління ресурсами органів прокуратури», пункт 51.

²⁸ Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 112.

²⁹ Це включає, але не обмежується, гарантіями, передбаченими Рекомендацією Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінальної юстиції», Рекомендацією Rec(2012)11 Комітету міністрів «Про роль прокурорів поза межами системи кримінальної юстиції», Висновком КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», Римська хартія, та Висновком КРЕП № 13 (2018 р.) «Про незалежність, підзвітність та етику прокурорів».

³⁰ Висновок КРЕП № 13 (2018 р.) «Про незалежність, підзвітність та етику прокурорів», Рекомендація III; див. також Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», Римська хартія, пункт XII.

58. Якщо генеральні прокурори також уповноважені виконувати, контролювати чи брати участь у процесах приймання на посади персоналу органів прокуратури (як зі статусом державних службовців, так і без нього, залежно від національної правової системи)³¹, такі процеси повинні бути адаптовані до потреб органів прокуратури, бути прозорими та об'єктивними.
59. У різних юрисдикціях генеральні прокурори можуть також виконувати обов'язки, пов'язані з іншими аспектами кар'єри прокурорів, а також персоналу органів прокуратури. Ці обов'язки можуть включати проведення професійного оцінювання, підвищення, переведення, нагородження за професійні досягнення, участь у дисциплінарних провадженнях проти прокурорів, накладення дисциплінарних санкцій або виконання інших завдань та заходів.
60. Зокрема, в юрисдикціях, де генеральні прокурори уповноважені проводити, контролювати або у інший спосіб брати участь у процесах приймання на посади прокурорів чи персоналу органів прокуратури (як зі статусом державних службовців, так і без нього, залежно від національної правової системи), вони повинні забезпечити:
- як перше призначення, так і підвищення прокурорів або персоналу органів прокуратури здійснюється відповідно до чітких, точних і уніфікованих процедур і критеріїв відбору, зокрема, на основі заслуг, закріплених у законодавстві³²;
 - аспекти, пов'язані з кар'єрою прокурорів чи персоналу органів прокуратури та їхньою професією, регулюються такими прозорими й об'єктивними критеріями, як сукупність компетентності та досвіду роботи³³, не віддаючи їх на надмірний розсуд певних осіб та уникаючи особистих або інших упереджених преференцій;
 - мобільність персоналу, зокрема, ґрунтується на потребах органів прокуратури³⁴ та регулюється такими визначеними й об'єктивними критеріями, як компетентність і досвід;
 - дисциплінарні провадження проти прокурорів чи персоналу органів прокуратури регулюються національними правовими системами з метою гарантування справедливого й об'єктивного оцінювання та ухвалення рішень, які повинні підлягати незалежному судовому контролю³⁵;

³¹ Термін «персонал органів прокуратури» у межах цього Висновку охоплює всіх працівників органів прокуратури, які не мають статусу прокурора (наприклад, контрактні працівники, експерти, адміністративні та фінансові співробітники, бухгалтери, секретарі тощо).

³² GRECO, Четвертий раунд оцінювання «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів». Звіт-оцінка щодо Грузії, прийнятий GRECO на 74-й пленарній сесії (Страсбург, 28 листопада – 2 грудня 2017 року), пункт 94.

³³ Висновок КРЄП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», Римська хартія, пункт XII.

³⁴ Висновок КРЄП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 51; Рекомендація Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінальної юстиції», 6 жовтня 2000 року, пункт 5, підпункти a, b і c.

³⁵ Рекомендація Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінальної юстиції», 6 жовтня 2000 року, пункт 5, підпункт e.

- дисциплінарні санкції, накладені на прокурорів чи персонал органів прокуратури, базуються на чітких доказах і водночас є ефективними³⁶, пропорційними³⁷ та стримуючими;
- Звільнення прокурорів або персоналу органів прокуратури підлягає суворим вимогам, які у випадку з прокурорами не повинні підривати їхню незалежну та неупереджену діяльність³⁸.

3. Роль генеральних прокурорів у забезпеченні послідовного застосування законодавства та веденні справ

61. Поняття незалежності поширюється не лише на інституційну незалежність органів прокуратури, але й на функціональну незалежність їхніх структурних підрозділів та окремих прокурорів. Принцип незалежності вимагає, щоб прокурори були вільними у своїх рішеннях і захищалися від незаконного втручання, політичного тиску чи будь-якого іншого неправомірного впливу під час виконання своїх статутних обов'язків³⁹.
62. Водночас функціональна незалежність прокурорів не суперечить ієрархічній організації органів прокуратури та наданню загальних рекомендацій або директив щодо послідовного застосування законодавства. Це однаково стосується як судової практики, так і реалізації пріоритетів прокурорської діяльності⁴⁰. На генеральних прокурорів покладені основні функції в цьому процесі: вони або самостійно видають такі рекомендації чи директиви, або контролюють їхнє прийняття іншими посадовими особами органів прокуратури. Рішення щодо реалізації політики у сфері боротьби зі злочинністю повинні бути прозорими, щоб забезпечувати справедливу, послідовну та ефективну діяльність прокурорів⁴¹ у суворій відповідності до вимог законодавства.
63. У цьому контексті в КРЕП наголошується, що відносини між різними рівнями ієрархії в органах прокуратури повинні регулюватися чіткими й однозначними правилами, щоб особисті чи інші міркування не відігравали невиправданої ролі⁴². Генеральні прокурори беруть на себе ключову роль у забезпеченні того, щоб їхні установи керувалися принципами прозорості, неупередженості, ефективності та суворого дотримання закону в усіх аспектах прокурорської діяльності.

³⁶ GRECO, Четвертий раунд оцінювання «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів». Звіт-оцінка щодо Боснії і Герцеговини, прийнятий GRECO на 70-й пленарній сесії (Страсбург, 30 листопада – 4 грудня 2015 року), пункт 126.

³⁷ Рада з прав людини ООН, Звіт Спеціального доповідача з питань незалежності суддів і адвокатів Габрієли Кнаул (Gabriela Knaut), A/HRC/20/19, 7 червня 2012 року, пункт 86.

³⁸ Рада з прав людини ООН, Звіт Спеціального доповідача з питань незалежності суддів і адвокатів Габрієли Кнаул (Gabriela Knaut), A/HRC/20/19, 7 червня 2012 року, пункти 68–69.

³⁹ Висновок КРЕП № 13 (2018 р.) «Про незалежність, підзвітність та етику прокурорів», Рекомендації I-III.

⁴⁰ Висновок КРЕП № 13 (2018 р.) «Про незалежність, підзвітність та етику прокурорів», Рекомендація V.

⁴¹ Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 45.

⁴² Рекомендація Rec(2000)19 Комітету міністрів «Про роль прокуратури у системі кримінальної юстиції», пункт 9.

64. Залежно від правової системи країни, генеральний прокурор може також брати участь у розподілі справ і мати повноваження перерозподіляти справи між прокурорами. Ці процеси повинні бути справедливими та прозорими, базуватися на чітких критеріях, зокрема складності, характері чи обсязі справ, професійному досвіді, навичках, спеціалізації та завантаженості окремих прокурорів. Вони повинні відповідати вимогам неупередженості стосовно структури, обов'язків і компетенцій органів прокуратури⁴³. Рішення вищих прокурорів про вилучення справ від підлеглих прокурорів мають бути об'ґрунтованими та складатися в письмовій формі⁴⁴.
65. З огляду на розвиток процесів цифровізації роботи органів прокуратури⁴⁵, в КРЕП зазначається, що генеральні прокурори можуть використовувати свої управлінські повноваження та компетенцію для запровадження або подальшого збільшення використання сучасних технологій у роботі прокурорів, а також у процесі ведення справ та їхнього розподілу у випадках, коли це видається важливим для задоволення потреб прокуратури і підвищення ефективності її роботи. Це має відповідати відповідним інструментам, зокрема тим, що були розроблені Європейською комісією з питань ефективності правосуддя⁴⁶. У цьому контексті генеральні прокурори мають забезпечити участь прокуратури у розробці та впровадженні інформаційних систем судів, а також систем управління справами.
66. У цьому контексті на національному рівні має бути створено унікальне сховище даних і документів, а також забезпечено ефективніші, продуктивніші та простіші засоби дослідження й аналізу⁴⁷.
67. КРЕП також висвітлює важливий аспект організації діяльності органів прокуратури в Європі — можливість запровадження спеціалізації прокурорів і роль генеральних прокурорів у цьому питанні⁴⁸. З огляду на зростаючу тенденцію до спеціалізації органів прокуратури в Європі, в КРЕП підкреслюється, що всі згадані вище

⁴³ Висновок КРЕП № 9 (2014 р.) «Про європейські норми та принципи стосовно прокурорів», пункт 43.

⁴⁴ GRECO, Четвертий раунд оцінювання «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів». Звіт про відповідність щодо Грузії, прийнятий GRECO на 82-й пленарній сесії (Страсбург, 18–22 березня 2019 року), пункт 64.

⁴⁵ Тематичне дослідження КРЕП щодо цифровізації роботи органів прокуратури та міжнародної співпраці (2023 р.).

⁴⁶ Європейська етична хартія CEPEJ щодо використання штучного інтелекту в судових системах та їхньому середовищі (2018 р.); Рекомендації CEPEJ щодо подання документів до суду в електронній формі (електронне подання) та цифровізації судів (2021 р.); Рекомендації CEPEJ щодо відеоконференцій у судових провадженнях (2021 р.).

⁴⁷ Рекомендації CEPEJ щодо подання документів до суду в електронній формі (електронне подання) та цифровізації судів (2021 р.), пункт 71.

⁴⁸ Як зазначено в Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінальної юстиції», пункт 8, з метою кращого реагування на нові форми злочинності, зокрема організованої, спеціалізація має розглядатися як пріоритет, як у контексті організації роботи прокурорів, так і їхньої підготовки та кар'єрного зростання. КРЕП також висловлювався про спеціалізацію у Висновку № 9 (2014 р.) щодо європейських норм і принципів стосовно прокурорів, пункт 119, у якому зазначається, що необхідність спеціалізації прокурорів має бути пріоритетом для кращого реагування на нові форми злочинності, а також у справах, де прокурори мають компетенцію поза межами кримінального права. Це також сприятиме покращенню та спрощенню міжнародної співпраці.

принципи, які застосовуються до ролі генеральних прокурорів у забезпеченні послідовного застосування законодавства та управління справами, повинні автоматично поширюватися на спеціалізовані органи прокуратури та їхніх прокурорів.

68. Крім того, у КРЄП наголошується на важливій ролі генеральних прокурорів у зміцненні міжнародної співпраці між органами прокуратури, а також між судовими органами держав-членів, міжнародними судами та організаціями. Така співпраця може сприяти повному дотриманню міжнародних зобов'язань держав-членів, а також виконанню рішень, ухвалених міжнародними органами. У цьому контексті слід підкреслити, що всі згадані вище принципи визначення ролі генеральних прокурорів у забезпеченні незалежності та неупередженості прокуратури також повною мірою застосовуються до усіх сфер міжнародної співпраці, що стосуються органів прокуратури.

IV. Рекомендації

З огляду на те, що:

- у багатьох правових системах органи прокуратури мають ієрархічну структуру;
- генеральні прокурори відіграють центральну роль у керуванні органами прокуратури, будучи водночас основними гарантами їхньої незалежності та автономії;
- незалежність і неупередженість органів прокуратури значною мірою залежить, зокрема, від того, наскільки незалежними та неупередженими є вище керівництво, а також від ролі окремих прокурорів;

Відповідно, КРЄП погодив такі рекомендації:

1. Генеральні прокурори повинні бути повністю незалежними та неупередженими. Водночас вони мають сприйматися такими для забезпечення незалежності та автономії підпорядкованих їм органів, за діяльність яких вони несуть відповідальність.
2. Одним зі способів зниження ризику політизації є мінімізація ролі виконавчої влади у призначенні/обранні генеральних прокурорів або впровадженні значущих гарантій для цього процесу. Це може бути досягнуто різними засобами, зокрема залученням органів прокурорського самоврядування, таких як ради прокурорів, якщо вони існують, або інших незалежних органів (зокрема, органів законодавчої влади) до процесу відбору та/або висування кандидатів.
3. Для кандидатів на посаду генерального прокурора повинні бути встановлені об'єктивні, прозорі критерії придатності, засновані на реальних заслугах.
4. Генеральні прокурори мають призначатися/обиратися або на достатньо тривалий період, або на постійній основі, щоб забезпечити їхнє утримання на посаді та виключити їхню залежність від політичних змін. Їхнє призначення/обрання та

припинення повноважень повинні регулюватися законодавством на найвищому можливому рівні відповідно до чітких процедур.

5. Якщо національна правова система допускає дострокове звільнення генеральних прокурорів, застосовні умови мають бути чітко визначені. Таке звільнення завжди повинно ґрунтуватися на чітких, заздалегідь визначених та об'єктивних критеріях. Воно має бути крайнім заходом (*ultima ratio*), враховувати серйозність причин і здійснюватися за прозорою, добре обґрунтованою та вільною від політичного втручання процедурою, яка чітко комунікується для громадськості.
6. Особливо важливо, щоб підстави для дострокового звільнення не були сформульовані надто широко або нечітко, щоб не віддавати рішення на надмірний розсуд певних осіб та уникати свавільних тлумачень. Має діяти заборона на звільнення без дотримання визначеної процедури або заздалегідь визначених критеріїв, а також звільнення з політичних мотивів чи через особисті уподобання.
7. Генеральні прокурори повинні дотримуватися найвищих етичних і професійних стандартів, завжди поводитися неупереджено та об'єктивно. Під час перебування на посаді вони також мають підпадати під дію правових принципів прозорості та підзвітності.
8. Дисциплінарні провадження щодо генеральних прокурорів повинні базуватися на чітких, об'єктивних та прозорих критеріях і процедурах. Ці процедури мають бути однозначно визначені національним законодавством. За жодних обставин такі провадження не повинні керуватися політичними інтересами чи піддаватися будь-якого роду політичному чи іншому неправомірному втручанням.
9. Завдання і функції, делеговані генеральним прокурорам, мають бути чітко й однозначно прописані в чинному законодавстві та нормативних актах з метою забезпечення прозорості, незалежності та підзвітності.
10. У випадках, коли національне законодавство зобов'язує генеральних прокурорів управляти ресурсами органів прокуратури, вони мають також забезпечувати економічно обґрунтоване використання цих ресурсів.
11. Коли генеральні прокурори представляють органи прокуратури в загальній структурі державних органів у державах-членах, а також перед іноземними органами прокуратури та міжнародними організаціями, вони повинні забезпечувати збереження інституційної незалежності та неупередженості цих органів, а також сприяти їхній співпраці з державними інституціями та іншими організаціями, не втручаючись у їхню компетенцію.
12. У юрисдикціях, де генеральні прокурори відповідають за виконання, нагляд або будь-яку іншу роль у призначенні прокурорів (як зі статусом державних службовців, так і без нього, залежно від національної правової системи), вони повинні, у межах своїх посадових обов'язків, забезпечити, щоб таке призначення здійснювалося на основі професійних навичок, заслуг, доброчесності, етичних цінностей та інших об'єктивних критеріїв, без дискримінації за будь-якими ознаками. Слід уникати процесів призначення, які віддаються на надмірний розсуд певних осіб або відбуваються без дотримання визначених процедур.

13. Відносини між різними рівнями ієрархії в органах прокуратури повинні регулюватися чіткими та однозначними правилами, щоб особисті чи інші міркування не відігравали не виправданої ролі. Генеральні прокурори беруть на себе ключову роль у забезпеченні того, щоб їхні установи керувалися принципами прозорості, неупередженості, ефективності та суворого дотримання закону в усіх аспектах прокурорської діяльності.
14. Генеральні прокурори можуть впливати на розподіл справ і мати повноваження щодо перерозподілу справ між прокурорами. Усі ці процеси повинні бути справедливими та прозорими, базуватися на чітких критеріях, зокрема складності, характері чи обсязі справ, професійному досвіді, навичках, спеціалізації та завантаженості окремих прокурорів.
15. Генеральні прокурори можуть використовувати свої управлінські повноваження та компетенцію для запровадження або подальшого збільшення використання сучасних технологій у роботі прокуратури, а також у процесі ведення справ та їхньому розподілі у випадках, коли це видається важливим для задоволення потреб прокуратури і підвищення ефективності її роботи.
16. Генеральні прокурори відіграють важливу роль у зміцненні міжнародної співпраці між органами прокуратури, а також між судовими органами держав-членів, міжнародними судами та організаціями. Усі принципи визначення ролі генеральних прокурорів у забезпеченні незалежності та неупередженості прокуратури, також повністю застосовуються до усіх сфер міжнародної співпраці, що стосуються органів прокуратури.