



Порівняльне дослідження ключових аспектів самоврядування та кар'єрного просування в органах прокуратури в окремих державах-членах Ради Європи

Підготовлено Володимиром Петраковським (Україна) на основі експертизи Анни Скрябіної (щодо Латвії), Развана Гораціо Раду (щодо Молдови), Міліци Колакович-Бойович (щодо Чорногорії та Сербії), Гаї Стовічей (щодо Словенії) та Лорени Бахмаєр Вінтер (щодо Португалії)

У межах проекту Ради Європи «Зміцнення прав людини в системі кримінальної юстиції в Україні – Фаза II», що реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023-2026 роки

Грудень 2025

Думки, висловлені в цьому документі, належать авторам і не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи.

Зміст

ПЕРЕЛІК СИМВОЛІВ ТА СКОРОЧЕНЬ	3
I. КОНТЕКСТ	4
II. МЕТОДОЛОГІЯ.....	6
A. Мета дослідження	6
B. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ ТА ІНСТРУМЕНТИ	6
B. СТРУКТУРА ЗВІТІВ КРАЇН	8
III. УЗАГАЛЬНЕННЯ ПОРІВНЯЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ	11
A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування	11
B. КАР'ЄРА ПРОКУРОРІВ	12
C. ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА	13
D. ОРГАНИ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ	13
E. Висновки	14
IV. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА КРАЩІ ПРАКТИКИ	15
A. КАР'ЄРА ПРОКУРОРІВ	15
B. КАР'ЄРА ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА	27
B. ОРГАНИ САМОВРЯДУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ	36
V. ДОПОВІДЬ ПО КРАЇНАМ – ЛАТВІЯ (АННА СКРЯБІНА).....	46
A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування	46
B. КАР'ЄРА ПРОКУРОРІВ	50
B. ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА	62
D. ОРГАНИ САМОВРЯДУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ	67
VI. ДОПОВІДЬ ПО КРАЇНАМ – МОЛДОВА (РАЗВАН ГОРАЦІЮ РАДУ)	70
A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування	70
B. КАР'ЄРА ПРОКУРОРІВ	77
B. ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА	95
D. ОРГАНИ САМОВРЯДУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ	105
VII. ДОПОВІДЬ ПО КРАЇНАМ – ЧОРНОГОРІЯ (МІЛИЦА КОЛАКОВИЧ-БОЙОВИЧ)	113
A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування	113
B. КАР'ЄРА ПРОКУРОРІВ	116
B. ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА	130
D. ОРГАНИ САМОВРЯДУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ	134
VIII. ДОПОВІДЬ ПО КРАЇНАМ – СЕРБІЯ (МІЛИЦА КОЛАКОВИЧ-БОЙОВИЧ)	146
A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування	146
B. КАР'ЄРА ПРОКУРОРІВ	149
B. ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА	164
D. ОРГАНИ САМОВРЯДУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ	169
IX. ДОПОВІДЬ ПО КРАЇНАМ – СЛОВЕНІЯ (ГАЯ СТОВІЧЕЙ)	183
A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування	183
B. КАР'ЄРА ПРОКУРОРІВ	185
C. ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА	196
D. ОРГАНИ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ	199
X. ДОПОВІДЬ ПО КРАЇНАМ – ПОРТУГАЛІЯ (ЛОРЕНА БАХМАЕР ВІНТЕР)	205
A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування	205
B. КАР'ЄРА ПРОКУРОРІВ	210
B. ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА	227
D. ОРГАНИ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ	230
E. Додаток	236

Перелік символів та скорочень

КРЕП	Консультативна рада європейських прокурорів
Суд ЄС	Суд Європейського Союзу
Організація	Рада Європи
Хартія	Хартія основних прав Європейського Союзу
Конвенція	Європейська конвенція з прав людини
Суд ЄС	Європейський суд з прав людини
ЄС	Європейський Союз
Договір про ЄС	Договір про Європейський Союз
Договорів про функціонування ЄС	Договір про функціонування Європейського Союзу

I. Контекст

1. У червні 2024 року на міжурядовій конференції на рівні міністрів було офіційно розпочато переговори про вступ України до ЄС¹. Двома роками раніше Європейська Рада надала Україні статус кандидата на членство в ЄС і закликала Європейську Комісію надати звіт про відповідність України критеріям вступу².
2. У своїх першій та другій щорічних доповідях щодо України Європейська комісія, серед іншого, вже наголошувала на тому, що країна-кандидат повинна поліпшити якість механізмів відбору керівництва прокуратури та зміцнити інституційну базу для дисциплінарних процедур щодо прокурорів³. Пізніше цей акцент був перетворений на чіткі зобов'язання⁴ для України в межах програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу "Ukraine Facility"⁵.
3. Загалом, у всіх відповідних параграфах звітів Європейської комісії міститься послідовне застереження: інституційна основа органів самоврядування прокуратури все ще не є незалежною, а ці органи не мають необхідних ресурсів. Крім того, зазначається, що посада Генерального прокурора залишається політично залежною, оскільки процедури призначення та звільнення Генерального прокурора вразливі до політичного та іншого неналежного втручання, що створює ризики для незалежності та, зрештою, підриває довіру громадськості⁶. Тому, на думку Європейської комісії, ці питання необхідно вирішувати відповідно до європейських стандартів.
4. У травні цього року Кабінет Міністрів України, серед інших заходів, затвердив Дорожню карту верховенства права. Цей всеосяжний стратегічний документ окреслює комплексний набір реформ у рамках переговорного процесу щодо членства України в ЄС відповідно до переговорного розділу 23 «Судова влада та основні права» та розділу 24 «Справедливість, свобода та безпека»⁷. У Дорожній карті зазначено, що її реалізація продемонструє *«готовність України до виконання стандартів ЄС»*. При розробці Дорожньої карти Україна керувалася *acquis* ЄС, а в тих сферах, де його немає, – документами та стандартами Ради Європи, а також найкращими практиками держав-членів ЄС.
5. Дорожня карта щодо верховенства права включає низку заходів, спрямованих на вирішення питань, порушених Європейською Комісією, зокрема:

¹ ЄС розпочинає переговори про вступ України до ЄС. Джерело: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/>

² Висновки Європейської Ради, 23-24 червня 2022 року. Джерело: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/06/23-24/>

³ Звіт про Україну за 2023 рік, с. 5, 23–25. Джерело: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en ; Звіт про Україну за 2024 рік, с. 28-31. Джерело: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

⁴ План реалізації Механізму для України, с. 74-75. Джерело: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/>

⁵ Регламент (ЄС) 2024/792 Європейського Парламенту та Ради від 29 лютого 2024 року про створення Механізму підтримки України. Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>

⁶ Звіт про Україну за 2023 рік, с. 5, 23–25. Джерело: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en ; Звіт про Україну за 2024 рік, с. 28-31. Джерело: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

⁷ Дорожня карта верховенства права. Джерело (українською мовою): https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

- Проведення комплексного перегляду процедури відбору та звільнення в Генеральній прокуратурі з метою приведення її у відповідність до кращих європейських практик за участю Венеціанської комісії⁸ ;
- Проведення незалежного функціонального аудиту Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та розробка рекомендацій, спрямованих на покращення процедури відбору її членів, незалежності, ефективності та результативності⁹ ;
- Розробка та прийняття закону, спрямованого на зміцнення інституційної спроможності, автономії, незалежності та ефективності Ради прокурорів України, після консультацій з Венеціанською комісією, шляхом: - запровадження незалежної та об'єктивної процедури попереднього відбору всіх кандидатів на членство, включаючи надійну перевірку їхньої доброчесності; - перетворення на окрему юридичну особу та забезпечення фінансових, людських і технічних ресурсів для її діяльності, а також приміщень; - здійснення повноважень на постійній основі; - створення підрозділу (секретаріату) в структурі Ради прокурорів України для виконання допоміжних функцій (організаційна підтримка її діяльності); - залучення Ради прокурорів України до регулярної оцінки якості роботи прокурорів; - посилення повноважень Ради прокурорів України щодо захисту незалежності прокуратури¹⁰ ;
- Розробка та прийняття закону відповідно до європейських стандартів та після консультацій з Венеціанською комісією для забезпечення прозорого та заснованого на заслугах процесу відбору прокурорів на керівні (адміністративні) посади в Генеральній прокуратурі (голова та заступник голови підрозділу), обласних та районних прокуратур (керівник та заступник керівника прокуратури, підрозділ у її складі), що включає: - чіткі критерії оцінки кандидата на посаду, включаючи професійну компетентність та доброчесність; - прозору, конкурентну та меритократичну процедуру відбору, що включає оцінку професійної компетентності та доброчесності; - зміцнення інституційної спроможності та повноважень Генеральної прокуратури та органів прокурорського самоврядування, зокрема Ради прокурорів України, щодо відбору прокурорів на керівні (адміністративні) посади¹¹ ;
- Розробка та прийняття закону, спрямованого на вдосконалення дисциплінарної системи прокурорів та зміцнення інституційної спроможності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відповідно до рекомендацій ГРЕКО IV раунду шляхом: - внесення змін до положень про склад Комісії з метою забезпечення того, щоб більшість місць у ній займали прокурори, обрані своїми колегами; [...] - проведення незалежної та об'єктивної процедури попереднього відбору всіх кандидатів до Комісії, включаючи надійну перевірку їх професійної компетентності та доброчесності; - забезпечення Комісії автономними інституційними ресурсами, незалежними від Генеральної прокуратури, включаючи незалежний секретаріат¹² .

⁸ Див. рядок 3, пункт b) підпункту 1.1 розділу I, стор. 5.

⁹ Див. рядок 2, пункт c) підпункту 1.1 розділу I, сторінка 7.

¹⁰ Там само.

¹¹ Див. рядок 3, пункт б) підпункту 1.2 розділу I, сторінка 11.

¹² Див. рядок 2, пункт d) підрозділу 1.2 розділу I, сторінка 12.

6. Органи самоврядування прокуратури є відносно поширеними в державах-членах ЄС, тому Україна повинна оцінити політику та практику, що застосовуються цими країнами, перед впровадженням зазначених заходів Дорожньої карти верховенства права. Крім того, оцінка досвіду країн-кандидатів до ЄС, які мають подібні інституції, може надати додаткову цінну інформацію.

II. Методологія

A. Мета дослідження

7. Метою дослідження було сформулювати цілісне уявлення **про практичні аспекти функціонування органів самоврядування прокуратури та виконання ними функцій, пов'язаних з відбором і просуванням прокурорів, у тому числі на керівні посади, а також їх участь у відборі кандидатів на посаду Генерального прокурора та їх звільнення з цієї посади** в окремих державах-членах Ради Європи та Європейського Союзу, щоб допомогти Україні у впровадженні європейських стандартів та найкращої практики в цій сфері.
8. Дослідження містить інформацію про правові засади, теоретичні та законодавчі джерела, а також про практичне виконання таких функцій з урахуванням внутрішніх процедурних документів (включно з керівними принципами, методологіями, найкращими практиками), а також аналітичні матеріали про відповідні процедури та практики.

B. Методологічні принципи та інструменти¹³

9. Дослідження базується на звітах, наданих кількома міжнародними консультантами з обраних держав-членів Ради Європи. Ці країни представлені з точки зору того, що —
- a) як і Україна, мають:
 - діючі органи прокурорського самоврядування з сумісними функціями, але не змішаними (для суддів і прокурорів);
 - добре встановлені або нещодавно переглянуті/прийняті положення в законодавстві та/або процедурах для сумісних функцій.
 - b) Половина цих країн є членами Європейського Союзу, а інша половина отримала статус кандидатів у члени ЄС.
10. Від міжнародних консультантів очікувалося забезпечення точності та достовірності наданої інформації, дотримання вимог конфіденційності та докладання всіх можливих зусиль для представлення неупередженого, об'єктивного та ґрунтованого на фактах аналізу, особливо у випадках, коли вони перебували у трудових, службових або інших ділових відносинах з органом,

¹³ Ця частина є адаптацією методології дослідження, підготовленої професором Бахмаєром і використаної в «Порівняльному дослідженні дисциплінарної відповідальності та проваджень проти прокурорів у вибраних державах-членах Ради Європи» від квітня 2021 року, представленому в рамках проекту Ради Європи «Система правосуддя в Україні, що відповідає правам людини», і написаному Л. Бахмаєром Вінтером, Г. Штовічеєм, М. Вісентіном та І. Велч як репортери з країн.

що є предметом аналізу, з метою підтвердження відсутності будь-якого фактичного або уявного конфлікту інтересів.

11. Звіти міжнародних консультантів містять загальну інформацію про основи правової системи або конституційні принципи в обсязі, необхідному для кращого розуміння сфери діяльності, складу, функцій та процедур органів прокурорського самоврядування, а також кар'єри прокурорів та ролі генерального прокурора в обраній країні. Водночас теоретична та законодавча інформація повинна, перш за все, доповнювати опис того, як усі ці аспекти реалізуються на практиці.

12. Звіти про країни в першу чергу містять:

- a) Інформацію про конституційні та правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування та кар'єри прокурорів, зокрема генерального прокурора;
- b) опис процедур формування органів прокурорського самоврядування та їх внутрішнього функціонування;
- c) Аналіз практичної реалізації функцій органів прокурорського самоврядування. Для вивчення практичної реалізації функцій (кращі практики, переваги, недоліки, проблемні питання, ефективність тощо) іноземний експерт проводить інтерв'ю та консультації з членами органів прокурорського самоврядування та їхніми працівниками, прокурорами та надійними дослідниками практичних аспектів та ефективності процедур;
- d) Посилання на відповідну судову практику надаються, якщо це є корисним для пояснення практичного застосування функцій органів прокурорського самоврядування.

13. У звітах про країни зазначаються джерела наданої інформації, тобто чи базується вона на законодавчих положеннях, впливає з конституційних принципів, встановлена судовою практикою, є описом процедур та поточної практики, наведена у публікаціях або є власною оцінкою. У звітах слід виділити, які аспекти функціонування органів самоуправління прокуратури та виконання їхніх функцій є добре налагодженими, які є новими, дискусійними або слабкими, а які є частиною запланованої реформи.

14. Внутрішні процедури, що не ґрунтуються на загальнодоступних документах, а також найкращі практики, які ще не були офіційно закріплені, викладені якомога повніше та детальніше (у відповідній та дозволеній мірі). Консультантам також було запропоновано висвітлити недоліки, зокрема, навести приклади законодавства або практик, які були скасовані або виправлені судами, зокрема Верховним або Конституційним судами.

15. Це дослідження було розроблено та узагальнено Володимиром Петраковським¹⁴. Звіти по країнам були підготовлені Анною Скрябіною¹⁵ (щодо Латвії), Разваном Горатіу Радун¹⁶ (щодо Молдови),

¹⁴ Старший викладач юридичного факультету Національного університету «Києво-Могилянська академія», Київ, Україна.

¹⁵ Член Ради Європейського інституту права (ELI), співголова ELI Baltic Hub, Рига, Латвія.

¹⁶ Прокурор, Прокуратура при Вищому касаційному суді та суддя, професор, Університет економічних досліджень, Бухарест, Румунія.

Мілицею Колакович-Бойович¹⁷ (щодо Чорногорії та Сербії), Гаєю Стівічей¹⁸ (щодо Словенії) та Лореною Бахмаєр Вінтер¹⁹ (щодо Португалії).

С. Структура звітів по країнам

Загальний огляд прокуратури та її самоврядування

- 1) Коротко опишіть конституційний статус прокуратури та її ключові елементи (її місце в системі державних органів влади, функції, характер посади та роль Генерального прокурора, роль органів самоврядування прокуратури тощо). Якщо конституційні положення є обмеженими, опишіть ці аспекти на основі ключових законодавчих актів.
- 2) Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхні основні сфери компетенції, а також періоди їх створення та реформування.
- 3) Опишіть причини створення та реформування органів самоврядування прокуратури, а також те, як результати були оцінені міжнародними інституціями, насамперед Радою Європи та ЄС.

Кар'єра прокурорів

- 4) Які етапи процедури першого призначення на посаду прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?
- 5) Які критерії відбору кандидатів на посаду прокурора, які призначаються вперше, та який законодавчий акт їх визначає? Які органи, що беруть участь у процедурі відбору, оцінюють відповідність цим критеріям та яким чином?
- 6) Як забезпечується гендерна рівність у процесі призначення? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної кваліфікації)? Якщо так, то як вони реалізуються?
- 7) Опишіть обов'язкове навчання, яке мають пройти кандидати, які вперше балотуються на посаду прокурора, або новопризначені прокурори.
- 8) Як з часом функціонувала процедура першого призначення та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?
- 9) Які етапи процедури переведення прокурора на іншу посаду, зокрема на посаду вищого рівня? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?
- 10) Які критерії відбору кандидатів для переведення на вищу посаду? Які органи оцінюють відповідність цим критеріям і як?
- 11) Як процедура переведення прокурорів та відповідні критерії функціонували протягом часу? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінювали міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

¹⁷ Доктор наук, старший науковий співробітник Інституту кримінологічних і соціологічних досліджень, Белград, та голова Консультативного комітету з призначення суддів Міжнародного кримінального суду, Белград, Сербія.

¹⁸ Генеральний секретар, Секретаріат Міністерства державного управління, Любляна, Словенія.

¹⁹ Професор права, Університет Комплутенсе, Мадрид, Іспанія.

- 12) Чи мають особи право оскаржувати рішення про відмову в призначенні або переведенні (зокрема, на посади вищого рівня)? Якщо так, то на яких підставах і які результати таких оскаржень?
- 13) Які підстави та санкції передбачені для дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які етапи дисциплінарної процедури? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?
- 14) Як функціонували підстави та процедура дисциплінарної відповідальності прокурорів протягом часу? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінювали міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?
- 15) Які етапи процедури призначення на керівні посади в прокуратурі (крім Генерального прокурора)? До яких органів на всіх рівнях вона застосовується? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль?
- 16) Які критерії відбору кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Чи можуть бути призначені особи, які не є прокурорами (наприклад, адвокати, судді, інші фахівці у сфері права)? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?
- 17) Як забезпечується гендерна рівність при призначенні на керівні посади (за винятком Генерального прокурора)? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної кваліфікації)? Якщо так, то як вони реалізуються?
- 18) Як з часом функціонувала процедура призначення прокурорів на керівні посади та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінювали міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?
- 19) Чи ведеться резервний список кандидатів на керівні посади (за винятком Генерального прокурора)? Якщо так, то які основні елементи та процедури? Наскільки ефективною є ця практика? Чи були апеляції від тих, кого виключили, і які були результати?
- 20) Опишіть обов'язкове навчання для кандидатів на керівні посади або новопризначених керівників.
- 21) Чи несуть керівники прокуратур (за винятком Генерального прокурора) дисциплінарну відповідальність за неефективне управління (наприклад, недосягнення організаційних цілей, низька ефективність роботи підлеглих або інші організаційні недоліки)? Якщо так, то які умови для цього встановлені і чи існують конкретні санкції? Якщо ні, то чи несуть вони інші форми відповідальності і за якими процедурами? Які органи оцінюють дотримання вимог і яким чином?

Призначення та звільнення Генерального прокурора

- 22) Які етапи процедури призначення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо вибору кандидата?
- 23) Які критерії відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора? Які органи оцінюють відповідність цим критеріям і яким чином?
- 24) Як з часом функціонувала процедура призначення та відповідні критерії для Генерального прокурора? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?
- 25) Чи застосовуються до Генерального прокурора загальні підстави для дисциплінарної відповідальності? Якщо ні, чи існують спеціальні підстави або процедури для притягнення Генерального прокурора до відповідальності, в тому числі шляхом звільнення?

- 26) Які підстави для дострокового звільнення Генерального прокурора і в якому законодавчому акті вони визначені?
- 27) Які етапи передбачає процедура дострокового звільнення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо звільнення?
- 28) Як з часом функціонувала процедура дострокового звільнення та відповідні підстави для Генерального прокурора? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Органи самоврядування прокуратури

- 29) Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхній правовий статус та їхні відносини між собою і з прокуратурою.
- 30) Опишіть їхній склад, строк повноважень та процедури відбору членів.
- 31) Які критерії відбору кандидатів до органів самоврядування? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?
- 32) Як з часом функціонувала процедура відбору членів органів самоврядування та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінювали міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?
- 33) Надайте вичерпний перелік повноважень органів самоврядування щодо:
- початкового відбору прокурорів,
 - переведення прокурорів (у тому числі на посади вищого рівня),
 - відбору кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора),
 - дисциплінарних функцій,
 - участь у відборі Генерального прокурора,
 - участь у достроковому звільненні Генерального прокурора.
- 34) Чи мають органи самоврядування прокуратури офіційні процедури (крім законодавчих) та/або м'які інструменти (керівні принципи, методології, найкращі практики), які структурують виконання повноважень, перелічених вище в пункті 33? Якщо так, перелічіть і коротко опишіть їх, вказавши, хто їх прийняв і з якою метою.
- 35) Чи допомагають інші інституції органам самоврядування у виконанні повноважень, перелічених у пункті 33? Якщо так, перелічіть їх та поясніть їхній статус, відносини з органами самоврядування та прокуратурою, а також їхню роль.
- 36) Чи мають органи прокурорського самоврядування окреме фінансування та секретаріат, укомплектований персоналом, який не належить до прокуратури?
- 37) Хто затверджує структуру секретаріату та обирає його персонал? З яких підрозділів складається секретаріат та які їхні функції?
- 38) Чи мають органи самоврядування підрозділ, відповідальний за взаємодію з парламентом, урядом або президентом? Якщо так, коротко опишіть його роль і функції.

III. Узагальнення порівняльного дослідження

16. Для порівняння проектом «Зміцнення прав людини в системі кримінальної юстиції в Україні – Фаза II» було обрано шість країн, які є членами Ради Європи: Латвія, Молдова, Чорногорія, Сербія, Словенія та Португалія.
17. Латвія, Словенія та Португалія також є членами ЄС (відповідно з 2004 та 1986 років).
18. Молдова, Чорногорія та Сербія також є кандидатами на членство в ЄС (відповідно з 2022, 2010 та 2012 років).
19. Латвія та Молдова, як і Україна, до 1991 року входили до складу СРСР. Чорногорія, Сербія та Словенія входили до складу Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія, яка функціонувала за комуністичною ідеологією та однопартійною системою (хоча Югославія не була членом Варшавського договору).

A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування

20. Не існує єдиного підходу до організації прокуратури на європейському континенті або навіть у межах самого ЄС. Однак, незважаючи на відмінності в правових системах та політичних культурах у Європі, *«необхідно забезпечити достатню автономію, щоб захистити прокуратуру від надмірного політичного впливу»*²⁰.
21. У Словенії та Португалії прокуратура є частиною виконавчої влади, проте вона має значну автономію від уряду. У Латвії та Молдові прокуратура є частиною судової влади, тоді як у Чорногорії та Сербії вона не входить до жодної гілки влади.
22. Органи самоврядування забезпечують важливу гарантію незалежності прокуратури. Це особливо помітно в Молдові, Чорногорії, Сербії та Словенії. Проте латвійська та португальська моделі самоврядування прокуратури також свідчать про те, що ці країни наблизилися до впровадження рекомендацій, спочатку наданих Венеціанською комісією, а згодом доповнених КРЕП.
23. Варто зазначити, що країни, які нещодавно або відносно недавно оновили свої конституційні положення щодо прокуратури — Чорногорія у 2007 році, Молдова у 2016 році та Сербія у 2022 році — включили до своїх конституцій положення щодо статусу та повноважень прокурорських рад, а також посилили гарантії незалежності прокурорів, особливо Генерального прокурора.
24. В основному, організація та функціонування прокуратури визначаються комплексними законами (або декількома законами, як у Сербії та Чорногорії), які детально регулюють усі аспекти діяльності як органів прокуратури, так і їх органів самоврядування. Навіть у Португалії, де прокуратура має двовікову історію, закон про прокуратуру був прийнятий у 2019 році, а останнє

²⁰ Перелік критеріїв верховенства права, пункт 91. Джерело: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf

оновлення відбулося у 2025 році. Однак Молдова, Чорногорія та Сербія мають досить детальні положення щодо прокуратури та її органів самоврядування на конституційному рівні.

В. Кар'єра прокурорів

25. Початковий відбір прокурорів є досить схожим процесом у всіх розглянутих країнах і проводиться органами самоврядування. Закон визначає чіткий перелік вимог до кандидатів, а процедура включає перевірку анкетних даних, тестування професійних знань і навичок, та співбесіду. Після цього кандидати на посаду прокурора повинні пройти обов'язкове навчання (від кількох місяців у Чорногорії до 18 місяців у Молдові; однак, у Молдові та Словенії обов'язкове навчання відбувається до конкурсного відбору), а також стажування (від кількох місяців у Латвії до 11 місяців у Португалії; у Сербії та Словенії стажування не є обов'язковим). Результати стажування відіграють ключову роль у процесі відбору в тих країнах, де воно проводиться. У Португалії також існує випробувальний термін (18 місяців).
26. Варто зазначити, що в Латвії та Словенії існують вікові вимоги до кандидатів (відповідно 25 та 30 років).
27. Просування по службі в усіх розглянутих країнах відбувається через конкурсний процес, який проводять органи самоврядування. Процедури цих конкурсів досить схожі і включають оцінку знань та досвіду прокурора, а також його здатності відповідати вимогам нової посади. Важливу роль у цьому процесі відіграють результати регулярних оцінок ефективності роботи.
28. Призначення на керівні посади відбувається на основі конкурсу, який включає оцінку кандидатів на основі як офіційної інформації, накопиченої в їхніх досьє за час служби, так і структурованих або напівструктурованих співбесід з кандидатом. Примітно, що в Чорногорії, Сербії та Словенії кандидати повинні подати програму управління, яку вони мають намір реалізувати на посаді. Оцінка цих програм відіграє важливу роль у конкурсному процесі. Конкурси проводяться органами самоврядування, проте органи прокуратури та виконавчі органи також мають можливість висловити свою думку щодо кандидата (Латвія, Словенія, Португалія). У Молдові, Чорногорії та Сербії кандидати, які не є прокурорами, також мають право подавати заявки на керівні посади в прокуратурі.
29. Лише в Молдові та Португалії існує резервний список кандидатів на керівні посади.
30. Підстави, процедури дисциплінарної відповідальності та дисциплінарні санкції також є досить схожими в усіх розглянутих країнах. Водночас варто відзначити надзвичайно детальний опис та класифікацію підстав для дисциплінарної відповідальності в Чорногорії, Сербії, Словенії та Португалії.
31. У всіх країнах керівники прокуратури, включаючи Генерального прокурора, несуть таку саму дисциплінарну відповідальність, як і інші прокурори. Хоча вони можуть втратити керівну посаду через незадовільні результати роботи, цей аспект не регулюється дисциплінарними процедурами, а є частиною системи оцінки ефективності роботи керівників.

С. Призначення та звільнення Генерального прокурора

32. Кожна з досліджених країн вжила заходів, спрямованих на зменшення політичного впливу на роль Генерального прокурора. Це стосується навіть Латвії та Португалії, які є членами ЄС відповідно понад 20 та майже 40 років.
33. Перш за все, це стосується запровадження конкурсного відбору на посаду Генерального прокурора, який проводиться органами самоврядування прокуратури (Молдова, Чорногорія, Сербія, Словенія, а в Латвії – Вищою радою юстиції) або принаймні передбачає певну технічну роль органів самоврядування прокуратури в цьому процесі (Португалія).
34. У майже всіх країнах (Латвія, Молдова, Чорногорія, Сербія та Словенія) органи самоврядування несуть повну відповідальність за відбір кандидатів, імена яких (одного або декількох) потім подаються політичним органам для призначення (зазвичай до парламенту, рідше до президента).
35. Важливо також, що кілька країн (Латвія, Молдова, Чорногорія, Сербія, Словенія) запровадили надійні запобіжні заходи проти довільного дострокового звільнення Генерального прокурора: у Латвії це може відбутися лише після офіційного розслідування, проведеного головою Верховного суду; у Молдові, Чорногорії, Сербії та Словенії — лише після офіційного розслідування та відповідного негативного висновку ради прокуратури. Як підкреслив Суд у справі про дострокове звільнення Генерального прокурора Молдови, необхідно забезпечити ефективний судовий контроль за рішеннями про відсторонення від посади або звільнення з такої посади²¹.
36. Водночас у Португалії все ще існує можливість звільнення Генерального прокурора з політичних підстав.

Д. Органи прокурорського самоврядування

37. У всіх розглянутих країнах вже деякий час існує певна форма самоврядування прокуратури. У Латвії та Португалії органи самоврядування є невід'ємною складовою Генеральної прокуратури, тоді як у Молдові, Чорногорії, Сербії та Словенії вони є окремими інституціями. Крім того, у Молдові, Чорногорії, Сербії та Словенії рада прокуратури має бюджет, незалежний від бюджету прокуратури.
38. Органи самоврядування складаються або виключно з прокурорів (Латвія), або мають змішаний склад (Молдова, Чорногорія, Сербія, Словенія, Португалія), що означає, що до їх складу входять особи, які не працюють у прокуратурі або навіть в уряді.
39. У Латвії, Чорногорії (частково), Сербії (частково) та Португалії (частково) членство прокурорів та/або інших державних службовців (Молдова, Чорногорія, Сербія, Словенія — частково) в органах самоврядування базується на принципі *ex officio*. У Молдові (частково), Чорногорії (частково), Сербії (частково), Словенії (частково) та Португалії (частково) прокурори делегують членів на свої посади шляхом внутрішніх виборів. У Молдові, Чорногорії, Сербії, Словенії та

²¹ Справа «Стоянголо проти Республіки Молдова», заява 19371/22, рішення від 24 жовтня 2023 року. Джерело: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-14224>

Португалії непрофесійні члени (не прокурори) делегуються політичними або урядовими інституціями (парламентом, урядом, міністром юстиції тощо). У всіх країнах, крім Португалії, прокурори-члени та інші члени мають рівний статус. Тільки Молдова, Чорногорія та Сербія мають конкретні вимоги до членства. Більше того, в Молдові кандидати повинні пройти перевірку, яку проводить спеціально створена комісія, відповідальна за добросовісність членів судових та прокурорських рад.

40. Повноваження органів самоврядування є досить широкими. Проте вони зосереджені переважно на питаннях, що стосуються кар'єри прокурорів, включаючи початковий відбір, просування по службі (в тому числі на керівні посади), оцінку діяльності, дисциплінарні заходи та звільнення. Крім того, в Чорногорії, Сербії, Словенії та Португалії органи самоврядування відіграють важливу роль у визначенні бюджету прокуратури, її організаційної структури та чисельності персоналу. Вони також надають свої висновки щодо законодавчих пропозицій, пов'язаних з функціонуванням прокуратури (Сербія, Словенія, Португалія), та щодо більш широких аспектів функціонування системи правосуддя (Португалія).
41. Важливо, щоб у кожній країні органи самоврядування виконували свої функції, частково, на основі положень, правил та процедур, які вони прийняли для себе. У Сербії та Словенії рада прокуратури також затверджує кодекс етики прокурорів.
42. У декількох країнах існують технічні органи, створені органами самоврядування для виконання певних функцій або сприяння їх виконанню: у Латвії це комісії з атестації та кваліфікації; у Молдові — комісія з атестації, інспекція та дисциплінарна комісія; у Чорногорії — дисциплінарна комісія та комісія з оцінки; у Словенії — комісія з етики та добросовісності; у Португалії — інспекція.
43. Однак основну допомогу у виконанні функцій, покладених на органи самоврядування, надає або відповідний підрозділ прокуратури (Латвія, Португалія), або секретаріат (Молдова, Чорногорія, Сербія, Словенія), який є структурним підрозділом органів самоврядування.

Е. Висновки

44. Кожна з розглянутих країн має цінний досвід функціонування органів самоврядування. Водночас знання країн-кандидатів до ЄС (Молдова, Чорногорія, Сербія) є найбільш актуальними. Для цього є кілька причин.
45. По-перше, Європейська комісія продемонструє єдиний підхід до оцінки прогресу всіх країн-кандидатів до ЄС. По-друге, скринінг Європейської комісії та Дорожня карта з верховенства права, затверджена Урядом України, стосуються саме тих аспектів функціонування органів самоврядування прокуратури, які вже певною мірою реалізовані в обраних країнах-кандидатах до ЄС (Молдова, Чорногорія, Сербія): міцна інституційна основа, широкий набір повноважень, розвинена система відбору членів та робота технічних дорадчих органів при прокурорських радах.
46. Нарешті, Україна, разом з Молдовою, Чорногорією та Сербією, має подібний історичний досвід другої половини 20 століття (зокрема, у функціонуванні державних інститутів, особливо тих, що пов'язані з системою правосуддя), спадщину якого вони зараз намагаються подолати.

47. Досвід Словенії заслуговує на особливу увагу, оскільки її модель прокурорської ради тісно узгоджується з моделями країн-кандидатів до ЄС, а також завдяки її багаторічній діяльності та нещодавнім реформам. Крім того, процедури відбору на посаду генерального прокурора в Латвії та Португалії також заслуговують на значну увагу.

IV. Європейські стандарти та кращі практики

48. Аналіз, представлений нижче, зосереджується на тому, що в 1995 році Україна запевнила Парламентську асамблею Ради Європи, що вона здатна і готова виконувати зобов'язання члена Організації, зокрема, добросовісно та ефективно взаємодіяти для реалізації її цілей. Серед іншого, Україна зобов'язалася перетворити прокуратуру «на орган, який відповідає стандартам Ради Європи»²². Для виконання цих зобов'язань було прийнято Кримінально-процесуальний кодекс 2012 року, Закон про прокуратуру 2014 року та конституційні зміни 2016 року щодо правосуддя.

49. Європейські стандарти містяться, насамперед, у Конвенції, а також у прецедентній практиці Суду, інших конвенціях Ради Європи; договорах та актах ЄС, а також у прецедентній практиці Європейського суду справедливості; Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй щодо ролі прокурорів від 1990 року; Стандартах професійної відповідальності та Заяві про основні обов'язки та права прокурорів Міжнародної асоціації прокурорів від 1999 року; Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя; Рекомендація № 1604 (2003) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, що керується принципами верховенства права; Європейські керівні принципи з етики та поведінки прокурорів від 2005 року (Будапештські керівні принципи); Звіт Європейської комісії з питань демократії через право (Венеціанська комісія) про європейські стандарти незалежності судової влади: Частина II – Прокуратура; «Бордоська декларація» Консультативної ради європейських суддів та Консультативної ради європейських прокурорів про «Суддів та прокурорів у демократичному суспільстві»; та висновки Європейської асоціації прокурорів.

50. У своєму щорічному звіті про верховенство права в ЄС Європейська комісія також посилається переважно на стандарти Ради Європи при оцінці функціонування прокуратури в державах-членах ЄС.

A. Кар'єра прокурорів

Призначення та строк повноважень

51. Згідно з Римською хартією, добір та кар'єрне просування прокурорів, включаючи підвищення по службі, мобільність, дисциплінарні заходи та звільнення, повинні регулюватися законом та прозорими й об'єктивними критеріями, через неупереджені процедури, що виключають будь-яку дискримінацію та дозволяють неупереджений перегляд. Найвищий рівень професійних навичок

²² Висновок 190 (1995), Парламентська асамблея, Заява України про вступ до Ради Європи, пункт 11.6. Джерело: <https://pace.coe.int/en/files/13929/html>

та добросовісності є необхідною умовою для ефективної роботи прокуратури та довіри громадськості до цієї служби²³. Спочатку цей стандарт був встановлений Венеційською комісією²⁴.

Кваліфікаційні вимоги

52. На думку Венеційської комісії та КРЕП, професія прокурора повинна бути відкритою для всіх осіб, які задовільно завершили навчання на юридичному факультеті, склали необхідні іспити для прокурорів та пройшли необхідну підготовку. Деякі вимоги є доцільними та відповідають європейським стандартам^{25,26}.

- загальні вимоги, такі як громадянство, задовільний стан здоров'я, професійна компетентність, складання іспиту на адвоката та відсутність кримінальних проваджень;
- додаткові вимоги, включаючи суб'єктивні критерії особистості, такі як особиста добросовісність, бездоганна репутація та, певною мірою, дотримання правил і стандартів професійної етики, особливо в молодій демократії, повинні бути забезпечені таким чином, щоб ці суб'єктивні критерії сприяли ефективності та не допускали упередженості та зловживань.

53. Було б надзвичайно дивно, якби зовнішність вважалася допустимим критерієм придатності для призначення на посаду прокурора. У будь-якому випадку, критерії не повинні бути розмитими²⁷ або виключати кого-небудь з будь-яких підстав, таких як стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні або інші переконання, національне або соціальне походження, приналежність до національної меншини, майновий стан, народження або інший статус.

Орган та процедура призначення

54. Як підкреслила КРЕП, призначення прокурорів має регулюватися законом на найвищому можливому рівні та за допомогою чітких і зрозумілих процесів та процедур. Органи, що здійснюють набір персоналу, мають відбиратися на основі компетентності та навичок, а також виконувати свої функції неупереджено та на основі об'єктивних критеріїв²⁸.

²³ Висновок № 9 (2014) Консультативної ради європейських прокурорів щодо європейських норм і принципів, що стосуються прокурорів, статті XII, XIII. Джерело: <https://rm.coe.int/168074738b>

²⁴ Висновок щодо проекту змін до Закону про державне обвинувачення Сербії, CDL-AD(2013)006-е, пункт 34. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)006-e) ;

²⁵ Висновок щодо проекту Закону про Вищу судову та прокурорську раду Боснії і Герцеговини, CDL-AD(2014)008-е, пункт 73. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29008-e> ; Висновок щодо проекту органічного закону про прокуратуру Болівії, CDL-AD(2011)007-е, пункт 26. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)007-e) ; Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру Республіки Молдова, CDL-AD(2015)005-е, пункт 102. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)005-e)

²⁶ Висновок № 9 (2014) Консультативної ради європейських прокурорів щодо європейських норм і принципів, що стосуються прокурорів, Пояснювальна записка, пункт 51.

²⁷ Висновок щодо проекту змін до Закону про державне обвинувачення Сербії, CDL-AD(2013)006-е, пункт 32. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)006-e)

²⁸ Висновок № 9 (2014) Консультативної ради європейських прокурорів щодо європейських норм і принципів, що стосуються прокурорів, Пояснювальна записка, параграфи 51-52.

55. Венеційська комісія дійшла висновку, що²⁹:

- призначення та звільнення парламентом без кваліфікованої більшості не відповідають європейським стандартам;
- максимально можливі повноваження щодо питань призначення та звільнення повинні належати Раді прокурорів, а не парламенту;
- вітається те, що прокурори та керівники прокуратур будуть призначатися (на п'ять років, як передбачено Конституцією) Радою прокуратури;
- процес призначення починається з публічного оголошення про вакансії, яке має бути широко розголошене;
- публікація списку кандидатів є позитивним кроком;
- перевірка біографічних даних кандидатів на посаду прокурора, які склали кваліфікаційний іспит і, в принципі, відповідають вимогам;
- оцінка результатів кандидатів на іспитах та співбесідах є необхідною частиною будь-якої системи, в якій призначення здійснюються на основі заслуг;
- для забезпечення неупередженості та справедливості процедури обрання державних прокурорів бажано залучити зовнішніх експертів;
- рішення повинні бути обґрунтованими таким чином, щоб було видно, що вони базуються на об'єктивних критеріях та врахуванні всіх підстав для прийняття правильного рішення, при цьому зберігаючи право призначаючих органів на власний розсуд щодо оцінки кандидатів та вибору конкретного кандидата для призначення;
- кандидатам має бути гарантовано право на оскарження в суді.

Просування по службі, переведення, відрядження

56. Як і у випадку з призначеннями, підвищення та переведення прокурорів здійснюються відповідно до справедливих і неупереджених процедур, без будь-якої дискримінації за ознаками статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження чи іншого статусу. Такі процедури мають ґрунтуватися на прозорих і об'єктивних критеріях, зокрема

²⁹ Висновок щодо Конституції Чорногорії, CDL-AD(2007)047-е, пункт 104. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)047-e) ; Висновок щодо проекту змін до Закону про державного прокурора Чорногорії, CDL-AD(2008)005-е, параграфи 12, 32. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282008%29005-e> ; Проміжна думка щодо проекту Закону про Державну прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2014)042-е, параграфи 74, 78. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29042-e> ; Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II — Прокуратура, CDL-AD(2010)040, пункт 48. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e) ; Висновок щодо проекту Закону про Вищу судову та прокурорську раду Боснії і Герцеговини, CDL-AD(2014)008-е, пункт 76. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29008-e> ; Висновок щодо проекту змін до Закону про прокуратуру Сербії, CDL-AD(2013)006-е, пункт 31. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)006-e) ; Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру України, CDL-AD(2013)025-е, пункт 110. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e) ; Висновок щодо проекту Закону про Вищу судову та прокурорську раду Боснії і Герцеговини, CDL-AD(2014)008-е, пункт 78. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29008-e> ; Боснія і Герцеговина — Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про Вищу судову та прокурорську раду, CDL-AD(2021)015-е, пункт 69. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282021%29015-e>

компетентності та досвіді. Мобільність прокурорів також регулюється потребами служби, але можливість переведення прокурора без його/її згоди повинна регулюватися законом і обмежуватися винятковими обставинами, такими як нагальна потреба служби (вирівнювання навантаження тощо) або дисциплінарні заходи у випадках особливої тяжкості, але також повинна враховувати погляди, прагнення та спеціалізацію прокурора та його/її сімейне становище³⁰.

57. Венеційська комісія дійшла висновку, що³¹:

- процедура просування по службі є не менш важливою, ніж перше призначення, для забезпечення незалежності прокурорів, тому необхідний конкурс;
- можуть бути створені резервні списки;
- примусове відрядження або переведення можуть становити загрозу для незалежності прокурора, потенційні ризики повинні бути збалансовані запобіжними заходами, передбаченими законом, такими як право на звернення до органу самоврядування.

Рівність між чоловіками та жінками

58. Глави держав і урядів, які зібралися в травні 2023 року з метою підтвердження своєї єдності у протидії збройній агресії Росії проти України, зазначили в Рейк'явікській декларації: «Гендерна рівність та повна, рівна й ефективна участь жінок у процесах прийняття рішень у державному та приватному секторах є надзвичайно важливими для верховенства права, демократії та сталого розвитку»³². Таким чином, вони зобов'язуються дотримуватися Рейк'явікських принципів і «забезпечувати повну, рівну та значущу участь у політичному та суспільному житті для всіх, зокрема для жінок і дівчат»³³.

Стандарти Ради Європи

59. Рада Європи має «вражаючий перелік конвенцій, рекомендацій та резолюцій», які «спрямовані на досягнення прогресу та розширення прав і можливостей жінок, а також на ефективну реалізацію гендерної рівності в державах-членах та за їх межами»³⁴.

³⁰ Висновок № 9 (2014) Консультативної ради європейських прокурорів щодо європейських норм і принципів, що стосуються прокурорів, Пояснювальна записка, параграфи 51, 70.

³¹ Польща — Висновок щодо Закону про прокуратуру з поправками, CDL-AD(2017)028, параграфи 85-86. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e); Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2008)005, параграфи 45, 48. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)005-e); Проміжна думка щодо проекту Закону про Державну прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2014)042, пункт 80. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-e); Висновок щодо проекту закону про суддів і прокурорів Туреччини, CDL-AD(2011)004, параграфи 48-49. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-e)

³² Рейк'явікська декларація, с. 7. Джерело: <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>; Висновок щодо проекту закону про прокуратуру та проекту закону про Раду прокурорів «колишньої Югославської Республіки Македонія», CDL-AD(2007)011, пункт 47. Джерело: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-pi-2022-023-e>

³³ Там само, Додаток III (Принципи Рейк'явіка щодо демократії), с. 16.

³⁴ Стратегія Ради Європи щодо гендерної рівності на 2024–2029 роки, с. 11. Джерело: <https://rm.coe.int/prems-073024-gbr-2573-gender-equality-strategy-2024-29-txt-web-a5-2756/1680afc66a>

60. Відповідно до статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції, користування будь-яким правом, встановленим законом, має бути забезпечено без дискримінації з будь-яких підстав, включаючи стать. Це підтверджує принцип недискримінації Конвенції (стаття 14). Воно також підтверджує, що це не заважає державам-учасникам вживати заходів для сприяння повній та ефективній рівності, якщо для таких заходів є об'єктивне та розумне обґрунтування³⁵.

61. Суд «неодноразово наголошував, що просування рівності статей є однією з головних цілей держав-членів Ради Європи. Це означає, що поза контекстом перехідних заходів, спрямованих на виправлення історичної нерівності ..., для того щоб різниця в поводженні за ознакою статі могла бути визнана сумісною з Конвенцією, необхідно навести дуже вагомі причини ... Отже, у випадках, коли різниця в поводженні ґрунтується на статі, межі розсуду, надані державі, є вузькими, і в таких ситуаціях принцип пропорційності вимагає не лише того, щоб обраний захід був загалом придатним для досягнення поставленої мети, але й того, щоб було доведено, що він був необхідним за даних обставин...» (посилання на справи вилучено)³⁶.

62. Відповідно «потрібно навести дуже вагомі причини, перш ніж різниця в ставленні на підставі статі може бути визнана сумісною з Конвенцією», а «посилання на традиції, загальні припущення, панівні соціальні настрої або фінансові інтереси в конкретній країні є недостатнім обґрунтуванням для різниці в ставленні на підставі статі»³⁷.

63. Водночас Суд вважає, що

«стаття 14 не забороняє державі-члену по-різному ставитися до груп з метою виправлення «фактичної нерівності» між ними; більше того, за певних обставин відмова від спроби виправити нерівність шляхом різного ставлення може сама по собі призвести до порушення статті [14] ... Однак різниця в ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного виправдання; іншими словами, якщо вона не переслідує законної мети або якщо немає розумного співвідношення пропорційності між застосованими засобами та метою, яку прагнуть досягти. Договірна держава має свободу оцінки при визначенні того, чи та в якій мірі відмінності в інших подібних ситуаціях виправдовують різне ставлення ...

Обсяг цього простору для розсуду буде варіюватися залежно від обставин, предмета та контексту ... Як правило, для того щоб Суд міг визнати різницю в ставленні, що ґрунтується виключно на статі, сумісною з Конвенцією, необхідно навести дуже вагомі причини ... З іншого боку, відповідно до Конвенції державі зазвичай надається широка свобода дій, коли йдеться про загальні заходи економічної або соціальної стратегії ... Завдяки безпосередньому знанню свого суспільства та його потреб національні органи влади, як правило, мають кращі можливості, ніж міжнародні судді, оцінити, що відповідає суспільним інтересам з соціальних або

³⁵ Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Джерело: <https://rm.coe.int/1680080622>

³⁶ Справа Юрчич проти Хорватії, заява № 54711/15, рішення від 4 лютого 2021 року, пункт 65. Джерело: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207633>

³⁷ Ключова тема – стаття 14 Гендерна рівність, ЄСПЛ-KS, с. 1. Джерело: <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/gender-equality>

економічних міркувань, і Суд, як правило, поважає вибір політики законодавчого органу, якщо він не є «очевидно безпідставним» (посилання на справи опущено)³⁸.³⁹

64. Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендації Rec(2003)3 закликає держави-члени розглянути такі заходи:

«А. Законодавчі та адміністративні заходи

...

9. розглянути можливість прийняття відповідних законодавчих та/або адміністративних заходів для забезпечення гендерно збалансованого представництва у всіх призначеннях, що здійснюються міністром або урядом до державних комітетів;

10. забезпечити збалансоване представництво чоловіків і жінок на посадах або у функціях, які призначаються урядом та іншими державними органами;

11. забезпечити, щоб процеси відбору, найму та призначення на керівні посади в органах державного управління були гендерно чутливими та прозорими;

12. зробити державне управління зразковим як з точки зору гендерно збалансованого розподілу посад, пов'язаних з прийняттям рішень, так і з точки зору рівних можливостей кар'єрного зростання для жінок і чоловіків;

...

Б. Заходи підтримки

...

19. Розглянути можливість створення банку даних жінок, які бажають обіймати політичні та державні посади, пов'язані з прийняттям рішень;

...

21. Розробити та підтримати програми наставництва/стажування, зміцнення впевненості, лідерства та медіа-тренінги для жінок, які розглядають можливість участі в політичному та суспільному процесі прийняття рішень;

...

28. підтримувати програми, ініційовані соціальними партнерами (організаціями роботодавців та працівників), з метою сприяння збалансованій участі жінок і чоловіків на відповідальних посадах та у процесі прийняття рішень, як у своїх організаціях, так і в контексті колективних переговорів;

...

36. сприяти дослідженню перешкод, що заважають жінкам брати участь у політичному та суспільному процесі прийняття рішень на різних рівнях, та оприлюднювати результати таких досліджень»⁴⁰.

³⁸ Справа Стек та інші проти Сполученого Королівства, заяви №№ 65731/01 та 65900/01), [GC], Рішення від 12 квітня 2006 року, параграфи 51-52. Джерело: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73198>

³⁹ Справа Андрле проти Чеської Республіки, заява № 6268/08, рішення від 17 лютого 2011 року. Джерело: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103548>

⁴⁰ Додаток до Рекомендації Rec(2003)3 щодо збалансованої участі жінок і чоловіків у політичному та суспільному процесі прийняття рішень. Джерело: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805e0848>

65. Слід зазначити, що в Рекомендації Rec(2003)3 під «збалансованою участю жінок і чоловіків» розуміється, що представництво жінок або чоловіків у будь-якому органі, що приймає рішення в політичному або суспільному житті, не повинно бути меншим за 40 %».
66. Положення Рекомендації Rec(2003)3 були додатково підкріплені Рекомендаціями CM/Rec(2007)17⁴¹ та CM/Rec(2010)10⁴², в яких також наголошується на важливій ролі жінок і чоловіків у запобіганні конфліктам, їх вирішенні та миробудівництві.
67. Нарешті, КРЕП у висновку № 20 (2025) щодо різноманітності та інклюзивності у прокуратурі нагадує, що набір на посади та кар'єрне зростання прокурорів повинні здійснюватися на основі компетенцій, заслуг, добросовісності, етичних цінностей та інших об'єктивних критеріїв, а також бути вільними від будь-якої форми дискримінації. Відповідно, просування різноманітності та інклюзивності має доповнювати, а не зменшувати значущість професійних навичок прокурорів⁴³.
68. Водночас КРЕП у цьому висновку також закликає до застосування законодавства та нормативних актів, а також політичних інструментів та ініціатив (практичних дій і заходів) для просування та підтримки різноманітності та інклюзивності у прокуратурі. До політичних інструментів та ініціатив належать, зокрема: політичні стратегії, що мають спеціальний фокус на окремих захищених підставах; політики чи керівні настанови щодо підбору та управління персоналом; створення та функціонування організаційної інфраструктури у зв'язку з гендерною рівністю та її інтеграцією, включно з заходами щодо балансу роботи та особистого життя, права на відключення від робочих комунікацій, сімейно-орієнтованих підходів до організації праці, таких як відпустки, розподіл робочого часу, дистанційна робота, скорочений робочий час, умови для годування груддю, політика щодо менопаузи, надання часу без втрати заробітної плати для медичних відвідувань, підтримка догляду за дітьми та інші заходи⁴⁴.

Законодавство ЄС

69. Як і Рада Європи, ЄС має надійну систему інструментів, що охоплює первинне та вторинне право, спрямовані на усунення нерівності та сприяння рівності між чоловіками та жінками.
70. Відповідно до статті 23 Хартії, рівність між жінками та чоловіками має бути забезпечена в усіх сферах, включаючи зайнятість, роботу та оплату праці. Принцип рівності не перешкоджає збереженню або прийняттю заходів, що передбачають конкретні переваги на користь недостатньо представленої статі.
71. Крім того, Договір про функціонування ЄС доручає ЄС усунути нерівність та сприяти рівності між чоловіками та жінками у всіх своїх заходах (стаття 8); передбачає прийняття законодавства для

⁴¹ Рекомендація CM/Rec(2007)17 про стандарти та механізми гендерної рівності. Джерело: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805d4aa3>

⁴² Рекомендація CM/Rec (2010)10 про роль жінок і чоловіків у запобіганні та вирішенні конфліктів і в побудові миру. Джерело: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805cea74>

⁴³ Висновок КРЕП Opinion No. 20 (2025) on diversity and inclusivity within prosecution services, para 10. Source: <https://rm.coe.int/opinion-no-20-2025-of-the-ccpe/488028f8f9>

⁴⁴ Той самий висновок: Ibid, paras 30, 34, 36, 41.

боротьби з усіма формами дискримінації, у тому числі за ознакою статі (стаття 19); дозволяє ЄС діяти в ширшій сфері рівних можливостей та рівного ставлення у питаннях зайнятості (стаття 153) і в цих рамках санкціонує позитивні дії для розширення прав і можливостей жінок (стаття 157).

72. Як загальне правило, встановлене Директивою 2006/54/ЄС, не повинно бути прямої або непрямой дискримінації за ознакою статі в державному або приватному секторах, включаючи державні органи, щодо умов доступу до зайнятості, самозайнятості або професії, включаючи критерії відбору та умови найму, незалежно від галузі діяльності та на всіх рівнях професійної ієрархії, включаючи просування по службі, умови зайнятості та праці, включаючи звільнення, а також оплату праці (стаття 14(1)(a),c))⁴⁵. Крім того, Директива (ЄС) 2023/970 посилює застосування принципу рівної оплати за однакову працю або працю рівної цінності між жінками та чоловіками шляхом підвищення прозорості оплати праці та зміцнення механізмів контролю за його дотриманням⁴⁶.

73. Однак, як нагадує Дослідницька служба Європейського парламенту, *«законодавство ЄС допускає позитивну дискримінацію... лише як виняток із принципу недискримінації, а отже, у досить обмеженому вигляді. Навіть з цими обмеженнями «позитивні дії, навіть з найкращими намірами, можуть в кінцевому підсумку непропорційно поставити чоловіків у нерівне становище». Щоб уникнути такої ситуації, Суд справедливості ЄС виніс рішення у кількох справах про позитивні дії, уточнивши низку принципів і критеріїв, які суворо обмежують дії держав-членів у цій сфері»*⁴⁷.

74. У своїх рішеннях Суд справедливості ЄС заявив, що законодавство ЄС

*«виключає національні норми, такі як ті, що застосовуються в даному випадку, які, коли кандидати різної статі, відібрані для просування по службі, мають однакову кваліфікацію, автоматично надають пріоритет жінкам у секторах, де вони недостатньо представлені, причому недостатня представленість вважається такою, коли жінки не становлять принаймні половини персоналу в окремих категоріях оплати праці у відповідній групі персоналу або на посадах, передбачених в організаційній структурі»*⁴⁸;

«1. ... виключає національне законодавство, згідно з яким кандидат на державну посаду, який належить до недостатньо представленої статі та має достатню кваліфікацію для цієї посади, повинен бути обраний переважно перед кандидатом протилежної статі, який в

⁴⁵ Директива 2006/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про впровадження принципу рівних можливостей та рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях зайнятості та професійної діяльності (переглянута редакція). Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0054>

⁴⁶ Директива (ЄС) 2023/970 Європейського Парламенту та Ради від 10 травня 2023 року про посилення застосування принципу рівної оплати за рівну працю або працю рівної цінності між чоловіками та жінками шляхом забезпечення прозорості оплати праці та механізмів її виконання (Текст, що має значення для ЄЄЗ). Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023L0970>

⁴⁷ Політика ЄС щодо гендерної рівності: вигідна як для жінок, так і для чоловіків / Дослідницька служба Європейського парламенту, Іонел Замфір (Дослідницька служба членів), PE 766.269 – листопад 2024 р., с. 4. Джерело: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766269/EPRS_BRI\(2024\)766269_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766269/EPRS_BRI(2024)766269_EN.pdf)

⁴⁸ Справа C-450/93, Рішення Суду від 17 жовтня 1995 року. Джерело: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99475&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5454330>

іншому випадку був би призначений, якщо це необхідно для забезпечення призначення кандидата недостатньо представленої статі, а різниця між відповідними заслугами кандидатів не є настільки великою, щоб спричинити порушення вимоги об'єктивності при призначенні»⁴⁹.

75. Водночас Суд справедливості ЄС зазначає, що законодавство ЄС

«3. ... не виключає норми національного прецедентного права, згідно з якою кандидат, що належить до недостатньо представленої статі, може отримати перевагу перед конкурентом протилежної статі, за умови, що кандидати мають рівноцінні або істотно рівноцінні заслуги, якщо кандидатури підлягають об'єктивній оцінці, яка враховує конкретні особисті обставини всіх кандидатів»⁵⁰;

«національне правило, яке в разі, коли на рівні відповідної посади в секторі державної служби жінок менше, ніж чоловіків, і кандидати обох статей на цю посаду мають однакову кваліфікацію з точки зору придатності, компетентності та професійних досягнень, вимагає надавати пріоритет просуванню кандидатів-жінок, якщо тільки конкретні причини, що стосуються окремого кандидата-чоловіка, не схиляють шальки терезів на його користь, не суперечить [законодавству ЄС], за умови, що:

- *у кожному окремому випадку правило передбачає для кандидатів-чоловіків, які мають таку саму кваліфікацію, як і кандидатки-жінки, гарантію того, що кандидатури будуть підлягати об'єктивній оцінці, яка враховуватиме всі критерії, що стосуються кандидатів, і матиме перевагу над пріоритетом, наданим кандидаткам-жінкам, якщо один або декілька з цих критеріїв зміщують баланс на користь кандидата-чоловіка, та*
- *такі критерії не є такими, що дискримінують кандидатів-жінок»⁵¹.*

«[Законодавство ЄС] не виключає національне правило, яке

- *у секторах державної служби, де жінки недостатньо представлені, надає пріоритет, у разі рівної кваліфікації кандидатів-чоловіків та кандидатів-жінок, кандидаткам-жінкам, якщо це є необхідним для забезпечення дотримання цілей плану просування жінок, якщо цьому не суперечать більш вагомі юридичні причини, за умови, що така норма гарантує, що кандидатури підлягають об'єктивній оцінці, яка враховує конкретні особисті обставини всіх кандидатів,*
- *передбачає, що обов'язкові цілі плану сприяння просуванню жінок на тимчасові посади в академічній службі та на посади академічних асистентів повинні передбачати*

⁴⁹ Справа С-407/98, Рішення Суду від 6 липня 2000 року. Джерело: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45065&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=firt&part=1&cid=5778631>

⁵⁰ Там само.

⁵¹ Справа С-409/95, Рішення Суду від 11 листопада 1997 року. Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0409>

мінімальний відсоток жінок, який принаймні дорівнює відсотку жінок серед випускників, осіб, які мають вищу освіту, та студентів у кожній дисципліні,

- якщо його метою є усунення недостатньої представленості жінок, у професіях, що вимагають спеціальної підготовки, в яких жінки недостатньо представлені і для яких держава не має монополії на підготовку кадрів, принаймні половина навчальних місць виділяється жінкам, за винятком випадків, коли, незважаючи на відповідні заходи для привернення уваги жінок до наявних навчальних місць, кількість заявок від жінок є недостатньою,
- у випадках, коли кандидати чоловічої та жіночої статі мають рівну кваліфікацію, гарантує, що кваліфіковані жінки, які відповідають усім необхідним або встановленим умовам, будуть запрошені на співбесіду в секторах, де вони недостатньо представлені,
- щодо складу представницьких органів працівників та адміністративних і наглядових органів, рекомендує, щоб законодавчі положення, прийняті для його виконання, враховували мету, згідно з якою принаймні половина членів цих органів повинні бути жінками»⁵².

76. Слід мати на увазі, що «хоча законодавство ЄС дозволяє позитивні дії за описаних вище умов, воно не зобов'язує держави-члени їх здійснювати. Отже, держави-члени мають свободу приймати або не приймати заходи позитивних дій, що відображається в різноманітності підходів, які вони застосовують на практиці. Згідно з дослідженням, проведеним у 2019 році для Європейської комісії, «у значній більшості держав політика розриву рівності голосів є юридично дозволеною, хоча є значна меншість держав, в яких така політика, як видається, не дозволена». У тому ж дослідженні зазначається, що на практиці існують значні труднощі із застосуванням принципу розриву рівності голосів, оскільки нелегко знайти двох кандидатів з абсолютно однаковою кваліфікацією»⁵³.

77. ЄС прийняв конкретні позитивні заходи щодо найму жінок ще під час прийняття Директиви (ЄС) 2022/2381⁵⁴. Ця Директива має на меті забезпечити більш збалансоване представництво жінок і чоловіків серед директорів публічних компаній. Незважаючи на встановлення конкретних цільових квот, Директива передбачає, що стосовно відбору кандидатів на призначення або обрання на посади директорів держави-члени повинні забезпечити, щоб при виборі між кандидатами, які мають однакову кваліфікацію з точки зору придатності, компетентності та професійної діяльності, пріоритет надається кандидату від недостатньо представленої статі, за винятком випадків, коли більш вагомі юридичні причини, такі як реалізація інших політик щодо різноманітності, що застосовуються в контексті об'єктивної оцінки, яка враховує конкретну

⁵² Справа С-158/97, Рішення Суду від 28 березня 2000 року. Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0158#DI>

⁵³ Див. вище примітку 40, с. 5-6.

⁵⁴ Директива (ЄС) 2022/2381 Європейського Парламенту та Ради від 23 листопада 2022 року про поліпшення гендерного балансу серед директорів публічних компаній та пов'язані з цим заходи (Текст, що має значення для ЄЕЗ). Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2381/oj>

ситуацію кандидата іншої статі та ґрунтується на недискримінаційних критеріях, зміщують баланс на користь кандидата іншої статі (стаття 6(2)).

Дисциплінарна відповідальність

78. Як підкреслила КРЕП⁵⁵, стандарти та принципи прав людини встановлюють, що прокурори несуть відповідальність за виконання своїх обов'язків і можуть бути піддані дисциплінарним процедурам. Держави повинні вживати заходів для забезпечення того, щоб дисциплінарні провадження проти прокурорів регулювалися законом, і повинні гарантувати справедливу та об'єктивну оцінку та рішення, які повинні підлягати незалежному та неупередженому перегляду. З огляду на їхню важливу роль та функції, звільнення прокурорів повинно підлягати суворим вимогам, які не підривають незалежність та неупередженість виконання ними своїх обов'язків. У демократичній системі, що базується на верховенстві права, виправдання особи не повинно призводити до дисциплінарного провадження проти прокурора, відповідального за справу (за винятком випадків, коли звинувачення були висунуті через грубу недбалість або зловмисність⁵⁶). Повинні застосовуватися всі гарантії, пов'язані з дисциплінарними процедурами.

79. КРЕП постійно нагадує про ці поняття у своїх найповніших висновках⁵⁷.

Підстави та покарання

80. Венеційська комісія дійшла висновку, що закони, які встановлюють обов'язки, порушення яких може призвести до покарання, повинні бути сформульовані чітко і недвозначно, а такі дії —

*повинні призводити до дисциплінарних санкцій*⁵⁸

- зловживання та порушення положень закону;
- серйозні порушення обов'язків, грубе та невиправдане неналежне поведіння;
- порушення обов'язку неупередженості, діяння з упередженням та упередженим ставленням;

⁵⁵ Висновок № 9 (2014) Консультативної ради європейських прокурорів щодо європейських норм і принципів, що стосуються прокурорів, Пояснювальна записка, пункти 72, 85-87.

⁵⁶ Спільна думка щодо проекту Закону «Про прокуратуру України», CDL-AD(2013)025, пункт 128. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e)

⁵⁷ Висновок № 13(2018) «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів», параграфи 24-25, 47. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>; Висновок № 9 (2014) щодо європейських норм і принципів, що стосуються прокурорів, параграфи 53, 69, 70, 72, 85-89. Джерело: <https://rm.coe.int/168074738b>

⁵⁸ Польща — Висновок щодо Закону про прокуратуру з поправками, CDL-AD(2017)028, пункт 89. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e); Чорногорія — Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну прокуратуру та проекту закону про прокуратуру з питань організованої злочинності та корупції, CDL-AD(2021)012, пункт 54. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)012-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)012-e); Висновок щодо проекту закону про суддів і прокурорів Туреччини, CDL-AD(2011)004, параграфи 48, 63. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)004-e); Боснія і Герцеговина — Висновок щодо проекту закону про внесення змін до Закону про Вищу судову та прокурорську раду, CDL-AD(2021)015, параграфи 55-56. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e)

- дії, вчинені недобросовісно або в дуже неналежний спосіб, наприклад, прийняття рішень під впливом алкоголю або наркотиків;
- тривала відсутність на роботі без дозволу та поважних причин;

не повинні призводити ⁵⁹

- нерівне тлумачення або застосування законодавства;
- неправильне застосування закону, помилки, зроблені з добросовісними намірами, або спірні процедурні кроки;
- створення враження про порушення, а не фактичне його вчинення;
- ситуації, які не залежать від них і які можуть бути обґрунтовано пояснені несправністю судової системи в цілому;
- надмірне накопичення справ та неналежне управління ними, а також навіть незадовільна робота не повинні автоматично порівнюватися до дисциплінарного порушення.

81. Важливо уточнити, що остаточне засудження за кримінальний злочин не є дисциплінарним порушенням, оскільки *«незрозуміло, що саме необхідно зробити під час дисциплінарної процедури та які питання буде розглядати дисциплінарний орган. Комісія нагадує, як було уточнено раніше, що має бути чітке розмежування між кримінальною та дисциплінарною відповідальністю»*⁶⁰.

82. Покарання має бути необхідним, адекватним і пропорційним тяжкості або серйозності вчиненого правопорушення, а звільнення з роботи застосовується лише у винятково серйозних випадках⁶¹.

Дисциплінарний орган та процедура

83. Протягом багатьох років Венеційська комісія нагадувала, що в дисциплінарних справах, включаючи звільнення прокурорів, відповідний прокурор повинен мати право бути заслуханим у

⁵⁹ Висновок щодо проекту закону про службу прокурорів Молдови, CDL-AD(2008)019, пункт 52. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e); Чорногорія — Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну прокуратуру та проекту закону про прокуратуру з питань організованої злочинності та корупції, CDL-AD(2021)012, пункт 54. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)012-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)012-e); Висновок щодо проекту закону про суддів і прокурорів Туреччини, CDL-AD(2011)004, пункт 71. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)004-e); Боснія і Герцеговина — Висновок щодо проекту закону про внесення змін до Закону про Вищу судову та прокурорську раду, CDL-AD(2021)015, параграфи 55, 62. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e)

⁶⁰ Боснія і Герцеговина — Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про Вищу судову та прокурорську раду, CDL-AD(2021)015, пункт 59. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e)

⁶¹ Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру України, CDL-AD(2013)025, пункт 137. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e); Проміжна думка щодо проекту закону про Державну прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2014)042, пункт 95. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-e); Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру Республіки Молдова, CDL-AD(2015)005, параграфи 117, 118 та 120. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)005-e); Боснія і Герцеговина — Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про Вищу судову та прокурорську раду, CDL-AD(2021)015, пункт 55. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e); Висновок № 13(2018) «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів», пункт 47. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

рамках суперечливого судочинства. У системах, де існує Рада прокурорів, ця рада або дисциплінарний комітет у її складі можуть розглядати дисциплінарні справи. Повинна бути передбачена можливість оскарження дисциплінарних санкцій у суді⁶².

84. Венеціанська комісія також дійшла висновку, що⁶³:

- оскільки дисциплінарна скарга може бути ініційована особою, яка є членом Ради або представлена в Раді, має бути передбачено положення, яке виключає таку особу з участі в подальших провадженнях;
- створення технічних комітетів в рамках органів самоврядування є допустимим, якщо вони не узурпують конституційно визначену роль самих органів самоврядування. Таким чином, склад таких технічних комітетів не є настільки важливим, якщо вони дотримуються консультативної ролі, а висновки технічних комітетів не є обов'язковими для органів самоврядування, які можуть дійти іншого висновку;
- можна запровадити повноваження щодо відсторонення прокурора від виконання обов'язків до завершення дисциплінарного провадження;
- тимчасове відсторонення прокурора від виконання обов'язків не повинно супроводжуватися призупиненням виплати заробітної плати або матеріальної чи соціальної підтримки;
- прокурор повинен бути поінформований таким чином, щоб окремо і чітко були зазначені дії, які йому інкримінуються, предмет розслідування, а також місце, час і обставини дій, які, як стверджується, мали місце; прокурор має право вимагати свідчень свідків та збору доказів на свою користь, має право ознайомлюватися з матеріалами справи особисто або через своїх законних представників та отримувати їх копії, а також має право захищати себе усно або письмово перед відповідним органом або через адвоката, а також має право оскаржити рішення члена дисциплінарного органу та вимагати їх відводу у випадках, коли є підстави сумніватися в їхній неупередженості;
- привілей щодо відмови від самозвинувачення повинен поширюватися на будь-який допит, що проводиться дисциплінарним органом або його представниками.

В. Кар'єра Генерального прокурора

85. Генеральні прокурори посідають ключове місце в системі нагляду за діяльністю органів прокуратури та виступають основними гарантами їхньої незалежності й автономії. На

⁶² Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II – Прокуратура, CDL-AD(2010)040-е, пункт 52. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29040-e>

⁶³ Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру України, CDL-AD(2013)025, параграфи 135-136, 153, 171. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e); Республіка Молдова — Висновок щодо змін від 24 серпня 2021 року до закону про прокуратуру, CDL-AD(2021)047, параграфи 76-77. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)047-e); Проміжна думка щодо проекту закону про Державну прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2014)042, пункт 96. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-e); Висновок щодо проекту закону про прокуратуру Молдови, CDL-AD(2008)019, пункт 66. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e); Висновок щодо проекту закону про суддів і прокурорів Туреччини, CDL-AD(2011)004, пункт 75. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)004-e)

неупередженість та незалежність прокуратури істотно впливають незалежність та неупередженість її керівництва, а також обов'язки, які воно несе щодо прокурорів.

Призначення та термін повноважень

86. Незважаючи на значну важливість посади Генерального прокурора, *«неможливо сформулювати єдиний категоричний принцип щодо того, хто – президент чи парламент – повинен призначати Генерального прокурора в ситуації, коли він не підпорядковується уряду»*⁶⁴. Однак Венеційська комісія добре усвідомлює той факт, що *«в країнах, де Генеральний прокурор обирається парламентом, існує очевидна небезпека політизації процесу призначення»*⁶⁵.

87. З огляду на це, протягом багатьох років Венеційська комісія нагадувала, що *«до процесу відбору слід залучати професійних, аполітичних експертів»*⁶⁶.

88. На думку Венеційської комісії та КРЕП, метод призначення Генерального прокурора повинен бути таким, щоб завоювати довіру громадськості та повагу судової влади і юридичної професії, а також слід вжити різних заходів для зменшення ризиків політизації, реальних або уявних^{67:68}

- мінімізувати роль виконавчої влади у призначенні/обранні Генерального прокурора або супроводжувати її необхідними запобіжними заходами;
- залучити органи самоврядування прокуратури, такі як ради прокурорів, якщо вони існують;
- встановити об'єктивні, прозорі та засновані на заслугах критерії придатності кандидатів на посаду Генерального прокурора (*«важливо, щоб критерії придатності були заздалегідь визначені, або чітко передбачені законом, або встановлені інституцією, на яку законом покладено це завдання, щоб вони не коригувалися з метою усунення або підтримки певних кандидатів на підставі політичних міркувань або будь-яких інших незаконних інтересів»*⁶⁹);

⁶⁴ Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II – прокуратура, CDL-AD(2010)040-е, пункт 35. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-e)

⁶⁵ Там само, пункт 36.

⁶⁶ Висновок щодо регуляторної концепції Конституції Угорської Республіки, CDL(1995)073rev., розділ 11. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1995\)073rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1995)073rev-e)

⁶⁷ Польща — Висновок щодо Закону про прокуратуру, CDL-AD(2017)028-е, пункт 33. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e); Спільна думка Венеціанської комісії, Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) щодо проекту змін до Закону про прокуратуру Грузії, CDL-AD(2015)039-е, параграфи 19-20, 27. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e); Сербія — Термінова думка щодо переглянутого проекту конституційних поправок щодо судової влади, CDL-AD(2021)048-е, пункт 26. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)048-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)048-e); Остаточна думка щодо переглянутого проекту Закону про спеціальну прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2015)002-е, пункт 34. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29002-e>; Румунія — Висновок щодо проекту змін до Закону № 303/2004 про статут суддів і прокурорів, Закону № 304/2004 про судову організацію та Закону № 317/2004 про Вищу раду магістратури, CDL-AD(2018)017-е, параграфи 52-54. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)017-e)

⁶⁸ Висновок № 19 (2024) щодо управління прокуратурою з метою забезпечення її незалежності та неупередженості, параграфи 30-31. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe/1680b25297>

⁶⁹ Там само, пункт 32.

89. Крім того, КРЕП вважає, що «незалежно від типу правової системи, ... завжди слід перевіряти, чи мають кандидати на посаду генерального прокурора необхідні юридичні знання та рішучість, повністю визнаючи необхідність захисту та сприяння незалежності прокуратури, наприклад, шляхом запобігання будь-якому можливому конфлікту інтересів. Крім того, відповідний юридичний та професійний досвід повинен бути основною вимогою, щоб забезпечити здатність кандидатів ефективно керувати прокуратурою. Крім того, важливими також слід вважати заслуги кандидатів, включаючи досвід, перевірені управлінські та інші навички. Поєднання вищезазначених критеріїв є важливим для оцінки здатності кандидата захищати незалежність та неупередженість прокуратури. Якщо це можливо відповідно до правової системи держави, процес відбору та формування списку кандидатів може підлягати судовому контролю»⁷⁰.

90. Нарешті, Венеційська комісія нагадує, що «Генеральний прокурор повинен бути призначений ... на відносно тривалий термін ... без можливості поновлення наприкінці цього терміну», і цей термін «не повинен збігатися з терміном повноважень парламенту»⁷¹. КРЕП посилює це положення⁷².

91. Термін повноважень повинен становити більше 5 років⁷³, а 7 років є бажаним⁷⁴.

Кваліфікована більшість та механізми усунення ситуації блокування

92. Оскільки Венеційська комісія рекомендує кваліфіковану більшість у парламенті для обрання Генерального прокурора⁷⁵, слід також наголосити на ще одному важливому аспекті.

93. Венеційська комісія підкреслила, що

«Інституції, які не можуть функціонувати, не виконують свого конституційного призначення і псують репутацію демократії. Тому надзвичайно важливо мати механізми запобігання кризовим ситуаціям.

Таким чином, Комісія наголосила на важливості передбачення прийняття рішень кваліфікованою більшістю, однак застерегла від ризику виникнення безвихідних ситуацій та рекомендувала розробити ефективні й надійні механізми подолання блокування, навівши приклади можливих варіантів їх застосування.

⁷⁰ Там само, пункт 33.

⁷¹ Див. вище примітку 55, пункт 37.

⁷² Висновок № 9 (2014) щодо європейських норм і принципів, що стосуються прокурорів, Пояснювальна записка, параграфи 55-56. Джерело: <https://rm.coe.int/168074738b>; Висновок № 19 (2024) щодо управління прокуратурою з метою забезпечення її незалежності та неупередженості, параграф 34.

⁷³ Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру України, CDL-AD(2013)025-е, пункт 117. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e)

⁷⁴ Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру Республіки Молдова, CDL-AD(2015)005-е, пункт 89. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)005-e)

⁷⁵ Грузія — Висновок щодо проекту переглянутої Конституції, CDL-AD(2017)013-е, пункт 83. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282017%29013-e>

Комісія раніше підкреслювала, що кваліфікована більшість зміцнює позиції парламентської меншості, надаючи їй негативну владу блокувати рішення: «Парламентські правила щодо кваліфікованої більшості [...] є інструментом, який може ефективно та легітимно захищати інтереси опозиції та меншості, як у питаннях процедурної участі, повноважень з нагляду, так і в питаннях прийняття певних особливо важливих рішень. Водночас це інструмент, який обмежує повноваження демократично обраної більшості, і тому його слід використовувати з обережністю та адаптувати до національного конституційного та політичного контексту».

Комісія також дійшла висновку, що «чим більше формальних прав і повноважень надається опозиції (меншості) в рамках конституційної та парламентської системи, тим більша відповідальність цієї опозиції не зловживати цими повноваженнями, а вести свою опозиційну діяльність у спосіб, лояльний до основної системи та ідеї легітимного і ефективного демократичного правління більшості. Однак це не є питанням, яке може бути врегульоване законодавчо або сприйматися як будь-яка форма формальної «відповідальності», а скоріше має розглядатися як політичний та моральний обов'язок».

Механізми запобігання ситуаціям блокування мають стримувати опозицію від безвідповідальної поведінки, але не повинні створювати для більшості можливості шляхом неможливих пропозицій, що призводять до необхідності застосування таких механізмів. Ось чому вони повинні бути обмежені в часі і, уникаючи постійних блокувань, не повинні мати на меті уникнення будь-яких блокувань, які можуть бути вираженням необхідності політичних змін.

...

«Справді, відмова опозиції від участі в роботі парламенту може звести нанівець саму мету забезпечення її захисту та призвести до паралічу або неефективного функціонування державних інституцій. Венеційська комісія раніше висловлювала думку, що «в принципі, опозиція повинна висловлювати свої погляди в парламенті, і бойкот є виправданим лише у виняткових випадках». Проте Комісія вважала, що для таких процесів, як внесення змін до Конституції, які вимагають найширшої політичної підтримки, «навіть якщо правляча коаліція має необхідну кількість голосів у парламенті для прийняття поправок, це не звільняє уряд від проведення справжньої всеосяжної дискусії».

Одне діло – керувати країною в уряді, що є завданням більшості, обраної народом, а інше – змінювати основоположні принципи Конституції, що вимагає найширшої підтримки з боку широкого кола соціальних і політичних акторів як з боку більшості, так і з боку опозиції. Те саме можна сказати про всі процедури та інституції, що забезпечують захист, включаючи Судову раду. У конституційній державі демократія не може зводитися до правління більшості, а також має включати заходи, що гарантують захист опозиції.

Венеційська комісія вважає, що складність досягнення кваліфікованої більшості та пов'язаний з цим ризик паралічу чи дисфункції інституції – зокрема «захисних інституцій» – не повинні призводити до відмови від вимоги кваліфікованої більшості, а скоріше до розробки індивідуальних, ефективних механізмів виходу з глухого кута. Необхідно знайти баланс між вищим державним інтересом збереження функціонування інститутів та демократичною вимогою, щоб ці інститути були збалансованими і не перебували під

домінуванням правлячої більшості. Іншими словами, вищий державний інтерес полягає у збереженні інститутів демократичної держави»⁷⁶.

94. З огляду на це, Венеційська комісія повторно наголошує, що конституції повинні «містити механізм запобігання ситуаціям блокування, який би мотивував парламент досягати кваліфікованої більшості для призначення Генерального прокурора»⁷⁷. Крім того, варто запровадити правило, згідно з яким «прокурор, що йде з посади, продовжуватиме виконувати свої функції тимчасово. Після запровадження механізму запобігання ситуаціям блокування закон може передбачати призначення тимчасового прокурора, термін повноважень якого буде обмежений періодом функціонування механізму запобігання таким ситуаціям»⁷⁸.

Практика в країнах Ради Європи та ЄС

95. Для підготовки своєї думки № 19 (2024) щодо управління прокуратурою з метою забезпечення її незалежності та неупередженості, КРЕП збрала інформацію щодо ключових аспектів призначення Генеральних прокурорів у декількох країнах-членах Ради Європи⁷⁹.

96. Відповіді країн показали, що на даний момент існує багато підходів до призначення Генерального прокурора. Навіть терміни, на які вони призначаються, значно різняться. Більш-менш відомі вимоги до кандидатів та загальний перелік критеріїв, за якими вони оцінюються.

97. Як правило, до кандидатів на посаду генерального прокурора висуваються такі вимоги: громадянство, володіння державною мовою, повна юридична освіта та великий досвід роботи в галузі права. Перелік критеріїв зазвичай включає вимоги, пов'язані з доброчесністю та етичними стандартами, професійним рівнем, лідерськими якостями та досвідом управління.

98. Що стосується органів, які призначають Генеральних прокурорів, то між країнами існують величезні відмінності:

- королем за рекомендацією вищої комісії з питань державної служби (Данія);
- королем за пропозицією уряду після консультацій з органом самоврядування та відповідним парламентським комітетом (Іспанія);
- парламентом на підставі пропозиції парламентського комітету або фракції (Вірменія, Швейцарія);

⁷⁶ Чорногорія — Висновок щодо проекту закону про внесення змін до закону про Судову раду та суддів, CDL-AD(2018)015-e, параграфи 11-15, 17-19. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)015-e)

⁷⁷ Чорногорія — Термінова думка щодо переглянутого проекту змін до Закону про Державну прокуратуру, CDL-AD(2021)030-e, пункт 55. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)030-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)030-e)

⁷⁸ Чорногорія — Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну прокуратуру та проекту закону про прокуратуру з питань організованої злочинності та корупції, CDL-AD(2021)012-e, пункт 53. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)012-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)012-e)

⁷⁹ Відповіді надали такі країни: Албанія, Андорра, Вірменія, Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Грузія, Греція, Угорщина, Ірландія, Італія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Молдова, Чорногорія, Нідерланди, Північна Македонія, Польща, Португалія, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Україна. Збірник відповідей на анкету для підготовки висновку ССРЕ № 19 (2024) щодо управління прокуратурою з метою забезпечення її незалежності та неупередженості. Джерело: <https://rm.coe.int/compilation-of-responses-for-opinion-no-19-2024-/1680af5b17>

- парламентом на підставі рекомендацій органу самоврядування прокурорів або суддів і прокурорів, які відбирають кандидатів на посаду (Албанія, Грузія, Латвія);
- парламентом на підставі пропозиції уряду після консультацій з органом самоврядування або на підставі пропозиції органу самоврядування після консультацій з урядом (Північна Македонія, Словенія);
- парламентом на підставі пропозиції президента або президентом за згодою парламенту (Угорщина, Литва, Польща, Словаччина, Україна);
- президентом за рекомендацією органу самоврядування прокурорів або суддів і прокурорів, які відбирають кандидатів на цю посаду (Болгарія, Молдова);
- президентом за пропозицією уряду або прем'єр-міністра (Фінляндія, Португалія)
- президентом за пропозицією міністра юстиції (Мальта);
- президентом за пропозицією міністра юстиції після консультацій з самоврядним органом (Франція);
- урядом на підставі пропозиції відповідного парламентського комітету (Греція);
- урядом (Швеція);
- урядом за пропозицією міністра юстиції (Чехія, Естонія, також запитується думка відповідного парламентського комітету);
- урядом за рекомендацією спеціальної комісії (Ірландія, Ліхтенштейн);
- самоврядним органом прокурорів або прокурорів і суддів за пропозицією уряду (Андорра, Боснія і Герцеговина);
- самоврядним органом прокурорів або прокурорів і суддів (Італія, Люксембург, Чорногорія, Туреччина).

99. Відповідно участь органів самоврядування у процесі відбору та/або призначення відбувається в Албанії, Андоррі, Боснії і Герцеговині, Болгарії, Греції, Грузії, Іспанії, Італії, Латвії, Люксембурзі, Молдові, Словенії, Туреччині, Франції та Чорногорії.

100. Кваліфікована більшість парламенту бере участь лише в Албанії, Вірменії та Угорщині, незважаючи на думку Венеційської комісії, що призначення та звільнення парламентом без кваліфікованої більшості не відповідають європейським стандартам⁸⁰.

101. Термін повноважень Генерального прокурора також значно варіюється:

- 9 років з можливістю продовження (Угорщина);
- 7 років без можливості продовження (Албанія, Франція, Молдова);
- 7 років з можливістю продовження (Чехія, Словаччина);
- 6 років без можливості продовження (Грузія);
- 6 років з можливістю продовження (Андорра, Вірменія, Боснія і Герцеговина, Північна Македонія, Португалія, Словенія, Україна);
- 5 років без можливості продовження (Болгарія);
- 5 років з можливістю продовження (Данія, але на додаткові 3 роки, Естонія, Латвія, Литва, Чорногорія);

⁸⁰ Висновок щодо Конституції Чорногорії, CDL-AD(2007)047-е, пункт 104. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)047-e) ; Висновок щодо проекту змін до Закону про державного прокурора Чорногорії, CDL-AD(2008)005-е, пункт 12. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282008%29005-e>

- 4 роки без можливості продовження (Іспанія);
- 4 роки з можливістю продовження (Греція, Італія);
- 3 роки з можливістю продовження (Нідерланди).

Дострокове звільнення або відсторонення

102. Як підкреслила КРЕП, «незалежність прокурорів передбачає їх захист від будь-якого довільного або політично мотивованого звільнення. Це стосується всіх прокурорів, але ще більше – Генеральних прокурорів»⁸¹.

103. На думку Венеційської комісії та КРЕПу, «дострокове звільнення Генеральних прокурорів з посади має бути *ultima ratio* і має враховувати серйозність причин»⁸².⁸³

- якщо дострокове звільнення є можливим відповідно до національної правової системи, умови, що застосовуються, повинні бути чітко визначені, і воно повинно ґрунтуватися лише на прозорих та об'єктивних підставах, а парламент не повинен мати права висловлювати вотум недовіри (що є суто політичним інструментом);
- підстави для дострокового звільнення не повинні бути сформульовані широко або нечітко, щоб запобігти надмірній свободі дій у процесі прийняття рішень та довільному тлумаченню;
- повинна бути чітка згадка про заборону будь-якого звільнення, яке відбувається поза межами заздалегідь визначеної процедури та на основі об'єктивних заздалегідь визначених критеріїв;
- дострокове звільнення, подібно до підстав для нього, повинно бути вільним від політичного втручання, прозорим, обґрунтованим, а також оприлюдненим;
- у будь-якому випадку Генеральний прокурор повинен мати право на справедливий розгляд у процедурі звільнення, в тому числі перед парламентом;
- виконавча влада не може звільняти Генеральних прокурорів без незалежного судового перегляду (а КРЕП *«вітає можливість незалежного судового перегляду будь-якого*

⁸¹ Див. вище примітку 55, пункт 35.

⁸² Там само, параграфи 36-38.

⁸³ Див. вище примітку 55, параграфи 40, 42; Польща — Висновок щодо Закону про прокуратуру, CDL-AD(2017)028-е, параграфи 35, 37. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e); Чорногорія — Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну прокуратуру та проекту закону про прокуратуру з питань організованої злочинності та корупції, CDL-AD(2021)012-е, пункт 26. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)012-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)012-e); Висновок щодо змін до Конституції України стосовно судової влади, запропонованих робочою групою Конституційної комісії, CDL-AD(2015)026-е, пункт 12. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)026-e); Висновок щодо проекту закону про прокуратуру та проекту закону про Раду прокурорів «колишньої Югославської Республіки Македонія», CDL-AD(2007)011-е, пункт 52. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)011-e); Республіка Молдова — Висновок щодо змін від 24 серпня 2021 року до закону про прокуратуру, CDL-AD(2021)047-е, параграфи 63, 66-69, 83-84, 93-96. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)047-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)047-e); Спільна думка щодо проекту закону про прокуратуру України, CDL-AD(2013)025-е, параграфи 120-122. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e); Грузія — Висновок щодо положень про Раду прокурорів у проекті Органічного закону про прокуратуру та щодо положень про Вищу раду юстиції в чинному Органічному законі про загальні суди, CDL-AD(2018)029-е, пункт 31. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)029-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)029-e); Румунія — Висновок щодо надзвичайних постанов GEO № 7 та GEO № 12, що вносять зміни до законів про правосуддя, CDL-AD(2019)014-е, пункт 32. Джерело: <https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282019%29014-e>

рішення будь-якого органу, що приймає рішення, щодо дострокового звільнення генерального прокурора»).

104. Нарешті, КРЕП заявляє, що «*будь-які можливі дисциплінарні провадження проти генеральних прокурорів за потенційні порушення, подібно до можливості дострокового звільнення, якщо така існує*»⁸⁴ :

- повинні ґрунтуватися на чітких, об'єктивних і прозорих підставах;
- критерії та процедури повинні бути однозначно та чітко визначені внутрішнім законодавством;
- проводитися незалежним, неупередженим органом, що гарантує їм право на справедливий розгляд та належну процедуру;
- незалежність та неупередженість можуть бути забезпечені різними засобами, такими як процедури, що проводяться окремим органом поза системою прокуратури, спеціальні гарантії незалежного прийняття рішень незважаючи на ієрархічну структуру, громадський контроль, судовий нагляд або інші заходи.

Практика в країнах-членах Ради Європи та ЄС

105. Для підготовки своєї думки № 19 (2024) щодо управління прокуратурою з метою забезпечення її незалежності та неупередженості, КРЕП також збрала інформацію щодо дострокового звільнення Генеральних прокурорів у кількох країнах-членах Ради Європи.⁸⁵

106. Як правило, у згаданих країнах генеральні прокурори можуть втратити свою посаду або з загальних причин (втрата громадянства, серйозна хвороба тощо), або за неправомірну поведінку (кримінальні або дисциплінарні правопорушення). У переважній більшості країн Генеральні прокурори несуть відповідальність за дисциплінарні правопорушення, як і інші прокурори або державні службовці.

107. У більшості випадків підстави для дисциплінарної відповідальності охоплюють такі категорії, як серйозні порушення службових обов'язків, конфлікт інтересів та порушення обмежень і вимог.

108. Щодо органів, які можуть звільнити генерального прокурора, між країнами існують значні відмінності:

- парламент (Вірменія, Польща, Україна);
- парламент ініціює процедуру імпичменту, яка повинна бути підтримана Конституційним судом (Грузія) або Верховним судом (Латвія);
- президент за згодою парламенту (Литва, Мальта, Україна);
- Рада прокурорів подає пропозицію президенту (Болгарія, Молдова) або міністру юстиції (Іспанія);

⁸⁴ Див. вище примітку 55, параграфи 47-48.

⁸⁵ Відповіді надали такі країни: Албанія, Андорра, Вірменія, Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Грузія, Греція, Угорщина, Ірландія, Італія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Молдова, Чорногорія, Нідерланди, Північна Македонія, Польща, Португалія, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Україна.

- Вища рада юстиції (Андорра, Франція, Греція, Італія, Латвія, Туреччина) або Рада прокурорів (Чорногорія, Словенія);
- Вища рада юстиції порушує питання перед спеціальною комісією (Люксембург);
- Конституційний (Албанія) або Верховний суд (Нідерланди);
- уряд ініціює процедуру імпідменту, яка повинна бути підтримана Верховним судом (Ліхтенштейн);
- уряд або президент розпочинає процедуру імпідменту, отримавши згоду Ради прокурорів, перед парламентом (Північна Македонія, Словаччина);
- міністр юстиції порушує це питання перед урядом (Чехія, Естонія, Фінляндія), королем (Данія), президентом (Португалія) або парламентом (Швейцарія).
- уряд (Швеція);
- спеціальний комітет порушує це питання перед урядом (Ірландія).

109. Процедура звільнення нагадує дисциплінарне провадження, коли вона здійснюється самоврядним органом або судом (Албанія, Андорра, Болгарія, Франція, Італія, Люксембург, Молдова, Чорногорія, Нідерланди, Словаччина, Словенія, Туреччина).

110. Хоча в Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії та Швеції процес звільнення відбувається в уряді, він більше нагадує формальний дисциплінарний розгляд. В інших випадках — коли це робить парламент та/або уряд — це, як правило, більше політичний процес (Вірменія, Чехія, Фінляндія, Угорщина, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Швейцарія, Україна).

111. Кваліфікована більшість парламенту бере участь лише у Вірменії, Угорщині та Мальті, незважаючи на думку Венеційської комісії, що призначення та звільнення парламентом без кваліфікованої більшості не відповідають європейським стандартам⁸⁶.

112. У своїх щорічних звітах про верховенство права Європейська Комісія підкреслює, що питання незалежності прокуратури залишається проблематичним у декількох державах-членах ЄС. В першу чергу це пов'язано з сильною залежністю прокуратури від уряду (Австрія, Кіпр, Данія, Німеччина, Мальта), а також з недостатніми гарантіями незалежності Генерального прокурора (Чехія, Угорщина, Польща, Іспанія).

113. У Чехії не існує гарантій щодо звільнення Генерального прокурора Міністерством юстиції⁸⁷. В Угорщині Генеральний прокурор може залишатися на посаді навіть після закінчення офіційного терміну повноважень⁸⁸. Польща вже давно піддається критиці за проблему подвійної ролі, коли

⁸⁶ Висновок щодо Конституції Чорногорії, CDL-AD(2007)047-е, пункт 104. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)047-e); Висновок щодо проекту змін до Закону про державного прокурора Чорногорії, CDL-AD(2008)005-е, пункт 12. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282008%29005-e>

⁸⁷ Звіт про верховенство права за 2020 рік – розділ про Чехію. Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0302>

⁸⁸ Звіт про верховенство права за 2022 рік – розділ про Угорщину. Джерело: https://commission.europa.eu/document/download/5ca0f861-b4d4-412d-bd7d-dbe3582af1c1_en?filename=40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf

міністр юстиції одночасно виконує функції Генерального прокурора⁸⁹. В Іспанії повноваження Генерального прокурора збігаються з повноваженнями уряду⁹⁰. У Болгарії процедура обрання членів Вищої ради прокуратури, що обираються Парламентом, була критикована через відсутність механізму запобігання ситуаціям блокування, особливо з огляду на роль Ради у призначенні та звільненні Генерального прокурора⁹¹.

114. Відповідно, Європейська Комісія рекомендує⁹² :

- відокремити функції міністра юстиції від функцій Генерального прокурора (Польща),
- відокремити термін повноважень Генерального прокурора від терміну повноважень уряду (Іспанія),
- запровадити запобіжні заходи щодо звільнення Генерального прокурора (Чехія),
- прийняти механізм запровадження гарантій у процедурі призначення членів Вищої прокурорської ради, обраних парламентом, особливо з огляду на роль Ради у призначенні та звільненні Генерального прокурора (Болгарія).

С. Органи самоврядування прокуратури

115. КРЕП заявляє, що ради прокурорів є ключовими органами прокурорського самоврядування, і закликає до їх створення відповідно до внутрішнього законодавства, правових традицій та місцевої культури. Оскільки вони мають таку інституційну цінність для забезпечення ефективного та неупередженого функціонування прокуратури та окремих прокурорів завдяки їх незалежному прийняттю рішень⁹³.

116. КРЕП підсумовує, що ради прокурорів мають дуже хороші можливості для:

- забезпечення ефективної та неупередженої діяльності прокуратури та окремих прокурорів завдяки їхньому незалежному прийняттю рішень відповідно до принципів верховенства права;

⁸⁹ Звіт про верховенство права за 2020 рік – розділ про Польщу. Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0320>

⁹⁰ Звіт про верховенство права за 2020 рік – розділ про Іспанію. Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0308#footnoteref19>

⁹¹ Звіт про верховенство права за 2024 рік – розділ про Болгарію. Джерело: https://commission.europa.eu/document/download/fd6bb85d-4aaa-4c79-88a2-8709edfb2002_en?filename=10_1_58051_coun_chap_bulgaria_en.pdf

⁹² Звіт про верховенство права за 2022 рік – Рекомендації. Джерело: https://commission.europa.eu/document/download/031018b9-6db6-4d20-8f89-37cf73dc0b24_en?filename=4_1_194542_comm_recomm_en.pdf ; Звіт про верховенство права за 2023 рік – Рекомендації.

Джерело: https://commission.europa.eu/document/download/2b63674d-bdb3-47b7-bda4-e13d6a085033_en?filename=4_1_52673_comm_recomm_en.pdf ; Звіт про верховенство права за 2024 рік – Рекомендації.

Джерело: https://commission.europa.eu/document/download/40d0f293-3047-4242-8c08-5101b8c09ff7_en?filename=4_1_58125_comm_recomm_en.pdf ; Звіт про верховенство права за 2025 рік – Рекомендації.

Джерело: https://commission.europa.eu/document/download/e6c2b6b4-192e-4576-9e0c-c3503a2c764f_en?filename=2_1_63931_recommendation_en.pdf

⁹³ Висновок № 18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування, Рекомендації. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36>

- створення таким чином сприятливих умов для прокуратури, щоб вона могла гарантувати законність провадження та право на справедливий суд відповідно до принципів верховенства права; та
- забезпечення відповідності роботи прокурорів міжнародним, юридично зобов'язуючим інструментам, зокрема Конвенції, а також інструментам м'якого права.

117. Ці поняття були вперше введені Венеційською комісією у її Доповіді про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II — Прокуратура⁹⁴, і з того часу вони глибоко вкоренилися в роботі Комісії.

Компетенція та повноваження

118. Згідно з Венеційською комісією та КРЕП, ради прокурорів повинні мати широкий спектр повноважень для кращого захисту та сприяння незалежності прокуратури та ефективного відправленню правосуддя. Компетенція та повноваження рад повинні бути передбачені законом, зокрема⁹⁵ .⁹⁶

- забезпечення незалежності прокуратури та прокурорів, зокрема шляхом прийняття обов'язкових рішень;
- контроль за тим, щоб прокурорська діяльність здійснювалася відповідно до принципу законності;
- максимально можливі повноваження щодо питань призначення та звільнення, розгляду дисциплінарних справ, оцінювання, просування по службі та переведення;
- окремі бюджетні домовленості та управління іншими видами відповідних ресурсів.

119. КРЕП наполягає на тому, що ради прокурорів повинні відігравати роль у регулюванні або розвитку організації системи та органів прокуратури. Ці повноваження в управлінні прокуратурою охоплюють такі питання: а) підготовка прокурорів; б) контроль та/або управління бюджетом системи прокуратури з метою її ефективного управління; в) забезпечення прозорості системи прокуратури та відносин із засобами масової інформації, включаючи захист, у разі необхідності, іміджу прокурорів; г) співпраця з іншими відповідними органами на національному, європейському та міжнародному рівнях; д) сприяння ефективності та якості правосуддя; е) надання висновків щодо законодавчих пропозицій, що стосуються організації та функціонування прокуратури, а також системи правосуддя в цілому⁹⁷.

⁹⁴ Пункти 41, 48, 52, 59, 60, 64-68, 70, 85.

⁹⁵ Там само; Висновок щодо Конституції Чорногорії, CDL-AD(2007)047, пункт 110 . Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)047-e) ; Висновок щодо проекту змін до Закону про державного прокурора Чорногорії, CDL-AD(2008)005, пункт 32. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)005-e) ; Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру України, CDL-AD(2013)025, пункт 161. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)025-e) ; Польща — Висновок щодо Закону про прокуратуру з поправками, CDL-AD(2017)028, параграфи 102-103, 107. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e)

⁹⁶ Висновок № 18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування, параграфи 70-76. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36>

⁹⁷ Там само, параграфи 73-74.

120. Однак, як справедливо підкреслює Венеційська комісія, в законі необхідно чітко визначити відповідні сфери компетенції Генерального прокурора та Ради прокурорів, щоб запобігти дублюванню функцій в управлінні системою прокуратури та усунути будь-які суперечності між ними⁹⁸.

121. Також варто зазначити, що різноманітність організаційних моделей прокуратури в державах-членах Ради Європи призводить до різноманітності типів інших самоврядних органів прокуратури. Ключовим є те, що вони повинні бути сформовані та функціонувати таким чином, щоб виключити політичне втручання та діяти з метою зміцнення незалежності та неупередженості прокуратури⁹⁹. І, як зазначалося раніше, якщо зовнішній орган виконує консультативну роль або, наприклад, проводить відбір кандидатів на основі їх професійної кваліфікації для забезпечення прозорості та доброчесності процесу найму, він не повинен суттєво втручатися в повноваження Ради прокурорів¹⁰⁰. Останнє поняття застосовується також до інспекцій (підрозділів з питань доброчесності) прокуратури, оскільки інспекції (підрозділи з питань доброчесності) повинні діяти «під керівництвом» ради, тому їхні перевірки або оцінки не повинні мати визначального впливу на кар'єру прокурорів, а рада повинна встановити критерії оцінки¹⁰¹. Незалежно від того, чи інспекція (підрозділ з питань доброчесності) входить до складу самої прокуратури чи ради прокурорів, необхідно встановити запобіжні заходи для її захисту від потенційного втручання¹⁰².

Склад та членство

122. КРЕП дійшла висновку, що не існує єдиної моделі ради прокурорів, яка б підходила для всіх. Структура та склад рад прокурорів різняться. Їхнє походження та розвиток тісно пов'язані з еволюцією кожної правової системи та її історичним, культурним і соціальним контекстом. Основним принципом має бути створення структури з відповідним складом, пропорційним розміру прокуратури, для оптимізації виконання її завдань¹⁰³.

123. Варто зазначити, що Венеційська комісія рекомендувала закріпити склад та основні повноваження Ради прокурорів у Конституції¹⁰⁴.

⁹⁸ Косово — Висновок щодо проекту змін до Закону про Раду прокурорів Косово, CDL-AD(2021)051, пункт 39. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)051-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)051-e); Грузія — Висновок щодо положень про Прокурорську раду в проекті Органічного закону про прокуратуру та щодо положень про Вищу раду юстиції в чинному Органічному законі про загальні суди, CDL-AD(2018)029, пункт 38. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)029-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)029-e)

⁹⁹ Висновок №18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування, параграфи 86, 88. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36>

¹⁰⁰ Республіка Молдова — Амікус-курія для Конституційного суду Республіки Молдова щодо змін до Закону про прокуратуру, CDL-AD(2019)034, параграфи 26-28. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)034-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)034-e)

¹⁰¹ Болгарія — Термінова проміжна думка щодо проекту нової Конституції, CDL-AD(2020)035, пункт 78. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)035-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)035-e)

¹⁰² Боснія і Герцеговина — Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про Вищу судову та прокурорську раду, CDL-AD(2021)015, параграфи 49-50. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e)

¹⁰³ Висновок № 18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування, параграфи 39, 41. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36>

¹⁰⁴ Чорногорія — Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну прокуратуру та проекту закону про Прокуратуру з питань організованої злочинності та корупції, CDL-AD(2021)012, пункт 43. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)012-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)012-e)

124. Як КРЕП, так і Венеційська комісія підкреслили, що:

*щодо складу та членства*¹⁰⁵

- дуже важливо, щоб рада була сформована як плюралістичний орган. Ради, що мають збалансований склад, наприклад, прокурори, адвокати та представники громадянського суспільства, і є незалежними від інших державних органів, мають перевагу, оскільки можуть надавати цінну експертну допомогу в процесі призначення та дисциплінарного провадження, а отже, захищати прокурорів від політичного та значного впливу бізнесу. Однак члени ради не повинні бути активними політиками, членами парламенту або виконавчими чиновниками, а також не повинні брати участь у політиці протягом розумного періоду часу до і після свого мандата в раді;
- у радах зі змішаним складом бажано, щоб прокурори становили більшість або принаймні «істотну частину», обрану їхніми колегами відповідно до раніше прийнятих правил та прозорої процедури, а також методом, що гарантує найширше представництво на всіх рівнях, гендерну збалансованість та, за необхідності, представництво на регіональному та національному рівнях у всіх комісіях ради. Усі прокурори-члени ради повинні діяти як представники всієї прокуратури;

¹⁰⁵ Висновок №18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування, пункти 43-44, 46, 48, 51-53, 65-68. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36> ; Косово — Висновок щодо проекту змін до Закону про Раду прокурорів Косово, CDL-AD(2021)051, параграфи 25-26, 32, 34, 50, 54, 57-58. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)051-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)051-e) ; Косово — Висновок щодо переглянутого проекту змін до Закону про Прокурорську раду, CDL-AD(2022)006, пункт 11. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)006-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)006-e) ; Республіка Молдова — Висновок щодо поправок від 24 серпня 2021 року до закону про прокуратуру, CDL-AD(2021)047, пункт 39. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)047-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)047-e) ; Спільна думка Венеціанської комісії, Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) щодо проекту змін до Закону про прокуратуру Грузії, CDL-AD(2015)039, параграфи 38, 53-54. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e) ; Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну раду прокурорів Сербії, CDL-AD(2014)029, параграфи 27-28, 38, 43, 44, 52-54, 56. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)029-e) ; Проміжна думка щодо проекту Закону про Державну прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2014)042, параграфи 38, 54. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-e) ; Висновок щодо проекту Закону про Вищу судову та прокурорську раду Боснії і Герцеговини, CDL-AD(2014)008, параграфи 32, 35-36, 44-45, 51-53, 55. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)008-e) ; Чорногорія — Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну прокуратуру та проекту закону про прокуратуру з питань організованої злочинності та корупції, CDL-AD(2021)012, параграфи 36-43. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)012-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)012-e) ; Грузія — Висновок щодо положень про Прокурорську раду в проекті Органічного закону про прокуратуру та положень про Вищу раду юстиції в чинному Органічному законі про загальні суди, CDL-AD(2018)029, пункт 33. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)029-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)029-e) ; Польща — Висновок щодо Закону про прокуратуру з поправками, CDL-AD(2017)028, параграфи 105, 107. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)028-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)028-e) ; Чорногорія — Термінова думка щодо переглянутого проекту змін до Закону про Державну прокуратуру, CDL-AD(2021)030, параграфи 28-31. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)030-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)030-e) ; Болгарія — Термінова проміжна думка щодо проекту нової Конституції, CDL-AD(2020)035, параграфи 52-53. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)035-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)035-e) ; Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру Республіки Молдова, CDL-AD(2015)005, пункт 134. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)005-e) ; Боснія і Герцеговина — Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про Вищу судову та прокурорську раду, CDL-AD(2021)015, пункт 53. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e)

- всі прокурори, які мають право виконувати прокурорські функції, також повинні мати право балотуватися на виборах до ради (хоча закон може передбачати додаткові критерії, пов'язані зі стажем роботи або бездоганною професійною репутацією), але члени ради, які не є прокурорами, не повинні мати жодних існуючих або майбутніх ієрархічних (або фактичних) підпорядкованих зв'язків з генеральним прокурором і повинні представляти інші юридичні професії;
- певна кількість місць у раді може бути зарезервована для представників зовнішніх незалежних інституцій (таких як адвокатура, конференція юридичних факультетів, омбудсмен тощо) або для громадянського суспільства;
- незалежно від того, чи є вони прокурорами, вони повинні обиратися на основі заздалегідь визначених, справедливих і чітких критеріїв за допомогою прозорої процедури. Заздалегідь слід встановити набір правил, що враховують критерії придатності. Слід окреслити та врахувати компетенцію, досвід, добросесність, незалежність, неупередженість та інші відповідні фактори кандидатів;
- термін повноважень усіх членів ради повинен бути однаковим, вони повинні обиратися на фіксований термін і користуватися належним захистом своєї неупередженості та незалежності. Термін повноважень члена ради повинен закінчуватися лише після обрання його наступника;
- рекомендується розглянути можливість обмеження членства одним терміном або передбачити певний проміжок часу перед переобранням (максимально прийнятним є два терміни);
- звільнення члена ради з посади не повинно бути легким, хоча дострокове звільнення завжди повинно бути можливим у випадках грубого порушення дисципліни або несумісності, такі рішення завжди повинні ґрунтуватися на конкретних підставах, перелічених у законі, і повинні бути підтверджені більшістю членів самої ради та в порядку, який гарантує його/її права на справедливий суд та апеляцію;
- можливість відкликання члена ради за застосування до нього однієї з дисциплінарних санкцій, передбачених законом, є сумнівною, оскільки це дозволяє звільнити особу навіть за найлегші дисциплінарні санкції; також рішення про відсторонення члена ради повинні враховувати тяжкість звинувачень та наявність принаймні ймовірної причини, що було скоєно серйозне дисциплінарне порушення;
- відкликання обраних членів таких рад шляхом висловлення недовіри, тобто голосуванням загальних зборів прокуратур, не є бажаним;

щодо призначення/обрання членів¹⁰⁶

¹⁰⁶ Висновок №18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування, параграфи 54-60. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36> ; Спільна думка Венеціанської комісії, Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) щодо проекту змін до Закону про прокуратуру Грузії, CDL-AD(2015)039, параграфи 46-48. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e) ; Болгарія — Термінова проміжна думка щодо проекту нової Конституції, CDL-AD(2020)035, пункт 55. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)035-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)035-e) ; Косово — Висновок щодо переглянутого проекту змін до Закону про Прокурорську раду, CDL-AD(2022)006, параграфи 25, 27. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)006-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)006-e)

- члени ради повинні обиратися таким чином, щоб підтримувати незалежність та ефективне функціонування ради, прокуратури та, як прямиий наслідок, судової влади, усуваючи або обходячи будь-яке сприйняття політичного впливу або конфлікту інтересів;
- відбір членів повинен регулюватися заздалегідь визначеними правилами, які повинні бути поширені заздалегідь. Ці правила повинні застосовуватися до будь-якого методу відбору: виборів, призначення або іншого;
- процес відбору повинен бути прозорим і забезпечувати ретельну оцінку кваліфікації кандидатів, особливо їхньої неупередженості та доброчесності. Вакансії повинні бути оприлюднені, а рівність можливостей гарантована для підтримки різноманітної групи незалежних кандидатів;
- повинні бути встановлені правила, що забезпечують відбір членів прокуратури їхніми колегами, які представляють усі рівні прокуратури, а не тільки вищих посадових осіб прокуратури. Асоціації прокурорів можуть мати право висувати кандидатів;
- вибори або призначення членів-непрофесіоналів такими установами, як адвокатські або інші професійні асоціації, неурядові організації (НУО), можуть бути доцільними, якщо це відповідає правовим традиціям держав-членів;
- висування членів громадянського суспільства та наукових кіл повинно відбуватися прозоро, а процес відбору повинен відповідати чітким правилам і критеріям, які повинні бути визначені в законі; тут можна розглянути ряд варіантів — один із них (найпростіший) полягає в тому, що певні посадові особи автоматично стають членами ради, наприклад, голова юридичного факультету або президент Асоціації адвокатів можуть стати членами ради *ex officio* без обрання парламентом. Крім того, можливим варіантом було б призначення одного або кількох членів судової влади до складу прокурорської ради. Судді могли б привнести до роботи ради свій практичний досвід у сфері кримінального правосуддя, а також сприяти посиленню незалежності цього органу, тим самим підвищуючи довіру громадськості до роботи ради. Для цієї посади можна розглянути ряд можливих суддів, включаючи голів певних судів (наприклад, Верховного суду, суду столиці та/або регіональних судів). Альтернативним рішенням було б надати право висувати кандидатів одному або декільком незалежним органам, таким як Вища рада юстиції, Асоціація адвокатів або орган, що представляє юридичні університети та академічні установи. Право висувати кандидатів також може бути надано певним авторитетним НУО, що підвищить прозорість ради та довіру громадськості до її автономії. У випадках, коли право висувати кандидатів належатиме зовнішнім суб'єктам, парламент все одно повинен зберігати право затверджувати або не затверджувати їх;
- слід враховувати необхідність досягнення належного гендерного балансу серед кандидатів;
- важливо забезпечити систему попереднього відбору або висунення кандидатів, яка гарантує, що непрофесійна складова обох рад складатиметься з досвідчених осіб, які не мають особистої зацікавленості в результатах прийнятих ними рішень і не піддаються політичному впливу;
- може існувати певна форма попереднього відбору кандидатів на посади членів-непрофесіоналів. Однак кандидати не повинні бути відхилені через їх «бачення», тобто ідеї, оскільки це може політизувати процес попереднього відбору. Щодо інших критеріїв, що використовуються (досвід управління, компетенція та доброчесність), процес співбесіди повинен бути якомога об'єктивнішим. Тому було б корисно, якби орган, що здійснює

відбір, спирався на думку визнаних експертів у цій галузі, щоб співбесіди були відкритими, а рішення про ранжування кандидатів було обґрунтованим;

- можна розглянути альтернативні процедури голосування, наприклад, преференційну систему з єдиним бюлетенем, в якому кандидати пронумеровані в порядку переваги, з послідовними підрахунками, під час яких кандидат, що набрав найменшу кількість голосів, виключається, а голоси переносяться на кандидата, що набрав наступну за кількістю голосів перевагу, доки один з кандидатів не набере більшість голосів, або з послідовними турами голосування, під час яких кандидат, що набрав найменшу кількість голосів, виключається доки не буде досягнуто результату;

*щодо голови ради*¹⁰⁷

- голова може відігравати ключову роль у функціонуванні ради та формуванні її зовнішнього та внутрішнього іміджу;
- голова повинен обиратися/призначатися таким чином, щоб забезпечити його неупередженість та незалежність від законодавчої та виконавчої влади, а також відсутність надмірного впливу з боку ієрархії прокуратури; з цією метою слід прийняти чіткі правила;
- вітається обрання голови членами ради; голова повинен бути одним із членів прокуратури, обраним усіма членами, як прокурорами, так і нефахівцями, кваліфікованою більшістю голосів.

Функціонування та процес прийняття рішень

125. На думку КРЕП, ради прокурорів¹⁰⁸ :

- виграють від повноцінного членства, яке може допомогти радам функціонувати як професійна та ефективна організація (з достатньою кількістю робочого часу та належними фінансовими та адміністративними ресурсами), зміцнюючи їхню незалежність, уникаючи конфліктів інтересів, покращуючи їхній імідж та допомагаючи у виконанні їхньої місії;
- повинні працювати прозоро, обґрунтовуючи свої рішення та процедури, і бути підзвітними в цьому;
- функціонування та процес прийняття рішень повинні регулюватися письмовими та прозорими правилами, прийнятими законом, такі правила повинні передбачати, зокрема, кворум, процедуру голосування, більшість для прийняття рішення, а в разі необхідності рада повинна самостійно прийняти детальні правила;
- рішення, що впливають на кар'єру прокурорів, повинні бути обґрунтованими, а ті, що мають обов'язкову силу, можуть бути предметом судового перегляду з ініціативи відповідного прокурора. У разі скасування рішення щодо кар'єри прокурорів, включаючи

¹⁰⁷ Висновок № 18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування, параграфи 61–64. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36> ; Висновок щодо проекту закону про службу прокурорів Молдови, CDL-AD(2008)019, пункт 62. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e) ; Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну раду прокурорів Сербії, CDL-AD(2014)029, параграфи 31-32. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)029-e)

¹⁰⁸ Висновок № 18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування, параграфи 77-84. Джерело: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-final/1680ad1b36>

переведення та дисциплінарні порушення, вони повинні мати можливість скористатися засобами правового захисту;

- відносини між радами та іншими гілками влади, тобто виконавчою та законодавчою, повинні ґрунтуватися на культурі поваги до верховенства права та розумінні їхніх відповідних ролей у демократичній державі;
- повинні активно брати участь у відкритому, шанобливому діалозі з іншими гілками влади, асоціаціями суддів та громадянським суспільством, включаючи асоціації адвокатів, НУО та ЗМІ;
- повинні діяти прозоро та нести відповідальність за свою діяльність, подаючи періодичні звіти або використовуючи інші відповідні засоби (у таких звітах можна висвітлювати вже вжиті або заплановані заходи для покращення функціонування системи правосуддя).

126. Венеційська комісія також дійшла висновку, що¹⁰⁹ :

- закон повинен містити положення, що описують статус членів ради, характер їхньої роботи та надають гарантії незалежності у виконанні їхніх функцій;
- жоден член не повинен мати права, під час роботи в раді, на просування по службі в прокуратурі;
- як правило, засідання ради повинні бути відкритими, але з міркувань безпеки або з інших причин, пов'язаних із захистом персональних даних, можуть бути необхідними закриті засідання;
- члени ради не повинні розглядати справи, порушені проти них самих; справи, які вони самі ініціювали, та справи, щодо яких існують сумніви в їх об'єктивності;

¹⁰⁹ Висновок щодо проекту закону про прокуратуру Молдови, CDL-AD(2008)019, параграфи 62, 64. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e) ; Спільна думка Венеціанської комісії, Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) щодо проекту змін до Закону про прокуратуру Грузії, CDL-AD(2015)039, параграфи 40, 60-64. Джерело: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29039-e> ; Польща — Висновок щодо Закону про прокуратуру з поправками, пункт 101. Джерело: <https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282017%29028-e> ; Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну раду прокурорів Сербії, CDL-AD(2014)029, параграфи 39-40. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)029-e) ; Висновок щодо проекту Закону про Вищу судову та прокурорську раду Боснії і Герцеговини, CDL-AD(2014)008, пункт 57. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)008-e) ; Проміжна думка щодо проекту закону про Державну прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2014)042, параграфи 52, 65-67. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-e) ; Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2008)005, пункт 37. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)005-e) ; Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру Республіки Молдова, CDL-AD(2015)005, пункт 138. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)005-e) ; Болгарія — Висновок щодо проекту змін до Кримінально-процесуального кодексу та Закону про судову систему, що стосуються кримінальних розслідувань проти вищих магістратів, CDL-AD(2019)031, пункт 30. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)031-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)031-e) ; Косово — Висновок щодо переглянутого проекту змін до Закону про Прокурорську раду, CDL-AD(2022)006, пункт 15. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)006-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)006-e) ; Остаточна думка щодо переглянутого проекту Закону про прокуратуру Чорногорії, CDL-AD(2015)003, пункт 24. Джерело: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)003-e) ; Боснія і Герцеговина — Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Закону про Вищу судову та прокурорську раду, CDL-AD(2021)015, пункт 32. Джерело: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)015-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)015-e)

- якщо рада уповноважена створювати комісії, які можуть приймати рішення та виконувати завдання від її імені, рішення про призначення не можуть бути делеговані таким комісіям;
- рішення, прийняте меншою більшістю голосів, може бути більш доречним заходом для тимчасового відсторонення, ніж для більш серйозних дій, таких як звільнення;
- механізм запобігання кризовим ситуаціям може бути встановлений для випадків, коли члени ради не можуть знайти компромісу, але законодавець повинен визначити конкретні параметри такого механізму запобігання таким ситуаціям у діалозі з міжнародними партнерами та основними зацікавленими сторонами;
- багато рішень ради повинні бути оскаржуваними в суді по суті.

Практика в країнах Ради Європи та ЄС

127. Під час підготовки своєї думки № 18 (2023) щодо рад прокурорів як ключових органів прокурорського самоврядування, КРЕП також збрала інформацію щодо функціонування ключових органів прокурорського самоврядування в декількох країнах-членах Ради Європи.¹¹⁰
128. Прокурорські ради в тій чи іншій формі діють у Бельгії, Болгарії, Грузії, Латвії, Молдові, Чорногорії, Нідерландах, Північній Македонії, Португалії, Сербії, Словаччині, Словенії та Україні. Однак у Латвії Вища рада юстиції (тобто судова рада) також має додаткові повноваження щодо обрання Генерального прокурора.
129. Змішані ради (для суддів і прокурорів) функціонують у Боснії і Герцеговині, Франції та Румунії.
130. Прокурорські або змішані ради відсутні в Андоррі, Вірменії, Австрії, Азербайджані, Данії, Ісландії, Угорщині, Чеській Республіці, Фінляндії, Швеції, Туреччині та Литві.
131. Прокурорські ради мають такі повноваження:
- розробка стратегії або участь у її розробці (Бельгія, Грузія, Молдова, Чорногорія, Нідерланди, Португалія, Словаччина, Словенія);
 - участь у розробці кримінальної політики (Бельгія, Нідерланди, Північна Македонія, Португалія, Сербія та Словенія);
 - участь у плануванні бюджету (Бельгія, Молдова, Чорногорія, Північна Македонія, Португалія, Сербія, Словаччина, Словенія);
 - розробка кадрової політики або участь у такій розробці (Бельгія, Молдова, Чорногорія, Північна Македонія, Португалія, Словенія);
 - затвердження або розробка положень для прокурорів або прокурорських органів (Латвія, Молдова, Чорногорія, Північна Македонія, Португалія, Сербія, Словенія);
 - відбір кандидата на посаду генерального прокурора (Грузія, Молдова, Чорногорія, Сербія);
 - участь у відборі Генерального прокурора (Північна Македонія, Словенія);
 - розгляд питань, що стосуються звільнення Генерального прокурора (Сербія);
 - відбір, просування по службі та переведення прокурорів (Грузія, Латвія, Молдова, Чорногорія, Північна Македонія, Португалія, Сербія, Словаччина, Словенія);

¹¹⁰ Відповіді надали такі країни: Андорра, Вірменія, Австрія, Азербайджан, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Чеська Республіка, Данія, Фінляндія, Грузія, Франція, Угорщина, Ісландія, Латвія, Литва, Молдова, Чорногорія, Нідерланди, Північна Македонія, Португалія, Румунія, Сербія, Словацька Республіка, Словенія, Швеція, Туреччина, Україна.

- стандартизація практики застосування законодавства (Бельгія, Чорногорія);
- оцінка роботи та навантаження прокурорів (Бельгія, Грузія, Чорногорія, Північна Македонія, Португалія, Сербія, Словаччина, Словенія);
- дисциплінарні функції (Грузія, Латвія, Молдова, Чорногорія, Нідерланди, Північна Македонія, Португалія, Сербія, Словаччина);
- захист незалежності прокурорів (Грузія, Чорногорія, Нідерланди, Північна Македонія, Португалія, Словаччина, Словенія, Україна);
- навчання та освіта (Молдова, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія, Словаччина).

132. Змішані ради мають такі сфери повноважень:

- розробка стратегії або участь у її розробці (Болгарія, Франція, Румунія);
- участь у плануванні бюджету (Болгарія);
- участь у розробці кримінальної політики (Болгарія, Франція, Румунія);
- розробка кадрової політики або участь у такій розробці (Боснія і Герцеговина, Болгарія, Франція, Румунія);
- відбір кандидата на посаду Генерального прокурора (Румунія);
- відбір, просування по службі та переведення прокурорів (Боснія і Герцеговина, Болгарія, Франція, Румунія);
- оцінка роботи та навантаження прокурорів (Боснія і Герцеговина, Болгарія);
- дисциплінарні функції (Боснія і Герцеговина, Болгарія, Франція, Румунія);
- захист незалежності прокурорів (Боснія і Герцеговина, Болгарія, Франція, Румунія);
- навчання та освіта (Румунія).

133. Прокурорські ради в Грузії, Латвії, Молдові, Чорногорії, Нідерландах, Північній Македонії, Сербії та Словенії мають достатні фінансові та адміністративні ресурси. У змішаних радах таких проблем не існує.

134. До складу прокурорських рад входять:

- половина або більшість прокурорів (Бельгія, Грузія, Латвія, Чорногорія, Нідерланди, Північна Македонія, Португалія, Сербія, Словаччина, Словенія);
- представники юридичних професій або інших представників, які не є фахівцями у цій галузі (Грузія, Молдова, Північна Македонія, Сербія, Словенія);
- державні службовці або судді (Бельгія, Молдова, Чорногорія, Сербія).

135. Відбір прокурорів здійснюється:

- прокурорською конференцією (Грузія, Молдова, Чорногорія, Словаччина, Словенія, Україна);
- органами самоврядування (Латвія);
- спеціальною комісією (Бельгія, Нідерланди, Північна Македонія);
- парламентом (Сербія);
- *ex officio* (Бельгія, Латвія, Чорногорія, Нідерланди, Північна Македонія, Португалія, Сербія).

136. Відбір членів, які не є прокурорами, здійснюється:

- судами або судовими чи змішаними радами (Грузія, Молдова);
- парламентом (Грузія, Молдова, Північна Македонія, Сербія, Словенія);
- президентом, урядом або міністром юстиції (Грузія, Молдова, Чорногорія, Словенія);
- іншими державними установами (Молдова, Україна);
- *ex officio* (Молдова, Сербія).

137. Голова та заступники прокурорської ради обираються:

- самою радою (Грузія, Латвія, Молдова, Нідерланди, Північна Македонія, Словаччина, Словенія, Україна);
- *ex officio* (Бельгія, Латвія, Чорногорія, Португалія, Сербія).

V. Звіт про країну – Латвія (Анна Скрябіна)

A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування

1. Коротко опишіть конституційний статус прокуратури та її ключові елементи (її місце в системі державних органів, функції, характер посади та роль Генерального прокурора, роль органів самоврядування прокуратури тощо). Якщо конституційні положення є обмеженими, опишіть ці аспекти на основі ключових законодавчих актів.

Місце в системі державних органів влади

Прокуратура створена Законом «Про прокуратуру» (прийнятий 19 травня 1994 року) (далі – ЗПП) як орган судової влади, який самостійно контролює дотримання законодавства в межах своєї статутної компетенції. Вона є частиною судової влади Латвії і діє окремо від законодавчої та виконавчої гілок влади, забезпечуючи верховенство права шляхом кримінального переслідування та нагляду за слідчими органами¹¹¹.

Сейм (парламент) і Кабінет міністрів можуть звертатися до прокуратури з проханням розглянути факти, що свідчать про порушення закону, та отримувати звіти про порушення національного значення, але вони не можуть втручатися в окремі розслідування чи судові процеси. Такий непрямий вплив гарантує незалежність прокуратури, зберігаючи при цьому демократичний контроль.

Важливо зазначити висновок, підтверджений Конституційним судом Латвійської Республіки¹¹², що принцип поділу влади, який впливає з концепції демократичної республіки, включеної до Конституції (Сатверсме), не повинен сприйматися догматично і формально, але його мета запобігання централізації влади в одній установі або в одній особі повинна поважатися. Конституційний суд визнав, що жодна влада не може бути абсолютно незалежною, інакше неможливо забезпечити існування принципу поділу влади, який також передбачає взаємний контроль і взаємодію влади. Крім

¹¹¹ Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 1

¹¹² Розділ 1 Рішення Конституційного суду у справі № 03-05 (99) «Про відповідність пунктів 1 і 4 Постанови Сейму від 29 квітня 1999 року про Раду з питань тарифів на телекомунікаційні послуги статтям 1 і 57 Конституції Латвійської Республіки та іншим законам».

того, на думку ОЕСР¹¹³, прокуратура тлумачить свою незалежність ширше, ніж Конституційний суд Латвії. Розуміння майже абсолютної незалежності прокуратури може сприяти ізоляції прокуратури від реформ, що здійснюються в країні з метою модернізації та раціоналізації діяльності державних інститутів, включаючи латвійську судову систему.¹¹⁴

Функції прокуратури

Основні функції, визначені в розділі 2 ЗПП¹¹⁵, є такими:

- контроль за дотриманням законодавства під час досудового розслідування та оперативної діяльності, розвідувальних та контррозвідувальних процесів державних органів безпеки, а також системи захисту державної таємниці;
- проведення досудового розслідування;
- ініціювання та проведення кримінального переслідування;
- підтримка державного обвинувачення;
- контроль за виконанням покарань;
- захищати права та законні інтереси осіб і держави відповідно до процедур, встановлених законом;
- подавати позовну заяву або клопотання до суду у випадках, передбачених законом;
- брати участь у судових засіданнях у випадках, передбачених законом.

Роль Генерального прокурора

Відповідно до статті 23 ЗПП¹¹⁶ Генеральний прокурор керує та контролює діяльність прокуратури, визначає її внутрішню структуру та штатну одиницю відповідно до виділених коштів з державного бюджету, затверджує нормативні акти, прийняті Радою Генерального прокурора, а також безпосередньо керує роботою прокурорів Офісу Генеральної прокуратури.

Генеральний прокурор відповідно до процедур, встановлених законом, призначає прокурорів на посаду та звільняє їх з посади, а також працівників, з якими встановлення трудових відносин відповідно до ЗПП належить до компетенції Генерального прокурора. Інструкції, накази та розпорядження Генерального прокурора є обов'язковими для всіх прокурорів та працівників.

Генеральний прокурор має право:

- скасовувати необґрунтовані або незаконні рішення прокурорів;
- пропонувати Пленуму Верховного суду надати висновок з питань, пов'язаних з тлумаченням чинних правових норм;
- брати участь у пленарних засіданнях Верховного суду та висловлювати свою думку щодо питань, що розглядаються;
- виконувати функції прокурора у всіх судах Латвійської Республіки;
- брати участь у засіданнях Кабінету міністрів та висловлювати свою думку щодо питань, що розглядаються;

¹¹³ ОЕСР «Ефективність роботи прокуратури в Латвії: порівняльне дослідження», стор. 19-20.

¹¹⁴ Державна аудиторська служба Латвійської Республіки, «Чи потребує вдосконалення діяльність прокуратури Латвійської Республіки? Підсумок висновків та рекомендацій» (Підзавдання аудиту ефективності № 2.4.1-34/2019, Рига, 11 січня 2021 р.) <https://www.lrvk.gov.lv/en/getrevisionfile/29451-x7eOREdleVjooAPJNz2qy1gslx0fOZSw.pdf>

¹¹⁵ Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 2

¹¹⁶ Там само, див. розділ 23

- у випадках та відповідно до процедур, встановлених Законом про Конституційний суд, подавати до Конституційного суду клопотання про порушення справи;
- призначати прокурорів для участі в міжнародних місіях;
- здійснювати інші права, визначені в ЗПП та інших законах і нормативних актах.

Крім того, Генеральний прокурор повідомляє Президента, *Сейм* та Кабінет міністрів про виявлені значні порушення законодавства, що мають національне значення. Також Генеральний прокурор до 1 березня кожного року подає *Сейму* звіт про діяльність, здійснену за попередній рік, та про пріоритети діяльності на наступний рік.

Органи самоврядування прокуратури

Незалежність та внутрішнє управління забезпечуються за допомогою ієрархічної моделі, очолюваної Генеральним прокурором, Кодексу етики прокурорів та законодавчих гарантій, передбачених ЗПП. Порівняльний аналіз реформ у країнах Балтії та Східної Європи показує, що Латвія покладається на централізовану модель, а не на автономні структури самоврядування.¹¹⁷

Окремої Ради прокурорів не існує, але слід згадати такі органи самоврядування:

- Рада Генерального прокурора
- Комісія з атестації прокурорів
- Кваліфікаційна комісія прокурорів.

2. Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхні основні сфери компетенції, а також періоди їх створення та реформування.

Рада генеральних прокурорів

Відповідно до статті 29 Закону «Про прокуратуру»¹¹⁸ Генеральний прокурор створює раду, до складу якої входять керівники прокурорів департаментів та судових округів Офісу Генерального прокурора та адміністративний директор Офісу прокурора. До складу ради можуть бути включені й інші прокурори.

Рада Генерального прокурора є колегіальним дорадчим органом, який розглядає основні питання, пов'язані з організацією та діяльністю прокуратури, а також виконує інші функції, визначені цим Законом.

Рада Генерального прокурора розробляє та приймає:

- положення про комісії з атестації та кваліфікації прокурорів;
- Кодекс етики прокурорів;
- положення про носіння прокурорської мантії та знаків розрізнення та їх стандарти;
- положення про відбір, стажування та кваліфікаційний іспит кандидатів на посаду прокурора;
- положення про оцінку професійної діяльності прокурорів;
- положення про використання герба прокуратури;
- положення про нагородження;

¹¹⁷ Khotynska-Nor O, Podkopaiev S, Ponomarova H та Lukianov D, «Модель самоуправління прокуратури в Україні та країнах Балтії: порівняльний аспект» (2024) 7(2) Доступ до правосуддя у Східній Європі 393-409. Останнє опублікування 1 травня 2024 р. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-7.2-a000201>

¹¹⁸ Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 29.

- положення про помічника прокурора.

Рада прокурорів була створена ЗПП у 1994 році.

Комісія з атестації прокурорів

Комісія з атестації прокурорів була створена у 2013 році. Відповідно до статті 29¹¹⁹ Закону про прокуратуру¹¹⁹ (далі – Комісія з атестації) створюється Радою Генерального прокурора строком на один рік із визначенням кількості членів та її складу.

Перед призначенням або підвищенням прокурора на посаду Атестаційна комісія надає висновок про його відповідність вимогам до цієї посади, подає Генеральному прокурору пропозицію щодо застосування дисциплінарного стягнення до прокурора, якщо закон передбачає необхідність такого висновку, а також виконує інші функції, визначені в ЗПП та передбачені в Положенні про Атестаційну комісію прокурорів. Рішення та висновки Атестаційної комісії мають рекомендаційний характер.

Прокурор або кандидат на посаду прокурора може висловити заперечення щодо висновку Атестаційної комісії Генеральному прокурору.

Атестаційна комісія не рідше одного разу на рік подає звіт про свою діяльність до Ради Генерального прокурора.

Комісія з кваліфікації прокурорів

Кваліфікаційна комісія прокурорів була створена у 2013 році. На підставі частини 2 статті 29 Закону «Про прокуратуру»¹²⁰ Рада Генерального прокурора створює Кваліфікаційну комісію прокурорів (далі – Кваліфікаційна комісія) строком на один рік, визначаючи кількість членів та склад Комісії.

Кваліфікаційна комісія оцінює та надає висновок щодо виконання програми стажування кандидатом на посаду прокурора, відповідності знань та професійних навичок кандидата на посаду прокурора та прокурора на посаду прокурора, а також виконує інші функції, визначені в ЗПП та передбачені в Положенні про Кваліфікаційну комісію прокурорів.

Прокурор або кандидат на посаду прокурора може висловити заперечення щодо висновку Кваліфікаційної комісії Генеральному прокурору. Кваліфікаційна комісія не рідше одного разу на рік подає звіт про свою діяльність Раді Генерального прокурора.

3. Опишіть причини створення та реформування органів прокурорського самоврядування, а також те, як результати були оцінені міжнародними інституціями, насамперед Радою Європи та ЄС.

Компетенція Ради Генерального прокурора еволюціонувала з часом, а Кваліфікаційна комісія прокурорів та Атестаційна комісія прокурорів були створені у 2013 році з урахуванням рекомендації

¹¹⁹ Там само, див. розділ 29.⁽¹⁾

¹²⁰ Там само, див. розділ 29.⁽²⁾

Rec (2000)19 Комітету міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 року «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя».¹²¹

В. Кар'єра прокурорів

4. Які етапи процедури першого призначення на посаду прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Відповідно до розділу 33.¹ Закону про прокуратуру¹²² процедура відбору кандидатів на посаду прокурора визначається в Положенні про кандидатів на посаду прокурора¹²³.

У рамках процесу відбору Генеральний прокурор або уповноважена ним особа може вимагати від особи, яка бажає подати заявку на посаду прокурора, інформацію та документи щодо її відповідності вимогам, встановленим законом для подання заявки на таку посаду, а також інформацію від інших органів або осіб про особу, яка бажає подати заявку на посаду прокурора. Генеральний прокурор або уповноважена ним особа може перевіряти отриману інформацію та документи.

Відповідно до пункту 33.² Закону про прокуратуру¹²⁴ кандидат на посаду прокурора проходить стажування на вакантній посаді районного (міського) прокурора відповідно до процедур, строків та інших умов, визначених у договорі про стажування.

Договір про стажування з кандидатом на посаду прокурора укладається Генеральним прокурором. Програма стажування є невід'ємною частиною договору. Кандидат на посаду прокурора не має процесуальних прав прокурора під час стажування.

Місячна заробітна плата кандидата на посаду прокурора під час стажування визначається Законом про оплату праці посадових осіб і працівників органів державної та місцевої влади.

Інші питання, пов'язані з стажуванням кандидата на посаду прокурора в прокуратурі та кваліфікаційним іспитом, регулюються Положенням про стажування та кваліфікаційним іспитом кандидатів на посаду прокурора.¹²⁵

Більш детально описуючи процедуру, слід згадати такі етапи:

- Процедура відбору

¹²¹ Рекомендація Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (Комітет міністрів Ради Європи, 6 жовтня 2000 р.) <https://rm.coe.int/16804be55a>

¹²² Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 33.⁽¹⁾

¹²³ Положення про відбір кандидатів на посаду прокурора, затверджене наказом Генерального прокурора № 100 від 15.05.2025 «Про затвердження Положення про відбір кандидатів на посаду прокурора» [Prokurora-amata-kandidatu-atlases-nolikums.docx](https://prokuratura.lv/media/Normative_akti/25.09.2023_Prokurora_amata_kandidatu_stazesanas_kvalifikacijas_parbaudes_nolikums.docx)

¹²⁴ Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 33.⁽²⁾

¹²⁵ Положення про стажування та кваліфікаційний іспит кандидатів на посаду прокурора, затверджене наказом Генерального прокурора № 131 від 25.09.2023

«Про затвердження Положення про стажування та кваліфікаційний іспит кандидатів на посаду прокурора» https://prokuratura.lv/media/Normative_akti/25.09.2023_Prokurora_amata_kandidatu_stazesanas_kvalifikacijas_parbaudes_nolikums.pdf

- Стажування (навчання)

Процедура відбору

- Відбір проводиться на відкритому конкурсі, під час якого перевіряються загальні та юридичні знання, необхідні для виконання обов'язків прокурора, особи, яка бажає балотуватися на посаду прокурора (далі – кандидат), оцінюється відповідність кандидата вимогам до кандидатів на посаду прокурора, встановленим в ЗПП, а також компетенціям і навичкам, необхідним для посади прокурора. Відбір організовується не рідше одного разу на рік.
- Процес відбору забезпечується **Департаментом контролю та міжнародного співробітництва Генеральної прокуратури, Департаментом кадрів Адміністративної служби та Атестаційною комісією прокурорів.**
- Відбір оголошується на веб-сайті Генеральної прокуратури www.prokuratura.lv.
- При поданні заявки на участь у конкурсі кандидат подає:
 - ✓ заяву, що підтверджує відповідність вимогам до кандидата на посаду прокурора, встановленим в ЗПП, та засвідчує, що обмеження щодо обіймання посади прокурора, встановлені в ЗПП, до нього не застосовуються, а також надає детальні відповіді на такі питання:
 - про попередній досвід роботи та найвагоміші професійні досягнення за останні три роки, з описом своєї ролі в їх досягненні та отриманої користі, а якщо попереднього досвіду роботи немає, то про досвід, отриманий під час навчальної практики, з описом своєї ролі в досягненні мети самостійної навчальної практики та отриманої користі, а також висновками про її можливий вплив на виконання обов'язків прокурора;
 - про один важливий особистий успіх у повсякденному житті, описуючи ситуацію, свою роль і дії, результати, надаючи висновки про отриманий досвід та його подальше використання;
 - про ваші якості та навички, які свідчать про вашу придатність до посади прокурора, а також про цілі, яких ви хочете досягти на цій посаді;
 - про ваше бачення ролі прокурора у розвитку судової системи та держави;
 - про факти, які можуть негативно вплинути на репутацію заявника (про адміністративні покарання, дисциплінарні стягнення, накладені протягом останніх п'яти років);
 - ✓ автобіографію (відповідно до стандарту Europass CV), в якій вказана адреса електронної пошти буде використовуватися для зв'язку з заявником;
 - ✓ документи, що підтверджують освіту та досвід роботи за юридичною спеціальністю.
- Крім того, кандидат має право подати заяву про звільнення від складання іспиту, додавши документи, що підтверджують його відповідність таким умовам, за яких Генеральний прокурор може звільнити особу від складання іспиту, якщо особа:
 - ✓ успішно склала кваліфікаційний іспит на посаду судді або адвоката протягом останніх трьох років;
 - ✓ раніше працювала прокурором і з моменту припинення правовідносин минуло не більше п'яти років;
 - ✓ відповідає вимогам судді, наукового співробітника університету, що спеціалізується на праві, або присяжного адвоката для балотування на посаду прокурора, встановленим у розділах 34 та 35 ЗПП;

- ✓ склала державний єдиний професійний кваліфікаційний іспит на адвоката протягом останніх трьох років;
 - ✓ займає посаду з юридичною спеціалізацією в прокуратурі та отримав рекомендацію від керівника структурного підрозділу;
 - ✓ працював слідчим не менше трьох років і отримав рекомендацію від головного прокурора структурного підрозділу, який здійснює нагляд відповідно до процедур, визначених у Законі про кримінальне судочинство;
 - ✓ пропрацював помічником судді протягом останніх трьох років.
- Кандидат, який не пройшов відбір, не завершив стажування або не склав кваліфікаційний іспит, може повторно подати заявку на відбір не раніше ніж через рік після того, як його не включили до списку кандидатів на посаду прокурора або після прийняття рішення Кваліфікаційною комісією прокурорів, яким стажування було визнано незавершеним або його знання та професійні навички були визнані невідповідними для посади прокурора.
 - У разі необхідності працівник відділу кадрів може попросити заявника надати додаткову інформацію.
 - Відбір відбувається у **три етапи**:
 - ✓ перший тур – письмовий тест, що перевіряє загальні та юридичні знання заявника, необхідні для виконання обов'язків прокурора;
 - ✓ другий етап – оцінка заявки та поданих документів відповідно до формальних критеріїв, перевірка відповідності заявника вимогам, встановленим в ЗПП для кандидата на посаду прокурора (крім вимоги бездоганної репутації) та відсутності зазначених обмежень щодо обіймання посади прокурора, а також співбесіда щодо соціальних компетенцій заявника, проведена фахівцем, запрошеним відділом кадрів;
 - ✓ третій тур – оцінка відповідей заявника на зазначені вище питання, перевірка його компетенцій відповідно до критеріїв, встановлених у правилах¹²⁶, мотивації, здатності їх обґрунтувати та попереднього досвіду роботи і життя, а також оцінка відповідності заявника вимозі щодо бездоганної репутації, встановленій у Законі про прокуратуру.
 - Загальний результат відбору визначається шляхом підсумовування оцінок кандидата, отриманих у першому та третьому раундах відбору.
 - Кандидат, який успішно пройшов відбір, визнається Комісією придатним для посади прокурора і включається до списку кандидатів на посаду прокурора. Якщо відбір успішно пройшов кандидат, який брав участь у відборі, проведеному для заповнення вакансії на посаду прокурора конкретної спеціалізованої галузевої прокуратури районного статусу, Комісія визнає його придатним для посади прокурора та включає до окремого списку кандидатів на посаду прокурора конкретної спеціалізованої галузевої прокуратури районного статусу – списку кандидатів на посаду прокурора спеціалізованої галузевої прокуратури.
 - Кандидат може протягом десяти днів з моменту його повідомлення подати заперечення до Генерального прокурора щодо рішення Комісії, яке стало підставою для невключення кандидата до відповідного списку кандидатів на посаду прокурора. Якщо Генеральний прокурор встановлює порушення у процесі відбору, які могли вплинути на результат відбору в цілому, він може постановити про проведення повторного відповідного етапу відбору кандидата. Заявник може оскаржити відповідь Генерального прокурора в суді протягом

¹²⁶ Додаток до Положення про відбір кандидатів на посаду прокурора, затвердженого наказом Генерального прокурора № 100 від 15.05.2025 «Про затвердження Положення про відбір кандидатів на посаду прокурора» [Prokurora-amata-kandidatu-atlases-nolikums.docx](#)

одного місяця відповідно до процедур, визначених в Адміністративному процесуальному законі.

- Кандидат включається до списку кандидатів на посаду прокурора або до окремого списку кандидатів на посаду прокурора конкретної спеціалізованої галузевої прокуратури районного статусу строком на три роки. Після закінчення цього строку він виключається зі списку кандидатів на відповідну посаду прокурора. Ця особа має право повторно подати заявку на відбір.
- До закінчення строку заявник виключається зі списку кандидатів на відповідну посаду прокурора, якщо з ним укладено договір про стажування, за його власним бажанням або якщо виникли обставини, що перешкоджають його кандидатурі на посаду прокурора, про що заявник зобов'язаний повідомити прокуратуру.

Стажування

- Кандидат проходить стажування в районній прокуратурі, де є вакансія на посаду прокурора. Під час стажування кандидат проходить програму. Після проходження стажування кандидат складає кваліфікаційний іспит.
 - Процес стажування кандидата забезпечується головним прокурором районної прокуратури та керівником стажування. Перевірка виконання програми стажування та кваліфікації кандидата забезпечується Департаментом контролю та міжнародного співробітництва Генеральної прокуратури, Департаментом кадрів Адміністративної служби та Комісією з кваліфікації прокурорів.
 - Кандидату, який з урахуванням кількості балів, отриманих під час відбору кандидатів на посаду прокурора, включений під першим порядковим номером до списку кандидатів на посаду прокурора, сформованого відповідно до Положення про відбір кандидатів на посаду прокурора, пропонується пройти стажування на вакантну посаду прокурора.
 - Генеральний прокурор укладає з кандидатом строковий договір про стажування. Невід'ємною частиною такого договору є програма стажування, яка розробляється Комісією та затверджується Генеральним прокурором. Залежно від спеціалізації районної прокуратури, такий договір може бути загальним або спеціалізованим.
 - Стажування кандидата триває чотири місяці, з яких три місяці відведені на виконання програми стажування. Після завершення програми стажування кандидат готується до кваліфікаційного іспиту та виконує доручення і завдання, які надає головний прокурор або керівник стажування, продовжуючи вдосконалювати свої професійні навички.
 - Кваліфікаційний іспит складається з двох частин:
 - ✓ письмової частини – підготовка письмового рішення трьох справ;
 - ✓ усної – презентація вирішення справ.
 - Залежно від результатів кваліфікаційного іспиту кандидата, Комісія видає висновок:
 - ✓ визнає знання та професійні навички кандидата відповідними для посади прокурора та повідомляє про це кандидата та відділ кадрів;
 - ✓ визнає знання та професійні навички кандидата невідповідними для посади прокурора та інформує про це кандидата.
- 5. Які критерії відбору встановлені для кандидатів, які вперше претендують на посаду прокурора, і який правовий акт їх визначає? Які органи, що беруть участь у процедурі відбору, оцінюють відповідність цим критеріям і яким чином?**

Критерії придатності для кандидатів, які вперше балотуються, встановлені в розділі 33 Закону про прокуратуру¹²⁷, а саме: на посаду прокурора можуть бути призначені такі особи:

- які є громадянами Латвії;
- які володіють офіційною мовою на найвищому рівні;
- які досягли 25-річного віку;
- які здобули вищу професійну або академічну освіту (крім професійної освіти першого рівня) та кваліфікацію юриста, а також ступінь магістра або доктора;
- які мають бездоганну репутацію;
- які пройшли стажування в прокуратурі, завершили програму стажування, склали кваліфікаційний іспит та отримали висновок Атестаційної комісії про відповідність вимогам до посади прокурора.

Генеральний прокурор може звільнити від складання кваліфікаційного іспиту особу, яка відповідає вимогам, встановленим у статтях 34 та 35 ЗПП для судді, наукового співробітника вищого навчального закладу за юридичною спеціальністю або присяжного адвоката для подання кандидатури на посаду прокурора.

6. Як забезпечується гендерна рівність у процесі призначення? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної кваліфікації)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Не існує конкретних квот, що забезпечують відбір у разі рівних заслуг. Натомість процес призначення прокурорів у Латвії регулюється конституційною гарантією рівності та загальними положеннями про недискримінацію.

Зокрема, відповідно до розділу 33¹ Закону про відбір кандидатів на посаду прокурора (¹²⁸) при відборі кандидатів на посаду прокурора не допускається дискримінація за походженням, соціальним і фінансовим статусом, расою або національністю, статтю, ставленням до релігії, видом і характером занять, політичними або іншими поглядами.

7. Опишіть обов'язкове навчання, яке повинні пройти кандидати, які вперше балотуються на посаду прокурора, або новопризначені прокурори.

Початкова кваліфікаційна підготовка кандидатів на посаду прокурора є обов'язковою – це необхідна умова для отримання повноважень і вступу на посаду. Кандидати повинні спочатку пройти програму початкової підготовки, організовану Академією юстиції, і без її успішного завершення посада прокурора не надається.

8. Як з часом функціонувала процедура першого призначення та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Як уже зазначалося, щоб бути призначеним прокурором, кандидат повинен спочатку скласти іспит з теоретичних та загальних знань, виконати завдання, відповісти на питання іспитового білету, пройти

¹²⁷ Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 33

¹²⁸ Там само, див. розділ 33.⁽¹⁾

стажування та, нарешті, скласти кваліфікаційний іспит. Однак результати аудиту свідчать про те, що може виникнути ситуація, коли, незважаючи на успішне проходження всіх вищезазначених етапів, про що свідчить оцінка Комісії з кваліфікації прокурорів, Комісія з атестації прокурорів може вирішити, що кандидат не відповідає вимогам до посади прокурора, ґрунтуючись на висновку, наданому головним прокурором. Це свідчить про те, що рішення про відповідність кандидата посаді може бути суб'єктивним, що не відповідає практиці та стандартам, рекомендованим у міждержавних документах.¹²⁹

Є висновок Державної аудиторської служби Латвії, що слід знайти можливість розділити сфери відповідальності Комісії з кваліфікації прокурорів та Комісії з атестації прокурорів, оскільки виникає ситуація, коли Комісія з атестації прокурорів переглядає рішення, прийняте Комісією з кваліфікації прокурорів. Необхідно усунути будь-які сумніви щодо неупередженості процесу прийняття рішень у процедурі призначення прокурора. Система відбору прокурорів, встановлена в прокуратурі, підтримує попередній професійний досвід у конкретній галузі та забезпечує відбір осіб, які вже в значній мірі підготовлені до роботи прокурором. Можливо, в майбутньому прокуратура також повинна оцінити шляхи зміцнення та розвитку інституту помічників прокурора, які, подібно до помічників суддів у судовій системі, могли б стати значним внутрішнім ресурсом для заповнення вакансій прокурорів шляхом проведення навчання та пошуку кандидатів на посаду прокурора серед найбільш кваліфікованих помічників прокурора.¹³⁰

9. Які етапи процедури переведення прокурора до іншої прокуратури, зокрема на посаду вищого рівня? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Відповідно до розділу 29¹ Закону про прокуратуру, перед підвищенням прокурора в посаді Атестаційна комісія надає висновок щодо його або її відповідності цій посаді. Процес загалом підтримується відділом кадрів Адміністративної служби і ініціюється на підставі наявної вакансії. Переведення прокурора здійснюється на підставі наказу Генерального прокурора.

Більш детально про процедуру¹³¹ - Атестаційна комісія оцінює та надає висновок щодо кандидата, який подав заявку на оголошений конкурс на вакантну посаду головного прокурора або заступника головного прокурора районної прокуратури, прокурора районної прокуратури, головного прокурора або заступника головного прокурора та прокурора або головного прокурора Генеральної

¹²⁹ Розділ 11 Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів до держав-членів щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, Керівні принципи щодо статусу та ролі прокурорів, затверджені спільно ЮНОДК та Міжнародною асоціацією прокурорів у 2014 році; стандарти «Стандарти професійної відповідальності та опис основних обов'язків і прав прокурорів», прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року.

¹³⁰ Державна аудиторська служба Латвійської Республіки, «Чи потребує діяльність прокуратури Латвійської Республіки вдосконалення? Підсумок висновків та рекомендацій» (Підзавдання аудиту ефективності № 2.4.1-34/2019, Рига, 11 січня 2021 р.) <https://www.lrvk.gov.lv/en/getrevisionfile/29451-x7eOREdleVjooAPJNz2qy1gslx0fOZSw.pdf>

¹³¹ ПОЛОЖЕННЯ ПРО КОМІСІЮ З АТЕСТАЦІЇ ПРОКУРОРІВ, видане відповідно до статті 29, частини третьої, пункту 2 Закону про прокуратуру, додаток до наказу Генерального прокурора від 19.12.2024 № Р-101-100-2024-00017 (положення недоступне в Інтернеті).

прокуратури, про що кадровий відділ Адміністративної служби організує оприлюднення інформації на внутрішньому та зовнішньому веб-сайтах прокуратури із зазначенням кінцевого терміну подання заяв кандидатами, який не може бути коротшим ніж один тиждень.

Кадровий відділ Адміністративної служби організує перевірку відповідності особи вимогам ЗПП (крім вимоги бездоганної репутації), якщо на конкурс подала заявку особа, яка не є прокурором, а також, у разі конкурсу на заміщення вакантної посади керівного складу, організує участь кандидата у психологічному оцінюванні, під час якого оцінюється відповідність особи кандидата на посаду головного прокурора або його заступника структурного підрозділу прокуратури (у тому числі лідерські якості). Висновок експерта надсилається заявнику до проведення співбесіди.

Оцінка кандидатів проводиться Комісією у формі співбесіди за участю головного прокурора структурної одиниці, в якій має бути заповнена вакансія прокурорської штатної одиниці. Якщо має бути заповнена вакансія головного прокурора, у співбесіді бере участь Генеральний прокурор або уповноважений ним головний прокурор.

Перед співбесідою Комісія у співпраці з головним прокурором або Генеральним прокурором розробляє форму оцінки компетентності кандидата (далі – Форма оцінки). Правила не визначають перелік навичок, однак вибір необхідних здібностей та навичок здійснюється на основі навичок та здібностей, зазначених у формі оцінки компетентності прокурора.

За необхідності Комісія у співпраці з Головним прокурором, у структурному підрозділі якого має бути заповнена вакансія, може організувати перевірку навичок кандидатів з урахуванням компетенції відповідного структурного підрозділу. Кандидат, який не з'явився на таку перевірку, не продовжує участь у конкурсі.

Комісія має право запросити будь-якого посадовця прокуратури до участі в співбесіді з правом дорадчого голосу, а також вимагати всю необхідну інформацію, включаючи організацію опитувань та запит відгуків. Під час співбесіди члени Комісії та присутні посадовці задають кандидату питання, щоб переконатися в наявності необхідних компетенцій, а також вислуховують думку прокурора керівника щодо придатності кандидата до посади. Кандидат, який не з'явився на співбесіду, не продовжує участь у конкурсі.

Після співбесіди кожен член Комісії заповнює форму оцінки, оцінюючи відповідні здібності або навички від 1 до 5, з урахуванням критеріїв оцінки компетентності, визначених у правилах.¹³² Якщо Комісія визнала, що репутація кандидата не є бездоганною, форми оцінки не заповнюються.

¹³² Наприклад, 5 означатиме, що «кандидат відмінно розвинув визначену навичку. Кандидат досяг найвищого рівня розвитку навички та відмінно застосовує її на практиці. Рівень навички кандидата та її застосування на практиці можуть бути зразком для інших. Навички кандидата високо оцінюються як колегами в прокуратурі, так і партнерами по співпраці в слідчих органах та суді. Рівень визначеної навички та її прояв перевищують рівень, необхідний для конкретної посади, і можуть максимально забезпечити досягнення пріоритетних цілей, визначених в оперативній стратегії прокуратури».

1 означатиме, що «відсутність конкретної навички або її типу чи форми прояву дискредитує імідж кандидата, її низький рівень несумісний з посадою, на яку претендує кандидат, і може погіршити цінності, заявлені в оперативній стратегії прокуратури».

Секретар комісії узагальнює оцінки, зафіксовані в оціночних формах, і заповнює форму середньої оцінки компетентностей кандидата, яку підписує голова комісії. Середня оцінка кожної компетентності визначається шляхом підсумовування оцінок усіх членів Комісії та ділення на кількість присутніх членів Комісії, а середня оцінка компетентностей кандидата визначається шляхом підсумовування середньої оцінки кожної компетентності та ділення на кількість оцінених компетентностей. Якщо середня оцінка будь-якої окремої компетентності нижча за 3, кандидат не пройшов конкурс.

Учасники конкурсу, які відповідають посаді, зараховуються до списку відповідно до середньої оцінки отриманих компетенцій. Результати конкурсу подаються Генеральному прокурору.

Якщо Генеральний прокурор призначив переможця конкурсу на стажування на вакантну посаду, призначивши його виконуючим обов'язки посадової особи, то прокурор, керівник структурного підрозділу, не пізніше ніж за десять робочих днів до закінчення строку стажування надає Генеральному прокурору висновок щодо його придатності до цієї посади. Якщо така думка є негативною і Генеральний прокурор погоджується з її обґрунтуванням, може бути призначений наступний за рейтингом учасник конкурсу.

Учасник конкурсу може висловити Генеральному прокурору заперечення щодо несприятливої для нього думки комісії відповідно до порядку, передбаченого правилами.¹³³ Якщо Генеральний прокурор визнає, що процедура конкурсу була порушена, він може призначити проведення повторного конкурсу.

На підставі пункту 35¹ Закону про прокуратуру до підвищення прокурора на посаді, а також з метою підвищення кваліфікації прокурора Генеральний прокурор може призначити прокурора на стажування в інший підрозділ прокуратури в офісі прокурора на строк, що не перевищує шести місяців.

10. Які критерії відбору кандидатів на вищі посади? Які органи оцінюють відповідність цим критеріям і яким чином?

Кандидати повинні відповідати вимогам розділів 34 та 35 Закону про прокуратуру залежно від вакантної посади. Відповідність критеріям, встановленим законом, оцінюється відділом кадрів Адміністративної служби та Атестаційною комісією. Детальний опис див. у питанні 9.

11. Як з часом функціонувала процедура переведення прокурорів та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінювали міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

¹³³ ПОЛОЖЕННЯ ПРО КОМІСІЮ З АТЕСТАЦІЇ ПРОКУРОРІВ, Видані відповідно до статті 29, частини третьої, пункту 2 Закону про прокуратуру, додаток до наказу Генерального прокурора від 19.12.2024 № Р-101-100-2024-00017 (правила недоступні в Інтернеті), стаття 26 «Якщо особа, щодо якої прийнято рішення, має заперечення проти рішення Комісії, вона повинна звернутися до Генерального прокурора і подати їх до Комісії протягом трьох робочих днів з моменту повідомлення про мотивоване рішення Комісії, яка надсилає заперечення разом з матеріалами справи, розглянутої Комісією, до Генерального прокурора. Якщо заперечення проти рішення Комісії не надійшли протягом цього строку, рішення повідомляється Генеральному прокурору».

Згодом до процесу було включено висновок Атестаційної комісії (з утворенням Атестаційної комісії у 2013 році).

Крім того, у 2013 році було запроваджено стажування на основі розділу 35.¹ Закону про прокуратуру як частина процесу, а також розширено критерії придатності у 2013 році.

12. Чи мають особи право оскаржувати рішення про відмову в призначенні або переведенні (зокрема, на вищі посади)? Якщо так, то на яких підставах і які результати таких оскаржень?

Будь-який прокурор, якому відмовлено у просуванні або переведенні на вищу посаду, може оскаржити це рішення в суді як адміністративний акт. Можна зазначити такі підстави для оскарження: порушення встановленої законом процедури; відсутність прозорості або раціонального обґрунтування; порушення правила згоди.

13. Які підстави та санкції дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які етапи дисциплінарного провадження? Які органи беруть участь у провадженні та яка їхня роль?

Відповідно до статті 43 ЗПП¹³⁴ прокурор може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за:

- умисне порушення закону або недбалість у виконанні службових обов'язків;
- умисне невиконання службових обов'язків;
- ганебну поведінку, несумісну з посадою прокурора;
- недотримання норм Кодексу етики прокурорів.

Винесення виправдувального вироку, передача справи для запобігання порушенням або скасування процесуальних рішень самі по собі не можуть бути підставою для дисциплінарної відповідальності прокурора, якщо прокурор не вчинив умисного порушення закону або недбалості, що спричинило значні наслідки.

З метою оцінки можливого недотримання положень Кодексу етики прокурорів у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення, не рідше ніж раз на півроку з Реєстру судимостей у порядку, встановленому Генеральним прокурором, запитується така інформація про вчинене прокурором адміністративне правопорушення:

- положення нормативного акта, що передбачає правопорушення, за яке прокурор притягнутий до адміністративної відповідальності;
- орган, який прийняв рішення про накладення адміністративного покарання, номер рішення та дата його прийняття;
- вид накладеного покарання;
- дата набрання чинності рішенням про застосування адміністративного стягнення.

Згідно з ЗПП за одне і те саме порушення може бути застосовано лише одне дисциплінарне покарання, а за порушення, передбачені статтею 43 ЗПП¹³⁵, до прокурора можуть бути застосовані такі дисциплінарні покарання:

¹³⁴ Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 43

- зауваження/догана;
- сувора догана;
- зниження місячної заробітної плати прокурора до 20 відсотків на строк, що не перевищує шести місяців;
- пониження в посаді;
- звільнення з посади.

Процедура застосування та оскарження дисциплінарних покарань передбачена в розділі 45 ЗПП¹³⁶, а саме, Генеральний прокурор має право застосовувати будь-яке дисциплінарне покарання до будь-якого прокурора.

Прокурор – керівник має право в якості дисциплінарного стягнення винести догану або зауваження прокурору підрозділу, який знаходиться в його підпорядкуванні. У разі вчинення більш серйозного порушення прокурор-керівник може подати Генеральному прокурору пропозицію про застосування іншого дисциплінарного стягнення.

Посадова особа, яка має право застосовувати дисциплінарне покарання, повинна ознайомитися з отриманими матеріалами та вимагати пояснення від прокурора, а в разі необхідності - організувати розслідування факту дисциплінарного порушення відповідно до процедур, встановлених Генеральним прокурором. Перед зменшенням місячної заробітної плати, пониженням у посаді або звільненням з посади отримані матеріали подаються до атестаційної комісії для надання висновку.

Дисциплінарне покарання може бути застосоване не пізніше ніж протягом трьох місяців з дня виявлення порушення, за винятком періоду випробувального терміну та періоду, коли прокурор не перебував на роботі з поважних причин, але не пізніше ніж через два роки після дати вчинення порушення.

Прокурор, притягнутий до відповідальності, повинен бути ознайомлений з наказом про застосування дисциплінарного стягнення, забезпечивши доступність наказу для всіх прокурорів. Наказ додається до особової справи прокурора.

Якщо протягом року після застосування дисциплінарного стягнення, за винятком звільнення з посади, до прокурора не було застосовано нове дисциплінарне стягнення, прокурор не вважається дисциплінарно покараним, однак поновлення на попередній посаді можливе лише відповідно до процедур атестації.

Посадова особа, яка застосувала дисциплінарне покарання, має право скасувати його до закінчення одного року. Прокурор, притягнутий до відповідальності, повинен бути ознайомлений з наказом про скасування дисциплінарного покарання, забезпечивши доступність наказу для всіх прокурорів. Наказ додається до особової справи прокурора.

Особа має право ознайомитися з матеріалами розслідування факту дисциплінарного порушення. Дисциплінарне покарання, застосоване прокурором керівником, може бути оскаржене протягом місяця до Генерального прокурора, а рішення Генерального прокурора або накладене дисциплінарне

¹³⁵ Там само, див. розділ 44

¹³⁶ Там само, див. розділ 45

покарання – до Дисциплінарного суду. Оскарження рішення про накладення дисциплінарного покарання не зупиняє його виконання.¹³⁷

Особа оскаржує рішення Генерального прокурора або накладене дисциплінарне покарання, а Дисциплінарний суд розглядає відповідну скаргу відповідно до процедур, встановлених Законом про судову дисциплінарну відповідальність.¹³⁸

14. Як з часом функціонували підстави та процедура дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Імунітет суддів і прокурорів щодо адміністративних правопорушень було скасовано. У червні 2020 року поправки до Закону про дисциплінарну відповідальність суддів, Закону про судову владу та Закону про прокуратуру скасували імунітет суддів і прокурорів у випадках адміністративних правопорушень (порушень) відповідно до рекомендації GRECO.¹³⁹ Поправка отримала позитивну оцінку Європейської комісії у Звіті про верховенство права за 2020 рік.¹⁴⁰

15. Які етапи процедури призначення на керівні посади в прокуратурі (крім Генерального прокурора)? До яких органів на всіх рівнях це застосовується? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Відповідно до розділу 29¹ Закону про прокуратуру, перед призначенням прокурора на керівну посаду Атестаційна комісія надає висновок щодо його або її відповідності цій посаді. Процес загалом підтримується відділом кадрів Адміністративної служби і ініціюється на підставі наявної вакансії. Прокурор призначається на підставі наказу Генерального прокурора.

Відповідно до розділу 35¹ Закону про прокуратуру, перед підвищенням прокурора на посаді, а також з метою підвищення кваліфікації прокурора, Генеральний прокурор може призначити прокурора на стажування в іншому підрозділі прокуратури в офісі прокурора на строк, що не перевищує шести місяців.

Детальний опис див. у питанні № 9. Така сама процедура застосовується до переведення та призначення на керівні посади.

¹³⁷ Оскарження рішень Генерального прокурора, передбачених розділом 45, пунктом 8 цього Закону, або застосованих дисциплінарних покарань до Дисциплінарного суду застосовується після 1 січня 2014 року.

До 1 січня 2014 року відповідні рішення оскаржуються в адміністративному суді відповідно до процедур, встановлених в Законі про адміністративне судочинство.

¹³⁸ Закон про дисциплінарну відповідальність суддів, 132, 10.11.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57677>

¹³⁹ Четвертий цикл оцінки GRECO щодо запобігання корупції серед членів парламенту, суддів та прокурорів – Звіт про оцінку та звіти про дотримання вимог, рекомендація х. Зміни набули чинності в липні 2020 року.

¹⁴⁰ Робочий документ службовців Комісії, Звіт про верховенство права за 2020 рік – Розділ про ситуацію з верховенством права в Латвії (SWD (2020) 313 final, 30 вересня 2020 р.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0313>

16. Які критерії відбору кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Чи можуть бути призначені особи, які не є прокурорами (наприклад, адвокати, судді, інші фахівці у галузі права)? Які органи оцінюють відповідність критеріям і яким чином?

За винятком Генерального прокурора, слід згадати такі керівні посади:

- Прокурор керівник;
- заступник прокурора керівника.

Відповідно до статті 34 ЗПП¹⁴¹, кандидат на посаду керівника окружної (міської) прокуратури, прокурора окружної прокуратури, а також прокурора Офісу Генерального прокурора:

- Особа, яка має стаж роботи на посаді прокурора або судді не менше п'яти років, може бути призначена керівника окружної (міської) прокуратури.
- Особа, яка має стаж роботи на посаді прокурора або судді не менше п'яти років або стаж роботи на посаді наукового співробітника вищого навчального закладу за судово-юридичною спеціальністю або присяжного адвоката не менше 10 років, може бути призначена прокурором районної (міської) прокуратури та прокурором Генеральної прокуратури.

Інформація про вакансії на посади керівника окружної (міської) прокуратури, прокурорів окружної прокуратури та прокурорів Генеральної прокуратури оприлюднюється не пізніше ніж за місяць до їх заповнення на веб-сайті прокуратури із зазначенням строку подання заяв, який не може бути меншим ніж один тиждень.

Відповідно до статті 35 ЗПП¹⁴² кандидатом на посаду прокурора керівника департаменту, прокурора керівника відділу Генеральної прокуратури та прокурора керівника окружної прокуратури може бути:

- Особа, яка має стаж роботи в прокуратурі не менше 10 років або стаж роботи на посаді судді Верховного суду не менше п'яти років, може бути призначена прокурором керівником та прокурором заступником керівника департаменту, відділу Генеральної прокуратури або окружної прокуратури.

Більш детальну інформацію про процес відбору та причини відхилення кандидата на керівну посаду див. у питанні № 9.

17. Як забезпечується гендерна рівність при призначенні на керівні посади (за винятком Генерального прокурора)? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної кваліфікації)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Не існує конкретних квот, що забезпечують відбір у разі рівних заслуг. Натомість процес призначення прокурорів у Латвії регулюється конституційною гарантією рівності та загальними положеннями про недискримінацію.

Зокрема, відповідно до розділу 33¹ Закону про відбір кандидатів на посаду прокурора (¹⁴³) при відборі кандидатів на посаду прокурора не допускається дискримінація за походженням, соціальним

¹⁴¹ Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 34

¹⁴² Там само, див. розділ 35

і фінансовим статусом, расою або національністю, статтю, ставленням до релігії, видом і характером занять, політичними або іншими поглядами.

18. Як з часом функціонувала процедура призначення прокурорів на керівні посади та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінювали міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Згодом до процесу було включено висновок Атестаційної комісії (з утворенням Атестаційної комісії у 2013 році).

Крім того, у 2013 році було запроваджено стажування на основі розділу 35.1 Закону про прокуратуру як частина процесу, а також розширено критерії придатності у 2013 році.

19. Чи ведеться резервний список кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Якщо так, то які основні елементи та процедури? Наскільки ефективною є ця практика? Чи були апеляції від тих, кого виключили, і які були результати?

Ні, резервний список кандидатів на керівні посади не ведеться.

20. Опишіть обов'язкове навчання для кандидатів на керівні посади або новопризначених керівників.

Обов'язкового навчання для кандидатів на керівні посади або новопризначених керівників не існує, проте навчання, пов'язане з навичками загалом, проводиться Академією юстиції, а раніше (до 2025 року) – Латвійським центром підготовки суддів та іншими органами.

21. Чи несуть керівники прокуратур (крім Генерального прокурора) дисциплінарну відповідальність за неефективне управління (наприклад, недосягнення організаційних цілей, низька ефективність роботи підлеглих або інші організаційні недоліки)? Якщо так, то які умови для цього передбачені і чи існують конкретні санкції? Якщо ні, то чи несуть вони інші форми відповідальності і за якими процедурами? Які органи оцінюють дотримання вимог і як?

Не передбачено конкретних підстав для відповідальності керівництва за неефективність, однак можуть бути застосовані загальні підстави, передбачені в розділі 43 ЗПП. Див. питання № 13.

С. Призначення та звільнення Генерального прокурора

22. Які етапи процедури призначення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо вибору?

Відповідно до статті 38 Закону про прокуратуру¹⁴⁴ за пропозицією Судової ради Генеральний прокурор призначається на посаду *Сеймом* на п'ять років. Одна і та ж особа може бути Генеральним прокурором не більше двох термінів поспіль.

¹⁴³ Там само, див. розділ 33.⁽¹⁾

¹⁴⁴ Там само, див. розділ 34

Відбір кандидатів на посаду Генерального прокурора відбувається на відкритому конкурсі. Особа, яка відповідає критеріям, зазначеним у статті 36 Закону про прокуратуру, може подати свою кандидатуру на посаду Генерального прокурора. Порядок проведення конкурсу, затверджений Судовою радою, а саме процедури та критерії оцінки кандидатів на посаду Генерального прокурора, визначаються Судовою радою.¹⁴⁵

Після того, як Судова рада переконається у відповідності кандидатів вимогам статті 36 ЗПП, вона без затримки звертається до компетентного органу державної безпеки з проханням надати висновок про відповідність кандидатів вимогам, встановленим законом «Про державну таємницю», для отримання допуску до секретної інформації.

Судова рада оцінює кандидатів на посаду Генерального прокурора та обирає з них одного – найбільш відповідного. Судова рада висуває на призначення на посаду Генерального прокурора лише того кандидата, щодо якого отримано позитивну думку компетентного органу державної безпеки про відповідність вимогам, встановленим у Законі про державну таємницю для отримання допуску до секретної інформації.

Судова рада подає пропозицію про призначення Генерального прокурора на посаду до Сейму не пізніше ніж за місяць до закінчення строку повноважень Генерального прокурора. Якщо Сейм відхиляє пропозицію Судової ради, нова пропозиція про призначення Генерального прокурора на посаду подається не пізніше ніж через два місяці після дня відхилення попередньої пропозиції.

Повідомлення про призначення Генерального прокурора, головного прокурора та заступника головного прокурора на посаду публікується в офіційному віснику *Latvijas Vēstnesis*, а інформація розміщується на веб-сайті прокуратури.

Більш детальний опис процедури (на основі Положення про конкурс, критерії оцінки та процедури для кандидатів на посаду Генерального прокурора, затвердженого Судовою радою):

- Конкурс на вакантну посаду Генерального прокурора оголошується в офіційному виданні «*Latvijas Vēstnesis*» та на веб-сайті Верховного суду (веб-сайт www.at.gov.lv, розділ «Рада юстиції») із зазначенням вимог до кандидата на посаду Генерального прокурора, документів, які необхідно подати, терміну та місця подання заяв. Термін подання заяв становить 15 робочих днів.
- Конкурс оголошується не пізніше ніж за 6 місяців до закінчення строку повноважень Генерального прокурора або, якщо відповідна посада стала вакантною до закінчення строку повноважень Генерального прокурора, протягом 5 робочих днів з дня, коли відповідна посада стала вакантною.
- Кандидат повинен подати такі документи:
 - ✓ мотивований супровідний лист, що підтверджує відповідність вимогам, передбаченим Законом про прокуратуру;
 - ✓ концепцію розвитку діяльності прокуратури (далі – концепція розвитку), в якій заявник викладає свою думку щодо майбутньої діяльності та розвитку прокуратури, стратегічних

¹⁴⁵ Положення про конкурс, критерії оцінки та процедури для кандидатів на посаду Генерального прокурора, затверджені рішенням Судової ради № 16 від 30 березня 2020 року

цілей, міжнародної інтеграції та співробітництва прокуратури Латвійської Республіки. Якщо заявник претендує на повторний термін на цій посаді, концепція повинна містити оцінку роботи, виконаної протягом попереднього терміну повноважень;

- ✓ резюме (стандартний формат Europass CV);
- ✓ документи, що підтверджують освіту та досвід роботи за юридичною спеціальністю;
- ✓ анкета, заповнена кандидатом відповідно до додатка 2 до Постанови Кабінету Міністрів № 21 від 6 січня 2004 року «Положення про охорону державної таємниці, секретної інформації Організації Північноатлантичного договору, Європейського Союзу та іноземних установ».

- Заява та документи повинні бути надіслані або подані особисто до Секретаріату Судової ради.
- Після отримання заяви секретаріат перевіряє відповідність кожного заявника вимогам, викладеним у розділі 36 ЗПП.
- Для кожного заявника, який відповідає вимогам, встановленим у розділі 36 Закону про ЗПП, запитується висновок Бюро конституційного захисту щодо відповідності вимогам, встановленим Законом «Про державну таємницю», для отримання спеціального дозволу на доступ до державної таємниці (далі – висновок).
- Заявники, які не відповідають вимогам, викладеним у розділі 36 ЗПП, або які не отримали позитивну думку, не можуть брати участь у конкурсі в майбутньому.
- Концепції розвитку, подані кандидатами, які отримали позитивну думку, публікуються на порталі «Latvijas Vēstnesis» та на веб-сайті Верховного суду (веб-сайт www.at.gov.lv, розділ «Судова рада»), і вони запрошуються на засідання Судової ради.
- Слухання кандидатів проводиться публічно. Обговорення та голосування проводяться закрито.
- При оцінці придатності кандидата до посади Судова рада враховує:
 - ✓ досвід роботи та освіту;
 - ✓ навички організації та управління роботою;
 - ✓ думку щодо майбутньої діяльності та розвитку прокуратури, стратегічних цілей, міжнародної інтеграції та співпраці прокуратури Латвійської Республіки;
 - ✓ репутацію;
 - ✓ діяльність у науковій або академічній сфері;
 - ✓ знання іноземних мов (англійська, французька або німецька);
 - ✓ діяльність з підвищення професійної кваліфікації;
 - ✓ інша діяльність (проведення семінарів, публікації, участь у робочих групах з розробки нормативно-правових актів тощо).
- Судова рада приймає рішення про найбільш підходящого кандидата шляхом голосування за кожного кандидата окремо. Кандидат, який отримав більше половини від загальної кількості членів Судової ради, визначеної законом (8 голосів), призначається на посаду Генерального прокурора.
- Судова рада оголошує новий конкурс на посаду Генерального прокурора, якщо:
 - ✓ жоден з кандидатів не отримав позитивного висновку від Управління конституційного захисту;
 - ✓ Судова рада не визнала жодного з кандидатів придатним для посади Генерального прокурора;
 - ✓ Сейм відхилив кандидата, висунутого Судовою радою.

Хоча Судова рада контролює процес відбору та висунення кандидатів, остаточним запобіжним заходом є голосування Сейму щодо затвердження кандидатури. Відмовляючи у затвердженні

кандидата, висунутого Радою, парламент фактично здійснює право вето щодо призначення Генерального прокурора.

23. Які критерії відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?

Існує низка критеріїв щодо віку, освіти, досвіду та інших пов'язаних аспектів. Згідно зі статтею 36 Закону про Генерального прокурора, кандидатом на посаду Генерального прокурора може бути особа:

- досягла 40-річного віку;
- є громадянином Латвії;
- володіє офіційною мовою на найвищому рівні;
- здобула вищу професійну або академічну освіту (крім професійної освіти першого рівня) та кваліфікацію юриста, а також ступінь магістра або доктора;
- має бездоганну репутацію;
- працювала не менше п'яти років суддею Конституційного суду, суддею Верховного суду, суддею міжнародного суду або суддею наднаціонального суду; не менше 10 років на посаді судді обласного суду, головним прокурором, прокурором прокуратури судового округу або Генеральної прокуратури або загальний стаж роботи на посаді судді або прокурора становить 15 років.

Відповідність вимогам оцінює Судова рада, технічний огляд забезпечує Секретаріат Судової ради.

24. Як з часом функціонувала процедура призначення та відповідні критерії для Генерального прокурора? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

З часом роль судової влади у виборі кандидата на посаду Генерального прокурора була посилена, що позитивно оцінено Європейською Комісією у Звіті про верховенство права в Латвії за 2020 рік.¹⁴⁶ У березні 2020 року набули чинності зміни до законів про судову владу та прокуратуру, які змінили процедуру відбору кандидата на посаду Генерального прокурора. Тепер Генеральний прокурор призначається Сайємою (парламентом) за пропозицією Ради суддів,¹⁴⁷ яка також визначає процедуру та критерії оцінки кандидатів, які подали заявки в рамках відкритого конкурсу.¹⁴⁸ У червні 2020 року Рада вперше скористалася своїми новими повноваженнями для оцінки та відбору кандидата на посаду Генерального прокурора, якого згодом призначив парламент.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Робочий документ Комісії, Звіт про верховенство права за 2020 рік – Розділ про ситуацію з верховенством права в Латвії (SWD (2020) 313 final, 30 вересня 2020 р.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0313>

¹⁴⁷ Раніше право пропонувати кандидатуру генерального прокурора належало голові Верховного суду.

¹⁴⁸ Рада з питань судочинства Латвії (2020), Відтепер відбір кандидатів на посаду Генерального прокурора буде здійснюватися Судовою радою. <https://at.gov.lv/en/jaunumi/par-tieslietu-padomi/the-selection-of-candidates-for-the-position-of-the-prosecutor-general-will-henceforth-be-the-responsibility-of-the-judicial-council-10023?year=2020&>

¹⁴⁹ Рада суддів (2020), Судова рада оцінить кандидатів на посаду Генерального прокурора. <http://at.gov.lv/en/jaunumi/par-tieslietu-padomi/the-judicial-council-will-evaluate-the-candidates-for-the-position-of-prosecutor-general-10077?year=2020&>

25. Чи застосовуються до Генерального прокурора загальні підстави для дисциплінарної відповідальності? Якщо ні, чи існують спеціальні підстави або процедури для притягнення Генерального прокурора до відповідальності, в тому числі шляхом звільнення?

Ні, загальні підстави для дисциплінарної відповідальності, передбачені в розділі 43 ЗПП, не застосовуються до Генерального прокурора. Існує процедура дострокового звільнення, описана нижче.

26. Які підстави для дострокового звільнення Генерального прокурора та в якому законодавчому акті вони визначені?

Підстави для дострокового звільнення Генерального прокурора визначені в статті 41.¹ Закону «Про прокуратуру»¹⁵⁰, а саме: Генеральний прокурор може бути звільнений з посади, якщо відповідно до процедур, встановлених цим Законом, буде виявлено, що він або вона:

- не відповідає вимогам, встановленим в ЗПП щодо осіб, які не можуть бути прокурорами та кандидатами на посаду прокурора;¹⁵¹
- є членом партії або політичної організації;
- не дотримався будь-яких обмежень та заборон, визначених у Законі «Про запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців»;¹⁵²
- під час виконання службових обов'язків допустив умисне порушення закону або недбалість, що призвело до значних наслідків;
- допустив ганебний вчинок, несумісний з його посадою.

27. Які етапи процедури дострокового звільнення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо звільнення?

Відповідно до пункту 3 статті 41 ЗПП (¹⁵³) Сейм може звільнити генерального прокурора з посади, якщо суддя Верховного суду, спеціально уповноважений головою Верховного суду, під час проведення розслідування встановив будь-яку з підстав для звільнення, зазначених у статті 41.¹ ЗПП, і пленарне засідання Верховного суду надало відповідну думку.

Розслідування пропонується Головою Верховного суду за його власною ініціативою, на прохання однієї третини членів Сейму або Судової ради. У пропозиції зазначається:

- конкретний факт порушення, зазначений у розділі 41.¹ ЗПП
- якщо розслідування було запропоновано на прохання членів Сейму – ім'я, прізвище членів, які подали пропозицію, та дату підписання пропозиції.

Якщо Голова Верховного суду, запропонувавши розслідування, вважає, що перебування Генерального прокурора на посаді може перешкоджати об'єктивному розгляду питань, він або вона відсторонює Генерального прокурора від виконання обов'язків до прийняття остаточного рішення та

¹⁵⁰ Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 41.⁽¹⁾

¹⁵¹ Див. статтю 37 Закону про прокуратуру

¹⁵² Про запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців. Latvijas Vēstnesis, 69, 09.05.2002. <https://likumi.lv/ta/id/61913>

¹⁵³ Закон про прокуратуру. Latvijas Vēstnesis, 65, 02.06.1994. <https://likumi.lv/ta/id/57276>, див. розділ 41.⁽³⁾

визначає, хто з прокурорів керівників департаментів Генеральної прокуратури виконуватиме обов'язки Генерального прокурора протягом цього часу.

Якщо виявлено підстави для звільнення, передбачені статтею 41¹ Закону про прокуратуру, Голова Верховного суду надсилає матеріали розслідування разом із своєю думкою та думкою Пленарного засідання до Сейму для подальшого розгляду. Якщо підстави для звільнення, передбачені законом, не виявлено, Голова Верховного суду повідомляє про це Генерального прокурора та членів, які подали пропозицію.

Фактичне право вето щодо звільнення належить Сейму.

28. Як з часом функціонувала процедура дострокового звільнення та відповідні підстави для Генерального прокурора? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Підстави та процедура, як зазначено вище, були введені як окремі розділи 41.¹ та 41.³ у 1998 році. Початкова версія ЗПП (прийнята у 1994 році) передбачала, що Сейм звільняє Генерального прокурора за пропозицією Голови Верховного суду. Застосовувалася загальна підстава, встановлена законом. Раніше не було випадків застосування процедури дострокового звільнення.

D. Органи самоврядування прокуратури

29. Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхній правовий статус та їхні відносини між собою і з прокуратурою.

- **Рада Генерального прокурора** – створена відповідно до статті 29 ЗПП як колегіальний дорадчий орган. Функції описані в питанні № 1.
- **Комісія з атестації прокурорів** – створена відповідно до статті 29¹ Закону про прокуратуру Радою Генерального прокурора. Комісія з атестації підзвітна Раді Генерального прокурора. Функції описані в питанні № 1.
- **Кваліфікаційна комісія прокурорів** – створена відповідно до статті 29.² Закону про прокуратуру Радою Генерального прокурора. Кваліфікаційна комісія підзвітна Раді Генерального прокурора. Функції описані в питанні № 1.

30. Опишіть їх склад, строк повноважень та процедури відбору їх членів.

До складу Ради Генерального прокурора входять прокурори керівники департаментів та керівники окружних прокуратур Генеральної прокуратури та керівник адміністративної служби прокуратури. До складу Ради можуть входити й інші прокурори. Термін повноважень та порядок відбору членів не визначені.

Комісія з атестації прокурорів створюється на строк один рік, кількість членів та склад визначаються Радою Генерального прокурора.

Зокрема, комісія, що складається з восьми прокурорів, професійна діяльність яких була позитивно оцінена, створюється на один рік Радою Генерального прокурора шляхом обрання одного

представника від кожного судового округу (включаючи окружні прокуратури, та спеціалізовані прокуратури в Ризькому судовому окрузі) та трьох представників від Генеральної прокуратури. Один із цих прокурорів призначається головою Комісії, а інший – заступником голови Комісії.

До 1 грудня прокурори з кожної групи структурних підрозділів, зазначених вище, подають свої кандидатури для участі в Комісії до кадрового відділу Адміністративної служби, яка до 15 грудня організовує анонімне опитування у відповідній групі структурних підрозділів для визначення найбільш підходящих кандидатів. Результати опитування подаються до Ради Генерального прокурора.

Склад Комісії оновлюється щорічно шляхом заміни щонайменше трьох членів Комісії попереднього року. Один і той самий прокурор може бути включений до складу Комісії не більше ніж на три терміни поспіль.

До складу Комісії не входять члени Кваліфікаційної комісії прокурорів.

Прокурор, до якого застосовано дисциплінарне стягнення і яке є чинним, не включається до складу Комісії. Якщо до члена Комісії застосовано дисциплінарне стягнення, Рада Генерального прокурора виключає його з Комісії. Прокурор, професійна діяльність якого отримала негативну оцінку, не включається до складу Комісії.

Якщо член Комісії припинив свої службові відносини, був виключений через дисциплінарне стягнення або не може виконувати свої обов'язки з інших об'єктивних причин, Рада Генерального прокурора обирає іншого члена Комісії за пропозицією Голови Комісії.¹⁵⁴

Комісія з кваліфікації прокурорів утворюється строком на один рік, кількість членів та склад визначаються Радою Генерального прокурора.

Комісія, що складається з восьми прокурорів, професійна діяльність яких була позитивно оцінена, створюється на один рік Радою Генерального прокурора шляхом обрання одного представника від кожного судового округу (включаючи окружні прокуратури, та спеціалізовані прокуратури в Ризькому судовому окрузі) та трьох представників від Генеральної прокуратури. Один із цих прокурорів призначається головою Комісії, і один – заступником голови Комісії.

Склад Комісії оновлюється щорічно, замінюючи щонайменше трьох членів Комісії попереднього року.

Один і той самий прокурор може бути включений до складу Комісії не більше ніж на три терміни поспіль. Члени Атестаційної комісії прокурорів не можуть бути включені до складу Комісії.

Прокурор, до якого застосовано дисциплінарне стягнення і яке є чинним, не включається до складу Комісії. Якщо до члена Комісії застосовано дисциплінарне стягнення, Рада Генерального прокурора виключає його з Комісії.

¹⁵⁴ ПОЛОЖЕННЯ ПРО КОМІСІЮ З АТЕСТАЦІЇ ПРОКУРОРІВ, видане відповідно до статті 29, частини третьої, пункту 2 Закону про прокуратуру, додаток до наказу Генерального прокурора від 19.12.2024 № Р-101-100-2024-00017 (положення недоступне в Інтернеті)

Якщо член Комісії припинив свої службові відносини, був виключений через дисциплінарне покарання або не може виконувати свої обов'язки з інших об'єктивних причин, Рада Генерального прокурора обирає іншого члена Комісії за пропозицією Голови Комісії.¹⁵⁵

31. Які критерії відбору кандидатів до органів самоврядування? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?

Конкретних критеріїв придатності для кандидатів до органів самоврядування не передбачено.

32. Як з часом функціонувала процедура відбору членів органів самоврядування та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінювали міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Процедура відбору членів не зазнала змін з плином часу.

33. Надайте вичерпний перелік повноважень органів самоврядування щодо:

- початкового відбору прокурорів,
- переведення прокурорів (у тому числі на посади вищого рівня),
- відбору кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора),
- дисциплінарних функцій,
- участі у відборі Генерального прокурора,
- участі у достроковому звільненні Генерального прокурора.

Первинний відбір прокурорів - Рада Генерального прокурора, Атестаційна комісія прокурорів, Кваліфікаційна комісія прокурорів.

Переведення прокурорів (у тому числі на вищі посади) – Атестаційна комісія прокурорів.

Відбір кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора) – Атестаційна комісія прокурорів.

Дисциплінарні функції – органи самоврядування не беруть участі.

Участь у відборі Генерального прокурора – органи самоврядування не залучаються.

Участь у достроковому звільненні Генерального прокурора – органи самоврядування не залучаються.

34. Чи мають органи самоврядування прокуратури офіційні процедури (поза законодавством) та/або м'які інструменти (керівні принципи, методології, найкращі практики), які структурують виконання повноважень, перелічених вище в пункті 33? Якщо так, перелічіть та коротко опишіть їх, вказавши, хто їх прийняв і з якою метою.

¹⁵⁵ ПОЛОЖЕННЯ ПРО КОМІСІЮ З КВАЛІФІКАЦІЇ ПРОКУРОРІВ, додаток до наказу Генерального прокурора від 25.09.2023 № Р-101-100-2023-00016, Видано відповідно до статті 29, частина третя, пункт 2 Закону про прокуратуру (правила недоступні в Інтернеті)

Слід згадати таку процедуру:

- Положення про відбір кандидатів на посаду прокурора, затверджене наказом Генерального прокурора № 100 від 15.05.2025 «Про затвердження Положення про відбір кандидатів на посаду прокурора».
- Положення про стажування та кваліфікаційний іспит кандидатів на посаду прокурора, затверджене наказом Генерального прокурора № 131 від 25.09.2023. «Про затвердження Положення про стажування та кваліфікаційний іспит кандидатів на посаду прокурора».
- Положення про конкурс, критерії та процедури оцінки кандидатів на посаду Генерального прокурора, затверджені рішенням Судової ради № 16 від 30 березня 2020 року.

35. Чи допомагають інші установи органам самоврядування у виконанні повноважень, перелічених у пункті 33? Якщо так, перелічіть їх та поясніть їхній статус, відносини з органами самоврядування та прокуратурою, а також їхню роль.

Слід згадати про участь Судової ради у процесі відбору Генерального прокурора. Див. процедуру, описану в питанні 22.

36. Чи мають органи самоврядування прокуратури окреме фінансування та секретаріат, укомплектований персоналом, який не належить до прокуратури?

Ні, окремого фінансування для органів самоврядування прокуратури поза межами прокуратури не існує. Щодо секретаріату, то кожен з органів підтримується призначеним секретарем та одним представником HR відділу (з кадрових питань) (у складі адміністративного департаменту, підпорядкованого Генеральному прокурору).

37. Хто затверджує структуру секретаріату та обирає його персонал? Які підрозділи входять до складу секретаріату та які їхні функції?

Як уже зазначалося, немає спеціального офіційно призначеного секретаріату, а є призначений секретар та представник HR відділу (як персонал для технічної підтримки функціонування органів самоврядування та подальшого виконання рішень).

38. Чи мають органи самоврядування підрозділ, відповідальний за взаємодію з парламентом, урядом або президентом? Якщо так, коротко опишіть його роль і функції.

Ні, окремого підрозділу, відповідального за взаємодію з парламентом, урядом та президентом, не існує.

VI. Звіт про країну – Молдова (Разван Хорацію Раду)

A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування

1. Коротко опишіть конституційний статус прокуратури та її ключові елементи (її місце в системі державних органів, функції, характер посади та роль Генерального прокурора, роль органів самоврядування прокуратури тощо). Якщо конституційні положення є обмеженими, опишіть ці аспекти на основі ключових законодавчих актів.

Відповідно до ст. 124 та 125 *Конституції Республіки Молдова*, які регулюють діяльність прокуратури:

«Система прокуратури представляє загальні інтереси суспільства, захищає верховенство права та права і свободи громадян, а також здійснює нагляд і здійснює, відповідно до закону, кримінальне переслідування та пред'являє обвинувачення в судах.

Система державного обвинувачення включає Генеральну прокуратуру, територіальні та спеціалізовані прокуратури.

Структура, сфера компетенції та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Генеральний прокурор призначається Президентом Республіки Молдова за пропозицією Вищої ради прокурорів (далі – ВРП) на семирічний термін, який не може бути поновлений.

Генеральний прокурор звільняється Президентом Республіки Молдова за пропозицією ВРП відповідно до закону, з об'єктивних причин та на основі прозорої процедури.

Призначення, переведення, підвищення та звільнення підлеглих прокурорів здійснюються Генеральним прокурором за пропозицією ВРП.

Відповідно до ст. 125¹ під назвою «*Вища рада прокурорів*»:

«ВРП є гарантом незалежності та неупередженості прокурорів.

ВРП складається, відповідно до закону, з прокурорів, обраних з прокуратур усіх рівнів, та представників інших органів влади, державних установ або громадянського суспільства. Прокурори відіграють важливу роль у ВРП.

ВРП забезпечує призначення, переведення, підвищення та застосування дисциплінарних покарань до прокурорів.

Організація та функціонування ВРП встановлюються законом».

Конституційні положення доповнюються базовим законом про прокуратуру (*Закон № 3/2016*). Цей закон містить широкі положення щодо діяльності ВРП, які доповнюються *Постановою № 12-225/16 про затвердження Регламенту ВРП* та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють конкретні аспекти.

Прокуратура є автономною державною організацією, інтегрованою в судову систему, яка має бути незалежною від законодавчої, виконавчої та судової влади, а також від політичних партій та інших організацій. Втручання в її діяльність заборонено, хоча вона співпрацює з іншими органами влади у

виконанні своїх функцій. Діяльність прокурора ґрунтується на принципах законності, неупередженості, раціональності, добросовісності та процесуальної незалежності, що дозволяє приймати незалежні рішення. Процесуальна незалежність гарантується з метою виключення політичного, фінансового, адміністративного або іншого впливу на прокурорів.

Прокуратура виконує різні функції відповідно до закону. До них належать керівництво та здійснення кримінального переслідування, представлення обвинувачення в суді та координація виконання рішень у кримінальних справах. Вона також організовує, керує та контролює діяльність органів кримінального переслідування. Крім того, прокуратура контролює дотримання законів щодо спеціальних пошукових заходів та реєстрації повідомлень про злочини. Вона ініціює, розглядає та бере участь у слуханнях щодо правопорушень, надає міжнародну правову допомогу у кримінальних справах та бере участь у розробці кримінальної політики та законодавства. Прокуратура також застосовує заходи щодо захисту свідків та жертв, подає цивільні позови та розглядає заяви та клопотання, що належать до її компетенції.

Природа та роль Генерального прокурора

Генеральний прокурор очолює прокуратуру, яка є єдиною системою, що складається з Генеральної прокуратури, спеціалізованих прокуратур та територіальних прокуратур. Спеціалізовані прокуратури (одна для боротьби з корупцією та одна для боротьби з організованою злочинністю) підпорядковуються Генеральному прокурору і очолюються прокурором керівником.

Генеральний прокурор представляє прокуратуру у відносинах з іншими державними органами, юридичними особами та фізичними особами як на національному, так і на міжнародному рівні. Він призначає прокурорів на підставі пропозицій ВРП та визначає сфери компетенції своїх заступників. Генеральний прокурор також затверджує положення, видає накази та управляє бюджетом прокуратури. Щорічно до 31 березня Генеральний прокурор подає до парламенту звіт про діяльність за попередній рік. Генеральний прокурор призначається на семирічний термін без права повторного призначення.

2. Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхні основні сфери компетенції та періоди їх створення і реформування.

Вища рада прокурорів (ВРП) несе основну відповідальність за самоврядування у справах прокуратури. ВРП відрізняється від Вищої ради суддів (ВРС), яка контролює незалежність діяльності суддів.

Цей орган відіграє вирішальну роль у висуванні кандидатів на посади прокурорів та, за погодженням із Генеральним прокурором, у визначенні кількості прокурорів у системі та внутрішньої структури прокуратур. ВРП має конституційне повноваження відбирати та пропонувати Президенту кандидатів на посаду Генерального прокурора.

Вища рада прокурорів підпорядковує собі такі спеціалізовані органи:

1. Колегія з відбору та оцінки прокурорів;
2. Колегія з дисциплінарних та етичних питань;
3. Інспекція прокурорів (див. також питання 37).

Конституційна та законодавча база загалом забезпечує незалежність та неупередженість судової влади.

У 2023 році законодавча база була переглянута з метою передачі Інспекції прокурорів до підпорядкування Вищої ради прокурорів.

ВРП разом із спеціалізованими органами, що підпорядковуються їй, відіграє вирішальну роль у управлінні та нагляді за прокурорами. ВРП та її спеціалізовані органи здійснюють повноваження, пов'язані з відбором, призначенням, просуванням, переведенням, відстороненням та звільненням прокурорів. ВРП також надає згоду на створення та зміну внутрішньої структури прокуратур. Вони беруть участь у визначенні загальної кількості прокурорів у прокуратурі, у координації з парламентом та генеральним прокурором. Крім того, ВРП відіграє роль у призначенні та звільненні генерального прокурора.

Закон № 3/2016 визначає організаційну структуру та діяльність прокуратури, включаючи положення, пов'язані з самоврядуванням.

Щодо історії ВРП, 17 березня 2009 року набув чинності Закон про прокуратуру № 294-XVI від 25 грудня 2008 року, який передбачав створення представницького та самоуправлінського органу прокурорів – Вищої ради прокурорів, автономної інституції, яка перейняла модель, поширену в державах із значними демократичними традиціями, і мала за головну мету забезпечення незалежності прокурорів. Відповідно до ст. 81 Закону 294/2008 Вища рада прокурорів складалася з 12 членів, з яких 3 були членами за посадою - Генеральний прокурор, Міністр юстиції та Голова Вищої ради магістратури, п'ять членів обиралися прокурорами, які перебували на посаді, таємним, прямим і вільно вираженим голосуванням, чотири члени Вищої ради прокурорів обиралися Парламентом з числа професорів. 30.12.2009 Генеральна асамблея прокурорів обрала перших членів Вищої ради прокурорів. Перше засідання Вищої ради прокурорів було організовано 14.01.2010. Згодом склад ВРП був змінений відповідно до міжнародних стандартів, поки не досяг своєї нинішньої організаційної форми з 11 (10) членами (див. питання 30).

У квітні 2022 року набули чинності конституційні поправки щодо функціонування судової влади, що значно поліпшили правові засади незалежності, підзвітності та ефективності судової влади відповідно до рекомендацій Ради Європи. У березні 2022 року було прийнято закон про попередню перевірку кандидатів до судових та прокурорських рад. Цей закон встановлює оцінку доброчесності майбутніх членів ВРП та їх спеціалізованих органів оціночним комітетом. Цей комітет відповідає за оцінку кандидатів на посади, які були вакантними на момент набрання законом чинності або стануть вакантними протягом семи місяців. Станом на 2024 рік два основні органи самоврядування судової та прокурорської влади повністю функціонують у новому складі. 27 травня 2023 року розпочався проект, що фінансується ЄС і реалізується Радою Європи, який триватиме до 26 листопада 2026 року і має на меті реформування ВСП та ВРП.

3. Опишіть причини створення та реформування органів самоуправління прокуратури, а також те, як результати були оцінені міжнародними інституціями, насамперед Радою Європи та ЄС.

Створення та реформа органів самоврядування прокуратури в Республіці Молдова були обумовлені необхідністю зміцнення незалежності, доброчесності, ефективності, підзвітності та прозорості систем правосуддя та прокуратури. Це включає вирішення таких питань, як надмірне внутрішнє та зовнішнє

втручання в діяльність судової влади та забезпечення процесу призначення суддів і прокурорів на основі заслуг.

Історично прокуратура Молдови стикалася з «невеликою довірою громадськості». Реформи були спрямовані на вирішення цієї проблеми шляхом підвищення доброчесності, незалежності та професіоналізму прокуратури.

Основною метою створення та реформування цих органів є підвищення доброчесності Вищої ради прокурорів та її спеціалізованих органів. Це також має на меті підвищити довіру громадськості до діяльності органів самоврядування суддів та прокурорів і системи правосуддя в цілому.

Реформи спрямовані на зміцнення функціональної незалежності прокуратури та ефективності Генеральної прокуратури. Історично склалося так, що рішення, які впливали на управління та керівництво прокуратурою Молдови, іноді були політично мотивованими.

На законодавчі реформи, такі як поправки 2019 та 2021 років, впливали інституційні потреби та політичні міркування. Наприклад, поправки 2021 року були прийняті в умовах «гострого політичного конфлікту» між парламентською більшістю та Генеральним прокурором (ГП) з метою вирішення проблем, пов'язаних з «некомпетентністю та відсутністю доброчесності».

Участь суб'єктів, що не входять до складу ВРП, у процесі попереднього відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора була визнана проблематичною, оскільки це може послабити конституційну роль Ради. У своєму рішенні від травня 2020 року Конституційний суд визнав, що участь комісії, створеної Міністерством юстиції, у процесі призначення Генерального прокурора суперечить статті 125 Конституції.

Часті зміни у складі ВРП, як у 2019, так і у 2021 році, створили враження, що послідовні парламентські більшості прагнули змістити баланс сил у ВРП на свою користь.

Конкретні реформи та зміни

Поправки 2019 року: Ці поправки збільшили кількість членів ВРП з 12 до 15, змінили пропорцію обраних прокурорів та запровадили комітет попереднього відбору при Міністерстві юстиції для посади Генерального прокурора. Кількість членів за посадою зростає з чотирьох до шести (включаючи голову Асоціації адвокатів та омбудсмена), а представників громадянського суспільства – до чотирьох.

Поправки від серпня 2021 року (Закон № 102): Ці поправки ще більше реорганізували ВРП, скоротивши кількість її членів до 12. Новий склад включає трьох членів за посадою (омбудсмена, міністра юстиції та голову Вищої судової ради), п'ятьох прокурорів, обраних своїми колегами, та чотирьох членів, які не є прокурорами, з громадянського суспільства. Слід зазначити, що ці поправки виключили Генерального прокурора, Головного прокурора Гагаузії та Голову Асоціації адвокатів з числа членів ВРП за посадою та зменшили вік виходу на пенсію для членів ВРП до 65 років.

На даний момент кількість членів ВРП становить 11 осіб, а з 1 січня 2026 року їх буде лише 10. Залишається лише один член за посадою, а саме голова ВРП.

Республіка Молдова провела ці реформи, щоб привести свою правову базу у відповідність до європейських принципів державного управління та європейських стандартів і практик, особливо в контексті її заявки на членство в ЄС.

Міжнародні інституції, зокрема Рада Європи та ЄС, уважно стежили за реформами сектору юстиції Республіки Молдова та оцінювали їх, надаючи висновки та рекомендації для забезпечення балансу між підзвітністю та незалежністю.

ЄС вважає реформи у сфері правосуддя пріоритетом для уряду Молдови. У своєму звіті 2022 року щодо заявки Молдови на членство в ЄС Європейська Комісія зазначила, що Молдова вжила рішучих заходів у сфері реформування правосуддя, включаючи конституційні реформи для поліпшення функціонування судової системи.

ЄС зауважив, що конституційна та правова база судової влади в основному відповідає європейським стандартам. Однак він наголосив на необхідності суттєвого поліпшення доброчесності, незалежності та підзвітності судової влади на практиці¹⁵⁶.

Прийняття закону про попередню перевірку кандидатів до судових та прокурорських рад було визнано позитивним кроком для підвищення доброчесності цих органів самоврядування. ЄС наголосив на необхідності завершення основних етапів комплексної реформи системи правосуддя для забезпечення незалежності, доброчесності, ефективності, підзвітності та прозорості. Він також рекомендував заповнити всі вакансії, що залишилися в ВРП та його спеціалізованих органах¹⁵⁷.

Рада Європи через такі органи, як Венеціанська комісія та GRECO (Група держав проти корупції), надала рекомендації та висновки щодо правової бази та реформ Молдови.

Щодо складу та ролі ВРП, Венеціанська комісія загалом підтримує плюралістичний склад ВРП, де обрані прокурори становлять «істотну частину», але не обов'язково більшість. Поправки від серпня 2021 року, які скоротили склад ВРП до 12 членів (включаючи 5 обраних прокурорів), були визнані сумісними з попередніми рекомендаціями. Комісія також визнала участь Генерального прокурора у ВРП прийнятною, якщо він не має права голосу або якщо прокурори залишаються в меншості, водночас застерігаючи від надмірного впливу Генерального прокурора через його ієрархічне становище¹⁵⁸.

Наприклад, Венеціанська комісія у своєму висновку (CDL-AD(2019)034) зазначила, що будь-який істотний перерозподіл повноважень щодо прийняття рішень, що впливає на мандат конституційного органу, вимагає внесення змін до Конституції. Вона також зазначила, що, хоча парламент може

¹⁵⁶ COM(2022) 406 final, Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Європейській Раді та Раді, Висновок Комісії щодо заявки Республіки Молдова на членство в Європейському Союзі, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0406#:~:text=The%20appointment%20of%20judges,on%20the&text=and%20prosecutors%20is%20still,on%20the&text=повністю%20базується%20на%20об'єктивних,on%20the&text=Незалежні%20внутрішні%20та%20зовнішні,on%20the>.

¹⁵⁷ Там само, див. Рекомендації; Навіть якщо рекомендація щодо заповнення всіх вакансій стосується лише ВКС, *mutatis mutandis*, вона також є чинною для ВКП.

¹⁵⁸ CDL-AD(2021)047, Венеціанська комісія, Республіка Молдова – Висновок щодо змін від 24 серпня 2021 року до закону про прокуратуру, § 37-42.

визначати загальні процедури для ВРП, він не повинен узурпувати конституційну роль Ради у відборі та висуненні кандидатів.

Потім Комісія вважала, що Конституція не регулює детально організацію та функціонування ВРП (див. статтю 125 § 4). Це означає, що Закон про прокуратуру може, в принципі, залишати місце для інших органів, комісій, комітетів тощо, які сприяють роботі ВРП або яким ВРП може делегувати частину своїх повноважень. Спеціальний орган, який бере участь у процесі відбору кандидатів на посади прокурорів, може бути конституційним, якщо він не узурпує суттєві повноваження ВРП щодо прийняття рішень¹⁵⁹.

Рада Європи бере активну участь у проекті, співфінансованому ЄС, з підтримки реформи правосуддя в Молдові, спрямованому на підвищення незалежності, професіоналізму та прозорості судової влади відповідно до європейських стандартів. Конкретні цілі проекту включають вдосконалення правової бази та реформування ВСП та ВРП для забезпечення ефективного, об'єктивного та прозорого здійснення ними своїх повноважень.

Невиконані рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) Ради Європи все ще залишаються актуальними, що вказує на необхідність подальшого вдосконалення у сфері боротьби з корупцією.

GRECO оцінила реформу ВРП, підкресливши її позитивні цілі щодо зміцнення незалежності та інституційної автономії, а також визначивши значні занепокоєння щодо її слабкої позиції, відсутності незалежності та операційної прозорості в рамках існуючої системи¹⁶⁰.

GRECO привітала новий Закон про прокуратуру, зазначивши, що він спрямований на розбудову потенціалу ВРП, розширення її членства та надання їй більших повноважень для зміцнення її незалежності та інституційної автономії. Це відповідає конституційній структурі Республіки Молдова, де прокуратура є автономним державним органом. GRECO особливо привітала новий Кодекс етики та поведінки, який враховує міжнародні стандарти та стандарти GRECO.

GRECO рекомендувала вжити відповідних заходів для забезпечення того, щоб склад і діяльність Вищої ради прокурорів підлягали належним гарантіям об'єктивності, неупередженості та прозорості, зокрема шляхом скасування ex officio участі міністра юстиції та голови Вищої ради магістратури (Рекомендація XV).

Влада повідомила, що склад ВРП був переглянутий Законом № 200 від 31 липня 2023 року 36, який набрав чинності в серпні 2023 року. ВРП складатиметься з 10+1 членів: міністра юстиції (до 1 січня 2026 року), голови ВРП, п'яти прокурорів, обраних Генеральною асамблеєю прокурорів (один член з числа прокурорів Генеральної прокуратури та чотири з числа прокурорів територіальних та спеціалізованих прокуратур), а також чотири члени-непрофесіонали з громадянського суспільства, обрані на конкурсній основі (один призначається Президентом Республіки, один – парламентом, один – урядом та один – Академією наук Молдови).

¹⁵⁹ CDL-AD(2019)034, Венеціанська комісія, Республіка Молдова – Амікус-куріае для Конституційного суду Республіки Молдова щодо змін до Закону про прокуратуру, § 27

¹⁶⁰ GRECO, GrecoEval4Rep(2016)6-rev, Четвертий цикл оцінки, Запобігання корупції серед членів парламенту, суддів та прокурорів, §§ 144-148, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45>.

GRECO вважає, що новий змішаний склад Вищої ради прокурорів, в якому прокурори не становлять більшості, не відповідає нещодавній думці Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) № 18 (2023) про ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування. Також GRECO висловлює занепокоєння тим, що, незважаючи на нещодавні зміни до законодавства, міністр юстиції залишатиметься членом ВРП за посадою (принаймні до 1 січня 2026 року), так само як і голова Вищої ради магістратури, що суперечить вимогам рекомендації. Навіть нещодавній висновок КРЕП № 18 (2023) не підтримує включення членів виконавчої влади до складу рад прокурорів.

Таким чином, рекомендація залишилася частково виконаною¹⁶¹.

GRECO привітала поправки до Конституції, які забезпечили конституційну основу для ВРП (стаття 125¹) як гаранта незалежності та неупередженості прокурорів. Однак міністр юстиції та голова ВРП продовжували бути членами ВРП за посадою, що суперечить вимогам рекомендації¹⁶².

Незважаючи на ці позитивні цілі, GRECO висловила занепокоєння щодо слабкої позиції ВРП та відсутності незалежності в попередній системі, що заважало їй повною мірою виконувати свою роль у забезпеченні автономії, об'єктивності та неупередженості прокуратури. На відміну від Вищої ради магістратури, ВРП не згадувалася в Конституції, не мала власного бюджету, членів, допоміжного персоналу чи приміщень. GRECO зазначила, що ще зарано оцінювати, чи будуть новий склад, збільшені можливості та повноваження ВРП достатніми для досягнення її цілей.

З метою підвищення ефективності та прозорості ВРП GRECO рекомендувала вжити відповідних заходів для забезпечення об'єктивності, неупередженості та прозорості її складу та діяльності. Це включає скасування участі за посадою міністра юстиції та голови Вищої ради магістратури. Оцінка GRECO показала, що, хоча новий закон містить позитивні заходи, його остаточний успіх залежатиме від його впровадження і що все ще необхідні додаткові заходи.

В. Кар'єра прокурорів

4. Які етапи процедури першого призначення на посаду прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Процедура першого призначення на посаду прокурора в Республіці Молдова передбачає кілька етапів та залучення кількох органів, з конкретними критеріями прийнятності та акцентом на професійній оцінці, а не на позитивних заходах, спрямованих на гендерну рівність (ст. 19-25 Закону № 3/2016).

Перше призначення прокурора передбачає кілька ключових етапів, починаючи з реєстрації кандидатів, продовжуючи рішеннями та пропозиціями від ВРП і закінчуючи рішенням Генерального

¹⁶¹ GrecoRC4(2024)13 Четвертий раунд оцінки, Запобігання корупції серед членів парламенту, суддів та прокурорів, Третій проміжний звіт про дотримання вимог Республіки Молдова, §§70-75, <https://rm.coe.int/grecoRC4-2024-13-final-eng-3rd-interim-republic-of-moldova-public/1680b29b9d>.

¹⁶² GrecoRC4(2020)9 Четвертий раунд оцінки, Запобігання корупції серед членів парламенту, суддів та прокурорів, Другий звіт про дотримання вимог Республіки Молдова, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fec2b>.

прокурора. ВРП відіграє центральну і вирішальну роль у процесі призначення через свою Колегію з відбору та оцінки прокурорів.

Процедура першого призначення на посаду прокурора складається з окремих етапів, що забезпечує суворий відбір.

1. Включення кандидатів до реєстру

Кандидати на вакантні посади прокурорів спочатку включаються до спеціального реєстру, незалежно від наявності вакансій на момент реєстрації. Цей реєстр ведеться Секретаріатом ВРП і містить окремий розділ для тих, хто претендує на вакантні посади. Точна процедура додавання кандидатів до цього реєстру затверджується ВРП.

2. Рішення та пропозиція ВРП

Після первинної реєстрації ВРП приймає рішення щодо призначення цих кандидатів на вакантні посади прокурорів. Після цього рішення подається офіційна пропозиція Генеральному прокурору. Ця пропозиція, що впливає з рекомендації ВРП, є юридично обов'язковою для Генерального прокурора.

Більш детально, Колегія з відбору та оцінки прокурорів при ВРП оцінює кандидатів, внесених до Реєстру, на основі критеріїв, передбачених Законом № 3/2016, та відповідно до регламенту, затвердженого ВРП.

Кандидати оцінюються на основі таких основних критеріїв: рівень знань та професійних навичок; здатність застосовувати знання на практиці; якість та ефективність роботи на посаді прокурора; дотримання правил професійної етики.

Під час оцінювання кандидата на посаду прокурора загальна сума балів у конкурсі визначається наступним чином: 60 % складає середній загальний бал випускника Національного інституту правосуддя або оцінка, отримана на іспиті на підставі стажу перед Комісією з випускних іспитів Національного інституту юстиції; 20 % – оцінка, виставлена Колегією з відбору та оцінювання прокурорів; 20 % – оцінка, виставлена ВРП.

При оцінці кандидата на посаду прокурора, який не закінчив Національний інститут правосуддя, бали, отримані на конкурсі, становлять бали Колегії з відбору та оцінки прокурорів, які можуть становити до 100 %.

Після конкурсу кожен член Колегії з відбору та оцінки прокурорів присвоює бали кожному кандидату на основі вищезазначених правил. Бал, набраний кандидатом, є середнім значенням балів, присвоєних членами Колегії.

3. Рішення Генерального прокурора

Після отримання пропозиції Генеральний прокурор повинен прийняти рішення протягом 5 робочих днів. Генеральний прокурор має право відхилити подану кандидатуру, за умови надання обґрунтованої причини відхилення. Однак у разі відхилення ВРП зберігає право повторно

запропонувати ту саму кандидатуру. Повторна пропозиція повинна бути підтримана голосами 2/3 членів колегії.

5. Які критерії відбору кандидатів, які вперше балотуються на посаду прокурора, і який правовий акт їх визначає? Які органи, що беруть участь у процедурі відбору, оцінюють відповідність цим критеріям і яким чином?

Загальні рамки та критерії відбору кандидатів на посаду прокурора встановлені Законом № 3/2016 (ст. 20, 23). Цей закон визначає загальні принципи та критерії відбору кандидатів на посаду прокурора та їх кар'єрного зростання. Закон № 3/2016 встановлює загальні рамки, а детальна процедура та конкретні критерії відбору викладені в положенні, затвердженому ВРП та опублікованому на веб-сайті Ради для загального доступу, що забезпечує прозорість та доступність інформації.

Процес відбору цих кандидатів розроблений таким чином, щоб бути об'єктивним, неупередженим і прозорим, що забезпечує вибір найбільш підходящих осіб.

Основні критерії придатності для кандидатів, які вперше претендують на посаду прокурора, значною мірою визначаються їхніми результатами на конкурсних іспитах, а для деяких – професійним досвідом.

Кандидати, які вперше балотуються на посаду прокурора, повинні відповідати кільком критеріям придатності. До них належать громадянство, володіння мовою та освітня кваліфікація.

Конкретні вимоги до кандидатів на посаду прокурора: бути громадянином Республіки Молдова; володіти державною мовою; мати повну дієздатність; мати диплом бакалавра та магістра права або еквівалентний документ, визнаний відповідними органами; закінчити початкову підготовку прокурорів у Національному інституті юстиції (НІП) або, для осіб з необхідним стажем роботи, скласти іспит перед випускною комісією Національного інституту правосуддя з мінімальною оцінкою 8; мати бездоганну репутацію; не бути раніше засудженим за вчинення злочину; протягом останніх п'яти років не мати негативних записів у довідці про професійну доброчесність щодо порушення обов'язку проходження тесту на професійну доброчесність відповідно до статті 7 та бути фізично придатним до служби.

Процес відбору кандидатів є об'єктивним, неупередженим і прозорим, спрямованим на забезпечення відбору найкращих кандидатів на посаду. Остаточне рішення про призначення на вакантні посади прокурорів приймає ВРП, враховуючи різні фактори, такі як обрана посада кандидата, бали, отримані в Колегії з відбору та оцінки прокурорів, та бали, отримані в випускній комісії Національного інституту юстиції.

Існують два винятки з вимоги проходження початкової підготовки в Національному інституті юстиції (НІП) для осіб, які мають щонайменше п'ять років досвіду в конкретних галузях права, або для осіб, які виконували функції прокурора, судді або адвоката щонайменше 10 років і припинили виконувати ці функції з причин, що не залежали від них. Це дозволяє розширити коло кваліфікованих кандидатів на основі їхнього практичного досвіду.

Оцінка відповідності критеріям відбору та загальної придатності кандидатів здійснюється двома ключовими органами: *випускною комісією Національного інституту правосуддя та Колегією з відбору та оцінки прокурорів*.

Відповідно до Закону № 3/2016 (ст. 23, п. 4), при оцінці кандидата на посаду прокурора загальний бал, отриманий у конкурсі, повинен бути таким: 60 % – середній загальний бал Національного інституту правосуддя або бал, отриманий за результатами іспиту, складеного на основі стажу роботи перед Випускною комісією Національного інституту юстиції, 20 % – бал, присвоєний Колегією з відбору та оцінки прокурорів, і 20 % – бал, присвоєний ВРП.

На практиці, відповідно до Положення про процедуру відбору прокурорів, процедуру оцінки діяльності прокурорів та функціонування Колегії з відбору та оцінки прокурорів (КВОП), ця правова норма перетворюється на таку формулу розрахунку: $0,6 \times \text{НІП} + 0,2 \times \text{КВОП} + 0,2 \times \text{ВРП}$, де НІП – оцінка, отримана на іспиті перед випускною комісією Національного інституту правосуддя; КВОП – це оцінка, виставлена Колегією; ВРП – це оцінка, виставлена ВРП.

6. Як забезпечується гендерна рівність у процесі призначення? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидаток (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної заслуги)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Республіка Молдова сприяє гендерній рівності у своїх законах, але наявна інформація не містить конкретних даних про спеціальні заходи, такі як квоти для жінок-кандидатів при призначенні прокурорів. Основна увага приділяється кандидатам, які відповідають професійним критеріям і проходять необхідні оцінки. Звичайна система заповнення вакансій вимагає від кандидатів, незалежно від статі, відповідності мінімальним вимогам. Заходи, спрямовані на збільшення участі жінок у суспільному та політичному житті, мають обмежену ефективність, оскільки немає обов'язку розміщувати жінок-кандидатів на «виграшних позиціях» у списках.

7. Опишіть обов'язкове навчання, яке необхідно пройти кандидатам, які балотуються вперше, або новопризначеним прокурорам.

Кандидати, які балотуються вперше, або новопризначені прокурори в Республіці Молдова зобов'язані пройти обов'язкове навчання. Щоб стати прокурором, зазвичай необхідно пройти початкову півторарічну програму навчання в Молдовському національному інституті правосуддя (НІП). Навчальна програма НІП базується на юридичних знаннях, отриманих у молдовських юридичних школах. Це початкове навчання призначене для надання базової підготовки кандидатам на посади суддів та прокурорів. Окрім початкового навчання, ефективним суддям і прокурорам також надається безперервне навчання. Професійна компетентність прокурорів вважається обов'язком і повинна бути безперервною, з акцентом на знання чинного законодавства, етичну поведінку та професійний розвиток через інтенсивне навчання. Деяким новопризначеним прокурорам також надається шестимісячне обов'язкове навчання у формі стажування.

8. Як з часом функціонувала процедура першого призначення та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Історично процес призначення прокурорів у Республіці Молдова зазнавав різних змін і критики. Конституція та міжнародні стандарти є основою для процесу перевірки, який включає призначення,

відбір та навчання прокурорів. Процедура та критерії відбору кандидатів на посади прокурорів та просування по службі встановлені законом. Існують запобіжні заходи, що гарантують, що рішення щодо призначення та кар'єри прокурора ґрунтуються на об'єктивних критеріях.

Міжнародні інституції, зокрема Рада Європи та ЄС, виявили недоліки в процесі призначення прокурорів у Молдові. У дослідженні 2017 року було висвітлено недоліки в системі призначення суддів, зазначивши, що її «можна вдосконалити». Було відзначено такі проблеми, як зростаюча політизація судової влади та прокуратури. Істотним недоліком є те, що доброчесність не входить до восьми критеріїв, які оцінюються при прийнятті рішення про переведення прокурора, призначення прокурора керівника або прокурора до спеціалізованих прокуратур чи Генеральної прокуратури (ГП).

У попередньому висновку Венеційської комісії було схвалено те, що стаття 21 проекту закону про прокуратуру встановлює принципи призначення прокурорів на конкурсній основі шляхом об'єктивного, неупередженого та прозорого відбору¹⁶³

Законопроект [...] запровадив додаткові вимоги до кандидатів на посади прокурорів, включаючи суб'єктивні критерії особистості, такі як особиста доброчесність (стаття 19.3), бездоганна репутація (стаття 23.1.f) та, певною мірою, дотримання правил і стандартів професійної етики (стаття 21.2.e та стаття 23.2.d). Особливо в молодій демократії важливо забезпечити, щоб ці суб'єктивні критерії сприяли ефективності та не допускали упередженості та зловживань. У проекті закону слід конкретизувати, як визначати, чи відповідають кандидати цим критеріям, а також, можливо, надати кандидатам можливість оскаржувати рішення про призначення в суді.

Аналогічно, необхідно уточнити, яким чином буде проводитися медичний огляд, передбачений статтею 24 для призначення та після кожних п'яти років служби, з метою забезпечення того, щоб зібрана таким чином інформація не розкривалася та не зберігалася у спосіб, несумісний з правом на повагу до приватного життя. За необхідності слід вжити відповідних заходів для захисту цього права у спосіб, що відповідає статті 8 Конвенції. Крім того, було б доцільно конкретизувати, які критерії будуть враховуватися під час «психологічної та психіатричної оцінки кандидатів на посаду прокурора та діючих прокурорів»¹⁶⁴.

Згідно з пізнішою думкою Венеційської комісії, спеціальний орган, який бере участь у процесі відбору кандидатів на посади прокурорів, може бути конституційним, якщо він не узурпує суттєві повноваження ВРП щодо прийняття рішень. Якщо зовнішній орган виконував би консультативну роль або, наприклад, здійснював би певний відбір кандидатів на основі їх професійної кваліфікації з метою забезпечення прозорості та доброчесності процесу найму, це не суперечило б конституційним повноваженням ВРП¹⁶⁵.

¹⁶³ CDL-AD(2015)005, Венеціанська комісія, Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру Республіки Молдова, § 100

¹⁶⁴ Там само, §§ 102 та 103

¹⁶⁵ CDL-AD(2019)034, Венеціанська комісія, Республіка Молдова – Амікус-куріае для Конституційного суду Республіки Молдова щодо змін до Закону про прокуратуру, §§ 26-28

Система призначення в Молдові, як зазначається, відповідає рекомендаціям Венеційської комісії та отримала позитивну оцінку в Звіті про прогрес ЄС за 2023 рік. ЄС також наголошує на необхідності діяльності прокурорів відповідно до європейських стандартів¹⁶⁶.

Позитивною зміною в практиці призначення суддів є те, що з червня 2023 року ВРП відбирає нових прокурорів серед випускників Національного інституту правосуддя, скорочуючи список випускників НІП, які чекають на призначення на судову посаду¹⁶⁷.

9. Які етапи процедури переведення прокурора до іншої установи, зокрема на посаду вищого рівня? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Просування прокурорів на посади вищого рівня відрізняється від переведення на посади того ж або нижчого рівня.

Просування передбачає перехід з територіальної прокуратури до спеціалізованої або Генеральної прокуратури, або зі спеціалізованої прокуратури до Генеральної прокуратури.

Призначення на посади прокурора керівника та заступника прокурора керівника також вважаються підвищенням.

Переведення на посади того ж або нижчого рівня можуть відбуватися між різними типами прокуратур (наприклад, з територіальної до територіальної, зі спеціалізованої до спеціалізованої, з підрозділів Генеральної прокуратури до спеціалізованих або територіальних прокуратур). Як підвищення, так і переведення зазвичай відбуваються на основі конкурсу, для кожного з яких існують конкретні правила.

ВРП затвердила положення, яке встановлює процедуру конкурсів на переведення та надає Генеральному прокурору пропозиції щодо переведення прокурорів.

Щодо підвищення по службі, Колегія з відбору та оцінки прокурорів діє під егідою ВРП, контролюючи процес відбору та кар'єрного зростання.

Процедура відбору в конкурсі на підвищення проводиться серед прокурорів з метою переведення на вищу прокурорську посаду, а саме:

¹⁶⁶ SWD(2023) 698 final Робочий документ службовців Комісії Республіка Молдова 2023 Звіт, що супроводжує документ Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів 2023 Повідомлення про політику розширення ЄС, с. 24, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/d8ef3ca9-2191-46e7-b9b8-946363f6db91_en?filename=SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf.

¹⁶⁷ SWD(2024) 698 final Робочий документ служб Комісії Республіка Молдова 2024 звіт, що супроводжує документ повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів 2024, Повідомлення про політику розширення ЄС, с. 27, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/858717b3-f8ef-4514-89fe-54a6aa15ef69_en?filename=Moldova%20Report%202024.pdf.

- а) з посади прокурора в територіальній прокуратурі на посаду прокурора в спеціалізованій прокуратурі;
- б) з посади прокурора в територіальній прокуратурі на посаду прокурора в Генеральній прокуратурі;
- в) з посади прокурора спеціалізованої прокуратури на посаду прокурора Генеральної прокуратури;
- г) призначення на посаду прокурора керівника та заступника прокурора керівника.

Колегія з відбору та оцінки прокурорів оцінює кандидатів на підвищення на основі професійного досвіду та компетентності, їх відповідності посаді, на яку вони претендують; мотивації подати заявку на посаду, на яку вони претендують; результатів співбесіди перед Колегією; участі кандидата у викладацькій діяльності та сферах, що мають відношення до прокуратури; знання міжнародних іноземних мов; етичного профілю та професійної доброчесності; управлінських навичок.

Колегія присвоює бали учасникам конкурсу.

Колегія оцінює кандидатів на основі поданих документів та співбесіди. Оцінка знань міжнародних іноземних мов проводиться фахівцем, призначеним для цього Колегією.

Кожен член Колегії, присутній на співбесіді, отримує іменну оціночну картку для кожного кандидата, з яким проводиться співбесіда.

Для конкурсу на посаду Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора, а також для конкурсу на переведення або підвищення в спеціалізованій прокуратурі або в Генеральній прокуратурі кандидати оцінюються також на основі практичних завдань, які включатимуть, за необхідності, перевірку управлінських навичок. За необхідності члени Колегії задають кандидату конкретні питання, враховуючи специфіку справ, які він вирішував. Генеральний прокурор або його заступник, залежно від обставин, прокурор керівник спеціалізованої прокуратури, можуть окремо брати участь у співбесідах, організованих для конкурсів у їхній сфері компетенції, та, за необхідності, задавати кандидатам конкретні запитання.

Для кандидатів на підвищення загальний бал, отриманий у конкурсі, розраховується Радою за формулою: $0,7 \times \text{КВОП} + 0,3 \times \text{ВРП}$, де КВОП – результат професійної оцінки; ВРП – бал, присвоєний ВРП.

Результати оцінки кандидатів публікуються протягом 2 робочих днів на офіційному веб-сайті Ради. Кандидати, які не згодні з результатами оцінки, можуть протягом 5 робочих днів з моменту опублікування результатів оскаржити їх у Раді через Колегію. Апеляція буде розглянута на першому засіданні Ради, але не пізніше ніж через 20 робочих днів з моменту подання. Під час засідання ВРП головний прокурор спеціалізованої прокуратури також буде запрошений висловити свою думку щодо апеляцій, за винятком випадків, коли апеляція ґрунтується виключно на питаннях щодо законності процедури. Рішення Ради може бути оскаржене у Верховному суді.

Технічний апарат ВРП веде «Реєстр кандидатів на заміщення вакансій» (Реєстр), який містить списки прокурорів, які подають заявки на підвищення або переведення.

10. Які критерії відбору кандидатів на переведення на вищу посаду? Які органи оцінюють відповідність цим критеріям і яким чином?

Кандидати на підвищення на посади прокурорів вищого рівня, такі як посади в Генеральній прокуратурі, спеціалізованих прокуратурах або на посади головних прокурорів, проходять конкурентний, об'єктивний, неупереджений і прозорий відбірковий процес.

Щоб претендувати на посаду прокурора вищого рівня, кандидати повинні відповідати конкретним критеріям, пов'язаним зі стажем, результатами роботи та професійним досвідом.

Загальні критерії для спеціалізованих або генеральних прокуратур

Стаж роботи – кандидати повинні мати щонайменше чотири роки стажу роботи прокурором.

Оцінка результатів роботи – необхідна мінімальна оцінка «дуже добре» за результатами атестації.

Спеціальні критерії для посад прокурорів керівників

До кандидатів на певні адміністративні посади висуваються додаткові вимоги. Так, для прокуратури Автономної території Гагаузія (АТГ):

Професійний досвід – щонайменше 10 років безперервного професійного досвіду в юридичній сфері, з яких п'ять років – на посаді прокурора або судді.

Політична нейтральність – не брати участь у політичній діяльності в політичній партії або суспільно-політичній організації протягом трьох років, що передують оголошенню конкурсу.

Володіння мовою – знання гагаузької мови.

Положення законодавства щодо призначення прокурора керівника АТГ Гагаузія були визнані неконституційними рішенням Конституційного суду у квітні 2025 року. Наразі законодавець не вніс до них змін.

Детальна процедура та критерії відбору кандидатів і просування по службі викладені в регламенті. Цей регламент затверджується Вищою радою прокурорів і публікується на її офіційному веб-сайті, що забезпечує прозорість і дотримання встановлених правових умов.

Колегія з відбору та оцінки прокурорів відповідає за оцінку кандидатів, зареєстрованих у Реєстрі.

Оцінка проводиться в рамках конкурсу та враховує різні фактори:

Професійні знання та навички – оцінка рівня професійних знань кандидата та його здатності застосовувати ці знання на практиці.

Стаж роботи – врахування стажу роботи кандидата на посаді прокурора або на інших визначених посадах.

Якість та ефективність роботи – оцінка якості та ефективності роботи в прокуратурі.

Професійна етика – дотримання правил професійної етики.

Наукова та освітня діяльність – врахування будь-яких наукових та освітніх досягнень.

При оцінці кандидата на переведення на посаду вищого рівня загальний бал, отриманий у конкурсі, має бути таким: 70 % - результат професійної оцінки та не більше 30 % - оцінка, виставлена ВРП.

На практиці, відповідно до Положення про процедуру відбору прокурорів, процедуру оцінки діяльності прокурорів та функціонування Колегії з відбору та оцінки прокурорів, ця правова норма перетворюється на таку формулу розрахунку: $0,7 \times \text{КВОП} + 0,3 \times \text{ВРП}$, де КВОП – оцінка, виставлена Колегією; ВРП – оцінка, виставлена ВРП.

11. Як з часом функціонувала процедура переведення прокурорів та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Історично процес переведення, просування та дисциплінарного покарання прокурорів у Молдові був предметом оцінки, а у звітах наголошувалося на необхідності вдосконалення у цих сферах. Зі створенням ВРП процедури переведення перейшли від Генерального прокурора до ВРП. Процедура призначення, переведення, просування та дисциплінарного покарання прокурорів має бути чітко визначена в письмовій формі та точно відповідати процедурі для суддів.

У процедурі переведення прокурорів та пов'язаних з цим процесах у Республіці Молдова було виявлено кілька недоліків. Серед них – відсутність чітких критеріїв та можливість політичного впливу, що було відзначено в різних оцінках та звітах.

Значним недоліком була відсутність чітких і обґрунтованих критеріїв для прийняття рішень про переведення. Ця відсутність чіткості викликала підозри та спекуляції, що змусило кандидатів вимагати оприлюднення оцінок для забезпечення максимальної прозорості.

У звіті Міжнародного валютного фонду за 2021 рік зазначено, що доброчесність не входила до восьми критеріїв, які використовувалися при прийнятті рішень про переведення прокурора, призначення головного прокурора або призначення прокурора до спеціалізованих прокуратур¹⁶⁸.

Були помічені недоліки в процедурі переведення прокурорів, деякі з яких повторювалися у важливих справах, таких як розглядалися в Кишинівському суді. Скасування конкурсів на високі посади, такі як генеральний прокурор, через невмотивовані розбіжності в оцінці призводить до значних затримок, що потенційно подовжує процес відбору.

¹⁶⁸ Міжнародний валютний фонд, Звіт про технічну допомогу Республіці Молдова — оцінка державного управління, & 62, <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/view/journals/002/2021/167/article-A001-en.pdf#:~:text=%E2%80%A6%20Integrity%20is%20not,or%20PGO.%E2%80%A6&text=eight%20criteria%20assessed%20in,or%20PGO.%E2%80%A6&text=a%20prosecutor%2C%20appoint%20a,or%20PGO.%E2%80%A6&text=a%20prosecutor%20to%20the,or%20PGO.%E2%80%A6>.

Антикорупційний орган Ради Європи, GRECO, опублікував звіти про подальші дії, в яких оцінюється дотримання Молдовою його рекомендацій. Відповідно до звіту станом на листопад 2024 року Молдова задовільно виконала 13 із 18 рекомендацій і частково виконала чотири інші. Рада Європи також брала участь в оцінці законопроектів, пов'язаних із зовнішньою оцінкою суддів і прокурорів. Ці оцінки підкреслюють важливість надійної правової бази для незалежності та автономії прокурорів.

Прогрес Республіки Молдова в проведенні судової реформи, включаючи переведення прокурорів, є ключовою вимогою для її процесу вступу до Європейського Союзу. ЄС та Венеціанська комісія надали рекомендації щодо вирішення проблеми сприйняття корупції в секторі юстиції громадськістю, які відповідають процесу перевірки кандидатів у Молдові. У звіті ЄС про прогрес за 2023 рік позитивно оцінено систему призначення комісій з перевірки кандидатів у Молдові¹⁶⁹.

Міжнародні органи виступили за створення незалежних систем самоврядування прокуратури з повноваженнями щодо бюджетів, призначень, просування по службі та дисциплінарних проваджень, що забезпечують прозорість та обмежують строк повноважень. Вони рекомендували чіткі, прозорі та надійні процедури відбору, призначення та звільнення керівництва прокуратури за участю юридичної спільноти та громадянського суспільства. Переведення прокурорів без їхньої згоди, як правило, має бути заборонено, за винятком випадків необхідних організаційних змін або прозорого механізму обов'язкової ротації¹⁷⁰.

Венеціанська комісія заявила, що існує потреба в [...] об'єктивній прозорості в [процесі] [просування прокурорів], наприклад, у вигляді рекомендації щодо придатності відповідною комісією. [...] [Це] не повинно залишатися на розсуд безпосереднього керівника¹⁷¹.

12. Чи мають особи право оскаржувати рішення про відмову в призначенні або переведенні (зокрема, на посади вищого рівня)? Якщо так, то на яких підставах і які результати таких оскаржень?

Відповідно до ст. 79 Закону № 3/2016, особи, як правило, мають право оскаржити рішення ВРП у Верховному суді, якщо вони незадоволені таким рішенням, протягом 10 робочих днів з дати його повідомлення. Це положення стосується рішень, пов'язаних із призначенням або переведенням.

13. Які підстави та санкції дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які етапи дисциплінарної процедури? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Відповідно до ст. 38 Закону № 3/2016 дисциплінарним порушенням є: неналежне виконання службових обов'язків; незастосування або неправильне застосування закону, якщо це не виправдано

¹⁶⁹ Андреа Мазелліу, Проходження процесу перевірки в Молдові: порівняльний аналіз з албанською моделлю quis custodiet ipsos custodes? с. 1-2, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-05/Navigating-the-Vetting-Process_Eng.pdf#:~:text=positive%20evaluation%20in%20the%20EU%E2%80%99s%202023%20Progress%20Report.23

¹⁷⁰ ОЕСР, Незалежність прокурорів у Східній Європі, Центральній Азії та Азіатсько-Тихоокеанському регіоні, с. 13-14, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/acn/documents-\(pdfs\)/Independence-of-Prosecutors.pdf#:~:text=%EF%82%B7%20Clear%2C%20transparent%20and%20credible%20procedures%20for%20the%20selection%2C%20appointment%20and%20dismissal%20of%20t](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/acn/documents-(pdfs)/Independence-of-Prosecutors.pdf#:~:text=%EF%82%B7%20Clear%2C%20transparent%20and%20credible%20procedures%20for%20the%20selection%2C%20appointment%20and%20dismissal%20of%20t)

¹⁷¹ CDL-AD(2008)019, Венеціанська комісія, Висновок щодо проекту закону про службу прокурорів Молдови, § 50

зміною практики застосування норм, встановлених у правовій системі; незаконне втручання в роботу іншого прокурора або втручання будь-якого роду в діяльність органів, установ або посадових осіб з метою вирішення будь-якого питання; навмисне перешкоджання роботі Інспекторату прокуратури будь-якими засобами; вчинення під час виконання службових обов'язків дій або бездіяльності, внаслідок яких навмисно або через грубу недбалість були порушені основні права і свободи фізичних або юридичних осіб, гарантовані Конституцією Республіки Молдова та міжнародними договорами про основні права людини, учасницею яких є Республіка Молдова; негідна поведінка, прояви або спосіб життя, що шкодять честі, доброчесності, професійній чесності, престижу прокуратури; порушення Кодексу етики прокурорів; порушення зобов'язання, встановленого статтею 7, пунктом (2), літерою а) Закону № 325/2013 про оцінку інституційної доброчесності.

Відповідно до статті 39 Закону № 3/2016, прокурор підлягає таким дисциплінарним санкціям за рішенням Колегії з дисципліни та етики ВРП: попередження; догана; зменшення заробітної плати; пониження в посаді (наприклад, переведення з посади прокурора керівника до звичайної прокуратури); звільнення з посади прокурора.

Дисциплінарне провадження проти прокурора розпочинається з повідомлення і включає чотири основні етапи (ст. 42 Закону № 3/2016):

1. Подання повідомлення: це передбачає повідомлення про факти, які можуть становити дисциплінарне порушення.
2. Перевірка повідомлення: Інспекторат прокурорів розглядає подане повідомлення. На цьому етапі встановлюються факти, їх наслідки та обставини їх вчинення для визначення наявності дисциплінарного порушення.
3. Розгляд дисциплінарною та етичною колегією Вищої ради прокурорів: Потім справа розглядається цією колегією, яка діє під егідою Вищої ради прокурорів.
4. Прийняття рішення: Приймається остаточне рішення щодо дисциплінарної справи.

Як впливає з вищезазначеного, дисциплінарне розслідування на першому етапі проводиться Інспекторатом прокурорів, а дисциплінарний розгляд – Колегією з дисципліни та етики.

На етапі перевірки прокурор, проти якого подано повідомлення, має певні права, зокрема право знати зміст повідомлення, надавати пояснення, подавати докази та користуватися допомогою адвоката. Він також зобов'язаний не перешкоджати процесу перевірки та не контактувати з автором повідомлення особисто, за винятком випадків, коли це відбувається в присутності інспектора.

Термін застосування дисциплінарних заходів є різним: прокурор може бути притягнутий до відповідальності протягом двох років з дати вчинення дисциплінарного правопорушення. Однак, якщо порушення відбулося під час процесуальної діяльності, термін дисциплінарної відповідальності подовжується до п'яти років з дати правопорушення.

14. Як з часом функціонували підстави та процедура дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Система дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова зазнала історичних змін, спрямованих на її вдосконалення, але вона зіткнулася з недоліками та критикою з боку міжнародних інституцій.

У 2009 році в Республіці Молдова було прийнято новий закон, який уточнив організаційну структуру прокуратури. Нещодавно до закону про дисциплінарну відповідальність прокурорів були внесені зміни, що спричинило дискусії про збільшення кількості органів, уповноважених ініціювати дисциплінарні заходи, та розширення переліку дисциплінарних правопорушень. У прокуратурі постійно вносяться зміни з метою вдосконалення її діяльності, створення нової основи для її функціонування відповідно до європейських стандартів та створення нової моделі, призначеної для ефективного виконання її конституційних функцій. Механізм відбору, оцінки та визначення дисциплінарної відповідальності прокурорів також підлягає постійному вдосконаленню. Було створено нормативно-правову базу, що регулює адміністративний та правовий статус Дисциплінарної колегії прокурорів, а її елементи, такі як повноваження, процедури формування персоналу, правові гарантії та цілі, чітко регламентовані.

Незважаючи на законодавчі положення щодо чітких підстав та процедур, їх застосування на практиці є проблематичним. Система дисциплінарної відповідальності прокурорів у країні стикається з низкою проблем, зокрема тих, що стосуються дисциплінарної відповідальності та звільнення. Однією з істотних слабких сторін є відсутність незалежності, неупередженості, ресурсів та прозорості у відповідних органах. Це включає законодавчу та бюджетну залежність Інспекторату прокурорів, а також можливість участі члена Вищої ради прокурорів (ВРП) у декількох етапах дисциплінарного провадження проти прокурора. Процес притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності описується як громіздкий, багатоетапний підхід, особливо з огляду на одноінстанційний характер Колегії ВРП після попереднього розгляду Інспекторатом прокурорів¹⁷².

Розвиток правової бази

Основоположна правова база включає статті 124 та 125 Конституції, які визначають повноваження та функції прокуратури. Історично, діяльність прокуратури регулювалася Законом № 118-XV від 14 березня 1993 року, який був замінений Законом № 294-XVI від 25 грудня 2008 року про прокуратуру Республіки Молдова. Цей закон 2008 року разом із Кримінально-процесуальним кодексом встановив основні норми дисциплінарної відповідальності. Подальші зусилля з удосконалення цих норм були спрямовані на реалізацію Стратегії реформування сектору юстиції на 2011-2016 роки. Потім було прийнято Закон № 3/2016, який неодноразово змінювався.

Стаття 36 чинного закону поширює дисциплінарну відповідальність на прокурорів, які наразі перебувають на посаді, а в деяких випадках – на тих, «які припинили трудові відносини» до закінчення встановлених строків. Стаття 41, пункт 3, загалом встановлює строк у один рік з дати дисциплінарного правопорушення для притягнення прокурорів до відповідальності. Було виявлено

¹⁷² Міжнародний валютний фонд, звіт про технічну допомогу Республіці Молдова — оцінка державного управління, §63, <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/view/journals/002/2021/167/article-A001-en.pdf#:~:text=%E2%80%A6%20Integrity%20is%20not,or%20PGO.%E2%80%A6&text=eight%20criteria%20assessed%20in,or%20PGO.%E2%80%A6&text=a%20prosecutor%2C%20appoint%20a,or%20PGO.%E2%80%A6&text=a%20prosecutor%20to%20the,or%20PGO.%E2%80%A6>.

помітне протиріччя: стаття 41, пункт 3, встановлює, що дисциплінарні санкції застосовуються до прокурорів, які перебувають на посаді, що, як видається, суперечить застосуванню до колишніх працівників (стаття 36). Закон № 3 від 2016 року, із змінами, внесеними в серпні 2021 року Законом № 102, додатково визначає конкретні підстави для дисциплінарного покарання в статті 38.

Дисциплінарна процедура зазвичай починається з інспекції, яка вирішує, чи припиняти провадження, чи, якщо підстави виявлені, подавати справу та звіт до Дисциплінарної колегії. Рішення, прийняті Дисциплінарною колегією, можуть бути оскаржені до ВРП. Згодом рішення ВРП підлягає судовому перегляду Верховним судом.

Виявлені недоліки

Основною слабкістю дисциплінарної системи є відсутність чіткості та передбачуваності щодо підстав для звільнення прокурорів. Наприклад, закон не дає чіткого визначення того, що є «хорошою» або «поганою» роботою, а також не вказує, які види неналежного виконання обов'язків можуть призвести до звільнення Генерального прокурора. Ця неоднозначність викликає занепокоєння щодо правової визначеності та передбачуваності впливу закону.

Міжнародні інституції, зокрема Рада Європи через свою Венеційську комісію та ОБСЄ/БДІПЛ, постійно оцінюють систему дисциплінарної відповідальності прокурорів у Республіці Молдова.

У спільній думці, опублікованій у 2015 році Венеціанською комісією, Директоратом з прав людини (DGI) Ради Європи та ОБСЄ/БДІПЛ, проект закону про прокуратуру був позитивно оцінений як суттєве поліпшення. У цій оцінці, зокрема, зазначалося, що проект враховує різні критичні аспекти, включаючи «оцінку діяльності та дисциплінарні процедури» для прокурорів¹⁷³.

GRECO рекомендувала вжити додаткових заходів для посилення об'єктивності, ефективності та прозорості правової та оперативної бази дисциплінарної відповідальності прокурорів (Рекомендація xviii).

GRECO нагадала, що рекомендація була частково виконана, в очікуванні прийняття проекту змін до Закону про прокуратуру, який мав на меті внести зміни до деяких дисциплінарних правопорушень та створити Інспекторат прокуратури як автономний орган.

GRECO дійшла висновку, що рекомендація xviii була виконана задовільним чином завдяки створенню Інспекторату прокурорів, який є автономним спеціалізованим органом ВРП, а також завдяки випадкам вчинення дій, що становлять дисциплінарні порушення з боку інспекторів. Крім того, Інспекторат прокурорів почав функціонувати, і його потенціал буде продовжувати зміцнюватися з додаванням решти інспекторів. GRECO очікує, що інспектори пройдуть належну підготовку для проведення активних та ефективних розслідувань проступків прокурорів. Рішення з дисциплінарних питань продовжують бути обґрунтованими та оприлюдненими. Дисциплінарні правопорушення, як

¹⁷³ CDL-AD(2015)005, Венеціанська комісія, Директорат з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права (DGI) Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (osce/odihr) спільна думка щодо проекту закону про прокуратуру Республіки Молдова, §§ 9-10, 13.

видається, стали більш чіткими та точними в результаті внесення певних змін до закону про дисциплінарну відповідальність прокурорів¹⁷⁴.

15. Які етапи процедури призначення на керівні посади в прокуратурі (крім Генерального прокурора)? До яких органів на всіх рівнях вона застосовується? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль?

Процедура призначення на керівні посади в прокуратурі, за винятком Генерального прокурора, передбачає кілька етапів і розглядів. До них належать пропозиції, рішення Генерального прокурора, а в деяких конкретних випадках, таких як керівник прокуратури АТО Гагаузія, – відкритий конкурс за участю громадськості.

Відповідно до ст. 23 Закону № 3/2016 Колегія з відбору та оцінки прокурорів при ВРП оцінює кандидатів, внесених до Реєстру, на основі критеріїв, передбачених цим законом, та відповідно до правил, затверджених ВРП.

Під час конкурсу кандидати оцінюються на основі таких основних критеріїв: рівень знань та професійних навичок; здатність застосовувати знання на практиці; якість та ефективність роботи на посаді прокурора; дотримання правил професійної етики.

При оцінці кандидата на керівні посади загальний бал, отриманий у конкурсі, формується таким чином: не менше 70 % становить результат професійної оцінки і не більше 30 % – оцінка, виставлена ВРП.

Для призначення прокурорів на такі посади, як прокурор керівник або заступник прокурора керівника прокуратури, або керівник або заступник керівника підрозділів Генеральної прокуратури, процес ініціюється за пропозицією ВРП після оцінки вищезазначеного колегії. Генеральний прокурор видає наказ про призначення протягом 5 робочих днів з моменту отримання цієї пропозиції. Генеральний прокурор має право відхилити подану кандидатуру з обґрунтованих причин, але Вища рада прокурорів може повторно запропонувати ту саму кандидатуру, якщо за це проголосують 2/3 її членів.

Для призначення прокурора керівника прокуратури АТО Гагаузія проводиться відкритий конкурс, організований і проведений відповідно до місцевого закону Народних зборів Гагаузії. Народні збори Гагаузії пропонують обраного кандидата ВРП для перевірки. Вища рада прокурорів перевіряє процедуру та відповідність кандидата, і якщо вона задоволена, пропонує кандидатуру Генеральному прокурору для призначення. Якщо ВРП виявляє порушення або кандидат не відповідає критеріям, вона може відхилити пропозицію, але Народні збори Гагаузії можуть повторно запропонувати ту саму кандидатуру 2/3 голосів.

¹⁷⁴ GrecoRC4(2024)13 Четвертий раунд оцінки, Запобігання корупції серед членів парламенту, суддів та прокурорів, Третій проміжний звіт про дотримання вимог Республіки Молдова, §§ 76-77, 81-82, <https://rm.coe.int/greco4-2024-13-final-eng-3rd-interim-republic-of-moldova-public/1680b29b9d>.

Положення законодавства щодо призначення керівника прокуратури АТО Гагаузія були визнані неконституційними рішенням Конституційного суду у квітні 2025 року. Наразі законодавець не вніс до них змін.

Заступники Генерального прокурора та заступники головних прокурорів спеціалізованих структур призначаються на посаду Генеральним прокурором за його пропозицією або, відповідно, керівниками спеціалізованих структур за письмовою згодою ВРП. Окрім загальних умов, вони повинні мати 5-річний досвід роботи прокурором протягом останніх 15 років (ст. 18, 25⁽²⁾ Закону № 3/2016).

16. Які критерії відбору кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Чи можуть бути призначені особи, які не є прокурорами (наприклад, адвокати, судді, інші фахівці у сфері права)? Які органи оцінюють відповідність критеріям і яким чином?

Кандидати на керівні посади в першу чергу відбираються за допомогою системи кар'єрного зростання для діючих прокурорів, з акцентом на об'єктивному, неупередженому та прозорому процесі відбору на конкурсній основі.

Кандидат на посаду керівника повинен відповідати таким критеріям відбору (ст. 20 Закону № 3/2016): Професійні знання та навички – оцінений рівень професійної компетенції; Практичні навички – здатність застосовувати знання на практиці; Стаж роботи – стаж роботи прокурором або на інших визначених посадах; Якість та ефективність роботи – оцінка результатів роботи; Дотримання професійної етики – дотримання етичних стандартів; Наукова та освітня діяльність – участь в академічній або навчальній діяльності.

Крім того, закон встановлює конкретні умови для прокурора керівника спеціалізованої прокуратури (ст. 25¹ Закону № 3/2016): щонайменше 10 років професійного юридичного досвіду, з них щонайменше 4 роки на посаді судді, прокурора, адвоката або співробітника кримінального переслідування; відповідна управлінська та професійна компетентність; відсутність політичної діяльності або членства в політичній партії протягом трьох років до оголошення конкурсу; відсутність членства в ВРП протягом останніх шести місяців; бездоганна репутація, з конкретними умовами дискваліфікації у разі їх невиконання.

Відповідно до ст. 20, п. 4, літ. а Закону № 3/2016, кандидат на керівну посаду повинен бути прокурором і мати щонайменше 4 роки досвіду роботи прокурором.

Однак для посади прокурора керівника спеціалізованої прокуратури (ст. 25¹ Закону № 3/2016) кандидат повинен мати щонайменше 10 років професійного досвіду в галузі права, набутого в юрисдикції Республіки Молдова або іноземних юрисдикціях, у тому числі в міжнародних організаціях, з яких щонайменше 4 роки – на посаді судді, прокурора, адвоката або слідчого.

Звідси випливає, що інші юридичні фахівці також можуть претендувати на керівні посади в цих спеціалізованих структурах.

17. Як забезпечується гендерна рівність при призначенні на керівні посади (за винятком Генерального прокурора)? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної заслуги)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Не існує конкретних положень щодо забезпечення гендерної рівності при призначенні на керівні посади, а також не згадуються будь-які позитивні заходи, такі як квоти або конкретні положення для жінок-кандидатів. Процес відбору зосереджений на конкурсі, професійному досвіді та балах, отриманих за результатами оцінювання Колегією з відбору та оцінки прокурорів та Випускною комісією Національного інституту юстиції. У разі рівності балів перевага надається порядку закінчення терміну повноважень, а потім стажу роботи на посаді.

Див. також питання 6.

18. Як з часом функціонувала процедура призначення прокурорів на керівні посади та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

У Молдові процедура призначення прокурорів на керівні посади еволюціонувала, і останнім часом зусилля зосереджувалися на доброчесності та прозорості, хоча з часом були виявлені історичні проблеми політичного впливу та відсутність чітких, об'єктивних критеріїв. Міжнародні інституції, зокрема Рада Європи та Європейський Союз, постійно наголошували на цих недоліках, підкреслюючи необхідність проведення рішучих реформ для забезпечення незалежності судової влади та боротьби з корупцією.

Історично політичний вплив був проблемою в процедурах призначення прокурорів у Молдові. Були зроблені зусилля для забезпечення призначення політично незалежного прокурора, а закони дозволяють прокурорам обирати своїх колег на адміністративні посади. Однак іноді призначення відбувалися без прозорих конкурсних процедур.

Закон № 3/2016 визначає загальні рамки діяльності прокуратури, підкреслюючи її автономію в рамках судової системи та незалежність від законодавчої, виконавчої та судової влади.

З часом було виявлено кілька недоліків у процедурі призначення та критеріях відбору прокурорів на керівні посади в Молдові:

Політичний вплив: Існують побоювання щодо політичного впливу на процедури призначення та рішення, що впливають на управління та керівництво прокуратурою Молдови, які мають політичну мотивацію¹⁷⁵.

Недостатні об'єктивні критерії: Призначення суддів і прокурорів не завжди базувалося виключно на об'єктивних критеріях. Відсутність чітких і точних критеріїв оцінки, зокрема щодо «етичної доброчесності», може призвести до довільного застосування¹⁷⁶.

¹⁷⁵ COM(2022) 406 final, Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Європейській Раді та Раді, Висновок Комісії щодо заявки Республіки Молдова на членство в Європейському Союзі, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0406#:~:text=The%20appointment%20of%20judges,on%20the&text=and%20prosecutors%20is%20still,on%20the&text=повністю%20базується%20на%20об'єктивних,on%20the&text=Незалежні%20внутрішні%20та%20зовнішні,on%20the>.

¹⁷⁶ Там само.

Проблеми процесу перевірки: Спеціальна процедура оцінки доброчесності кандидатів до органів самоврядування суддів та прокурорів, хоча і вітається, потребує подальшого вдосконалення в частині розробки критеріїв оцінки, засобів збору доказів, доступу до інформації, термінів та процедур оскарження для забезпечення справедливості та правової визначеності¹⁷⁷.

Тимчасові призначення: Тривале використання тимчасових призначень на керівних посадах і навіть на посаді генерального прокурора створює дисбаланс у діяльності інституції та ширшої системи. Хоча прокурори призначені на тимчасові посади мають ті самі юридичні повноваження, відсутність стабільного мандата може зменшити їхню відданість справі та вплинути на управління системою.

Хоча деякі з цих недоліків були усунені шляхом неодноразових змін до Закону № 3/2016, недолік тимчасових призначень все ще залишається актуальним.

ЄС уважно стежить за реформами сектору юстиції Молдови, особливо в контексті її заявки на членство.

ЄС вважає реформи у сфері правосуддя пріоритетом для уряду Молдови. У висновку Європейської комісії щодо заявки Молдови на членство у 2022 році зазначається, що, хоча країна зробила рішучі кроки в напрямку реформ, включаючи судову реформу, призначення суддів і прокурорів все ще не повністю базується на об'єктивних критеріях. ЄС наголошує на необхідності суттєвого поліпшення доброчесності, незалежності та підзвітності судової влади.

ЄС підтримує попередню перевірку суддів і прокурорів та визнає прийняття в березні 2022 року закону про попередню перевірку кандидатів до судових і прокурорських рад з метою підвищення доброчесності та довіри громадськості. У звіті ЄС за 2023 рік зазначено про значний прогрес у запровадженні механізму позачергової переоцінки суддів і прокурорів, а парламент вжив заходів для призначення нових посадових осіб.

Рекомендуючи статус кандидата, Європейська комісія визначила кілька кроків, зокрема завершення основних етапів комплексної реформи системи правосуддя для забезпечення незалежності, доброчесності, ефективності, підзвітності та прозорості. Це включає заповнення всіх вакансій у ВРП та його спеціалізованих органах¹⁷⁸.

¹⁷⁷ БДІПЛ, Висновок щодо Закону про деякі заходи, пов'язані з відбором кандидатів на посади членів органів самоврядування суддів і прокурорів, а також про правила процедури та оцінки Незалежної комісії з оцінки, https://legislationline.org/sites/default/files/2023-11/Final%20ODIHR%20Opinion%20Evaluation%20of%20Candidates%20to%20SCM%20and%20SCP_Moldova_28Sept2022_English.pdf#:~:text=line%20and%20the%20appeal%20procedure%20.%20This%20would%20help%20to%20ensure%20an%20objective%2C%20fair%20and

¹⁷⁸ COM(2022) 406 final, Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Європейській Раді та Раді, Висновок Комісії щодо заявки Республіки Молдова на членство в Європейському Союзі, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0406#:~:text=Призначення%20суддів,on%20the&text=та%20прокурорів%20все%20ще,on%20the&text=повністю%20базується%20на%20об'єктивних,on%20the&text=Незалежні%20внутрішні%20та%20зовнішні,on%20the>.

Молдова продовжує впроваджувати комплексну реформу правосуддя. Триваюча перевірка та призначення на вищі судові та прокурорські посади повинні бути завершені на основі прозорих процедур, що базуються на заслугах¹⁷⁹.

19. Чи ведеться резервний список кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Якщо так, то які основні елементи та процедури? Наскільки ефективною є ця практика? Чи були апеляції від тих, кого виключили, і які були результати?

Так, резервний список кандидатів на керівні посади, за винятком Генерального прокурора, ведеться. Це конкретно зазначено в Реєстрі кандидатів на заміщення вакансій. Реєстр, який веде апарат Ради, містить окремий список прокурорів, які подають заявки на призначення на посаду головного прокурора або заступника головного прокурора. Це забезпечує наявність підготовленого резерву кандидатів на ці керівні посади в системі прокуратури. Цей список є частиною більш широкої системи, яка також включає кандидатів на вакантні посади прокурорів та прокурорів, які прагнуть переведення або підвищення, як зазначено в розділі 8.1 Положення про ВРП.

Реєстрація в реєстрі відбувається незалежно від наявності вакансій на той момент.

Кандидати на посади головного прокурора, заступника прокурора керівника або керівника підрозділу Генеральної прокуратури проходять сувору процедуру оцінки.

Кандидати можуть бути виключені з Реєстру кандидатів, якщо перевірка підтвердить, що вони не відповідають законодавчим вимогам до посади прокурора/прокурора керівника або якщо вони не подають повторну заявку на призначення. Однак, згідно із загальною процедурою, вони можуть перереєструватися.

Будь-яка особа, на яку впливає рішення Колегії або ВРП, може подати апеляцію відповідно до загальних правил.

20. Опишіть обов'язкове навчання для кандидатів на керівні посади або новопризначених керівників.

Закон не містить положень про обов'язкове навчання, яке стосується конкретно кандидатів на керівні посади або новопризначених керівників у прокуратурі. Зміст закону зосереджений переважно на безперервному професійному навчанні прокурорів загалом (ст. 32 Закону № 3/2016).

Однак закон передбачає безперервне навчання прокурорів, яке може опосередковано застосовуватися до тих, хто обіймає керівні посади або прагне їх обійняти.

Прокурори зобов'язані брати участь у щонайменше 40 годинах на рік програм безперервного навчання, організованих НІП, іншими вищими навчальними закладами або професійними

¹⁷⁹ COM(2024) 690 final Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів 2024, Повідомлення про політику розширення ЄС, с. 25-26.

навчальними закладами. Це навчання спрямовано на поглиблення знань про національне законодавство, європейські та міжнародні акти та судову практику. Відповідальність за безперервне навчання покладається на НІП, керівників прокуратур та окремих прокурорів. Навчальна програма та теми безперервного навчання повинні враховувати пропозиції прокурорів та індивідуальні потреби, пропонуючи варіанти для вдосконалення.

21. Чи несуть керівники прокуратур (крім Генерального прокурора) дисциплінарну відповідальність за неефективне управління (наприклад, недосягнення організаційних цілей, низька ефективність роботи підлеглих або інші організаційні недоліки)? Якщо так, то які умови для цього існують і чи передбачені конкретні санкції? Якщо ні, то чи несуть вони інші форми відповідальності і за якими процедурами? Які органи оцінюють дотримання вимог і яким чином?

Закон № 3/2016 визначає різні дисциплінарні порушення для прокурорів, включаючи «неналежне виконання службових обов'язків», «незастосування або неправильне застосування закону» та дії, що порушують Кодекс етики прокурорів, такі як «неналежна поведінка, прояви або спосіб життя, що шкодять честі, добросовісності, професійній добросовісності, престижу прокуратури». Однак у тексті закону не згадується «неефективне управління» (наприклад, недосягнення організаційних цілей, низька продуктивність підлеглих або інші організаційні недоліки) як конкретне дисциплінарне порушення для керівників прокуратур.

С. Призначення та звільнення Генерального прокурора

22. Які етапи процедури призначення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо вибору?

Процедура призначення Генерального прокурора передбачена ст. 17 Закону № 3/2016.

Кандидат на посаду Генерального прокурора обирається на основі відкритого конкурсу, організованого ВРП, який складається з таких етапів:

- а) відбір кандидатів на основі поданих заяв;
- б) співбесіда перед ВРП (ст. 17, п. 2 Закону № 3/2016)

Співбесіда з кандидатами проводиться на відкритому засіданні (ст. 17, п. 9).

Кандидати оцінюються кожним членом ВРП на основі критеріїв, затверджених ВРП. Остаточний бал є середнім балом, виставленим усіма членами ВРП. Кандидат, який отримав найвищий бал, пропонується ВРП Президенту Республіки Молдова для призначення на посаду Генерального прокурора (ст. 17, п. 10).

Президент Республіки Молдова може відхилити кандидатуру, запропоновану ВРП для призначення на посаду Генерального прокурора, лише один раз, якщо він/вона знайде переконливі докази несумісності кандидата з цією посадою, порушення заявником законодавства або порушення правових процедур його/її відбору. Відмова у призначенні повинна бути обґрунтованою і повинна бути зроблена протягом 15 робочих днів з дати отримання пропозиції (ст. 17, п. 11).

У разі повторного подання тієї самої кандидатури, зробленого на підставі голосування 2/3 членів ВРП, Президент Республіки Молдова протягом 5 робочих днів видає указ про призначення кандидата на посаду Генерального прокурора. (ст. 17, п. 12).

Аналіз вищезазначених текстів свідчить про визначальну роль ВРП у призначенні на цю посаду. Президент може відмовити лише один раз і виключно з суто юридичних причин. Навіть така відмова може бути скасована кваліфікованою більшістю членів ВРП.

23. Які критерії відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора? Які органи оцінюють відповідність цих критеріїв і яким чином?

Відповідно до ст. 17, п. 1 Закону 3/2016, на посаду Генерального прокурора може бути призначена особа, яка відповідає таким умовам:

а) має щонайменше 10 років професійного досвіду в галузі права, набутого в юрисдикції Республіки Молдова або іноземних юрисдикціях, включаючи міжнародні організації, у тому числі щонайменше 5 років на посаді судді, прокурора, адвоката або співробітника прокуратури;

б) відповідає вимогам, передбаченим статтею 20, пунктом 1, а), б), в), г), е), ж) та з);

в) має інші управлінські здібності;

г) протягом останніх 3 років до оголошення конкурсу не був членом жодної політичної партії та/або не здійснював політичну діяльність у складі політичної партії чи соціально-політичної організації;

д) протягом останніх 6 місяців не був членом ВРП (ст. 17, п. 1).

Оцінка кандидатів, зареєстрованих для участі в конкурсі, здійснюється виключно членами ВРП.

Кандидати оцінюються кожним членом ВРП на основі критеріїв, затверджених ВРП. Остаточний бал є середнім балом, виставленим усіма членами ВРП. Кандидат, який отримав найвищий бал, пропонується ВРП Президенту Республіки Молдова для призначення на посаду Генерального прокурора (ст. 17, п. 10).

Призначення Генерального прокурора здійснюється відповідно до спеціального Регламенту, затвердженого ВРП.

Відповідно до цього Регламенту, критерії оцінки є такими:

- Концепція управління та інституційний розвиток
- Мотивація для обіймання посади
- Професійний досвід та компетенція
- Навички критичного аналізу та публічної комунікації

- Інституційна прихильність професійним цінностям

- Чесність, етика та добра репутація

Щодо процесу відбору, члени ВРП оцінюють кандидатів за допомогою системи балів (1-10 балів). Остаточний бал розраховується як середнє значення всіх оцінок. Кандидат з найвищим балом номінується на призначення. У разі рівної кількості балів ВРП приймає рішення більшістю голосів. Рішення ВРП можуть бути оскаржені відповідно до закону.

24. Як з часом функціонувала процедура призначення та відповідні критерії для Генерального прокурора? Які слабкі сторони було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Процедура призначення Генерального прокурора в Республіці Молдова еволюціонувала: президент призначає Генерального прокурора на підставі рекомендацій Вищої ради прокурорів, замінивши попередню систему, за якою парламент призначав Генерального прокурора за рекомендацією президента. Основні критерії для цієї посади включають щонайменше 10 років професійного досвіду в юридичній сфері.

Історично Генеральний прокурор (ГП) Республіки Молдова призначався парламентом на підставі рекомендації президента. Згодом ця процедура змінилася, і тепер президент республіки призначає Генерального прокурора за пропозицією Вищої ради прокурорів (ВРП). Ця зміна процедури була офіційно закріплена Законом № 3/2016, в якому викладено процес призначення. ВРП відіграє вирішальну роль у висуванні кандидатів, а президент потім приймає остаточне рішення про призначення. Термін повноважень Генерального прокурора становить 7 років.

Щоб претендувати на посаду Генерального прокурора, кандидат повинен відповідати певним вимогам, зокрема мати 10-річний професійний досвід у сфері права. Цей професійний досвід може бути набутий як у Молдові, так і за кордоном. Процес відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора має базуватися на об'єктивних критеріях та заслугах.

У процесі призначення генерального прокурора та інших прокурорів у Молдові були виявлені недоліки, зокрема практики, що свідчать про упередженість та фаворитизм під час відбору та просування по службі. Призначення суддів та прокурорів не повністю ґрунтується на об'єктивних критеріях, що викликає занепокоєння щодо надмірного внутрішнього та зовнішнього втручання¹⁸⁰.

ЄС також включив незалежність судової влади до своїх основних вимог до країн, що прагнуть вступити до Союзу. ЄС бере участь у спільних проектах з Радою Європи з метою підтримки реформи судової системи в Молдові, надаючи технічну допомогу для досягнення більшої незалежності, професіоналізму та прозорості судової влади. Хоча кроки, зроблені в напрямку судової реформи,

¹⁸⁰ COM(2022) 406 final, Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Європейській Раді та Раді, Висновок Комісії щодо заявки Республіки Молдова на членство в Європейському Союзі, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0406#:~:text=The%20appointment%20of%20judges,on%20the&text=and%20prosecutors%20is%20still,on%20the&text=повністю%20базується%20на%20об'єктивних,on%20the&text=Незалежні%20внутрішні%20та%20зовнішні,on%20the>.

включаючи внесення змін до правил призначення Генерального прокурора, були відзначені як позитивні, ключовим завданням залишається досягнення відчутного прогресу. Уряд Молдови прагне забезпечити призначення неупереджених суддів і прокурорів за допомогою таких механізмів, як надзвичайна переоцінка. Згідно з повідомленнями, процедури призначення в цілому відповідають європейським стандартам¹⁸¹.

Венеціанська комісія послідовно рекомендує уникати надмірної політизації призначення Генерального прокурора шляхом забезпечення професійного та аполітичного підходу до оцінки професійної кваліфікації кандидата. У Республіці Молдова такий підхід, в принципі, забезпечується ВРП. Сама лише участь експертного органу, такого як Комітет Мін'юсту, перед ВРП не обов'язково призводить до неприйняттого елементу політизації¹⁸².

Хоча вона визнала, що спеціальна оцінка діяльності Генерального прокурора є «незвичайною», вона не виключила можливість припинення повноважень Генерального прокурора за «очевидно незадовільну діяльність»¹⁸³.

Якщо законодавча поправка була прийнята з метою запобігання висуненню ВРП конкретного кандидата, або з метою забезпечення того, щоб певні конкретні особи могли або не могли брати участь у новому конкурсі, або з будь-яких інших неналежних причин, це може порушити конституційний «розподіл повноважень» між законодавцем (головним завданням якого є прийняття правил загального застосування) та ВРП (головним завданням якого в цьому контексті є відбір відповідних кандидатів на посади прокурорів). Це буде схоже на законодавство *ad hominem*, яке раніше критикувала Венеціанська комісія.

Венеціанська комісія водночас визнає, що законодавчий орган може мати вагомі підстави втручатися в незавершену процедуру набору, яка є явно несправедливою, неефективною, дискримінаційною тощо. Переглянувши критерії придатності та переробивши процедурні правила, нове законодавство може виключити певних кандидатів з конкурсу або відкрити шлях для нових, які в іншому випадку не були б придатними, або підвищити/знизити їхні шанси на успіх. Отже, на питання, чи є таке законодавче втручання в процедуру, що триває, конституційно допустимим, немає простої і категоричної відповіді. Найімовірніше, щоб відповісти на це питання, Конституційний Суд Республіки Молдова повинен буде вирішити, чи було законодавче втручання виправдане вагомими міркуваннями суспільного інтересу, чи переслідувало приховані мотиви¹⁸⁴.

¹⁸¹ SWD(2024) 698 final Робочий документ служб Комісії Республіка Молдова 2024 звіт, що супроводжує документ повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного і соціального комітету та Комітету регіонів 2024, Повідомлення про політику розширення ЄС, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/858717b3-f8ef-4514-89fe-54a6aa15ef69_en?filename=Moldova%20Report%202024.pdf.

¹⁸² CDL-AD(2019)034, Венеціанська комісія, Республіка Молдова: *amicus curiae* brief для Конституційного суду Республіки Молдова щодо змін до Закону про прокуратуру, § 21.

¹⁸³ CDL-AD(2021)047, Венеціанська комісія, Республіка Молдова – Висновок щодо змін від 24 серпня 2021 року до Закону про прокуратуру, § 63.

¹⁸⁴ CDL-AD(2019)034, Венеціанська комісія, Республіка Молдова – *Амікус-куріє* для Конституційного суду Республіки Молдова щодо змін до Закону про прокуратуру, §§ 38-41

Закон також повинен визначати, чи може одна і та ж особа бути повторно призначена тимчасовим генеральним прокурором (або навіть постійним), і яку процедуру необхідно дотримуватися в разі повторного призначення. Можливість повторного призначення впливає на незалежність посадової особи: раніше Венеціанська комісія рекомендувала, щоб генеральний прокурор не мав права на повторне призначення, але мав достатньо тривалий термін повноважень. Сценарій, за якого система прокуратури протягом тривалого часу керується тимчасовим Генеральним прокурором, який повинен регулярно домагатися повторного призначення, є дуже небезпечним для незалежності прокурорів. Було б доцільніше, щоб один із заступників, обраний ВРП, тимчасово виконував обов'язки Генерального прокурора (з винятками, зазначеними вище) протягом періоду, необхідного для завершення кримінального розслідування щодо відстороненого Генерального прокурора або для заповнення вакансії¹⁸⁵.

Однак вона розкритикувала структуру конкретного механізму оцінки Молдови, посилаючись на нечіткі підстави для оцінки, відсутність чітких показників ефективності та можливість автоматичного звільнення, зазначивши, що подібні реформи в Румунії були суперечливими¹⁸⁶.

25. Чи застосовуються до Генерального прокурора загальні підстави для дисциплінарної відповідальності? Якщо ні, чи існують спеціальні підстави або процедури для притягнення Генерального прокурора до відповідальності, в тому числі шляхом звільнення?

Генеральний прокурор підпадає під дію загальних правил щодо дисциплінарної відповідальності (див. питання 13, 14).

Крім того, Генеральний прокурор може бути звільнений з посади до закінчення терміну повноважень Президентом Республіки у таких випадках, які також застосовуються до прокурорів:

Відставка; Застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з посади прокурора; Реєстрація як кандидат у списку політичної партії або суспільно-політичної організації на виборах до парламенту або до органів місцевого самоврядування; Стан несумісності або порушення заборон; якщо він визнаний медично непридатним для виконання своїх обов'язків; відмова піддаватися перевірці осіб, які обіймають державні посади, та кандидатів; встановлення, шляхом остаточного рішення, висновку безпосередньо або через третю особу про правовий акт, прийняття або участь у прийнятті рішення без вирішення реального конфлікту інтересів відповідно до положень законодавства про регулювання конфлікту інтересів; Неподання декларації про майновий стан та особисті інтереси або відмова від її подання; Винесення судом остаточного рішення про конфіскацію необґрунтованих активів (ст. 58, п. 6 Закону № 3/2016).

Крім того, звільнення може відбутися, якщо Генеральний прокурор отримає «незадовільну» оцінку за результатами оцінки діяльності, проведеної відповідно до ст. 31¹ Закону № 3/2016, або якщо ВРП вирішить застосувати дисциплінарне покарання у вигляді звільнення з посади.

¹⁸⁵ CDL-AD(2021)047, Венеціанська комісія, Республіка Молдова – Висновок щодо змін від 24 серпня 2021 року до закону про прокуратуру, § 100.

¹⁸⁶ Там само, § 63.

Діяльність Генерального прокурора оцінюється комісією з оцінки діяльності Генерального прокурора, створеною ad hoc ВРП. Оцінка діяльності Генерального прокурора проводиться за поданням Президента Республіки або не менше ніж 1/3 членів ВРП. Оцінка діяльності Генерального прокурора може проводитися не частіше ніж раз на два роки і лише за період, що передує даті оцінки, протягом якого особа фактично працювала. За один і той самий період діяльності може бути ініційовано не більше однієї процедури оцінки.

У разі виявлення дисциплінарного проступку комісія з оцінки діяльності Генерального прокурора передає справу до ВРП.

Крім того, стаття 52¹ Закону № 3/2016 встановлює конкретні правила щодо дисциплінарної відповідальності Генерального прокурора. Залежно від тяжкості проступку, Генеральний прокурор може бути підданий одній з таких дисциплінарних санкцій за рішенням Вищої ради прокурорів: попередження; догана; звільнення з посади.

26. Які підстави для дострокового звільнення Генерального прокурора та в якому законодавчому акті вони визначені?

Генеральний прокурор може бути звільнений з посади до закінчення терміну повноважень Президентом Республіки у таких випадках, які також застосовуються до прокурорів:

відставка; застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з посади прокурора; реєстрація як кандидат у списку політичної партії або суспільно-політичної організації на виборах до парламенту або органів місцевого самоврядування; стан несумісності або порушення заборон; визнання його медично непридатним до виконання своїх обов'язків; відмова піддатися перевірці осіб, які обіймають державні посади, та кандидатів; встановлення, шляхом остаточного рішення, укладення безпосередньо або через третю особу правочину, прийняття або участь у прийнятті рішення без вирішення реального конфлікту інтересів відповідно до положень законодавства про регулювання конфлікту інтересів; неподання декларації про майновий стан та особисті інтереси або відмова від її подання; винесення судом остаточного рішення про конфіскацію необґрунтованих активів. (ст. 58, п. 6 Закону № 3/2016).

Крім того, звільнення може відбутися, якщо Генеральний прокурор отримає «незадовільну» оцінку за результатами оцінки діяльності, проведеної відповідно до ст. 31¹ Закону № 3/2016, або якщо ВРП вирішить застосувати дисциплінарне покарання у вигляді звільнення з посади.

27. Які етапи процедури дострокового звільнення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо звільнення?

Дострокове звільнення генерального прокурора з посади здійснюється Президентом Республіки шляхом видання указу. Законодавство не передбачає можливості фактичного права вето. У разі звільнення внаслідок несумісності або порушення заборони, дострокове звільнення з посади здійснюється на підставі остаточного рішення суду або рішення ВРП.

Процедура дострокового звільнення Генерального прокурора складається з декількох етапів, починаючи з визначення підстав для звільнення, продовжуючи діями ВРП і закінчуючи указом

Президента. Ключові органи, включаючи Президента і ВРП, відіграють особливу роль у цьому процесі, причому ВРП фактично має право вето.

Дисциплінарне провадження може бути розпочато щонайменше трьома членами Вищої ради прокурорів, Президентом Республіки за клопотанням/запитанням або, залежно від обставин, *ex officio*, або у випадку, передбаченому ст. 31⁽¹⁾ п. (9), комісією з оцінки діяльності Генерального прокурора, якщо є обґрунтовані підозри у вчиненні дисциплінарних правопорушень, зазначених у ст. 38. Перевірка проводиться дисциплінарною комісією, створеною *ad hoc* ВРП, повноваження якої припиняються після завершення дисциплінарного провадження. Дисциплінарна комісія створюється протягом 10 днів і складається з 5 членів, один з яких пропонується Президентом Республіки, один – Міністерством юстиції, один – ВРС, один – ВРП та один – Генеральним прокурором. Відсутність пропозицій щодо складу комісії не перешкоджає її створенню, якщо члени були запропоновані принаймні 3 суб'єктами. Процедури комісії є консультативними, якщо в них бере участь більшість членів, зазначених у документі про створення комісії. Члени комісії повинні мати визнану професійну діяльність у сфері правосуддя, боротьби з корупцією або прав людини, і принаймні 2 з них повинні мати щонайменше 7 років професійного досвіду роботи прокурором. Робота дисциплінарної комісії прирівнюється до інспекції прокурорів. Загальні правила щодо дисциплінарного провадження стосовно прокурорів застосовуються відповідно до дисциплінарного провадження проти Генерального прокурора. Після завершення розгляду скарги щодо діяння, яке може становити дисциплінарне порушення, Дисциплінарна комісія ухвалює одне з таких обґрунтованих рішень:

- (а) припинити дисциплінарне провадження, якщо вона не виявляє підстав для дисциплінарної відповідальності;
- (б) передати матеріали до Вищої ради прокурорів, якщо вона виявляє підстави для дисциплінарної відповідальності.

Рішення про припинення дисциплінарного провадження може бути оскаржене скаргником до ВРП протягом 10 робочих днів з дати його отримання.

Дисциплінарна справа проти Генерального прокурора розглядається Вищою дисциплінарною комісією прокурорів за процедурою, встановленою для звичайних прокурорів.

Рішення ВРП про застосування санкції у вигляді звільнення з посади надсилається Президенту Республіки.

Процедура дострокового звільнення Генерального прокурора складається з декількох окремих етапів, що забезпечує прозорість та відповідність процесу законодавству.

Процес розпочинається після виявлення конкретних підстав для звільнення. До таких підстав належать:

Дисциплінарне покарання - застосування дисциплінарного покарання у вигляді звільнення з посади Вищою радою прокурорів.

Незадовільна робота – отримання оцінки «незадовільно» під час оцінки роботи, як передбачено статтею 311 Закону № 3/2016.

Об'єктивні причини – інші об'єктивні причини, визначені в Законі про прокуратуру, такі як: остаточне рішення про несумісність або порушення заборон; реєстрація як кандидат на політичну посаду тощо.

Після встановлення дійсної підстави ВРП вживає рішучих заходів.

ВРП приймає рішення про застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення або, у разі оцінки «незадовільно», офіційно затверджує цю оцінку.

ВРП офіційно пропонує Президенту Республіки звільнення Генерального прокурора. Ця пропозиція є критично важливим кроком, що свідчить про рекомендацію Ради щодо припинення повноважень.

ВРП та Президент Республіки Молдова є ключовими органами, залученими до процедури дострокового звільнення Генерального прокурора, кожен з яких має конкретні повноваження.

Отримавши пропозицію від ВРП, Президент Республіки Молдова звільняє Генерального прокурора з посади до закінчення терміну його повноважень. Це звільнення здійснюється відповідно до закону, з об'єктивних причин та на основі прозорої процедури, як зазначено у статті 125 (2) Конституції Республіки Молдова, шляхом видання указу.

Президент є вищим органом влади, який має право звільнити Генерального прокурора до закінчення терміну його повноважень. Це рішення приймається за пропозицією ВРП, відповідно до закону та з об'єктивних причин, на основі прозорої процедури.

ВРП відіграє вирішальну роль, пропонуючи Президенту звільнення Генерального прокурора.

ВРП має фактичне право вето щодо звільнення Генерального прокурора. Це пов'язано з тим, що Президент Республіки Молдова може звільнити Генерального прокурора лише за пропозицією ВРП.

28. Як з часом функціонувала процедура дострокового звільнення та відповідні підстави для Генерального прокурора? Які слабкі сторони було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Процедура дострокового звільнення Генерального прокурора в Республіці Молдова еволюціонувала з часом, з випадками звільнення на різних підставах та постійними зусиллями з реформування системи. Були виявлені недоліки цієї процедури, зокрема щодо питань політичної мотивації та недостатнього дотримання міжнародних стандартів. Міжнародні інституції, такі як Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), Рада Європи та Європейський Союз (ЄС), оцінили ці недоліки та надали рекомендації щодо їх усунення.

Історично генеральний прокурор Молдови міг бути звільнений парламентом без конкретних підстав. Останнім часом процедура звільнення генерального прокурора чітко визначена в Законі № 3/2016. Наприклад, Олександр Стояногло був звільнений з посади генерального прокурора указом президента 26 вересня 2023 року після дворічного розслідування. Цей указ був прийнятий на підставі пропозиції ВРП, яка, в свою чергу, спиралася на звіт комісії, яка визнала його роботу «незадовільною». Стояногло був звинувачений у зловживанні службовим становищем, пасивній корупції та наданні неправдивих відомостей у деклараціях, хоча він заперечував ці звинувачення,

стверджуючи, що вони мають політичну мотивацію. Його відсторонення було оскаржено в Апеляційній палаті Кишинєва, а його адвокати також оскаржили його в Європейському суді з прав людини. Закон також визначає, що виконуючий обов'язки генерального прокурора може обіймати цю посаду не більше одного року. Президент Республіки Молдова може звільнити генерального прокурора до закінчення терміну його повноважень у випадках, передбачених законом.

Зміни в законодавстві

У 2021 році були внесені значні процедурні зміни Законом № 102, який вносить поправки до Закону № 3 від 2016 року. Ці поправки встановлюють спеціальну процедуру звільнення генерального прокурора (ГП) в порядку дисциплінарного провадження за участю спеціально створеної Дисциплінарної комісії, як зазначено в статті 52¹. Крім того, стаття 55⁽¹⁾ передбачає автоматичне відсторонення Генерального прокурора від посади у разі порушення проти нього кримінальної справи.

У процедурі дострокового звільнення Генерального прокурора в Молдові було виявлено кілька недоліків. До них належать практики, що свідчать про упередженість і фаворитизм при відборі та просуванні суддів і прокурорів. Існує думка про поширену корупцію в секторі юстиції, що призводить до загальної недовіри до системи. Непослідовне застосування чинного законодавства також вплинуло на якість правосуддя. Рішення, що впливають на управління та керівництво прокуратурою Молдови, інколи були політично мотивованими, як це було у випадку з відставкою, тимчасовою заміною та арештом Генерального прокурора у 2021 році. Крім того, для ефективного функціонування інституцій необхідно забезпечити прозорі та стандартизовані процедури призначення та звільнення. Сама процедура кримінального переслідування має недоліки в системі захисту прав людини в Молдові.

Міжнародні інституції, зокрема ЄСПЛ, Рада Європи та ЄС, уважно стежили за процедурою дострокового звільнення Генерального прокурора Молдови та оцінювали її.

Венеціанська комісія

У висновку Венеціанської комісії від 2015 року зазначено, що до проекту закону рекомендується включити конкретний механізм звільнення Генерального прокурора, відмінний від положень, що регулюють звільнення інших прокурорів, і заснований на чітких умовах та критеріях¹⁸⁷.

З точки зору верховенства права, доручення ВРП практично необмежених повноважень щодо визначення матеріальних умов, за яких може бути звільнений Генеральний прокурор, є дуже суперечливим підходом. Такі правила повинні мати найвищий можливий рівень легітимності. У попередніх пунктах Венеціанська комісія вже зазначала, що відсутність конституційного закріплення може зашкодити стабільності системи прокуратури, і що певні питання повинні регулюватися не звичайним законом, а органічним законом, прийнятим кваліфікованою більшістю, або навіть самою Конституцією. Цей підхід застосовується а fortiori до суті процесу оцінки. Може бути необхідним зберегти гнучкість певних правил, і цілком прийнятно, якщо ВРП розробляє матеріальні та

¹⁸⁷ CDL-AD(2015)005, Венеціанська комісія, Спільна думка щодо проекту Закону про прокуратуру Республіки Молдова, §§ 113, 127 та 128

процесуальні правила, що містяться в законі. Однак надання ВРП карт-бланшу на розробку таких правил видається надмірним¹⁸⁸.

Дійсно, тільки ВРП може запропонувати звільнення Генерального прокурора «з об'єктивних причин» і «на основі прозорої процедури» (див. статтю 125 (2) Конституції). Венеціанська комісія визнає, що термін «об'єктивні причини» може тлумачитися широко. Не виключено, що, крім звільнення Генерального прокурора за злочин або дисциплінарне правопорушення, повноваження Генерального прокурора можуть бути припинені у випадках очевидно незадовільної роботи – аналогічно до повноважень прокурорів нижчих рівнів. Однак механізм оцінки ефективності, запропонований поправками, має занадто багато недоліків, щоб задовольнити конституційну вимогу «об'єктивної» оцінки на основі «прозорої процедури». Цей механізм слід переглянути: найголовніше, закон повинен передбачати більш конкретні показники неефективної роботи, до складу Комісії з оцінювання повинні входити представники прокуратури, а звіт Комісії повинен мати чітко консультативний характер¹⁸⁹.

Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) – справа Стояногло проти Республіки Молдова

Суд наголосив на важливості судового захисту та перегляду заходів, що стосуються прокурорів, аналогічно до суддів, особливо в державах, де закони ставлять прокурорів у подібне до суддів становище щодо незалежності. ЄСПЛ висвітлив такі питання, як нерівномірна судова практика та відсутність єдиного підходу до прийняття рішень у системі правосуддя Молдови. Він також уточнив свою позицію щодо процесу перевірки суддів, наголосивши на аспектах незалежності та дисциплінарних правилах.

Суд визнав, що саме відсторонення від посади може бути виправданим через широкі повноваження Генерального прокурора, але повинні бути передбачені процедурні гарантії для запобігання довільному використанню таких повноважень. Відсутність будь-якої форми судового захисту протягом понад двох років була визнана такою, що порушує саме право заявника на доступ до суду. Таким чином, Суд одноставно визнав порушення статті 6 § 1 Конвенції.

Європейський Союз (ЄС)

ЄС визначив реформу системи правосуддя пріоритетом для Молдови, особливо в контексті її заявки на членство в ЄС (розділ 23). ЄС виявив відсутність чітких і прозорих процедур звільнення Генерального прокурора на об'єктивних підставах, що могло б виключити політичний або надмірний вплив. Європейська Комісія у своїй думці 2022 року зазначила, що Молдова повинна завершити основні етапи комплексної реформи системи правосуддя, щоб забезпечити незалежність, цілісність, ефективність, підзвітність та прозорість ланцюгів правосуддя та кримінального переслідування. Це включає заповнення вакансій у Вищій раді магістратури та її спеціалізованих органах, а також ефективне використання перевірки активів та демократичного контролю. У березні 2022 року Молдова прийняла закон про попередню перевірку кандидатів до судових та прокурорських рад, який значною мірою реалізував рекомендації Венеціанської комісії та мав на меті підвищити

¹⁸⁸ CDL-AD(2021)047, Венеціанська комісія, Республіка Молдова – Висновок щодо змін від 24 серпня 2021 року до закону про прокуратуру, § 66

¹⁸⁹ Там само, §§ 83 та 84

добročесність цих органів. ЄС продовжує стежити за прогресом Молдови у виконанні цих кроків і повідомив про них наприкінці 2022 року¹⁹⁰.

За даними Європейської комісії, у 2024 році країна досягла певного прогресу в реформуванні сектору юстиції. Було досягнуто прогресу в перевірці та призначенні вищих суддів і прокурорів. Два основні самоврядні судові та прокурорські органи повністю функціонують у новому складі: призначено 11 із 12 членів Вищої ради магістратури та всіх членів Вищої ради прокурорів. Було призначено нового перевіреного Генерального прокурора та відбулися перші призначення до Верховного суду. Законодавчо затверджено нову судову карту з метою вдосконалення мережі судів у країні; її впровадження ще не розпочато. Триває перевірка чотирьох спеціалізованих колегій органів управління судовою та прокурорською владою, призначення ще не відбулися.

Рекомендації Комісії від минулого року були в основному виконані. У наступному році Молдова повинна, зокрема:

- продовжувати прогрес у процесі перевірки та призначенні вищих суддів і прокурорів відповідно до європейських стандартів, особливо останнього члена Вищої ради магістратури та Верховного суду, а також членів чотирьох спеціалізованих органів Вищої ради магістратури та Вищої ради прокурорів¹⁹¹;

У 2024 році Європейська комісія також відзначила стабільний прогрес Молдови на шляху до вступу в ЄС, визнавши її комплексну реформу правосуддя та зусилля з деолігархізації. ЄС наголосив на необхідності продовження реформ для забезпечення ефективного функціонування інституцій та впровадження прозорих процедур призначення та звільнення¹⁹².

D. Органи самоврядування прокуратури

29. Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхній правовий статус та їхні відносини між собою і з прокуратурою.

Відповідно до Закону № 3/2016, головним органом прокурорського самоврядування в Республіці Молдова є ВРП (SCP), діяльність якого прямо передбачена цим законом.

¹⁹⁰ COM(2022) 406 final, Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Європейській Раді та Раді, Висновок Комісії щодо заявки Республіки Молдова на членство в Європейському Союзі, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0406#:~:text=The%20appointment%20of%20judges,on%20the&text=and%20prosecutors%20is%20still,on%20the&text=повністю%20базується%20на%20об'єктивних,on%20the&text=Неналежні%20внутрішні%20та%20зовнішні,on%20the>.

¹⁹¹ SWD(2024) 698 final Робочий документ служб Комісії Республіка Молдова 2024 звіт, що супроводжує документ повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів 2024, Повідомлення про політику розширення ЄС, с. 5, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/858717b3-f8ef-4514-89fe-54a6aa15ef69_en?filename=Moldova%20Report%202024.pdf.

¹⁹² COM(2024) 690 final Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів 2024, Повідомлення про політику розширення ЄС, с. 25-26.

Самоврядування прокуратури побудовано навколо кількох ключових органів, які дотримуються принципів представництва, виборності та підзвітності. Ці органи спільно сприяють самоуправлінню прокуратури.

Генеральна асамблея прокурорів

Цей орган складається з прокурорів прокуратури і є важливою частиною процесу самоврядування.

Вища рада прокурорів (ВРП)

Це центральний орган самоврядування в системі прокуратури.

Підпорядковані колегії ВРП: Ці спеціалізовані колегії діють під керівництвом Вищої ради.

Колегія з відбору та оцінки прокурорів – керує відбором, кар'єрою та оцінює результати роботи прокурорів.

Колегія з питань дисципліни та етики – розглядає питання, пов'язані з дисципліною та етичною поведінкою прокурорів.

Законодавчі акти визначають статус цих органів, підкреслюючи їхню роль у забезпеченні незалежності та неупередженості.

ВРП має статус незалежної юридичної особи. Вона функціонує як колегіальний орган на пленарних засіданнях і є гарантом незалежності та неупередженості прокурорів, виступаючи як самоврядний та представницький орган, який бере участь у створенні, функціонуванні та самоврядуванні системи прокуратури.

Генеральна асамблея прокурорів (З'їзд прокурорів) - хоча це важливий орган самоврядування, його правовий статус не визначений чітко як незалежний орган або окрема юридична особа в наданих текстах. Він відіграє значну роль у виборах членів ВРП та його колегій, а також у затвердженні регламентів.

Підпорядковані колегії (дві) – Ці колегії – Колегія з відбору та оцінки прокурорів та Колегія з дисципліни та етики – описані як органи, що діють під керівництвом ВРП. Вони є частиною структури самоврядування, але не мають статусу незалежних юридичних осіб; натомість вони підпорядковуються ВРП.

Крім того, Інспекторат прокурорів також діє під координацією ВРП.

Хоча внутрішнє законодавство визначає всі вищезазначені органи як органи самоврядування, у розумінні міжнародних стандартів лише ВРП дійсно має таку компетенцію.

Самоврядні органи діють інтегровано, маючи чітко визначені відносини для забезпечення злагодженої та незалежної роботи прокуратури.

ВРП відіграє центральну роль. ВРП контролює та координує діяльність підпорядкованих йому колегій. ВРП відповідає за розробку та затвердження положень, що регулюють власну діяльність та функціонування цих колегій. Рада також скликає Генеральну асамблею прокурорів та розглядає щорічні звіти підпорядкованих їй колегій, надаючи рекомендації за необхідності.

Генеральна асамблея (з'їзд) прокурорів відповідає за обрання членів ВРП та її колегій. Її рішення є обов'язковими та підлягають виконанню як для органів самоврядування, так і для окремих прокурорів.

Відносини з прокуратурою

Ці органи самоврядування мають фундаментальне значення для автономії та функціональної незалежності прокуратури, дозволяючи їй самостійно та відповідально керувати своєю діяльністю.

ВРП виступає гарантом незалежності та неупередженості прокурорів, беручи активну участь у створенні, функціонуванні та самоврядуванні всієї системи прокуратури.

До широких повноважень ВРП належать затвердження регламенту власної діяльності та діяльності колегій, управління відбором та кар'єрним зростанням прокурорів, а також надання рекомендацій щодо призначення, переведення, підвищення та дисциплінарних санкцій. Вона також впливає на стратегічний розвиток та бюджетні аспекти діяльності прокуратури.

Генеральний прокурор призначається та звільняється на підставі пропозиції ВРП (див. питання 22-28). Аналогічно, призначення, переведення, підвищення та звільнення підлеглих прокурорів здійснюються Генеральним прокурором на підставі пропозицій ВРП.

30. Опишіть їхній склад, строк повноважень та процедури відбору членів.

ВРП складається з 11 членів (10 з 1 січня 2026 року), включаючи членів за посадою, обраних прокурорів та представників громадянського суспільства, причому обрані члени виконують свої обов'язки протягом шестирічного терміну. Процедури відбору передбачають голосування загальних зборів для прокурорів та відкриті конкурси для представників громадянського суспільства, з дотриманням конкретних критеріїв придатності.

Є два члени за посадою: голова Вищої ради магістратури (включно з тимчасовим) та міністр юстиції (включно з тимчасовим) до 1 січня 2026 року; коли буде скасовано законодавче положення щодо їх членства в ВРП.

Обрані прокурори: п'ять членів обираються Генеральною асамблеєю (з'їзд) прокурорів шляхом таємного, прямого і вільно вираженого голосування: один член з числа прокурорів Генеральної прокуратури та чотири члени з числа прокурорів територіальних і спеціалізованих прокуратур. Члени-прокурори обираються Генеральною асамблеєю прокурорів, причому обраними вважаються ті, хто набрав найбільшу кількість голосів.

Представник громадянського суспільства: Чотири члени обираються на конкурсній основі: один обирається Президентом Республіки, один обирається Парламентом, один обирається Урядом, один обирається Академією наук Молдови.

Термін повноважень: мандат усіх обраних членів ВРП становить шість років.

31. Які критерії відбору кандидатів до органів самоврядування? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?

Кандидати до ВРП від прокурорів повинні мати щонайменше 3 роки фактичного досвіду роботи прокурором, не підлягати дисциплінарним санкціям або термін дисциплінарної санкції повинен бути закінчений, а також пройти оцінку доброчесності, яку проводить Незалежна комісія з оцінки доброчесності кандидатів на посаду члена органів самоврядування суддів і прокурорів, створена відповідно до закону.

Кандидати до ВРП від громадянського суспільства повинні відповідати конкретним критеріям придатності, включаючи вищу юридичну освіту, щонайменше три роки професійного юридичного досвіду, успішну оцінку доброчесності та мінімальний вік 65 років. Відповідність цим критеріям оцінюється кількома органами, зокрема Незалежною комісією з оцінки доброчесності кандидатів на посаду члена органів самоврядування суддів і прокурорів, у рамках багатоаспектного процесу, що включає перевірку доброчесності, розгляд заяв та оцінювані співбесіди.

Кілька організацій беруть участь у ретельній оцінці кандидатів до ВРП, щоб переконатися, що вони відповідають усім критеріям придатності, що охоплюють аспекти від доброчесності до професійної поведінки:

Незалежна комісія з оцінки доброчесності кандидатів на посаду члена органів самоврядування суддів і прокурорів – ця комісія відіграє ключову роль в оцінці доброчесності кандидатів на членство в органах самоврядування суддів і прокурорів. Кандидати, які не пройшли цю оцінку, автоматично вважаються такими, що не відповідають вимогам для участі в ВРП.

ВРП – Рада відіграє багатогранну роль у процесі оцінки. Вона відповідає за виключення кандидатів, які не відповідають необхідним умовам або чиї документи є неповними або подані після закінчення терміну.

Генеральна асамблея (з'їзд) прокурорів для обраних прокурорів.

Президент Республіки, Парламент, Уряд та Академія наук Молдови для членів, обраних від громадянського суспільства.

32. Як з часом функціонувала процедура відбору членів органів самоврядування та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Процедура відбору членів Вищої ради прокурорів (ВРП) в Республіці Молдова еволюціонувала, а останні закони зосереджуються на оцінці доброчесності, хоча різні органи, включаючи міжнародні інституції, виявили постійні недоліки у критеріях та процесі відбору.

Наразі ВРП у Республіці Молдова складається з 11 членів (10 з 1 січня 2026 року), як зазначено вище.

Протягом років кількість членів ВРП змінювалася. У свій час було 12 або 15 членів. Різниця була зумовлена кількістю членів за посадою або тих, кого призначало громадянське суспільство. Так, у минулому, крім міністра юстиції або голови ВСР, членами за посадою були також генеральний

прокурор, керівник прокуратури АТО Гагаузія або омбудсмен. Відмова від членів за посадою була зроблена відповідно до рекомендацій GRECO. Таким чином, хоча міністр юстиції наразі все ще є членом за посадою, з 1 січня 2026 року набуде чинності правова норма, яка виключить його зі складу ВКК. Інші зміни стосувалися терміну повноважень членів ВРП (у минулому термін повноважень становив 4 роки, наразі – 6 років) або терміну повноважень голови ВРП.

Крім того, раніше, з урахуванням інтересів громадянського суспільства, парламент обирав чотирьох професорів права з числа штатних професорів права.

Слабкі місця, на які вказували різні міжнародні оцінки, були усунені за допомогою різних законодавчих змін. Таким чином, ВРП набула центральної ролі в кар'єрі прокурорів (призначення, просування по службі, дисциплінарна відповідальність), включаючи високопоставлених керівників у прокуратурі (Генерального прокурора та керівників спеціалізованих структур), отримала власний бюджет та ефективні можливості самоуправління. У дисциплінарних питаннях важливу роль відіграла реформа Інспекторату прокурорів. Цей орган був підпорядкований ВРП. Однак для забезпечення практичної ефективності цих структур все ще необхідно було вжити певних логістичних заходів. Також було необхідно заповнити вакансії на рівні підпорядкованих колегій та Інспекторату прокурорів, щоб забезпечити ефективність цих структур. Іншим важливим аспектом, на який слід звернути увагу, є продовження обіймання керівних посад у Генеральній прокуратурі та територіальних прокуратурах на тимчасовій основі. Таким чином, діяльність ВРП та спеціалізованої колегії є надзвичайно важливою для заповнення цих вакансій.

Міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та Європейський Союз, оцінили процедуру та критерії відбору до Вищої ради прокурорів Республіки Молдова. Рада Європи брала активну участь у наданні допомоги у впровадженні нових процедур оцінки та відбору прокурорів.

Ініціатива Ради Європи «Дії проти корупції в Республіці Молдова» представила результати оцінки складу та діяльності ВРП. Крім того, антикорупційний орган Ради Європи GRECO опублікував у листопаді 2024 року звіт про подальші дії, в якому оцінив виконання Молдовою 18 рекомендацій з попереднього оціночного звіту¹⁹³.

У 2021 році Венеціанська комісія зазначила, що за останні роки склад ВРП змінювався двічі. Такі часті зміни можуть створити враження, що кожна відповідна парламентська більшість намагалася змінити баланс сил у ВРП на свою користь. Зміни в законодавстві не повинні бути *ad hominem*, тобто не повинні мати на меті заміну конкретних посадових осіб під приводом інституційної реформи. Щоб зменшити ризик таких довільних змін, було б доцільно врегулювати склад ВРП в Конституції, щоб для таких важливих змін у правилах щодо ВРП була необхідна кваліфікована більшість голосів. Але для цього потрібна конституційна поправка, і ця рекомендація може бути реалізована лише в довгостроковій перспективі. Ключовий елемент реформи, а саме новий баланс між прокурорами та непрофесійними членами ВРП, не суперечить стандартам та попереднім рекомендаціям Венеціанської комісії. Хоча двоє прокурорів були виключені з ВРП, п'ятеро прокурорів, обраних своїми колегами, все ще становлять значну частину цього органу. Що стосується членів, які не є

¹⁹³ GrecoRC4(2024)13 Четвертий раунд оцінки, Запобігання корупції серед членів парламенту, суддів та прокурорів, Третій проміжний звіт про дотримання вимог Республіки Молдова, § 83, <https://rm.coe.int/grecoRC4-2024-13-final-eng-3rd-interim-republic-of-moldova-public/1680b29b9d>.

прокурорами, то ця складова ВРП залишається достатньо плюралістичною, щоб жодна з трьох груп (прокурори, непрофесійні члени або члени за посадою) не могла самостійно керувати. Вибір членів за посадою для участі у ВРП може бути підданий критиці, але є також аргументи на користь такого вибору. Таким чином, Венеціанська комісія запропонувала владі Республіки Молдова розглянути можливість повернення Генерального прокурора до складу ВРП як члена за посадою (з відповідним коригуванням складу ВРП, якщо це необхідно). Крім того, Венеціанська комісія рекомендувала, щоб законні очікування членів щодо завершення їхнього мандата не порушувалися без дуже серйозних причин¹⁹⁴.

Потім, у новій думці, Венеціанська комісія привітала те, що проект поправок реалізував більшість ключових рекомендацій думки 2021 року. Зокрема: Генеральний прокурор (ГП) відтепер буде членом ВРП за посадою, хоча і з обмеженими правами; склад ВРП залишиться сумісним з попередніми рекомендаціями Венеціанської комісії: він є достатньо плюралістичним, а кількість прокурорів, обраних своїми колегами, залишається «істотною частиною» загального складу ВРП¹⁹⁵.

Загалом Рада Європи сприяє реформам у системі кримінального правосуддя, включаючи процедури відбору прокурорів.

Європейський Союз також стежив за судовими реформами в Молдові. У червні 2022 року ЄС відзначив прийняття в березні 2022 року закону про попередню перевірку кандидатів до судових і прокурорських рад, який передбачає оцінку доброчесності кандидатів. Цей закон про попередню перевірку регулює процедуру оцінки доброчесності кандидатів на посади в ВРП. У звіті ЄС про Молдову за 2024 рік зазначено, що дисциплінарна відповідальність прокурорів та склад Вищої ради прокурорів є сферами, які перебувають на розгляді.

33. Надайте вичерпний перелік повноважень органів самоврядування щодо:

- Початкового відбору прокурорів (див. питання 4, 5)
- переведення прокурорів (у тому числі на посади вищого рівня) (див. питання 9, 10),
- Відбору кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора) (див. питання 15, 16)
- дисциплінарних функцій (див. питання 13, 14),
- участі у відборі Генерального прокурора (див. питання 22, 23),
- Участь у достроковому звільненні Генерального прокурора (див. питання 26, 27).

34. Чи мають органи самоврядування прокуратури офіційні процедури (крім законодавчих) та/або м'які інструменти (керівні принципи, методології, найкращі практики), які структурують виконання повноважень, перелічених вище в пункті 33? Якщо так, перелічіть і коротко опишіть їх, вказавши, хто їх прийняв і з якою метою.

На додаток до Закону № 3/2016 та Положення Вищої ради прокурорів, ВРП затвердила положення, які визначають повноваження, перелічені вище.

¹⁹⁴ CDL-AD(2021)047, Венеціанська комісія, Республіка Молдова – Висновок щодо змін від 24 серпня 2021 року до закону про прокуратуру, §§ 103-105

¹⁹⁵ CDL-AD(2022)018, Венеціанська комісія, Республіка Молдова - Висновок щодо проекту змін до закону № 3/2016 про прокуратуру, § 41.

35. Чи допомагають інші установи органам самоврядування у виконанні повноважень, перелічених у пункті 33? Якщо так, перелічіть їх та поясніть їхній статус, відносини з органами самоврядування та прокуратурою, а також їхню роль.

ВРП забезпечує співпрацю з державними установами відповідно до закону. Це свідчить про співпрацю, в рамках якої інші державні органи сприяють виконанню функцій Ради. Крім того, Рада бере участь у розробці бюджету прокуратури та стратегічних планів розвитку, що передбачає співпрацю з відповідними фінансовими та плановими установами.

Рада також взаємодіє з іншими органами влади, схвалюючи підготовлені ними проекти законодавчих та нормативних документів. Ця взаємодія свідчить про те, що повноваження та діяльність Ради тісно пов'язані з роботою інших державних органів.

Крім того, НІП підтримує ВРП шляхом постійного навчання прокурорів.

36. Чи мають органи самоврядування прокуратури окреме фінансування та секретаріат, укомплектований персоналом, який не належить до прокуратури?

ВРП фінансується окремо і має власний персонал, який підпорядковується її керівництву.

37. Хто затверджує структуру секретаріату та обирає його персонал? З яких підрозділів складається секретаріат і які їхні функції?

ВРП відповідає за затвердження структури та правил щодо укомплектування персоналу свого секретаріату, відомого як адміністративний апарат (ст. 81 Закону № 3/2016). Керівник апарату обирається Радою шляхом відкритого конкурсу. Керівник апарату має заступника.

Апарат поділяється на такі секції: Секція законодавства та документації; Секція судових спорів; Секція фінансів та бухгалтерського обліку; Секція логістики, державних закупівель та інформаційних технологій; Служба міжнародних відносин, протоколу та комунікацій; Служба зв'язків з громадськістю, секретаріату та архівів.

Обов'язки цих секцій відповідають повноваженням, які випливають з їхньої назви.

Адміністративний апарат ВРП виконує функції його секретаріату і складається з державних службовців та технічного персоналу. Цей орган спеціально створений для організації та підтримки діяльності Ради та підпорядкованих їй колегій, забезпечуючи їх ефективну роботу.

Адміністративний апарат насамперед забезпечує роботу Ради та підпорядкованих їй комісій. До цих підпорядкованих органів належать:

Колегія з відбору та оцінки прокурорів – ця колегія бере участь у процесах, пов'язаних з відбором та професійним розвитком прокурорів.

Колегія з дисциплінарних та етичних питань – цей орган розглядає питання дисципліни та етичної поведінки прокурорів.

Інспекторат прокурорів

Відповідно до ст. 89¹Закону 3/2016, Інспекторат прокурорів є органом, підпорядкованим ВРП, який складається з 9 інспекторів і має функціональну автономію. Термін повноважень інспектора становить 6 років. Інспектор може бути призначений лише на один термін.

Особа, яка відповідає таким умовам, може бути призначена інспектором на конкурсній основі:

- а) має ступінь бакалавра права або його еквівалент;
- б) має стаж роботи в юридичній сфері не менше 10 років;
- в) раніше не була засуджена за кримінальний злочин;
- г) має хорошу репутацію.

Конкурс на відбір інспекторів організовується ВРП.

Жоден діючий прокурор не може бути призначений на посаду інспектора.

Інспекторат прокурорів очолює головний інспектор, призначений за результатами конкурсу, організованого ВРП.

Інспекторат прокурорів має такі повноваження:

- контролювати роботу прокурорів та організаційну роботу прокуратур;
- розглядати скарги на факти, що можуть становити дисциплінарні проступки;
- порушувати в порядку накладення дисциплінарного стягнення справи про вчинення дисциплінарних проступків;
- передавати дисциплінарні справи до Колегії з дисциплінарних та етичних питань, а також до судів, з правом оскарження прийнятих рішень відповідно до закону;
- контролювати, на запит ВРП, незалежність та репутацію прокурорів;
- вивчати підстави для відхилення Президентом Республіки Молдова кандидата, запропонованого ВРП для призначення на посаду Генерального прокурора або, залежно від обставин, тимчасового Генерального прокурора, подаючи інформаційну записку до ВРП;
- подавати до ВРП щорічний звіт про свою діяльність за попередній рік, який публікується на офіційному веб-сайті Вищої ради прокурорів;

38. Чи мають органи самоврядування підрозділ, відповідальний за взаємодію з парламентом, урядом або президентом? Якщо так, коротко опишіть його роль і функції.

Закон не містить конкретних згадок про спеціальний підрозділ у складі ВРП, відповідальний за безпосередню взаємодію з парламентом, урядом або президентом. Однак Рада бере участь у діяльності, яка стосується цих органів. Наприклад, Рада бере участь у розробці проекту бюджету прокуратури та затверджує його, а також схвалює проекти законодавчих та нормативних документів інших органів влади. Крім того, Рада подає свій проект бюджету до Міністерства фінансів і може схвалювати звернення Генерального прокурора до Конституційного Суду щодо конституційності партій.

Голова ВРП також представляє Раду у внутрішніх та міжнародних відносинах, що, ймовірно, включає взаємодію з цими урядовими органами.

VII. Звіт про країну – Чорногорія (Міліца Колакович-Бойович)

A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування

- 1. Коротко опишіть конституційний статус прокуратури та її основні елементи (її місце в системі державних органів влади, функції, характер посади та роль Генерального прокурора, роль органів самоврядування прокуратури тощо). Якщо конституційні положення є обмеженими, опишіть ці аспекти на основі основних законодавчих актів.**

Конституція Чорногорії (2007) регулює діяльність Державної прокуратури в окремому розділі (статті 134-138). Вона визначає її як автономний державний орган, відповідальний за переслідування осіб, які вчинили кримінальні правопорушення та інші карані діяння, а також за виконання інших обов'язків, передбачених законом. Державна прокуратура є одним з ключових факторів забезпечення законності та верховенства права.

Головний державний прокурор є головою прокуратури. Він призначається та звільняється з посади парламентом Чорногорії за пропозицією Прокурорської ради (стаття 135 Конституції). Він відіграє ключову роль у забезпеченні автономії та управлінні всіма прокуратурами (стаття 17 Закону про Державну прокуратуру).

Конституція (ст. 136) та Закон про Державну прокуратуру (ст. 18-42а, Офіційний вісник Чорногорії, № 11/2015, 42.2015, 10/2018, 59/2021, 54.2024) встановлюють Прокурорську раду як орган самоврядування. Рада має завдання захищати автономію прокуратури, приймати рішення щодо найму, просування по службі, переведення та дисциплінарної відповідальності прокурорів. Вона складається як з прокурорів, так і з непрофесійних членів, що забезпечує баланс між професійною автономією та демократичним наглядом. Конституція залишає питання складу, способу призначення та строку повноважень Прокурорської ради для регулювання законом. Таке рішення не відповідає вимозі, згідно з якою ключові питання, пов'язані зі статусом прокурорів, повинні регулюватися на найвищому рівні.¹⁹⁶

Хоча Конституція визначає лише загальні рамки, Закон про Державну прокуратуру та Закон про Спеціальну державну прокуратуру детально регулюють внутрішню організацію (ієрархічну структуру

¹⁹⁶ Більш детальна інформація про повноваження Ради міститься у питаннях № 2 та 29

органів: Вища, регіональні, базові та спеціалізована); повноваження прокурорів, підстави для призначення, оцінювання та звільнення; функціональну незалежність окремих прокурорів у розгляді справ.

2. Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхні основні сфери компетенції, а також періоди їх створення та реформування.

Прокурорська рада була запроваджена Законом про державного прокурора від 2003 року (Офіційний вісник Республіки Чорногорія, № 69/2003). Конституція, що діяла у 2003 році (Офіційний вісник Республіки Чорногорія, № 48/92), надає повноваження щодо призначення та звільнення державних прокурорів парламенту, а також передбачає, що державний прокурор призначається на строк 5 років (ст. 105). Більш детальні критерії процедури призначення були розроблені у відповідному законі. З огляду на зазначені конституційні обмеження, закон міг лише доручити Прокурорській раді висувати кандидатів для призначення та звільнення до парламенту.

Прокурорська рада була включена до Конституції 2007 року, що надає законодавцю більш міцну основу для регулювання складу та повноважень. Останні реформи Прокурорської ради щодо складу та процедури призначення були проведені у 2015, 2021 та, відповідно, у 2024 роках.

Відповідно до чинної правової бази, Прокурорська рада має широкі повноваження для виконання як «традиційних», так і «нових» функцій відповідно до європейських стандартів. Згідно з європейськими стандартами, «традиційні» функції включають повноваження щодо призначення прокурорів та керівників їхніх органів, а також інші функції з управління людськими ресурсами. «Нові» функції пов'язані з питаннями управління та бюджету.

Зокрема, повноваження Прокурорської ради регулюються статтею 37 Закону про Державну прокуратуру:

- встановлення кількості державних прокурорів;
- подання пропозиції про звільнення Головного\генерального державного прокурора;
- прийняття рішень щодо дисциплінарної відповідальності державних прокурорів та керівників державних прокуратур;
- здійснення міжнародного співробітництва у справах, що належать до її компетенції;
- моніторинг використання, функціонування та уніфікації Судової інформаційної системи в частині, що стосується Державної прокуратури;
- ведення обліку даних, що стосуються державних прокурорів та керівників державних прокуратур;
- прийняття Регламенту Прокурорської ради;
- видання висновків щодо несумісності виконання певних обов'язків з посадою прокурора;
- розглядає скарги на роботу державних прокурорів та керівників державних прокуратур і займає позицію щодо будь-якої загрози їх незалежності;
- розгляд скарг на роботу державних прокурорів та керівників державних прокуратур щодо законності їхньої діяльності;
- створення Комісії з оцінки діяльності державних прокурорів;
- призначення дисциплінарної комісії;
- призначення дисциплінарного позивача та його/її заступника ;
- визначення методології підготовки звітів про роботу Прокурорської ради та Державної прокуратури та про розподіл роботи на рік;

- видача службових посвідчень державним прокурорам та керівникам Державної прокуратури та ведення обліку службових посвідчень;
- надання висновків щодо проектів нормативних актів, що стосуються Державної прокуратури, а також проектів нормативних актів, що стосуються заробітної плати та здійснення інших прав і обов'язків державних прокурорів;
- приймає конкретні правила оцінки, зазначені у статті 100 цього Закону;
- виконання інших завдань, передбачених законом.

3. Опишіть причини створення та реформування органів самоврядування прокуратури, а також те, як результати були оцінені міжнародними інституціями, насамперед Радою Європи та ЄС.

Конституція 2007 року запровадила Прокурорську раду як орган самоврядування прокуратури. Однак Прокурорська рада вперше була врегульована в Законі про державного прокурора від 2003 року (ст. 83-90). До першого складу Ради входили Головний\генеральний державний прокурор *за посадою*, шість прокурорів, обраних парламентом на підставі пропозиції розширеної сесії Головного\генерального державного прокурора, один з числа професорів юридичного факультету в Подгориці, один з числа адвокатів та один видатний юрист, запропонований омбудсменом та представником Міністерства юстиції.

Протягом останніх 22 років відбулося кілька реформ, останні з яких датуються 2008, 2015, 2021 та 2024 роками. У всіх реформах постійною проблемою було протистояння між обмеженням політичного впливу та забезпеченням самоврядування прокуратури. Хоча поступові поліпшення, зокрема залучення НУО та правила несумісності, віталися, міжнародні органи продовжують наголошувати, що справжня незалежність вимагає, щоб прокурори становили більшість Ради, обраної їхніми колегами, відповідно до європейських стандартів.

Закон про Державну прокуратуру був змінений у 2008 році після прийняття Конституції 2007 року. Відповідно до конституційних обмежень, Закон передбачав, що парламент мав призначати державних прокурорів, а Прокурорська рада була наділена повноваженнями призначати заступників державних прокурорів. Їхній мандат був постійним, але підлягав початковому 3-річному випробувальному терміну. Зміни також включали зміну складу Прокурорської ради – одного члена з числа адвокатів та одного авторитетного юриста було замінено двома авторитетними юристами, які призначалися за пропозицією Президента Чорногорії, який попередньо отримував думку Омбудсмена; один із двох мав мати досвід у сфері захисту прав людини. Передача права призначення від омбудсмена була оцінена Венеціанською комісією як подальше ослаблення цієї інституції; крім того, вона зазначила, що право призначення створює враження, що вибір Ради значною мірою залежить від політичного впливу (CDL(2008)026-2 Коментарі до проекту закону про внесення змін до Закону про Державну прокуратуру Чорногорії).

Закон про Державну прокуратуру 2015 року мав на меті посилити незалежність прокуратури, але спосіб призначення членів незабаром викликав занепокоєння щодо політичного впливу. Хоча прокурори мали формальну більшість, лише частина з них була обрана своїми колегами, що суперечило Висновку № 18 (2023) КРЕП про те, що більшість членів таких органів повинна обиратися колегами. Прокурорська рада складалася з 11 членів: п'ять прокурорів, обраних своїми колегами, чотири «видатні юристи», обрані парламентом, один представник Міністерства юстиції та Верховний державний прокурор як член *за посадою*.

Міжнародні інституції, зокрема Рада Європи та ЄС, зазначили, що хоча склад Ради в цілому відповідав європейським стандартам (принаймні половина членів – прокурори), метод обрання залишався проблематичним. Венеціанська комісія неодноразово попереджала, що призначення членів-непрофесіоналів простою більшістю голосів у парламенті, без обмежень щодо політичної діяльності, створює ризик політизації. Роль Головного\генерального державного прокурора як члена *ex officio* (обраного парламентом) ще більше розмивала стандарти виборів колегами.

Поправки 2021 року були спробою відповісти на міжнародну критику шляхом вирішення проблеми політизації та запровадження запобіжних заходів. Основні нововведення включали: правила несумісності членів-непрофесіоналів (відсутність недавніх політичних функцій або родинних зв'язків із високопосадовцями) та запровадження члена, номінованого НУО, з підтвердженням досвідом у сфері верховенства права, що розглядалося як спосіб підвищення плюралізму та обмеження домінування парламенту.

Однак реформа одночасно зменшила кількість прокурорів, обраних їхніми колегами, з п'яти до чотирьох, що означало, що прокурори більше не мали більшості. Це суперечило стандарту КРЕП, який наполягає на більшості прокурорів для гарантування незалежності та професійної компетентності в органах самоврядування.

Венеціанська комісія (CDL(2021)016 & CDL-PI(2021)08) привітала участь НУО та правила несумісності як позитивні нововведення, але висловила занепокоєння тим, що зменшення частки прокурорів послабило незалежність, змістивши баланс на користь зовнішніх акторів. Венеціанська комісія вважала це більш прагматичним і специфічним для країни, зазначивши, що політичне середовище Чорногорії вимагало обмеження домінування парламенту. Водночас вона наголосила, що відсутність чіткої більшості прокурорів залишається в суперечності з європейськими стандартами. Таким чином, хоча деякі ризики політичного захоплення були пом'якшені, реформа створила новий структурний дисбаланс: недостатню вагу прокурорів у власному управлінні.

Останні реформи 2024 року знову реорганізували Прокурорську раду, щоб забезпечити більшість прокурорів. Зараз до складу Ради входять: Головний\генеральний державний прокурор *ex officio*; п'ять прокурорів, обраних своїми колегами; три «видатні юристи», двоє з яких обрані парламентом, а один – Асоціацією адвокатів; один юрист, номінований НУО, що є продовженням плюралістичної моделі, запровадженої у 2021 році, та один представник Міністерства юстиції. Ця реформа відображає баланс між самоуправлінням прокуратури та зовнішнім наглядом (Венеціанська комісія, CDL-PI(2024)012).

В. Кар'єра прокурорів

4. Які етапи процедури першого призначення на посаду прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Процес першого призначення на посаду прокурора починається з опублікування вакансій. Кандидати повинні подати свої заявки з підтверджуючими документами, що засвідчують відповідність законодавчим вимогам, до Прокурорської ради протягом **15 днів** з моменту опублікування. Рада відхиляє несвоєчасно подані або неповні заявки, хоча кандидати можуть оскаржити такі рішення в адміністративному порядку.

Кандидати, які відповідають вимогам, проходять **письмовий тест** та співбесіду, які проводяться Прокурорською радою. Результати цього тесту або, як альтернатива, результати іспиту на адвоката та співбесіди враховуються в процесі оцінки.

Успішні кандидати приймаються на роботу в якості **кандидатів у прокурори** в Основну державну прокуратуру. Кандидати повинні пройти **початкову підготовку** тривалістю **12 місяців**, яка складається з: 3 місяців **теоретичної підготовки**, що проводиться Центром підготовки суддів та державних прокурорів Чорногорії; та 9 місяців **практичної підготовки** в прокуратурі під наглядом **наставника**, призначеного Радою прокуратури.¹⁹⁷

По завершенні навчання Прокурорська рада видає остаточну **оцінку** (*задовільна* або *незадовільна*) на основі звітів наставника та організатора навчання.

Тільки кандидати, які отримали **оцінку «задовільно»**, офіційно призначаються Прокурорською радою на чотирирічний термін державними прокурорами. Рішення про призначення на постійну посаду приймає Прокурорська рада.

5. Які критерії відбору для кандидатів, які вперше претендують на посаду прокурора, і який правовий акт їх визначає? Які органи, що беруть участь у процедурі відбору, оцінюють відповідність цим критеріям і як?

Перше обрання прокурорів є багатоетапним процесом, що поєднує суворі вимоги до кандидатів, оцінку на основі заслуг, професійну підготовку та остаточне затвердження Радою прокуратури. Критерії відбору та процес відбору кандидатів на посаду прокурора в Чорногорії офіційно закріплені в Законі про Державну прокуратуру, що гарантує наявність у кандидатів необхідної академічної кваліфікації, професійних іспитів та відповідного досвіду роботи. Прокурорська рада є головним органом, який контролює дотримання цих критеріїв, поєднуючи формальну перевірку з оцінкою на основі заслуг за допомогою тестування та співбесід, а також оцінкою успішності під час початкової підготовки.

Критерії придатності та процедура першого обрання регулюються статтями 49, 57-67 Закону. Відповідно до статті 49, кандидат може бути призначений державним прокурором, якщо він відповідає загальним вимогам для працевлаштування в державних органах, має вищу юридичну освіту (рівень VII1 освітньої кваліфікації) та успішно склав іспит на адвоката.

Для першого призначення на посаду державного прокурора базового рівня необхідний додатковий досвід: щонайменше два роки роботи після складання іспиту на адвоката в прокуратурі або суді, як адвокат, нотаріус, заступник нотаріуса або професор права; або щонайменше чотири роки юридичної роботи на інших посадах.

Перша процедура виборів регулюється статтями 57-67 Закону про Державну прокуратуру. Прокурорська рада відіграє центральну роль в адмініструванні та оцінці відповідності критеріям придатності. До її обов'язків належать:

¹⁹⁷ Програма початкової підготовки кандидатів на посади суддів та державних прокурорів, прийнята 11 лютого 2025 року. Доступна за посиланням: <http://cosdt.me/programi-centra/>

- перевірка формальних вимог, забезпечення відповідності кандидатів освітнім та професійним критеріям;
- проведення письмового тесту, результати якого оцінюються або враховуються як результати іспиту кандидата на адвоката;
- проведення співбесід з кандидатами для оцінки їхньої мотивації працювати в Державній прокуратурі, комунікативних навичок, здатності приймати рішення та вирішувати конфлікти, а також розуміння ролі державного прокурора в суспільстві.

Окрім загальних вимог до кандидатів, Прокурорська рада оцінює кандидатів на основі: результатів письмового тесту (або результатів адвокатського іспиту, залежно від обставин) та результатів співбесіди, що відображають як ґрунтовні юридичні знання, так і професійні компетенції.

Після проходження відбору кандидати на посаду державного прокурора офіційно працевлаштовуються в **Основній (базовій) державній прокуратурі** на обмежений строк до прийняття рішення про їхнє постійне призначення. Протягом цього періоду вони отримують заробітну плату в розмірі **70 % від заробітної плати державного прокурора**, а їхні трудові права регулюються відповідно до правил, що застосовуються до державних службовців.

Вирішальним елементом цього етапу є **початкова підготовка**, яка триває **12 місяців** і складається з теоретичної та практичної частин. Теоретична підготовка забезпечується уповноваженим навчальним закладом, а практична підготовка проводиться в прокуратурі під наглядом **наставника, призначеного Радою прокуратури**. Підготовка завершується оцінкою, яка виставляється як *задовільна* або *незадовільна* на основі звітів наставника та навчального закладу.

Тільки кандидати, які отримали **задовільну оцінку**, обираються **Радою прокуратури** на посаду державного прокурора. Потім призначення здійснюються відповідно до рейтингового списку, а кандидати обирають місце роботи в порядку заслуг. Якщо кандидат отримує незадовільну оцінку або відмовляється від призначення, його працевлаштування припиняється відповідно до закону.

Призначення державного прокурора на **постійну посаду** визначається на основі двох ключових критеріїв: **оцінка результатів роботи** протягом **перших чотирьох років терміну повноважень** та **оцінка співбесіди**, проведеної **Радою прокуратури**. Закон встановлює структуровану систему балів: **задовільна оцінка** = 60 балів; **добра оцінка** = 70 балів; **відмінна оцінка** = 80 балів. Співбесіда доповнює загальний бал, забезпечуючи комплексну оцінку, яка зрівноважує задокументовані професійні результати та особисті компетенції, оцінені безпосередньо Радою. Прокурорська рада приймає рішення про призначення державного прокурора на постійну посаду в основній державній прокуратурі на основі рейтингу в рейтинговому списку.

6. Як забезпечується гендерна рівність у процесі призначення? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидаток (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної заслуги)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Питання гендерної рівності при призначенні прокурорів у Чорногорії регулюється **Законом про Державну прокуратуру**. Зокрема, **стаття 40** передбачає, що при прийнятті рішення про призначення керівників державних прокуратур та державних прокурорів **Рада прокуратури** повинна враховувати:

пропорційне представництво етнічних меншин та інших національних меншин, а також **гендерно збалансоване представництво**.

Це положення встановлює **обов'язок враховувати**, а не суворі квоти. На практиці це означає, що Прокурорська рада при призначенні повинна враховувати гендерний баланс у своїх рішеннях, поряд з іншими питаннями представництва. Однак: **не існує чітких квот**, що вимагають мінімального відсотка жінок-прокурорів; також **немає правила «розриву»**, яке автоматично надавало б перевагу жінкам (або чоловікам) у випадках рівних заслуг кандидатів. Це положення слугує насамперед **керівним принципом**, спрямованим на забезпечення адекватного представництва обох статей у прокурорській системі з часом.

7. Опишіть обов'язкове навчання, яке повинні пройти кандидати, що балотуються вперше, або новопризначені прокурори.

Кандидати, які вперше балотуються на посаду державного прокурора, повинні пройти початкове навчання, яке є як теоретичним, так і практичним, триває щонайменше 12 місяців і суворо контролюється та офіційно оцінюється з метою забезпечення професійної готовності до повного призначення.

Теоретична частина проводиться Центром підготовки кадрів для судової та державної прокуратури Чорногорії відповідно до офіційної програми початкової підготовки. Ця частина підготовки надає кандидатам структуровані юридичні знання та практичні навички, необхідні для роботи в прокуратурі.

Практична частина проводиться в базовій державній прокуратурі, що відповідає місцю проживання або звичайному місцю проживання кандидата. Вона здійснюється під наглядом наставника, призначеного Прокурорською радою. Наставник відіграє ключову роль у керівництві кандидатом у виконанні щоденних прокурорських завдань та забезпеченні належного застосування правових і процедурних стандартів.

8. Як з часом функціонувала процедура першого призначення та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

З моменту прийняття Закону про Державну прокуратуру 2015 року **основна процедура та критерії першого призначення прокурорів залишилися незмінними**. Кандидати, як і раніше, повинні відповідати загальним законодавчим вимогам, пройти письмові тести та співбесіди перед Прокурорською радою, а потім пройти обов'язкове початкове навчання. З часом були внесені лише незначні уточнення до тексту, які не змінили основної структури процедури.

Найбільш істотна зміна стосується **етапу початкової підготовки**. Спочатку підготовка тривала **18 місяців** і проходила в єдиному порядку в Державній прокуратурі в Подгориці. Зміни скоротили тривалість до **12 місяців** і дозволили проводити **практичну частину навчання** в базовій державній прокуратурі, що відповідає місцю проживання або звичайному місцю проживання кандидата. Ця зміна була виправдана як захід для раціоналізації процесу, зниження логістичного навантаження та наближення навчання до місцевих умов кандидатів.

9. Які етапи процедури переведення прокурора до іншої прокуратури, зокрема на посаду вищого рівня? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Просування прокурорів у Чорногорії відбувається за **структурованою процедурою, що базується на заслугах** і поєднує об'єктивну оцінку результатів роботи з суб'єктивною оцінкою на основі співбесіди. Вирішальну роль відіграє **Прокурорська рада**, а оцінка результатів роботи, проведена прокуратурами, забезпечує фактичну основу для визначення права на підвищення. Хоча процедура забезпечує прозорість завдяки публічному оголошенню, міжнародні органи моніторингу іноді висловлюють занепокоєння тим, що оцінка за результатами співбесіди залишає місце для суб'єктивності, що може вплинути на сприйняття об'єктивності.¹⁹⁸ Нові правила були прийняті в червні 2025 року, і їхній практичний вплив ще належить оцінити.¹⁹⁹

Процес починається з оцінки того, чи відповідає прокурор основним законодавчим вимогам для просування по службі. Це включає наявність **оцінки «добре» або «відмінно» за результатами атестації**, а також виконання будь-яких конкретних законодавчих умов для посади вищого рівня (наприклад, стаж роботи або досвід, необхідні для роботи у Вищій або Верховній державній прокуратурі).

Вакансії у **Вищій державній прокуратурі та Верховній (Генеральній) державній прокуратурі** заповнюються шляхом **публічного оголошення**. Прокурорська рада публікує вакансії в **Офіційному віснику Чорногорії** та в друкованих ЗМІ, забезпечуючи прозорість та рівний доступ.

Зацікавлені кандидати подають заявки протягом 15 днів, надаючи документи, що підтверджують відповідність критеріям придатності. Прокурорська рада відхиляє неповні або несвоєчасно подані заявки, при цьому існує можливість ініціювати адміністративний спір щодо такого відхилення.

Прокурорська рада оцінює кандидатів шляхом: перевірки записів про оцінку результатів роботи, отриманих від прокуратур, в яких вони працюють; та структурованих співбесід.

Оцінки за результатами оцінки діяльності та співбесід об'єднуються в рейтинговий список. На основі цього списку Прокурорська рада приймає остаточне рішення про підвищення та призначає прокурора на посаду вищого рівня.

До процесу залучені Прокурорська рада, яка керує всім процесом (оголошення, заявки, співбесіди, рейтингування та призначення), та Оціночна комісія, створена Прокурорською радою, яка проводить оцінку діяльності, що є основним критерієм придатності.

10. Які критерії відбору кандидатів на вищі посади? Які органи оцінюють відповідність цим критеріям і як?

Критерії підвищення є як **якісними**, так і **кількісними** і включають:

¹⁹⁸ Звіт про верховенство права за 2025 рік – розділ про стан верховенства права в Чорногорії, SWD(2025)929, с. 1; Індекс трансформації ВТІ за 2024 рік, звіт про Чорногорію. Доступно за адресою: https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNE?utm_source=chatgpt.com#pos5

¹⁹⁹ Див.: <https://www.coe.int/en/web/podgorica/-/montenegro-adopts-new-appraisal-rules-for-judges-and-prosecutors-to-enhance-transparency-and-merit-based-evaluation>

- **Оцінку діяльності**
 - Оцінка «добре» = **60 балів**
 - Оцінка «відмінно» = **80 балів**
 - Для підвищення до Генерального державного прокурорського відомства необхідна оцінка «відмінно».
- **Співбесіда**
 - Кожен кандидат проходить співбесіду перед Радою прокуратури, за яку можна отримати до **20 балів**.
 - Під час співбесіди оцінюються мотивація, комунікативні навички, здатність приймати рішення та розуміння суспільної ролі прокурора.
- **Вимоги до досвіду**
 - **Вища державна прокуратура:** кандидат повинен мати щонайменше **шість років** професійного досвіду роботи прокурором або суддею.
 - **Генеральна прокуратура:** кандидат повинен мати щонайменше **15 років** досвіду роботи прокурором або суддею.
- **Остаточна оцінка**
 - Максимально можливий бал: **100 балів** (оцінка результатів роботи + співбесіда).
 - Кандидати ранжуються за загальною кількістю балів.

Прокурорська рада проводить співбесіду, присвоює бали, складає рейтинговий список і приймає остаточне рішення про призначення.

11. Як з часом функціонувала процедура переведення прокурорів та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Процедура переведення прокурорів на вищі посади в Чорногорії була тісно пов'язана з розробкою **систем оцінки ефективності роботи**. Спочатку оцінка ефективності роботи базувалася на поєднанні кількісних і якісних показників, включаючи такі показники, як кількість обвинувальних вироків, підтверджених в апеляційній інстанції, та частка винесених обвинувальних вироків. Однак з часом ці критерії були переглянуті відповідно до **рекомендацій Венеціанської комісії**, яка наголосила, що надмірно кількісні показники можуть спонукати прокурорів надавати перевагу статистиці над якістю їхніх юридичних міркувань та дотриманням належного процесу.

В результаті **кількісні показники «успішності в апеляційному суді» та «кількості винесених обвинувальних вироків» були вилучені**, а система оцінки стала більш якісною (CDL(2014)055, параграфи 86-87; CDL-PI(2024)012, параграф 53). Ця зміна відображала більш широкі зусилля з метою досягнення балансу між підзвітністю та незалежністю прокуратури відповідно до європейських стандартів.

Іншим важливим нововведенням стало **визначення органу, який є компетентним для проведення оцінок**. Спочатку ця функція була покладена на саму Прокурорську раду. Однак Венеціанська комісія висловила занепокоєння щодо потенційних конфліктів інтересів та надмірної концентрації повноважень, застерігаючи, що доручення одному і тому ж органу як управління, так і оцінки ефективності може поставити під загрозу об'єктивність (CDL(2014)055, пункт 83).

Для вирішення цієї проблеми законом було встановлено дворівневий механізм:

- **Оціночна комісія**, до складу якої входять Генеральний державний прокурор та п'ять членів Прокурорської ради (три прокурори та два видатні юристи).
- **Комісія державних прокурорів**, що функціонує як технічний орган, сформований Радою прокуратури, з завданням проведення фактичних оцінок.

Ця інституційна структура була оцінена як крок вперед, оскільки вона запровадила більш технічний та колегіальний компонент до процесу оцінки, зберігаючи при цьому наглядові повноваження Прокурорської ради.

12. Чи мають особи право оскаржувати рішення про відмову в призначенні або переведенні (зокрема на посади вищого рівня)? Якщо так, то на яких підставах і які результати таких оскаржень?

Закон про Державну прокуратуру встановлює чіткі процесуальні права для осіб, які подали заявки на посади прокурорів, але не були призначені. **Стаття 64** надає заявникам, які подають заявки на перше призначення, два рівні захисту:

- **Право на доступ до інформації** – протягом 15 днів після прийняття Прокурорською радою рішення про призначення кандидатів усі заявники мають право ознайомитися з відповідною документацією. Сюди входять **документи заявників, письмові тести та оцінки** всіх кандидатів, які брали участь у конкурсі на вакансію. Цей механізм прозорості дозволяє кандидатам, які не пройшли відбір, зрозуміти причини відмови та перевірити, чи процедура була проведена справедливо.
- **Право на порушення адміністративного спору** – Якщо кандидат вважає, що рішення Прокурорської ради було незаконним або процедурно неправильним, він може порушити **адміністративний спір**. Цей правовий засіб спрямований на перегляд законності рішення, а не на заміну дискреційної оцінки Ради. Підставами для порушення такого спору можуть бути **процедурні порушення, дискримінація, порушення встановлених законом критеріїв або відсутність прозорості в оцінці**.

Крім процедури першого призначення, **стаття 40, пункт 3** розширює цю гарантію, передбачаючи, що **будь-який прокурор** може оскаржити рішення Прокурорської ради шляхом адміністративного спору. Це стосується не тільки рішень про відбір, а й про **переведення, звільнення з посади, припинення прокурорських функцій, звільнення керівників прокуратур та інших прав і обов'язків** прокурорів. Термін для порушення такого спору становить **15 днів з моменту отримання оскаржуваного рішення**, а закон зобов'язує суд винести рішення протягом **45 днів** з моменту отримання матеріалів справи.

Адміністративний суд розглядає апеляції у формі адміністративних спорів. Його роль полягає у перевірці того, чи рішення Прокурорської ради відповідало закону та відповідним процесуальним гарантіям. Можливі **результати** адміністративного спору: **підтвердження рішення Прокурорської ради**, залишення первісного призначення без змін; або **скасування рішення**, у цьому випадку Прокурорська рада зобов'язана повторити процедуру відповідно до висновків суду.

Хоча механізм оскарження існує, важливо зазначити, що адміністративний спір обмежується **перевіркою законності**, а не переоцінкою кваліфікації кандидатів. Це означає, що суди не замінюють

оціночну роль Ради, а забезпечують, щоб призначення здійснювалися **законним, прозорим і недискримінаційним чином.**

Таким чином, система забезпечує баланс **між незалежністю Ради прокурорів** у відборі кандидатів та **судовою гарантією** проти довільного або незаконного прийняття рішень.

13. Які підстави та санкції дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які етапи дисциплінарного провадження? Які органи беруть участь у провадженні та яка їхня роль?

Ця система відображає **структуровану та ієрархічну систему дисциплінарної відповідальності.** Її сильні сторони полягають у чіткій градації правопорушень та санкцій, наявності декількох каналів для порушення провадження та судовому перегляді Верховним судом. Однак виникають певні проблеми:

- подвійна роль Прокурорської ради як органу, що призначає, і дисциплінарного трибуналу викликає занепокоєння щодо її неупередженості;
- участь міністра юстиції в порушенні провадження створює ризик політизації;
- порогові значення, засновані на результатах роботи (наприклад, виконання 60 % середнього обсягу справ), можуть бути піддані критиці як надмірно кількісні, що потенційно не враховують складність справ.

Проте поєднання процесуальних гарантій (розслідування, слухання, апеляція) та матеріальної пропорційності (градуйовані санкції) приводить Чорногорію у відповідність до **європейських стандартів** дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Прокурори Чорногорії, включаючи керівників прокуратур, можуть нести **дисциплінарну відповідальність** за незначні, серйозні або найсерйозніші дисциплінарні порушення.

- **Незначні порушення** включають менш серйозні порушення обов'язків, такі як неодноразові невинуватені затримки у розгляді справ, неявка на обов'язкові навчання або слухання, або нехтування обов'язками щодо звітності.
- **Серйозні порушення** охоплюють більш шкідливу поведінку, включаючи спричинення закриття справи через закінчення строку давності, невиконання обов'язку самовідводу, неналежну поведінку на публіці, розголошення конфіденційної інформації або невинуватену тривалу відсутність.
- **Найбільш серйозні порушення** включають кримінальне засудження за злочини, що позбавляють права обіймати посаду прокурора, або непрофесійне/недобросовісне виконання обов'язків, такі як неодноразові незадовільні оцінки роботи, значне недосягнення показників робочого навантаження, обіймання несумісних посад або неодноразові серйозні дисциплінарні порушення.

Ці категорії відображають **градуйовану систему відповідальності**, яка відповідає тяжкості порушення та його впливу на функціонування та репутацію прокуратури.

Дисциплінарні санкції включають догану, штраф, заборону на підвищення по службі та звільнення. Санкції різняться за суворістю і відповідають типу порушення:

- **Незначні порушення:** догана або штраф у розмірі до 20 % від заробітної плати за три місяці.

- **Серйозні порушення:** штрафи в розмірі від 20 до 40 % від заробітної плати протягом трьох-шести місяців та заборона на підвищення по службі протягом двох років.
- **Найбільш тяжкі порушення:** звільнення з посади.

Закон також дозволяє об'єднувати кілька незначних правопорушень і карати їх як тяжке правопорушення, що відображає принцип пропорційності та стримування.

Дисциплінарне провадження розпочинається за **поданням про встановлення дисциплінарної відповідальності**, яке може бути подане: керівником відповідної прокуратури, керівником прокуратури вищого рівня, Генеральним державним прокурором, Міністром юстиції або Комісією з контролю за дотриманням Кодексу прокурорської етики.

Це відображає **плюралістичну модель ініціювання**, що дозволяє здійснювати як інституційний, так і етичний нагляд для забезпечення підзвітності.

Важливу роль відіграє **дисциплінарний позивач**, обраний Радою прокуратури з числа досвідчених прокурорів. Він:

- розслідує звинувачення протягом 45 днів,
- не обмежується фактичним описом у клопотанні,
- може запропонувати відхилення безпідставних клопотань або подати обвинувальний акт за дисциплінарне правопорушення.

Таким чином, позивач виступає одночасно як **слідчий орган і орган прокуратури** у дисциплінарних справах.

Справи про **незначні та тяжкі правопорушення** розглядаються **дисциплінарною комісією**, до складу якої входять три члени Прокурорської ради (два прокурори та один видатний юрист, який головує). Генеральний державний прокурор не може бути членом дисциплінарної комісії. У справах про **найтяжчі правопорушення** рішення ухвалює **Прокурорська рада в повному складі**.

Ця система спрямована на забезпечення балансу між **колегіальним розглядом** (прокурори) та **зовнішнім контролем** (видатні юристи), гарантуючи як незалежність, так і підзвітність.

Етапи процедури:

1. **Подання клопотання** уповноваженими органами.
2. **Розслідування дисциплінарним позивачем** (протягом 45 днів).
3. **Рішення про висунення обвинувачення або відхилення** (позивач може запропонувати відхилення або подати обвинувальний акт).
4. **Слухання перед дисциплінарною комісією/Прокурорською радою:** обидві сторони представляють докази, прокурори можуть захищати себе особисто або через адвоката.
5. **Рішення про відповідальність та санкція:** має бути винесено протягом 60 днів з моменту отримання обвинувального акту.
6. **Апеляція:** як прокурор, так і дисциплінарний позивач можуть подати апеляцію до колегії з трьох суддів Верховного суду, яка повинна винести рішення протягом 30 днів.
7. **Виконання та ведення обліку:** санкції виконуються і видаляються з обліку через чотири роки.

Закон також містить **положення про тимчасове відсторонення**, що дозволяє призупинити виконання обов'язків під час утримання під вартою, порушення кримінального провадження або очікування серйозних дисциплінарних процедур. Рішення про тимчасове відсторонення виносить Прокурорська рада.

14. Як з часом функціонували підстави та процедура дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Однією з виявлених слабких сторін була відсутність ефективних засобів правового захисту, що було вирішено шляхом внесення поправок до Закону у 2021 році, які були схвально сприйняті Венеціанською комісією. Згідно з переглянутою системою, якщо Прокурорська рада приймає рішення про звільнення прокурора, включаючи спеціального державного прокурора, прокурор, якого це рішення стосується, має право оскаржити його перед колегією з трьох суддів Верховного суду. Ці гарантії значно зменшують ризик довільного звільнення прокурора з політичних або інших прихованих мотивів (CDL-PI(2021)008, пункт 22).

Реформи також стосувалися **переліку дисциплінарних правопорушень**, до якого були внесені як вилучення, так і доповнення з метою уточнення та модернізації системи. Деякі правопорушення, які раніше були включені до закону, були скасовані як зайві або такі, що дублюють інші категорії, а нові були введені для охоплення форм неправомірної поведінки, які раніше потрапляли в юридичну сіру зону. Водночас поправки 2021 року запровадили нову категорію дисциплінарних правопорушень: «непрофесійне або несумлінне виконання прокурорських функцій», що може призвести до звільнення. Сюди входить «вчинення серйозного дисциплінарного правопорушення, яке завдало значної шкоди репутації Державної прокуратури». Венеціанська комісія зазначила, що ці формулювання є занадто широкими, але визнала, що їх звуження є складним завданням, і підкреслила, що їх точне тлумачення має здійснюватися Прокурорською радою і, в кінцевому рахунку, судовими органами (CDL-PI(2021)008, пункт 23).

15. Які етапи процедури призначення на керівні посади в прокуратурі (крім Генерального прокурора)? До яких органів на всіх рівнях вона застосовується? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль?

Процедура призначення на керівні посади в прокуратурі Чорногорії (за винятком Генерального державного прокурора) застосовується до всіх рівнів прокуратури (статті 52-55 Закону). Вона передбачає публічне оголошення про вакансії, подання заяв та обов'язкової програми роботи, оцінку кандидатів за допомогою оцінки результатів роботи, співбесід та оцінки програми, а потім ранжування та остаточне призначення Прокурорською радою. Прокурорська рада є центральним органом упродовж усього процесу, що забезпечує призначення на основі заслуг та прозорість.

Процес починається з **публічного оголошення про вакансії**, яке проводиться Прокурорською радою відповідно до закону. Кандидати повинні подати офіційні заявки разом із **Програмою роботи**, в якій викладено їхнє бачення організації роботи відомства протягом п'ятирічного терміну повноважень. Ця програма виконує функції як управлінського плану, так і програмної заяви, і підлягає оцінці Прокурорською радою.

Процедура відбору складається з декількох етапів оцінки. Спочатку оцінюється **Програма роботи**, за яку кандидати можуть отримати до 40 балів залежно від її якості, реалістичності та бачення. Потім кандидати оцінюються на основі їхніх **попередніх професійних досягнень**. Тут центральну роль відіграє оцінка результатів роботи: ті, хто отримав оцінку «добре», отримують 30 балів, а кандидати з оцінкою «відмінно» – 40 балів. Це гарантує, що лише ті, хто має підтверджені результати успішної роботи в прокуратурі або судовій системі, можуть претендувати на керівні посади. Третій етап – це **співбесіда**, яка також проводиться Радою прокуратури і за яку можна отримати до 20 балів. Співбесіда призначена для перевірки не тільки професійних знань, а й управлінських навичок, лідерських здібностей, комунікативних навичок та розуміння ролі прокурора в суспільстві.

Після підрахунку балів за всіма елементами Прокурорська рада складає **рейтинговий список**. Якщо два кандидати набрали однакову загальну кількість балів, перевага надається кандидату з вищою оцінкою за результатами атестації. Прокурорська рада приймає остаточне рішення про призначення. Важливо, що одна і та ж особа може обіймати посаду керівника певної прокуратури максимум два терміни. Після закінчення терміну повноважень вони продовжують працювати державними прокурорами у своїй прокуратурі, забезпечуючи тим самим безперервність прокурорської роботи.

Весь процес застосовується до **основних державних прокуратур та вищих державних прокуратур**. На кожному етапі **Прокурорська рада є центральним органом**, відповідальним за оголошення, оцінку, співбесіди, ранжування та призначення.

16. Які критерії відбору кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Чи можуть бути призначені особи, які не є прокурорами (наприклад, адвокати, судді, інші фахівці у сфері права)? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?

Чорногорська система призначення на керівні посади в прокуратурі поєднує **формальні вимоги до кандидатів, оцінку на основі заслуг та структуроване** прийняття рішень Прокурорською радою. Три основні елементи процесу – програма роботи, оцінка результатів роботи та співбесіда – покликані забезпечити баланс між управлінським баченням та перевіреною компетентністю у сфері прокуратури чи судочинства. Хоча система дозволяє подавати заявки як прокурорам, так і суддям, вона виключає інших представників юридичних професій, тим самим звужуючи коло кандидатів, щоб забезпечити практичний досвід у судочинстві чи прокуратурі.

Водночас система має вбудовані запобіжні заходи проти політизації завдяки методу бальної оцінки та прозорим процедурам, хоча Прокурорська рада зберігає значну свободу дій при оцінці програм роботи та співбесід. Така конструкція відображає спробу привести систему у відповідність до європейських стандартів самоврядування прокуратури, водночас враховуючи особливі виклики інституційного контексту Чорногорії.

Критерії придатності для керівних посад закріплені в Законі про Державну прокуратуру. Окрім загальних вимог, що висуваються до всіх прокурорів, таких як наявність юридичної освіти та складання іспиту на адвоката, закон встановлює **конкретні вимоги до кандидатів, які прагнуть обійняти керівні посади (ст. 51)**.

Для посади керівника основної\регіональної державної прокуратури кандидат повинен мати щонайменше **десять років досвіду роботи в юридичній сфері**, з яких щонайменше **шість років – на посаді державного прокурора або судді**. Для посади керівника вищої державної прокуратури поріг

вищий: **дванадцять років професійного юридичного досвіду**, з яких щонайменше **вісім років – на посаді прокурора або судді**. Для обох рівнів кандидат повинен мати **оцінку своєї роботи** не нижче **«добре» або «відмінно»** відповідно до правової бази, що регулює оцінку роботи прокурорів.

Це означає, що, в принципі, **можуть бути призначені й особи, які не є прокурорами, наприклад судді**, за умови, що вони відповідають встановленим законом вимогам щодо досвіду та оцінки. Закон **не** виключає прямо інших фахівців у галузі права (таких як адвокати, нотаріуси або науковці). Натомість він встановлює **порогові значення досвіду**, які на практиці роблять прокурорів і суддів основним джерелом кандидатів, але все ж дозволяють брати участь іншим особам, за умови, що вони мають **значний попередній досвід роботи в судовій або прокурорській сфері**. Це обґрунтовується необхідністю збереження професійної безперервності та забезпечення того, щоб особи, які очолюють прокуратури, мали безпосередній досвід роботи в прокуратурі або судовій системі.

Відповідність цим критеріям оцінює **Прокурорська рада**, яка перевіряє кваліфікацію кандидата, його професійний досвід та результати атестації. Рада також оцінює Програму роботи та проводить співбесіду, тим самим інтегруючи перевірку відповідності вимогам у більш широкий процес призначення.

17. Як забезпечується гендерна рівність при призначенні на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної кваліфікації)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Так само, як і для питання № 6.

18. Як з часом функціонувала процедура призначення прокурорів на керівні посади та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Конституційні поправки 2013 року позбавили парламент загальних повноважень щодо призначення державних прокурорів, залишивши ці повноваження лише щодо Генерального державного прокурора. Згідно зі зміненою конституційною базою, призначення та звільнення керівників прокуратур належать до компетенції Прокурорської ради, яка також висуває кандидатів на посаду Генерального державного прокурора. Критерії виборів керівників прокуратур залишаються незмінними протягом останнього десятиліття.

19. Чи ведеться резервний список кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Якщо так, то які основні елементи та процедури? Наскільки ефективною є ця практика? Чи були апеляції від тих, кого виключили, і які були результати?

У Чорногорії **резервний список кандидатів на керівні посади в прокуратурі не ведеться**, за **єдиним винятком процедури виборів Генерального державного прокурора**. У цьому випадку Прокурорська рада подає до парламенту обґрунтовану пропозицію щодо виборів, до якої додається **список усіх кандидатів**, які відповідають встановленим законом вимогам.

Для інших керівних посад (голів основних та вищих державних прокуратур) процедура обмежується **оцінкою та відбором кандидатів, які відгукнулися на конкретне оголошення про вакансію**. Після прийняття рішення про відбір Прокурорською радою процедура завершується. Не існує офіційного механізму створення або ведення списку резервних кандидатів, яких можна було б призначити пізніше, якщо з'явиться інша вакансія.

Відсутність такого резервного списку означає, що кожне призначення на керівну посаду вимагає нового оголошення, процесу оцінки та прийняття рішення, без можливості покласти на раніше перевірені кандидати. Це забезпечує нову конкуренцію та прозорість для кожної вакансії, але також призводить до **подовження термінів найму** та потенційної неефективності, якщо протягом короткого періоду виникає кілька вакансій.

20. Опишіть обов'язкове навчання для кандидатів на керівні посади або новопризначених керівників.

Закон про Державну прокуратуру (стаття 6) передбачає, що державні прокурори мають право та обов'язок професійного навчання, щоб вони могли більш успішно виконувати свої обов'язки.

Паралельно, стаття 6 Закону про Навчальний центр для судової влади передбачає, що судді та державні прокурори мають право та обов'язок проходити професійне навчання відповідно до цього закону. Той самий закон (стаття 37, пункт 3) визнає програму навчання для голів судів, та керівників державних прокуратур, як форму безперервного навчання. У статті 48 закону перелічено галузі/теми цього навчання:

- 1) організація та внутрішнє функціонування суду, та державної прокуратури;
- 2) управління справами;
- 3) проблема вирішення затримки у розгляді справ;
- 4) управління людськими ресурсами;
- 5) альтернативні способи вирішення спорів;
- 6) зв'язки з громадськістю, доступ до інформації та захист персональних даних;
- 7) права, обов'язки та відповідальність державних службовців та працівників;
- 8) фінансові та матеріальні операції; та
- 9) інші сфери, важливі для їхньої роботи.

Більш точне планування цих навчальних занять здійснюється на щорічній основі через Річну програму навчання Центру, а також через окрему спеціальну Програму навчання для голів судів та керівників державних прокуратур.

21. Чи несуть керівники прокуратур (крім Генерального прокурора) дисциплінарну відповідальність за неефективне управління (наприклад, недосягнення організаційних цілей, низька ефективність роботи підлеглих або інші організаційні недоліки)? Якщо так, то які умови для цього передбачені і чи існують конкретні санкції? Якщо ні, то чи несуть вони інші форми відповідальності і за якими процедурами? Які органи оцінюють дотримання вимог і яким чином?

Вичерпний перелік діянь, які, якщо вони вчинені як державними прокурорами, так і керівниками державних прокуратур як державними прокурорами, призводять до дисциплінарної

відповідальності за вчинення дрібних, тяжких та найтяжчих дисциплінарних проступків.²⁰⁰ Однак жодна з цих підстав не стосується конкретно управлінської ролі керівника прокуратури, а скоріше їхньої прокурорської ролі.

На відміну від цього, стаття 125 того ж закону регулює **підстави для звільнення** керівника державної прокуратури, надаючи вичерпний перелік дій, які тісно пов'язані з керівною роллю керівника прокуратури, а саме якщо:

- 1) він/вона змінює щорічний розподіл завдань у державній прокуратурі всупереч закону;
- 2) він/вона унеможлиблює нагляд у державній прокуратурі, який вимагається згідно із законом;
- 3) він/вона неналежним чином ставиться до сторін та співробітників Державної прокуратури;
- 4) без поважних причин не подає або подає неповні та недостовірні звіти про діяльність та інші дані, які вимагаються згідно із законом;
- 5) він/вона не розглядає скарги на роботу державних прокурорів відповідно до законодавства;
- 6) він/вона відкликає випадково призначені справи всупереч закону;
- 7) під час нагляду за виконанням управлінських обов'язків державної прокуратури виявлено незаконність та порушення у виконанні управлінських обов'язків державної прокуратури, що шкодять регулярному та своєчасному виконанню обов'язків та функціонуванню державної прокуратури;
- 8) він/вона не подає клопотання про встановлення дисциплінарної відповідальності державного прокурора, тобто керівника державної прокуратури, у випадках, передбачених законом, хоча він/вона знає або є підстави для дисциплінарної відповідальності;
- 9) він/вона тимчасово відсторонений/відсторонена від посади державного прокурора;
- 10) йому/їй виставляється незадовільна оцінка.

Крім того, відповідно до ст. 99 Закону, звільнення може бути результатом процесу оцінки діяльності. А саме, Рада прокуратури приймає спеціальні правила, що регулюють процедуру оцінки та показники для складання звіту та проекту оцінки на основі критеріїв, визначених для державних прокурорів, а також критерії оцінки та показники для складання звіту та проекту оцінки для керівників державних прокуратур. Якщо керівник державної прокуратури отримує оцінку «незадовільно», він/вона звільняється з посади керівника державної прокуратури.²⁰¹

Статті 127-128 цього ж Закону передбачають, що положення цього Закону, які регулюють процедуру встановлення дисциплінарної відповідальності державного прокурора, застосовуються відповідно до процедури звільнення керівника державної прокуратури, що означає, що клопотання про звільнення

²⁰⁰ Перелік дисциплінарних правопорушень див. у питанні 13.

²⁰¹ «Оцінка діяльності керівників державних прокуратур здійснюється Оціночною комісією.

Оцінка діяльності керівників державних прокуратур здійснюється на підставі проекту оцінки, наданого комісією з оцінки діяльності, до складу якої входять державні прокурори, зазначені у статті 87 пункту 3 цього Закону, та керівник безпосередньо вищої державної прокуратури з території цієї державної прокуратури.

Проект оцінки, зазначений у частині 2 цієї статті, має містити оцінку діяльності керівника державної прокуратури як керівника прокуратури та як державного прокурора.

При оцінці як керівника органу державному прокурору дається оцінка «добре» або «незадовільно».

Якщо керівнику державної прокуратури виставляється оцінка «незадовільно», він/вона звільняється з посади керівника державної прокуратури.

Оцінка діяльності голови державної прокуратури як державного прокурора проводиться відповідно до процедури та в порядку, передбачених цим Законом.

керівника державної прокуратури може бути подано керівником безпосередньо вищої державної прокуратури, Генеральним державним прокурором, міністром юстиції або щонайменше трьома членами Прокурорської ради, негайно після того, як стало відомо про вчинення дисциплінарного правопорушення. Члени Прокурорської ради, які подали клопотання про звільнення, не можуть брати участь у роботі Прокурорської ради в цій процедурі.

С. Призначення та звільнення Генерального прокурора

22. Які етапи процедури призначення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо вибору?

Відповідно до статей 82 та 91 Конституції та статей 44-47 Закону про Державну прокуратуру, процедура призначення складається з восьми етапів, де основна влада належить Прокурорській раді, незважаючи на те, що парламент відповідає за його/її обрання.

Етап 1: Публічне оголошення

За два місяці до закінчення терміну повноважень Генерального державного прокурора або негайно після припинення повноважень чи звільнення Генерального державного прокурора Прокурорська рада оголошує про вакансію Генерального державного прокурора в «Офіційному віснику Чорногорії» та в одному з друкованих ЗМІ, що базуються в Чорногорії. Термін подання заяв кандидатами становить 15 днів з дня опублікування оголошення.

Етап 2: Подання заяв:

Заявки у відповідь на публічне оголошення з доказами того, що заявник відповідає вимогам для обрання на посаду Генерального державного прокурора, подаються до Прокурорської ради протягом 15 днів з дня опублікування оголошення.

Кандидати на посаду Генерального державного прокурора разом із заявою у відповідь на публічне оголошення повинні подати робочу програму, що містить бачення організації Державної прокуратури на п'ятирічний термін. Стандартизована структура (необхідні пункти/питання, які мають бути висвітлені в робочій програмі кандидатів) визначається Прокурорською радою.

Етап 3: Технічний/формальний контроль заяв

Прокурорська рада відхиляє несвоєчасно подані та неповні заявки. Заявники можуть оскаржити рішення про відхилення несвоєчасно поданої або неповної заявки в адміністративному порядку.

Етап 4: Складання короткого списку

Прокурорська рада складає список кандидатів, які відповідають встановленим законом вимогам для обрання верховного державного прокурора.

Етап 5: Висновок розширеного засідання Вищої\Генеральної державної прокуратури

Список кандидатів подається на розгляд розширеної сесії Вищої\Генеральної державної прокуратури для надання обґрунтованої думки щодо кожного з кандидатів протягом восьми днів з дня подання списку кандидатів. Розширена сесія є спеціальним консультативним органом/формою роботи, що регулюється статтею 146 Закону про Державну прокуратуру. Зокрема, з метою обговорення певних питань, що мають особливе значення для діяльності Державної прокуратури, та в інших випадках, передбачених цим законом, Генеральний державний прокурор скликає розширене засідання Генеральної державної прокуратури, до складу якого входять Генеральний державний прокурор, державні прокурори з Генеральної державної прокуратури, керівники вищих державних прокуратур та керівник Спеціальної державної прокуратури. Отже, метою цього кроку є отримання відгуків від основних учасників прокуратури, що сприяє інклюзивності, цілісності та якості процесу шляхом надання додаткової інформації про професійну репутацію кандидатів серед їхніх колег.

Етап 6: Пропозиція

На закритому засіданні Прокурорська рада формулює пропозицію щодо обрання Генерального державного прокурора на основі списку кандидатів, висновку розширеного засідання Генеральної державної прокуратури щодо кандидатів, які подали заявки, та співбесіди з кандидатами. Порядок етапів передбачений у ст. 47 Закону, що означає, що співбесіди проводяться після отримання висновку розширеного засідання. Пропозиція щодо обрання Генерального державного прокурора має містити одного кандидата і бути обґрунтованою.

Прокурорська рада подає до парламенту обґрунтовану пропозицію щодо обрання Генерального державного прокурора разом із списком кандидатів.

Етап 7: Слухання

Кандидат, запропонований Прокурорською радою, бере участь у публічних слуханнях у компетентному робочому органі парламенту, де він/вона може представити свої погляди/бачення/програму та відповісти на запитання парламентарів.

Етап 8: Вибори

Відповідно до статей 82 та 91 Конституції, парламент відповідає за обрання Генерального державного прокурора. Під час першого голосування Асамблея\з'їзд обирає Генерального державного прокурора за пропозицією Прокурорської ради. Якщо запропонований кандидат не набирає необхідної більшості голосів, Асамблея під час другого голосування обирає Генерального державного прокурора з-поміж усіх кандидатів, які відповідають законодавчим вимогам (зі списку кандидатів). Щодо необхідної більшості, то в першому голосуванні вона повинна становити дві третини, а в другому голосуванні – три п'ятих від загальної кількості депутатів.

23. Які критерії придатності для кандидатів на посаду Генерального прокурора? Які органи оцінюють відповідність, і як?

Відповідно до ст. 43 Закону про Державну прокуратуру, щоб бути обраним Генеральним державним прокурором, кандидат повинен:

- 1) відповідати загальним вимогам до посади державного прокурора;

- 2) мати стаж роботи не менше 15 років на посаді державного прокурора або судді, або не менше 20 років на інших посадах у сфері права;
- 3) відрізнятися професійною неупередженістю та високими професійними і моральними якостями.

Одна і та ж особа не може бути обрана Генеральним державним прокурором більше двох разів.
(ст. 48)

Для оцінки відповідності див. кроки 2-5 у попередній відповіді, де описано процедуру та розподіл повноважень.

24. Як з часом функціонувала процедура призначення та відповідні критерії для Генерального прокурора? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Відповідно до статей 82 та 91 Конституції, парламент відповідає за обрання Генерального державного прокурора. Під час першого голосування Асамблея обирає Верховного державного прокурора за пропозицією Прокурорської ради. Якщо запропонований кандидат не набирає необхідної більшості голосів, Асамблея під час другого голосування обирає Генерального державного прокурора з-поміж усіх кандидатів, які відповідають законодавчим вимогам (зі списку кандидатів). Що стосується необхідної більшості, то в першому голосуванні вона повинна становити дві третини, а в другому – три п'ятих від загальної кількості депутатів.

Така конструкція виборчого механізму призвела в минулому до чотирирічного періоду (2019-2024 рр.) без можливості обрати Генерального прокурора, оскільки численні спроби обрати Генерального прокурора були невдалими через відсутність так званого механізму запобігання блокуючим ситуаціям. Ця «виборча криза» в судовій системі Чорногорії спонукала сербські органи влади прийняти рішення про включення механізму запобігання блокуючим ситуаціям до своєї Конституції у 2021 році, щоб уникнути подібного сценарію. Див., наприклад, звіт Європейської комісії за 2023 рік, а також звіти за 2020-2022 роки. Щодо оцінки Венеціанської комісії див. раніше цитовані звіти про Чорногорію.

25. Чи застосовуються до Генерального прокурора загальні підстави для дисциплінарної відповідальності? Якщо ні, чи існують спеціальні підстави або процедури для притягнення Генерального прокурора до відповідальності, в тому числі шляхом звільнення?

Див. питання № 21 та 26.

26. Які підстави для дострокового звільнення Генерального прокурора і в якому правовому акті вони визначені?

Відповідно до ст. 110 Закону про прокуратуру, Генеральниц державний прокурор може бути звільнений з посади за несумлінне або непрофесійне виконання своїх обов'язків. Стаття 108 того ж закону передбачає, що державний прокурор вважається таким, що виконує свої обов'язки непрофесійно та несумлінно, якщо:

- 1) він/вона без поважних причин не досягає щонайменше 60% результатів за кількісними показниками виконаної роботи, які вимірюються відповідно до середніх кількісних показників у

конкретному типі справ, встановлених Радою прокуратури, якщо тільки державний прокурор не може надати вагомих причин для недосягнення кількісних результатів;

2) він/вона починає обіймати посаду члена парламенту або будь-яку іншу державну посаду або починає професійно займатися іншою діяльністю;

3) він/вона двічі поспіль отримав/отримала оцінку «незадовільно»;

4) до нього/неї двічі застосовувалися дисциплінарні санкції за серйозні дисциплінарні порушення;

5) він/вона вчиняє серйозне дисциплінарне порушення, яке завдало значної шкоди репутації Державної прокуратури.

27. Які етапи передбачає процедура дострокового звільнення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо звільнення?

Етап 1:

Ініціатива про звільнення Генерального державного прокурора може бути подана розширеною сесією Генеральної державної прокуратури, міністром юстиції та 25 членами парламенту. Генеральний державний прокурор може бути звільнений за несумлінне або непрофесійне виконання своїх обов'язків.

Етап 2:

Дисциплінарний позивач, обраний Радою прокуратури, проводить розслідування за клопотанням про встановлення дисциплінарної відповідальності та представляє клопотання про притягнення до відповідальності в процедурі встановлення дисциплінарної відповідальності державного прокурора.

Положення Закону, що регулюють провадження, яке проводиться на підставі клопотання про встановлення дисциплінарної відповідальності державних прокурорів за найтяжчі дисциплінарні правопорушення, застосовуються відповідно до провадження, яке проводиться на підставі ініціативи про звільнення Генерального прокурора. (ст. 110 Закону).

Етап 3:

Процедура встановлення дисциплінарної відповідальності за незначні та тяжкі дисциплінарні проступки проводиться дисциплінарною комісією за клопотанням про притягнення до відповідальності, поданим дисциплінарним позивачем.

Дисциплінарна комісія складається з трьох членів Прокурорської ради, двоє з яких обираються з числа державних прокурорів, а один – з числа видатних юристів, який є головою дисциплінарної комісії.

Генеральний державний прокурор не може бути членом дисциплінарної комісії.

Члени дисциплінарної комісії та їх заступники призначаються Прокурорською радою за пропозицією голови Прокурорської ради.

Процедура встановлення дисциплінарної відповідальності за найтяжчі дисциплінарні проступки здійснюється перед Радою прокуратури за клопотанням дисциплінарного позивача. (ст. 113) У

процедурі встановлення дисциплінарної відповідальності дисциплінарна комісія, тобто Рада прокуратури, проводить слухання.

До слухання викликаються дисциплінарний позивач, державний прокурор та його захисник. (ст. 116) Дисциплінарна комісія подає рішення, зазначені в частині 1 цієї статті, до Прокурорської ради. (ст. 117)

Етап 4:

Відповідно до статей 82 та 91 Конституції, рішення про звільнення ухвалюється парламентом (у першому голосуванні двома третинами голосів, а в другому голосуванні трьома п'ятими голосів усіх депутатів). Це рішення може бути ухвалене лише на підставі пропозиції про звільнення, затвердженої Радою прокуратури (ст. 37 Закону про Державну прокуратуру).

28. Як з часом функціонувала процедура дострокового звільнення та відповідні підстави для Генерального прокурора? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Ця процедура ніколи не застосовувалася в минулому. Однак, якщо це трапиться, може виникнути та сама проблема, що й у випадку з обранням Генерального прокурора, а саме: незважаючи на серйозні підстави для звільнення, необхідної для цього більшості в парламенті може не вистачити. Згідно зі статтями 82 та 91 Конституції, рішення про звільнення приймається парламентом (у першому голосуванні двома третинами голосів, а в другому голосуванні трьома п'ятими голосів усіх депутатів).

Те, що така конструкція механізму виборів і звільнення може призвести до повної блокади, було доведено в минулому, коли судова система Чорногорії була «заблокована» на чотирирічний період (2019-2024 рр.) без можливості обрати Генерального прокурора, оскільки численні спроби обрати Генерального прокурора були невдалими через відсутність так званого механізму запобігання блокуванню. Ця «виборча криза» в судовій системі Чорногорії спонукала сербські органи влади включити механізм запобігання блокуючим ситуаціям до своєї Конституції у 2021 році, щоб уникнути подібного сценарію. Див., наприклад, [звіт Європейської комісії за 2023 рік](#), а також звіти за 2020-2022 роки. Щодо оцінки Венеціанської комісії див. раніше цитовані звіти про Чорногорію.

D. Органи самоврядування прокуратури

29. Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхній правовий статус та їхні відносини між собою і з прокуратурою.

Повноваження з управління прокуратурою розподілені між Генеральним державним прокурором та Прокурорською радою.

Державна прокуратура

Конституція Чорногорії (2007) регулює діяльність Державної прокуратури в окремому розділі (статті 134-138). Вона визначає її як автономний державний орган, відповідальний за переслідування осіб, які вчинили кримінальні правопорушення та інші карані діяння, а також за виконання інших

обов'язків, передбачених законом. Державна прокуратура є одним з ключових факторів забезпечення законності та верховенства права.

Генеральний державний прокурор є головою прокуратури. Він призначається та звільняється з посади парламентом Чорногорії за пропозицією Прокурорської ради (стаття 135 Конституції). Він відіграє ключову роль у забезпеченні автономії та управлінні всіма прокуратурами (стаття 17 Закону про Державну прокуратуру).

Повноваження Генерального державного прокурора регулюються Законом про Державну прокуратуру, стаття 129 якого передбачає, що Генеральний державний прокурор відповідає за виконання завдань Державної прокуратури та вжиття заходів і здійснення діяльності з метою забезпечення ефективної та законної діяльності Державної прокуратури.

З метою єдиного застосування законодавства в діяльності Державної прокуратури Генеральний державний прокурор може видавати обов'язкові інструкції, а керівник державної прокуратури може ініціювати їх прийняття, якщо вважає це за необхідне. Обов'язкова інструкція, в розумінні цього закону, означає інструкцію загального характеру та інструкції щодо провадження в окремих справах.

Інструкції щодо дій в окремих випадках видаються:

- 1) Генеральним державним прокурором для державних прокурорів з Генеральної державної прокуратури та для Головного спеціального прокурора, а також для керівників вищих та базових державних прокуратур;
- 2) Керівником спеціалізованої прокуратури для спеціальних прокурорів цієї прокуратури;
- 3) Керівником вищої державної прокуратури для державних прокурорів цієї прокуратури та для керівників базових\регіональних державних прокуратур з її території;
- 4) керівниками базових\регіональних державних прокуратур для державних прокурорів цих прокуратур.

Державні прокурори та керівники прокуратур можуть ініціювати видачу інструкцій, зазначених у пункті 4 цієї статті, якщо вважають це необхідним для своєї роботи. (ст. 131 Закону)

Щодо взаємодії у прокуратурі:

- Генеральний державний прокурор може безпосередньо здійснювати всі повноваження та вживати всіх заходів, на які законом уповноважений керівник спеціальної державної прокуратури, вищої державної прокуратури або керівник базової\регіональної державної прокуратури.
- Генеральний державний прокурор може, у зв'язку з відводом або з інших обґрунтованих причин, які можуть мати вплив на подальший хід провадження, делегувати певні справи або дії, що здійснюються у зв'язку з цими справами, які належать до компетенції вищої державної прокуратури або базової\регіональної державної прокуратури, іншій державній прокуратурі, яка має предметну юрисдикцію.
- Генеральний державний прокурор може, через самовідвід або з інших обґрунтованих причин, які можуть мати вплив на подальший хід провадження, делегувати певні справи або певні дії, що здійснюються у зв'язку з цими справами, які належать до компетенції Спеціальної прокуратури, до Генерального державного прокурора. (ст. 133 Закону).

- Генеральна державна прокуратура здійснює нагляд за роботою Спеціальної державної прокуратури, вищої державної прокуратури та базової\регіональної державної прокуратури шляхом безпосереднього ознайомлення з роботою кожної окремої державної прокуратури та вжиття інших відповідних заходів для забезпечення ефективної та законної роботи Державної прокуратури. (ст. 134 Закону).

Прокурорська рада

Конституція (ст. 136) та Закон про Державну прокуратуру (ст. 18-42а, Офіційний вісник Чорногорії, № 11/2015, 42.2015, 10/2018, 59/2021, 54.2024) встановлюють Прокурорську раду як орган самоврядування. Рада має завдання захищати прокурорську автономію, приймати рішення щодо найму, просування по службі, переведення та дисциплінарної відповідальності прокурорів. Вона складається як з прокурорів, так і з непрофесійних членів, що забезпечує баланс між професійною автономією та демократичним наглядом. Конституція залишає питання складу, порядку призначення та строку повноважень Прокурорської ради для регулювання законом. Таке рішення не відповідає вимозі, згідно з якою ключові питання, що стосуються статусу прокурорів, повинні регулюватися на найвищому рівні.

Повноваження Прокурорської ради регулюються статтею 37 Закону про Державну прокуратуру:

- встановлення кількості державних прокурорів;
- подання пропозиції про звільнення Генерального державного прокурора;
- прийняття рішень про дисциплінарну відповідальність державних прокурорів та керівників державних прокуратур;
- здійснення міжнародного співробітництва у справах, що належать до її компетенції;
- моніторинг використання, функціонування та уніфікації Судової інформаційної системи в частині, що стосується Державної прокуратури;
- ведення обліку даних, що стосуються державних прокурорів та керівників державних прокуратур;
- прийняття Регламенту Прокурорської ради;
- видання висновків щодо несумісності виконання певних обов'язків з посадою прокурора;
- розглядає скарги на роботу державних прокурорів та керівників державних прокуратур і займає позицію щодо будь-якої загрози їх незалежності;
- розгляд скарг на роботу державних прокурорів та керівників державних прокуратур щодо законності їхньої діяльності;
- створення Комісії з оцінки діяльності державних прокурорів;
- призначення дисциплінарної комісії;
- призначення дисциплінарного позивача та його заступника;
- визначення методології підготовки звітів про роботу Прокурорської ради та Державної прокуратури та про щорічний розподіл роботи;
- видача службових посвідчень державним прокурорам та керівникам державних прокуратур і ведення обліку службових посвідчень;
- надання висновків щодо проектів нормативних актів, що стосуються Державної прокуратури, а також проектів нормативних актів, що стосуються заробітної плати та здійснення інших прав і обов'язків державних прокурорів;
- прийняття конкретних правил оцінки, зазначених у статті 100 цього Закону;
- виконання інших завдань, передбачених законом.

30. Опишіть їх склад, строк повноважень та процедури відбору членів.

Термін повноважень Прокурорської ради становить п'ять років. Одна і та ж особа не може бути обрана членом Прокурорської ради більше двох разів (ст. 28 Закону).

Склад Прокурорської ради та **порядок** її обрання (статті 18, 23 та 24 Закону про Державну прокуратуру).

Прокурорська рада складається з голови та десяти членів. Головою Прокурорської ради є Генеральний державний прокурор.

Членами Прокурорської ради є:

1) державні прокурори:

- **п'ять державних прокурорів**, які мають постійну посаду та не менше п'яти років досвіду роботи у виконанні прокурорських функцій, чотири з яких є представниками Вищої державної прокуратури, Спеціальної державної прокуратури та Вищих державних прокуратур, а один - представником базової\регіональної державної прокуратури, які обираються та звільняються Прокурорською конференцією таємним голосуванням. Конференція складається з усіх керівників державних прокуратур та всіх державних прокурорів. Засідання Прокурорської конференції може відбутися, якщо присутні принаймні дві третини її членів, а рішення Прокурорської конференції приймаються більшістю голосів членів, присутніх на засіданні. Якщо є кілька кандидатів з однаковою кількістю голосів, на підставі яких вони можуть брати участь у другому турі голосування, складається список цих кандидатів і голосування повторюється, причому від однієї державної прокуратури може бути призначено лише одного кандидата. Конференція обирає членів Ради серед кандидатів, висунутих засіданнями прокуратур, які мають право висувати кандидатів (від кожної прокуратури максимум два кандидати). Список з восьми (на основі кількості висунутих кандидатур) кандидатів готує Виборча комісія. Якщо після отримання первинних пропозицій від прокуратур є більше чотирьох кандидатів з однаковою кількістю первинних пропозицій, Виборча комісія складає список, до якого входять усі кандидати з найбільшою або однаковою кількістю первинних пропозицій.

Виборча комісія має голову та двох членів, які мають своїх заступників. Члени Комісії не можуть бути кандидатами у члени Прокурорської ради. Розширена сесія Генеральної державної прокуратури обирає голову, членів Виборчої комісії та їх заступників з числа державних прокурорів за пропозицією сесії державних прокурорів усіх державних прокуратур.

Членом Прокурорської ради з числа державних прокурорів не може бути: подружній або позашлюбний партнер, партнер в одностатевому співжитті або родич члена Парламенту, члена Уряду та Президента Чорногорії, або особа, обрана чи призначена Парламентом, Президентом Чорногорії або Урядом, у прямій лінії незалежно від ступеня споріднення, у бічній лінії до другого ступеня споріднення або у спорідненості по шлюбу до першого ступеня.

Державний прокурор, який отримав незадовільну оцінку, або державний прокурор, на якого було накладено дисциплінарне стягнення, не може бути обраний на посаду члена Прокурорської ради з числа державних прокурорів.

Склад Прокурорської ради оголошується Президентом парламенту.

2) Видатні юристи:

Особа, яка має не менше 40 років та 15 років стажу роботи суддею, державним прокурором, адвокатом, нотаріусом, судовим приставом, професором юридичних наук або виконувала інші юридичні функції у сфері кримінального, адміністративного та цивільного права, відрізняється професійною компетентністю та має добру особисту та професійну репутацію і не була засуджена за кримінальні правопорушення, які роблять державних прокурорів негідними виконання обов'язків прокуратури відповідно до цього закону, може бути призначена членом Прокурорської ради з числа видатних юристів.

- **два видатних юриста , які не є адвокатами**, обираються та звільняються Парламентом Чорногорії за пропозицією компетентного робочого органу Парламенту на підставі публічного оголошення .

- **один видатний юрист з числа адвокатів**, який має щонайменше п'ять років досвіду роботи юристом і який обирається та звільняється Асамблеєю за пропозицією Асоціації адвокатів Чорногорії на підставі публічного конкурсу, оголошеного Асоціацією адвокатів Чорногорії. Компетентний робочий орган парламенту після співбесіди з кандидатом подає до парламенту пропозицію про обрання члена Прокурорської ради з числа представників адвокатів із поясненням та звітом про співбесіду з кандидатом.

- **один представник державного адміністративного органу, відповідального за судові справи** (Міністерство юстиції), призначений міністром юстиції з числа співробітників Міністерства юстиції;

- **один видатний юрист з числа представників неурядових організацій** у сфері верховенства права, роботи Державної прокуратури або боротьби з корупцією та організованою злочинністю, який не є адвокатом, призначений неурядовими організаціями, що відповідають вимогам, передбаченим цим законом²⁰², який обирається та звільняється Парламентом. Член Прокурорської ради з числа

²⁰² Стаття 26b: Неурядова організація може висунути кандидата на посаду члена Прокурорської ради з числа представників неурядових організацій, якщо вона відповідає таким критеріям: 1) вона була зареєстрована в компетентному державному адміністративному органі принаймні за три роки до опублікування публічного оголошення про прийом кандидатур на посаду члена Прокурорської ради з числа представників неурядових організацій; 2) має в установчому акті та статуті як основні цілі та напрями діяльності питання у сферах, передбачених статтею 18, пунктом 3, підпунктом 4 цього Закону, та безперервно працювала в цій сфері протягом попередніх трьох років; 3) протягом попередніх трьох років, до опублікування публічного оголошення про прийом кандидатур на посаду члена Прокурорської ради, вона реалізувала проекти у сфері, зазначеній у статті 18, пункт 3, підпункт 4 цього закону. Особа, зазначена в пункті 1 цієї статті, може висунути одну кандидатуру на посаду члена Прокурорської ради. Незважаючи на частину 2 цієї статті, неурядова організація може запропонувати двох кандидатів, якщо вона відповідає таким критеріям: 1) вона була зареєстрована в компетентному державному адміністративному органі принаймні за десять років до опублікування публічного оголошення про прийом кандидатур на посаду члена Прокурорської ради з числа представників неурядових організацій; 2) має в установчому акті та статуті як основні цілі та напрями діяльності питання у сферах, передбачених статтею 18, пунктом 3, підпунктом 4 цього закону, та безперервно працювала в цій сфері протягом попередніх десяти років; 3) протягом попередніх п'яти років до опублікування публічного оголошення про прийом кандидатур на посаду члена Прокурорської ради вона реалізувала проекти у сфері, зазначеній у статті 18, пункт 3, підпункт 4 цього закону. Пропозиція кандидата на членство в Прокурорській раді від представників неурядових організацій повинна містити: ім'я та прізвище, адресу та коротку біографію запропонованого кандидата і повинна бути підписана та засвідчена відповідальною особою в неурядовій організації, яка подала пропозицію.

представників неурядових організацій пропонується на підставі публічного оголошення, опублікованого компетентним робочим органом парламенту.

Членом Прокурорської ради з числа видатних юристів не може бути:

- 1) подружжям або позашлюбним партнером, партнером в одностатевому співжитті або родичем члена парламенту, члена уряду або президента Чорногорії, або особою, обраною або призначеною парламентом, президентом Чорногорії або урядом у прямій лінії незалежно від ступеня споріднення, у бічній лінії до другого ступеня споріднення або у спорідненості по шлюбу до першого ступеня;
- 2) посадовою особою політичних партій (президентами, членами президії, їх заступниками, членами виконавчих або головних комітетів) або особою, яка була безпосередньо обрана на виборах або обіймала посаду члена уряду, депутата або радника протягом останніх п'яти років;
- 3) особа, яка протягом останніх восьми років обіймала посаду судді або прокурора.

31. Які критерії придатності для кандидатів до органів самоврядування? Які органи оцінюють відповідність і як?

Див. відповіді на питання 30. Воно охоплює всі необхідні моменти.

32. Як з часом функціонувала процедура відбору членів органів самоврядування та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінювали міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Проблеми, що виникли в попередній період щодо виборів членів Ради, були пов'язані з двома взаємопов'язаними питаннями:

- Склад: а саме, частка членів, обраних парламентами (включаючи як членів-непрофесіоналів, міністра, так і Верховного прокурора), та тих, кого обирали їхні колеги, і
- кваліфікована більшість, необхідна для обрання тих членів, які повинні бути обрані в парламенті.

Переважання членів, обраних парламентом, у поєднанні з високим порогом кваліфікованої більшості викликає два види занепокоєння:

- Ризик політичного впливу
- Можливість блокування роботи Ради, якщо неможливо досягти необхідної більшості для обрання членів-непрофесіоналів у парламенті.

1. Як вже зазначалося в розділі, присвяченому виборам Генерального прокурора, необхідна **кваліфікована більшість** для обрання члена Ради в поєднанні з відсутністю механізму виходу з глухого кута може призвести до блокування роботи Ради.

Зокрема, відповідно до статей 82 та 91 Конституції, рішення про обрання чотирьох членів Прокурорської ради (видатних юристів) приймається парламентом (у першому голосуванні двома третинами голосів, а в другому голосуванні трьома п'ятими голосів усіх депутатів).

Те, що така конструкція механізму обрання та звільнення може призвести до повної блокади, було доведено в минулому, коли судова система Чорногорії була «заблокована» на чотирирічний період (2019-2024 рр.). Після набрання чинності поправками до Закону про Державну прокуратуру від травня 2021 року, у червні 2021 року було розпочато процедуру призначення нової Прокурорської ради. У серпні 2021 року спікер парламенту оголосив про створення нової Прокурорської ради, яка функціонувала в неповному складі до призначення членів-непрофесіоналів, яке було відкладено в парламенті через боротьбу за досягнення необхідної більшості.

2. Однак поправки до Закону про Державну прокуратуру від травня 2021 року, які набули чинності в червні 2021 року, не повністю врахували рекомендації Венеціанської комісії щодо **ризиків політизації** Прокурорської ради. Зокрема, поправки 2021 року були спробою відповісти на міжнародну критику шляхом вирішення проблеми політизації та запровадження запобіжних заходів. Основні нововведення включали: правила несумісності членів-непрофесіоналів (відсутність останніх політичних функцій або родинних зв'язків із високопосадовцями) та введення члена, номінованого НУО, з підтвердженням досвідом у сфері верховенства права, що розглядалося як спосіб підвищення плюралізму та обмеження домінування парламенту.

Однак реформа одночасно зменшила кількість прокурорів, обраних їхніми колегами, з п'яти до чотирьох, що означало, що прокурори більше не мали більшості. Це суперечило стандарту КРЕП, який наполягає на прокурорській більшості для гарантування незалежності та професійної компетентності в органах самоврядування.

Венеціанська комісія (CDL(2021)016 & CDL-PI(2021)08) привітала участь НУО та правила несумісності як позитивні нововведення, але висловила занепокоєння тим, що зменшення частки прокурорів послабило незалежність, змістивши баланс на користь зовнішніх акторів. Венеціанська комісія вважала це більш прагматичним і специфічним для країни, зазначивши, що політичне середовище Чорногорії вимагало обмеження домінування парламенту. Водночас вона наголосила, що відсутність чіткої більшості прокурорів залишається в суперечності з європейськими стандартами. Таким чином, хоча деякі ризики політичного захоплення були пом'якшені, реформа створила новий структурний дисбаланс: недостатню вагу прокурорів у власному управлінні.

Останні реформи 2024 року знову реорганізували Прокурорську раду, щоб забезпечити більшість прокурорів. Зараз до складу Ради входять: Генеральний державний прокурор *ex officio*; п'ять прокурорів, обраних своїми колегами; три «видатні юристи», двоє з яких обрані парламентом, а один – Асоціацією адвокатів; один юрист, номінований НУО, що є продовженням плюралістичної моделі, запровадженої у 2021 році, та один представник Міністерства юстиції. Ця реформа відображає баланс між самоврядуванням прокуратури та зовнішнім наглядом (Венеціанська комісія, CDL-PI(2024)012).

33. Надати вичерпний перелік повноважень органів самоврядування щодо:

- початкового відбору прокурорів,
- переведення прокурорів (у тому числі на посади вищого рівня),
- відбору кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора),
- дисциплінарних функцій,
- участі у відборі Генерального прокурора,
- Участь у достроковому звільненні Генерального прокурора.

Повноваження Прокурорської ради регулюються статтею 136 Конституції та Законом про Державну прокуратуру (стаття 37), і в частині, що стосується даного питання, вона має повноваження щодо виконання таких завдань:

- встановлення кількості державних прокурорів;
- призначення та звільнення державних прокурорів;
- призначення та звільнення керівників державних прокуратур;
- складання пропозиції щодо призначення та звільнення Генерального державного прокурора;
- прийняття рішень щодо дисциплінарної відповідальності державних прокурорів та керівників державних прокуратур;
- розгляд скарг на діяльність державних прокурорів та керівників державних прокуратур і прийняття рішень щодо будь-яких загроз їх незалежності;
- розгляд скарг на роботу державних прокурорів та керівників державних прокуратур щодо законності їхньої діяльності;
- створення Комісії з оцінки діяльності державних прокурорів;
- призначення дисциплінарної комісії;
- призначення дисциплінарного позивача та його/її заступника;

34. Чи мають органи самоуправління прокуратури офіційні процедури (поза законодавством) та/або м'які інструменти (керівні принципи, методології, найкращі практики), які структурують виконання повноважень, перелічених вище в пункті 33? Якщо так, перелічіть та коротко опишіть їх, вказавши, хто їх прийняв і з якою метою.

Так. Такий підхід є частиною західнобалканських правових традицій. А саме, коли необхідно детально регулювати якусь процедуру, закон передбачає: «правила та процедура щодо цього/того регулюються правилами, що встановлюють: назву органу, наприклад, міністра, ради тощо».

Те саме застосовується і в даному випадку, тому Прокурорська рада прийняла, серед іншого, такі акти на підставі своїх повноважень, передбачених Законом про Державну прокуратуру:

- Регламент Ради
- Положення про внутрішню організацію та систематизацію Секретаріату Ради
- Правила оцінки роботи прокурорів
- Положення про процедуру державних закупівель
- Положення про анонімізацію документів

Рада також впроваджує Кодекс етики, прийнятий Прокурорською конференцією. Конференція складається з усіх керівників державних прокуратур та всіх державних прокурорів.

Крім того, у випадках, коли в законі немає правових підстав для прийняття підзаконного акту, існує можливість прийняти, наприклад, керівні принципи або методологію. Так, Прокурорська рада має, наприклад:

- Керівні принципи проведення співбесід з кандидатами
- Методику підготовки звітів

Також на веб-сайті Ради можна знайти консультативні висновки КРЕП у вигляді м'яких правових/інтерпретаційних інструментів.

35. Чи допомагають інші установи органам самоврядування у виконанні повноважень, перелічених у пункті 33? Якщо так, перелічіть їх та поясніть їхній статус, відносини з органами самоврядування та прокуратурою, а також їхню роль.

- 1) Так, стосовно **бюджету**. А саме, відповідно до ст. 179 Закону, фінансові ресурси для роботи Державної прокуратури та Ради прокурорів передбачені в окремому розділі бюджету Чорногорії. Рада прокурорів пропонує розподіл річного бюджету для роботи кожної Державної прокуратури та Ради прокурорів окремо. Рада подає проект річного бюджету до Уряду Чорногорії. Голова Ради має право брати участь у роботі сесії Асамблеї, на якій обговорюється проект бюджету на роботу Державної прокуратури та Ради прокурорів.
- 2) Крім того, підготовка та прийняття **Правил внутрішнього функціонування державної прокуратури** розподілені між Радою та Міністерством. А саме, Правила видаються Міністерством юстиції за попередньо отриманою думкою Ради прокурорів.
- 3) Процес **підготовки проектів, що фінансуються донорами**, зазвичай є спільним завданням Ради та Міністерства, але детальний розподіл повноважень залежить від характеру та обсягу проекту, а також від процедур, що застосовуються з боку донора.
- 4) **Процеси вступу до ЄС**: Переговорна група з питань глави 23 очолюється Міністерством юстиції, але Рада та всі відповідні судові органи беруть участь у її роботі.
- 5) **Планування політики та законодавство**: Ці процеси в першу чергу очолює Міністерство юстиції, але всі відповідні судові органи беруть активну участь у роботі через членство в робочих групах, а також через надання офіційних висновків щодо всіх законопроектів та програмних документів (стратегій, планів дій тощо).
- 6) **ІКТ-система (система інформаційних та комунікаційних технологій) в прокуратурі**: Рада контролює використання, функціональність та уніфікованість Судової інформаційної системи в частині, що стосується Державної прокуратури, тоді як Міністерство юстиції відповідає за: завдання, пов'язані з: централізоване управління та планування розвитку єдиної інформаційної системи судової влади (далі – ICCB), що складається з: підсистеми Міністерства, підсистеми судів, підсистеми прокуратури та підсистеми Адміністрації виконання кримінальних санкцій, у взаємодії з компетентними ІКТ-відділами/службами судових органів; підготовки нових та впровадження існуючих стратегічних документів з метою створення ICCB; планування централізованого бюджету для реалізації планів дій стратегічних документів, пов'язаних з сегментом ІКТ судової влади; забезпечення умов для постійного планового вдосконалення та уніфікованого розвитку всіх підсистем ICCB та їх взаємодії тощо.

36. Чи мають органи самоуправління прокуратури окреме фінансування та секретаріат, укомплектований персоналом, який не належить до прокуратури?

Так, вони мають власний бюджет та секретаріат, до складу якого входять 34 державні службовці, що спеціалізуються в різних галузях (HR, фінанси, IT, державні закупівлі, комунікації, нормативно-правові питання тощо).

37. Хто затверджує структуру секретаріату та відбирає його персонал? З яких підрозділів складається секретаріат і які їхні функції?

Відповідно до статті 167 Закону про Державу («Офіційний вісник Чорногорії», Офіційний вісник Чорногорії, № 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20, 59/21 та 54/24)), Секретаріат Ради прокурорів (далі – Секретаріат) було створено для професійного виконання професійних, фінансових, адміністративних, ІТ, аналітичних та інших завдань Ради прокурорів та справ, що становлять спільний інтерес для всіх державних прокуратур.

Структура організаційних підрозділів, чисельність та кваліфікація персоналу регулюються Правилами внутрішньої організації та систематизації Секретаріату Ради, прийнятими самою Радою.

Отже, на підставі статті 171 пункту 2 Закону про державне обвинувачення («Офіційний вісник Чорногорії», номер 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20, 59/21 та 54/24), за пропозицією секретаря Секретаріату Ради прокурорів 20 грудня 2024 року Рада прокурорів прийняла Правила внутрішньої організації та систематизації Секретаріату Ради прокурорів, які набрали чинності 30 грудня 2024 року.

У Секретаріаті Ради прокурорів, відповідно до вищезазначеного Положення, передбачено 5 організаційних підрозділів із 34 працівниками, а саме:

1. Відділ професійної підтримки роботи Прокурорської ради, до компетенції якого належать:

- підготовка порядку денного засідань Ради відповідно до вказівок Голови Ради;
- підготовка матеріалів для засідань Ради;
- розповсюдження запрошень та матеріалів серед членів Ради;
- участь у розробці та підготовці проектів рішень Ради;
- реалізація висновків та рішень Ради;
- забезпечення підтримки роботи всіх комітетів та робочих органів Ради;
- забезпечення підтримки роботи Комісії з етики та Конференції державних прокурорів;
- процедура визначення пропозиції щодо обрання та звільнення вищого державного прокурора;
- процедура відбору та звільнення державних прокурорів і керівників державних прокуратур та припинення прокурорських функцій;
- процедура направлення державних прокурорів на роботу в іншу державну прокуратуру за згодою або без згоди державних прокурорів;
- порядок переведення державних прокурорів до іншого органу;
- процедура оцінювання державних прокурорів та керівників державних прокуратур;
- порядок розгляду скарг на діяльність державних прокурорів та керівників державних прокуратур щодо законності їх діяльності, а також скарг державних прокурорів та керівників державних прокуратур, пов'язаних із загрози їх незалежності;
- порядок дисциплінарної відповідальності державних прокурорів та керівників державних прокуратур;
- порядок тимчасового відсторонення державних прокурорів та керівників державних прокуратур від виконання обов'язків;
- несумісність посад та функціональний імунітет;
- ведення обліку даних про державних прокурорів та керівників державних прокуратур;

- завдання, пов'язані з видачею службових посвідчень державним прокурорам і керівникам державних прокуратур
 - прокуратур, а також ведення обліку виданих службових посвідчень;
 - підготовка статистичних звітів про роботу Ради прокурорів та інших відповідних статистичних звітів, пов'язаних з роботою державних прокуратур
 - співпраця Ради прокурорів з іншими державними органами та представниками ЗМІ;
 - організація та прийом іноземних і вітчизняних делегацій;
 - інформування громадськості про питання, що мають важливе значення для роботи Ради прокурорів;
 - моніторинг публічної інформації про роботу Ради прокурорів.
- Цей відділ виконує інші завдання, пов'язані з виконанням зобов'язань, що випливають з процедури європейської інтеграції та міжнародного співробітництва, а саме:
- моніторинг та участь у підготовці документів, пов'язаних з процесом вступу до Європейського Союзу, які становлять інтерес для Ради прокурорів та державних прокуратур,
 - участь у роботі робочих груп з реалізації стратегічних документів та планів дій;
 - підготовка, виконання та звітування про зобов'язання, що випливають з членства в міжнародних проектах;
 - підготовка інформації, що має важливе значення для Ради прокурорів та державних прокуратур, пов'язаної з участю в роботі міжнародних організацій.

2. Служба інформаційно-комунікаційних технологій та мультимедіа відповідає за:

- встановлення та обслуговування комп'ютерного обладнання в Секретаріаті Ради прокурорів та державних прокуратур;
- підготовкою та презентацією аудіо-відеоматеріалів;
- надання підтримки користувачам у застосуванні програмних рішень;
- оновлення веб-порталу Секретаріату та Ради прокурорів;
- розвиток інформаційної безпеки в Секретаріаті та Раді прокурорів;
- підготовка документів відповідно до стандарту **MEST ISO** через IEC 27001;
- співпраця з інформаційною службою **Вищої** державної прокуратури відповідно до керівних принципів, програм та методів цієї служби

3. Служба загальних та кадрових питань відповідає за виконання таких завдань:

- завдання, важливі для організації роботи Секретаріату;
- ведення всієї документації у сфері трудових відносин та співпраця з Адміністрацією з питань людських ресурсів у зв'язку з рекламою, навчанням та управлінням СКЕ, тобто HRMIS;
- підготовка індивідуальних актів щодо реалізації прав з трудових відносин;
- загальні офісні, друкарські, технічні та інші допоміжні роботи;
- прийом та сортування пошти, скарг, заяв та інших подань;
- ведення реєстрів, довідників та записів у Секретаріаті;
- адміністративний потік документів від моменту їх отримання в Секретаріаті до відправлення;
- надання повідомлень зацікавленим сторонам з офіційних записів;
- архівні справи;
- доставка запрошень та рішень Ради прокурорів;
- прийом скарг, заяв та інших документів;
- обробка запитів на вільний доступ до інформації.

4. Служба бухгалтерського обліку та фінансів відповідає за виконання таких завдань:

- підготовка бюджетних пропозицій для роботи кожної державної прокуратури, особливо Ради прокурорів;
- аналітично-фінансові питання моніторингу фінансування;
- щомісячні огляди діяльності;
- аналіз реалізації інвестиційних коштів;
- аналіз витрат на обладнання;
- підготовка періодичних розрахунків та підсумкових звітів;
- складання фінансового плану;
- своєчасне та цільове використання коштів на цілі, передбачені в бюджеті фінансового плану;
- проведення інвентаризаційних робіт;
- ведення бухгалтерського обліку бюджетних та позабюджетних операцій;
- ліквідаційна діяльність;
- моніторинг фінансових операцій;
- оплата витрат на кримінальне провадження;
- розрахунок та виплата гонорарів свідкам, експертам, перекладачам та адвокатам;
- компенсація витрат на споживчі товари всіх прокуратур;
- підготовка проекту необхідних коштів для державних прокуратур та Ради прокурорів;
- ведення бухгалтерських книг;
- обробка записів про всі витрати;
- виконання бухгалтерських доручень Голови Ради прокурорів;
- інші бухгалтерські та ліквідаційні завдання;
- розрахунок заробітної плати для співробітників Секретаріату та контроль розрахунку заробітної плати для всіх державних службовців прокуратури;
- моніторинг фінансової реалізації укладених договорів про державні закупівлі на основі бухгалтерської документації.

5. Служба державних закупівель:

- моніторинг та застосування правових норм у сфері державних закупівель;
- підготовка тексту рішення про початок процедури державних закупівель, заява про відсутність конфлікту інтересів та тендерної документації;
- управління процедурами державних закупівель відповідно до законодавства та підзаконних актів;
- підготовка договорів державних закупівель,
- видача зацікавленим суб'єктам господарювання частини тендерної документації, що містить секретні дані відповідно до законодавства,
- підготовка плану та змін і доповнень до плану державних закупівель;
- доступ, оприлюднення та подання до Європейської судової мережі (EJN) процедур державних закупівель на бланках, встановлених Міністерством;
- підготовка звітів про процедури державних закупівель,
- ведення документації щодо державних закупівель,
- виконання адміністративних завдань, пов'язаних із реалізацією процедур державних закупівель,
- здійснення закупівель канцелярських та інших матеріалів, ведення обліку потреб та витрат, управління електронними звітами щодо контрактів на державні закупівлі та моніторинг виконання цих контрактів,

- та інші завдання відповідно до Закону про державні закупівлі та підзаконних актів.

38. Чи мають органи самоврядування підрозділ, відповідальний за взаємодію з парламентом, урядом або президентом? Якщо так, коротко опишіть його роль і функції.

Ні. Президент Ради уповноважений представляти Раду і підписує всі рішення, прийняті Радою.

VIII. Звіт про країну – Сербія (Міліца Колакович-Бойович)

A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування

1. Коротко опишіть конституційний статус прокуратури та її ключові елементи (її місце в системі державних органів, функції, характер посади та роль Генерального прокурора, роль органів самоврядування прокуратури тощо). Якщо конституційні положення є обмеженими, опишіть ці аспекти на основі ключових законодавчих актів.

Конституція Сербії 2006 року, із змінами, внесеними у 2022 році, встановлює прокуратуру як автономний державний орган *sui generis*, відмінний як від виконавчої, так і від судової влади. Конституція регулює діяльність прокуратури в окремому розділі (статті 155–161). Її конституційна роль полягає в притягненні до відповідальності осіб, які вчинили кримінальні правопорушення та інші карані діяння, порушенні та проведенні кримінального провадження в компетентному суді, а також вживанні правових заходів для захисту суспільних інтересів та забезпечення законності. Таким чином, прокуратура є центральним гарантом законності та одним із стовпів верховенства права.

Верховний прокурор є головою прокуратури. Призначений Національною Асамблеєю за пропозицією Вищої прокурорської ради (ст. 158 Конституції, із змінами, внесеними у 2022 році), Генеральний прокурор відіграє ключову роль у забезпеченні автономії та єдиноманітності прокурорської практики в усій країні (ст. 31 Закону про прокуратуру, Офіційний вісник РС, № 10/2023).

Конституція (ст. 162) та Закон про державне обвинувачення встановлюють **Вищу раду прокуратури (ВРП)** як орган самоврядування прокуратури. Рада має завдання захищати автономію, контролювати наймання, просування по службі, переведення та дисциплінарну відповідальність прокурорів. Вона складається з прокурорів, обраних їхніми колегами, видатних експертів у галузі права та членів за посадою, що забезпечує баланс між професійною незалежністю та зовнішнім контролем. Конституція Сербії чітко визначає склад та порядок обрання Ради, відображаючи рекомендації Венеціанської комісії про те, що фундаментальні гарантії незалежності прокуратури повинні бути закріплені на конституційному рівні.

Хоча Конституція визначає загальні рамки, **Закон про державне обвинувачення (2023)** та **Закон про Вищу раду прокуратури (2023)** детально регулюють внутрішню організацію системи прокуратури. Це включає ієрархічну структуру (республіканські, апеляційні, вищі та базові прокуратури), повноваження та оцінку прокурорів, дисциплінарні провадження та гарантії функціональної незалежності окремих прокурорів у роботі над справами.

2. Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхні основні сфери компетенції та періоди їх створення та реформування.

Конституційна та інституційна структура Вищої прокурорської ради в Сербії зазнала значних змін протягом останніх двох десятиліть. **Конституція 2006 року** офіційно запровадила **Державну прокурорську раду** як орган самоврядування прокуратури. Її структура значною мірою віддзеркалювала структуру Вищої судової ради, як за повноваженнями, так і за складом. Державній прокурорській раді було доручено захищати автономію державних прокурорів, приймати рішення про призначення, підвищення, переведення та дисциплінарні провадження. Однак на практиці домінуючу роль у призначенні залишав парламент, що підривало незалежність Ради та піддавало прокурорську систему політичному впливу.

Ця інституційна архітектура була кардинально реструктуризована завдяки **конституційним поправкам 2022 року**, прийнятим у рамках програми судової реформи Сербії в рамках переговорів про вступ до ЄС. Поправки не тільки **змінити назву Державної прокурорської ради на Вищу прокурорську раду**, але й переглянули її **склад і повноваження**. Склад ради був переглянутий з метою зменшення політичного домінування шляхом збільшення частки видатних фахівців у галузі права та обмеження ролі політичних інституцій (Національних зборів).

Впровадження цих конституційних змін було забезпечено **Законом про державне обвинувачення 2023 року та Законом про Вищу прокурорську раду**, які ввели в дію нову структуру. Таким чином, Вища прокурорська рада стала **центральним самоврядним органом** прокуратури, відповідальним за захист її автономії та забезпечення прозорого, заснованого на заслугах управління кар'єрою прокурорів.

Відповідно до статті 17 Закону про Вищу раду прокуратури (Офіційний вісник № 10/2023), цей орган має дуже широкі повноваження. До них належать подання Національній асамблеї пропозицій щодо обрання та звільнення з посади Генерального прокурора, а також призначення та звільнення прокурорів і прокурорів керівників. Вона приймає рішення про переведення, постійні переведення та тимчасові призначення, оцінює результати роботи прокурорів та визначає їхню кількість у кожній прокуратурі. Рада також має повноваження вирішувати конфлікти, пов'язані із загальними інструкціями, заміщенням та делегуванням повноважень, призначати дисциплінарних прокурорів та комісії, а також виносити рішення у дисциплінарних справах. Крім того, вона приймає Кодекс етики, приймає рішення у випадках надмірного впливу, затверджує та контролює програми початкової та безперервної підготовки прокурорів. Її повноваження поширюються на бюджетне планування та нагляд, видачу внутрішніх актів, збір статистичних даних та підготовку стратегічних планів управління людськими, фінансовими та матеріальними ресурсами прокуратури. Рада також підтримує прозорість, публічно звітуючи про свою роботу та співпрацюючи з міжнародними партнерами.

Ця еволюція свідчить про перехід від органу, який спочатку був побудований за зразком судового самоврядування, але сильно обмежувався впливом парламенту, до реформованої інституції, яка прагне відповідати європейським стандартам незалежності прокуратури. Реформа складу та повноважень Ради відображає зусилля Сербії щодо приведення її діяльності у відповідність до **рекомендацій Венеціанської комісії**²⁰³ та вимог **розділу 23 переговорів про вступ до ЄС**, що ставить Вищу раду прокуратури в центр управління та політики прокуратури в Сербії.

²⁰³ CDL-AD(2007)004 Висновок щодо Конституції Сербії, прийнятий Комісією на її^{70-й} пленарній сесії, Венеція, 17-18 березня 2007 року; CDL-AD(2021)048 Термінова думка щодо переглянутого проекту конституційних поправок щодо судової влади, схвалена Венеційською комісією на її^{129-й} пленарній сесії, Венеція та онлайн, 10-11 грудня 2021 року; CDL-AD(2022)042

3. Опишіть причини створення та реформування органів самоврядування прокуратури, а також те, як результати були оцінені міжнародними інституціями, насамперед Радою Європи та ЄС.

Створення та реформа органів самоврядування прокуратури Сербії були зумовлені як внутрішніми потребами реформування, так і послідовними рекомендаціями міжнародних інституцій.

Конституція 2006 року запровадила *Державну раду прокурорів* як орган, покликаний забезпечувати автономію прокуратури та відображати повноваження Вищої судової ради. До її складу входили Генеральний прокурор як голова *за посадою*, шість прокурорів, обраних своїми колегами, один професор права, один представник Асоціації адвокатів та члени, обрані Національною асамблеєю, включаючи представника парламенту та міністра юстиції. Однак така структура викликала занепокоєння щодо ступеня політичного впливу, зокрема через представництво парламенту та уряду, а також щодо концентрації влади в руках Генерального прокурора як гол

урорську раду сутови.

Конституційні поправки 2022 року та прийняття Закону про Вищу проктево змінили як склад, так і повноваження цього органу. Рада була перейменована на *Вищу прокурорську раду*, а її структура була скоригована з метою зменшення прямого політичного впливу. Представник парламенту був виключений, що зменшило кількість членів *ex officio*. Однак було введено чотирьох «видатних юристів», обраних Національною асамблеєю, які замінили попередню комбінацію професора права та представника адвокатури. Водночас кількість обраних прокурорів було скорочено з шести до п'яти. Іншою ключовою зміною стало те, що Верховний прокурор більше не був головою Ради, що вирішило давню проблему надмірної концентрації влади.

Конституційні поправки 2022 року та Закон про Вищу раду прокуратури не тільки переглянули склад органу самоврядування прокуратури, але й запровадили нові процедурні гарантії для підвищення легітимності та зменшення політичного впливу. Важливим нововведенням є обрання чотирьох *видатних юристів*, які тепер входять до складу Вищої прокурорської ради. Ці члени повинні мати щонайменше десять років професійного юридичного досвіду і обираються з короткого списку восьми кандидатів, запропонованих компетентним парламентським комітетом після відкритого конкурсу. Важливо, що для їх обрання необхідна **дво третина голосів у Національній асамблеї**, що має на меті забезпечити широкий політичний консенсус і запобігти домінуванню однієї правлячої більшості (ст. 163 Конституції).

Не менш важливим є **механізм подолання ситуації блокування**, який застосовується, якщо Асамблея не може обрати всіх чотирьох членів у встановлений законом строк. У таких випадках відповідальність переходить до спеціальної комісії, до складу якої входять Голова Національної Асамблеї, Голова Конституційного Суду, Голова Верховного Суду, Генеральний прокурор та Омбудсмен. Ця комісія здійснює вибір більшістю голосів серед усіх кандидатів, які відповідають критеріям придатності. Впровадження цього механізму було схвалено Венеційською комісією як запобіжний захід проти інституційного паралічу та як інструмент, що гарантує повне формування Ради навіть у умовах сильної політичної поляризації.

Висновок щодо двох проектів законів про впровадження конституційних поправок щодо прокуратури, прийнятий Венеційською комісією на її^{133-й} пленарній сесії, Венеція, 16-17 грудня 2022 року.

Венеціанська комісія у своїй думці 2021 року «²⁰⁴» (Оцінка правової та інституційної структури Ради суддів Сербії) привітала кілька з цих змін, зокрема усунення Генерального прокурора з посади голови та зменшення кількості членів *ex officio*, що було визнано кроками до більшої незалежності. Водночас Комісія зазначила, що сербські органи влади повинні переглянути питання про те, чи повинен міністр юстиції залишатися членом Ради, оскільки це все ще залишає можливість впливу виконавчої влади. Хоча введення чотирьох видатних юристів було сприйнято як розширення зовнішніх перспектив, це також змінило баланс, зменшивши кількість безпосередньо представлених прокурорів, що викликало занепокоєння щодо ваги професійного самоврядування.

Європейський Союз у своїх звітах про розширення підтримав висновки Венеціанської комісії. Він визнав реформи 2022 року значним кроком у напрямку деполітизації, але наголосив, що довіра до них залежатиме від прозорості їхнього впровадження, зокрема в питаннях призначення, дисциплінарних рішень та запобігання надмірному впливу.

Реформи 2022 року стали поворотним моментом для самоуправління прокуратури Сербії. Завдяки зменшенню політичної присутності, перегляду складу та посиленню повноважень Вища рада прокуратури наблизилася до європейських стандартів. Однак, як підкреслюють міжнародні оцінки, її успіх у кінцевому підсумку буде оцінюватися на практиці: чи працює вона прозоро, незалежно та відповідно до конституційної мети забезпечення автономії прокуратури.

В. Кар'єра прокурорів

4. Які етапи процедури першого призначення на посаду прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль?

Процедура **першого призначення на посаду прокурора в Сербії** регулюється переважно *Законом про державне обвинувачення* і передбачає кілька окремих етапів, а також залучення багатьох суб'єктів із конкретними ролями. Вона починається з **публічного оголошення про прийом заяв**, яке публікується з метою забезпечення прозорості та рівного доступу до професії. Зацікавлені кандидати подають свої заяви разом із документами, що підтверджують відповідність встановленим законодавством вимогам.

Після отримання заяв **Вища прокурорська рада** проводить процес оцінки. ВПР спочатку перевіряє, чи кандидати формально відповідають встановленим законом умовам, таким як громадянство, освіта, іспит на адвоката та необхідний професійний досвід. Для кандидатів, які не закінчили Судову академію, ВПР організовує **спеціальний професійний іспит** для оцінки їхніх юридичних знань та практичних навичок, як передбачено законом. Натомість кандидати, які успішно закінчили програму початкової підготовки Судової академії, звільняються від цього іспиту, оскільки їхній підсумковий бал в Академії вважається доказом компетентності.

²⁰⁴ CDL-AD(2021)032 Висновок щодо проекту конституційних змін щодо судової влади та проекту конституційного закону про впровадження конституційних змін, прийнятий Венеціанською комісією на її 128-й пленарному засіданні, Венеція та онлайн, 15-16 жовтня 2021 року, пункт 110 (у складі ВКП зараз менше прокурорів, ніж раніше – це не рекомендується; існує різниця між ВКС та ВКП щодо включення членів за посадою – в ідеалі, дві посади членів ВКП за посадою повинні бути скасовані, а шість прокурорів повинні обиратися їхніми колегами; члени, обрані Національною асамблеєю, також не повинні мати жодних існуючих або майбутніх ієрархічних (або фактичних) підпорядкованих зв'язків з Верховним прокурором і повинні представляти інші юридичні професії).

Після оцінки компетентності та придатності Вища комісія з питань кар'єри приймає остаточне рішення про призначення прокурорів, які обіймають цю посаду вперше. На відміну від призначення на посаду Генерального прокурора, **Національна асамблея не бере участі** в цьому процесі, що відображає мету забезпечення первинних призначень прокурорів від політичного впливу та збереження професійної автономії.

5. Які критерії придатності для кандидатів, які вперше претендують на посаду прокурора, і який правовий акт їх визначає? Які органи, що беруть участь у процедурі відбору, оцінюють відповідність цим критеріям і як?

Критерії придатності для кандидатів на посаду прокурора викладені у **статтях 81–84 Закону про прокуратуру**. Вони вимагають, щоб кандидат був **громадянином Республіки Сербія**, мав **вищу юридичну освіту** та склав **іспит на адвоката**. Кандидат також повинен бути визнаний **професійно компетентним та особисто** гідним обіймати посаду прокурора. Окрім цих загальних умов, існують додаткові вимоги щодо професійного юридичного досвіду: для призначення на посаду прокурора в **базовій\регіональній прокуратурі** закон передбачає мінімум **три роки юридичної практики після складання іспиту на адвоката**.

Важливою складовою відбору є **перевірка професійної компетентності та готовності до роботи в прокуратурі**. Кандидати, які не відвідували занять **Судової академії**, повинні скласти спеціальний іспит, організований ВПР, який має на меті перевірити їхні знання матеріального та процесуального права, аналітичні здібності та готовність виконувати обов'язки прокурора. Результати цього іспиту оцінюються за шкалою від одного до п'яти. Натомість кандидати, які успішно завершили програму початкової підготовки в Судовій академії, звільняються від цього іспиту. Для них **остаточна оцінка, отримана в Академії, слугує заміною оцінки**, офіційно визнаною законом як доказ компетентності та готовності. Після цих оцінок ВПР приймає рішення про призначення.

Вища прокурорська рада є головним органом, відповідальним за оцінку відповідності критеріям придатності, як шляхом перевірки формальних вимог, так і шляхом організації або визнання відповідних оцінок професійної компетентності. Роль Судової академії є опосередкованою: вона забезпечує навчання та остаточну оцінку, яка може замінити спеціальний іспит Ради.

Система відбору кандидатів поєднує **формальні умови громадянства, освіти та юридичного досвіду з істотною оцінкою компетентності**, яка проводиться або безпосередньо Вищою радою прокуратури, або опосередковано через Судову академію. Ця система має на меті професіоналізувати перші призначення та захистити їх від політичного впливу, підкреслюючи центральну роль Ради у забезпеченні якості та незалежності прокуратури.

6. Як забезпечується гендерна рівність у процесі призначення? Чи застосовуються якісь позитивні заходи щодо жінок-кандидаток (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної заслуги)? Якщо так, то як вони реалізуються?

У процесі призначення прокурорів у Сербії **гендерна рівність не забезпечується за допомогою будь-яких конкретних позитивних заходів, таких як квоти або преференційне ставлення до жінок-кандидатів**. Натомість система ґрунтується на принципі **недискримінації**, передбаченому **статтею 85 Закону про державне обвинувачення**. Це положення прямо забороняє дискримінацію з будь-яких підстав під час відбору та призначення кандидатів на прокурорські посади.

Це означає, що кандидати-чоловіки та кандидатки-жінки формально конкурують на рівних умовах, а процес відбору повинен залишатися нейтральним щодо статі, етнічної приналежності, релігії, політичної орієнтації або будь-яких інших особистих характеристик. Однак закон не передбачає **механізмів позитивних дій**, наприклад, положень, що забезпечують відбір кандидатки-жінки у випадках рівних заслуг, або встановлених законом квот для збалансування представництва статей.

7. Опишіть обов'язкове навчання, яке необхідно пройти кандидатам, які балотуються вперше, або новопризначеним прокурорам.

Спеціальне навчання для кандидатів, які вперше балотуються, або новопризначених прокурорів у Сербії регулюється положеннями Закону про Судову академію (Офіційний вісник № 104/2009, 322/2014, 106/2015) та Закону про державне обвинувачення. Відповідно до статті 45 Закону про Судову академію, прокурори, які вперше призначаються на посади в основних прокуратурах, але раніше не пройшли програму початкової підготовки в Судовій академії, зобов'язані пройти **спеціальну програму безперервної підготовки**.

Зміст і тривалість цієї програми визначаються **Програмою радою Судової академії** з урахуванням професійного досвіду кожного кандидата. Програма розроблена з метою надання необхідних практичних навичок та знань, необхідних для ефективної роботи прокурора, з урахуванням попереднього досвіду кожної особи. Щоб новопризначені прокурори могли повністю присвятити себе навчанню, їхнє навантаження та робочий час можуть бути скорочені на **30 %** на підставі рішення Вищої судової ради або Вищої прокурорської ради.

Ця система гарантує, що всі прокурори, які призначаються вперше, незалежно від того, чи пройшли вони програму початкової підготовки Судової академії, отримують стандартизований рівень підготовки. Основна увага приділяється наданню їм компетенцій, необхідних для самостійного ведення справ, а також поглибленню їхнього розуміння прокурорської етики, процесуальних правил та практики управління справами. Такий підхід відображає прагнення Сербії гармонізувати підготовку прокурорів з європейськими стандартами професійного розвитку та судової незалежності.

8. Як з часом функціонувала процедура першого призначення та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Процедура першого призначення прокурорів у Сербії зазнала істотних змін після прийняття **Конституції 2006 року**. За цією системою **Державна прокурорська рада** відігравала роль відбору кандидатів, але остаточне рішення про призначення приймав **парламент**. Спочатку прокурорів призначали на **трирічний випробувальний термін**, після чого Державна прокурорська рада мала вирішити питання про постійне призначення на основі оцінки їхньої роботи. Однак на практиці ці оцінки не проводилися, і практично всі прокурори автоматично переходили на постійну посаду, що викликало занепокоєння щодо надійності системи, заснованої на заслугах.²⁰⁵

Важлива, хоча й у кінцевому підсумку невдала, реформа була запроваджена у **2011 році**, коли поправки до **Закону про Судову академію** мали на меті посилити набір на основі заслуг. Ці поправки зробили проходження програми професійної підготовки Академії **загальною передумовою** для

²⁰⁵ Звіт про прогрес Сербії за 2013 рік, с. 38.

призначення суддів у судах першої інстанції та судів у справах про адміністративні правопорушення, а також заступників прокурорів у регіональних прокуратурах. Метою було встановити Судову академію як **єдиний вхідний пункт** для кар'єри в судовій та прокурорській системах, відповідно до європейських рекомендацій щодо прозорого відбору на основі заслуг. Однак у **2014 році Конституційний суд скасував це положення**, постановивши, що Академія як єдиний канал вступу суперечить Конституції. Це рішення знову відкрило доступ до посад прокурорів через паралельний шлях професійного досвіду в судах і прокуратурах, що послабило заплановану реформу і створило постійну напругу щодо цілісності стандартів найму.

Конституційні поправки 2022 року врахували кілька давніх критичних зауважень. Парламент був повністю **виключений з процедури призначення**, що усунуло центральне джерело політичного впливу. Одночасно була скасована система **трирічних випробувальних термінів**, що означає, що новопризначені прокурори тепер отримують постійне призначення відразу після відбору. Вирішальна роль у призначенні тепер належить **Вищій прокурорській раді**, яка контролює перевірку та відбір кандидатів.

Проте **подвійна система вступу** залишається: кандидати можуть отримати кваліфікацію, проходячи початкову підготовку в Судовій академії або накопичуючи достатній професійний досвід у судовій або прокурорській сфері. Міжнародні спостерігачі, зокрема Рада Європи та Європейський Союз, неодноразово наголошували, що такий дворівневий підхід створює невідповідності в стандартах і підриває роль Судової академії як центрального інституту професійної підготовки.

Міжнародні інституції оцінили ці реформи з визнанням і обережністю. **Венеціанська комісія** у своєму висновку від 2021 року привітала виключення парламенту з цього процесу та скасування випробувального терміну як ключові кроки до зміцнення незалежності. Проте вона наголосила, що збереження подвійних шляхів вступу на посаду може послабити прозорість і меритократію.²⁰⁶ Аналогічно, **Європейська комісія** відзначила прогрес у приведенні процедур призначення в Сербії у відповідність до стандартів ЄС, але наголосила, що ефективне впровадження є вирішальним для довіри.²⁰⁷

9. Які етапи процедури переведення прокурора на іншу посаду, зокрема на посаду вищого рівня? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Переведення прокурорів може відбуватися у формі переведення на постійну посаду та тимчасове переведення/направлення.

Відповідно до статті 68 Закону про прокуратуру, прокурор може бути **переведений на постійну посаду** до іншої прокуратури того ж рівня за його письмовою згодою на підставі рішення Вищої прокурорської ради.

Прокурор може бути переведений на постійній основі до іншої прокуратури того ж рівня без його згоди, якщо кількість прокурорів у прокуратурі скорочується, на підставі рішення Вищої прокурорської ради. Він/вона може оскаржити таке рішення в Конституційному суді, що виключає право на подання

²⁰⁶ CDL-AD(2021)032, параграфи 97-98.

²⁰⁷ Звіт про прогрес ЄС за 2022 рік.

конституційної скарги. Прокурор продовжує постійно виконувати функції прокурора в прокуратурі, до якої він був переведений на постійній основі.

Відповідно до статті 69 Закону про прокуратуру, прокурор може бути **тимчасово переведений**, з обґрунтованих причин, за його письмовою згодою, до іншої прокуратури того ж або безпосередньо нижчого рівня на строк до трьох років, без можливості повторного призначення до тієї ж прокуратури. Як виняток з цього правила, прокурор вищої або апеляційної прокуратури може, за його письмовою згодою, якщо він відповідає умовам, передбаченим законом для відбору до прокуратури, до якої він тимчасово відряджається, бути тимчасово відряджений до прокуратури спеціальної юрисдикції на строк не більше трьох років, без можливості повторного відрядження до тієї ж прокуратури. Рішення про тимчасове відрядження приймає Генеральний прокурор. Рішення має бути обґрунтованим.

На додаток до вищезазначеного, прокурор може бути відряджений з метою професійної роботи до Вищої прокурорської ради, міністерства, відповідального за юстицію, Судової академії та міжнародної організації у сфері юстиції. Таке направлення здійснюється за пропозицією керівника органу, тобто установи або міжнародної організації, до якої направляється прокурор, на підставі отриманої думки керівника прокуратури, в якому прокурор виконує функції прокурора, за письмовою згодою прокурора. Направлення може тривати максимум три роки, тобто максимум шість років до міжнародної організації, без можливості повторного направлення до того самого органу, установи або міжнародної організації. Рішення про направлення приймається Вищою радою прокурорів.

Процедура переведення прокурора на вищу посаду регулюється **Законом про прокуратуру** і, по суті, структурована як конкурентний процес призначення. **Вища прокурорська рада** відіграє центральну і вирішальну роль, контролюючи кожен етап процедури для забезпечення прозорості та просування на основі заслуг.

Процес починається з **опублікування ВПР публічного конкурсу** (стаття 86 Закону про державне обвинувачення). Для посади прокурора керівника конкурс повинен бути оголошений принаймні за шість місяців до закінчення терміну повноважень чинного прокурора або протягом 15 днів після дострокового припинення повноважень. Аналогічно, для державних прокурорів оголошення робиться в ті ж терміни, залежно від того, чи закінчується термін повноважень через вихід на пенсію чи з інших законних причин. Конкурс публікується в *Офіційному віснику Республіки Сербія*, у національних ЗМІ та на веб-сайті ВПР, що забезпечує його публічну видимість.

Кандидати подають свої заявки до ВПР протягом 15 днів з моменту опублікування (стаття 87). Заявка розглядається **комісією у складі трьох членів**, сформованою ВПР, яка перевіряє своєчасність, прийнятність та повноту. Заявки, визнані неприйнятними або неповними, або у випадках, коли кандидат має судимість, пов'язану з позбавленням волі на строк від шести місяців, відхиляються. Кандидати мають право оскаржити таке рішення у ВПР протягом трьох днів.

Для прийнятних заяв ВПР збирає інформацію про **досвід, компетенцію та доброчесність** кандидата (стаття 88). Дані та думки запитуються в установах, де працював кандидат. Для прокурорів ВПР отримує оцінки попередньої діяльності та обов'язкові висновки від колеги прокуратури, де працював кандидат. Для помічників прокурора необхідна офіційна оцінка роботи. Для тих, хто не обіймав прокурорську посаду, особлива увага приділяється виду юридичної роботи, яку вони виконували після складання іспиту на адвоката.

Перед прийняттям рішення ВПР проводить **співбесіди з усіма кандидатами** (стаття 89). Мета – оцінити комунікативні навички, готовність до виконання обов'язків прокурора та професійну доброчесність. Процес співбесіди та оцінювання регулюються внутрішнім актом ВПР, що забезпечує єдині критерії.

Закон чітко гарантує **публічний характер цього процесу** (стаття 90). Після завершення всіх оцінок та співбесід ВПР складає **рейтинговий список кандидатів** на основі їхнього досвіду, компетентності та доброчесності (стаття 91). Цей рейтинг публікується на веб-сайті Ради.

ВПР приймає остаточне рішення про призначення (стаття 92). Рішення має бути обґрунтованим і публікується в *Офіційному віснику Республіки Сербія*, а також на веб-сайті Ради. Це забезпечує підзвітність і дозволяє громадськості зрозуміти підстави кожного призначення або переведення.

Вища прокурорська рада керує всім процесом, від опублікування конкурсу до прийняття остаточного рішення про призначення.

10. Які критерії відбору кандидатів на переведення на вищу посаду? Які органи оцінюють відповідність цим критеріям і як?

Критерії та процедура переведення прокурора на вищу посаду в Сербії чітко визначені в **Законі про державне обвинувачення**. Центральним елементом цього процесу є **регулярна оцінка роботи прокурорів та прокурорів керівників**, яка служить офіційною підставою для переведення та просування по службі.

Відповідно до **статті 109**, прокурори оцінюються на основі **загальнодоступних, об'єктивних, єдиних та комплексних критеріїв**. Ці критерії поєднують **кількісні показники** (такі як ефективність, своєчасність та управління робочим навантаженням) з **якісними показниками** (такими як правове обґрунтування та навички прийняття рішень). Основні аспекти оцінки включають:

- професійні знання та здатність застосовувати їх на практиці,
- аналітичне мислення та вирішення проблем у юридичних питаннях,
- здатність приймати рішення в розумні терміни,
- усне та письмове висловлювання та здатність аргументувати,
- навички ведення слухань та допитів,
- організаційні та лідерські здібності в прокурорській роботі,
- готовність брати на себе додаткові завдання та обов'язки.

Ці показники гарантують, що просування на вищу посаду базується не тільки на стажі роботи, а й на підтвердженій компетентності та доброчесності.

Оцінка проводиться **кожні три роки** (стаття 111) і виражається в одній з чотирьох оцінок:

- «виконує прокурорські функції з винятковим успіхом»,
- «виконує прокурорські функції успішно»,
- «виконує прокурорські функції задовільно»,
- «виконує прокурорські функції незадовільно».

Оцінки вносяться до особової справи прокурора і можуть бути оскаржені у **Вищій раді прокурорів** протягом 15 днів з моменту отримання, що забезпечує процедурну справедливість.

Сама оцінка проводиться **комісією у складі трьох членів**, призначених Вищою радою прокуратури (стаття 112). Ця комісія складається з прокурорів вищих органів, які оцінюють роботу прокурорів нижчих рівнів. Таким чином, система запроваджує форму ієрархічного професійного нагляду, зберігаючи автономію Вищої ради прокуратури як головного органу, що приймає рішення.

ВПР відіграє вирішальну роль у цьому процесі. Вона призначає комісії з оцінки, визначає методологію та показники оцінки через свої підзаконні акти та приймає рішення щодо апеляцій. Рада також використовує ці оцінки як основу для складання рейтингів у процедурах переведення або просування по службі.

11. Як з часом функціонувала процедура переведення прокурорів та відповідні критерії? Які слабкі сторони було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Процедура переведення прокурорів та відповідні критерії в Сербії зазнали значних змін. За попередньою системою, встановленою регламентом, прийнятим у 2014 році, оцінка заступників прокурорів базувалася переважно на трьох критеріях: **своєчасність розгляду справ, досвід і успіхи в роботі**, а також **професійна відданість і співпраця**. Хоча ці критерії забезпечували базову структуру, вони значною мірою спиралися на кількісні показники, такі як рівень розкриття справ і дані про навантаження. Цей механістичний підхід критикували за те, що він не враховував складність роботи прокуратури, особливо у справах, що вимагають ґрунтовного юридичного аналізу або міжвідомчої координації.²⁰⁸

На практиці процес оцінки також включав анонімні анкети, заповнені колегами, що мали на меті відобразити якісні аспекти роботи прокурора. Однак цей метод викликав занепокоєння щодо справедливості та прозорості, як зазначила Венеціанська комісія, яка підкреслила ризик того, що анонімні оцінки можуть призвести до упереджених або несправедливих результатів. Крім того, навантаження на оцінювачів та тодішню Державну раду прокурорів ускладнювало проведення послідовних і ретельних оцінок.

Конституційні поправки 2022 року та супутні законодавчі реформи рішуче перенесли відповідальність на **Вищу прокурорську раду**. Система оцінки була розширена, щоб зробити більший акцент на **якісних критеріях**, таких як професійні знання та здатність застосовувати їх на практиці, аналітичне мислення та вирішення проблем у юридичних питаннях, усне та письмове висловлювання та здатність аргументувати, а також навички управління слуханнями та допитами. Зараз оцінювання передбачає більш глибокий аналіз окремих справ, а не покладається лише на статистичні дані. Ця зміна була схвально сприйнята як така, що більше відповідає системі, заснованій на заслугах, але також поклала важкий тягар на оціночні комісії, викликавши занепокоєння щодо затримок і нерівномірного впровадження.

²⁰⁸ CDL-AD(2009)022 Висновок щодо правил процедури щодо критеріїв та стандартів оцінки кваліфікації, компетентності та гідності кандидатів на посаду прокурора Сербії, прийнятий Венеціанською комісією на її^{79-й} пленарній сесії, Венеція, 12-13 червня 2009 р., параграфи 51-52.

Міжнародні органи моніторингу надали неоднозначні оцінки. **Венеціанська комісія** вітала перехід до якісних критеріїв, але застерегла від надмірної залежності від статистики та анонімних анкет колег, наголосивши на необхідності запобіжних заходів та структурованого обґрунтування в оцінках. **Європейський Союз** у своїх звітах наголосив, що, незважаючи на реформи, система найму, переведення та просування по службі все ще не є повністю заснованою на заслугах, підкресливши відсутність прозорості, детального обґрунтування рішень та ефективних засобів правового захисту для кандидатів.²⁰⁹

Еволюція від системи, заснованої на підзаконних актах 2014 року, до нинішньої системи, очолюваної ВПР, свідчить про прогрес у напрямку оцінки на основі заслуг, але залишається невідомим, як вона буде впроваджуватися.

12. Чи мають особи право оскаржувати рішення про відмову в призначенні або переведенні (зокрема на вищі посади)? Якщо так, то на яких підставах і які результати таких оскаржень?

Особи мають право оскаржувати рішення про відмову в призначенні або переведенні на вищі посади в прокуратурі, але механізм оскарження суворо регулюється.

Відповідно до **статті 93 Закону про державне обвинувачення**, кандидат, який не був обраний *прокурором* або *прокурором керівником*, може подати апеляцію до **Конституційного суду**. Ця апеляція повинна бути подана протягом **15 днів** з моменту опублікування рішення про призначення в *Офіційному віснику Республіки Сербія*. Важливо, що закон визначає, що це право виключає можливість подання окремої конституційної скарги, тобто апеляція є єдиним доступним правовим засобом захисту в таких випадках.

Конституційний суд зобов'язаний діяти швидко: він повинен винести рішення протягом **30 днів** з моменту закінчення строку подання апеляції. Такий короткий строк має на меті забезпечити правову визначеність та уникнути тривалих вакансій у прокуратурі.

Конституційний суд може:

1. **Відхилити апеляцію як необґрунтовану**, тим самим підтвердивши чинність рішення Вищої прокурорської ради про призначення.
2. **Задовольнити апеляцію**, у цьому випадку він скасує рішення про призначення. Таке скасування зобов'язує Вищу раду прокуратури повторити процедуру і винести нове рішення відповідно до висновків Суду.

Рішення Суду з обґрунтуванням публікується в *Офіційному віснику*, що забезпечує прозорість та громадський контроль за процесом.

Ця система забезпечує **судовий захист від дискреційних або потенційно довільних рішень** у процедурах призначення та переведення. Однак міжнародні органи моніторингу, такі як **Європейська**

²⁰⁹ Звіт про прогрес ЄС за 2024 рік, с. 5.

комісія, неодноразово наголошували, що ефективність цього захисту залежить від незалежності та спроможності Конституційного суду здійснювати справжній нагляд.²¹⁰

13. Які підстави та санкції дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які етапи дисциплінарного провадження? Які органи беруть участь у провадженні та яка їхня роль?

Відповідно до **Закону про прокуратуру**, прокурори можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності за **несумлінне виконання прокурорських обов'язків або поведінку, що не відповідає прокурорській функції** (ст. 114). До таких дій належать невиконання професійних обов'язків, порушення етичних норм або поведінка, що підриває довіру громадськості до прокуратури. Стаття 115 містить детальний перелік дисциплінарних правопорушень, починаючи від **невиконання прокурорських рішень у встановлені терміни, неподання правових засобів захисту, неодноразових затримок або пропусків судових засідань, непокори законним вказівкам, порушення неупередженості, до неналежного спілкування із засобами масової інформації або ситуацій конфлікту інтересів**. Серйозні дисциплінарні правопорушення виникають, коли такі порушення суттєво порушують роботу прокуратури, підривають довіру громадськості або коли мають місце неодноразові порушення.

Санкції варіюються залежно від тяжкості проступку (ст. 116). До них належать:

- **Догана** (за перші незначні порушення),
- **Зниження заробітної плати до 50 % на строк до одного року**,
- **Тимчасова заборона на переведення до прокуратури вищого рівня на строк до трьох років**.

У випадках **серйозних дисциплінарних проступків** ці санкції можуть бути поєднані. Крім того, якщо прокурор визнаний винним у серйозному дисциплінарному проступку, **Вища прокурорська рада** або її Дисциплінарна комісія можуть порушити провадження про звільнення з посади (ст. 117).

Закон встановлює **два ключові органи** (ст. 118):

1. **Дисциплінарний прокурор** (та його заступники) – відповідають за прийом скарг, розгляд заяв та подання пропозицій щодо дисциплінарного провадження.
2. **Дисциплінарна комісія** – орган у складі трьох членів, призначених ВПР з числа прокурорів, який розглядає справу та накладає санкції.

Обидва органи призначаються ВПР на п'ять років, що забезпечує їх підзвітність у рамках структури самоврядування прокуратури.

Дисциплінарний процес детально регламентований (ст. 119–124) і складається з декількох етапів:

1. **Ініціювання**: Скарга може бути подана будь-якою особою, або провадження може бути розпочато *ex officio* дисциплінарним прокурором.

²¹⁰ У звіті про прогрес Сербії за 2024 р. на сторінці 31 зазначено, що Конституційний суд має велику кількість незавершених справ (42 725 справ) і повинен бути реформований для підвищення ефективності.

2. **Розгляд дисциплінарним прокурором:** прокурор може відхилити скаргу як необґрунтовану або подати дисциплінарній комісії пропозицію про порушення провадження.
3. **Винесення рішення дисциплінарною комісією:** комісія проводить слухання, забезпечує права на належний судовий розгляд (право на інформування, право на відповідь, право на юридичне представництво) та вирішує, чи мало місце дисциплінарне порушення.
4. **Рішення:** Комісія може відхилити пропозицію або накладити санкції. Рішення повинні бути обґрунтованими та зафіксованими.
5. **Апеляція:** як відповідний прокурор, так і дисциплінарний прокурор можуть подати апеляцію до **Вищої прокурорської ради**, яка діє як орган другої інстанції (ст. 123). ВПР може відхилити, підтвердити або змінити рішення.
6. **Судовий перегляд:** Остаточне рішення ВПР може бути оскаржене в **адміністративному суді**, що забезпечує судовий нагляд.

Процес повинен проводитися швидко та відповідно до стандартів справедливого судочинства. Процедури, як правило, є закритими для громадськості, якщо прокурор, щодо якого проводиться розслідування, не вимагає іншого. Важливо, що дисциплінарні провадження підлягають **трирічному строку давності** (ст. 119). Остаточні дисциплінарні рішення заносяться до особової справи прокурора, але видаляються через три роки, якщо не відбулося інших правопорушень (ст. 124).

14. Як з часом функціонували підстави та процедура дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Дисциплінарна відповідальність прокурорів у Сербії регулюється вже більше десяти років, але сфера застосування та точність визначення правопорушень значно еволюціонували. Згідно з **попереднім Законом про державне обвинувачення**, дисциплінарні правопорушення були визначені в широкому розумінні і включали, в першу чергу, такі порушення, як прострочення строків прийняття прокурорських рішень, неявка на судові засідання, відмова від виконання доручених завдань, невиконання письмових інструкцій, вступ у неналежні відносини зі сторонами, надання неправдивої або неповної інформації Державній прокурорській раді, порушення неупередженості, виконання несумісних функцій, прийняття подарунків, недотримання робочого часу та нехтування обов'язковим навчанням (ст. 104, Офіційний вісник № 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012, 121/2012, 101/2013, 111/2014, 117/2014, 106/2015, 63/2016). Ці положення, хоча й охоплювали основні види неправомірної поведінки, були відносно загальними і часто залишали простір для тлумачення.

Закон 2023 року значно розширив і конкретизував перелік правопорушень. Окрім збереження багатьох початкових підстав, він запровадив нові категорії, такі як невиконання загальних вказівок Генерального прокурора, необґрунтоване затягування подання апеляцій, зловживання ієрархічними повноваженнями, необґрунтована відмова від виконання обов'язків згідно з річним графіком роботи, несанкціоноване розголошення інформації ЗМІ, невиконання рішень Вищої прокурорської ради (наприклад, обов'язкового медичного обстеження) та невиконання заходів нагляду. Включення детальних підкатегорій відображає прагнення усунути прогалини та забезпечити більш всебічну підзвітність.

Незважаючи на ці покращення, виклики залишаються. Попередні положення критикували за їхню **неоднозначність**, особливо в визначенні того, що становить «серйозні порушення» або «етичні порушення». Це створювало ризики непослідовного або вибіркового застосування. Хоча новий закон більш систематично роз'яснює та перелічує правопорушення, ще невідомо, чи ці положення будуть застосовуватися послідовно і чи запобігатимуть запобіжні заходи зловживанню дисциплінарними механізмами як інструментами тиску.

Міжнародні органи моніторингу, включаючи **ОБСЄ**²¹¹ та **Європейський Союз**, неодноразово наголошували, що нечіткість дисциплінарних стандартів може підірвати як справедливість, так і незалежність прокуратури.²¹² Зокрема, ЄС пов'язав чіткі, об'єктивні та послідовно застосовувані дисциплінарні правила з більш широкими критеріями верховенства права в переговорах про вступ Сербії до ЄС.

Реформи в дисциплінарному праві чітко демонструють тенденцію до **більшої точності та підзвітності** шляхом розширення переліку правопорушень і деталізації забороненої поведінки, а також включення необхідних процедурних гарантій, особливо щодо порушення прийнятих стандартів професійної етики.²¹³ Однак ефективність цих змін залежатиме від їх практичного впровадження. Хоча нова система виглядає більш міцною на папері, лише послідовне, прозоре та неупереджене застосування визначить, чи вдасться їй успішно збалансувати **підзвітність прокуратури та її незалежність**.

Процедура була доручена спеціалізованим органам: **дисциплінарному прокурору** (з заступниками), відповідальному за порушення справ, **дисциплінарній комісії**, яка займається розглядом справ, та **Державній прокурорській раді** (з 2022 року – **Вищій прокурорській раді**), яка має наглядові та апеляційні повноваження.

15. Які етапи процедури призначення на керівні посади в прокуратурі (крім Генерального прокурора)? До яких органів на всіх рівнях вона застосовується? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль?

Процедура призначення на керівні посади (керівників прокуратур) у прокуратурі Сербії (за винятком Генерального прокурора) відповідає процедурі призначення прокурорів, яка регулюється **Законом про прокуратуру**. Ця процедура застосовується до **прокуратур усіх рівнів – базових\регіональних, вищих, апеляційних та спеціалізованих** – у разі виникнення вакансії керівника прокуратури або прокурора.

Процес починається з опублікування **Вищою прокурорською радою** оголошення про відкритий конкурс в *Офіційному віснику Республіки Сербія*, в загальнонаціональних ЗМІ та на її веб-сайті (ст. 86). Оголошення має бути опубліковане не пізніше ніж за шість місяців до закінчення терміну

²¹¹ Законодавство та практика визначення дисциплінарної відповідальності прокурорів у Сербії, ОБСЄ, 2017 р., та Функціональний огляд системи прокуратури в Сербії, Світовий банк, 2019 р., <https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/SRB%20Prosecution%20FR%20December%202018.pdf>.

²¹² Звіт ЄС за 2021 рік, с. 21 (Дисциплінарні правила для суддів і прокурорів та етичні кодекси необхідно переглянути, зокрема з метою кращого визначення правопорушень, посилення потенціалу дисциплінарних органів та уточнення, які положення кодексів повинні передбачати дисциплінарну відповідальність за їх недотримання).

²¹³ Звіт ЄС за 2023 рік, с. 24.

повноважень чинного прокурора або протягом п'ятнадцяти днів після дострокового припинення повноважень.

Потім кандидати подають заявки до ВПР протягом 15 днів з моменту оголошення (ст. 87). Разом із заявкою кандидати на посаду головного прокурора повинні додати **програму вдосконалення функціонування прокуратури**, на посаду в якій вони претендують. Ці заявки спочатку розглядаються комісією у складі трьох членів, призначеною ВПР, яка перевіряє їх своєчасність, прийнятність та повноту. Заяви, які не відповідають вимогам, або якщо кандидат має судимість, відхиляються з можливістю оскарження до ВПР.

Після прийняття заяв ВПР збирає додаткову інформацію та думки щодо **професійної кваліфікації, компетентності та доброчесності** кандидата (ст. 88). Ці дані отримуються від установ, в яких працював кандидат. Для тих, хто вже працює прокурором, обов'язковими є оцінки попередньої роботи та висновки з їхньої прокуратури. Для помічників прокурора також необхідні оцінки роботи.

Перед прийняттям будь-якого рішення ВПР проводить **співбесіду з кандидатами** для оцінки їхніх комунікативних навичок, професійної готовності та етичної доброчесності (ст. 89). Цей крок додає якісний вимір, що виходить за межі письмових матеріалів. Процедура також забезпечує **прозорість**, оскільки процес є публічним, а деталі регулюються внутрішніми актами ВПР (ст. 90).

Після цих кроків ВПР складає **рейтинговий список** кандидатів на основі їхніх заслуг, професіоналізму та доброчесності (ст. 91). Цей список публікується на веб-сайті ВПР. Остаточне рішення приймає ВПР, яка видає обґрунтоване рішення про призначення відповідного головного прокурора або прокурора (ст. 92). Це рішення публікується як в *Офіційному віснику*, так і на веб-сайті ВПР, що забезпечує публічну видимість результату.

Центральним органом у цьому процесі є **Вища прокурорська рада**, яка організовує конкурс, розглядає заявки, проводить співбесіди, оцінює відповідність кандидатів, складає рейтинговий список та приймає остаточне рішення про призначення. Внутрішні комісії в рамках ВПР допомагають у розгляді заявок та зборі довідкової інформації.

16. Які критерії придатності для кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Чи можуть бути призначені особи, які не є прокурорами (наприклад, адвокати, судді, інші фахівці у галузі права)? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?

Критерії придатності для керівних посад у прокуратурах Сербії, за винятком Генерального прокурора, визначені **Законом про прокуратуру** і базуються на загальних вимогах до призначення на прокурорські посади.

Кандидати повинні спочатку відповідати **загальним умовам**, що застосовуються до всіх посад у прокуратурі: сербське громадянство, закінчена юридична освіта, складений іспит на адвоката, професійна компетентність та особиста доброчесність. Крім того, закон вимагає для керівних посад **більш тривалого юридичного досвіду після складання іспиту на адвоката** порівняно з прокурорами початкового рівня (лише незначно вищі вимоги щодо необхідного професійного досвіду). Зокрема, для відповідності критеріям відбору необхідно:

- **чотири роки** юридичного стажу для посади *прокурора керівника регіональної прокуратури*,

- **сім років** для керівника *вищої прокуратури*,
- **десять років** для посади керівника *апеляційної прокуратури* або керівника *спеціалізованої прокуратури*.

Ці критерії свідчать про те, що стандарти не є значно вищими, а керівні посади в основному доступні прокурорам, які мають лише трохи більше досвіду, ніж їхні колеги, які не обіймають керівних посад.

Закон прямо дозволяє подавати заявки **особам, які не є прокурорами** (таким як судді, адвокати або інші кваліфіковані юристи). Стаття 88 передбачає, що для кандидатів, які раніше не працювали в прокуратурі, **Вища рада прокуратури** повинна звертати особливу увагу на вид юридичної роботи, яку кандидат виконував після складання іспиту на адвоката. Це гарантує, що відповідний професійний досвід, навіть поза межами прокуратури, може кваліфікувати кандидата для керівних посад, тим самим розширюючи потенційний пул заявників.

Вища прокурорська рада має виключну компетенцію оцінювати відповідність цим критеріям. Вона збирає професійні довідки, оцінки роботи та висновки від установ, в яких кандидати раніше працювали.

17. Як забезпечується гендерна рівність при призначенні на керівні посади (за винятком Генерального прокурора)? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної кваліфікації)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Те саме, що й у питанні № 6.

18. Як з часом функціонувала процедура призначення прокурорів на керівні посади та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

З часом призначення прокурорів на керівні посади в Сербії зазнало важливих реформ, спрямованих на зменшення політичного впливу та зміцнення інституційної автономії. За попередньою конституційною та законодавчою базою **уряд і парламент відігравали вирішальну роль** у цих призначеннях. Державна прокурорська рада відбирала та пропонувала уряду список кандидатів, а уряд пропонував одного або декількох кандидатів парламенту (стаття 74 попереднього Закону про державне обвинувачення). Остаточне рішення приймав парламент, що викликало постійну стурбованість щодо політизації та вразливості до зовнішнього тиску.²¹⁴

Конституційні поправки 2022 року запровадили фундаментальні зміни. Роль парламенту та уряду у призначенні прокурорів на керівні посади була скасована. За новою системою, **Вища прокурорська рада** має виключну компетенцію призначати прокурорів та керівників прокуратур, за винятком Генерального прокурора, призначення якого залишається прерогативою парламенту. Ця реформа стала значним кроком у напрямку приведення Сербії у відповідність до європейських стандартів незалежності прокуратури, забезпечивши, що рішення про призначення приймаються професійним, самоврядним органом, а не політичними інститутами.

²¹⁴ Звіт ЄС про прогрес, 2022, с. 5

19. Чи ведеться резервний список кандидатів на керівні посади (за винятком Генерального прокурора)? Якщо так, то які його основні елементи та процедури? Наскільки ефективною є ця практика? Чи були апеляції від тих, кого виключили, і які були результати?

Резервний список кандидатів на керівні посади в прокуратурі, включаючи посаду Генерального прокурора, не ведеться (ст. 94 Закону про прокуратуру). Процедура обмежується **оцінкою та відбором кандидатів, які відгукнулися на конкретне оголошення про вакансію**. Після прийняття рішення про відбір Вищою прокурорською радою процедура завершується. Не існує офіційного механізму створення або ведення резервного списку кандидатів, яких можна було б призначити в разі виникнення іншої вакансії.

Відсутність такого резервного списку означає, що кожне призначення на керівну посаду вимагає нового оголошення, процесу оцінки та прийняття рішення, без можливості покласти на раніше перевірені кандидати.

20. Опишіть обов'язкове навчання для кандидатів на керівні посади або новопризначених керівників.

Закон про Державну прокуратуру (стаття 60) передбачає, що прокурор має право та обов'язок проходити професійне навчання за рахунок Республіки Сербія у порядку, встановленому законом.

Закон про Судову академію визнає два види навчання для суддів і прокурорів: початкове (до призначення) і безперервне (після призначення). Безперервне навчання може бути добровільним або обов'язковим. Безперервне навчання є обов'язковим, якщо це передбачено законом або рішенням Вищої судової ради Вищої Ради Прокуратури у разі зміни спеціалізації, істотних змін у нормативних актах, запровадження нових методів роботи, а також з метою усунення недоліків у роботі суддів і прокурорів, виявлених під час оцінки їхньої роботи.

У рамках цієї нормативної бази навчання керівників прокуратур може бути результатом негативної оцінки їхньої роботи. Зокрема, відповідно до ст. 109 Закону про прокуратуру, оцінка роботи головного прокурора та прокурора ґрунтується на таких основних критеріях: професійні знання та вміння їх застосовувати; здатність аналітично мислити та вирішувати правові питання; здатність приймати рішення у встановлені терміни; навички обговорення та слухання; здатність до усного та письмового висловлювання та аргументації; здатність організовувати та керувати роботою прокурора; прийняття на себе додаткових обов'язків та відповідальності. Критерії та показники оцінки, метод та процедура оцінки роботи головного прокурора та прокурора більш детально регулюються **Правилами, прийнятими Вищою радою прокуратури. Стаття 3 Правил передбачає, що** Вища рада прокуратури та Судова академія спільно визначають індивідуальну програму обов'язкового навчання для осіб, які обіймають посаду прокурора, робота яких була оцінена з оцінкою «незадовільно виконує обов'язки прокурора».

Отже, **не існує конкретного обов'язкового початкового навчання** для керівників прокуратур. Однак воно може стати обов'язковим у результаті негативної оцінки. Крім того, за підтримки різних проектів, що фінансуються донорами, існують програми навчання, що проводяться на разовій основі з метою підвищення їхніх управлінських навичок та м'яких навичок, але виключно на **добровільній основі**.

21. Чи несуть керівники прокуратур (крім Генерального прокурора) дисциплінарну відповідальність за неефективне управління (наприклад, недосягнення організаційних цілей, низька ефективність роботи підлеглих або інші організаційні недоліки)? Якщо так, то які умови для цього існують і чи передбачені конкретні санкції? Якщо ні, то чи несуть вони інші форми відповідальності і за якими процедурами? Які органи оцінюють дотримання вимог і як?

Відповідно до статей 156 та 158 Конституції, прокурор керівник несе відповідальність за роботу прокуратури та за свою роботу перед Генеральним прокурором і безпосереднім керівником – керівником прокурором, відповідно до закону. Генеральний прокурор та керівник прокурор звільняються, якщо вони засуджені за кримінальний злочин до тюремного ув'язнення на строк не менше шести місяців або якщо має місце одна з передбачених законом підстав для звільнення.

Як пояснено в попередньому питанні, управлінські аспекти їхньої роботи підлягають оцінці. Стаття 51 Правил оцінки роботи керівника прокурора та прокурора, прийнятих Вищою прокурорською радою, передбачає, що критерієм оцінки роботи керівника прокурора є здатність організовувати та керувати роботою прокуратури. Оцінка показників здійснюється на основі даних звіту про роботу прокуратури, плану роботи та програми прокуратури, видачі інструкцій щодо стандартизації практики прокуратури та моніторингу судової практики, а також інших звітів, що мають значення для оцінки роботи.

Здатність організовувати та керувати роботою прокуратури оцінюється на основі таких показників:

1. здатність організовувати матеріальні, організаційні, фінансові, адміністративні та інші справи; приймати нормативні акти; забезпечувати безпеку даних; керувати державною прокуратурою в кризових ситуаціях;
2. здатність визначати завдання в роботі прокуратури, здатність заохочувати керівників прокуратури та інших працівників до досягнення цілей і завдань;
3. виконання вимог щодо використання ефективних методів і технічних засобів в адміністративних справах; здатність спрямовувати працівників на використання наявних і нових інформаційних та комунікаційних технологій (ст. 52 Правил).

Оцінка «незадовільно» присвоюється головному прокурору, який протягом періоду оцінювання роботи на недостатньому рівні: організовує матеріально-фінансові справи, не здійснює розподіл завдань у прокуратурі, не забезпечує точну і своєчасну роботу прокуратури, не приймає нормативні акти відповідно до закону, не забезпечує безпеку даних, не може визначити завдання в роботі прокуратури та заохочувати посадових осіб прокуратури та інших працівників до досягнення цілей і завдань, не створює умов для використання ефективних методів і технічних засобів в адміністративних справах та не спрямовує працівників на використання наявних інформаційних і комунікаційних технологій. (ст. 53 Правил)

Стаття 114 Закону визначає дисциплінарну відповідальність за виконання обов'язків прокурора (не пов'язаних конкретно з керівною/управлінською посадою). Дисциплінарним проступком є недбале виконання службових обов'язків прокурора або поведінка, негідна посадової особи прокуратури, що передбачена цим законом. Недобросовісне виконання службових обов'язків прокурора – це дія, що суперечить встановленим обов'язкам і заборонам під час виконання службових обов'язків або у зв'язку з виконанням службових обов'язків. Поведінка, негідна посади прокурора, – це поведінка особи, яка обіймає посаду прокурора, під час виконання службових обов'язків та поза ними, що

шкодить репутації прокуратури та довірі громадян до прокуратури. Вичерпний перелік дій, які, якщо вони вчинені прокурорами, перелічені у ст. 115 Закону. Усі вони тісно пов'язані з діяльністю у якості прокурорів і не відображають конкретно жодної ролі, зарезервованої для керівників прокурорів.²¹⁵

Стаття 103 Закону передбачає підстави для звільнення: Особа, яка обіймає посаду прокурора, звільняється, якщо вона була засуджена за кримінальний злочин до позбавлення волі на строк не менше шести місяців або якщо в ході процедури визначення підстав для її звільнення встановлено, що вона вчинила серйозне дисциплінарне правопорушення, яке, на думку Вищої ради прокурорів, **серйозно шкодить репутації прокуратури та довірі громадян до прокуратури**.

С. Призначення та звільнення Генерального прокурора

22. Які етапи процедури призначення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо вибору кандидата?

Відповідно до статей 99, 105 та 158 Конституції та статей 44-47 Закону про Державну прокуратуру, процедура призначення складається з восьми етапів, де основна влада належить Прокурорській раді, незважаючи на те, що парламент відповідає за його/її обрання.

Термін повноважень: Генеральний прокурор обирається Національною Асамблеєю на шість років. Одна і та ж особа не може бути переобрана на посаду Генерального прокурора.

Процес:

Етап 1: Публічне оголошення

Публічний конкурс на висунення кандидатів на вибори Генерального прокурора оголошується Генеральною прокуратурою не пізніше ніж за шість місяців до закінчення терміну, на який було обрано Генерального прокурора. Якщо Генеральний прокурор припиняє свої повноваження до закінчення терміну, на який він був обраний, Рада оголошує публічний конкурс на вибори Генерального прокурора протягом 15 днів з дати прийняття рішення про припинення повноважень прокурора (ст. 94 Закону).

Етап 2: Подання заяв:

Кандидат на посаду Генерального прокурора разом із заявою на участь у відкритому конкурсі на відбір подає програму організації та вдосконалення роботи прокуратури, яка публікується на веб-сайті Ради, разом із даними з трудової біографії кандидата. (ст. 94 Закону)

Етап 3: Технічний/формальний контроль заяв

Вища прокурорська рада своїм рішенням створює комісію у складі трьох осіб, яка визначає своєчасність, прийнятність та повноту поданих заяв. Несвоечасні, незаконні та неповні заяви

²¹⁵ Перелік дисциплінарних правопорушень див. у питанні 13.

відхиляються комісією з висновком. Комісія відхиляє заяву своїм висновком, навіть якщо з довідки про судимість, яка була подана разом із заявою, випливає, що кандидат був засуджений до позбавлення волі на строк не менше шести місяців. Заперечення проти висновку може бути подано до Ради протягом трьох днів з дня вручення рішення.

Комісія подає своєчасну, допустиму та повну заяву до Ради для подальшого розгляду.

Етап 4: Збір інформації та співбесіди

Рада отримує дані та висновки щодо досвіду, компетентності та гідності кандидатів. Дані та висновки отримуються від органів влади та організацій, в яких кандидат раніше працював. У процесі висунення кандидатів на вибори Генерального прокурора Рада проводить співбесіду з кандидатами за участю експертів та громадськості. (ст. 94 Закону)

Етап 5: Складання короткого списку

Прокурорська рада складає рейтинговий список кандидатів, які відповідають встановленим законом вимогам для обрання Генерального прокурора. Рейтинговий список публікується на веб-сайті Вищої прокурорської ради.

Етап 6: Пропозиція

Вища прокурорська рада пропонує Національній асамблеї одного кандидата для обрання Генерального прокурора. Пропозиція Вищої прокурорської ради повинна бути обґрунтованою з урахуванням усіх критеріїв, передбачених Законом. («Кандидати для обрання Генерального прокурора пропонуються Вищою прокурорською радою на основі досвіду, компетентності та гідності кандидата» (стаття 94 Закону)).

Етап 7: Вибори в парламенті

Відповідно до статей 99, 105 та 158 Конституції, парламент відповідає за обрання Генерального прокурора. Голова Національних зборів скликає сесію для обрання Генерального прокурора. Сесія скликається не раніше ніж через 15 днів після отримання пропозиції про обрання. Сесія повинна бути проведена та завершена протягом 30 днів з дати її скликання. Асамблея обирає Генерального прокурора за пропозицією Вищої прокурорської ради, більшістю у три п'ятих голосів усіх депутатів.

Етап 8: Вибори спеціальною комісією

Якщо Національна Асамблея не обирає Генерального прокурора у встановлений термін, після закінчення наступних десяти днів він обирається з числа всіх кандидатів, які відповідають умовам для обрання, комісією у складі Голови Національної Асамблеї, Голови Конституційного Суду, Голови Верховного Суду, Генерального прокурора та Омбудсмена більшістю голосів.

Перед прийняттям рішення комісія проводить відкрите засідання за участю широкої громадськості та експертів для розгляду заяв усіх кандидатів, які відповідають умовам для обрання, та проведення з ними співбесіди.

Якщо комісія не прийме рішення протягом 60 днів після закінчення десятиденного терміну, процедура виборів Генерального прокурора буде повторена.

23. Які критерії придатності для кандидатів на посаду Генерального прокурора? Які органи оцінюють відповідність, і як?

Загальні та спеціальні умови для обрання Генерального прокурора передбачені Законом про прокуратуру (статті 81-83) та Правилами виборів прокурорів, прийнятими Державною прокурорською радою.

Загальні умови відбору

Громадянин Республіки Сербія, який відповідає загальним вимогам для роботи в державному органі, закінчив юридичний факультет, склав іспит на адвоката і є професійним та гідним виконувати обов'язки прокурора, може бути обраний на посаду прокурора.

Особливі умови

1. Необхідний досвід роботи: дванадцять років досвіду роботи в юридичній професії після складання іспиту на адвоката.

2. Інші умови відбору: досвід, компетенція та гідність.

- Експертні знання передбачають володіння теоретичними та практичними знаннями, необхідними для виконання функцій прокурора.
- Компетентність означає навички, що дозволяють ефективно застосовувати конкретні юридичні знання при вирішенні справ прокурора.
- Гідність передбачає моральні якості, якими повинна володіти і керуватися у своїй діяльності особа, що обіймає посаду прокурора. Моральні якості: чесність, сумлінність, справедливість, гідність, наполегливість і зразкова поведінка, а поведінка відповідно до цих якостей означає збереження репутації прокуратури всередині та поза службою, усвідомлення соціальної відповідальності, збереження незалежності та неупередженості, надійності та гідності всередині та поза службою, а також прийняття відповідальності за внутрішню організацію та позитивний імідж прокуратури в суспільстві.

Критерії та стандарти оцінки досвіду, компетентності та гідності кандидатів, а також процедура відбору більш детально регулюються Правилами виборів прокурорів, прийнятими Державною прокурорською радою.

Щодо **оцінки відповідності** див. кроки 2-6 у попередній відповіді, де описано процедуру та розподіл повноважень.

24. Як з часом функціонувала процедура призначення та відповідні критерії для Генерального прокурора? Які слабкі сторони було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

З часом процедура призначення Генерального прокурора в Сербії зазнала важливих реформ, спрямованих на зменшення політичного впливу та зміцнення інституційної автономії. Згідно з попередньою конституційною (ст. 158 Конституції 2006 року) та законодавчою базою, **уряд і парламент відігравали вирішальну роль** у цьому призначенні. Генеральний прокурор на той час

обирався на підставі пропозиції уряду до парламенту. Остаточне рішення приймав парламент, що викликало постійну стурбованість щодо політизації та вразливості до зовнішнього тиску.²¹⁶

Конституційні поправки 2022 року запровадили фундаментальні зміни. Роль уряду у призначенні Генерального прокурора була скасована. За новою системою, як описано вище (див. питання 22), **Вища прокурорська рада** має виключну компетенцію пропонувати кандидатів парламенту. Ця реформа стала важливим кроком на шляху до приведення Сербії у відповідність до європейських стандартів незалежності прокуратури, гарантуючи, що навіть якщо рішення про призначення ухвалює парламент, повна процедура оцінки, відбору та висунення кандидатів здійснюється професійним, самоврядним органом, а не політичними інститутами. Більш детальну інформацію про оцінку процесів реформування див. ²¹⁷

25. Чи застосовуються до Генерального прокурора загальні підстави для дисциплінарної відповідальності? Якщо ні, чи існують спеціальні підстави або процедури для притягнення Генерального прокурора до відповідальності, в тому числі шляхом звільнення?

Щодо дисциплінарної відповідальності див. детальні відповіді на питання № 21.

Відповідальність за роботу

Відповідно до статей 156 та 158 Конституції, Генеральний прокурор несе відповідальність за роботу прокуратури та свою діяльність перед Національною Асамблеєю. Генеральний прокурор не несе відповідальності перед Національною Асамблеєю за розгляд конкретної справи.

Відповідно до статті 38 Закону, Генеральний прокурор та керівник здійснюють адміністративне керівництво органами прокуратури та несуть відповідальність за належну і своєчасну роботу органів прокуратури відповідно до закону та акта про організацію діяльності органів прокуратури.

Підстави для звільнення

²¹⁶ Звіт про прогрес ЄС, 2022 р., с. 5

²¹⁷ Європейська комісія з питань демократії через право (Венеціанська комісія) CDL-PI(2018)003 Збірник висновків та звітів Венеціанської комісії щодо кваліфікованої більшості та механізмів запобігання тупиковим ситуаціям у зв'язку з обранням парламентом суддів Конституційного суду, генеральних прокурорів, членів Вищої судової та прокурорської рад та омбудсмена, Страсбург, 8 червня 2018 р.; Європейська комісія з питань демократії через право (Венеціанська комісія), CDL-AD(2007)004, Висновок щодо Конституції Сербії, прийнятий Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (Венеція, 17-18 березня 2007 р.); Європейська комісія з питань демократії через право (Венеціанська комісія), CDL-AD(2014)029-е, *Висновок щодо проекту змін до Закону про Державну раду прокурорів Сербії*, прийнятий Венеціанською комісією на її 100-й пленарній сесії (Рим, 10-11 жовтня 2014 р.); Європейська комісія з питань демократії через право (Венеціанська комісія) *Сербія Проект змін до Конституції Республіки Сербія*, CDL-REF(2018)015, 26 квітня 2018 р.; Європейська комісія з питань демократії через право (Венеціанська комісія) Висновок щодо положень про судову владу у проекті Конституції Республіки Сербія, прийнятий Комісією на її 64-й пленарній сесії (Венеція, 21-22 жовтня 2005 р.); CDL-PI(2023)005 Сербія – Інформація щодо подальших дій за трьома попередніми висновками щодо судової влади (CDL-AD(2022)030, CDL-AD(2022)042, CDL-AD(2022)043), представлена на 134-й пленарній сесії (10-11 березня 2023 р.)/ Сербія - Інформація про подальші дії щодо трьох попередніх висновків про судову владу (CDL-AD(2022)030, CDL-AD(2022)042, CDL-AD(2022)043), представлених на 134-й пленарній сесії (10-11 березня 2023 р.); CDL-AD(2022)042 Сербія - Висновок щодо двох проектів законів про впровадження конституційних змін щодо прокуратури, прийнятий Венеційською комісією на 133-й пленарній сесії (Венеція, 16-17 грудня 2022 р.)

Відповідно до ст. 160 **Конституції**, до закінчення терміну, на який він був обраний, повноваження Генерального прокурора та керівника прокуратури припиняються: якщо він сам просить про це, якщо орган прокуратури ліквідується, якщо він постійно втрачає здатність виконувати функції Генерального прокурора, якщо він втрачає громадянство Республіки Сербія або якщо його **звільнено**.

Генеральний прокурор і керівник прокуратури звільняються, якщо вони засуджені за кримінальний злочин до тюремного ув'язнення на строк не менше шести місяців або якщо настає одна з передбачених законом підстав для звільнення.

Відповідно до статті 103 **Закону**, особа, яка обіймає посаду прокурора, звільняється, якщо вона була засуджена за кримінальний злочин до позбавлення волі на строк не менше шести місяців або якщо в ході процедури визначення причини її звільнення встановлено, що вона вчинила серйозне дисциплінарне порушення, яке, на думку Вищої прокурорської ради, серйозно шкодить репутації прокуратури та довірі громадськості до прокуратури. Генеральний прокурор також звільняється з посади після досягнення 67 років.

Процедура визначення підстав для звільнення з посади прокурора через вчинення ним серйозного дисциплінарного проступку:

Рада встановлює факти щодо того, чи є серйозне дисциплінарне порушення, вчинене особою, яка обіймає посаду прокурора, яке було встановлено юридично обов'язковим рішенням, таким, що серйозно шкодить репутації прокуратури або довірі громадськості до прокуратури.

Крок 1: Ініціатива

Процедура ініціюється Радою ex officio або за пропозицією Дисциплінарної комісії.

Крок 2: Процедура перед Радою

Рада зобов'язана провести процедуру та прийняти рішення протягом 90 днів з дня початку процедури для визначення причини звільнення посадової особи прокуратури. Генеральний прокурор звільняється від прийняття рішення, якщо процедура була розпочата проти нього. Рішення Вищої прокурорської ради має бути обґрунтованим. (Стаття 105 Закону)

У цій процедурі (яка має бути терміновою і проводиться за принципом справедливого судочинства) особа, яка обіймає посаду прокурора, має право бути негайно поінформованою про причини порушення процедури, ознайомитися з матеріалами справи, супровідною документацією та під час процедури, а також надати пояснення та докази на підтвердження своїх тверджень самостійно або через адвоката. Він/вона має право усно представити свої твердження перед Радою. Процедура проводиться без присутності громадськості, якщо тільки особа, яка обіймає посаду прокурора, щодо якої проводиться процедура, не вимагає, щоб процедура була публічною. (стаття 106)

Етап 3: Процедура перед Національною Асамблеєю

Рішення про звільнення з посади Генерального прокурора приймається Національною Асамблеєю за пропозицією Ради після процедури, в ході якої вона визначає причину звільнення з посади

Генерального прокурора. Рішення має бути обґрунтованим і опублікованим в «Офіційному віснику Республіки Сербія» та на веб-сайтах Ради і Національних зборів. (стаття 107 Закону)

Крок 4: Апеляція до Конституційного суду

Проти рішення Національних зборів Генеральний прокурор може подати апеляцію до Конституційного суду, який виключає право на подання конституційної апеляції, протягом 30 днів з дати винесення рішення. Своїм рішенням Конституційний суд може відхилити апеляцію до Конституційного суду або прийняти апеляцію до Конституційного суду і скасувати рішення про припинення повноважень прокурора. Рішення Конституційного суду є остаточним і публікується в «Офіційному віснику Республіки Сербія». (Статті 158 Конституції та 108 Закону)

26. Які підстави для дострокового звільнення Генерального прокурора і в якому законодавчому акті вони визначені?

Див. питання № 25.

27. Які етапи процедури дострокового звільнення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо звільнення?

Див. питання № 25.

28. Як з часом функціонувала процедура дострокового звільнення та відповідні підстави для генерального прокурора? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Ця процедура ніколи не застосовувалася в минулому, ні до, ні після внесення змін до Конституції. Однак у процесі внесення конституційних та законодавчих змін основна увага приділялася забезпеченню того, щоб головна влада в процедурі звільнення перебувала в руках Ради як органу самоврядування, а також виключенню Генерального прокурора з процесу прийняття рішень перед Радою, щоб забезпечити цілісність процесу, незважаючи на ієрархічну організацію прокуратури (див. питання 22 та 24).

D. Органи самоуправління прокуратури

29. Перелічіть органи прокурорського самоврядування, їхній правовий статус та їхні взаємовідносини між собою і з прокуратурою.

Конституція Сербії 2006 року, із змінами, внесеними у 2022 році, встановлює прокуратуру як автономний державний орган *sui generis*, відмінний від виконавчої та судової влади. Конституція регулює діяльність прокуратури в спеціальному розділі (статті 155–161). Її конституційна роль полягає в притягненні до відповідальності осіб, які вчинили кримінальні правопорушення та інші карані діяння, порушенні та проведенні кримінального провадження в компетентному суді, а також вживанні правових заходів для захисту суспільних інтересів та забезпечення законності. Таким чином, прокуратура є центральним гарантом законності та одним із стовпів верховенства права.

Генеральний прокурор є керівником прокуратури. Призначений Національною Асамблеєю за пропозицією Вищої прокурорської ради (ст. 158 Конституції, із змінами, внесеними у 2022 році), Генеральний прокурор відіграє ключову роль у забезпеченні автономії та єдиноманітності прокурорської практики в усій країні (ст. 31 Закону про прокуратуру, Офіційний вісник РС, № 10/2023).

Конституція (ст. 162) та Закон про державне обвинувачення встановлюють **Вищу прокурорську раду (ВПР)** як орган самоврядування прокуратури. Рада має завдання захищати автономію, контролювати наймання, просування по службі, переведення та дисциплінарну відповідальність прокурорів. Вона складається з прокурорів, обраних їхніми колегами, видатних експертів у галузі права та членів за посадою, що забезпечує баланс між професійною незалежністю та зовнішнім контролем. Конституція Сербії чітко визначає склад та порядок обрання Ради, відображаючи рекомендації Венеціанської комісії про те, що фундаментальні гарантії незалежності прокуратури повинні бути закріплені на конституційному рівні.

Хоча Конституція визначає загальні рамки, **Закон про державне обвинувачення (2023)** та **Закон про Вищу раду прокуратури (2023)** детально регулюють внутрішню організацію системи прокуратури. Це включає ієрархічну структуру (республіканські, апеляційні, вищі та базові прокуратури), повноваження та оцінку прокурорів, дисциплінарні провадження та гарантії функціональної незалежності окремих прокурорів у роботі над справами.

30. Опишіть їхній склад, строк повноважень та процедури відбору їхніх членів.

Склад, правила та процедури обрання членів Вищої ради прокуратури визначаються як Конституцією, так і Законом про Державну раду прокуратури.

Склад Вищої прокуратури (ст. 163 Конституції)

Вища прокуратура складається з 11 членів:

- п'ять прокурорів, обраних прокурорами керівниками та прокурорами,
- чотири видатні юристи, обрані Національною Асамблеєю,
- Генерального прокурора та
- міністр, відповідальний за юстицію (повноваження міністра обмежені, оскільки він/вона не бере участі в голосуванні під час процедури визначення дисциплінарної відповідальності прокурора).

Вибори членів

1. Члени, обрані з числа прокурорів

Відбір членів Вищої ради прокурорів з числа прокурорів регулюється законом (статті 25-42 Закону про Державну раду прокурорів).

Умови:

Будь-який прокурор може бути кандидатом на обрання членом Ради з числа прокурорів. Прокурор, висунутий колегією однієї або декількох прокуратур відповідно до типу та ступеня прокуратури (стаття 26), може бути обраний членом Ради, в якій кандидат виконує функції прокурора.

Керівник прокуратури не може бути обраний до Ради прокурорів.

Члени Ради, що обираються з числа прокурорів, обираються з наступних прокуратур:

- один із Генеральної прокуратури;
- один з апеляційних прокуратур, прокуратури з питань організованої злочинності та прокуратури з питань воєнних злочинів;
- один з вищих прокуратур;
- два з основних\регіональних прокуратур.

Процедура:

Етап 1: Ініціювання процедури

Рішення про початок процедури обрання кандидата на виборну посаду члена Ради з числа прокурорів приймається головою Ради не пізніше ніж за шість місяців до закінчення терміну повноважень виборного члена Ради з числа прокурорів. Рішення опубліковується в «Офіційному віснику Республіки Сербія» та на веб-сайті Ради і подається голові Виборчої комісії Ради (далі – Виборча комісія).

Етап 2: Висування кандидатів.

Кожен колегіум прокуратури може висунути лише одного кандидата. На засіданні колегіуму проводиться таємне голосування щодо висунутого кандидата. Прокурор, якого підтримують щонайменше 15 осіб, що обіймають посади в прокуратурі відповідно до типу та рівня прокуратури, в якій він/вона виконує обов'язки прокурора, може бути обраний членом Ради. Головний прокурор та прокурор можуть підтримати лише одного кандидата.

Як виняток із цього правила, кандидат на виборну посаду члена Ради з числа прокурорів Генеральної прокуратури та прокуратур спеціальної юрисдикції набуває статусу кандидата шляхом подання заяви.

Етап 3: Формальна перевірка заяв

Заява про висунення кандидатури подається до Виборчої комісії протягом 30 днів з дати опублікування рішення про початок процедури висунення кандидатів на вибори до Ради в «Офіційному віснику Республіки Сербія».

Разом із заявою про висунення кандидатури подаються: підписана кандидатом заява про прийняття кандидатури, рішення колегії прокуратури або прокуратур, які висувають кандидата, тобто форма з підписами головних прокурорів та прокурорів, які підтримують кандидата, а також особиста та професійна інформація про кандидата. Кандидат може зняти свою кандидатуру, подавши письмову заяву до Виборчої комісії не пізніше ніж через вісім днів з дати визначення остаточного списку кандидатів.

Виборча комісія перевіряє своєчасність, допустимість та повноту заяви. Протягом 24 годин після отримання неповної заяви Виборча комісія запрошує кандидата доповнити подану заяву протягом 48 годин з моменту її отримання, попереджаючи, що в іншому випадку заява буде відхилена. Несвоєчасні, незаконні та неповні заяви відхиляються Виборчою комісією на підставі рішення.

Етап 4: Списки кандидатів

Виборча комісія визначає один остаточний список кандидатів для кожного рівня та типу державного обвинувачення. Порядок кандидатів у списку визначається відповідно до порядку подання заяв про висунення кандидатури до Виборчої комісії.

Виборча комісія одночасно публікує всі остаточні списки кандидатів, разом з особистими та професійними даними та програмами кандидатів, на веб-сайті Ради.

Етап 5: Презентація кандидатів

Кожен кандидат має рівне право бути представленим працівниками прокуратури.

Виборча комісія визначає кінцевий термін для представлення кандидатів, який не може бути коротшим за 30 днів.

Виборча комісія визначає графік представлення кандидатів у штаб-квартирі апеляційної прокуратури та інформує про це всіх прокурорів відповідно до типу та ступеня прокуратури (стаття 26).

Головний прокурор зобов'язаний дозволити прокурорам бути присутніми на презентації кандидата в приміщенні апеляційної прокуратури, на території якої вона проводиться. Виборча комісія за згодою кандидата організовує відеозапис презентації кандидата в апеляційній прокуратурі та публікує отримане відео на веб-сайті Ради. Кандидат має право на оплачувану відпустку на дні, коли він представляє себе в штаб-квартирі апеляційної прокуратури. Кандидат має право представляти себе безпосередньо перед власниками прокуратури та в іншій прокуратурі відповідно до типу та рівня прокуратури. Рада забезпечує компенсацію витрат на проїзд кандидатів для представлення в штаб-квартирі апеляційної прокуратури

Етап 6: Вибори

Виборчий процес організовується Виборчою комісією, створеною Радою. Сам процес детально регулюється Законом та Правилами процедури Виборчої комісії. Особа, яка обіймає посаду прокурора, обирає членів Ради на основі вільних, загальних, рівних і прямих виборчих прав, шляхом таємного голосування. Ніхто не має права на будь-якій підставі перешкоджати або примушувати прокурора голосувати, а також притягати його до відповідальності за голосування. Прокурор голосує лише за одного кандидата зі списку кандидатів відповідного типу, тобто рівня прокуратури, в якій він виконує обов'язки прокурора.

Прокурор, який набирає найбільшу кількість голосів відповідно до типу та ступеня прокуратури, обирається членом Ради. Як виняток, двоє кандидатів, які набрали найбільшу кількість голосів, були обрані членами Ради з числа кандидатів з числа прокурорів основних прокуратур.

Якщо два або більше кандидатів відповідно до типу та ступеня державного обвинувачення отримують однакову кількість голосів, вибори для цих кандидатів повторюються протягом 15 днів з дати виборів.

Після закінчення строку подання заперечень, якщо заперечень не подано, або після закінчення строку подання апеляції до Конституційного Суду, якщо апеляція до Конституційного Суду не подана, тобто після отримання рішення Конституційного Суду про відхилення або відмову в апеляції до Конституційного Суду, Рада оголошує остаточні результати голосування та видає рішення, що підтверджує обрання члена Ради.

2. Обрання членів серед видатних юристів (ст. 163 Конституції)

Умови:

Національна Асамблея обирає чотирьох членів Вищої прокурорської ради з числа видатних юристів, які мають не менше десяти років досвіду роботи в юридичній професії. Член Вищої прокурорської

ради, обраний Національною Асамблеєю, повинен бути гідним цієї посади. Член Вищої прокурорської ради, обраний Національною Асамблеєю, не може бути членом політичної партії.

Детальні умови визначені Законом (ст. 44):

- 1) відповідати загальним вимогам для роботи в державних органах;
- 2) мати вищу освіту за базовою академічною програмою на юридичному факультеті в обсязі не менше 240 балів ЄКТС або вищу освіту, здобуту за базовою програмою на юридичному факультеті тривалістю не менше чотирьох років;
- 3) мати досвід і знання, що відповідають роботі в судовій системі;
- 4) бути гідним виконувати функції члена Ради;
- 5) не досяг 65-річного віку;
- 6) не виконувати функції прокурора або судді;
- 7) не бути обраним на державну посаду безпосередньо громадянами, не виконувати функції, на які він обраний Національною Асамблеєю, тобто не виконувати функції судді Конституційного Суду або державного секретаря;
- 8) не чинити значного впливу на прийняття політичних рішень;
- 9) не чинив надмірного впливу на роботу прокурора та прокуратури або судді та суду;
- 10) не відстоювати під час публічних виступів позиції, що загрожують незалежності прокуратури або незалежності судової влади.

Гідність передбачає моральні якості, якими повинен володіти член Ради, та поведінку, що відповідає цим якостям. Моральні якості: чесність, сумлінність, справедливість, гідність, наполегливість і зразкова поведінка, а поведінка відповідно до цих якостей означає захист репутації Ради та прокуратури в офісі та поза ним, усвідомлення соціальної відповідальності, збереження незалежності, неупередженості, чесності та гідності під час виконання службових обов'язків та поза ними, а також забезпечення збереження довіри громадськості до роботи та авторитету Ради та прокуратури.

Під час виборів особливо цінуються професійна або наукова діяльність, що має важливе значення для роботи судової влади, а також розуміння судової влади та захист у професійній діяльності або громадській діяльності незалежності прокуратури.

Процедура:

Етап 1: Подання заявок

Публічний конкурс на вибори члена Ради оголошується рішенням Президента Національних зборів не пізніше ніж за шість місяців до закінчення терміну повноважень члена Ради. Якщо повноваження члена Ради закінчуються до закінчення терміну, на який він був обраний, публічний конкурс оголошується протягом 15 днів з дня припинення повноважень. Інформація про відкритий конкурс публікується в «Офіційному віснику Республіки Сербія» та принаймні в одному засобі масової інформації, що охоплює територію Республіки Сербія, а також на веб-сайті Національних зборів та Ради.

Якщо на відкритий конкурс не зареєструється достатня кількість кандидатів, новий відкритий конкурс оголошується протягом 15 днів з моменту закінчення терміну подання заявок на попередній відкритий конкурс.

Заявка на участь у відкритому конкурсі подається до Ради протягом 15 днів з дати опублікування оголошення про відкритий конкурс в «Офіційному віснику Республіки Сербія». Заявка на участь у відкритому конкурсі містить інформацію про кандидата та докази виконання умов для обрання членом Ради. Детальний зміст заявки регулюється рішенням про проведення відкритого конкурсу.

Етап 2: Оцінка, відбір та співбесіди з кандидатами

Публічний конкурс на обрання члена Ради проводиться Комітетом. Комітет розглядає заявку на участь у публічному конкурсі та додані до неї докази виконання умов для обрання члена Ради. Комітет відхиляє несанкціоновані, неповні та несвоєчасно подані заявки. Заявка не приймається, якщо вона подана особою, яка не відповідає вимогам закону. Комітет може отримати інформацію про кандидата від органу, організації та юридичної особи, в якій працює кандидат, а також іншу інформацію про кандидата, яка є важливою для обрання. Після розгляду прийнятності, своєчасності та повноти заяв Комітет складає список кандидатів, які відповідають умовам відбору.

Комітет публікує біографії кандидатів, які відповідають умовам відбору, та графік співбесід з ними на веб-сайті Національних зборів.

На відкритому засіданні за участю широкої громадськості та фахівців комітет розглядає заявки та подані докази і проводить співбесіду з кандидатами зі списку. Розмова з кандидатами транслюється в прямому ефірі через засоби масової інформації.

Етап 3: Пропозиція

На спеціальному засіданні Комітет приймає пропозицію про подвоєння кількості кандидатів на виборах члена Ради від кількості, що підлягає обранню, яка подається Голові Національних Зборів протягом 90 днів з моменту закінчення терміну подання заяв на участь у відкритому конкурсі. Кожен член Комітету має право запропонувати кандидата для обрання членом Ради. Пропозиція визначається Комітетом двома третинами голосів від загальної кількості членів Комітету.

Якщо Комітет не приймає рішення щодо пропозиції двома третинами голосів, він приймає рішення трьома п'ятьми голосів від загальної кількості членів Комітету через 15 днів після попереднього прийняття рішення щодо пропозиції.

У виняткових випадках, якщо Рада не приймає рішення щодо пропозиції навіть у другому турі голосування, члени Ради обираються відповідно до процедури, описаної в кроці 5.

Голова Національних зборів може, на підставі обґрунтованої пропозиції Комітету, продовжити термін прийняття рішення на 30 днів.

Етап 4: Вибори Національною Асамблеєю

Чотири члени (видатні юристи) обираються з восьми кандидатів, запропонованих компетентним комітетом Національних зборів, після відкритого конкурсу, двома третинами голосів усіх депутатів, відповідно до закону.

Етап 5: Вибори спеціальною комісією

Якщо Національна Асамблея не обирає всіх чотирьох членів у строк, встановлений законом, решта членів (після закінчення строку, встановленого законом) обираються з числа всіх кандидатів, які відповідають умовам для обрання, комісією у складі Голови Національної Асамблеї, Голови

Конституційного Суду, Голови Верховного Суду, Генерального прокурора та Омбудсмена, більшістю голосів.

Термін повноважень членів Вищої прокурорської ради та голови і заступника голови Вищої прокурорської ради: (ст. 164 Конституції)

- Член Вищої прокурорської ради обирається на п'ять років.
- Вища прокурорська рада має голову та заступника голови. Голова обирається Вищою прокурорською радою з числа членів, які є прокурорами, а заступник голови – з числа членів, обраних Національною асамблеєю, строком на п'ять років.

До закінчення терміну, на який він був обраний, повноваження члена Вищої прокурорської ради припиняються, якщо він сам просить про це або якщо він визнаний винним у вчиненні кримінального правопорушення і засуджений до позбавлення волі на строк не менше шести місяців. Повноваження члена, який є прокурором, припиняються з припиненням виконання ним функцій прокурора, а члена, який не є прокурором, – навіть якщо він назавжди втрачає здатність виконувати функції члена Вищої ради прокурорів.

Рішення про припинення повноважень члена Вищої ради прокурорів приймає Вища рада прокурорів. Рішення може бути оскаржене в Конституційному суді, що виключає право на конституційне оскарження.

31. Які критерії відбору кандидатів до органів самоврядування? Які органи оцінюють відповідність критеріям і яким чином?

Див. відповіді на питання 30. Воно охоплює всі необхідні моменти.

32. Як з часом функціонувала процедура відбору членів органів самоврядування та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінювали міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Проблеми, що виникли в попередній період щодо виборів членів Ради, були пов'язані зі складом Ради та механізмами їх обрання: конституційні зміни 2022 року та прийняття Закону про Вищу раду прокуратури суттєво змінили як склад, так і повноваження цього органу. Рада була перейменована на *Вищу раду прокуратури*, а її структура була скоригована з метою зменшення прямої політичної присутності. Представник парламенту був виключений, що зменшило кількість членів, *які входять до складу Ради за посадою*. Однак було введено чотирьох «видатних юристів», обраних Національною асамблеєю, які замінили попередню комбінацію професора права та представника адвокатури. Водночас кількість обраних прокурорів було зменшено з шести до п'яти. Іншою ключовою зміною стало те, що Генеральний прокурор більше не був головою Ради, що вирішило давню проблему надмірної концентрації влади.

Конституційні поправки 2022 року та Закон про Вищу раду прокуратури не тільки переглянули склад органу самоврядування прокуратури, але й запровадили нові процедурні гарантії для підвищення легітимності та зменшення політичного впливу. Важливим нововведенням є обрання чотирьох *видатних юристів*, які тепер входять до складу Вищої прокурорської ради. Ці члени повинні мати

щонайменше десять років професійного юридичного досвіду і обираються з короткого списку восьми кандидатів, запропонованих компетентним парламентським комітетом після відкритого конкурсу. Важливо, що для їх обрання необхідна **дво третина голосів у Національній асамблеї**, що має на меті забезпечити широкий політичний консенсус і запобігти домінуванню однієї правлячої більшості (ст. 163 Конституції).

Не менш важливим є **механізм подолання ситуації блокування**, який застосовується, якщо Асамблея не може обрати всіх чотирьох членів у встановлений законом строк. У таких випадках відповідальність переходить до спеціальної комісії, до складу якої входять Голова Національної Асамблеї, Голова Конституційного Суду, Голова Верховного Суду, Верховний прокурор та Омбудсмен. Ця комісія здійснює вибір більшістю голосів серед усіх кандидатів, які відповідають критеріям придатності. Впровадження цього механізму було схвалено Венеційською комісією як запобіжний захід проти інституційного паралічу та як інструмент, що гарантує повне формування Ради навіть у умовах сильної політичної поляризації.

Венеціанська комісія у своїй думці 2021 року «²¹⁸» (Оцінка правової та інституційної структури Ради суддів Сербії) привітала кілька з цих змін, зокрема усунення Верховного прокурора з посади голови та зменшення кількості членів *ex officio*, що було визнано кроками до більшої незалежності. Водночас Комісія зазначила, що сербські органи влади повинні переглянути питання про те, чи повинен міністр юстиції залишатися членом Ради, оскільки це все ще залишає можливість впливу виконавчої влади. Хоча введення чотирьох видатних юристів було сприйнято як розширення зовнішніх перспектив, це також змінило баланс, зменшивши кількість безпосередньо представлених прокурорів, що викликало занепокоєння щодо ваги професійного самоврядування.

Європейський Союз у своїх звітах про розширення підтримав висновки Венеціанської комісії. Він визнав реформи 2022 року значним кроком у напрямку деполітизації, але наголосив, що довіра до них залежатиме від прозорості їхнього впровадження, зокрема в питаннях призначення, дисциплінарних рішень та запобігання надмірному впливу.

Реформи 2022 року стали поворотним моментом для самоуправління прокуратури Сербії. Завдяки зменшенню політичної присутності, перегляду складу та посиленню повноважень Вища рада прокуратури наблизилася до європейських стандартів. Однак, як підкреслюють міжнародні оцінки, її успіх у кінцевому підсумку буде оцінюватися на практиці: чи працює вона прозоро, незалежно та відповідно до конституційної мети захисту автономії прокуратури.

33. Надати вичерпний перелік повноважень органів самоврядування щодо:

- **початкового відбору прокурорів,**
- **переведення прокурорів (у тому числі на посади вищого рівня),**

²¹⁸ CDL-AD(2021)032 Висновок щодо проектів конституційних змін щодо судової влади та проекту конституційного закону про впровадження конституційних змін, прийнятий Венеційською комісією на її 128-й пленарному засіданні, Венеція та онлайн, 15-16 жовтня 2021 р., пункт 110 (у складі ВКП зараз менше прокурорів, ніж раніше – це не рекомендується; існує різниця між ВКС та ВКП щодо включення членів за посадою – в ідеалі, дві посади членів ВКП за посадою повинні бути скасовані, а шість прокурорів повинні обиратися їхніми колегами; члени, обрані Національною Асамблеєю, також не повинні мати жодних існуючих або майбутніх ієрархічних (або фактичних) підпорядкованих зв'язків з Верховним прокурором і повинні представляти інші юридичні професії).

- **відбору кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора),**
- **дисциплінарних функцій,**
- **участі у відборі Генерального прокурора,**
- **Участь у достроковому звільненні Генерального прокурора.**

Компетенція Державної прокурорської ради регулюється як Конституцією, так і Законом про Державну прокурорську раду.

Відповідно до статті 162 **Конституції**, юрисдикція Вищої прокурорської ради буде такою:

Рада є незалежним державним органом, який забезпечує та гарантує незалежність прокуратури, Верховного прокурора, головних прокурорів та прокурорів.

Рада пропонує Національній Асамблеї обрання та звільнення з посади Верховного прокурора, призначає виконуючого обов'язки Генерального прокурора, обирає головних прокурорів та прокурорів і приймає рішення про звільнення їх з посади, вирішує інші питання щодо посади Генерального прокурора, головних прокурорів та прокурорів і здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законом.

Відповідно до статті 17 **Закону про Державну раду прокурорів**, у рамках вичерпного переліку повноважень Ради, стосовно зазначених вище пунктів, до повноважень Ради належать такі (збережено оригінальну нумерацію із Закону):

- 1) пропонує Національній Асамблеї обрання та звільнення з посади Генерального прокурора;
- 2) обирає головних прокурорів та прокурорів;
- 3) приймає рішення про звільнення з посади головного прокурора та прокурора;
- 4) обирає голову та заступника голови Ради;
- 5) призначає виконуючого обов'язки Генерального прокурора та прокурора керівника;
- 6) вирішує інші питання щодо посади Генерального прокурора, прокурорів керівників та прокурорів відповідно до закону;
- 7) обирає членів комісії для вирішення питань щодо заперечень проти обов'язкових вказівок щодо роботи та дій у конкретній справі, заперечень проти рішень про заміну та заперечень проти рішень про передачу справи;
- 8) приймає рішення про переведення керівника на постійне місце та прокурора, а також про відсторонення прокурора від посади;
- 9) визначає кількість прокурорів для кожної прокуратури;
- 10) приймає рішення про звільнення з посади прокурора;
- 11) приймає рішення про несумісність виконання іншої функції, роботи або приватних інтересів з функцією прокурора;
- 12) приймає рішення в процесі оцінки роботи прокурора керівника та прокурора;
- 13) призначає дисциплінарного прокурора, його заступників та членів дисциплінарної комісії, визначає умови призначення та порядок припинення повноважень, порядок роботи та прийняття рішень у дисциплінарних органах;
- 14) вирішує питання про оскарження в дисциплінарному провадженні;
- 17) приймає Кодекс етики;
- 18) розглядає та приймає рішення щодо звіту Комітету з етики про дотримання Кодексу етики;
- 19) вирішує питання про наявність неправомірного впливу на роботу осіб, які обіймають посади прокурора та прокурорської установи, та про заходи щодо запобігання неправомірному впливу;

- 21) приймає рішення щодо імунітету особи, яка обіймає посаду прокурора, та обраного члена Ради;
- 23) приймає рішення щодо заперечення у процедурі обрання члена Ради з числа прокурорів;
- 25) формує робочі органи Ради, обирає та звільняє їх членів та заступників членів;
- 26) надає висновки щодо змін або доповнень до чинних або прийняття нових законів, що регулюють статус прокурорів, організацію та діяльність прокуратури, а також інших системних законів, які застосовує прокуратура або які є важливими для виконання прокуратурою своїх повноважень.

34. Чи мають органи самоврядування прокуратури формальні процедури (поза законодавством) та/або м'які інструменти (керівні принципи, методології, найкращі практики), які структурують виконання повноважень, перелічених вище в пункті 33? Якщо так, перелічіть та коротко опишіть їх, вказавши, хто їх прийняв і з якою метою.

Так. Такий підхід є частиною західнобалканських правових традицій. А саме, коли необхідно детально регулювати якусь процедуру, закон передбачає: правила та процедура щодо цього/того регулюються правилами, встановленими **ху**. Після останньої конституційної та законодавчої реформи спостерігається помітний прогрес у кількості та всебічності підзаконних актів, прийнятих Радою, тому були прийняті такі акти:

- 1) Регламент Вищої ради прокуратури
- 2) Регламент Комітету з етики Вищої прокурорської ради
- 3) Регламент Комісії з розгляду заперечень проти обов'язкових вказівок щодо роботи та провадження в окремій справі, заперечень проти рішення про заміну та заперечень проти рішення про передачу справи
- 4) Регламент Вищої ради прокуратури щодо неправомірного впливу на роботу прокурора та прокуратури
- 5) Регламент бюджетної комісії Вищої прокурорської ради
- 6) Правила щодо дисциплінарних органів Вищої ради прокуратури та дисциплінарного провадження
- 7) Кодекс етики прокурорів із рекомендаціями щодо застосування етичних принципів
- 8) Кодекс етики членів Вищої прокурорської ради
- 9) Правила щодо критеріїв та показників оцінки роботи Генерального прокурора та прокурорів
- 10) Регламент виборчої комісії Вищої прокурорської ради
- 11) Правила процедури обрання члена Вищої прокурорської ради з числа прокурорів
- 12) Рішення про організацію та роботу Адміністративного управління Вищої прокурорської ради
- 13) Правила заповнення керівних посад та посад в Адміністративному офісі Вищої прокурорської ради
- 14) Положення про критерії та заходи оцінки кваліфікації, компетентності та гідності кандидатів, а також про порядок обрання Генерального прокурора та прокурорів і висування кандидатів на вибори Верховного прокурора
- 15) Положення про складання іспитів для перевірки фахової підготовки та компетентності кандидатів, які обираються або пропонуються для обрання на посаду прокурора вперше
- 16) Правила прийняття рішення щодо оскарження рішення про річний графік роботи прокуратури або рішення про внесення змін до рішення про річний графік роботи прокуратури
- 17) Регламент Комісії з контролю за належним розподілом справ
- 18) Правила щодо методу ведення та форми особової справи власника прокуратури та співробітників, які працюють у прокуратурі

19) Положення про порядок роботи Комісії з оцінки роботи головного прокурора та прокурора

Крім того, у випадках, коли в законі немає правових підстав для прийняття підзаконного акту, існує можливість прийняти, наприклад, керівні принципи або методологію для вирішення певного питання.

Нарешті, Рада може приймати або брати участь у розробці планових/політичних документів, щоб визначити власний шлях щодо певного питання або реформаторської діяльності.

35. Чи допомагають інші установи органам самоврядування у виконанні повноважень, перелічених у пункті 33? Якщо так, перелічіть їх та поясніть їхній статус, відносини з органами самоврядування та прокуратурою, а також їхню роль.

- 1) Так, Міністерство фінансів щодо **бюджету**. Див. питання 36.
- 2) Крім того, існує чіткий розподіл повноважень між Міністерством юстиції та Радою, який регулюється статтею 42 Закону про прокуратуру:
 - a) Завдання судової адміністрації, що виконуються **Вищою радою прокуратури**: нагляд за виконанням закону про адміністрацію в прокуратурі, визначення загальних засад внутрішнього регулювання прокуратури; видача інструкції щодо складання звіту про роботу прокуратури; моніторинг роботи прокуратури; статистична та аналітична обробка даних про роботу прокуратури з метою підвищення якості та ефективності роботи прокуратури; прийняття підзаконних актів, що належать до його компетенції; надання висновку щодо правил внутрішньої організації та систематизації посад у прокуратурі; забезпечення правдивого, своєчасного та повного інформування громадськості про роботу прокуратури; ведення особової справи особи, яка обіймає посаду прокурора, та виконання інших завдань, визначених законом.
 - b) Завдання судової адміністрації, що виконуються **міністерством, відповідальним за юстицію**: нагляд за виконанням закону про адміністрацію в прокуратурі; статистична та аналітична обробка даних про роботу прокуратури з метою контролю за застосуванням нормативних актів у сферах, що регулюються міністерством, тобто розробка нормативних актів, стратегічних, планових та програмних актів; надання згоди на правила внутрішньої організації та систематизації робочих місць у прокуратурі; організація, розробка та підтримка судової інформаційної системи; забезпечення умов розміщення, обладнання та безпеки прокуратури; розробка та реалізація капітальних проектів та інших програм для судових органів та інших завдань, визначених законом.

36. Чи мають органи прокурорського самоврядування окреме фінансування та секретаріат, укомплектований персоналом, який не належить до прокуратури?

Бюджет

Відповідно до статей 3-4 Закону про Вищу раду прокуратури, кошти на роботу та функціонування Ради (далі – бюджет Ради) передбачаються в бюджеті Республіки Сербія за пропозицією Ради. Рада самостійно розпоряджається коштами з бюджету, які призначені для роботи Ради. Уряд не може призупиняти, відкладати або обмежувати виконання бюджету Ради, тобто коштів з бюджету, виділених на роботу прокуратури, без згоди Ради. Порядок визначення проекту бюджету Ради

регулюється цим законом. Секретар Ради готує проект бюджету Ради відповідно до закону, що регулює бюджетну систему, і подає його до робочого органу Ради, відповідального за фінансові питання (далі – Бюджетна комісія). Бюджетна комісія визначає проект бюджету Ради і надсилає його Президенту Ради для подання до міністерства, відповідального за фінансові питання, для отримання висновку. Міністр, відповідальний за фінансові питання, подає Раді обґрунтований висновок щодо проекту. Якщо міністр, відповідальний за фінансові питання, має заперечення щодо поданого проекту бюджету Ради, він/вона організовує консультації з Головою Ради та Бюджетною комісією з метою досягнення згоди. Якщо міністр, відповідальний за фінансові справи, не має заперечень щодо бюджетного проекту Ради або угода досягнута, Рада визначає остаточний бюджетний проект Ради, який міністерство, відповідальне за фінансові справи, включає без змін до законопроекту про бюджет Республіки Сербія, а Уряд – без змін до законопроекту про бюджет Республіки Сербія. Якщо угода не досягнута, міністерство, відповідальне за фінансові питання, включає остаточний проект бюджету без змін до законопроекту про бюджет Республіки Сербія, а Уряд – без змін до законопроекту про бюджет Республіки Сербія, якщо проект бюджету Ради знаходиться в межах визначеного обсягу видатків і витрат. Якщо угода не досягнута, міністерство, відповідальне за фінансові питання, зазначає в поясненні причини, чому воно вважає проект бюджету Ради неприйнятним.

Рада також має власний **адміністративний офіс**, який складається з 8 підрозділів, що спеціалізуються в різних галузях (людські ресурси, фінанси, ІТ, державні закупівлі, комунікації, нормативні питання тощо). Див. питання 37 для отримання вичерпної інформації.

37. Хто затверджує структуру секретаріату та відбирає його персонал? Які підрозділи входять до складу секретаріату та які їхні функції?

Відповідно до статті 58 Закону про Державну раду прокурорів, Адміністративне управління створюється для виконання професійних, адміністративних та інших завдань у Раді. Організація, робота та спосіб функціонування Адміністративного управління детальніше регулюються актом Ради. Права та обов'язки працівника Адміністративного управління підпадають під дію нормативних актів, що регулюють статус державних службовців та посадових осіб.

Структура організаційних підрозділів, чисельність та кваліфікація персоналу регулюються Постановою про організацію та роботу Адміністративного офісу (2023) та Правилами внутрішньої організації та систематизації Адміністративного офісу Ради, прийнятими самою Радою.

Відповідно до статей 4-5 Рішення, Адміністративним офісом керує Секретар Ради, який організовує та забезпечує єдину роботу Адміністративного офісу. Секретар Ради може приймати внутрішні акти, які він або вона вважає необхідними для функціонування Адміністративного офісу. Секретар Ради підзвітний Раді за свою роботу та роботу Адміністративного офісу. В Адміністративному офісі Ради прокурорів, відповідно до вищезазначеного Положення, діє 8 організаційних підрозділів (на даний момент 20 співробітників), де керівник кожного відділу, керівник секції та керівник групи підзвітні Секретарю Ради за свою роботу та роботу внутрішнього підрозділу.

1. Департамент матеріально-технічного забезпечення

Департамент матеріально-фінансових питань виконує професійні та оперативні завдання, пов'язані з плануванням та виконанням бюджету Ради та пропозицією частини бюджету для роботи прокуратур на поточні витрати, за винятком витрат на персонал прокуратури та утримання обладнання та

приміщень; фінансові та бухгалтерські завдання; облік та моніторинг виконання бюджету; якісний аналіз витрат коштів Ради та прокуратур з точки зору коштів, необхідних для безперебійної роботи; складання фінансових звітів; нагляд за цільовим використанням бюджетних коштів та нагляд за фінансовими та матеріальними операціями прокуратур; підготовка звітів, аналізів та інформації з питань, що належать до компетенції Департаменту; моніторинг нормативно-правових актів у сфері фінансів та інших сферах, що мають значення для роботи Департаменту, та інші завдання у сфері матеріально-економічних питань.

2. Бюджетна та аналітично-планова група

Бюджетна та аналітично-планова група виконує завдання, пов'язані з підготовкою та аналізом даних для складання звітів про зобов'язання та видатки за поточний та попередні роки в прокуратурах, координує свою діяльність з Департаментом з питань статусу з метою планування заробітної плати та інших доходів осіб, які обіймають посади в прокуратурі; готує пропозиції щодо фінансових планів на запит прокуратур відповідно до закону, що регулює бюджетну систему; розподіляє виділені кошти між прокуратурами; аналізує дані, що слугують основою для визначення, планування та реалізації фінансової політики; готує звіти про пріоритетні напрямки фінансування; консолідує фінансові дані (періодичні та річні звіти) прокуратур і подає звіт до Міністерства фінансів відповідно до чинного законодавства; контролює виконання договорів, укладених Радою для потреб прокуратур; реєструє звіти про стан заборгованості в прокуратурах; контролює дотримання нормативних актів у сфері фінансів та інших сферах для успішного виконання роботи та інших завдань у межах компетенції Групи.

3. Фінансово-бухгалтерська група

Фінансово-бухгалтерська група виконує завдання, пов'язані з підготовкою проекту фінансового плану для Ради відповідно до закону про бюджетну систему; готує проект плану виконання бюджету, готує аналітичні матеріали, що слугують основою для визначення, планування та реалізації фінансової політики; виплачує заробітну плату та інші доходи працівникам Вищої прокуратури; звіряє баланс головної книги казначейства з допоміжними книгами; створює та контролює записи про здійснення фінансових операцій з казначейством та зовнішніми користувачами; готує періодичні звіти та остаточний звіт; реєструє підтверджуючі документи для всіх операцій, записаних у головній книзі казначейства; контролює виконання договорів, укладених Радою; обробляє документацію за всіма видами платежів Ради; контролює дотримання нормативних актів у сфері фінансів та інших сферах, важливих для успішного виконання роботи та інших завдань у межах компетенції Групи.

4. Департамент з питань статусу прокурорів та підготовки нормативних актів

Департамент з питань статусу осіб, які обіймають посади в прокуратурі, та підготовки нормативних актів виконує адміністративні, юридичні, аналітичні та статистичні завдання, пов'язані з обранням осіб, які обіймають посади в прокуратурі; підготовкою всіх рішень щодо питань статусу осіб, які обіймають посади в прокуратурі; підготовкою рішень, прийнятих у рамках правових засобів захисту в процедурі звільнення осіб, які обіймають посади в прокуратурі; підготовкою рішень, прийнятих у рамках правових засобів захисту в процедурі обрання членів Ради з числа прокурорів; підготовку відповідей на позови у спорах, що розглядаються в адміністративному та конституційному судах; ведення особових справ осіб, які обіймають посади прокурорів; ведення обліку оцінювання роботи осіб, які обіймають посади прокурорів; надання експертної та адміністративної підтримки в процедурі

оцінювання роботи осіб, які обіймають посади прокурорів, та підготовку відповідних документів; підготовка висновків щодо проектів законів, що регулюють статус прокурорів та діяльність прокуратури, підготовка висновків щодо системних законів, які застосовуються прокуратурою або мають важливе значення для її діяльності; підготовка нормативних актів у межах компетенції Ради та підготовка нормативних актів, що регулюють діяльність Адміністративного управління; участь у роботі постійних робочих органів та комітетів, створених Радою; моніторинг ситуації та пропозиція заходів у сферах, що належать до компетенції Департаменту; підготовка звітів, аналізів та інформації в межах компетенції Департаменту; підготовка документації для дій уповноваженої особи за запитами про вільний доступ до інформації, що має суспільне значення, про роботу Департаменту або пов'язаної з нею; виконання інших завдань у межах компетенції Департаменту.

5. Департамент персоналу та загальних питань

Департамент кадрів та загальних питань виконує завдання, пов'язані з підготовкою проекту кадрового плану; відбором та виборами персоналу; професійним розвитком, оцінкою результатів роботи та просуванням державних службовців; підготовкою актів, пов'язаних з трудовим статусом членів Ради, державних службовців та працівників; процедури найму нових державних службовців та працівників; підготовки договорів про залучення осіб для надання експертних, перекладацьких, технічних та інших послуг; підготовки актів, пов'язаних з відрядженнями в країні та за кордон; питань охорони праці та здоров'я; підготовки плану добросовісності; запобігання конфлікту інтересів; питань інформаційних технологій; ведення документації; адміністративних та технічних питань, транспортування та доставки пошти; моніторинг ситуації та пропозиція заходів у сферах, що належать до компетенції Департаменту; підготовка звітів, аналізів та інформації з питань, що належать до компетенції Департаменту; підготовка документації для дій уповноваженої особи за запитами про вільний доступ до інформації, що має суспільне значення, про роботу Департаменту або пов'язаної з нею; планування та здійснення процедур державних закупівель для Ради та прокуратур; виконання інших завдань, що належать до компетенції Департаменту.

6. Група інформаційних технологій

Група інформаційних технологій виконує завдання з впровадження, обслуговування та вдосконалення інформаційних технологій у судовій системі; забезпечує підтримку та аналіз даних, управління інформацією та забезпечення цілісності даних; виконує встановлення та налаштування програмних додатків, що підтримують роботу прокуратур, здійснює електронне архівування документів та інших засобів аналізу даних; регулярно обслуговує мережі, сервери та інші ІТ-ресурси для забезпечення стабільності, безпеки, швидкості та моніторингу продуктивності системи, усунення несправностей та застосування патчів безпеки; розробляє та впроваджує політики та процедури захисту даних; запобігає несанкціонованому доступу та реагує на загрози безпеці; здійснює моніторинг мережі, виявлення шкідливого програмного забезпечення та навчання персоналу практикам безпеки; надає технічну підтримку користувачам у Раді та прокуратурах для вирішення проблем із програмним забезпеченням, апаратним забезпеченням або доступом до систем; навчає співробітників користуванню ІТ-інструментами; відстежує нові технологічні тенденції та рекомендує інновації та вдосконалення роботи прокуратур; досліджує нові програмні інструменти, впровадження нових технологій та адаптує існуючі системи для кращого задоволення потреб системи правосуддя; регулярно оновлює інформацію на веб-сайті Ради; регулярно оновлює програмне забезпечення та реагує на потенційні інциденти; надає підтримку користувачам, які мають труднощі з використанням

веб-сайтів прокуратур, навчає персонал прокуратур користуванню адміністративними інструментами для управління контентом; виконує інші завдання в межах компетенції Групи.

7. Офісна група (адміністративні та технічні питання)

Офісна група виконує завдання, пов'язані з отриманням, відкриттям, переглядом, розподілом, реєстрацією, об'єднанням, доставкою справ і документів до внутрішніх організаційних підрозділів; веденням справ у порядку денному, сортуванням і архівуванням справ; сортуванням і підготовкою пошти до пересилання, франкуванням і відправленням пошти через поштову службу та внутрішньою доставкою кур'єром; Приймальня - безпосередній прийом заяв від сторін; інформування та надання сторонам основної інформації щодо заяв, основне повідомлення сторін про хід розгляду їхніх заяв та інших документів; зберігання архівних справ та відокремлення архівних матеріалів від нецінних реєстраційних матеріалів та архівних матеріалів, вилучення та знищення нецінних реєстраційних матеріалів; визначення короткого змісту справ для введення та зберігання даних в системі автоматизованої обробки даних; підготовка документації для дій уповноваженої особи за запитами про вільний доступ до інформації, що має суспільне значення, про роботу Групи або пов'язаної з нею; також виконує інші завдання в межах діяльності Групи.

8. Офіс/Кабінет Президента Ради

Офіс Президента Ради виконує завдання консультативного та протокольного характеру; завдання, пов'язані з інформуванням громадськості; завдання, пов'язані з організацією та координацією діяльності, пов'язаної із співпрацею між Президентом Ради та державними органами; завдання, пов'язані із співпрацею з радами прокуратури інших країн та міжнародними організаціями, а також інші завдання, що мають значення для роботи Президента Ради.

Також існує кілька незалежних посад поза всіма внутрішніми підрозділами для виконання різних обов'язків, таких як внутрішній аудит, міжнародне співробітництво та проекти, а також європейська інтеграція.

38. Чи мають органи самоврядування підрозділ, відповідальний за взаємодію з парламентом, урядом або президентом? Якщо так, коротко опишіть його роль і функції.

Так. Навіть голова Ради уповноважений представляти Раду і підписує всі рішення, прийняті Радою, але йому/їй допомагають різні підрозділи Адміністративного офісу, такі як Офіс голови Ради. Офіс голови Ради виконує завдання консультативного та протокольного характеру; завдання, пов'язані з інформуванням громадськості; завдання, пов'язані з організацією та координацією діяльності, що стосується співпраці між головою Ради та державними органами; завдання, пов'язані зі співпрацею з радами прокурорів інших країн та міжнародними організаціями, а також інші завдання, що мають важливе значення для роботи голови Ради.

IX. Звіт про країну – Словенія (Гая Штовічей)

A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування

1. Коротко опишіть конституційний статус прокуратури та її ключові елементи (її місце в системі державних органів, функції, характер посади та роль Генерального прокурора, роль органів самоврядування прокуратури тощо). Якщо конституційні положення є обмеженими, опишіть ці аспекти на основі ключових законодавчих актів.

Конституція Республіки Словенія (Конституція) містить спеціальний розділ про державне обвинувачення (лише 2 статті) під назвою «Державна прокуратура». Стаття 135 під назвою «Державні прокурори» передбачає: «Державні прокурори подають та представляють кримінальні звинувачення і мають інші повноваження, передбачені законом. Організація та повноваження державних прокуратур передбачені законом». Стаття 136 під назвою «Несумісність посади державного прокурора» встановлює, що посада державного прокурора є несумісною з посадами в інших державних органах, органах місцевого самоврядування, органах політичних партій, а також з іншими посадами та видами діяльності, передбаченими законом.

Конституція Словенії чітко розділяє організаційні та функціональні елементи державного обвинувачення. Функція кримінального переслідування є функцією, яку виконує виключно окремий прокурор і яка не стосується прокурорської організації. Щодо організації державних прокуратур, Конституція надає законодавчій гілці влади повноваження приймати закони, що регулюють державне обвинувачення. Словенія прийняла свій перший Закон про державну прокуратуру в 1995 році, який був замінений новим Законом про державну прокуратуру в 2011 році.

Конституційний суд Республіки Словенія ухвалив кілька рішень щодо державної прокуратури та державних прокурорів. Конституційний суд зазначив, що Державна прокуратура є системою незалежних державних органів, в рамках якої державні прокурори виконують свої функції щодо порушення та пред'явлення кримінальних обвинувачень як особливу функцію державної влади, а також виконують інші завдання відповідно до закону. Державна прокуратура є частиною виконавчої гілки влади, але організована як незалежний державний орган. Незалежність державних прокурорів гарантується законом, що регулює державну прокуратуру та прокурорську функцію.

Законом, що регулює прокуратуру, є вищезгаданий Закон про Державну прокуратуру (SPOA), який набрав чинності в листопаді 2011 року. Закон про Державну прокуратуру регулює державну прокуратуру, несумісність функції державного прокурора з іншими функціями або роботами, регулювання та юрисдикцію державних прокуратур, державну прокуратуру та адміністрацію юстиції, а також склад, юрисдикцію та функціонування Державної прокуратури, відносини між державними прокуратурами та інші питання, що мають значення для роботи державних прокурорів та державних прокуратур. Закон про Державну прокуратуру також чітко зазначає: «Державні прокуратури мають незалежне становище в рамках виконавчої влади. Як частина судової влади, державні прокуратури є незалежними державними органами».

Державні прокурори приймають рішення про притягнення до кримінальної відповідальності, порушують кримінальні справи та представляють кримінальні звинувачення, керують розслідуванням злочинів та здійснюють інші процесуальні дії прокурора в досудовому та кримінальному провадженні. Державні прокурори також мають такі самі повноваження в інших процедурах: вони можуть подавати клопотання та засоби правового захисту у справах про адміністративні правопорушення, а також подавати процесуальні документи в цивільних та інших судових провадженнях та в адміністративних провадженнях, якщо це передбачено законом.

У Республіці Словенія існує Генеральна прокуратура, яка також називається Вищою державною прокуратурою (ВДП), одна спеціалізована державна прокуратура (СДП) та 11 районних державних прокуратур (РДП). У нас немає вищих державних прокуратур. Державні прокурори у ВДП виконують свої функції в усіх судах першої інстанції та в апеляційних судах у кримінальних справах. У кожній ВДП є кілька державних прокурорів із званням вищого прокурора, зазвичай це керівник прокуратури та його/її заступник.

2. Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхні основні сфери компетенції, а також періоди їх створення та реформування.

Державна прокурорська рада є єдиним органом державного прокурорського самоврядування. Склад Державної прокурорської ради змінився з прийняттям нового Закону про Державну прокуратуру в 2011 році.

Згідно із законом 1995 року, до складу Державної прокурорської ради входило сім членів. Зараз їх дев'ять. Генеральний прокурор та його заступник були членами Ради за посадою, але з 2011 року це вже не так. Один член Ради призначався і досі призначається міністром юстиції з числа керівників районних прокуратур. Чотири члени Ради обиралися і досі обираються прокурорами з числа прокурорів, які не обіймають керівних посад. Обрані прокурори є представниками всіх рівнів: один член обирається з числа верховних, один – з числа вищих, один – з числа районних і один – з числа місцевих прокурорів. З 2011 року чотири члени обираються Національною Асамблеєю Республіки Словенія за пропозицією Президента Республіки з числа експертів-юристів.

До 2011 року термін повноважень членів Державної ради прокурорів становив п'ять років, з 2011 року – шість років.

До 2011 року роботою Державної ради прокурорів керував Генеральний прокурор, а в разі його відсутності – його заступник. З 2011 року Голова та заступник Голови Державної ради прокурорів обираються членами таємним голосуванням двома третинами голосів на два роки, після чого вони змінюються. Голова та заступник Голови не можуть бути переобрані після закінчення терміну повноважень.

3. Опишіть причини створення та реформування органів прокурорського самоврядування, а також те, як результати були оцінені міжнародними інституціями, насамперед Радою Європи та ЄС.

До реформи 2011 року до складу Прокурорської ради входили виключно державні прокурори (різних рангів і посад). Генеральний прокурор та його заступник були членами Ради за посадою.

Новий склад включає членів з числа юристів, які не є прокурорами. Таке рішення відповідає міжнародним стандартам і було визнано доброю практикою, оскільки воно підтримує необхідність уникнення корпоратизму (наприклад, Венеціанська комісія; CDL—AD(2021)015). Сама по собі Словенська Державна прокуратура не оцінювалася міжнародними інституціями.

В. Кар'єра прокурорів

4. Які етапи процедури першого призначення на посаду прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Якщо є вакансія прокурора, голова державної прокуратури повинен отримати згоду Генерального прокурора на початок процедури заповнення вакансії. Вакансія оголошується в Офіційному віснику Республіки Словенія Міністерством юстиції за пропозицією голови державної прокуратури, в якій є вакансія. Термін подання заяв повинен становити не менше 15 днів.

До процесу залучені такі органи:

- Голова державної прокуратури, в якій є вакансія
- Генеральний прокурор
- Міністерство юстиції
- Державна прокурорська рада
- Уряд

Міністерство юстиції оголошує про вакансію та збирає заявки. Міністерство також збирає документацію про попередню роботу прокурора (наприклад, про стажування, якщо воно було пройдено в судовій системі, про державний юридичний іспит, особисті справи та особисті досьє кандидатів, які вже працювали в суді або державній прокуратурі...). Міністерство юстиції відхиляє заявки кандидатів, які є неповними або подані з запізненням. Проти цього рішення міністерства може бути порушено адміністративний спір протягом п'ятнадцяти днів з дати вручення рішення. Адміністративний суд повинен винести рішення щодо адміністративного спору протягом двох місяців з моменту подання позову. Усі повні заявки міністерство надсилає голові державної прокуратури, де є вакантна посада.

Голова формулює обґрунтовану думку щодо придатності кожного кандидата, а кандидат може подати свої обґрунтовані зауваження до цієї думки. Голова формулює свою остаточну думку та надсилає її до Державної прокурорської ради разом з усіма документами. Голова може конкретно перелічити та пояснити, якого кандидата (кандидатів) він вважає найбільш придатним, але не зобов'язаний це робити.

Державна прокурорська рада не зобов'язана дотримуватися висновку керівника державної прокуратури щодо придатності кандидатів. Державна прокурорська рада проводить співбесіди з кандидатами, формує проект висновку (тобто ранжує кандидатів на основі оцінки придатності до призначення та надає обґрунтування) і надсилає проект висновку кожному кандидату та керівнику. Кандидати та керівник можуть подати свої обґрунтовані зауваження до проекту висновку. Державна прокурорська рада формує остаточну думку та надсилає її до Міністерства юстиції.

Міністр юстиції може подати обґрунтовану вимогу до Державної прокурорської ради переглянути своє рішення, якщо міністр не згоден з остаточним висновком. Якщо Державна прокурорська рада під час повторного розгляду приймає те саме рішення двома третинами голосів усіх членів, міністр повинен запропонувати уряду призначити цього кандидата. Якщо після повторного розгляду Державна прокурорська рада не приймає рішення двома третинами голосів усіх членів, конкурс вважається невдалим (жодного кандидата на вакантну посаду не обрано).

Уряд Республіки Словенія призначає державних прокурорів за пропозицією міністра юстиції та повідомляє про рішення щодо призначення всіх кандидатів, які подали заявки на вакантну посаду державного прокурора. Всі заявники мають право оскаржити рішення в адміністративному суді. Закон про призначення публікується в Офіційному віснику Республіки Словенія.

Вперше призначений прокурор приступає до виконання своїх обов'язків у день складання присяги перед прем'єр-міністром Республіки Словенія (прем'єр-міністр може уповноважити міністра юстиції привести державних прокурорів до присяги, і це є звичайною практикою).

5. Які критерії відбору встановлені для кандидатів, які вперше претендують на посаду прокурора, і який правовий акт їх визначає? Які органи, що беруть участь у процедурі відбору, оцінюють відповідність цим критеріям і яким чином?

Загальні умови для посади державного прокурора передбачені в Законі про Державну прокуратуру і повинні бути виконані кожним кандидатом, а саме:

- громадянство Республіки Словенія,
- вільне володіння словенською мовою,
- правоздатність,
- хороший загальний стан здоров'я,
- вік не менше 30 років,
- вища юридична освіта,
- складання державного іспиту з права,
- особиста придатність до виконання функцій прокурора (тобто відсутність судимості за кримінальні злочини).

Окремі умови стосуються досвіду роботи в юридичній сфері, який кандидат набув після складання державного іспиту з права²¹⁹. Для посади місцевого державного прокурора необхідний щонайменше 3-річний досвід роботи в якості юридичного фахівця після складання державного іспиту з права. Для посади Генерального державного прокурора необхідний досвід роботи не менше 20 років після складання державного іспиту з права. Вперше кандидат може бути призначений на посаду Генерального або прокурора керівника також у тому випадку, якщо він/вона є професором права в університеті (який відповідає загальним умовам), за умови, що він/вона має відповідне професорське звання.

Ключову роль в оцінці кандидатів відіграє Державна прокурорська рада. Вона оцінює кандидатів на основі документів, наданих під час конкурсу, та думки керівника державної прокуратури. Державна прокурорська рада може також проводити тести на професійні знання, особисті якості, здібності та навички, необхідні для виконання обов'язків державного прокурора, психологічні тести та співбесіди з кандидатами. Рада формує думку про кожного кандидата. У своїй думці Рада ранжує кандидатів за їхньою придатністю до призначення та обґрунтовує причини ранжування.

6. Як забезпечується гендерна рівність у процесі призначення? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної заслуги)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Ми не маємо жодних заходів щодо гендерної рівності, оскільки вони не потрібні. Згідно з річним звітом Генеральної прокуратури, станом на 31. 12. 2024 року було 212 державних прокурорів, з них 152 жінки та 50 чоловіків. Наразі 3 чоловіки обіймають посаду керівників прокуратури, решта голів –

²¹⁹ Більше про державний іспит з права див. у відповіді на питання № 7.

жінки (8). Також голова Спеціалізованої державної прокуратури та Генеральний державний прокурор – жінки.

7. Опишіть обов'язкову підготовку, необхідну для кандидатів, які вперше балотуються, або новопризначених прокурорів.

Навчання для посади судді або державного прокурора в Словенії проводиться до складання державного іспиту з права. Після призначення на посаду державного прокурора спеціального навчання не проводиться. Призначена особа відразу ж бере на себе всі обов'язки. Однак існують деякі навчальні програми, спеціально призначені для молодих/нових державних прокурорів, щоб допомогти їм набути необхідних компетенцій.

Державний іспит з права в Словенії є обов'язковим для деяких юридичних професій, таких як суддя, державний прокурор та адвокат. Особа, яка має диплом університету з права, повинна мати щонайменше 2 роки досвіду роботи в юридичних установах у юридичній сфері, а також певний досвід роботи в судах (щонайменше участь у деяких основних судових засіданнях), щоб мати право подати заявку на державний іспит з права. Зазвичай випускники юридичних факультетів працюють протягом 2 років у суді або в прокуратурі як стажисти-юристи/прокурори. Протягом цього часу вони ознайомлюються з професією судді/прокурора та набувають необхідних навичок, відвідуючи основні судові засідання, готуючи проекти рішень, готуючи проекти судових рішень, беручи участь у допитах тощо. Стажисти працюють у різних сферах, наприклад, у цивільному, кримінальному, сімейному, адміністративному праві. Вони повинні готувати звіти про свою роботу. Обов'язкове навчання перед іспитом та державний іспит з права регулюються Законом про державний іспит з права.

8. Як з часом функціонувала процедура першого призначення та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Процедура призначення на будь-яку посаду державного прокурора є дуже тривалою. Від оголошення про вакансію до призначення на посаду проходить близько півтора року. Зазвичай на вакантну посаду призначається кандидат, який працює стажистом або юридичним експертом у прокуратурі. Оскільки вони вже працюють у прокуратурі, вони знають роботу прокурора і тому дуже добре підходять для цієї посади. Однак це може означати, що деякі потенційно дуже перспективні кандидати не вступають у цю професію.

Процедура є досить прозорою, вона ретельно регулюється законом, що відповідає Римській хартії (Висновок ССРЕ № 9 (2014)).

9. Які етапи процедури переведення прокурора до іншої прокуратури, зокрема на посаду вищого рівня? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

У словенській системі ми розрізняємо *підвищення* та *переведення* прокурора. Прокурор може бути *підвищений* на посаду вищого рівня лише після оцінки його/її роботи або якщо він/вона був/була обраний/обрана в результаті конкурсу на посаду вищого рівня. Прокурор може бути підвищений:

1. за рівнем заробітної плати,

2. на вищу посаду²²⁰,
3. на вищу посаду, а також
4. на посаду радника.

Прокурор може бути переведений до іншої прокуратури за його згодою, за пропозицією Генерального прокурора та за згодою обох керівників прокуратури. У разі переведення прокурор зберігає своє звання (посаду) та оклад.

Умовою, яка повинна бути виконана для підвищення, завжди є задовільна оцінка роботи прокурора, прийнята Радою (див. відповідь на питання 10) – за винятком підвищення до вищої посади (що є, по суті, *призначенням*, а не підвищенням).

Різниця між підвищенням у званні та підвищенням на посаду є нечіткою, оскільки і посади, і звання мають однакову назву: місцевий, районний, вищий та верховний. Теоретично особа, яка обіймає посаду місцевого прокурора, може навіть досягти звання вищого прокурора. Крім того, підвищення на вищу посаду фактично є *призначенням*. Просування на вищу посаду можливе лише після проходження повної процедури призначення, включаючи опублікування вакантної посади, подання заявки, проходження співбесіди, відбір найкращого кандидата Радою та призначення Урядом.

Кожна прокуратура має встановлену кількість прокурорських *посад*, а також регулюється, які *звання* мають ці посади. Наприклад, прокуратура «А» має 10 посад прокурорів, з яких 3 є «місцевими», 5 – «районними» і 2 – «вищими» прокурорськими посадами. Коли особа призначається на посаду в цій прокуратурі, вона призначається на одну з посад і отримує звання відповідно до цієї посади. Наприклад, якщо особа призначається на посаду районного прокурора, вона також отримує звання районного прокурора. Однак прокурор, який обіймає цю *посаду* із званням районного прокурора, може пізніше бути підвищений до звання вищого прокурора шляхом виняткового підвищення (продовжуючи обіймати посаду районного прокурора).

Трохи про кожен вид підвищення:

В принципі, місцеві, районні та вищі прокурори підвищуються до вищого розряду оплати праці кожні три роки, якщо оцінка служби не визначає, що вони не відповідають умовам для підвищення протягом цього періоду.

Звання радника, як правило, отримують:

- місцеві або районні прокурори після першого підвищення після досягнення 45-річного віку, якщо оцінка їхньої діяльності визначає, що вони відповідають умовам для *швидшого* підвищення,
- вищі прокурори після третього підвищення до вищої категорії оплати праці на тій самій посаді,
- Генеральним прокурором після дев'яти років служби на посаді генерального прокурора, якщо оцінка показує, що він або вона відповідає умовам для підвищення.

²²⁰ Прокурорська діяльність здійснюється на посадах місцевих, районних, вищих або верховних прокурорів. Прокурори, які були призначені на посаду, наприклад, місцевого прокурора, можуть бути підвищені в посаді за відповідною процедурою на ту *саму посаду* з вищим званням. Підвищення може також відбуватися на вищу посаду з отриманням вищого звання.

Прокурор може бути підвищений до вищого звання (але залишається на тій самій *посаді*), якщо оцінка роботи, прийнята Радою, визначає, що він/вона відповідає критеріям для виняткового підвищення.

Для того щоб бути «просунутим» на вищу посаду (а не лише на звання), необхідно пройти весь процес подання заявки, як і для вакантної посади (як описано вище). Отже, по суті, це не просування, а нове призначення (у моїй відповіді на питання 11 я пояснив, чому така схема не є оптимальною).

10. Які критерії відбору кандидатів на вищу посаду? Які органи оцінюють відповідність цим критеріям і як?

Прокурорська рада приймає рішення про підвищення по службі, про призначення на посаду радника та про присвоєння звання районного та вищого по посаді державного прокурора. Уряд приймає рішення про присвоєння звання *Генерального* прокурора за пропозицією Прокурорської ради.

Перед підвищенням робота прокурора оцінюється відповідно до встановленої процедури. Робота прокурора може бути переглянута лише вищими або генеральним прокурорами, які готують звіт про перегляд. Критеріями оцінки роботи є:

- а) працездатність та професійні знання (наприклад, якість рішень, здатність вирішувати юридичні питання, складні та комплексні справи, точність та обсяг юридичних знань, дотримання строків тощо);
- б) особисті якості (наприклад, відповідальність, надійність, мудрість, захист незалежності, неупередженості, надійності та репутації прокуратури, дотримання етичного кодексу прокурорів).
- в) Соціальні навички (повага, професійне ставлення до колег, сторін у процесі, представників інших установ та готовність допомогти).

Звіт про роботу прокурора надсилається до Прокурорської ради. Керівник відомства, в якому оцінюваний прокурор виконує свої обов'язки, також складає обґрунтовану думку про роботу оцінюваного прокурора. Остаточну оцінку роботи готує Прокурорська рада. Прокурорська рада приймає свою оцінку і визначає, чи *досягає* прокурор відповідного рівня якості та професіоналізму у своїй роботі і *наскільки добре* він це робить. Оцінки варіюються від незадовільної, що означає, що прокурор не підходить для служби в прокуратурі, до виняткової, що означає, що прокурор може бути підвищений до вищого прокурорського звання.

Якщо оцінка прокурора показує, що він/вона не підходить для служби прокурора, його/її функції прокурора припиняються.

11. Як з часом функціонувала процедура переведення прокурорів та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Процедура підвищення точно описана. Оцінка роботи та підготовка остаточної оцінки (яка є підставою для підвищення) є досить тривалою, але чітко регламентованою, з використанням прозорих та об'єктивних критеріїв. Час від часу виникали незначні або більші затримки у проведенні оцінок. Можливим рішенням є запровадження менш складної оцінки для підвищення в посаді (яка могла б бути більш-менш автоматичною після кожного фіксованого періоду часу) та збереження складної системи для підвищення на вищій посаді та звання.

Рішення дотримуватися процедури найму нового прокурора для підвищення на вищу посаду також ускладнює і подовжує процедуру. Ідея полягає в тому, щоб завжди знаходити найкращого кандидата на вільну посаду (що зазвичай означає кандидата, який вже є прокурором).

12. Чи мають особи право оскаржувати рішення про відмову в призначенні або переведенні (зокрема на вищі посади)? Якщо так, то на яких підставах і які результати таких оскаржень?

Кожен прокурор має право брати участь у процедурі оцінки. Йому/їй надається право ознайомитися з кількісними даними про свою роботу, що враховуються в процесі оцінки, надати пояснення щодо цих даних та надати пояснення або коментарі до звіту оцінювачів. Оцінюваний прокурор також може надати пояснення та коментарі щодо висновків процедури оцінки. Після прийняття оцінки прокурор може подати скаргу протягом 8 днів.

Судовий захист може бути отриманий в адміністративному спорі, але він обмежується переважно процедурними питаннями. Відповідно до прецедентного права, суд не проводить суворого оцінювання того, як були оцінені суттєві критерії, а застосовує критерій так званої «очевидної необґрунтованості».

13. Які підстави та санкції дисциплінарної відповідальності²²¹ прокурорів? Які етапи дисциплінарної процедури? Які органи беруть участь у процедурі та яка їхня роль?

Словенія має вичерпний перелік дисциплінарних правопорушень, які перелічені в Законі про Державну прокуратуру. Передбачено 31 дію, які тягнуть за собою дисциплінарну відповідальність прокурора, незалежно від того, чи вчинено правопорушення умисно або внаслідок недбалості. Державний прокурор не несе дисциплінарної відповідальності за висновки, надані під час виконання прокурорських повноважень. Більш серйозними дисциплінарними порушеннями, серед іншого, є такі: необережне, несвоєчасне, неналежне або недбале виконання державних прокурорських функцій; розголошення службової або іншої таємниці; зловживання службовим становищем або перевищення службових повноважень; зловживання правом на відсутність на роботі; поведінка або дії, що суперечать незалежності державного прокурора або державних прокуратур; а також неналежна, непристойна або образлива поведінка або висловлювання.

Дисциплінарне провадження розпочинає дисциплінарний прокурор²²². Ініціатива щодо розпочаття дисциплінарного провадження може бути подана головою Генеральною прокуратурою, Генеральним прокурором, Прокурорською радою та Міністром юстиції. Якщо дисциплінарний прокурор вирішує не розпочинати провадження, він повинен повідомити про це ініціатора. Якщо останній наполягає на ініціативі, дисциплінарний суд першої інстанції приймає рішення про розпочаття або нерозпочаття провадження. З проханням про порушення дисциплінарного провадження можуть звертатися Генеральний прокурор, Рада прокуратури та Міністр юстиції. На підставі поданого письмового прохання дисциплінарний прокурор повинен порушити дисциплінарне провадження.

²²¹ Дослідження щодо дисциплінарної відповідальності та провадження проти прокурорів було проведено в рамках проекту Ради Європи «Система правосуддя в Україні, що відповідає правам людини», який є частиною Плану дій Ради Європи для України на 2018–2022 роки. Дослідження охоплювало Словенію.

²²² Дисциплінарний прокурор та його заступник призначаються з числа прокурорів, які мають звання *найвищих* державних прокурорів. Він/вона призначається за його/її згодою Прокурорською радою за пропозицією Генерального прокурора.

Існує два дисциплінарні суди²²³ : першої та другої інстанції (вирішує апеляції). Дисциплінарний суд приймає рішення про дисциплінарну відповідальність прокурора та застосовує дисциплінарне стягнення. Дисциплінарні стягнення: письмова догана, тимчасове зменшення заробітної плати, тимчасове призупинення підвищення по службі, тимчасове переведення до іншої прокуратури та звільнення з посади державного прокурора.

14. Як з часом функціонували підстави та процедура дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

У дисциплінарних процедурах застосовується процедура скороченого кримінального процесу. Це може ускладнити справу, якщо прокурор у процесі ухиляється від отримання повідомлень та запрошень на слухання, але така процедура є виправданою, зважаючи на найтяжчі наслідки процедури (звільнення з прокуратури).

15. Які етапи процедури призначення на керівні посади в прокуратурі (крім Генерального прокурора)? До яких органів на всіх рівнях вона застосовується? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль?

Коротко про керівні посади:

Керівні посади в словенських органах прокуратури належали генеральному прокурору та директору\керівнику прокуратури (у Генеральній прокуратурі є генеральний директор\керівник). Тільки генеральний директор\керівник у Генеральній прокуратурі може бути або державним прокурором, або державним службовцем, в інших прокуратурах директори є державними службовцями. Генеральний прокурор та директор\керівник відповідають за питання адміністративного управління прокуратурою, які, серед іншого, включають:

- внутрішню організацію та організацію роботи державних прокурорів;
- підготовку щорічних програм та щорічних звітів;
- організацію участі в основних слуханнях, судових засіданнях та інших процедурах;
- видачу та виконання загальних інструкцій;
- розгляд скарг;
- управління людськими ресурсами;
- прийняття рішень щодо прав, обов'язків та відповідальності державних прокурорів та співробітників державної прокуратури;
- звітування про роботу Генеральної прокуратури;
- реєстрація, облік та статистичний моніторинг справ;

²²³ Дисциплінарний суд першої інстанції складається з 9 членів: 6 з них – державні прокурори (різних рангів), призначені за їх згодою на пропозицію Генерального прокурора Прокурорською радою, та 3 – судді, призначені за їх згодою на пропозицію Судової ради Прокурорською радою. Дисциплінарний суд першої інстанції вирішує питання, що розглядаються ним, у складі сенату з 3 членів.

Дисциплінарний суд другої інстанції складається з 6 членів: головою та його заступником можуть бути лише верховні судді, а ще 2 члени – судді різних посад, призначені за їх згодою на пропозицію Судової ради Прокурорською радою. Решта 2 члени – верховні державні прокурори, призначені за їх згодою на пропозицію ВПГ Прокурорською радою. Дисциплінарний суд другої інстанції приймає рішення у складі сенату з 3 членів.

Усі дисциплінарні органи призначаються на 2 роки з можливістю повторного призначення

- адміністративні та технічні операції;
- фінансові, бухгалтерські та матеріальні операції, а також проведення процедур державних закупівель.

Директор\керівник відповідає лише за управління людськими ресурсами *державних службовців*, а не прокурорів. До обов'язків директора також належать управління фінансами, бухгалтерським обліком та інвентаризацією, а також управління процедурами державних закупівель.

Керівник Генеральної прокуратури несе відповідальність, пов'язану з виконанням прокурорських обов'язків, і має всі повноваження, як і будь-який інший керівник державних органів. Керівник Генеральної прокуратури має заступника, який замінює його та виконує обов'язки керівника під час його відсутності.

Керівники відділів в прокуратурі не входять до складу прокуратури і не є частиною керівництва прокуратури²²⁴. Закон чітко визначає, що питання прокуратури є відповідальністю Генерального прокурора та директора\керівника, які також несуть відповідальність за свою роботу в цій сфері. У цьому сенсі керівники відділів не є частиною прокуратури. Керівники відділів є (в основному) прокурорами. Лише в департаментах загального, адміністративного характеру (наприклад, департамент людських ресурсів, департамент фінансів) керівники можуть бути державними службовцями. Але в департаментах, де прокурори виконують свої обов'язки, керівники завжди є прокурорами (наприклад, відділ злочинів неповнолітніх, відділ загальних злочинів, відділ економічних злочинів). Департаменти можуть бути утворені в рамках Генеральної прокуратури керівником Генеральної прокуратури, зокрема з метою спеціалізації та ефективності роботи. Керівник відділу відповідає за повсякденну та професійну роботу відділу. Керівник відділу має право розподіляти справи лише відповідно до повноважень, наданих йому керівником Генеральної прокуратури. Замість того, щоб говорити, що прокурори на цих посадах не мають жодних значущих повноважень, можна сказати, що їхні повноваження відповідають меті, для якої існують ці посади, – повсякденній роботі відділу.

Процедура призначення керівника Генеральної прокуратури застосовується до призначення керівників районних та спеціалізованих прокуратур.

Керівник призначається Радою прокуратури, Генеральний прокурор надає попередню думку щодо кандидата, а міністр юстиції подає Раді прокуратури обґрунтовану пропозицію про призначення кандидата. Керівник призначається на шість років (з можливістю повторного призначення) і отримує звання вищого державного прокурора.

Процедура призначення керівника прокуратури розпочинається з моменту подання Генеральним прокурором пропозиції про оприлюднення вакансії до Міністерства юстиції. Міністерство повинно опублікувати вакансію в Офіційному віснику не пізніше ніж за 3 місяці до закінчення терміну повноважень чинного керівника. Кандидати повинні додати до своєї біографії опис професійної діяльності, програмою управління прокуратурою та підтвердженням відповідності критеріям.

²²⁴ Голова СПО визначає розподіл державних прокурорів по відділах, їхні правові сфери діяльності, а також керівників і заступників керівників відділів у щорічному робочому графіку. Щорічний робочий графік повинен прийматися щороку.

Міністр юстиції проводить співбесіди з усіма кандидатами та отримує думку Генерального прокурора про відповідність кожного кандидата для управління прокуратурою. Міністр формулює обґрунтовану пропозицію щодо призначення кандидата, яка надсилається Генеральному прокурору та всім кандидатам, які можуть подати обґрунтовані зауваження протягом 8 днів. Після цього міністр формулює остаточну пропозицію та надсилає її до Прокурорської ради. Рада не зобов'язана призначати кандидата, запропонованого для призначення, і не пов'язана думкою Генерального прокурора.

16. Які критерії придатності для кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Чи можуть бути призначені особи, які не є прокурорами (наприклад, адвокати, судді, інші фахівці у галузі права)? Які органи оцінюють відповідність критеріям і яким чином?

Критерії придатності для посади керівника прокуратури:

- повинен бути державним прокурором (особи, які не є прокурорами, не можуть бути призначені)
- на момент подання заявки бути віком до 64 років;
- повинен відповідати критеріям для призначення на посаду вищого державного прокурора (тобто повинен успішно виконувати обов'язки *районного* прокурора протягом щонайменше п'яти років або мати щонайменше дев'ять років досвіду роботи після складання державного юридичного іспиту)

Міністр юстиції оцінює кандидатів і при формуванні пропозиції міністр повинен враховувати, зокрема: програму управління прокуратурою, підготовлену кандидатом, презентацію кандидата на усній співбесіді, думку Генерального державного прокурора, а також професійну кваліфікацію та знання, досвід, рекомендації та досягнення кандидата у зв'язку з виконанням прокурорських обов'язків.

Заступник керівника прокуратури призначається Радою прокуратури на обґрунтовану пропозицію керівника прокуратури. Генеральний прокурор держави надає попередню думку щодо кандидата. Рада прокуратури призначає заступника голови на шість років з можливістю повторного призначення. Заступник виконує завдання та обов'язки голови, якщо голова відсутній або зайнятий іншими справами.

17. Як забезпечується гендерна рівність при призначенні на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Чи застосовуються позитивні заходи щодо кандидаток-жінок (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної заслуги)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Як пояснено у відповіді на питання 6, наразі серед 12 керівників прокуратур першої інстанції є лише 3 чоловіки.

18. Як з часом функціонувала процедура призначення прокурорів на керівні посади та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

І процедура, і критерії функціонують добре. Вони відповідають, наприклад, Римській хартії та Рекомендації Rec(2000)19, прийнятій Комітетом міністрів Ради Європи.

19. Чи ведеться резервний список кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Якщо так, то які його основні елементи та процедури? Наскільки ефективною є ця практика? Чи були апеляції від тих, кого виключили, і які були результати?

Резервний список кандидатів на керівні посади не ведеться. Перед закінченням терміну повноважень керівника прокуратури розпочинається нова процедура. Якщо повноваження керівника закінчуються несподівано (наприклад, керівник подає у відставку), процедура нового призначення повинна розпочатися протягом 30 днів. До призначення нового керівника обов'язки виконує заступник керівника.

20. Опишіть обов'язкове навчання для кандидатів на керівні посади або новопризначених керівників.

Усі новопризначені керівники прокуратури та їхні заступники повинні пройти управлінське навчання, яке проводиться Центром судової освіти протягом шести місяців після їхнього призначення. Після завершення навчання вони повинні подати сертифікат до Прокурорської ради та міністра. Повне навчання триває 24 години і поділяється на кілька частин. Програма навчання в основному охоплює необхідні функціональні знання для керівників, такі як:

- I. Управління та адміністрування прокуратури (повноваження керівника в адмініструванні та управлінні прокуратурою, розподіл повноважень між керівниками та директорами прокуратур, розподіл повноважень між керівниками та Міністерством юстиції, сучасні методи та техніки організації та управління, навички PR);
- II. Кадрове забезпечення та управління людськими ресурсами (управління людськими ресурсами, процедури відбору та просування прокурорів, оцінка роботи прокурорів);
- III. Фінансові операції та планування (фінанси та бухгалтерський облік у прокуратурі, бюджет прокуратури та його управління, державні закупівлі);
- IV. Питання особистої доброчесності та безпеки (забезпечення безпеки в прокуратурі, питання особистої доброчесності та самооборони, управління стресом на керівних посадах, діловий етикет).

21. Чи несуть керівники прокуратур (крім Генерального прокурора) дисциплінарну відповідальність за неефективне управління (наприклад, недосягнення організаційних цілей, низька ефективність роботи підлеглих або інші організаційні недоліки)? Якщо так, то які умови для цього існують і чи передбачені конкретні санкції? Якщо ні, то чи несуть вони інші форми відповідальності і за якими процедурами? Які органи оцінюють дотримання вимог і як?

Неефективне управління прокуратурою не є дисциплінарним порушенням, тому керівники не несуть *дисциплінарної* відповідальності за неефективне управління. Однак вони несуть відповідальність за

досягнення цілей прокуратури і можуть бути звільнені з посади керівника, якщо вони цього не зроблять.

Керівник прокуратури звільняється з посади керівника в таких випадках:

- якщо він не виконує свої обов'язки з державного управління прокуратурою відповідно до закону або не виконує їх вчасно;
- якщо він втручається в самостійність державних прокурорів під час роботи над справами;
- якщо він порушує свої державні прокурорські обов'язки таким чином, що це робить його непридатним для виконання обов'язків керівника;
- якщо він без поважних причин не досягає запланованих результатів роботи, визначених у річній програмі роботи прокуратури, протягом 2 років поспіль.

Звіт про передбачувані порушення або факти, що стосуються вищезазначених ситуацій, готується Генеральним прокурором за власною ініціативою або на прохання Прокурорської ради чи Міністра юстиції. Під час процедури звільнення керівнику прокуратури має бути надана можливість висловити свої зауваження щодо всіх обставин, пов'язаних з підставами для звільнення, та відповіді на звіт про передбачувані порушення. Звіт про передбачувані порушення та відповідь відповідного голови надсилаються міністру юстиції. Міністр на підставі звіту приймає рішення про те, чи *пропонувати* звільнення. Прокурорська рада приймає рішення про звільнення голови за пропозицією міністра.

Проти рішення про звільнення може бути порушено адміністративний спір.

С. Призначення та звільнення Генерального прокурора

22. Які етапи процедури призначення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо вибору?

Генеральний прокурор держави обирається Національною асамблеєю Словенії на підставі обґрунтованої пропозиції Державної прокурорської ради після отримання висновку уряду Словенії. Термін повноважень Генерального прокурора держави становить шість років з можливістю повторного призначення. Генеральний прокурор держави ухвалює політику щодо кримінального переслідування та уповноважений видавати загальні інструкції.

Генеральний прокурор може видавати *загальні* інструкції щодо діяльності державних прокурорів при розгляді справ (не в окремих випадках). Загальні інструкції стосуються єдиного застосування закону, уніфікації політики у сфері кримінального переслідування та порядку інформування громадськості про роботу прокуратури.

Посада Генерального прокурора оприлюднюється Міністерством юстиції не пізніше ніж за шість місяців до закінчення терміну повноважень чинного Генерального прокурора. Оголошення публікується в Офіційному віснику Республіки Словенія, а термін подання заяв не може бути меншим ніж 30 днів. Запізнілі та неповні заявки відхиляються Міністерством юстиції, і проти цього рішення може бути порушено адміністративний спір. Кандидати повинні додати до своєї заявки резюме з описом своєї професійної діяльності, шестирічну стратегічну програму роботи та докази того, що вони відповідають вимогам до посади генерального прокурора.

Повні та своєчасно подані заявки Міністерство передає до Прокурорської ради, яка проводить усні співбесіди з кандидатами. Рада готує пропозицію щодо одного або кількох кандидатів на посаду генерального прокурора. Кандидати можуть подати обґрунтовані коментарі до проекту пропозиції та надіслати їх Раді. Рада готує остаточну пропозицію та надсилає її до Національних зборів Республіки Словенія разом з документацією щодо всіх кандидатів, включаючи висновок уряду, отриманий Радою. Національна Асамблея Республіки Словенія запрошує всіх кандидатів, запропонованих Радою, представити свою стратегічну програму та надати будь-які додаткові пояснення щодо своєї заявки. Презентація є відкритою для громадськості. Національна Асамблея Республіки Словенія не зобов'язана дотримуватися пропозиції при призначенні і не зобов'язана призначати кандидата, запропонованого Державною прокурорською радою.

Після того, як Національна асамблея обирає Генерального прокурора, він/вона повинен/повинна скласти присягу перед Президентом Національної асамблеї. Зі складанням присяги він/вона приймає на себе функції Генерального прокурора.

23. Які критерії відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?

Критерії відповідності для Генерального прокурора такі:

- кандидат повинен бути державним прокурором (особи, які не є прокурорами, не можуть бути призначені)
- на момент подання заявки бути віком до 64 років;
- повинен відповідати критеріям для призначення на посаду *генерального* державного прокурора (тобто повинен успішно виконувати обов'язки вищого прокурора протягом щонайменше п'яти років або обов'язки районного прокурора протягом щонайменше десяти років, або мати щонайменше 20 років досвіду роботи в юридичній сфері після складання державного іспиту з права).

Кандидати на посаду Генерального прокурора повинні підготувати шестирічну стратегічну програму при поданні заявки на посаду. Шестирічна стратегічна програма повинна містити оцінку ситуації в прокуратурі, оцінку ризиків та можливостей для поліпшення її функціонування, пропозицію щодо того, як кандидат планує формувати та гармонізувати політику у сфері кримінального переслідування, та які сфери він/вона визначить для пріоритетного розгляду, заходи для підтримки прозорості діяльності прокуратури, а також зазначення запланованих заходів та термінів досягнення цілей, викладених у програмі.

Формальні умови спочатку оцінюються міністерством, а потім Радою. Основна оцінка проводиться Радою. При формулюванні своєї пропозиції Прокурорська рада враховує, зокрема: стратегічну робочу програму кандидата, презентацію кандидата на усній співбесіді, його/її професійну кваліфікацію та знання, досвід, рекомендації та досягнення у сфері виконання прокурорських функцій.

Національна асамблея не оцінює формальні критерії; вона проводить співбесіду з кандидатом. Щоб бути обраним, кандидат повинен набрати більшість голосів.

24. Як з часом функціонувала процедура призначення та відповідні критерії для Генерального прокурора? Які слабкі сторони було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Проблема цієї процедури може полягати в тому, що один (або декілька) членів парламенту в Національних зборах вирішить використати слухання для нападу на кандидата та виголошення випадкових промов і не пов'язаних тем під час презентації кандидата. Такі випадки можуть відштовхнути когось від балотування на посаду, але також підривають репутацію інституції в очах громадськості. Загалом система функціонує прийнятно.

25. Чи застосовуються до Генерального прокурора загальні підстави для дисциплінарної відповідальності? Якщо ні, чи існують спеціальні підстави або процедури для притягнення Генерального прокурора до відповідальності, в тому числі шляхом звільнення?

Кожен прокурор, включаючи Генерального прокурора, несе однакову дисциплінарну відповідальність. Для Генерального прокурора, як і для керівників прокуратури, існує також управлінська відповідальність, визначена Законом про прокуратуру.

26. Які підстави для дострокового звільнення Генерального прокурора і яким законодавчим актом вони визначені?

Підстави для дострокового звільнення Генерального прокурора визначені в Законі про прокуратуру.

Генеральний прокурор звільняється з посади в таких випадках:

- якщо він не виконує свої обов'язки з державного управління прокуратурою відповідно до закону або не виконує їх вчасно;
- якщо він втручається в самостійність державних прокурорів при роботі над справами;
- якщо він порушує свої державні прокурорські обов'язки таким чином, що це робить його непридатним для виконання обов'язків керівника;
- якщо він без поважних причин протягом 2 років поспіль не досягає запланованих результатів роботи, визначених у річній програмі роботи прокуратури.

27. Які етапи процедури дострокового звільнення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо звільнення?

Звіт про підстави для звільнення Генерального прокурора готує голова Прокурорської ради на прохання всієї Прокурорської ради або Міністра юстиції.

Під час процедури звільнення Генеральному прокурору має бути надана можливість висловити свої зауваження щодо всіх обставин, пов'язаних з підставами для звільнення, та відповісти на звіт про ймовірні порушення. Звіт про ймовірні порушення та відповідь на нього подаються до Прокурорської ради. Якщо Рада приймає таке рішення, вона подає пропозицію про звільнення Генерального прокурора до Національних зборів. Перед прийняттям рішення Національні збори надсилають пропозицію до Уряду Республіки Словенія для отримання його висновку.

Проти рішення про звільнення може бути порушено адміністративний спір.

28. Як з часом функціонувала процедура дострокового звільнення та відповідні підстави для генерального прокурора? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Наскільки мені відомо, Рада прокуратури розглядала лише один випадок дострокового звільнення Генерального прокурора. У цьому випадку Рада дійшла висновку, що Генеральний прокурор діяв з порушенням закону, але це порушення не було настільки серйозним, щоб вимагати звільнення. Рада пояснила, що санкція у вигляді звільнення була б явно неспівмірною як з тяжкістю порушення, так і з його наслідками, з урахуванням обставин, за яких було скоєно порушення.

D. Органи прокурорського самоврядування

29. Перелічіть органи прокурорського самоврядування, їхній правовий статус та їхні відносини між собою і з прокуратурою.

Державна рада прокуратури є єдиним органом самоврядування прокуратури. Це незалежний державний орган з власним бюджетом, який виконує завдання державного самоврядування прокуратури та бере участь у забезпеченні єдності прокуратури та захисті незалежності державних прокурорів.

Генеральний прокурор не є членом Ради прокуратури, але завжди запрошується на її засідання і має право висловлювати свою думку та вносити пропозиції щодо питань, що обговорюються.

Двічі на рік Генеральний прокурор, Рада прокуратури та Міністр юстиції проводять спільні засідання з керівниками прокуратури для обговорення роботи прокуратур та прийняття або узгодження заходів, необхідних для виконання річних програм роботи.

30. Опишіть їхній склад, строк повноважень та процедури відбору членів.

Відповідно до чинного законодавства, Державна прокурорська рада складається з дев'яти членів, а термін повноважень становить шість років.

Чотири члени Ради обираються прокурорами з числа прокурорів, які не обіймають керівних посад. Обрані прокурори є представниками всіх рівнів: один член обирається з числа верховних, один – з числа вищих, один – з числа районних та один – з числа місцевих прокурорів. Чотири члени обираються Національними зборами за пропозицією Президента Республіки з числа експертів-юристів. Один член Ради призначається Міністром юстиції з числа керівників прокуратури.

Вибори членів Прокурорської ради з числа державних прокурорів проводяться на основі єдиного списку кандидатів. Вибори членів Прокурорської ради оголошуються головою Національних зборів не пізніше ніж за 90 днів до закінчення терміну повноважень чинних членів (у разі довиборів – протягом 30 днів з моменту виникнення обставин, що зумовили проведення довиборів). Акт про оголошення виборів публікується в Офіційному віснику Республіки Словенія.

Вибори членів Прокурорської ради з числа прокурорів:

Право голосу мають усі прокурори, які на день виборів перебувають на посаді та зареєстровані у прокурорському виборчому списку. Прокурорський виборчий список містить прізвища та імена прокурорів, а також прокуратуру, в якій вони працюють.

Список кандидатів до Прокурорської ради повинен містити більше кандидатів, ніж кількість членів, які мають бути обрані, але не більше ніж у чотири рази більше, ніж кількість членів, які мають бути

обрані. Кандидати до Прокурорської ради висувуються в письмовій формі іншими прокурорами. Кандидати, які були висунуті принаймні трьома прокурорами, включаються до списку кандидатів. Якщо кількість кандидатів перевищує дозволена кількість, до списку кандидатів включаються ті кандидати, які були висунуті найбільшою кількістю прокурорів.

Вибори проводяться на виборчих дільницях, розташованих у штаб-квартирах прокуратур, включаючи Верховну прокуратуру. Голосування проводиться особисто за допомогою бюлетеня, в якому обводиться ім'я прокурора, якого обирають. Вибори є прямими і таємними. Обраним вважається прокурор, який набрав найбільшу кількість голосів. Якщо два або більше кандидатів набрали однакову кількість голосів, вибори для цих кандидатів проводяться повторно.

Вибори членів Прокурорської ради, **які обираються Національною Асамблеєю:**

Голова Державної прокурорської ради повинен повідомити Президента Республіки та Національну Асамблею про закінчення терміну повноважень члена Прокурорської ради, обраного Національною Асамблеєю, не пізніше ніж за шість місяців до закінчення терміну повноважень. Протягом 30 днів після отримання повідомлення Президент Республіки повинен опублікувати в Офіційному віснику оголошення про прийом пропозицій щодо потенційних кандидатів до Прокурорської ради.

Пропозиції повинні супроводжуватися поясненням і, зокрема, письмовою згодою потенційного кандидата на те, що він готовий прийняти висунення. Президент Республіки надсилає список кандидатів до Національних зборів для обрання. Кількість кандидатів у списку кандидатів повинна бути більшою за кількість членів, які мають бути обрані, але не більше ніж удвічі більшою за кількість членів, які мають бути обрані.

31. Які критерії відбору кандидатів до органів самоврядування? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?

Члени Прокурорської ради, які обираються з числа прокурорів, не мають спеціальних критеріїв придатності. Більшість кандидатів запрошуються балотуватися до складу Прокурорської ради іншими прокурорами. Їхні колеги зазвичай запрошують до кандидатури тих прокурорів, які активно виступають лекторами на прокурорських тренінгах, беруть участь у діяльності Асоціації прокурорів, публічно виступають на підтримку незалежності та позиції прокурорів тощо.

Член з числа керівників прокуратури обирається міністром юстиції. Єдина формальна вимога до цього члена – кандидат повинен бути керівником прокуратури.

Члени, обрані Національною асамблеєю, повинні бути визнаними фахівцями у галузі права. Іноді Асоціація прокурорів подає пропозиції, іноді кандидати подають заявки самостійно. Президент може провести співбесіду з потенційними кандидатами і надіслати до асамблеї лише ті імена, які він/вона вважає найбільш підходящими.

32. Як з часом функціонувала процедура відбору членів органів самоврядування та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Згідно із Законом про прокуратуру, з 2011 року було три склади Прокурорської ради. Під час відбору членів особливих труднощів не виникало. Процедура визначена законом і відповідає міжнародним стандартам.

33. Надайте вичерпний перелік повноважень органів самоврядування щодо:

Державна прокурорська рада є найважливішим органом у процедурі відбору кандидатів на посади нових державних прокурорів та призначає кандидатів на інші посади в прокурорській організації. Серед іншого, Прокурорська рада подає пропозиції щодо призначення Генерального прокурора, призначає та звільняє керівників районних прокуратур та спеціалізованих прокуратур та їх заступників, приймає рішення про переведення та відрядження державних прокурорів, призначає та звільняє дисциплінарні органи, а також виконує інші функції відповідно до закону. Прокурорська рада приймає критерії щодо якості роботи державних прокурорів та критерії оцінки діяльності прокуратур і відповідає за оцінку ефективності роботи цих органів. Прокурорська рада також призначає Комісію з етики та доброчесності.

Державна прокурорська рада має такі повноваження:

- надавати висновки щодо політики прокуратури Державної прокуратури;
- ініціювати прийняття або внесення змін до загальних керівних принципів;
- надавати висновки щодо пропозицій про призначення державних прокурорів;
- оцінювати роботу Державної прокуратури;
- приймати рішення про підвищення державних прокурорів;
- пропонувати кандидатури на посаду Генерального прокурора та надавати висновки щодо призначення його заступника;
- призначати керівників районних державних прокуратур та їх заступників;
- приймати рішення про переведення та перепризначення прокурорів;
- приймати рішення про несумісність посади державного прокурора;
- надавати висновки щодо проекту бюджету прокуратури;
- надавати Національній Асамблеї Республіки Словенія висновки щодо законів, що регулюють статус, права та обов'язки прокурорів;
- затверджувати критерії якості роботи прокурорів для оцінки їхньої роботи²²⁵ ;
- приймати критерії ефективності провадження кримінального переслідування, що здійснюється прокуратурами²²⁶;
- надає свою думку щодо кількості посад прокурорів у прокуратурах;
- надає свою думку щодо спільного щорічного звіту про роботу прокуратур;
- надає свою думку щодо здійснення судового нагляду;
- пропонує або вимагає усунення порушень, що вплинули на незалежність прокурорів, і, за необхідності, оприлюднює свої висновки;

²²⁵ Критерії оцінки якості роботи прокурорів встановлюють базові критерії оцінки професіоналізму прокурорів, включаючи очікуваний час, необхідний для вирішення окремих видів справ та для типових процесуальних дій.

²²⁶ Критерії ефективності провадження кримінального переслідування державними прокуратурами визначають частку справ за певний період, в яких, залежно від характеру правопорушення, виду провадження та політики кримінального переслідування, очікується вирішення у формі відстрочки кримінального переслідування, угоди, постанови про покарання, скороченого провадження, обвинувального вироку, засудження, виду та суворості призначеного покарання. Вони також встановлюють основу для моніторингу, оцінки та аналізу ефективності, результативності та економічності кримінального переслідування.

- призначає та звільняє дисциплінарні органи відповідно до цього Закону;
- приймає критерії та методи перевірки професійної компетентності та інших здібностей кандидатів на посаду прокурора;
- приймає Кодекс етики прокурорів;
- призначає Комісію з етики та добросовісності прокурорів;
- затверджує політику виявлення та управління ризиками корупції та їх розкриття державними прокурорами та контролює її виконання;
- пропонує зміни або доповнення до політики виявлення та управління корупційними ризиками та розкриття інформації про державних прокурорів.
- приймає рішення з інших питань, якщо це передбачено законом.

Початковий відбір прокурорів:

Прокурорська рада проводить співбесіди з кандидатами, формує проект висновку (тобто ранжує кандидатів на основі оцінки придатності до призначення та надає обґрунтування) і надсилає проекти висновків кожному кандидату та генеральному прокурору. Кандидати та генеральний прокурор можуть подати свої обґрунтовані зауваження до проекту висновку. Потім Прокурорська рада формує свою остаточну думку та надсилає її до Міністерства юстиції. На прохання Міністра юстиції Прокурорська рада знову розглядає своє рішення, і якщо рішення приймається двома третинами голосів усіх членів, Міністр повинен запропонувати уряду призначити кандидата, якого обрала Прокурорська рада.

Переведення прокурорів (у тому числі на посади вищого рівня):

За умов, встановлених в Законі про прокуратуру, державний прокурор може, навіть без його згоди, бути призначений для виконання прокурорських обов'язків в іншій прокуратурі на повний або неповний робочий день, якщо цього вимагають обставини. Призначений прокурор має право оскаржити це рішення. Прокурорська рада повинна прийняти рішення щодо оскарження протягом 15 днів.

Прокурор може бути переведений до іншої прокуратури за його згодою, за пропозицією Генерального прокурора та за згодою обох керівників прокуратури. У разі переведення прокурор зберігає своє звання (посаду) та оклад.

Прокурорська рада приймає рішення про підвищення в посаді, до посади радника та до звання районного і вищого державного прокурора. Уряд приймає рішення про підвищення до звання *генерального* державного прокурора за пропозицією Прокурорської ради.

Прокурорська рада приймає оцінку роботи прокурора та визначає, чи *досягає* прокурор відповідного рівня якості та професіоналізму у своїй роботі та *наскільки добре* він/вона їх досягає. Підвищення залежить від цієї оцінки.

Відбір кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора),

Прокурорська рада має повноваження проводити усні співбесіди з кандидатами, запропонованими міністром юстиції, відбирати та призначати керівників прокуратури (та їх заступників).

Дисциплінарні функції,

Прокурорська рада призначає дисциплінарного прокурора та його заступника, а також членів дисциплінарного суду першої та другої інстанції.

Участь у відборі Генерального прокурора,

Прокурорська рада проводить усні співбесіди з кандидатами на посаду Генерального прокурора. Прокурорська рада складає остаточну пропозицію з одним або кількома кандидатами, які відповідають вимогам для обіймання посади Генерального прокурора, та надсилає її до Національних зборів.

Участь у достроковому звільненні Генерального прокурора:

Звіт про обставини, які можуть бути підставою для дострокового звільнення Генерального прокурора, готується головою Прокурорської ради на прохання (всієї) Прокурорської ради (або Міністра юстиції).

Під час процедури звільнення Генеральному прокурору має бути надана можливість висловити свої зауваження щодо всіх обставин, пов'язаних з підставами для звільнення, та відповісти на звіт про передбачувані порушення. Звіт про передбачувані порушення та відповідь на нього подаються до Прокурорської ради. Якщо Прокурорська рада приймає таке рішення, вона подає пропозицію про звільнення Генерального прокурора до Національних зборів.

Комісія з етики та доброчесності була введена змінами до Закону про прокуратуру 2015 року, разом із зобов'язанням прокуратури прийняти Кодекс етики прокурорів та Політику виявлення та контролю ризиків корупції. Кодекс етики прокурорів встановлює правила поведінки прокурорів як у професійному, так і в приватному житті з метою захисту їх незалежності, неупередженості та доброчесності, а також репутації прокуратури. Політика щодо виявлення та контролю ризиків корупції розробляється та приймається Генеральним прокурором у співпраці з Радою прокуратури. Рада може пропонувати поправки або доповнення до цієї політики. Як Кодекс етики для державних прокурорів, так і Політика щодо виявлення та контролю ризиків корупції публікуються у внутрішньому бюлетені прокурорів та на веб-сайті Генеральної державної прокуратури.

Комісія з етики та доброчесності є органом у складі Ради, а її членами є виключно прокурори, призначені Радою. Детальний склад, порядок призначення членів та правила їхньої роботи визначаються Регламентом Державної прокурорської ради. Комісія з етики складається з трьох членів, один з яких є членом Ради. Рада також призначає одного заступника на випадок затримання будь-якого з трьох членів Комісії. Вони призначаються на чотири роки і можуть бути перепризначені.

Комісія з етики та доброчесності має такі завдання:

- прийняття консультативних висновків щодо поведінки, яка становить порушення Кодексу етики прокурорів;
- видавати рекомендації щодо дотримання правил етики та доброчесності відповідно до Кодексу етики прокурорів;
- прийняття керівних принципів у сфері етики та доброчесності відповідно до Кодексу етики прокурорів;
- у співпраці з Центром судової освіти забезпечувати освіту та навчання прокурорів у сфері етики та доброчесності.

Будь-яка особа може звернутися до Комісії з етики та доброчесності з пропозицією розглянути поведінку прокурора, яка, на її думку, порушує прокурорську етику. Комісія не зобов'язана розглядати таку пропозицію. Комісія приймає рішення з цього питання лише в тому випадку, якщо воно має важливе значення для юрисдикції Комісії. Однак Комісія зобов'язана сформулювати свою думку, якщо з такою вимогою звертається генеральний прокурор, міністр юстиції, член Комісії з етики або член Ради.

34. Чи мають органи самоуправління прокуратури офіційні процедури (поза законодавством) та/або м'які інструменти (керівні принципи, методології, найкращі практики), які структурують виконання повноважень, перелічених вище в пункті 33? Якщо так, перелічіть та коротко опишіть їх, вказавши, хто їх прийняв і з якою метою.

Щодо повноважень, перелічених у пункті 33 вище, більшість положень міститься в законі. Прокурорська рада прийняла Регламент Державної прокурорської ради, який регулює правила роботи та організацію прокурорської ради. У цьому Регламенті, наприклад, містяться положення щодо обрання та обов'язків голови, скликання та проведення засідань, обов'язкової присутності на засіданнях, правил голосування та прийняття рішень, адміністративної підтримки роботи тощо.

Прокурорська рада також прийняла акт під назвою «Заходи, методи та правила перевірки професійної компетентності та інших навичок кандидатів на посаду державного прокурора» (пов'язаний з пунктом 33, підпунктом 1 вище). Цей акт детально визначає критерії та методи перевірки професійної компетентності та інших навичок кандидатів, а також правила проведення тестів та співбесід з кандидатами з метою формування думки щодо пропозицій про призначення державних прокурорів. Критерії, методи та правила були прийняті з метою забезпечення того, щоб оголошені вакансії державних прокурорів були доступними на однакових умовах для всіх кандидатів.

35. Чи допомагають інші установи органам самоврядування у виконанні повноважень, перелічених у пункті 33? Якщо так, перелічіть їх та поясніть їхній статус, відносини з органами самоврядування та прокуратурою, а також їхню роль.

Немає органів, які допомагають Раді прокуратури у виконанні її повноважень, перелічених у пункті 33. Усі повноваження, що належать Раді прокуратури, виконуються нею самою.

36. Чи мають органи самоврядування прокуратури окреме фінансування та секретаріат, укомплектований персоналом, який не належить до прокуратури?

Прокурорська рада має власний бюджет і власний персонал. Вони беруть участь у підготовці бюджету, але беруть участь у переговорах з урядом і складають власні пропозиції. Вони самостійно розподіляють кошти, які є в їхньому розпорядженні. Дозволена кількість персоналу узгоджується в межах кількості місць для прокуратури. Прокурорська рада проводить власні процедури набору персоналу і обирає його.

Професійна служба Прокурорської ради, яка виконує професійну та адміністративну роботу для Ради, має керівника, який повинен бути державним прокурором із званням старшого або генерального державного прокурора. Співпраця між Прокурорською радою та Генеральною прокуратурою щодо адміністративних обов'язків регулюється письмовою угодою між обома органами.

37. Хто затверджує структуру секретаріату та відбирає його персонал? Які підрозділи входять до складу секретаріату та які їхні функції?

Структура секретаріату визначена в законі про систематизацію та організацію Прокурорської ради. Систематизація визначає організацію професійних служб, встановлює кількість посад державних службовців, завдання, які вони виконують, тощо. Систематизація регулюється відповідно до правил для державних службовців, які застосовуються до судової влади (не до суддів і прокурорів, а лише до державних службовців) та державної адміністрації. Прокурорська рада проводить власні процедури набору персоналу та обирає його. Президент підписує трудові договори.

Завданням співробітників секретаріату є забезпечення безперебійного проведення засідань (наприклад, підготовка матеріалів, розсилання запрошень), реєстрація отриманих та створених документів, ведення протоколів, підготовка проектів рішень тощо. Секретаріат складається з двох підрозділів: канцелярії Державної прокурорської ради (загальні завдання) та служби професійної підтримки (підготовка проектів рішень тощо). Секретаріат невеликий – у ньому працює менше 8 співробітників та один вищий прокурор, який є головою секретаріату Державної прокурорської ради.

38. Чи мають органи самоврядування підрозділ, відповідальний за взаємодію з парламентом, урядом або президентом? Якщо так, коротко опишіть його роль і функції.

Ні, такого підрозділу немає. Всі зазначені завдання виконує голова Прокурорської ради.

X. Країнна доповідь – Португалія (Лорена Бахмаєр Вінтер)

A. Загальний огляд прокуратури та її самоврядування

1. Коротко опишіть конституційний статус прокуратури та її ключові елементи (її місце в системі державних органів влади, функції, характер посади та роль Генерального прокурора, роль органів самоврядування прокуратури тощо). Якщо конституційні положення є обмеженими, опишіть ці аспекти на основі ключових законодавчих актів.

Прокуратура (*Ministério Público*, MP або Public Prosecutor, PP) є конституційним органом, який має юрисдикцію для провадження кримінальних справ, участі у реалізації кримінальної політики, визначеної виконавчою та законодавчою владою, представлення держави та захисту демократичної законності та інтересів, визначених законом. Вона була вперше запроваджена в Португалії за французьким зразком у 1823-24 роках як орган виконавчої влади, хоча і не підпорядковувалася безпосередньо уряду. Революція 1974 року привела до боротьби за незалежність судової влади, що знайшло відображення в Конституції 1976 року, яка також заклала основи для автономії прокуратури, якій було доручено управління та дисциплінарні провадження щодо прокурорів. Процедура відбору спочатку була такою ж, як і для суддів, причому останні, що посідали найнижчі посади, призначалися до прокуратури.²²⁷

Португальська модель прокуратури базується на п'яти основних принципах:

²²⁷ Див. E. Maia Costa, «El Ministerio Público en Portugal», *Jueces para la Democracia*, № 21 (1994), с. 84-87.

- Автономія прокуратури;²²⁸
- Самоврядування;
- Незалежність та паралельність від судової влади;
- Основні та виключні повноваження як органу кримінального переслідування, та
- Її основною місією є захист демократичної законності.

Конституція Португалії 1976 року (CRP, остання редакція 2005 року) містить лише два положення, що стосуються прокуратури. Ці положення включені до Розділу V, присвяченого судовій владі, та до Глави IV:

Прокуратура

Стаття 219

(Функції та статут)

1. Прокуратура має повноваження представляти державу та захищати інтереси, встановлені законом, а також, з урахуванням положень наступного пункту та відповідно до закону, брати участь у реалізації кримінальної політики, визначеної органами, що здійснюють суверенітет, здійснювати кримінальне переслідування відповідно до принципу законності та захищати демократичну законність.
2. Прокуратура має власний статут та автономію, як це передбачено законом.
3. Закон встановлює спеціальні форми консультування Державної прокуратури у справах, що стосуються суто військових злочинів.
4. Співробітники прокуратури є підзвітними судовими чиновниками, входять до складу і підпорядковуються ієрархії, і не можуть бути переведені, відсторонені, відправлені у відставку або звільнені з посади, крім випадків, передбачених законом.
5. Повноваження щодо призначення, призначення на посаду, переведення та підвищення по службі працівників прокуратури, а також щодо застосування до них дисциплінарних стягнень належать Генеральній прокуратурі.

Стаття 220

(Генеральна прокуратура)

1. Генеральна прокуратура є вищим органом прокуратури і має склад та повноваження, встановлені законом.
2. Генеральну прокуратуру очолює Генеральний прокурор, до її складу входить Вища рада прокуратури, до якої входять члени, обрані Асамблеєю Республіки, та члени, обрані прокурорами з числа своїх колег.
3. Без шкоди для положень статті 133(т),²²⁹ термін повноважень Генерального прокурора становить шість років.

²²⁸ Стаття 3 Закону МР: «Прокуратура має автономію стосовно інших органів центральної, регіональної та місцевої влади, ...»

²²⁹ Стаття [Повноваження [Президента Республіки] стосовно інших суб'єктів] 133

«Стосовно інших суб'єктів та органів Президент Республіки має такі повноваження:

т) за пропозицією Уряду призначати Голову Рахункової палати та Генерального прокурора та звільняти їх з посади;».

Ці правила розроблені в Законі про прокуратуру (*Estatuto do Ministério Público*), прийнятому в 2019 році, з останніми змінами в 2025 році.²³⁰ Прокуратура організована як процедурно автономний судовий орган (*magistratura*) у двох сенсах: вона не втручається в дії інших гілок влади і розглядається як окремий судовий орган, що керується принципом поділу влади. Вона представляє певний паралелізм щодо судової влади (стаття 219.2, Конституція; статті 2 та 96.1, Закон про прокуратуру). Ця автономія визначається її прихильністю до критеріїв законності та об'єктивності, а її рішення підпорядковуються лише директивам, наказам та інструкціям, передбаченим Законом про прокуратуру (стаття 3.2).

Основні функції

Хоча прокуратура наділена повноваженнями, які не є матеріально юрисдикційними і не обмежуються тими, що здійснюються судами, вона є органом, структурованим у рамках судової влади, який здійснює свої функції в системі правосуддя з функціональною автономією та окремо від суддів. Прокуратура, яка частіше асоціюється із здійсненням своїх повноважень у кримінальній сфері, також має деякі повноваження поза системою кримінального правосуддя. Повноваження та функції перелічені у статті 4 Закону про прокуратуру:

- підтримка демократичного правового порядку;
- представлення держави, автономних регіонів, місцевих органів влади, недієздатних, невідомих або невизначених осіб, а також відсутніх осіб, місцезнаходження яких невідоме;
- участь у виконанні кримінальної політики, визначеної суверенними органами;
- здійснення кримінального переслідування, керуючись принципом законності;
- здійснення слідчих та превентивних заходів у межах своїх повноважень, а за необхідності — за допомогою кримінальної поліції;
- ініціювання адміністративних проваджень з метою захисту суспільних інтересів, основних прав та адміністративної законності;
- здійснення *ex officio* дій на користь працівників та їхніх сімей з метою захисту їхніх соціальних прав;
- захист, у випадках, передбачених законом, колективних та розрізнених інтересів (групові позови);
- відповідно до закону, захист та просування прав та інтересів дітей, молоді, людей похилого віку, дорослих з обмеженими можливостями та інших особливо вразливих осіб;
- підтверджувати незалежність судів у межах їх повноважень та здійснювати судову функцію відповідно до Конституції та законів;
- сприяння виконанню рішень судів, для яких їм надано відповідний статус;
- контроль за конституційністю нормативних актів;
- втручання у провадження, що зачіпають суспільні інтереси;
- здійснення консультативних функцій;

²³⁰ Закон № 68/2019 від 27 серпня, останнє зміна внесена в 2025 році, Закон № 57/2025 від 24 липня, доступний за адресою: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3119&tabela=leis&so_miolo=. Повний текст законодавства, що стосується депутатів парламенту Португалії, доступний за адресою: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_main.php?codarea=478&so_miolo=

- контроль за процесуальною діяльністю органів кримінальної поліції;
- подання апеляцій на рішення, які можуть бути результатом змови між сторонами з метою обману закону або які були винесені з явним порушенням закону.

Короткий огляд організаційної структури

Генеральна прокуратура (*Procuradoria Geral da República*) складається з Генерального прокурора (*Procurador-Geral da República*), функції якого визначені у статті 19 Закону про прокуратуру і полягають головним чином у керівництві Генеральною прокуратурою, представленні установи, поданні щорічного звіту прокуратури та розробці загальних інструкцій для прокуратури; заступник Генерального прокурора (*Viceprocurador-Geral da República*), який виконує функції Генерального прокурора, коли замінює його/її (стаття 20 Закону про прокуратуру); Вища рада прокуратури (*Conselho Superior do Ministério Público*), яка є органом самоврядування прокуратури (стаття 21 Закону про прокуратуру); Консультативна рада Генеральної прокуратури (*Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República*), яка є головним консультативним органом Генеральної прокуратури (стаття 43 і наступні статті Закону про прокуратуру); юридичні аудитори, національні координаційні офіси та Генеральний секретаріат (стаття 15 Закону про прокуратуру). Генеральний прокурор Республіки є найвищою інстанцією, яка має юрисдикцію над іншими прокурорами, і вся ієрархічна структура спускається зверху вниз. Європейські делеговані прокурори та представник Португалії в EUROJUST також є членами прокуратури (стаття 12 Закону про прокуратуру).

Дії прокуратури підпорядковуються трьом основним конституційним принципам: відповідальність (вони несуть відповідальність за виконання своїх обов'язків та дотримання директив, наказів та інструкцій, які вони отримують); ієрархічна підпорядкованість (підпорядкованість своєму вищому за рангом начальнику та відповідний обов'язок виконувати отримані вказівки); та стабільність (прокурори не можуть бути переведені, відсторонені, відправлені у відставку, звільнені або будь-яким чином змінені на іншій посаді, крім випадків, передбачених Законом про прокуратуру) (стаття 219.4 Конституції Португалії; статті 97 та 99 Закону про прокуратуру).

Відповідно до Конституції та Закону про прокуратуру (статті 12 та 14) та Закону про організацію судової системи (Закон 62/2013 від 26 серпня, Закон про судову владу)²³¹ основними територіальними органами прокуратури є:

- Генеральна прокуратура, її найвищий орган, який має адміністративну та фінансову автономію (стаття 18 Закону про прокуратуру);
- (4) регіональні генеральні прокуратури, які є органами координації та управління діяльністю та службами прокуратури у відповідній області судових округів (Лісабон, Порту, Коїмбра та Евора);
- (23) регіональні прокуратури, органи, відповідальні за координацію та керівництво діяльністю та послугами прокуратури у відповідній регіональній області.
- (4) адміністративні та фінансові прокуратури, органи, відповідальні за керівництво, координацію та нагляд за діяльністю прокуратури у відповідній територіальній юрисдикції.

Функції Генеральної прокуратури визначені у статті 15 Закону про прокуратуру:

²³¹ Lei n.º 62/2013 26 серпня *Lei da organização do sistema judiciário* (Закон про судову систему), останнє змінення 24 липня 2025 року, доступний за адресою: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1974&tabela=leis

- а) сприяння захисту демократичної законності;*
- б) призначення, розміщення, переведення, просування, звільнення, оцінка професійних заслуг, застосування дисциплінарних заходів та, загалом, виконання всіх дій подібного характеру, пов'язаних із магістратами прокуратури, за винятком Генерального прокурора Республіки;*
- в) керівництво, координація та нагляд за діяльністю прокуратури, а також видача директив, наказів та інструкцій, яких повинні дотримуватися магістрати прокуратури під час виконання своїх відповідних обов'язків;*
- д) Винесення висновків щодо законності договорів, в яких зацікавлена держава, коли його думка вимагається законом або запитується урядом;*
- е) Надання висновків у випадках консультацій, передбачених законом, та на запит Голови Асамблеї Республіки, членів Уряду, представників Республіки в автономних регіонах або органів самоврядування автономних регіонів;*
- ф) Пропонувати члену уряду, відповідальному за юстицію, законодавчі заходи, спрямовані на підвищення ефективності прокуратури та вдосконалення судових інститутів;*
- г) інформувати, через члена уряду, відповідального за юстицію, Асамблею Республіки та уряд про будь-які неясні моменти, недоліки або суперечності в юридичних текстах;*
- h) здійснювати нагляд за процесуальною діяльністю органів кримінальної поліції відповідно до цього Статуту;*
- і) Координувати процесуальну діяльність органів кримінальної поліції між собою відповідно до закону;*
- j) Приймати рішення з питань, пов'язаних з інформаційними системами та технологіями прокуратури;*
- к) Забезпечувати складання статистичних даних, пов'язаних з діяльністю прокуратури, сприяючи прозорості системи правосуддя;*
- l) Виконувати інші функції, покладені на нього законом.*

2. Перелічити органи самоврядування прокуратури, їх основні сфери компетенції, а також періоди їх створення та реформування.

Самоврядним органом прокуратури є Вища рада прокуратури Португалії (*Conselho Superior do Ministério Público*, ВРП Португалії). У тексті, що є результатом конституційної поправки 1982 року, згадується про створення колегіального органу в рамках Генеральної прокуратури Республіки з метою підкреслити автономію ГПР, але лише в конституційній поправці 1989 року згадується про Вищу раду прокуратури. Це було зроблено з метою посилення автономії прокуратури. Основні положення ВРП Португалії містяться у статтях 21-38 Закону про прокуратуру.

ВРП, **функції** якої перелічені у статті 21 Закону про прокуратуру, головним чином відповідає за призначення, розміщення, переведення, просування, звільнення, оцінку та оцінювання професійних заслуг і застосування дисциплінарних заходів до членів прокуратури, за винятком тих повноважень, які зарезервовані за Генеральним прокурором (повний перелік повноважень див. у питанні 33).

Склад: Відповідно до статті 22 Закону про прокуратуру, ВРП Португалії складається з:

- а) Генерального прокурора, який головує в ній;
- б) усіх генеральних регіональних прокурорів;
- в) заступника Генерального прокурора (*Procurador-geral-adjunto*), обраного з їх числа;

- г) шести прокурорів, обраних з числа та самими прокурорами, що забезпечують представництво юрисдикції чотирьох регіональних територіальних прокуратур;
- е) п'яти членів, обраних Законодавчою асамблеєю з числа осіб, що мають визнані заслуги;
- ф) Двоє членів, призначених членом уряду, відповідальним за сферу юстиції, з числа осіб, що мають визнані заслуги.

3. Опишіть причини створення та реформування органів самоврядування прокуратури, а також те, як результати були оцінені міжнародними інституціями, насамперед Радою Європи та ЄС.

Як зазначалося вище, після створення колегії в рамках Генеральної прокуратури, запровадженої в Конституції Португалії шляхом внесення поправок 1982 року, у конституційній ревізії 1989 року було зроблено конкретне посилання на Вищу раду прокуратури. Головним чином завдяки своєму складу ця Рада набула статусу самоврядування. Метою було збільшити автономію прокуратури та зміцнити її проти втручання виконавчої влади.

В. Кар'єра прокурорів

4. Які етапи процедури першого призначення на посаду прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Вступ до навчання суддів та прокурорів здійснюється на основі відкритого конкурсу, оголошеного в офіційному виданні *Diário da República* (DR), і передбачає різні методи відбору. Мета конкурсу – заповнити вакансії в судах загальної юрисдикції (судді та прокурори) або вакансії суддів в адміністративних та податкових судах. Набір членів у прокуратуру відбувається за тим самим принципом, що й для суддів, а процедура доручається Центру підготовки суддів (*Centro do Estudos Judiciários*, CEJ).

Центр підготовки суддів був створений у 1979 році і є португальською установою, відповідальною як за початкову, так і за безперервну підготовку суддів і прокурорів, а також за навчальні ініціативи на міжнародному рівні. Хоча він працює під керівництвом Міністерства юстиції, він має правосуб'єктність та адміністративну автономію.

Процедура набору починається з публічного оголошення про вакантні посади та проведення процедури набору і включає кілька відбіркових етапів: **1)** письмовий етап: складається з початкової письмової оцінки; **2)** усний іспит; та **3)** психологічний відбірковий іспит для оцінки придатності до виконання обов'язків.

Ті, хто проходить відбір, допускаються до програми навчання в Центрі, де вони проходять спеціальну підготовку, що включає лекції, групові заняття, моделювання судових процесів, а також складання проектів рішень (більш детально див. нижче в питанні 7). Стажисти призначаються суддями або прокурорами на випробувальний термін – традиційно найкращі за рейтингом обирають посаду судді, але це не завжди є правилом – і виконують свої обов'язки в суді першої інстанції під наглядом наставника. Після успішного проходження випробувального терміну стажисти остаточно призначаються суддями або прокурорами.

Перше призначення нових прокурорів відбувається в категорії PPI – початковій категорії, переважно в прокуратурі загальної юрисдикції, визначеній ВРП Португалії шляхом обговорення перед переведеннями. Призначення здійснюються відповідно до рейтингу, отриманого під час вступних курсів або стажування, встановленого в єдиному остаточному рейтинговому списку (ростер). (ст. 155 Закону про прокуратуру).

Заповнення посад для додаткових посад здійснюється з числа прокурорів зі стажем роботи не менше трьох років, на умовах, що регулюються ВРП, і діє до наступного переміщення магістратів. Усі посади в додатковій посаді відкриті для конкурсу в рамках щорічного переміщення прокурорів (movimento). (ст. 156 Закону МР).

5. Які критерії відбору для кандидатів, які вперше претендують на посаду прокурора, і який правовий акт їх встановлює? Які органи, що беруть участь у процедурі відбору, оцінюють відповідність цим критеріям і яким чином?

Загальною вимогою є те, що кандидати повинні бути громадянами Португалії або громадянами португаломовних держав, які мають постійне місце проживання в Португалії, з визнаним правом виконувати функції судді/прокурора відповідно до умов закону та на умовах взаємності. Крім того, вони повинні відповідати загальним вимогам для вступу на державну службу (стаття 146 Закону про прокуратуру). Ці вимоги встановлені в *Декреті-законі* № 204/98 від 11 липня і полягають головним чином у тому, щоб бути повнолітнім (старше 18 років), не мати заборони на виконання державних обов'язків, мати фізичну та психічну придатність до посади, виконати військові або цивільні обов'язки (якщо це застосовується) та мати актуальні обов'язкові щеплення.

Адміністративний персонал Центру підготовки суддів перевіряє відповідність критеріям придатності. Застосовуються загальні правила адміністративної процедури. Тому буде опубліковано список включених кандидатів, а також список виключених, з можливістю виправити будь-які помилки в анкеті або доповнити відсутні документи. Проти цих рішень можна подати адміністративну скаргу.

Існує два способи подання заявки або вступу до судової/прокурорської служби:

Загальною вимогою є наявність необхідної академічної кваліфікації: диплом з права за п'ятирічним або меншим терміном навчання, за умови, що він доповнений, у цьому випадку, магістерським або докторським ступенем у галузі права, отриманим у португальському університеті, або еквівалентними академічними ступенями, визнаними в Португалії (стаття 5(b) Закону № 2/2008 від 14 січня у поєднанні зі статтею 40(c) *Estatuto dos Magistrados Judiciais* (EMJ – Статут судової влади) та статтею 146(c) *Estatuto do Ministério Público* – *Закону про прокуратуру*).

Крім того, існує другий шлях вступу, що передбачає акредитацію професійного досвіду. У такому випадку, крім відповідності академічній кваліфікації, кандидати повинні довести, що мають професійний досвід у судовій сфері або в інших суміжних сферах, що має значення для виконання функцій судді/прокурора, тривалістю не менше п'яти років.²³²

²³² У конкурсі на заміщення вакансій у судах для кожної посади (судової та прокуратури) 25 % квоти прийому зарезервовано для кожного з двох шляхів прийому.

6. Як забезпечується гендерна рівність у процесі призначення? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної кваліфікації)? Якщо так, то як вони реалізуються?

В останні десятиліття значною трансформацією юридичних професій стала їхня зростаюча «фемінізація», а з 2006 року перевага жінок-суддів та прокурорів стала переважною.²³³ Якщо до 1974 року суддівська та прокурорська професії були заборонені для жінок у Португалії, то дослідження 2011 року показало, що з 1970 португальських суддів 1040 були жінками (53 %). У прокуратурі 49,3 % від загальної кількості прокурорів становили жінки, а відсоток жінок-прокурорів на основі кар'єри перевищує цю цифру (61,3 %). Частка жінок у судовій системі та прокуратурі помітна навіть у Центрі судових досліджень, де на той час 85 % відвідувачів становили жінки. Ця тенденція продовжувалася протягом останніх років. Дані Ради Європи за 2021 рік показують, що 63 % суддів і 65,7 % прокурорів були жінками.²³⁴

Public prosecutors

Absolute number of public prosecutors by instance and gender

2021	Total	Distribution by instance	Male	Female	Male	Female
1st instance	1 389	93,9%	446	943	32,1%	67,9%
2nd instance	75	5,1%	53	22	70,7%	29,3%
Supreme court	16	1,1%	8	8	50,0%	50,0%
Total	1 480		507	973	34,3%	65,7%

Однак, як зазначено у звіті Європейської комісії з питань ефективності правосуддя СЕПЕJ (2020-2022),²³⁵ не існує конкретних положень щодо сприяння гендерній рівності в рамках процедур найму суддів/прокурорів, а також щодо їхнього просування по службі.

На рівні судів або прокуратури немає осіб (наприклад, уповноважених з питань рівних можливостей) або установ, які б спеціально займалися забезпеченням дотримання гендерної рівності в організації судової роботи в Португалії.

7. Опишіть обов'язкове навчання, яке повинні пройти кандидати, які вперше балотуються на посаду, або новопризначені прокурори.

Навчальні заходи проводяться відповідно до Положення про навчальні заходи 2022 року²³⁶.

У конкурсі на заміщення вакансій у фінансових та адміністративних судах для кожного з двох шляхів прийому зарезервовано квоту у розмірі 25 %.

²³³ М. Дуарте, П. Фернандо, К. Гомес, А. Олівейра, «Фемінізація судової влади в Португалії: дилеми та парадокси», *Utrecht Law Rev.* Том 10, випуск 1 (січень) 2014 р., <https://utrechtlawreview.org/articles/255/files/submission/proof/255-1-606-1-10-20140131.pdf>

²³⁴ Дані оцінки судових систем СЕПЕJ (2020-2022), доступні за адресою: <https://rm.coe.int/portugal-2021-data-/1680ab89c3>

²³⁵ Див. с. 36 звіту СЕПЕJ (2020-2022), доступного за посиланням: <https://rm.coe.int/portugal-2020-en/1680a85c93>

²³⁶ Регламент 924/2022 від 21 вересня 2022 року про діяльність з підготовки магістратів прокуратури, доступний за адресою: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3806&tabela=leis&ficha=1&pagina=1

Початкове навчання складається з теоретичної та практичної фази, а також випробувального терміну. Теоретична та практична фаза включає два послідовних цикли тривалістю 11 місяців кожен. Перший цикл проходить у приміщеннях Центру підготовки суддів, і його основною метою є допомога стажерам у розвитку якостей та набутті технічних навичок, необхідних для виконання судових функцій, не ігноруючи людський вимір таких функцій. Предмети теоретичної та практичної фази поділені на три групи: Загальні, що охоплюють такі питання, як конституційне право, етика та деонтологія, судова організація та судові інституції, а також іноземні мови; спеціалізовані, що охоплюють такі теми, як європейське та міжнародне право, адміністративне право, судова медицина, судова психологія та судова соціологія; професійні, що стосуються цивільного права та цивільного процесу, кримінального права та кримінального процесу, сімейного та дитячого права, а також трудового права та трудового процесу.

Перший цикл, який проводять тренери, включає регулярні групові тренінги, обговорення кейсів, імітаційні судові процеси та семінари, а участь стажерів оцінюється тренерами з точки зору їхньої придатності до виконання функцій суддів або прокурорів. З цією метою наприкінці першого та другого триместру складаються два звіти з якісною оцінкою, яка стає кількісною під час підсумкового оцінювання циклу.

Другий цикл проходить у судах, куди стажисти направляються з урахуванням їхнього попереднього вибору стати суддями або прокурорами. Тут навчання проходить під наглядом наставників-суддів та прокурорів і передбачає участь стажистів у судових завданнях; від них очікується участь у підготовці справ, допомога у складанні проектів документів для справи та сприяння у зборі доказів і прийнятті судових рішень.

Після завершення теоретичної та практичної фази стажисти починають випробувальний термін і призначаються стажистами-суддями або прокурорами відповідною Вищою радою. Випробувальний термін триває 18 місяців, протягом яких стажисти виконують свої відповідні функції за допомогою керівників, але несуть повну відповідальність за свої дії. Після цього терміну судді та прокурори отримують постійну посаду.

Новопризначені судді та прокурори можуть продовжувати співпрацю з Центром, відвідуючи курси підвищення кваліфікації, що є ще однією функцією Центру в рамках професійної підготовки суддів та прокурорів.

План безперервного навчання щорічно розробляється Центром у безпосередній співпраці з Вищими радами суддів, адміністративних суддів та прокурорів з метою поглиблення знань, сприяння контактам та обміну досвідом шляхом організації семінарів, конференцій, практикумів, зустрічей, дебатів та лекцій.

Проведення міжнародних навчальних заходів є функцією Міжнародного департаменту, який діє в рамках Центру. Під безпосереднім керівництвом директора Центру він відповідає за планування, координацію, надання інформації та технічну підтримку в питаннях, пов'язаних із судовою підготовкою, в контексті європейських справ, міжнародних відносин та угод про співпрацю. Наразі Центр нараховує 19 викладачів та 45 співробітників.

У звіті ОЕСР за 2024 рік «Модернізація сектору юстиції в Португалії» також підкреслюється, що Центр пропонує безперервне навчання та освіту для фахівців у галузі права, включаючи суддів та

прокурорів. Ці програми охоплюють різні сфери, включаючи нові правові рамки, цифрові навички та інноваційні практики в секторі юстиції.²³⁷

8. Як з часом функціонувала процедура першого призначення та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Перше призначення прокурорів відбувається за тими самими правилами, що й суддів. Умови праці, а саме нестача адміністративного та допоміжного персоналу (в тому числі секретарів) у прокуратурі, вказуються як одна з проблем, що роблять роботу в прокуратурі менш привабливою. Оплата праці нижча за середню серед професійних юристів, але кар'єрний ріст є більш стабільним. Згідно з даними Європейської комісія з питань ефективності правосуддя СЕРЕJ (2021)²³⁸ зарплата португальських прокурорів перевищує середній показник по ЄС, проте це згадується як один із факторів, що робить кар'єру непривабливою.

9. Які етапи процедури переведення прокурора до іншої прокуратури, зокрема на посаду вищого рівня? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль?

Відповідно до статті 11 Закону про судову владу (Закон 62/2013):

«Призначення, призначення на посаду, переведення, підвищення та інші дії, що стосуються магістратів прокуратури

1. Магістрати прокуратури не можуть бути переведені, відсторонені, підвищені, відправлені на пенсію або звільнені, за винятком випадків, передбачених їхніми відповідними статутами.

2. Призначення, призначення на посаду, переведення, підвищення, звільнення, оцінка професійних заслуг, застосування дисциплінарних заходів і, загалом, виконання всіх дій подібного характеру щодо магістратів прокуратури, за винятком прокуратури початкового рівня, є відповідальністю Генеральної прокуратури через ВРП Португалії».

Що стосується точних правил процедури переведення та підвищення, див. питання 11.

10. Які критерії застосовуються до кандидатів, що переходять на посади вищого рівня? Які органи оцінюють відповідність цим критеріям і яким чином?

²³⁷ Звіт ОЕСР за 2024 рік, «Модернізація сектору юстиції в Португалії», доступний за посиланням: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/modernisation-of-the-justice-sector-in-portugal_08c45955/cbde9a7a-en.pdf

Цей звіт зосереджений на рівні цифровізації в системі правосуддя, і щодо підготовки прокурорів (безперервної, а не початкової) в ньому зазначається, що «в рамках *GovTech Justiça* певні спорадичні ініціативи, такі як *Lab Justiça*, сприяють зміцненню навичок різних учасників правосуддя в галузі стратегічного управління, цифрового переходу та лідерства в умовах змін (див. вставку 5.2). Ці інвестиції в нарощування потенціалу є особливо актуальними в контексті реалізації проектів та реформ, передбачених Планом відновлення та стійкості.

²³⁸ Доступно за адресою: <https://rm.coe.int/portugal-2021-data-/1680ab89c3>

Оцінка заслуг прокурорів у Португалії здійснюється шляхом інспекцій, метою яких є отримання інформації про їхню діяльність та оцінка їхніх професійних заслуг на основі критеріїв і параметрів, встановлених у Законі про прокуратуру (ст. 21 Закону), а точніше – у Регламенті інспекції щодо процедури оцінки прокурорів 13/2020.²³⁹ Інспекції надають важливі дані для розвитку кар'єри та забезпечення якості правосуддя. Метою інспекції є отримання інформації про те, як прокурори виконують свої обов'язки, і на основі цього оцінка їх професійних заслуг (ст. 1 Регламенту 13/2020).

Критерії оцінки викладені в ст. 140 Закону про прокуратуру і є такими:

Класифікація повинна враховувати спосіб виконання службових обов'язків прокурорами, а саме: а) їх технічну підготовку та інтелектуальні здібності;
б) їх придатність та інтелектуальний авторитет;
в) повагу до своїх обов'язків;
г) обсяг та управління роботою, що знаходиться в їхній відповідальності;
д) їх продуктивність та дотримання строків, встановлених для виконання процесуальних дій, з урахуванням існуючого навантаження та наявних засобів і ресурсів;
е) обставини, в яких виконується робота;
ж) їх участь та внесок у належне функціонування служби;
з) результати попередніх перевірок;
и) навчальні заходи, що містяться в їх індивідуальних справах;
л) Стаж їхньої служби;
м) дисциплінарні санкції, застосовані протягом періоду, охопленого інспекцією;
н) їх здатність спрощувати процедурні дії.

Ці критерії детальніше визначені у ст. 11 Регламенту 13/2020:

Стаття 11.

Параметри оцінки заслуг

1 - Інспекція, яка оцінює службу та заслуги судді, повинна враховувати його або її здатність виконувати професійні обов'язки, технічну підготовку та адаптацію до служби, що інспектується.

2 - Здатність виконувати професійні обов'язки оцінюється з урахуванням, серед іншого, таких факторів:

- а) придатність та ввічливість;*
- б) неупередженість та об'єктивність;*
- в) здоровий глузд, розсудливість та почуття справедливості;*
- г) адекватні відносини з іншими судовими чиновниками та учасниками процесу;*
- д) Функціональна координація з органами кримінальної поліції та іншими допоміжними структурами;*
- е) Співпраця та внесок у систему підготовки судових/прокурорських кадрів;*
- ж) Присутність та винахідливість у служінні громадськості; та*

²³⁹ Див. Регламент 13/2020 від 9 січня 2020 року, *Regulamento dos procedimentos de inspeção do Ministério Público*, доступний за посиланням:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=3229&nversao=&tabela=leis

h) Спрощення процедурних процедур.

3. Оцінка технічної та функціональної підготовки зосереджується, зокрема, на:

- a) Здатність та спосіб виконання ролі, зокрема ефективність використання ресурсів, ефективність прийняття рішень та досягнення консенсусу;
- b) Здатність збирати та оцінювати факти і розуміти розглянуті правові ситуації;
- в) здатності узагальнювати та вирішувати питання за допомогою чіткості та простоти викладу та аргументації, практичного та юридичного чуття, а також вдумливості та знань, продемонстрованих у рішеннях та інших процесуальних діях;
- г) авторство опублікованих юридичних праць; та
- е) відповідні виступи на публічних заходах, особливо конференціях та колоквиумах.

4 - При адаптації до служби, серед іншого, враховуються такі аспекти:

- a) Умови праці;
- б) Обсяг та складність служби;
- в) продуктивність, ефективність та інноваційність;
- d) Організація, управління та методика; е) Дотримання встановлених строків виконання процесуальних дій з урахуванням існуючого навантаження та наявних засобів і ресурсів;
- f) Вміння користуватися офіційними платформами управління справами та іншими базами даних, з правильним введенням даних та ідентифікаційних елементів для різних видів процесуальних дій;
- г) Пунктуальність у дотриманні та відвідуванні запланованих дій та слухань;
- h) Старанність та відданість справі;
- i) Рівень досягнення встановлених цілей.

5. При оцінці магістратів, які виконують управлінські функції, також враховуються такі елементи:

- a) Лідерські якості;
- б) Ефективність у керівництві, координації, наставництві та нагляді за функціями прокуратури;
- в) Рівень ієрархічного втручання статутного або процедурного характеру; та
- г) ініціатива у вирішенні справ, особливо коли це виправдано складністю або функціонуванням служби.

Оцінка заслуг суддів, що підпадають під юрисдикцію ВРП, яка проводиться через відділ оцінки заслуг, показує, що за 2024 рік було оцінено 197 прокурорів, а їхні оцінки були такими: 122 «дуже добре», 46 «добре з відзнакою», 21 «добре», 7 «задовільно» та 1 «посередньо».²⁴⁰

11. Як з часом функціонувала процедура переведення прокурорів та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Стаття 77 Закону про прокуратуру регулює переведення або тимчасове відрядження в таких термінах:

1 - Переведення полягає у тимчасовому призначенні прокурора до суду, прокуратури або відділу департаменту, відмінного від того, до якого він призначений.

²⁴⁰ Див. Річний звіт Генеральної прокуратури Португалії (*Relatório síntese do ministério público*) 2024, с. 39, доступний за адресою: https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/editor-files/relatorio_sintese_mp_2024_final.pdf

2 - Переведення визначається ВРП, вимагає попереднього заслуховування прокурора і не може означати, що прокурор буде працювати в іншому районі або в місці, віддаленому більше ніж на 60 кілометрів від місця його призначення.

3 - Переведення припиняється після наступного відрядження і не може бути поновлено для того самого прокурора без його згоди до закінчення трьох років.

Переведення прокурора може бути наслідком накладення дисциплінарного стягнення, відповідно до ст. 227 с) Закону про прокуратуру. Переведення в цьому випадку полягає в призначенні прокурора на посаду тієї ж категорії поза межами юрисдикції суду, департаменту, трибуналу або служби, в якій він або вона працювали раніше (ст. 230 Закону про прокуратуру).

Стаття 236. Переведення: 1. Переведення застосовується до серйозних або дуже серйозних правопорушень, які впливають на престиж, необхідний для магістратів прокуратури, та ставлять під загрозу їхнє подальше існування в соціальному середовищі, в якому вони обіймають посаду, або в суді, трибуналі чи департаменті, де вони виконують свої обов'язки.

2. Переведені магістрати прокуратури не можуть повернутися до окружного, адміністративного та податкового суду або суду з розширеною територіальною юрисдикцією, де вони раніше обіймали посаду, протягом трьох років після накладення санкції. Ця санкція також означає втрату 60 днів стажу роботи (ст. 239.1 Закону про прокуратуру).

Переведення на вищу посаду в прокуратурі, а також до спеціалізованого суду (сімейний, неповнолітніх, господарський тощо) здійснюється на основі поєднання стажу та оцінки.

Відповідно до ст. 157 Закону про магістрат, призначення в центральні суди, суди з розширеною територіальною юрисдикцією та адміністративні та податкові суди здійснюються з числа магістратів, які мають оцінку заслуг та стаж роботи не менше 10 років. Наступними факторами переваги, в порядку убунання, є професійні резюме, оцінені за службовими рейтингами, досвід у відповідній галузі та спеціальна підготовка. Для оцінки досвіду враховується попередня робота у відповідній спеціалізованій галузі. Спеціальна підготовка вимагає затвердження спеціалізованих курсів, що пропонуються Центром. Призначення суддів на ці посади без попереднього досвіду або спеціальної підготовки може вимагати від них проходження додаткової підготовки після призначення. Інші спеціальні тренінги також розглядаються ВРП Португалії, але пріоритет надається спеціальним тренінгам у галузі, що відповідає посаді, яку необхідно обійняти.

Що стосується процедури просування по службі, вона передбачена статтею 148 Закону про прокуратуру:

«1 - Просування на посаду заступника прокурора здійснюється шляхом відкритого конкурсу, в якому можуть брати участь лише федеральні прокурори, які отримали позитивну оцінку.

2 - За рішенням ВРП Португалії до відбору допускається вдвічі більше федеральних прокурорів, ніж є посад, що підлягають відбору, які мають оцінку «дуже добре» або «добре з відзнакою», у співвідношенні один «добре з відзнакою» на двох «дуже добре» кандидатів, які мають найбільший стаж у категорії та не заявляють про відмову від підвищення.

3 - Відбір має навчальний характер і включає публічні слухання.

4 - Оцінка базується на відносних заслугах кандидатів з урахуванням загальної оцінки навчальної програми.

- 5 - Оцінка навчальної програми враховує професійний досвід судді та, серед іншого, такі фактори:
- а) оцінка служби;
 - б) виконання управлінських функцій в органах прокуратури;
 - в) інші фактори, що підтверджують відповідність кандидата.
- 6 - Відбіркова комісія очолюється генеральним прокурором, який має повноваження делегувати повноваження, і складається з двох заступників генерального прокурора, які мають щонайменше п'ятирічний досвід роботи в цій категорії, та двох юристів з визнаними заслугами, які призначаються ВРП Португалії.
- 7 - Функції кожної комісії виконуються шляхом ранжування прийнятих кандидатів відповідно до критеріїв, визначених у їхніх власних регламентах.
- 8 - Рейтинг, зазначений у § 4, дійсний протягом періоду, визначеного ВРП Португалії, від 1 до 3 років, для будь-яких вакансій, що можуть виникнути протягом цього періоду.
- 9 - Попередній список повідомляється зацікавленим сторонам для попереднього слухання протягом не менше 10 днів.
- 10 - ВРП Португалії регулює інші умови роботи відбіркової комісії.

Стаття 149. Заповнення вакансій

- 1 - Посади заступників генерального прокурора заповнюються шляхом переведення або підвищення з числа федеральних прокурорів.
- 2 - Посади, що не заповнюються шляхом переведення, заповнюються шляхом підвищення.
- 3 - Розміщення здійснюється на основі конкурсних іспитів, у ході переведень після закінчення навчання, з терміном, встановленим у § 8 попередньої статті, та у випадках, коли на такий момент підтверджується наявність та необхідність заповнення вакансій заступників Генерального прокурора.
- 4 - Коли це виправдано міркуваннями службової доцільності, ВРП Португалії може, поза межами переведення прокурора, провести розміщення до наступного переведення прокурора та заступників генерального прокурора, дотримуючись їхнього відповідного рейтингу.
- 5 - Заява про допуск до іспиту на державну службу, зазначеного в § 3, може бути подана до апеляційних судів та центральних адміністративних судів або лише до однієї з цих юрисдикцій.
- 6 - Призначення в першу чергу призначене для ефективного виконання функцій прокурора в юрисдикції, що відповідає області, на яку претендує кандидат.
- 7 - Посади, які вимагають призначення генерального прокурора до ВРП Португалії, можуть бути заповнені з числа прокурорів, які були оцінені та класифіковані відповідно до умов попередньої статті. Міжнародні органи (Рада Європи) не висловили жодних критичних або негативних оцінок щодо цієї системи просування та переведення.

Інформація португальської прокуратури до Ради Європи від 2018 року говорить:

«З іншого боку, поглиблення незалежності прокуратури вимагає ефективності її **підзвітності**. Будучи більш автономною, маючи повноваження приймати реальні рішення щодо встановлення пріоритетів та розподілу коштів, прокуратура все одно повинна буде переглянути свою взаємодію з іншими демократичними інститутами, головним чином з парламентом, шляхом узгодження свого бюджету та представлення перед цим органом результатів своєї діяльності, тим самим посилюючи прозорість».²⁴¹

²⁴¹ <https://rm.coe.int/portugal-en-ccpe-reply/16809fc129>

12. Чи мають особи право оскаржувати рішення про відмову в призначенні або переведенні (зокрема на посади вищого рівня)? Якщо так, то на яких підставах і які результати таких оскаржень?

Усі рішення, прийняті секціями ВРП Португалії, можуть бути оскаржені на пленарному засіданні ВРП Португалії (ст. 10. Внутрішні правила ВРП), а рішення пленарного засідання можуть бути оскаржені в адміністративних судах.

13. Які підстави та санкції дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які етапи дисциплінарного провадження? Які органи беруть участь у провадженні та яка їхня роль?

Дисциплінарним проступком є будь-яке діяння, навіть якщо воно є лише недбалим, вчинене прокурорами з порушенням принципів і обов'язків, закріплених у цьому Статуті, а також будь-які інші діяння, вчинені ними, які за своїм характером і наслідками несумісні з відповідальністю і гідністю, необхідними для виконання їхніх обов'язків. (Стаття 205 Закону МР)

Дисциплінарне провадження є незалежним від кримінального та адміністративного провадження, порушеного за ті самі факти. Якщо в ході дисциплінарного провадження встановлено наявність кримінального правопорушення, прокурор негайно повідомляє про це Вищу раду прокуратури та Генерального прокурора Республіки. Після винесення постанови, що підтверджує визнання магістрату прокуратури обвинуваченим, компетентний судовий орган негайно повідомляє про це Вищу раду прокуратури. (Стаття 207 Закону про прокуратуру).

Дисциплінарні правопорушення класифікуються як дуже серйозні, серйозні або незначні, залежно від обставин кожного випадку (стаття 213 Закону про прокуратуру).

Порушення:

Стаття 214 – Дуже серйозні порушення

«Дії, вчинені з умислом або через грубу недбалість, які через повторюваність або тяжкість порушення обов'язків та несумісності, передбачених цим Статутом, вважаються дуже серйозними порушеннями, що дискредитують здійснення правосуддя та діяльність прокуратури, а саме:

- а) відмова від процесуального просування, навіть якщо вона ґрунтується на відсутності, нечіткості або неоднозначності закону;*
- б) втручання, шляхом наказів або тиску будь-якого роду чи характеру, у обов'язки іншого судді з метою отримання, шляхом винесення сприятливого рішення, незаконних переваг для себе або інших осіб;*
- в) здійснення будь-якої діяльності, несумісної з посадою, навіть якщо суддя перебуває на пенсії;*
- г) невиконання обов'язку заявити про свою відвід або активувати передбачені законом механізми відводу з метою заподіяння шкоди, надання переваги або забезпечення процесуальних, економічних чи інших переваг або вигод стороні або учаснику судового процесу або процесу іншого характеру;*
- е) Незаконне розголошення фактів або даних, отриманих під час виконання своїх обов'язків, що завдає шкоди просуванню справи, будь-якій особі або іміджу чи престижу системи правосуддя;*

- f) Незаконна та безперервна відсутність протягом більше ніж 10 робочих днів поспіль або 20 робочих днів з перервами протягом року в судовому окрузі, до якого приписаний суддя, або неявка на службу з явним наміром залишити посаду, причому залишення посади вважається таким у разі невиправданої відсутності протягом 30 робочих днів поспіль;
- g) Неправдивість або істотне упуцнення при наданні даних та елементів, що містяться в заявах про відпустку, деклараціях про сумісність, винагороді, фінансовій допомозі або будь-яких інших документах, які можуть бути використані для оцінки заяви або виконання юридичного зобов'язання заявника;
- h) Зловживання посадою державного прокурора з метою отримання особистих вигод для себе або третьої особи від органів влади, державних службовців або фахівців інших категорій;
- i) Участь у публічній політично-партійній діяльності;
- j) Повторне невиконання юридичних зобов'язань щодо подання декларацій про доходи та майно.

Стаття 215 Серйозні порушення

- 1 - Серйозні порушення - це дії, вчинені з умислом або через грубу недбалість, які свідчать про серйозну незацікавленість у виконанні службових обов'язків, зокрема:
- a) Невиконання директив, наказів та інструкцій, виданих Генеральним прокурором;
 - b) зловживання владою або серйозна відсутність поваги та поваги до громадян та всіх тих, з ким вони взаємодіють під час виконання своїх обов'язків;
 - в) незаконне розголошення, поза встановленими каналами або засобами інформації, фактів або даних, отриманих під час виконання своїх обов'язків або у зв'язку з ними;
 - г) незаконна та тривала відсутність протягом більше п'яти та менше 11 робочих днів у судовому окрузі, до якого приписаний магістрат прокуратури;
 - e) Невиправдане, повторне або грубе нехтування встановленими графіками проведення публічних заходів, а також строками, встановленими для вирішення справ або здійснення будь-яких повноважень, наданих законом, особливо коли з моменту закінчення строку минуло три місяці;
 - f) Невиконання без поважних причин законних та юридично оформлених запитів про надання інформації, інструкцій, рішень або офіційних призначень, виданих керівником у межах його повноважень;
 - g) Отримання дозволу на здійснення діяльності, сумісної з обов'язками прокуратури, шляхом надання неправдивої інформації;
 - h) Надання неправдивої інформації щодо своєї професійної кар'єри або виконання своїх обов'язків;
 - i) Повторне невиконання обов'язків керівництва, наставництва та захисту у випадках, передбачених законом;
 - j) Незаконне втручання в офіційну діяльність іншого судді; k) Доступ до персональних баз даних, наданих для виконання офіційних обов'язків, які не є вільно доступними для громадськості, з метою, не пов'язаною з офіційними обов'язками;
 - l) використання вмісту персональних баз даних, зазначених у попередньому пункті, для цілей, не пов'язаних з виконанням службових обов'язків;
 - т) Невиправдане використання права на відмову;
 - n) Будь-яка з дій, перелічених у попередній статті, яка не відповідає всім вимогам, встановленим у відповідному органі.

Стаття 216 Незначні правопорушення

Незначні правопорушення – це правопорушення, вчинені з незначною недбалістю, що свідчать про неправильне розуміння службових обов'язків, а саме:

- а) Незаконна та тривала відсутність протягом більше трьох і менше семи робочих днів у судовому окрузі, до якого приписаний суддя;*
- б) Виконання діяльності, сумісної з обов'язками державного прокурора, без отримання, у разі необхідності, відповідного дозволу;*
- в) будь-яка з дій, перелічених у попередній статті, яка не відповідає всім вимогам, викладеним у відповідному пункті § 1, і яка з цієї причини не вважається серйозним правопорушенням. Стаття 217. Невиконання обов'язків без поважних причин.*

Оцінка невинуватого невиконання, передбачена пунктом е) частини 1 статті 215, вимагає конкретного розгляду обсягу та особливостей роботи прокуратури, включаючи кількість завершених справ, якщо це доречно, обставини виконання обов'язків, відсоток справ, у яких рішення були винесені із запізненням, а також конкретного розгляду того, чи, з огляду на ці обставини та особисті обставини, було б розумно вимагати від судді іншої поведінки.

Дисциплінарна відповідальність припиняється:

- а) закінченням строку давності дисциплінарного провадження;
- б) закінченням строку дії санкції;
- в) виконанням санкції;
- г) смерті обвинуваченого;
- д) амністією та загальним помилуванням. (ст. 208 Закону МР).

Стаття 227 передбачає види санкцій, які можуть бути накладені на прокурора за дисциплінарне правопорушення:

- а) Попередження;
- б) Штраф;
- в) Переведення;
- г) Відсторонення від посади;
- д) Відставка або примусова відставка;
- ф) Звільнення.

2 - Застосовані санкції завжди фіксуються, за винятком попереджень, у випадку яких фіксація може бути скасована.

Дисциплінарні санкції приймаються та застосовуються переважно дисциплінарною секцією в рамках ВРП Португалії. Ця секція складається з генерального прокурора та таких членів ВРП Португалії: 5 членів, які є прокурорами, у кількості, пропорційній їхньому відповідному представництву; заступник генерального прокурора; 3 члени, обрані парламентом; та 1 член, призначений урядом шляхом жеребкування (ст. 11 Внутрішніх правил).

Що стосується етапів звичайного дисциплінарного провадження, то його можна розділити на чотири фази: розслідування; захист; звіт та публічне слухання; та рішення.

1 — ІНСТРУКЦІЯ: Дисциплінарна процедура повинна бути завершена протягом 60 днів. Інструктор, протягом максимум 5 днів з дати, коли йому/їй було повідомлено про рішення про порушення провадження, повинен повідомити ВРП Португалії та відповідача про дату порушення. Цей термін може бути продовжений до 30 днів з поважних причин. На цьому етапі проводиться заслуховування підозрюваного прокурора та збір доказів. Однак будь-який громадянин, магістрат, прокурор вищої інстанції або організація, які мають інформацію про службові дії прокурора, що можуть бути визнані дисциплінарним порушенням, можуть подати скаргу та передати її до Вищої ради.

Слідчий зобов'язаний заслухати відповідача на його прохання або коли це вважається доцільним. Відповідач може попросити слідчого зібрати докази, що може бути відхилено обґрунтованим наказом, якщо слідчий вважає, що вже зібраних доказів достатньо. Після проведення слідчих дій слідчий подає пропозицію про припинення цього етапу провадження, яка подається до ВРП, яка приймає рішення про закриття або продовження дисциплінарного провадження. В останньому випадку слідчий повинен висунути звинувачення протягом 10 днів, детально описавши факти, що становлять дисциплінарне порушення, обставини часу, способу та місця його вчинення, а також факти, що становлять обтяжуючі або пом'якшувальні обставини, із зазначенням відповідних правових положень та можливих санкцій (ст. 255 Закону про прокуратуру).

2 — ЗАХИСТ: Відповідач має 20 днів для подання захисту та доказів, який може бути продовжений до 30 днів, за власною ініціативою або на прохання відповідача. Слідчий приймає рішення щодо запропонованих доказів і відхиляє ті, які є явно зтяжними, недоречними або непотрібними. Відповідач повинен бути повідомлений про дату допиту свідків (максимум 20). Невиконання обов'язку заслухати обвинуваченого з можливістю представити свою захист та упущення заходів, необхідних для встановлення фактів, призведе до недійсності провадження. Інші порушення повинні бути оскаржені обвинуваченим протягом 5 днів з моменту їх виявлення.

3 — ЗВІТ І ВІДКРИТЕ СЛУХАННЯ: Після завершення допиту слідчий складає звіт, що містить факти, які вважаються доведеними, їх кваліфікацію та конкретні санкції, що застосовуються (ст. 258 Закону про прокуратуру). Відповідач може вимагати відкритого слухання для представлення своєї оборони (ст. 259 Закону про прокуратуру). Громадські слухання проводяться під головуванням президента ВРП Португалії або віце-президента. На слуханнях присутні члени дисциплінарної секції, слідчий, відповідач та його захисник або представник. Після відкриття слухань слідчий зачитує остаточний звіт, а відповідачу або його представнику надається слово для усних заяв, після чого слухання закриваються.

4 — РІШЕННЯ: ВРП проводить обговорення та приймає рішення, і якщо він визнає, що було скоєно дисциплінарне порушення, він визначає розмір покарання. Покарання завжди фіксується, за винятком попередження. Пленарне засідання ВРП має повноваження накладати санкцію у вигляді звільнення та вирішувати питання щодо суддів Верховного суду та апеляційних судів. Остаточне рішення разом із копією звіту повідомляється відповідачу особисто або надсилається рекомендованим листом із повідомленням про вручення.

Дисциплінарне провадження проти прокурорів є аналогічним дисциплінарному провадженню щодо суддів.

14. Як з часом функціонували підстави та процедура дисциплінарної відповідальності прокурорів? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Загалом, за винятком дуже гучних справ, які дійшли до ЄСПЛ і закінчилися винесенням рішення проти Португалії, не видається, що ця процедура викликає якісь серйозні зауваження. Дані, наведені у звіті СЕРЕУ за 2020 рік, показують, що з 18 підтверджених дисциплінарних проваджень до прокурорів було застосовано санкції у 8 випадках (3 попередження, 2 відсторонення від посади та 3 штрафи) (дані можуть бути не повністю точними, як пояснено у звіті СЕРЕУ, с. 93).

Згідно з щорічним звітом Генерального прокурора Португалії за 2024 рік (опублікованим у липні 2025 року),²⁴², здійснюючи свої дисциплінарні повноваження, ВРП виніс рішення щодо 48 розслідувань та 19 дисциплінарних проваджень, наклавши 14 дисциплінарних санкцій, включаючи 4 попередження, 3 штрафи, 6 відсторонень від посади та 1 переведення.

Дисциплінарна секція, на підставі попередніх оцінок, розглянула 149 ситуацій, доведених до відома ВРП (вищими прокурорами, третіми особами або громадянами), і дійшла висновку, що в 5 випадках слід розпочати розслідування відповідно до статті 270.1 Закону про прокуратуру, а в решті випадків справи слід закрити.

Quadro 4. Processos instaurados

Processos/Ano	2022	2023	2024
Inquéritos	48	36	48
Disciplinares	16	14	19
TOTAIS	64	50	67

15. Які етапи процедури призначення на керівні посади в прокуратурі (крім Генерального прокурора)? До яких посад на всіх рівнях вона застосовується? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль?

Закон про прокуратуру встановлює конкретні правила відбору та призначення на керівні посади, починаючи з заступника Генерального прокурора (ст. 14 Закону про прокуратуру).

²⁴² Див. Річний звіт Генеральної прокуратури Португалії (*Relatório síntese do ministério público*) 2024, с. 41, доступний за адресою: https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/editor-files/relatorio_sintese_mp_2024_final.pdf

Під час виконання своїх обов'язків наступні судді мають повноваження керівництва, ієрархії та, відповідно до закону, процесуального втручання:

- а) Генеральний прокурор;
- б) заступник Генерального прокурора;
- в) регіональний генеральний прокурор;
- г) директор Центрального департаменту розслідувань та кримінального переслідування (ЦДРКП);
- е) Директор Центрального департаменту державного судочинства та захисту колективних і суспільних інтересів;
- ф) Координатор прокуратури окружної прокуратури;
- г) Координатор прокуратури адміністративної та фінансової прокуратури;
- h) Директор регіонального департаменту розслідувань та кримінального переслідування (DIAP);
- i) Директор регіонального департаменту розслідувань та кримінального переслідування DIAP.

Порядок призначення прокурорів на ці керівні посади описаний у статтях 155–177 Закону про прокуратуру. У деяких випадках (вищі посади, такі як заступник регіонального прокурора або регіональний генеральний прокурор, директор регіонального департаменту розслідувань та кримінального переслідування DIAP) Вища рада прокуратури призначає їх за пропозицією Генеральної прокуратури. В інших випадках проводиться конкурсний відбір серед магістратів, які відповідають певній категорії, також за призначенням Вищої ради прокуратури.

Призначення на керівні посади поєднує стаж роботи та досвід/оцінку. Зазвичай вимагається 10-річний досвід роботи, позитивна оцінка, а для конкретних посад – також досвід роботи в конкретній галузі. Наприклад, для керівників підрозділів кримінального переслідування стаття 158 передбачає, що «посада головного прокурора прокуратури та відділу в регіональному департаменті розслідувань та кримінального переслідування DIAP заповнюється з числа федеральних прокурорів, які мають оцінку заслуг та стаж роботи не менше 10 років. Нижче наведено фактори переваги в порядку убування: професійне резюме, оцінене за службовими оцінками, та досвід роботи у відповідній галузі».

Для посади керівника кримінального відділу необхідний 15-річний стаж роботи, і ВРП призначає на цю посаду на підставі обґрунтованої пропозиції координаційного прокурора округу (*comarca*). Вимоги до призначення прокурорів, які координують регіон (кілька округів), ст. 162 Закону про прокуратуру, передбачають:

Посади координаторів прокуратури округу заповнюються з числа магістратів, які обіймають ефективні посади прокурорів з щонайменше 15-річним стажем роботи та оцінкою «дуже добре» або «добре з відзнакою», за рішенням ВРП після розгляду резюме кандидатів. Функції, передбачені в попередньому пункті, виконуються на основі трирічної комісії, яка може бути продовжена на такий

самий строк, і в виняткових випадках може бути продовжена на новий строк такої ж тривалості, якщо немає інших кандидатів для даного округу. Протягом строку служби координатор прокуратури зобов'язаний пройти спеціальний курс навчання.

Закон про прокуратуру детально описує вимоги до кожної окремої керівної посади (статті 155–177 Закону про прокуратуру), але всі вони відповідають одній і тій самій схемі: стаж роботи, хороша оцінка та спеціалізація або досвід у відповідній галузі. Лише для деяких посад, таких як керівник спеціальних прокуратур, Генеральна прокуратура. Наприклад, призначення на посаду директора Департаменту Центрального департаменту державного судочинства та захисту колективних і суспільних інтересів відбувається на підставі обґрунтованої пропозиції, поданої Генеральною прокуратурою, і на підставі такої пропозиції Генеральна прокуратура здійснює призначення. Однак Генеральна прокуратура не може накласти вето на більше ніж дві кандидатури з пропозиції Генеральної прокуратури. Пропозиція Генеральної прокуратури має відповідати вимогам щодо стажу роботи, категорії, оцінки та досвіду. (Стаття 165 Закону про прокуратуру)

16. Які критерії придатності для кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Чи можуть бути призначені особи, які не є прокурорами (наприклад, адвокати, судді, інші фахівці у галузі права)? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?

Див. попередню відповідь.

17. Як забезпечується гендерна рівність при призначенні на керівні посади (за винятком Генерального прокурора)? Чи застосовуються позитивні заходи щодо жінок-кандидатів (наприклад, квоти або положення, що забезпечують відбір у випадках рівної заслуги)? Якщо так, то як вони реалізуються?

Португальське законодавство не встановлює гендерних квот або автоматичних правил розіграшу для жінок при призначенні на керівні посади в прокуратурі. Відбір на основі заслуг та рівне ставлення є основними принципами, що відповідають критеріям оцінки та просування по службі, як пояснено вище (див. питання 10). Хоча законодавство не надає переваги кандидатам з недостатньо представленої статі, правила рівності та недискримінації, здається, застосовуються в повному обсязі, а критерії не можуть опосередковано карати за материнство/батьківство. Португалія вирішила покладатися на інтегрування рівності в систему заслуг, а не на інструменти позитивної дискримінації для керівних посад у прокуратурі.

18. Як з часом функціонувала процедура призначення прокурорів на керівні посади та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

З моменту прийняття Закону про прокуратуру в 2019 році, коли призначення на керівні посади стало компетенцією ВРП, нормативно-правова база була скоригована з метою вдосконалення оцінки заслуг, стажу, досвіду керівної роботи та потреб служби, а також були внесені зміни до термінів та документації. Нормативно-правова база, головним чином Постанова про переведення прокурорів

231/2022²⁴³, була кілька разів змінена з метою вдосконалення системи переведення та призначення. Деякі з недоліків, на які вказують зацікавлені сторони, полягають у сприйнятті непрозорості процесу зважування якісних критеріїв лідерства та стажу роботи, а також у тому, що обмеження, створені положеннями про потреби служби, в деяких випадках можуть переважати рейтинги. Система призначення також піддається критиці за затримки в розгляді справ, спричинені великою кількістю апеляцій на рішення ВРП та великим навантаженням на її підрозділи. У 5-му звіті GRECO про оцінку Португалії²⁴⁴ також підкреслено проблему недостатності ресурсів у прокуратурі як одну зі слабких сторін, що також впливає на ефективність управління і, отже, на результати роботи керівних посад.

19. Чи ведеться резервний список кандидатів на керівні посади (крім Генерального прокурора)? Якщо так, то які його основні елементи та процедури? Наскільки ефективною є ця практика? Чи були апеляції від тих, кого виключили, і які були результати?

Регламент 231/2022 дозволяє ВРП при відкритті конкурсів та визначенні кількості посад передбачити резервний список, який покриватиме потенційні вакансії протягом цього періоду. Ці резервні списки базуються на остаточному рейтингу, затвердженому ВРП після оцінки заслуг. Таким чином, кандидати, які не були відразу прийняті на роботу, можуть бути викликані в строгому порядку по мірі виникнення вакансій, без повторного відкриття конкурсу. Ця система дозволяє скоротити процедуру заповнення вакансій і прискорити працевлаштування протягом терміну дії списку. Однак на практиці вони не обійшлися без проблем, особливо коли в середині циклу відбуваються перерозподіл потреб у послугах або зміни в критеріях придатності. Кандидати можуть оскаржити рішення ВРП Португалії в адміністративних судах, що також сприяє більшим затримкам у завершенні процедури призначення на керівні посади. Вважається, що судовий перегляд функціонує як коригувальний контроль, головним чином у випадках процедурних порушень або неправомірних дій.

20. Опишіть обов'язкове навчання для кандидатів на керівні посади або новопризначених керівників.

Початкове та безперервне навчання для прокурорів проводиться СЕJ, а ВРП Португалії визначає пріоритети та надає дозвіл на участь. Окрім загального безперервного навчання, існують спеціалізовані курси, необхідні для доступу до певних керівних посад у прокуратурі. Регламент ВРП Португалії щодо навчання 2022 року²⁴⁵ передбачає можливу обов'язкову участь у визначених обставинах та ставить умовою придатності до керівної посади її завершення. Навчальні програми для модулів з лідерства зазвичай включають: управління людськими ресурсами, оцінку ефективності, етику та конфлікти, бюджетування та планування ресурсів, цифрове управління справами та управління даними, а також комунікацію в ієрархічних структурах. Новопризначені керівники також можуть пройти короткий вступний курс на робочому місці під наставництвом старших координаторів, який доповнюється семінарами СЕJ, запланованими в річному плані навчання. Дотримання вимог контролюється за допомогою записів СЕJ/ВРП Португалії і може бути важливим для оцінок та майбутніх переведень.

²⁴³ Регламент 231/2022 від 8 березня, Regulamento de Movimento dos Magistrados do Ministério Público, останнє змінення від 1 лютого 2023 року.

²⁴⁴ Доступно за адресою: <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2022-3-final-eng-evaluation-report-portugal-public/1680ae19a7>

²⁴⁵ Регламент 924/2022 про навчальні заходи, вже згаданий вище.

21. Чи несуть керівники прокуратур (Португалії крім Генерального прокурора) дисциплінарну відповідальність за неефективне управління (наприклад, недосягнення організаційних цілей, низька ефективність роботи підлеглих або інші організаційні недоліки)? Якщо так, то які умови для цього існують і чи передбачені конкретні санкції? Якщо ні, то чи несуть вони інші форми відповідальності і за якими процедурами? Які органи оцінюють дотримання вимог і як?

Так, керівники підрозділів прокуратури підлягають такому самому дисциплінарному режиму, як і інші прокурори, причому управлінські обов'язки оцінюються відповідно до функціональних обов'язків прокурора (магістрата, ЕМР) (старанність, лідерство, нагляд, ефективність та дотримання інструкцій SPCC і планів роботи). Неефективне управління, що виявляється, наприклад, у систематичному невиконанні затвердженого ВРП Португалії розподілу службових обов'язків, постійному нехтуванні обов'язками з нагляду, що призводить до серйозних затримок, або ігноруванні обов'язкового навчання, може становити дисциплінарне порушення, якщо воно пов'язане з виною (умислом або недбалістю) і має відповідний вплив на службу. Наявність системних організаційних обмежень може пом'якшити вину. У випадках, коли поведінка не тягне за собою дисциплінарної відповідальності, ВРП Португалії може застосовувати коригувальні заходи, такі як, наприклад, керівні вказівки, плани підвищення ефективності, переведення в інші підрозділи або не продовження терміну повноважень керівника.

С. Призначення та звільнення Генерального прокурора

22. Які етапи процедури призначення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі та яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо вибору?

Генеральний прокурор Португалії призначається Президентом Республіки за пропозицією уряду, а термін його повноважень становить шість років (статті 133m Конституції та 175.1 Закону про прокуратуру).

Стаття 133, пункт m) Конституції, в якій перелічено повноваження Президента Республіки, має таке формулювання:

m) За пропозицією уряду призначати голову Рахункової палати та генерального прокурора і звільняти їх з посади;

та

Стаття 175 Закону про прокуратуру

Призначення та звільнення Генерального прокурора

1 - Генеральний прокурор призначається та звільняється з посади відповідно до Конституції.

*2 - Термін повноважень Генерального прокурора становить **шість років**, без шкоди для положень пункту m статті 133 Конституції.*

3 - Призначення означає звільнення з попередньої посади, якщо це стосується судді або співробітника прокуратури, або державного службовця, який має трудовий договір з державою.

4 - Після припинення повноважень Генеральний прокурор, призначений відповідно до положень попереднього пункту, має право повернутися на свою попередню посаду без втрати стажу роботи та права на підвищення.

5 - Положення статті 29 Закону № 4/85 від 9 квітня застосовуються до Генерального прокурора, який не є суддею або членом прокуратури, або державним службовцем з державним трудовим договором.

6 - Якщо Генеральний прокурор є суддею або членом прокуратури, строк служби на цій посаді зараховується в повному обсязі, як якщо б він був прослужений у судовій системі, і він займатиме посаду, яку б він обіймав, якби не перервав виконання цієї функції, зокрема без шкоди для підвищення по службі та доступу до посад, на які він мав би право в цей час.

7 - Якщо суддя/РР призначається Генеральним прокурором і на момент призначення є старшим членом Верховного суду, він або вона має право після закінчення терміну повноважень бути поновленим на посаді, яку він або вона обіймали б, якби це призначення не відбулося.

Етапи процедури призначення можна підсумувати таким чином:

1) Пропозиція уряду: Уряд на чолі з прем'єр-міністром вносить пропозицію щодо призначення на посаду Генерального прокурора.

2) Затвердження ВРП: Пропозиція надсилається до ВРП для оцінки, яка є лише формальним підтвердженням придатності кандидата.

3) Призначення Президентом Республіки: Після надання висновку Вищою радою Президент Республіки призначає Генерального прокурора.

Президент, а також Рада мають *фактичне* право вето, але попередній діалог дозволяє уникнути такого розвитку подій.

Можна стверджувати, що призначення генерального прокурора є процесом, в якому вирішальним фактором є політична воля уряду, проте, як видається, на практиці генеральний прокурор діє незалежно. Той факт, що під час повноважень генерального прокурора Лусілії Гаго (яка завершила свої повноваження у 2024 році) Генеральний прокурор розпочав кримінальне розслідування проти прем'єр-міністра Португалії (щодо порушень у торгівлі літєм та воднем), що призвело до відставки прем'єр-міністра у листопаді 2024 року, може свідчити про те, що генеральний прокурор має певну незалежність і не підпорядковується політичній владі.

Міністерство юстиції не відіграє жодної ролі в адмініструванні або діяльності португальської прокуратури. Однак член уряду, відповідальний за сферу юстиції, бере участь у засіданнях ВРП Португалії, коли вважає це за доцільне, для обміну інформацією та запиту або надання роз'яснень (ст. 170 Закону про судову владу).

23. Які критерії відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора? Які органи оцінюють відповідність критеріям і як?

Призначення не пов'язане з будь-якою сферою найму або спеціальними вимогами до підготовки (175.2 Закон МР). Оскільки конкретних вимог немає, немає органу, відповідального за перевірку

відповідності цим вимогам. На практиці дотепер більшість генеральних прокурорів обиралися з числа представників судової влади або прокуратури.²⁴⁶

24. Як з часом функціонувала процедура призначення та відповідні критерії для Генерального прокурора? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Призначення та звільнення Генерального прокурора належать до компетенції Президента Республіки за поданням Прем'єр-міністра. Хоча для цієї посади не встановлено конкретних вимог щодо сфери діяльності або підготовки, прецеденти свідчать, що зазвичай на цю посаду призначалися судді Верховного суду або співробітники прокуратури (помічники прокурора).²⁴⁷ Ні у звітах GRECO,²⁴⁸ ні у Звіті Європейського Союзу про верховенство права за 2025 рік²⁴⁹ не вказується на будь-які недоліки цієї процедури.

25. Чи застосовуються до Генерального прокурора загальні підстави для дисциплінарної відповідальності? Якщо ні, чи існують спеціальні підстави або процедури для притягнення Генерального прокурора до відповідальності, в тому числі шляхом звільнення?

Відповідно до статті 219.5 Конституції: «Повноваження щодо призначення, призначення на посаду, переведення та підвищення по службі співробітників прокуратури та здійснення дисциплінарного контролю за ними належать Генеральній прокуратурі».

Ця компетенція здійснюється через ВРП. Стаття 21.2 Закону про прокуратуру, перелічуючи повноваження ВРП, прямо виключає можливість застосування дисциплінарних заходів до Генерального прокурора.

Стаття 21.2 а) Закону про прокуратуру

«Вища рада прокуратури відповідає за:

²⁴⁶ Див. Тематичне дослідження ССРЕ «Про практики управління прокуратурою в державах-членах у зв'язку з незалежністю та неупередженістю прокуратури» від 29.10.2024, ССРЕ(2024)3, пункт 99: «У Португалії призначення та звільнення Генерального прокурора належать до компетенції Президента Республіки за рекомендацією Прем'єр-міністра. Хоча для цієї посади не передбачено конкретних вимог щодо набору кадрів або підготовки, прецедент показує, що призначеними особами зазвичай були судді Верховного суду або члени прокуратури (помічники прокурора)». Дослідження доступне за посиланням: <https://rm.coe.int/thematic-study-of-the-ccpe/1680b27b0a#:~:text=Хоча%20не%20існує%20конкретних,офіс%20Конфедерації.&text=призначати/обирати%20Генера%20прокурора,одні%20й%20ті%20ж%20особи%20на%20цю%20посаду.>

²⁴⁷ Див. КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОКУРОРІВ (ССРЕ), ССРЕ(2024)3, «Тематичне дослідження ССРЕ щодо практик управління прокуратурами в державах-членах у зв'язку з незалежністю та неупередженістю прокуратури», від 29.10.2024, с. 16, доступне за адресою: <https://rm.coe.int/thematic-study-of-the-ccpe/1680b27b0a>.

²⁴⁸ Див. GrecoRC4(2025)1, ЧЕТВЕРТИЙ ЦИКЛ ОЦІНЮВАННЯ, Запобігання корупції серед членів парламенту, суддів та прокурорів, прийнятий 19 березня 2025 року, опублікований: 30 липня 2025 року, доступний за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>

²⁴⁹ Звіт про верховенство права за 2025 рік. Розділ про ситуацію з верховенством права в Португалії. Ситуація з верховенством права в Європейському Союзі, COM(2025) 900 final, доступний за адресою: https://commission.europa.eu/document/download/5a482f87-1f24-47bd-8595-d25f1ca29c6a_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Portugal.pdf

- 1. призначення, розміщення, переведення, підвищення, звільнення, оцінку професійних заслуг, застосування дисциплінарних заходів та, загалом, виконання всіх дій такого ж характеру, що стосуються магістратів прокуратури, за винятком Генерального прокурора;»*

26. Які підстави для дострокового звільнення Генерального прокурора та в якому правовому акті вони визначені?

Призначення Генерального прокурора є суто політичним актом, який здійснюється без будь-яких конкретних умов. Як зазначалося вище, термін повноважень триває шість років, щоб забезпечити мінімальні умови стабільності та звільнити Генерального прокурора від можливого зовнішнього тиску. Такий тип призначення передбачений з метою забезпечення відносної автономії від виконавчої влади і, отже, від політичних змін в уряді. Однак це нестійкий режим легітимації, без конституційних або правових гарантій, який врівноважується лише політичною традицією призначення магістрату на посаду Генерального прокурора.²⁵⁰

27. Які етапи передбачає процедура дострокового звільнення Генерального прокурора? Які органи беруть участь у цій процедурі і яка їхня роль? Хто має фактичне право вето щодо звільнення?

Див. вище у питанні 22. До звільнення застосовується та сама процедура, що й до призначення.

28. Як з часом функціонувала процедура дострокового звільнення та відповідні підстави для генерального прокурора? Які слабкі сторони було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Це конкретне питання не розглядалося міжнародними інституціями, і, як видається, досі не було проблематичним.

D. Органи самоврядування прокуратури

29. Перелічіть органи самоврядування прокуратури, їхній правовий статус та їхні відносини між собою і з прокуратурою.

Прокуратура має внутрішню або функціональну ієрархію, яка в кінцевому рахунку залежить від генерального прокурора; Генеральна прокуратура – складний орган, який також об'єднує ВРП, здійснює свої повноваження як вищий орган з управління, дисципліни та функціонального керівництва прокурорами. Отже, можна стверджувати, що органом самоврядування прокуратури є ВРП.

²⁵⁰ Як зазначив Ж. П. Рібейро де Альбукерке (старший прокурор) «Португальська прокуратура: інституційна концепція та магістратура. Компетенції та принципи (конституційні, організаційні та інтервенційні принципи, а також відповідні гарантії)», доповідь, представлена у Флоренції 28.2.2020: «Ми знаємо, наскільки система призначення генерального прокурора та інших прокурорів є вирішальним аспектом у забезпеченні незалежності прокуратури. У цьому конкретному питанні Португалія, здається, не відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії», див. с. 8, доступно за посиланням: https://medelnet.eu/wp-content/uploads/2021/01/2_Jose_Albuquerque.pdf

ВКПП працює на пленарних засіданнях (у складі всіх членів ВКПП, які зазвичай скликаються раз на місяць) або в секціях. Для чинності рішень ВКПП необхідний кворум у складі 13 членів для рішень на пленарних засіданнях; 7 членів для дисциплінарної секції та 3 члени для постійної секції.²⁵¹ У разі дисциплінарної секції або секції оцінки професійних заслуг, коли неможливо провести дійсне обговорення через відсутність кворуму, член, який не може брати участь відповідно до попереднього пункту, замінюється членом того ж статусу або категорії.

Інспекційна служба діє в рамках ВРП (ст. 39 Закону про прокуратуру).

Інспекційна служба уповноважена проводити розслідування та дисциплінарні провадження, а також збирати інформацію про результати роботи та заслуги прокурорів (стаття 35 Закону про прокуратуру). Вона складається з прокурорів у кількості, затвердженій ВРП Португалії (стаття 41(1) Закону про прокуратуру).

Інспектори призначаються на тимчасовій основі з числа прокурорів, які мають не менше п'ятнадцяти років стажу роботи та отримали оцінку «дуже добре». Координаційний інспектор, призначений ВРП, відповідає за: співпрацю в підготовці щорічного плану інспекцій; подання звіту про діяльність інспекції; подання пропозицій щодо вдосконалення інспекційної служби та її регламенту, а також пропозицій щодо навчання інспекторів та прокурорів; пропозицію заходів щодо гармонізації критеріїв інспекції та критеріїв оцінки; пропозицію відповідних заходів для систематичної обробки показників управління та іншої відповідної інформації про діяльність прокурорів (стаття 42 Закону про прокуратуру).

30. Опишіть їхній склад, строк повноважень та процедури відбору їхніх членів.

Як уже зазначено у відповіді на питання 2 (див. вище), до складу ВРП Португалії входять:

- а) Генерального прокурора, який головує в ній;
- б) усіх генеральних регіональних прокурорів;
- в) заступника Генерального прокурора (*Procurador-geral-adjunto*), обраного з їх числа;
- г) шести прокурорів, обраних з числа та самими прокурорами, що забезпечують представництво юрисдикції чотирьох регіональних територіальних прокуратур;
- е) п'яти членів, обраних Законодавчою асамблеєю з числа осіб, що мають визнані заслуги;
- ф) Двоє членів, призначених членом уряду, відповідальним за сферу юстиції, з числа осіб, що мають визнані заслуги. (Стаття 22 Закону про прокуратуру).

Стаття 23 Закону про прокуратуру встановлює порядок голосування за обраних членів ВРП Португалії, яке проводиться таємним голосуванням. Депутати серед депутатів (заступники) та 6 прокурорів, на основі чотирьох виборчих колегій (по одній для кожного регіону (Порту, Лісабон, Коїмбра та Евора)), а

²⁵¹ У випадку дисциплінарної секції або секції оцінки професійних заслуг, коли неможливо провести дійсне обговорення через відсутність кворуму, член, який не може брати участь відповідно до умов попереднього пункту, замінюється членом того самого статусу або категорії.

Генеральна прокуратура розробляє перепис. Перетворення голосів у місця здійснюється за методом найвищого середнього д'Ондта (пункт 4). Кожен виборець має можливість реалізувати своє право голосу особисто, електронним способом або поштою, на умовах, що визначаються виборчим регламентом (пункт 6).

Виборчий процес оголошується в Офіційному віснику Португалії і контролюється виборчою комісією, до складу якої входять Генеральний прокурор і регіональні прокурори, а представник від кожного списку кандидатів у виборчому процесі має право бути членом виборчої комісії. Будь-які порушення можуть бути оскаржені у Верховному адміністративному суді.

Члени ВРП Португалії, які не є членами прокуратури, обираються на той самий термін, що й законодавча асамблея або уряд, отже, вони припиняють виконувати свої функції після проведення нових виборів. Щодо членів ВРП Португалії, які є членами прокуратури, то вони обираються на 3 роки з можливістю переобрання на ще один термін. Разом із кожним членом обираються також 2 заступники, які займуть вакантне місце у разі, якщо член не зможе продовжувати виконувати свої обов'язки.

Що стосується **статусу** членів ВРП Португалії, то всі вони підлягають обов'язкам, правам і гарантіям членів РР, з необхідними корективами для членів, які не є членами РР. Всі члени ВРП Португалії підлягають гарантіям забезпечення неупередженості, передбаченим Кодексом адміністративного процесу. ВРП Португалії визначає, які члени працюють на повну ставку, забезпечуючи, наскільки це можливо, загальне представництво Ради. Члени, які працюють на повну ставку, отримують винагороду, що відповідає винагороді найвищого за рангом члена прокуратури. Члени ВРП, які не працюють на повну ставку, можуть скористатися скороченням робочого часу в своєму офісі (стаття 31 Закону про прокуратуру).

Обрані прокурори до ВРП прокурорами та серед прокурорів не можуть відмовитися від членства в ВРП Португалії. Вони обираються на строк 3 роки, який може бути продовжений ще на 3 роки. У випадках, коли під час терміну повноважень член прокуратури перестає належати до категорії походження, переводиться до іншого округу, ніж виборчий округ, або не може виконувати свої обов'язки, викликається наступний член того самого списку, якщо такий є, а потім перший заступник, а за відсутності такого заступника – другий заступник. За відсутності другого заступника, зазначеного в попередньому пункті, оголошується вакансія і проводяться нові вибори відповідно до попередніх статей (ст. 32 Регламенту 530/2020 про внутрішні правила ВРП Португалії).²⁵² Заступники та наступні обрані члени обіймають свої посади до закінчення терміну повноважень початкового члена.

Призупинення терміну повноважень члена визначається:

- а) пред'явлення обвинувачення або призначення дати судового розгляду за умисний злочин, вчинений під час виконання службових обов'язків або караний позбавленням волі на строк понад три роки;
- б) попереднє призупинення повноважень у зв'язку з дисциплінарним провадженням.

²⁵² **Регламент № 530/2020 від 16 червня, Внутрішній регламент Генеральної прокуратури Республіки (Internal Rules of the Public Prosecution Office),** доступний за адресою: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=3293&nversao=&tabela=leis

Члени можуть подати прохання про тимчасове призупинення їх повноважень у разі хвороби або для отримання відпустки у зв'язку з народженням дитини на строк, що не перевищує 180 днів.

Втрата посади членом ВРП Португалії відбувається у разі:

- а) відставкою;
- б) постійної недієздатності, особливо внаслідок хвороби, що унеможлиблює виконання обов'язків;
- в) відсутності будь-якого члена Ради, не виправданої пленарним засіданням, на трьох послідовних або п'яти інтерпольованих засіданнях секцій, на яких він або вона зобов'язані бути присутніми;
- г) застосування санкції, що призводить до звільнення з посади.

Відставка набирає чинності після подання відповідної письмової заяви голові Вищої ради прокуратури та публікації в Офіційному віснику Союзу.

Мандат членів, обраних Асамблеєю Республіки, та членів, призначених членом Уряду, відповідальним за сферу юстиції, закінчується, відповідно, з першим засіданням Асамблеї Республіки, обраної наступним складом, або з вступом на посаду нового члена Уряду, відповідального за сферу юстиції, який повинен підтвердити їх або призначити нових членів.

31. Які критерії придатності для кандидатів до органів самоврядування? Які органи оцінюють відповідність вимогам і як?

Будь-який адвокат може бути призначений членом ВРП Португалії, тому додаткових вимог до кандидатів не встановлено. Для тих членів, які не є членами служби, ст. 32 Закону про прокуратуру не встановлює конкретних вимог щодо придатності. Зазвичай це діючі адвокати, депутати парламенту або професори університетів, всі вони мають досвід у юридичній сфері і, як правило, близькі до однієї з політичних партій. Цікаво, що більш конкретні вимоги встановлені в ст. 170 для членів Консультативної ради прокурорів.

32. Як з часом функціонувала процедура відбору членів органів самоврядування та відповідні критерії? Які недоліки було виявлено? Як їх оцінили міжнародні інституції, насамперед Рада Європи та ЄС?

Члени, обрані парламентом (Асамблеєю Республіки), зазвичай відображають політичну ситуацію в парламенті. Можна стверджувати, що політична представленість є фактором, який впливає на відбір членів ВРП.

33. Надайте вичерпний перелік повноважень органів самоврядування щодо:

Повноваження ВРП:

Відповідно до статті 21 Закону про депутатів, ВРП затверджує бюджет, приймає рішення щодо внутрішньої організації служби та управління персоналом, а також може пропонувати Міністерству юстиції законодавчі заходи, спрямовані на підвищення ефективності прокуратури та системи правосуддя. Рада також відповідає за забезпечення дотримання правових норм щодо контролю за деклараціями про доходи та майно прокурорів. У разі відмови подати декларацію, без шкоди для

застосування кримінальних та податкових санкцій, передбачених законом за невиконання обов'язків щодо подання звітності, ВРП ініціює дисциплінарну процедуру.

Стаття 2.21 Закону про прокуратуру: ВРП відповідає за:

- а) призначення, розміщення, переведення, підвищення, звільнення, оцінку професійних заслуг, застосування дисциплінарних заходів та, загалом, виконання всіх дій подібного характеру, пов'язаних з магістратами прокуратури, за винятком Генерального прокурора Республіки;
- б) затвердження виборчого регламенту ВРП, внутрішнього регламенту Генеральної прокуратури, регламенту Управління внутрішніх справ прокуратури, регламенту конкурсних іспитів на посади прокурорів та інших регламентів, покладених на нього законом;
- с) Затвердження пропонованого бюджету Генеральної прокуратури в межах, встановлених у пункті 1 статті 18;²⁵³
- г) Обговорення та видача директив щодо внутрішньої організації та управління персоналом у межах своїх повноважень;
- д) Подання Генеральному прокурору Республіки пропозицій щодо видачі директив, яких має дотримуватися Генеральна прокуратура;
- ф) пропонувати члену уряду, відповідальному за сферу юстиції, через прокурора вищого рівня законодавчі заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності прокуратури та вдосконалення судових інститутів;
- г) Розгляд, в межах своїх повноважень, скарг та апеляцій, передбачених законом;
- h) Затверджувати щорічний план перевірок та визначати порядок проведення розслідувань, перевірок, слідчих дій, допитів та дисциплінарних проваджень;
- i) Видавати висновки з питань судової організації та, загалом, здійснення правосуддя;
- ж) готувати, відповідно до цілей та стратегії, визначених для кожного органу Офісу прокуратури, прогноз потреб Офісу прокуратури у кадрах;
- к) Виконувати інші функції, покладені на нього законом.

3. Рада також відповідає за:

- а) забезпечення дотримання правових норм щодо подання та контролю декларацій про доходи та майно прокуратури та затвердження, відповідно до закону, необхідних інструментів забезпечення виконання;
- б) Щодо положень попереднього пункту, ініціювання відповідних дисциплінарних проваджень у випадках відмови подати декларацію, без шкоди для застосування кримінальних та податкових санкцій, передбачених законом за невиконання зобов'язань щодо подання звітності.

4. На прохання щонайменше однієї третини членів Вищої ради, може бути запропоновано внести для розгляду до Консультативної ради (Conselho Consultivo) питання, що належать до компетенції Прокуратури, для подальшого розгляду Генеральним прокурором, з акцентом на дотримання демократичної законності та забезпечення прав, свобод і гарантій громадян.

²⁵³ Стаття 18 Адміністративна та фінансова автономія:

1 - Генеральна прокуратура, склад якої визначений у статті 15, §2, наділена адміністративною та фінансовою автономією, має власний бюджет, включений до загальних видатків держави, з дотриманням правил бюджетної дисципліни та інших умов, що визначаються декретом-законом.

2 - Положення попереднього пункту та на умовах, визначених у ньому, поширюються на сферу застосування статті 15, §3.

3 - Проект бюджету на умовах, визначених у попередніх пунктах, подається виконавчій владі через Міністерство юстиції Генеральним прокурором.

4 - GPP може пропонувати або отримувати пропозиції щодо представлення в компетентному комітеті Законодавчої асамблеї керівних принципів, що містяться в бюджеті Управління GPP.

34. Чи мають органи самоуправління прокуратури формальні процедури (поза законодавством) та/або м'які інструменти (керівні принципи, методології, найкращі практики), які структурують виконання повноважень, перелічених вище в пункті 33? Якщо так, перелічіть та коротко опишіть їх, вказавши, хто їх прийняв і з якою метою.

Правові положення розроблені вже згаданими внутрішніми Правилами ВРП від 16 червня 2020 року, які внесли зміни до попередніх правил 2002 року з метою приведення внутрішніх правил у відповідність до нещодавно прийнятого Закону про прокуратуру. Цей Регламент переважно стосується тих питань, які відповідно до Закону 68/2019 про прокуратуру потребували регулювання, таких як склад та функціонування секції (секцій) з оцінки професійних заслуг ВРП Португалії або розподіл справ між членами цього органу.

Як зазначалося раніше, існує кілька регламентів, що передбачають правила оцінки, навчання, переведення тощо.

35. Чи допомагають інші установи органам самоврядування у виконанні повноважень, перелічених у пункті 33? Якщо так, перелічіть їх та поясніть їхній статус, відносини з органами самоврядування та прокуратурою, а також їхню роль.

Див. вище посилання на інспекційну службу, яка входить до складу ВРП Португалії.

36. Чи мають органи самоуправління прокуратури окреме фінансування та секретаріат, укомплектований персоналом, який не належить до прокуратури?

Ні, органи самоврядування прокуратури, а саме ВРП, не мають окремого фінансування від держави. Бюджет включений до бюджету Міністерства юстиції і підлягає, зокрема, міністерському нагляду.

Прокуратура, за винятком своїх центральних служб, не мають бюджетної автономії. У судах першої інстанції управління людськими та матеріальними ресурсами, які надаються Міністерством юстиції, належить до компетенції Ради з управління округу, до складу якої входять голова суду, координатор прокуратури та судовий адміністратор, у призначенні та звільненні якого голова суду відіграє значну роль. Рішення приймаються більшістю голосів, тому легко визначити, хто є найслабшою ланкою в цьому рівнянні. У цьому контексті часто зазначається, що прокуратура в судах першої інстанції часто ігнорується при розподілі ресурсів. Що стосується апеляційних судів, то відповідний бюджет управляється головою суду, який може приймати важливі рішення щодо потреб у людських ресурсах і, як наслідок, щодо прокурорів, які працюють в апеляційному суді. Отже, прокуратура повинна мати можливість мати та розпоряджатися власним бюджетом, який узгоджується з парламентом, з урахуванням конституційної місії прокуратури, а саме пріоритетів, визначених у Законі про кримінальну політику, який ухвалюється парламентом кожні три роки, що забезпечує ефективну підзвітність прокуратури перед представниками народу.²⁵⁴

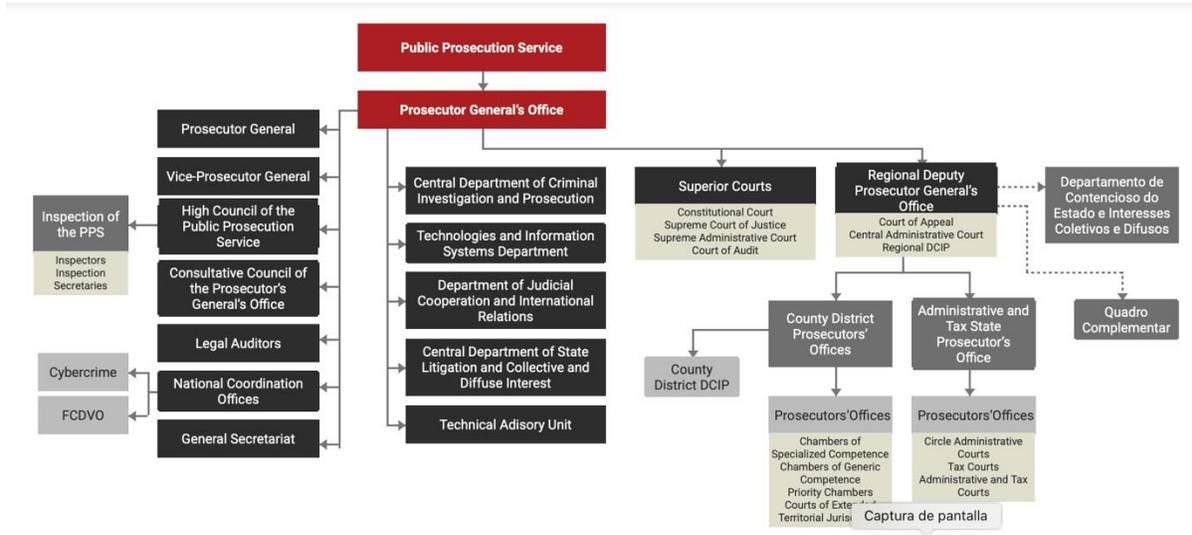
37. Хто затверджує структуру секретаріату та обирає його персонал? З яких підрозділів складається секретаріат і які їхні функції?

²⁵⁴ <https://rm.coe.int/portugal-en-ccpe-reply/16809fc129>

Адміністративний персонал та структура секретаріату організуються Генеральною прокуратурою.

38. Чи мають органи самоврядування підрозділ, відповідальний за взаємодію з парламентом, урядом або президентом? Якщо так, коротко опишіть його роль і функції.

Е. Додаток



Правила щодо передачі справ прокурорам у Законі про прокуратуру:

Стаття 78

Розподіл справ

Призначення справ відповідає перерозподілу, випадковому або за призначенням, груп справ або розслідувань судді, який не є їхнім первісним виконавцем, на умовах, що регулюються Вищою радою прокуратури.

Стаття 79

Накопичення

1 - Накопичення полягає у виконанні обов'язків магістрату в більш ніж одному суді, прокуратурі або відділі департаменту в межах одного округу.

2 - Накопичення визначається Вищою радою прокуратури, передує йому слухання з магістратом, є винятковим і передбачає оцінку існуючого навантаження та потреб служби.

3 - Регіональний генеральний прокурор раз на півроку оцінює обґрунтованість збереження статусу накопичення, передаючи його до Вищої ради прокуратури через Генерального прокурора.

Стаття 80

Агрегація

1 - Акумуляція полягає у розміщенні Вищою радою прокуратури в рамках щорічного руху магістратів, які виконують більше однієї функції або виконують функції в більш ніж одному суді, відділі або департаменті в межах одного округу.

2 - Агрегація посад або функцій оприлюднюється в оголошенні про переміщення. 3 - Розміщення в агрегації передбачає врахування потреб служби, процедурних орієнтирів, а також близькості та доступності місць, що підлягають агрегації.