



3 грудня 2021 року

GrecoRC4(2021)25

ЧЕТВЕРТИЙ РАУНД ОЦІНЮВАННЯ

Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів

ДРУГИЙ ЗВІТ-ОЦІНКА ВІДПОВІДНОСТІ

УКРАЇНА

Прийнято на 89-му пленарному засіданні GRECO

(Страсбург, 29 листопада – 3 грудня 2021 року)

Ч
Е
Т
В
Е
Р
Т
И
Й

Р
А
У
Н
Д

О
Ц
І
Н
Ю
В
А
Н
НЯ

I. ЗМІСТ

1. У другому Звіті-оцінці відповідності оцінюються заходи, вжиті владою України для виконання рекомендацій у рамках четвертого раунду оцінювання щодо України (див. параграф 2), який стосується «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів».
2. Звіт за результатами оцінки Четвертого Раунду щодо України було прийнято на 76-му пленарному засіданні GRECO (23 червня 2017 року) та оприлюднено 8 серпня 2017 року після дозволу України. Відповідний Звіт-оцінку було прийнято GRECO на 84-му пленарному засіданні (6 грудня 2019 року) та оприлюднено 26 березня 2020 року після дозволу України.
3. Як вимагають правила GRECO, державні органи влади України надали Ситуаційний звіт, що містить інформацію про заходи, вжиті Україною для виконання цих рекомендацій. Цей звіт був отриманий 18 серпня 2021 року та разом з додатковою інформацією, поданою владою, став основою для другого Звіту-оцінки.
4. GRECO обрала Швецію (щодо парламентських зібрань) та Вірменію (щодо судових установ) для визначення доповідачів у рамках процедури оцінювання. Доповідачами були визначені пані Моніка Олссон від Швеції та пані Крістінна Григорян від Вірменії. Секретаріат GRECO надав їм сприяння у формуванні цього другого Звіту-оцінки.

II. АНАЛІЗ

5. Нагадуємо, що GRECO надала Україні 31 рекомендацію у Звіті-оцінці. У наступному Звіті-оцінці GRECO постановила, що рекомендація XX була виконана задовільно, рекомендації XI, XVI, XXI та XXII були враховані задовільним чином, рекомендації I-VI, VIII, XIV, XV, XVIII, XXIV, XXV, XXVII, XXVIII та XXXI були частково реалізовані, а рекомендації VII, IX, X, XII, XIII, XVII, XIX, XXIII, XXVI, XXIX та XXX не були реалізовані. Нижче розглядається відповідність семи видатним рекомендаціям.

Рекомендація I.

6. *GRECO рекомендувала (i) розробити необхідні заходи, зокрема регуляторного характеру, для посилення незалежності та неупередженості структурних підрозділів НАЗК, які відповідають за прийняття рішень; і (ii) сформулювати детальні, чіткі та об'єктивні правила роботи НАЗК, зокрема у сфері проведення розслідувань, щоб на практиці повністю забезпечити прозорість і підзвітність роботи НАЗК.*
7. GRECO нагадує, що ця рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Зокрема, щодо першої частини, то новий закон був прийнятий з метою упорядкування процесу прийняття рішень у НАЗК, встановлення прозорих процедур прийому на роботу, оновлення механізмів контролю (внутрішній контроль та дворічний аудит), забезпечення прямого доступу до баз даних та автоматичної перевірки декларації про майновий стан. Хоча було відзначено, що це позитивні зміни, вони все ще потребують реалізації на практиці. Що стосується другої частини, то було прийнято¹ низку нових правил щодо функціонування НАЗК та докладено зусиль для підвищення прозорості його діяльності. Проте співпраця НАЗК з Громадською радою була визнана недостатньою, і потрібні додаткові зусилля для забезпечення належної реалізації комунікаційної стратегії НАЗК на практиці.

¹ Напр. порядок складення протоколів про адміністративні правопорушення, перевірки декларацій про майновий стан тощо.

- 8.** Щодо першої частини рекомендації уповноважені органи влади України звітують, що відповідно до зміненого Закону України «Про запобігання корупції» проведено відкриту конкурсну процедуру обрання нового Голови НАЗК. Із 32 початкових заяв конкурсна комісія відібрала вісім кандидатів та провела з ними співбесіди, які транслювалися в Інтернеті. Як наслідок, 15 січня 2020 року призначено нового Голову НАЗК. Органи влади також зазначають, що законодавчі зміни до Закону України «Про запобігання корупції», прийняті у жовтні 2019 року, теж спрямовані на підвищення незалежності НАЗК шляхом введення заборони втручання в діяльність НАЗК від державних органів різних рівнів або їх посадових осіб та визнання «незаконними» будь-яких вказівок чи вимог до посадових осіб або службовців НАЗК, не передбачених законодавством.
- 9.** Було запроваджено автоматизований розподіл обов'язків з проведення перевірок² у НАЗК³. Надалі 11 березня 2020 року створено Управління внутрішнього контролю⁴ з метою забезпечення доброчесності працівників НАЗК, які підпорядковуються безпосередньо Голові. З початку 2020 року НАЗК надано повний доступ до всіх державних реєстрів та баз даних, необхідних для виконання завдань⁵. Перша зовнішня незалежна оцінка діяльності НАЗК очікується на початку 2022 року та охоплюватиме діяльність НАЗК у період з 1 січня 2020 року по 31 грудня 2021 року⁶. Якщо оцінка дає висновок про «неефективність діяльності НАЗК», це буде безумовною підставою для відставки Голови НАЗК (згідно з ч.ч. 5, 9 ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції»).
- 10.** Стосовно другої частини рекомендації органи влади України повідомляють, що 30 грудня 2020 року НАЗК затвердило Антикорупційну програму на 2021-2022 роки. Протягом 2020-2021 років прийнято декілька наказів НАЗК щодо його загальної діяльності⁷. Також було прийнято низку правил, які регулюють перевірку декларацій державними службовцями, фінансовий контроль співробітників розвідки та контррозвідувальних державних служб, захист анонімних каналів зв'язку для повідомлення про можливу корупцію, надання до НАЗК інформації, що міститься в державному податковому реєстрі, типові положення про уповноважений відділ з питань запобігання та протидії корупції тощо. У цей же період прийнято нові правила перевірки фінансової звітності політичних партій та співпраці з іншими державними установами.

² Після внесення змін до ЗУ «Про запобігання корупції» у зв'язку із прийняттям Закону від 04.03.2020 № 524-IX та наказу НАЗК від 29.05.2020 № 231/20, оновленого наказом НАЗК від 03.03.2021 № 143/21.

³ Охоплення перевірок організації роботи щодо запобігання та виявлення корупції в органах влади; юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у ч. 2 ст. 62 КПК; перевірки декларацій державних службовців та прирівняних до них осіб; спеціальні перевірки, проведені відповідно до ст. 56 ЗУ «Про запобігання корупції»; перевірка звітів політичних партій про майно, доходи, витрати та фінансові зобов'язання; перевірки з питань, що належать до повноважень внутрішнього контролю

⁴ До компетенції Управління внутрішнього контролю входить нагляд за виконанням працівниками законодавчих актів, що стосуються етичної поведінки, конфлікту інтересів та інших обмежень, передбачених ЗУ «Про запобігання корупції»; здійснення нагляду за своєчасністю, повнотою та перевіркою декларацій посадовими особами НАЗК; перевірка співробітників на предмет доброчесності та моніторингу способу життя; перевірка отриманих звернень про причетність працівників НАЗК до вчинення правопорушень; внутрішнє розслідування щодо працівників НАЗК; спеціальні перевірки претендентів на посади в НАЗК; захист працівників НАЗК, які повідомляють про вчинення протиправних дій чи бездіяльності в Агентстві.

⁵ Влада наводить декілька прикладів заходів, вжитих у відповідь на порушення, встановлені НАЗК за результатами перевірок, у тому числі щодо Президента України, народного депутата, деяких політичних партій, вищого керівництва національного підприємства, а також заходів, що вживаються для захисту інформаторів.

⁶ Оцінка проводиться відповідно до критеріїв оцінки діяльності НАЗК та методики проведення такої оцінки, затверджених постановою КМУ від 20 травня 2020 року № 458. Ці документи визначають обсяг оцінки ефективності та встановлюють показники, що дають змогу оцінити, чи вважати діяльність НАЗК «неефективною».

⁷ Зокрема, щодо автоматизованого розподілу аудиторських обов'язків, проведення антикорупційної експертизи, оприлюднення публічної інформації, проведення перевірок щодо запобігання та виявлення корупції тощо.

11. Практична реалізація чинних нормативних актів відображена в річних звітах НАЗК за 2019 та 2020 роки, а також у планах роботи НАЗК на 2020 та 2021 роки. Проекти річних звітів за 2019 та 2020 роки були розміщені на сайті НАЗК, а потім представлені Кабінету Міністрів та Верховній Раді. Також органи влади посилаються на висновок Громадської ради щодо річного звіту НАЗК за 2020 рік, даючи глобально позитивну оцінку роботі НАЗК.
12. Щодо відбору членів Громадської ради при НАЗК органи влади стверджують, що 8 квітня 2020 року Кабінет Міністрів вніс зміни до постанови від 20 листопада 2019 року з метою підвищення прозорості та неупередженості конкурсної процедури відбору членів Громадської ради. Після оголошення конкурсу, розпочатого 28 квітня 2020 року, 3 червня 2020 року в режимі онлайн було проведено відкрите народне голосування за кандидатів, утворивши новий склад Громадської ради. Органи влади повідомляють, що після формування нового складу Громадської ради її співпраця з НАЗК значно покращилася⁸.
13. Нарешті повідомляється про низку заходів для покращення комунікації НАЗК із широкою громадськістю, включаючи оновлення і редизайн порталу та вебсайту Агентства, проведення опитувань щодо стану корупції, а також підвищення обізнаності про НАЗК та його діяльність.
14. Що стосується всіх частин рекомендацій, GRECO звітує про вжиті додаткові заходи щодо призначення нового керівника НАЗК за відкритою конкурсною процедурою, запровадження автоматизованого розподілу обов'язків з проведення перевірок, надання НАЗК доступу до всіх відповідних баз даних та створення Управління внутрішнього контролю, відповідального за забезпечення доброчесності в НАЗК. Ці заходи демонструють відчутний прогрес у практичному впровадженні законодавчих поправок, оцінених у попередньому Звіті-оцінці.
15. Що стосується другої частини рекомендації, GRECO відзначає значні покращення щодо способів відбору членів Громадської ради, а також те, що співпраця між НАЗК та Радою, очевидно, поліпшилась. Крім того, GRECO підтримує консультації з громадськістю, проведені у зв'язку з проектом Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки, та інші кроки, вжиті для кращого інформування громадськості про діяльність НАЗК. Загалом нещодавно вжиті заходи щодо обох частин цієї рекомендації та кроки, про які повідомлялося під час попереднього звіту-оцінки, схоже, відповідають вимогам рекомендації. GRECO закликає українську владу забезпечити їх послідовне виконання на практиці.
16. GRECO дійшла висновку, що рекомендацію I було виконано задовільним чином.

Рекомендація II.

17. *GRECO рекомендувала вжити необхідних регуляторних, інституційних та операційних заходів для забезпечення належного контролю за існуючими вимогами до декларування активів. Такі заходи включають, але не обмежуються, ухвалення підзаконних актів, які дали змогу НАЗК здійснювати перевірки; затвердження неупередженої процедури моніторингу способу життя; безвідкладне введення автоматичних перевірок інформації і забезпечення взаємодії баз даних із дотриманням вимог захисту персональних даних; а також запровадження способів оскарження накладених санкцій.*
18. GRECO нагадує, що ця Рекомендація вважалася частково виконаною в попередньому Звіті-оцінці. Для покращення контролю за фінансовими деклараціями та забезпечення каналів оскарження були вжиті правові та

⁸ Зокрема, йдеться про участь Громадської ради у конкурсах на заміщення вакантних посад у НАЗК, розробку нормативних актів, підготовку Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки тощо.

нормативні заходи, але об'єктивна «процедура моніторингу способу життя» все ще відсутня. Було представлено кілька нововведень⁹, але застереження щодо ефективного функціонування системи на практиці залишалися¹⁰. Підбиваючи підсумок, вдосконалення законодавства потрібно було поєднати з практичними заходами, спрямованими на усунення недоліків функціонування системи створення декларацій та контролю за ними на практиці.

- 19.** Наразі органи влади України повідомляють, що 24 грудня 2020 року Голова НАЗК затвердив Порядок проведення перевірки доброчесності та моніторингу способу життя суб'єктів моніторингу, у тому числі працівників НАЗК.¹¹ Раніше, у березні 2020 року, НАЗК розробило Методичні рекомендації щодо порядку моніторингу способу життя, які визначають процедуру моніторингу. Органи влади посилаються на приклади з травня 2021 року, коли на підставі матеріалів, зібраних та переданих НАЗК під час моніторингу способу життя двох депутатів, Спеціальна антикорупційна прокуратура (САП) подала до Вищого антикорупційного суду позови про цивільну конфіскацію необґрунтованих активів, один із яких Вищий антикорупційний суд уже задовольнив.
- 20.** Органи влади України також стверджували, що у 2020 році НАЗК оновило Положення¹² щодо повних перевірок декларацій та автоматизованого розподілу декларацій для перевірки працівникам НАЗК¹³. Проте згідно з Рішенням Конституційного Суду № 13-Р/2020¹⁴ від 27 жовтня 2020 року НАЗК позбавлено деяких функцій щодо збору та контролю декларацій про майно. Для усунення наслідків, спричинених рішенням Конституційного Суду № 13-Р/2020, у 2021 році Верховна Рада ухвалила зміни до Закону України «Про запобігання корупції», після чого НАЗК затвердило нові процедури перевірки декларацій, які, як стверджують, аналогічні затвердженим у 2020 році, тобто обов'язки з проведення повної перевірки декларацій залишаються покладеними на посадових осіб НАЗК, як і раніше на основі випадкового розподілу¹⁵. За даними органів влади, з січня по жовтень 2021 року НАЗК розпочало перевірки 1220 декларацій, з них повну перевірку завершено щодо 606 декларацій.

⁹ Такі, як пряий доступ НАЗК до державних реєстрів і баз даних, автоматизована обробка декларацій, заповнення прогалин в охоплених категоріях звітності та розширення звітних даних.

¹⁰ Зокрема, високим залишався ризик ручного відбору та ручної обробки декларацій; несправність та технічні проблеми, які час від часу виникали в системі електронного декларування, продовжували викликати критику, а також були висунуті звинувачення щодо незаконного втручання та обмеженої взаємодії з іншими базами даних.

¹¹ Затверджено наказом НАЗК № 595/20.

¹² Останнє регулювання у цьому відношенні затверджено 3 березня 2021 року (наказ НАЗК № 114/21). Стверджують, що він визначає порядок пріоритетності вибору декларацій для повної перевірки таким чином:

- наявність підстав для проведення повторної повної перевірки;
- зайняття високої посади суб'єктом декларування;
- показник рейтингу ризику декларацій, який визначається відповідно до правил логіко-арифметичного контролю декларацій;
- надходження заяви або повідомлення про конкретні порушення з боку декларанта або члена його сім'ї;
- виявлення невідповідностей рівня життя суб'єкта декларування заявленому ним майну за результатами моніторингу способу життя НАЗК.

¹³ Порядок визначає конкретні дії уповноваженої особи НАЗК під час аудиту, методи проведення різних компонентів аудиту, встановлює, що у разі надходження нової інформації НАЗК може повторити повну перевірку відповідної декларації, передбачає, що механізм фінансового контролю також перевірятиме дотримання вимог щодо подарунків та обмежень після прийняття на роботу, передбачає перевірку безпідставно придбаних активів та визначає, що протягом 10 робочих днів після завершення перевірки уповноважена особа НАЗК повинна підготувати аудиторську довідку та оприлюднити її на вебсайті НАЗК.

¹⁴ У цьому рішенні КСУ визнав неконституційними деякі положення Закону України «Про запобігання корупції», у тому числі повноваження НАЗК перевіряти фінансові декларації, подані посадовими особами, а також ст. 366-1 КК, яка криміналізує подання недостовірних декларацій/неподання декларації. Як повідомляється, НАБУ довелося розглянути понад сотню справ, порушених за правопорушеннями щодо декларування майна.

¹⁵ Таким чином, виключається ручний розподіл декларацій, що підлягають перевірці, і мінімізується ризик можливих зловживань.

- 21.** Крім того, для регулювання автоматизованої перевірки даних НАЗК у 2020 році оновило спеціальну програму «Система логіко-арифметичного контролю» (ЛАК), яка сканує дані, що містяться в усіх деклараціях¹⁶. З моменту свого запуску 1 вересня 2020 року ЛАК аналізувала дві тисячі декларацій на тиждень, досягнувши здатності перевіряти 100 000 декларацій на місяць до кінця листопада 2020 року. Органи влади повідомляють, що до травня 2021 року близько 950 000 декларацій було розглянуто через ЛАК. Крім того, практичний досвід, накопичений під час роботи ЛАК, сприяв оновленню у 2021 році показників оцінки та контрольних списків.
- 22.** Так, органи влади України повідомляють, що після оновлення реєстру декларацій у 2020 році дані, що містяться в реєстрі, були передані на власні сервери НАЗК, розташовані у спеціальному центрі захисту даних, що забезпечує покращений захист даних та безперебійну роботу системи. Органи влади також підтверджують, що НАЗК надано повний доступ до всіх 16 електронних реєстрів і баз даних для перехресної перевірки декларацій в автоматизованому режимі.
- 23.** GRECO бере до відома надану інформацію. Регулятивні та практичні заходи, вжиті органами влади протягом звітного періоду, є відчутним прогресом у виконанні цієї Рекомендації. GRECO зазначає, що негативні наслідки для ефективності антикорупційної системи в Україні, спричинені Рішенням Конституційного Суду від 27 жовтня 2020 року № 13-Р¹⁷, були певною мірою виправлені шляхом внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», прийнятих у грудні 2020 року, зокрема шляхом відновлення істотної частини компетенції та функцій НАЗК щодо запобігання корупції¹⁸. При цьому компетенція спеціалізованих антикорупційних органів за останні два роки зазнала кількох суттєвих змін, а система перевірки декларацій про майновий стан у її нинішньому вигляді була створена зовсім недавно. Ефективність цієї системи ще не перевірена належним чином налагодженою практикою. Крім того, не надано жодної інформації щодо каналів оскарження накладених санкцій.
- 24.** Враховуючи вищевикладене, GRECO дійшла висновку, що рекомендація II залишається виконаною частково.

Рекомендація III.

- 25.** *GRECO рекомендувала забезпечити НАБУ необхідний і безперешкодний доступ: а) до всіх декларацій, які отримало НАЗК, і в) у рамках кримінальних проваджень, відкритих на основі таких декларацій, до всіх національних і регіональних баз даних, ознайомлення з якими необхідне для якісної оцінки декларацій.*
- 26.** Нагадуємо, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Були прийняті нові законодавчі норми, які надають НАБУ повний доступ до державних реєстрів, що містять декларації про майно, конкретні банківські рахунки тощо. Крім того, скасовано Інструкції НАЗК, які забороняють НАБУ розпочинати досудове розслідування у справах про неправдиві декларації та незаконне збагачення.

¹⁶ Аналізуючи дані декларацій, ЛАК порівнює їх з інформацією, що міститься в 16 державних реєстрах. На основі цього аналізу, проведеного за допомогою автоматизованого процесу, ЛАК ранжує декларації за допомогою фільтра, орієнтованого на ризик, і дає змогу ідентифікувати декларації, які мають пройти повну перевірку, таким чином виключаючи людське втручання в процес.

¹⁷ GRECO посилається на широку, обґрунтовану критику аргументації Конституційного Суду та необхідність забезпечення ефективності національного механізму боротьби з корупцією, висловлену Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія) у її терміновому спільному висновку від 11 грудня 2020 року «Про законодавче положення щодо антикорупційних механізмів» на підставі Рішення Конституційного Суду України № 13-р/2020, виданого відповідно до ст. 14а Регламенту Венеціанської комісії від 9 грудня 2020 року. Повний текст термінового висновку можна отримати за таким посиланням: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)038-e)

¹⁸ Зокрема, шляхом внесення змін до ст.ст. 11, 12, 13, 13¹ і 14 ЗЗК.

Однак на той час система була новою, і у GRECO був намір повторно оцінити ситуацію після впровадження нових положень на практиці.

- 27.** Українські органи влади повідомляють, що протягом 2020-2021 років між НАЗК та НАБУ було проведено кілька робочих зустрічей з метою посилення фінансового контролю за державними службовцями.
- 28.** Після внесення змін до законодавства щодо надання доступу НАБУ до Єдиного державного реєстру декларацій спільним наказом НАЗК та НАБУ від 01.11.2020 № 134/19/130 затверджено Порядок доступу НАБУ до Реєстру¹⁹. Щодо забезпечення доступу НАБУ до національних та регіональних баз даних та конкретної інформації про операції з банківськими рахунками, то така можливість була надана²⁰ після внесення змін до низки нормативно-правових актів,²¹ прийнятих у жовтні 2019 року. Однак НАБУ звертає увагу на те, що номер рахунку одержувача Нацбанк до цього часу йому не повідомляє²² ²³. Органи влади інформують, що до сьогодні не створено єдиного реєстру банківських рахунків фізичних та юридичних осіб, який, на її думку, підвищить загальну прозорість фінансової системи та сприятиме проведенню фінансових розслідувань для виявлення активів, отриманих внаслідок кримінальних правопорушень. Підсумовуючи, органи влади стверджують, що наразі НАБУ має ефективний доступ до всіх баз даних на національному та регіональному рівнях, необхідний для належної перевірки декларацій.
- 29.** GRECO бере до відома надану інформацію. Схоже, що практичні перешкоди у співпраці НАЗК та НАБУ щодо перевірок декларацій про майновий стан та подальших заходів у разі порушень було усунено, а взаємодія між двома антикорупційними органами покращилась. GRECO також зазначає, що НАБУ надано доступ до національних та регіональних баз даних, необхідних для належної перевірки декларацій про майно. Однак певні труднощі залишаються, зокрема в частині прямого доступу НАБУ до бази даних Нацбанку щодо номерів рахунків отримувачів. Такий доступ може бути корисним, наприклад, для перехресної перевірки точності інформації облікового запису, наданої в деклараціях. Звідси випливає, що друга частина цієї Рекомендації не була повністю виконана.
- 30.** Враховуючи вищевикладене, GRECO дійшла висновку, що рекомендація III залишається виконаною частково.

¹⁹ Спочатку детективи НАБУ могли отримати доступ до Реєстру дистанційно, але з кінця 2020 року доступ став можливим лише за допомогою кваліфікованого електронного підпису (КЕП), який НАБУ ще не придбали. Таким чином, поки що детективи НАБУ мають доступ до Реєстру лише з приміщення НАЗК, що вважається недостатнім для повноцінної фінансово-розшукової роботи.

²⁰ Зокрема, у змінений ст. 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність» передбачено, що відомості про юридичних та фізичних осіб, що містять банківську таємницю, у тому числі у справах про виявлення необґрунтованих активів та збирання доказів їх необґрунтованості, надаються НАБУ за письмовим запитом і можуть охоплювати рахунки, депозити, операції, операції конкретної юридичної особи, індивідуального суб'єкта господарювання чи фізичної особи протягом певного періоду часу із зазначенням контрагентів. Крім того, відповідно до частини четвертої статті 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність» (зі змінами) заборона на надання інформації про клієнтів іншого банку не поширюється на випадки надання такої інформації відповідно до вимог пунктів 3, 31 та 32 статті 62 цього Закону.

²¹ Закон України від 31 жовтня 2019 року № 263-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та покарання за їх придбання».

²² Влада зазначає, що всі особи, які мають декларувати відомості про майно та відсотки, повинні надати всі свої банківські реквізити, в тому числі за межами України.

²³ Відповідно до постанови Правління Національного банку України від 31 січня 2020 року № 13 «Про затвердження Змін до Правил зберігання, охорони, використання та розкриття банківської таємниці» відомості про операції за рахунком юридичної особи, фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності чи фізичної особи (далі – цільовий рахунок), відомості про одержувача, що підлягають розголошенню, включають, зокрема, «код банку одержувача», «банк одержувача», «ім'я одержувача», «номер/код одержувача», але не фактичний номер рахунку. Незважаючи на звернення НАБУ до Національного банку щодо приведення Правил зберігання, захисту, використання та розголошення банківської таємниці (від 14 липня 2006 року) у відповідність до зміненого законодавства, Нацбанк цього не зробив.

Рекомендація IV.

- 31.** GRECO рекомендувала (i) деталізувати правила щодо подарунків, які можуть приймати народні депутати, судді та прокурори, зокрема знизити пороги допустимої вартості таких подарунків; надати більш чіткі визначення, які охоплювали б усі можливі види подарунків, у тому числі отримані у нематеріальній формі; уточнити концепцію допустимої гостинності; (ii) запровадити внутрішні процедури оцінки та повідомлення про подарунки, а також повернення неприйнятних подарунків.
- 32.** Нагадуємо, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Пороги дозволених індивідуальних подарунків та їх допустима сукупна річна вартість залишалися надто високими і все ще були прив'язані до прожиткового мінімуму. Хоча деякі роз'яснення щодо прийняття подарунків розроблено, правил щодо отримання переваг та поняття гостинності досі не встановлено. Крім того, зазначено, що вимога повідомляти про подарунки, яка застосовувалася на державній службі, існувала, але її практичне виконання щодо суддів та депутатів було відсутнім.
- 33.** Стосовно першої частини рекомендацій органи влади України стверджують, що прожитковий мінімум є вимірюваним і гнучким економічним показником, а отже, виправдано використовувати його для визначення максимальних порогів прийнятних подарунків. Вони також стверджують, що нещодавня практика НАЗК не вбачає зв'язок між дозволеними подарунками та прожитковим мінімумом проблематичним. Що стосується поняття загальноновизнаних уявлень про гостинність, органи влади посилаються на визначення подарунка у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», яка, зокрема, включає «перевагу, надану/отриману безкоштовно, або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову ціну»²⁴, підтверджується в методологічних рекомендаціях, розроблених НАЗК (див. пункт 19 вище).
- 34.** Щодо другої частини Рекомендації органи влади України повідомляють, що з часу попереднього Звіту-оцінки стосовно депутатів та суддів не відбулося жодних нових змін.
- 35.** GRECO бере до відома надану інформацію. Підтримання прожиткового мінімуму як показника для визначення максимальної вартості прийнятних подарунків у Звіті за результатами оцінки було визнано недостатнім і залишається таким. Влада не демонструє жодних дій для виконання цієї частини Рекомендації. Крім того, не було введено жодного нового та більш точного визначення, щоб узгоджено пояснити поняття «гостинність, яка може бути прийнята». Також не було вжито жодних заходів для встановлення внутрішніх процедур оцінки та звітності подарунків, що стосуються народних депутатів та суддів, подібних до тих, що вже діють щодо прокурорів.
- 36.** Враховуючи вищевикладене, GRECO дійшла висновку, що рекомендація IV залишається виконаною частково.

Рекомендація V.

- 37.** GRECO рекомендувала забезпечити, щоб НАЗК у тісній співпраці з Верховною Радою України, судовою системою та органами прокуратури продовжувало налагоджувати шляхи комунікації і консультацій та підготувало відповідні

²⁴ Влада також посилається на тлумачні словники української мови щодо особливостей терміна «перевага», а також неофіційного тлумачення «загальноприйнятих уявлень про гостинність», що міститься в науково-практичних коментарях до Закону України «Про запобігання корупції».

рекомедації щодо реалізації Закону України "Про запобігання корупції" для кожної із перерахованих сфер діяльності.

- 38.** GRECO нагадує, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці; вжито певних заходів щодо поліпшення співпраці з парламентськими та судовими органами, але не надано інформації щодо розробки індивідуальних рекомендацій для народних депутатів, суддів та прокурорів.
- 39.** Органи влади України повідомляють, що у квітні 2021 року НАЗК представило нові Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання та вирішення конфлікту інтересів та дотримання антикорупційних обмежень. Вважається, що ці Методичні рекомендації ґрунтуються на досвіді НАЗК з найбільш актуальних проблем у застосуванні антикорупційного законодавства щодо посадових осіб, у тому числі депутатів, суддів та прокурорів.
- 40.** GRECO бере до відома надану інформацію. Прийняття Методичних рекомендацій щодо застосування положень Закону України «Про запобігання корупції», адресованих народним депутатам, суддям та прокурорам, є позитивною подією. Ці Методичні рекомендації містять розділи, присвячені, зокрема, конфлікту інтересів, подарункам, сумісництву діяльності, дисциплінарній, адміністративній та кримінальній відповідальності за порушення антикорупційних положень, а також стосуються окремих категорій державних службовців. GRECO закликає українську владу забезпечити широке розповсюдження цього документа та підвищити обізнаність з ним усіх зацікавлених державних службовців.
- 41.** З огляду на вищезазначене GRECO дійшла висновку, що Рекомендація V була виконана задовільним чином.

Запобігання корупції серед народних депутатів України (парламентарів)

Рекомендація VI.

- 42.** *GRECO рекомендувала забезпечити опрацювання всіх законопроектів із дотриманням відповідного рівня прозорості та проведенням консультацій, зокрема шляхом (i) підтримки відкритості та інклюзивності роботи комітетів Верховної Ради України як де-юре, так і де-факто, у тому числі завдяки консультаціям із громадськістю, слуханням із залученням експертів і встановленням реалістичних строків; (ii) прийняття детальних правил проведення скороченої законодавчої процедури у Парламенті та гарантій, що така процедура використовується лише у виняткових і належним чином виправданих випадках.*
- 43.** GRECO нагадує, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Були вжиті певні заходи для підвищення прозорості, і в цьому відношенні в різних комітетах спостерігалася позитивна загальна тенденція. Тим не менш, часові рамки не були збільшені, і владу заохочували до систематичного забезпечення належного рівня прозорості та консультацій. Значна кількість важливих законопроектів все ж таки пройшла через «прискорену» процедуру, тоді як використання такої процедури мало обмежуватися винятковими та належним чином обґрунтованими обставинами.
- 44.** Наразі органи влади України заявляють, що для підвищення прозорості та надання більшої інформації широкому загалу на її вебсайті опубліковано план роботи Верховної Ради на 2021 рік. Додається, що засідання Верховної Ради, а також її комітетів транслюються онлайн. Крім того, повідомляється, що сім парламентських комітетів братимуть участь у реалізації Меморандуму про взаєморозуміння, укладеного у жовтні 2020 року між Верховною Радою, Фондом Східної Європи та USAID з метою надання допомоги парламенту у проведенні комітетських слухань,

громадських консультацій та ширшої взаємодії із зацікавленими сторонами. Органи влади також посилаються на низку законопроектів, які мають на меті сприяти прозорості та громадським консультаціям щодо законопроектів. На сайті Верховної Ради планується опублікувати склади всіх слідчих комісій, комітетів та контактні дані всіх депутатів.

45. Що стосується другої частини Рекомендації, то органи влади посилаються на чинне законодавство, яке встановлює правила «прискореної» законодавчої процедури, а також положення про одноразові відхилення від звичайної законодавчої процедури, які існували на момент прийняття Звіту за результатами оцінки. Також повідомляють, що обмеження на «прискорену» процедуру встановили внесенням змін до Регламенту Верховної Ради, прийнятого 16 квітня 2020 року.
46. GRECO бере до відома надану інформацію. Здавалося б, хоча загальна прозорість законодавчої роботи в парламенті зростає, практика в цьому відношенні залишається непослідовною, у тому числі в комітетах.²⁵ Крім того, не повідомлялося про заходи щодо збільшення термінів розгляду законопроектів, які все ще становлять 30 днів. GRECO зазначає, що деякі обмеження на використання прискорених процедур були введені у квітні 2020 року, але не зрозуміло, якою мірою ці обмеження впливають на використання прискореної законодавчої процедури у виняткових та належним чином виправданих обставинах.
47. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація VI залишається частково виконаною.

Рекомендація VII.

48. *GRECO рекомендувала (i) розробити та затвердити кодекс поведінки народних депутатів України за участі самих депутатів і забезпечити легкий доступ до нього представників громадськості; (ii) додати до кодексу детальні письмові рекомендації щодо його практичного використання (зокрема, що стосуються попередження конфлікту інтересів при виконанні повноважень народного депутата, оприлюднення інформації про можливий конфлікт і можливість самовідводу у конкретних випадках конфлікту інтересів, а також щодо подарунків та інших вигод, контактів із третіми сторонами тощо).*
49. Нагадуємо, що ця Рекомендація не була реалізована у Звіті-оцінці. Хоча органи влади посилалися на положення законодавства, які встановлюють етичні принципи, що застосовуються до депутатів, не було розроблено жодного кодексу етики та не надано детальних рекомендацій.
50. Органи влади України повідомляють, що проект закону²⁶, спрямований на посилення дотримання народними депутатами етичних стандартів, був зареєстрований у Верховній Раді 9 грудня 2019 року, а 7 вересня 2021 року включений до порядку денного шостої сесії Верховної Ради. Крім того, органи влади посилаються на положення Закону України «Про запобігання корупції» щодо питань, охоплених цією Рекомендацією, які також застосовуються до народних депутатів, і роль НАЗК у наданні рекомендацій та консультацій різним зацікавленим сторонам, включаючи депутатів, щодо імплементації чинного законодавства. Органи влади вкотре цитують різні законодавчі положення, які визначають принципи поведінки депутатів та етичної поведінки, і стверджують, що чинне законодавство не вимагає прийняття окремого кодексу поведінки депутатів.

²⁵ Хоча деякі комітети демонструють вищий ступінь прозорості та взаємодії з різними зацікавленими сторонами, інші залишаються менш готовими до залучення інших учасників у свою роботу.

²⁶ Цей законопроект має назву «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо протидії дискримінації та дотримання норм етики народними депутатами України».

51. GRECO бере до відома надану інформацію. Схоже, не було зроблено жодних відчутних кроків для впровадження цієї Рекомендації; не прийнято ні кодексу поведінки, ні будь-яких керівних принципів.
52. GRECO дійшла висновку, що рекомендація VII залишається невиконаною.

Рекомендація VIII.

53. *GRECO рекомендувала вжити подальших необхідних заходів для припинення обходу обмежень на зайняття народними депутатами підприємницькою діяльністю не тільки на законодавчому рівні, а й на практиці.*
54. Нагадуємо, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. НАЗК здійснило певні заходи, щоб посилити дотримання депутатами існуючих вимог щодо несумісності (справи НАЗК про адміністративні порушення щодо депутатів та одне рішення суду). Однак потрібно зробити набагато більше для вирішення проблем, що лежать в основі цієї Рекомендації, враховуючи їх масштаби, як описано у Звіті-оцінці (параграф 84 Звіту-оцінки²⁷).
55. Органи влади України повідомляють, що 29 квітня 2021 року Верховна Рада ухвалила декілька законодавчих поправок²⁸, якими змінено положення ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», запровадивши: 1) 15-денний строк для вчинення посадовими особами, у тому числі народними депутатами, дій, спрямованих на припинення підприємницької діяльності; 2) заборона таким особам у цей період займатися підприємницькою діяльністю тощо. Проте органи влади також посилаються на недоліки нещодавно прийнятого законодавства, а саме те, що депутат зобов'язаний лише продемонструвати, що він/вона «здійснював дії, спрямовані на припинення підприємницької діяльності... тощо» відповідно до обмежень несумісності, фактично не припиняючи такої діяльності. Крім того, на думку органів влади, закон не встановлює, що є «діями, спрямованими на припинення підприємницької діяльності». Також заборона на зайняття підприємницькою діяльністю триває лише 15 днів. З метою усунення цих недоліків НАЗК розробило проект змін про внесення до закону положення, яке зобов'язує особу «вжити всіх необхідних заходів», спрямованих на припинення підприємницької діяльності, яку виконує ця особа, у зв'язку із займаною цією особою державною посадою, і що у разі несумісності такій особі заборонено брати участь у заходах тощо. Цей проект змін ще не доопрацьований Кабінетом Міністрів України.

²⁷ Зокрема, GET був занепокоений почути від різних співрозмовників, що ризики конфлікту інтересів у законодавчому органі були визначені як дуже високі, оскільки 2/3 парламентарів опосередковано, але активно займаються підприємницькою діяльністю. Законодавчу базу щодо несумісності було обійдено, оскільки на практиці народні депутати мали корпоративні права та/або інтереси в комерційних компаніях, а підприємства зареєстровані на імена пов'язаних осіб чи інших близьких родичів. Однією з найгостріших проблем корупції в Україні назвали розмивання межі між політичною елітою та бізнес-інтересами, що критично підірвало демократичний процес.

²⁸ Закон України № 1443-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення деяких окремих аспектів декларування». У рамках цих поправок органи влади також посилаються на ст. 36, присвячену запобіганню конфлікту інтересів. Зокрема, у ст. 36 відтепер зазначено, що стосовно посадових осіб, у тому числі народних депутатів, частки акціонерного товариства, розташованого в Україні, не перевищує 0,25 прожиткового мінімуму, встановленого на 1 січня звітного року, і в сукупності не перевищує 5% від загальної кількості голосуючих акцій товариства, більше не підлягають передачі в управління іншим особам. Як пояснили представники влади, причиною цієї поправки було те, що з 1995 року так звана «ваучерна приватизація» в Україні призвела до того, що мільйони українців стали міноритарними власниками тисяч колишніх державних підприємств. Вартість більшості таких «ваучерів» незначна, а оскільки низка їх власників згодом стали особами, які виконують державні функції, вони були зобов'язані передати управління своїми корпоративними правами іншим особам протягом 30 днів після призначення (обрання) на державну посаду. У більшості випадків передача управління такими «ваучерами» була б економічно нераціональною, оскільки витрати на управління ними були б значно вищими за їх фактичну вартість. Таким чином, органи влади внесли зміни до ст. 36, звільняючи державних службовців від передачі зобов'язань, коли вартість «ваучерів» не перевищує встановленого порогу.

56. Щодо перевірок НАЗК у частині дотримання депутатами обмежень на зайняття підприємницькою діяльністю, то органи влади повідомляють, що у 2020 році стосовно народних депутатів було виявлено близько 13 адміністративних правопорушень, з яких чотири – через порушення обмежень на підприємницьку діяльність. У першому півріччі 2021 року порушень обмежень на підприємницьку діяльність не виявлено.
57. GRECO бере до відома надану інформацію. Схоже, було вжито подальших законодавчих та практичних заходів, але GRECO зазначає, що в законодавстві залишаються деякі недоліки, як визнає влада, яка має намір вирішити їх шляхом внесення додаткових поправок, робота над якими наразі триває. GRECO не надано тексту нещодавно прийнятого законодавства, і тому немає можливості оцінити його ефективність у запобіганні участі депутатів у підприємницькій діяльності, що є основною метою цієї Рекомендації. Статистична інформація, надана органами влади, свідчить про те, що НАЗК продовжує виявляти порушення в цій частині.
58. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація VIII залишається частково виконаною.

Рекомендація IX.

59. *GRECO рекомендувала затвердити правила, що регулювали б відносини народних депутатів із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес.*
60. GRECO нагадує, що ця Рекомендація не була реалізована у Звіті-оцінці. Два законопроекти, подані на той час до Верховної Ради, були скасовані.
61. Наразі органи влади України повідомляють, що автору законодавчої ініціативи повернуто декілька законопроектів²⁹ про лобіювання, поданих до Верховної Ради. 31 березня 2021 року до Верховної Ради внесено доопрацьований законопроект «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні». Далі Робоча група³⁰ з розробки пропозицій щодо регулювання діяльності лобіювання планує розробити проект закону про регулювання лобіювання та/або внести поступові зміни шляхом запровадження реєстру лобістів. Крім того, 20 жовтня 2021 року Комітетом ВР з питань правової політики створено ще одну робочу групу, відповідальну за вироблення законодавчого врегулювання питання лобіювання. Повідомляється, що на сьогодні триває робота над законопроектом про лобіювання.
62. GRECO бере до відома надану інформацію. Прикро, що не було досягнуто відчутного прогресу в запровадженні правил взаємодії депутатів із лобістами та іншими третіми сторонами. Повідомлялося про деякі юридичні ініціативи, але жодна з них ще не реалізована.
63. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація IX залишається невиконаною.

Рекомендація X.

64. *GRECO рекомендувала значно посилити внутрішні механізми контролю за доброчесністю у Верховній Раді України, які б забезпечили незалежний, безперервний і проактивний моніторинг і виконання відповідних правил. Це чітко передбачає наявність низки ефективних, пропорційних та переконливих санкцій.*

²⁹ Проекти Законів України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059-1), «Про законне та прозоре регулювання діяльності лобіювання» (реєстр. № 3059-2) та «Про діяльність лобіювання» (реєстр. № 3059-3).

³⁰ Створена при Комітеті Верховної Ради з питань антикорупційної політики.

- 65.** GRECO нагадує, що ця Рекомендація не була реалізована у Звіті-оцінці. Реформи, на які посилаються органи влади, існували вже на момент прийняття Звіту-оцінки і були визнані недостатніми.
- 66.** Органи влади України повідомляють, що відповідно до Постанови Верховної Ради України від 18 липня 2020 року³¹ при Апараті Верховної Ради створено Управління з питань запобігання корупції зі штатною чисельністю 5 осіб. Органи влади вказують, що цей структурний підрозділ наділено завданнями, передбаченими новою п. 6 ст. 13¹ (під назвою «Уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції») Закону України «Про запобігання корупції», внесеною згідно зі змінами від 15 грудня 2020 року. Зокрема, до цих завдань належить: контроль за виконанням заходів щодо запобігання корупції; оцінка корупційних ризиків та заходи щодо їх усунення; надання методичної та консультативної допомоги з питань антикорупційного законодавства; визначення заходів для виявлення конфлікту інтересів та сприяння його вирішенню; інформування НАЗК про такі випадки та їх вирішення; перевірка подання депутатами декларацій та повідомлення НАЗК про неподання таких декларацій тощо.
- 67.** GRECO бере до відома надану інформацію. Схоже, що в Апараті Верховної Ради створено новий структурний підрозділ для посилення механізмів внутрішнього контролю доброчесності депутатів. Важливим інструментом у цьому відношенні може стати новостворений Відділ з питань запобігання корупції, який контролює дотримання народними депутатами правил доброчесності. Основною функцією цього підрозділу є виявлення та повідомлення про порушення в НАЗК та інші спеціалізовані державні органи з питань протидії корупції. Однак GRECO зазначає, що сам Департамент не має можливості накладати та застосовувати будь-які санкції за виявлені порушення, оскільки такі заходи зарезервовані для спеціалізованих антикорупційних органів у контексті адміністративних або кримінальних правопорушень (НАЗК, НАБУ, САП та Вищий антикорупційний суд, відповідно). Отже, внутрішній парламентський механізм обмежується виявленням антикорупційних порушень та повідомленням про них, але не передбачає ефективних, пропорційних та переконливих санкцій усередині парламенту. Тому вжиті заходи для вирішення цієї Рекомендації залишаються недостатніми, щоб вважати її виконаною більш ніж частково.
- 68.** GRECO дійшла висновку, що Рекомендація X частково виконана.

Рекомендація XII.

- 69.** *GRECO рекомендувала розробити ефективні внутрішні механізми популяризації та підвищення обізнаності з питань доброчесності у парламенті як на індивідуальному рівні (надання конфіденційних консультацій), так і на інституційному рівні (навчання, інституційні дискусії з етичних питань, активне залучення лідерських структур).*
- 70.** Нагадуємо, що ця Рекомендація не була реалізована у Звіті-оцінці; жодної інформації з цього питання органи влади не надали.
- 71.** Наразі органи влади України повідомляють, що з моменту створення у липні 2020 року Відділу з питань запобігання корупції Апарату Верховної Ради (див. Рекомендація X) цей підрозділ провів декілька навчальних занять для народних депутатів на тему «Доброчесний парламент: як декларувати у 2021 році». За даними органів влади, у засіданні, яке відбулося 10 березня, взяли участь 44 народні депутати, 11 березня – 44, 16 березня – 27 та 23 березня – 28. До завдань Відділу належить надання методичної та консультативної

³¹ Постанова № 723-IX про внесення змін до пункту 2 постанови про структуру Апарату Верховної Ради України.

допомоги, а також консультування з питань дотримання антикорупційного законодавства та проведення тренінгів. Крім того, повідомляється, що протягом 2020 року НАЗК провело тренінг для народних депутатів під назвою «Декларуємо у 2020 році».

- 72.** GRECO бере до відома надану інформацію, зокрема про створення Відділу з питань запобігання корупції у межах Апарату Верховної Ради. Таким чином, вживаються деякі початкові заходи щодо підвищення обізнаності депутатів з питань доброчесності. Ці кроки спрямовані у правильному напрямі, але їх обмежений масштаб не демонструє інституційних дискусій з етичних питань або активної участі керівних структур у парламенті. Поки не будуть доступні подальші приклади послідовної практики навчання та конфіденційних консультацій, які надаються депутатам з питань доброчесності, GRECO не може вважати цю Рекомендацію виконаною більш ніж частково.
- 73.** GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XII була частково виконана.

Запобігання корупції стосовно суддів

Рекомендація XIII.

- 74.** *GRECO рекомендувала скасувати кримінальне правопорушення "Постановлення суддею (суддяма) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови" (ст. 375 Кримінального кодексу) та/або, як мінімум, іншим чином забезпечити, що це та будь-яке інше положення про кримінальне правопорушення криміналізують виключно умисні порушення у сфері судочинства, а правоохоронні органи не зловживають такими нормами для неправомірного впливу та тиску на суддів.*
- 75.** GRECO нагадує, що цю Рекомендацію не реалізовано у Звіті-оцінці. Тоді було зареєстровано два нових законопроекти, один із яких спрямований на посилення кримінальної відповідальності суддів за ст. 375 КК,³² а другий - на скасування ст. 375. Однак питання так і залишилося невирішеним.
- 76.** Органи влади України повідомляють, що Конституційний Суд України своїм рішенням від 11 червня 2020 року визнав ст. 375 КК неконституційною, і її термін дії було продовжено на шість місяців, щоб дозволити парламенту уточнити її нову редакцію. Проте Верховна Рада не вносила жодних змін до цієї статті, і після закінчення шестимісячного строку ст. 375 КК втратила чинність. При цьому органи влади висловлюють думку про те, що скасування цієї норми є дуже проблематичним у контексті нинішнього масштабу корупції в судовій системі, та підтверджує намір знову запровадити кримінальну відповідальність суддів за умисне винесення завідомо несправедливих або необґрунтованих рішень. Чотири різні законопроекти з цих питань було включено до порядку денного шостої сесії Верховної Ради 7 вересня 2021 року.
- 77.** GRECO із задоволенням зазначає, що наразі ст. 375 КК більше не діє після того, як Конституційний Суд визнав її неконституційною.
- 78.** GRECO дійшла висновку, що Рекомендацію XIII було виконано задовільним чином.
- 79.** При цьому передбачене відновлення кримінальної відповідальності суддів за «умисне прийняття завідомо несправедливого чи необґрунтованого рішення тощо»

³² "Умисне прийняття суддею чи слідчим суддею завідомо несправедливого чи необґрунтованого рішення (вироку, ухвали чи постанови) з корисливих чи інших особистих причин або якщо воно завдало істотної шкоди правам, свободам та інтересам осіб чи державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб."

може викликати серйозні занепокоєння. GRECO закликає владу утримуватися від відновлення такого кримінального положення та залишає за собою право переглянути виконання цієї Рекомендації, якщо в цьому відношенні відбудуться будь-які негативні події.

Рекомендація XIV.

- 80.** *GRECO рекомендувала вжити заходів для забезпечення безпеки суддів, щоб вони менше залежали від зовнішнього тиску та корупції.*
- 81.** Нагадуємо, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Вжито певних заходів щодо підвищення безпеки суддів, зокрема забезпечено охорону Національною поліцією та Національною гвардією, а також майбутній запуск Служби судової охорони. Однак вони ще не почали працювати на повну потужність.
- 82.** Органи влади України повідомляють, що у всіх 24 областях України завершено створення підрозділів Служби судової охорони. Станом на 10 листопада 2021 року Служба судової охорони забезпечує охорону 588 судових органів та установ, у тому числі 532 судів (2870 залів судових засідань) та 56 інших органів чи установ, охоплюючи таким чином 80% цих органів. Тільки у 2021 році Служба судової охорони надала захист ще 120 судам. Залишилося близько 146 об'єктів, на які необхідно поширити діяльність Служби судової охорони. Цю роботу виконують понад 4 200 співробітників, включаючи мобільні підрозділи, які виїжджають до віддалених судів. Для забезпечення безпеки під час засідань резонансних судових справ у дев'яти областях України діють підрозділи швидкого реагування. Крім того, особисту безпеку та охорону майна забезпечено 30 суддям. Загалом у Службі судової охорони працює 10 559 осіб, а її нинішній штат працює на 50% повної потужності.
- 83.** GRECO бере до відома надану інформацію. Очевидно, що було вжито жорстких заходів для посилення фізичної безпеки суддів та покращення охорони громадського порядку в судах. Хоча це, безсумнівно, позитивні зрушення, лише половина штатного потенціалу Служби судової охорони була використана. GRECO зможе переоцінити цю Рекомендацію, як тільки людські та матеріальні ресурси, передбачені для Служби судової охорони, будуть розгорнуті більшою мірою.
- 84.** З огляду на вищезазначене GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XIV залишається частково виконаною.

Рекомендація XV.

- 85.** *GRECO рекомендувала (i) проаналізувати доцільність зменшення кількості органів, які беруть участь у призначенні суддів; (ii) більш чітко визначити завдання та повноваження Громадської ради доброчесності, забезпечити такий її склад, до якого б входили різні представники суспільства, та посилити норми щодо конфлікту інтересу, зокрема шляхом запровадження ефективного механізму контролю.*
- 86.** GRECO нагадує, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Позитивним зрушенням було розцінено прийняття закону про реформування суддівського самоврядування та включення Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) до складу Вищої ради правосуддя (ВРП). Проте капітальна перебудова судової системи все ще тривала. Друга частина цієї Рекомендації на той час не була розглянута.
- 87.** Наразі органи влади України повідомляють, що питання скорочення кількості органів, які беруть участь у призначенні суддів, було ретельно обговорено під час

розгляду низки законодавчих змін стосовно судової влади у 2020-2021 роках. У результаті було зроблено висновок, що скорочення кількості таких органів шляхом об'єднання ВРП та ВККС на цьому етапі є недоцільним. Отже, ВРП, ВККС, конкурсна комісія, Рада з етики та Громадська рада з питань доброчесності продовжуватимуть існувати. Органи влади повідомляють, що склад Ради з етики затверджено 9 листопада 2021 року. Крім того, посилається на п. 4.2.1 Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, який передбачає можливість залучення ВККС до складу ВРП, що буде реалізовано після проведення новими членами ВККС кваліфікаційного оцінювання чинних суддів та заміщення вакантних посад суддів.

- 88.** Стосовно другої частини Рекомендації органи влади нагадують, що Громадська рада доброчесності - єдиний орган, який займається оцінкою та відбором суддів, має методологію оцінки доброчесності та етики на основі чітко визначених критеріїв³³. Проте наразі жодних законодавчих змін щодо завдань та повноважень Громадської ради не внесено³⁴. За даними органів влади, термін повноважень членів Громадської ради доброчесності закінчився наприкінці 2020 року, а її нового складу ще не обрано³⁵.
- 89.** GRECO зазначає стосовно першої частини Рекомендації, що необхідність скорочення кількості органів, які беруть участь у призначенні суддів, очевидно, була переглянута відповідними органами в контексті законодавчих змін, що стосуються різних судових органів, і Програмним документом передбачено можливість включення ВККС до складу ВРП. Таким чином, формальна вимога першої частини Рекомендації виконана. Також слід підтримати недавнє прийняття законодавчих змін, які нададуть можливість відновити функціонування самоврядних судових органів. При цьому GRECO залишається занепокоєною постійним блокуванням відновлення роботи більшості органів судового самоврядування, що спричиняє ризики інституційних гарантій та неправомірний вплив. Надзвичайно важливо, щоб ці органи були сформовані таким чином, щоб забезпечити надійні гарантії незалежності судової влади. Друга частина Рекомендації досі не розглянута.
- 90.** GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XV залишається частково виконаною.

Рекомендація XVII.

- 91.** *GRECO рекомендувала забезпечити, щоб чергове оцінювання суддів проводили судді на основі заздалегідь визначених єдиних і об'єктивних критеріїв, які стосуються їхньої повсякденної роботи.*
- 92.** Нагадуємо, що ця Рекомендація не була реалізована в Звіті-оцінці відповідності. Ситуація не змінилася з моменту прийняття Звіту за результатами оцінки, за винятком деяких поточних робіт з розробки методології регулярного оцінювання суддів, які на той момент не були завершені.
- 93.** На сьогодні органи влади України повідомляють, що 13 липня 2021 року Верховна Рада ухвалила зміни до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законів щодо відновлення роботи ВККС. Новий склад Вищої кваліфікаційної комісії (ВККС) після обрання відновить розробку методики оцінювання та самооцінювання

³³ Влада посилається на останні міжнародні ініціативи, підтримуючи роль Громадської ради доброчесності та наголошуючи на необхідності збереження її участі в процедурах оцінювання та відбору суддів в Україні.

³⁴ Проект Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки передбачає «вдосконалення перевірки відповідності критеріям (показникам) доброчесності кандидатів у рамках процедур для обрання та призначення нових суддів із залученням Громадської ради доброчесності, визначивши її статус, порядок формування та організаційно-правові основи її діяльності.»

³⁵ Влада уточнює, що нові члени Громадської ради доброчесності будуть обрані після обрання нових членів Вищої кваліфікаційної комісії, що наразі не відбулося.

суддів. Органи влади повідомляють, що розробка методики оцінювання суддів, про яку йшлося в попередньому Звіті-оцінці, призупинена.

- 94.** GRECO із жалем зазначає, що не було досягнуто прогресу у впровадженні цієї Рекомендації. Навпаки, попередні підготовчі роботи з розробки деяких критеріїв оцінювання суддів припинено. Постійна відсутність чітких, єдиних та об'єктивних критеріїв для періодичного оцінювання суддів потребує термінового вирішення.
- 95.** GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XVII залишається невиконаною.

Рекомендація XVIII.

- 96.** *GRECO рекомендувала забезпечити, щоб в усіх провадженнях усі рішення про відвід судді приймали без його/її участі та могли бути оскаржені.*
- 97.** GRECO нагадує, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Змінена процедура відводу судді передбачала, що у разі, коли суд вирішуватиме, що відвід не був обґрунтованим, рішення про відвід повинен приймати суддя іншого суду. Проте канали оскарження таких рішень не були вказані.
- 98.** Органи влади України ще раз повторюють законодавчі положення³⁶, які вже були надані в контексті попереднього Звіту-оцінки. Далі органи влади посилаються на ст. 81 Кримінального процесуального кодексу, яка встановлює, що у разі відводу слідчого судді або судді одноосібно, який здійснює судове провадження, питання про відвід розглядається іншим суддею цього ж суду. Якщо клопотання про відвід подано стосовно одного, кількох або всіх суддів, які провадять провадження колективно, таке клопотання розглядатиметься одним судом. Також органи влади посилаються на положення статей Цивільного процесуального кодексу, Господарського процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства, які встановлюють, що порушення норм процесуального права є підставою для обов'язкового скасування судових рішень.
- 99.** GRECO бере до відома надану інформацію. Враховуючи додаткові процесуальні нюанси, роз'яснені владою, можливість судді, стосовно якого було подано відвід, брати участь у розгляді клопотання про відвід залишається джерелом занепокоєння. Крім того, органи влади не надали інформації про те, чи можливе оскарження рішення про відвід як такого. З цього випливає, що ця Рекомендація не може вважатися виконаною більш ніж частково.
- 100.** GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XVIII залишається частково виконаною.

Рекомендація XIX.

- 101.** *GRECO рекомендувала сформулювати визначення дисциплінарних правопорушень, які стосуються поведінки суддів, більш чітко. Зокрема, варто замінити фразу "норми суддівської етики та стандарти поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду" більш чітким і конкретним формулюванням відповідного правопорушення.*
- 102.** Нагадуємо, що ця Рекомендація не була реалізована у Звіті-оцінці. На той час йшла певна робота щодо оновлення Кодексу суддівської етики та підготовки коментаря до цього Кодексу, але не було внесено жодних змін щодо чіткого визначення дисциплінарних проступків, передбачених Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

³⁶ А саме ст. 40 ЦПК, ст. 39 ГПК та ст. 40 Кодексу адміністративного судочинства.

- 103.** Наразі органи влади України повідомляють, що одним із стратегічних завдань проекту Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки є уточнення визначень дисциплінарної відповідальності суддів, зокрема конкретніше встановити ознаки дисциплінарних проступків, які «порочать звання судді» або «підривають авторитет правосуддя». Крім того, Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки передбачає, зокрема, удосконалення норм про дисциплінарну відповідальність за умисне чи необережне порушення процесуального законодавства під час здійснення правосуддя та запровадження більш чіткого визначення підстав для дисциплінарної відповідальності за порушення правил суддівської етики. Крім того, у червні 2020 року ВРП створила робочу групу з узагальнення дисциплінарної практики в судовій системі, яку у квітні 2021 року замінила інша робоча група з аналогічним завданням, цього разу у складі членів ВРП.
- 104.** GRECO зазначає, що хоча й передбачено деякі заходи згідно з програмним документом, відчутного прогресу у введенні чітких визначень дисциплінарних проступків щодо поведінки суддів не було зафіксовано. Інформації щодо фактичних чи очікуваних результатів діяльності двох робочих груп, на які посилаються органи влади, не надано. GRECO підкреслює, що питання уточнення визначень дисциплінарних проступків ще потребує вирішення.
- 105.** GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XIX залишається невиконаною.

Запобігання корупції стосовно прокурорів

Рекомендація XXIII.

- 106.** *GRECO рекомендувала внести зміни до положень щодо формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами.*
- 107.** GRECO нагадує, що ця Рекомендація не була реалізована у Звіті за результатами оцінки. Зазначалося, що новий Закон про реформу прокуратури суттєво змінив оцінку ситуації з моменту прийняття Звіту за результатами оцінки, повністю призупинивши роботу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії (КДК). Крім того, функції з прийому на роботу були тимчасово передані кадровим комісіям, склад, функції та порядок функціонування яких не були врегульовані законом.
- 108.** Органи влади України вкотре посилаються на положення Закону № 113-IX³⁷ про те, що розгляд дисциплінарних проваджень щодо прокурорів здійснює кадрова комісія, утворена Генеральним прокурором. Ця комісія була створена 9 січня 2020 року і складається з семи працівників Офісу Генеральної прокуратури, у тому числі 6 виконавців обов'язків прокурорів. Крім того, органи влади повідомляють, що станом на 01 вересня 2021 року призупинені положення Закону про прокуратуру щодо створення та діяльності деяких органів прокурорського самоврядування (у тому числі відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, який замінив КДК) та порядок призначення членів Ради прокурорів знову набрали чинності. Згідно з ч. 1 ст. 74 Закону про прокуратуру відповідний дисциплінарний орган тепер складається з п'яти прокурорів, призначених Всеукраїнською конференцією прокурорів 27-28 серпня 2021 року, двох членів, призначених 9 вересня 2021 року з'їздом юридичних університетів і наукових установ, а три члени призначаються Уповноваженим ВРУ з прав людини за погодженням з Комітетом ВРУ з питань правопорядку. Ще один член має бути

³⁷ Зокрема, п. 7 п. 22 розділу II Закону України № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів щодо реформування прокуратури» прийнятого 19 вересня 2019 року. Див., зокрема: <https://www.rferl.org/a/ukraine-anti-corruption-office/31501183.html> та <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/eu-us-urge-kyiv-to-resume-work-of-selection-to-elect-head-of-anti-corruption-prosecutors-office.html>

призначений до відповідного дисциплінарного органу Конгресом юристів України. За інформацією органів влади, 3 листопада 2021 року цей дисциплінарний орган почав діяти, до його повноважень належить відбір кандидатів на посаду прокурора; участь у прийнятті рішень щодо переведення прокурорів; розгляд дисциплінарних скарг та ведення дисциплінарного провадження щодо прокурорів; накладення дисциплінарних стягнень, у тому числі рішення про неможливість обіймати прокурорську посаду за результатами дисциплінарного провадження.

- 109.** Надалі органи влади заявляють, що в Офісі Генерального прокурора готується проект закону про склад відповідного дисциплінарного органу. Згідно з цим проектом до складу такого органу входять одинадцять осіб, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років, з яких:
- 1) шість прокурорів призначаються Всеукраїнською конференцією прокурорів;
 - 2) дві особи (науковці) призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ;
 - 3) одна особа (адвокат) призначається з'їздом адвокатів України;
 - 4) дві особи призначаються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до компетенції якого належить організація та діяльність прокуратури.
- 110.** GRECO бере до відома надану інформацію. Очевидно, що правовий та операційний вакуум, який утворився внаслідок припинення діяльності органів місцевого самоврядування, відповідальних за прийом на роботу, звільнення та дисциплінарний нагляд, поступово усувається. При цьому склад відповідного дисциплінарного органу не відповідає вимогам цієї Рекомендації. GRECO також зазначає, що законопроект, очевидно, готується для вирішення суті цієї Рекомендації – забезпечення того, щоб абсолютну більшість її членів становили прокурори, обрані їхніми колегами. Однак до парламенту цей проект ще не дійшов. З огляду на викладене цю Рекомендацію не можна вважати виконаною навіть частково.
- 111.** GRECO дійшла висновку, що рекомендація XXIII залишається невиконаною.

Рекомендація XXIV.

- 112.** *GRECO* рекомендувала запровадити більш детальне регулювання підвищення / кар'єрного просування прокурорів для забезпечення уніфікованих, прозорих процедур, які ґрунтуватимуться на чітких та об'єктивних критеріях, зокрема попередніх досягненнях кандидата, та забезпечити, щоб усі рішення, які приймаються в рамках цих процедур, були обґрунтовані і могли бути оскаржені.
- 113.** Нагадуємо, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Вжито деяких заходів для регулювання просування по службі прокурорів, але GRECO була критично стурбована призупиненням діяльності КДК та створенням кадрових комісій.
- 114.** Наразі органи влади України повідомляють, що оперативний план реалізації Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки визначає конкретні заходи, відповідальні підрозділи, часові рамки та очікувані результати щодо, зокрема, регулювання просування/кар'єри прокурорів. Органи влади посилаються на наказ Офісу Генерального прокурора від 31 травня 2021 року № 168 (у редакції наказу від 14 червня 2021 року № 195), яким затверджено Положення про комісію з добору керівних кадрів органів прокуратури. Відповідно до цього Положення прокурори можуть ознайомитися з оголошеннями про вакансії на адміністративні посади, а кандидати, які успішно пройшли процедуру відбору, призначаються на

адміністративні посади. Ця процедура відбору складається з таких етапів³⁸: практичне завдання, перевірка на добросесність та співбесіда. Половину членів відбіркової комісії становлять особи, які не є прокурорами, але висуваються міжнародними та неурядовими організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, дипломатичними представництвами. Органи влади також повідомляють, що відновила роботу Рада прокурорів, до завдань якої належить участь у визначенні потреб у штатному розкладі прокурорів, а також призначення та звільнення прокурорів на/з адміністративні посади³⁹.

115. Крім того, з 1 вересня 2021 року ст. 38⁴⁰ Закону про прокуратуру знову набрала чинності. Відповідно до її положень переведення прокурора, у тому числі до прокуратури вищого рівня, здійснюється за результатами конкурсу, порядок проведення якого визначається відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження.⁴¹ Конкурс на посаду прокурорів проводиться на основі оцінки професійного рівня, досвіду, морально-професійних якостей кандидата та його готовності виконувати повноваження в іншому органі прокуратури, у тому числі на вищих рівнях.⁴² Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади в органах прокуратури затверджено 26 жовтня 2021 року, він складається з таких етапів, як перевірка знання закону та співбесіда, включаючи практичне завдання. Розділ VI Порядку встановлює механізм визначення результатів конкурсу. У п. 5.12 цього Порядку визначено критерії оцінювання кандидатів за результатами співбесіди:

- професійна компетентність та готовність до виконання повноважень прокурора в органах прокуратури вищого рівня;
- ефективність роботи на посаді прокурора;
- досвід роботи за посадою, на яку подається заява (виконання обов'язків на посаді, на яку конкурс може бути врахований);
- моральні якості, дотримання правил прокурорської етики.

116. Відповідно до вищенаведеного Порядку рішення відповідного органу про переведення та підвищення можуть бути оскаржені до цього органу з кількох підстав⁴³. При цьому у ст. 130 Положення про відповідний дисциплінарний орган передбачено, що ці рішення також можуть бути оскаржені до суду (згідно зі ст.ст. 5 і 19 Кодексу адміністративного судочинства). Органи влади припускають, що такі звернення подавалися регулярно і в багатьох випадках вирішувалися на користь скаржників⁴⁴.

³⁸ Перевірка виконання практичного завдання здійснюється відповідно до затвердженої Методики, а під час співбесіди перевіряються морально-ділові якості кандидата за критеріями, визначеними Методикою, з урахуванням результатів перевірки його добросесності, професійних якостей, організаторських та управлінських здібностей.

³⁹ До цих подій відповідно до змін, внесених Законом від 19 вересня 2019 року № 113-ІХ, добір прокурорів на керівні посади здійснювала відповідна комісія, створена наказом Генерального прокурора від 22 квітня 2020 року. До складу комісії увійшли чотири діючі прокурори та два представники наукової громадськості.

⁴⁰ Стаття 38 Закону про прокуратуру має назву «Порядок переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури».

⁴¹ Конкурс передбачає оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора та перевірку його готовності виконувати повноваження в іншому органі прокуратури, у тому числі вищого рівня.

⁴² До цих подій підвищення по службі регулювалося наказами Генерального прокурора від 16 вересня 2020 року № 454 та від 11 листопада 2020 року № 519, які раніше здійснювала кадрова комісія, створена для цього.

⁴³ Таким чином, підстави та строки подання апеляційної скарги такі:

- про рішення органу про відмову в допуску до конкурсу - не пізніше 5 робочих днів з дня його оприлюднення на офіційному вебсайті органу;
- про кількість балів за підсумками кожного етапу конкурсу або загальну кількість балів за результатами конкурсу - не пізніше 5 робочих днів з дня опублікування балів за кожним з етапів або загальної суми балів відповідно;
- з питань проведення конкурсу - не пізніше наступного робочого дня після відповідного етапу конкурсу.

⁴⁴ Протягом 2020 року п'ять кандидатів оскаржили результати процедур відбору з процесуальних підстав в адміністративному судочинстві. Три з цих позовів було вирішено на користь скаржників. Крім того, було

117. Також повідомляється, що наразі Верховна Рада розглядає проекти законодавчих змін до деяких законів щодо відбору та підготовки прокурорів, рекомендовані 6 жовтня 2021 року Комітетом ВРУ з питань правоохоронної діяльності для ухвалення у другому читанні. Цей проект передбачає, зокрема, зняття вимоги щодо двох років стажу роботи в галузі права для кандидатів на посаду прокурора; можливість отримати безпосередньо в прокуратурі необхідний досвід роботи в галузі права як умова призначення до окружної прокуратури.⁴⁵

118. GRECO бере до відома надану інформацію. Підтримує те, що з поновленням чинності з 1 вересня 2021 року відповідних положень Закону про прокуратуру припинено роботу кадрових комісій з питань переміщення та підвищення, а з 3 листопада 2021 року розпочав роботу відповідний орган, який здійснює дисциплінарне провадження. Також кроком уперед є прийняття нових процедур щодо переміщення та підвищення по службі прокурорів, які включають конкретні критерії, що застосовуються під час відбору. Далі GRECO із задоволенням зазначає, що рішення про підвищення тепер можна оскаржити, що підтверджується прикладами з практики. Однак нова система щойно запрацювала, а деякі подальші заходи ще в розробці. Також не зрозуміло, чи всі рішення щодо підвищення та кар'єрного зростання прокурорів мають бути обґрунтованими. Враховуючи вищевикладене, цю Рекомендацію не можна вважати виконаною більш ніж частково.

119. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XXIV залишається частково виконаною.

Рекомендація XXV.

120. *GRECO* рекомендувала запровадити у законодавчому порядку регулярні оцінки виконання службових обов'язків прокурорів в органах прокуратури (включно з органами прокурорського самоврядування) на основі заздалегідь встановлених і об'єктивних критеріїв, забезпечуючи при цьому достатні можливості для участі прокурорів у процесі оцінювання.

121. GRECO нагадує, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Новий Закон про реформу прокуратури передбачав регулярне періодичне оцінювання прокуратури, але порядок його роботи, в тому числі критерії оцінки, ще не врегульовано.

122. Органи влади України на сьогодні повідомляють, що Положення про періодичну оцінку прокурорів⁴⁶ затверджено наказом Генерального прокурора від 30 жовтня 2020 року № 503. Воно охоплює оцінку роботи прокурорів усіх рівнів, а також підстави та порядок нарахування премій за результатами оцінок (наприклад, ефективність, результативність, якість, кількість тощо). Результати оцінки відображаються у протоколі, який складається прокурором, що підлягає оцінці, і погоджується з безпосереднім керівником. За його результатами безпосередній керівник може дати позитивний, задовільний або негативний висновок. За даними органів влади, протягом 2020 року оцінку діяльності пройшли близько 800 прокурорів Офісу Генерального прокурора та близько 3000 прокурорів обласних прокуратур. Що стосується районних прокуратур, то перша оцінка їх штату була

подано три скарги в адміністративному провадженні в рамках процедур відбору, проведених у 2021 році, у тому числі за результатами невдалих співбесід та недопущення участі у процедурах відбору.

⁴⁵ Також зазначено, що цей проект передбачає можливість двоетапного стажування для кандидатів на посаду прокурора: первинне, яке буде проходити у Навчальному центрі прокурорів (охоплює основи організації роботи в прокуратурі, правила прокурорської етики тощо), та стажування на посаді прокурора-стажиста за рейтингом кандидата, отриманим за результатами кваліфікаційного іспиту.

⁴⁶ Під назвою «Тимчасове положення про систему оцінки якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів».

проведена у 2021 році, загалом 2000 прокурорів (36% від загальної кількості оцінюваних прокурорів) не пройшли оцінку.

- 123.** Органи влади також повідомляють, що Офіс Генерального прокурора продовжує роботу над розробкою індивідуальних систем оцінки якості роботи прокурорів. Для цього 18 вересня 2020 року наказом Генерального прокурора за № 455 створено робочу групу. Після запровадження системи оцінка роботи прокурорів проводитиметься щорічно, а індивідуальні – не рідше одного разу на чотири роки. У разі позитивної річної оцінки прокурору виплачуються премії в розмірі не більше 30% посадового окладу. Крім того, органи влади мають намір запровадити електронну систему управління персоналом для оцінки роботи прокурорів, як це передбачено проектом Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки. Така електронна система оцінювання дасть можливість прокурорам, які мають «негативну» оцінку, оскаржувати результати до керівника вищого рівня.
- 124.** GRECO бере до відома надану інформацію. Позитивним кроком є запровадження періодичної оцінки роботи прокурорів, яка вже запроваджена щодо Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур. Також, очевидно, що нові норми нададуть змогу прокурорам, які підлягають оцінці, брати участь у процесі. Ці оцінки, схоже, жодним чином не залучають представників органів прокурорського самоврядування. Крім того, GRECO зазначає, що все ще триває робота з розробки індивідуальної процедури оцінки діяльності прокурорів. Логіка двох паралельних систем оцінювання не зрозуміла GRECO. Загалом GRECO не може вважати цю Рекомендацію виконаною більш ніж частково.

125. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XXV залишається частково виконаною.

Рекомендація XXVI.

- 126.** GRECO рекомендувала ввести систему випадкового розподілу справ серед прокурорів на основі заздалегідь встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, включно з критерієм спеціалізації, у поєднанні з адекватними гарантіями – включно із заходами суворого контролю, – які убезпечать систему від будь-якого можливого маніпулювання.
- 127.** Нагадуємо, що ця Рекомендація не була реалізована у Звіті-оцінці. Запроваджено електронний документообіг, на початковому етапі перебуває розробка електронної системи ведення справ для антикорупційних органів, у тому числі САП, з метою подальшого розширення її на всю прокуратуру. Однак основною причиною цієї Рекомендації була необхідність регулювати розподіл справ на основі суворих та об'єктивних заздалегідь встановлених критеріїв, які не були розглянуті.
- 128.** Органи влади України посилаються на законодавчі положення⁴⁷, що регулюють розподіл справ у прокуратурі, які вже діяли на момент попереднього Звіту-оцінки. У наказі Генпрокурора № 51 містяться критерії⁴⁸, яких слід дотримуватись при

⁴⁷ Ст. 37 Кримінального процесуального кодексу та наказ Генеральної прокуратури від 28 березня 2019 року № 51.

⁴⁸ Критерії, передбачені наказом № 51 від 28 березня 2019 року, такі:

- кількість кримінальних проваджень, у яких він здійснює повноваження прокурора самостійно та у складі групи прокурорів;
- досвід роботи прокурора, його спеціалізація;
- кількість прокурорів у конкретному кримінальному провадженні;
- складність кримінального провадження, а саме багатоепізодність, суспільний резонанс, тяжкість злочину, місце вчинення злочину, необхідність проведення першочергових та невідкладних слідчо-процесуальних дій, обсяги слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, обсяги участі прокурора у розгляді слідчими суддями клопотань, скарг під час досудового розслідування, строки досудового розслідування та запобіжних заходів щодо підозрюваного, необхідність підготовки документів для їх продовження, участь у продовженні строків, кількість учасників кримінального провадження;
- кількість слідчих, які здійснюють досудове розслідування у конкретному кримінальному провадженні, їх стаж роботи та спеціалізація.

дорученні справ прокурорам. Однак повноваження приймати рішення щодо розподілу справ залишаються за керівником відповідної прокуратури, який має відповідне право. Крім того, повідомляється, що спеціальна робоча група готує новий наказ Генпрокурора, який запровадить електронний розподіл справ та додаткові критерії⁴⁹ їх розподілу.

- 129.** Крім того, органи влади представляють точку зору НАЗК, яке виступає проти запровадження «електронної системи розподілу справ», яка, на їхню думку, ще більше посилить значні затримки у переслідуванні та розгляді кримінальних справ, у тому числі щодо корупції. НАЗК також стверджує, що електронна система розподілу справ у прокуратурі суперечила б принципу процесуальної незалежності прокурорів та праву не погоджуватися з позицією керівництва.
- 130.** GRECO бере до відома надану інформацію та висловлює жаль з приводу відсутності відчутного прогресу у виконанні цієї Рекомендації. GRECO ще раз нагадує, що розподіл справ має відповідати суворим та об'єктивним заздалегідь встановленим критеріям і здійснюватися шляхом випадкового (електронного чи ні) розподілу справ як головне правило (див. параграф 231 Звіту за результатами оцінки). GRECO також бере до уваги інформацію органів влади про те, що статтею 37 КПК можуть зловживати для зміни прокурора(ів) у справі (див. Рекомендацію ххviii), що підкреслює необхідність впровадження системи, заснованої на випадковому розподілі справ.
- 131.** GRECO дійшла висновку, що рекомендація XXVI залишається невиконаною.

Рекомендація XXVII.

- 132.** *GRECO рекомендувала (i) доповнити новий кодекс професійної етики прокурорів ілюстративними вказівками (наприклад, щодо конфлікту інтересів, подарунків та інших питань доброчесності), (ii) довести їх до відома всіх прокурорів і оприлюднити для загального доступу.*
- 133.** GRECO нагадує, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті за результатами оцінки. У Кодексі етики прокурорів додатково уточнено вимоги щодо запобігання корупції та запроваджено рекомендації стосовно подарунків та конфлікту інтересів, а на вебсайті Офісу Генерального прокурора розміщено деякі роз'яснення з питань електронного декларування та фінансового контролю. Однак жодних рекомендацій щодо інших питань доброчесності (наприклад, несумісності тощо) не надходило. Більше того, наявні рекомендації були розміщені в різних документах.
- 134.** Наразі органи влади України повідомляють, що вдосконалення та подальша деталізація Кодексу прокурорської етики включені до Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки.

⁴⁹ Відповідно до проекту при визначенні прокурора, який веде справу, враховуються:

- територіальна юрисдикція прокуратури;
- кількість слідчих, які здійснюють досудове розслідування у конкретному кримінальному провадженні, їх стаж роботи та спеціалізація;
- кількість кримінальних проваджень, у яких відповідний прокурор здійснює повноваження прокурора самостійно та у складі групи прокурорів, стаж роботи, спеціалізація;
- кількість прокурорів у конкретному кримінальному провадженні;
- складність кримінального провадження, зокрема багатоепізодного, громадського резонансу, тяжкість кримінального правопорушення, місце вчинення, необхідність проведення першочергових, невідкладних слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, їх обсяг та участь прокурора у розгляді слідчими суддями клопотань, скарги під час досудового розслідування, строк досудового розслідування та запобіжні заходи щодо підозрюваного, необхідність підготовки документів для їх продовження, участь у продовженні строків, кількість учасників кримінального провадження.

135. GRECO зазначає, що інформації щодо жодних нових заходів з виконання цієї Рекомендації не повідомлялося.

136. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XXVII залишається частково виконаною.

Рекомендація XXVIII.

137. *GRECO рекомендувала (i) належним чином заохочувати прокурорів заявляти самовідвід у справі, в якій є ризик їхньої заангажованості; (ii) забезпечити можливість оскарження всіх рішень щодо відсторонення прокурора.*

138. GRECO нагадує, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Вжито деяких заходів для підвищення обізнаності прокурорів з вимогами щодо відводу/самовідводу. Однак правова основа для оскарження рішень про відвід залишилася такою самою, що й під час оглядового візиту.

139. Органи влади України повідомляють, що 30 вересня 2021 року Генеральний прокурор затвердив наказ № 309 «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні», згідно з п. 21.1 якого прокурор зобов'язаний заявити відвід за наявності конфлікту інтересів або інших обставин, які можуть викликати сумнів у його процесуальній незалежності. Один раз посилається на законодавчі положення, що забороняють участь ⁵⁰ прокурорів у кримінальних справах та звільнення прокурора ⁵¹, вже чинні на момент прийняття Звіту-оцінки.

140. Органи влади поділяють занепокоєння щодо можливості керівника прокуратури змінити прокурора, який веде конкретну справу, на підставі «неефективного нагляду», передбаченого ст. 37 КПК. На думку органів влади, цим положенням іноді зловживають, особливо у резонансних справах, шляхом зміни складу групи прокурорів, які ведуть справу, або передачі справи іншому прокурору, який також не підлягає оскарженню.

141. GRECO із задоволенням відзначає прийняття нового нормативного акта, який встановлює обов'язковий самовідвід прокурорів у разі конфлікту інтересів або інших обставин, які можуть викликати сумніви в їх процесуальній незалежності. При цьому залишається незрозумілим, чи були введені якісь законодавчі положення, які дають змогу оскаржити рішення про відвід. Положення КПК та ЗУ «Про запобігання корупції», на які посилаються органи влади, діяли на момент прийняття Звіту-оцінки і не стосуються відводу прокурорів від конкретних справ.

142. GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XXVIII залишається частково виконаною.

Рекомендація XXIX.

143. *GRECO рекомендувала (i) надати більш чіткі формулювання дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм; (ii) розширити перелік доступних дисциплінарних стягнень з метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності.*

144. Нагадуємо, що ця Рекомендація не була реалізована у Звіті за результатами оцінки. Роз'яснення поняття «діяння, що дискредитують звання прокурора...», на яке посилаються органи влади, вже існувало на момент прийняття Звіту-оцінки. Підстави для дисциплінарної відповідальності прокурорів не з'ясовані. Жодних заходів щодо вирішення другої частини Рекомендації не вжито.

⁵⁰ Ст. 77 Кримінального процесуального кодексу.

⁵¹ Ст. 64 Закону України «Про прокуратуру».

- 145.** Органи влади України повідомляють, що 28 серпня 2021 року Всеукраїнською конференцією прокурорів було прийнято нове Положення про порядок діяльності відповідного дисциплінарного органу. Крім того, у Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки зазначено, що серед пріоритетних завдань - «удосконалення та деталізація кодексу професійної етики та поведінки прокурорів». Крім того, у проекті змін до Закону про прокуратуру, поданому на розгляд профільного парламентського комітету 16 січня 2021 року, пропонується розширити підстави для дисциплінарної відповідальності прокурорів.
- 146.** GRECO бере до відома надану інформацію. Зазначається, що ситуація в усьому світі залишається такою ж, якою була на момент ухвалення Звіту-оцінки.
- 147.** GRECO дійшла висновку, що рекомендація XXIX залишається невиконаною.

Рекомендація XXX.

- 148.** *GRECO рекомендувала підвищити ефективність дисциплінарних проваджень шляхом збільшення строку давності, забезпечити, щоб дисциплінарні провадження могли бути ініційовані також органами прокурорського самоврядування (котрі не наділені повноваженнями приймати рішення в рамках дисциплінарних проваджень) та керівниками прокуратур, та забезпечити оскарження дисциплінарних проваджень (після вичерпання внутрішніх процедур прокуратури) лише у суді, як на предметних, так і на процесуальних підставах.*
- 149.** GRECO нагадує, що ця Рекомендація не була реалізована у Звіті-оцінці, оскільки строк позовної давності на один рік не збільшено. Не досягнуто прогресу і в перегляді системи оскарження.
- 150.** Наразі органи влади України повідомляють, що Стратегія розвитку судоустрою та конституційної судової системи на 2021-2023 роки передбачає комплексне законодавче врегулювання питань дисциплінарної відповідальності прокурорів. Так, п. 4.4 Стратегії передбачає «удосконалення відповідно до європейських стандартів та передової міжнародної практики дисциплінарного провадження, забезпечення прозорості та об'єктивності розгляду дисциплінарної скарги щодо дисциплінарного проступку прокурора, невідворотності та пропорційності дисциплінарної відповідальності прокурора». Щодо оскарження дисциплінарних рішень органи влади ще раз посилаються на ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції», яка дозволяє оскаржувати рішення про дисциплінарне провадження до ВРП або суду, і зазначають, що перегляд цієї системи оскарження потребує внесення змін до Конституції. Що стосується ситуації на практиці, то у 2021 році керівники прокуратур подали 77 дисциплінарних скарг, з них відкрито 58 дисциплінарних проваджень, 17 відхилено, ще дві перебувають на розгляді. Дисциплінарних скарг від органів прокурорського самоврядування не надходило. Ще раз зазначається, що з 3 листопада 2021 року дисциплінарне провадження здійснює відповідний дисциплінарний орган.
- 151.** GRECO бере до відома надану інформацію. Жодних відчутних змін щодо цієї Рекомендації не зафіксовано, хоча більш загальна мета вирішення дисциплінарної відповідальності прокурорів відображена в програмному документі. Нової інформації щодо порушення дисциплінарних проваджень відповідними органами самоврядування та керівниками прокуратур за посадою немає. Крім того, оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності зарезервовано не лише до суду, а й до цього часу можливе також у ВРП.
- 152.** GRECO дійшла висновку, що рекомендація XXX залишається невиконаною.

Рекомендація XXXI.

- 153.** GRECO рекомендувала проводити для прокурорів спеціалізовані регулярні тренінги та надавати конфіденційні консультації з питань етики та доброчесності, запобігання конфлікту інтересів і корупції, а також поглиблювати знання прокурорів із зазначених питань.
- 154.** Нагадуємо, що ця Рекомендація була частково реалізована у Звіті-оцінці. Національна академія прокуратури організувала тренінги для прокурорів з питань етики та доброчесності. Однак системного підходу не було розроблено. Було проведено вступне навчання, але все ще потрібно було забезпечити навчання без відриву від роботи, яке на той час мало більше тимчасовий характер. Інформації про конфіденційне консультування не надано.
- 155.** Органи влади України повідомляють, що Національну академію прокуратури перетворено на Центр підготовки прокурорів. Стратегія розвитку прокуратури на 2021-2023 роки передбачає проведення регулярних спеціалізованих тренінгів для прокурорів та надання консультацій, у тому числі конфіденційних, з питань етики та доброчесності, запобігання конфлікту інтересів та корупції. Так, із січня по листопад 2021 року близько 175 прокурорів та 572 кандидати на прокурорські посади пройшли тренінг з етики та доброчесності у Навчальному центрі прокурорів. Також повідомляється, що Навчальний центр запускає дистанційні курси з етики, доброчесності та боротьби з корупцією. Органи влади стверджують, що уповноважені підрозділи/особи доступні в усіх державних органах, у тому числі в прокуратурі, для надання конфіденційних консультацій з питань етики та доброчесності. Наприклад, повідомляють, що 30 прокурорів Генеральної інспекції у 2020 році надали 967 анонімних порад і консультацій з питань етики та доброчесності, запобігання конфлікту інтересів і корупції та 310 консультацій з січня по липень 2021 року.
- 156.** GRECO бере до відома надану інформацію. Розпочав роботу Навчальний центр прокурорів, проходять навчальні заняття для прокурорів з питань етики та доброчесності. Також повідомлялося щодо прогресу в конфіденційному консультуванні. GRECO підтримує те, що як навчання, так і конфіденційне консультування, здається, виконуються відповідно до вимог Рекомендації. Однак, оскільки ці заходи розроблені зовсім недавно, GRECO заохочує органи влади забезпечити їх безперервне та ефективне виконання у довгостроковій перспективі.
- 157.** GRECO дійшла висновку, що Рекомендація XXXI була виконана задовільним чином.

III. ВИСНОВКИ

- 158.** З огляду на вищевикладене GRECO дійшла висновку, що Україна виконала задовільно або в задовільний спосіб дев'ять з тридцяти однієї рекомендації, що надані у Звіті за результатами оцінки в рамках четвертого раунду оцінювання. Щодо решти рекомендацій, то чотирнадцять з них виконано частково і вісім не виконано.
- 159.** Більш конкретно, рекомендації I, V, XI, XIII, XVI, XX, XXI XXII та XXXI виконано задовільно або в задовільний спосіб. Рекомендації II, III, IV, VI, VIII, X, XII, XIV, XV, XVIII, XXIV, XXV, XXVII та XXVIII виконано частково. Рекомендації VII, IX, XVII, XIX, XXIII, XXVI, XXIX та XXX не виконано.
- 160.** Негативний вплив на функціонування спеціалізованих антикорупційних органів, таких як НАЗК та НАБУ, спричинений Рішенням Конституційного Суду від 27 жовтня 2020 року, був певною мірою врахований згодом у прийнятих правових поправках та нових правилах, що регулюють діяльність НАЗК та

сприяють доброчесності серед її працівників, а також у нових правових положеннях щодо невтручання інших державних суб'єктів у діяльність НАЗК. Повідомлення про покращення співпраці з Громадською радою також має бути відзначено позитивно. Проте НАБУ не має доступу до номерів банківських рахунків суб'єктів декларування активів та інтересів, оскільки наразі не створено єдиної бази банківських рахунків. GRECO наголошує на необхідності продовження підвищення ефективності, незалежності та неупередженості спеціалізованих антикорупційних установ⁵².

161. Що стосується членів парламенту, то значних покращень не було. Практика щодо прозорості законодавчої роботи залишається непослідовною, і не спостерігається жодного покращення для обмеження використання прискорених законодавчих процедур. Не досягнуто прогресу у прийнятті кодексу поведінки парламентарів із відповідними вказівками з питань доброчесності, а також у регулюванні взаємодії депутатів із лобістами. Виконуються деякі кроки для створення механізмів посилення внутрішнього нагляду та підвищення обізнаності з питань доброчесності. Також не повністю вирішено труднощі, пов'язані з обходом обмежень на зайняття народними депутатами підприємницькою діяльністю. В Апараті Верховної Ради України створено внутрішній структурний підрозділ для моніторингу та звітування до спеціалізованих антикорупційних органів про порушення відповідних правил доброчесності та антикорупційного законодавства; однак цей внутрішній підрозділ не має повноважень накладати будь-які види санкцій за виявлені порушення правил етичної поведінки. Вживаються деякі початкові заходи для підвищення обізнаності депутатів з етикою та доброчесністю.

162. Щодо судової влади, то зміцнення незалежності системи правосуддя залишається невирішеним питанням. Деякі рішення Конституційного Суду супроводжувалися відстороненням та звільненням його суддів, що може негативно вплинути на довіру суспільства до судових інституцій в цілому⁵³. GRECO переконана, що кримінальне правопорушення з «винесення завідомо несправедливого рішення, вироку, постанови чи розпорядження суддею» більше не застосовується, і застерігає від поновлення цього кримінального положення, оскільки це спричинить ризики неправомірного тиску на судову владу та створить загрозу її незалежності. Крім того, GRECO стурбована тим, що не всі органи судового самоврядування відновили роботу після того, як вони були призупинені на значний період часу, оскільки це залишає судову владу без належних механізмів добору, внутрішнього нагляду та захисту від неправомірного впливу. Немає жодного прогресу у запровадженні чітких, єдиних та об'єктивних критеріїв для періодичного оцінювання суддів, і судді все ще мають право брати участь у власному розгляді відводу, без можливості оскарження рішень про відвід. До цього часу немає чітких визначень дисциплінарних проступків, що стосуються поведінки суддів. Обрання нового складу Комітету з етики та прийняття закону про відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії є обнадійливим. Проте для ефективного захисту незалежності судової влади необхідно зробити більше.

163. Що стосується прокурорів, то поступово усувається тривале призупинення діяльності органів самоврядної прокуратури, відповідальних за прийом на роботу, звільнення та дисциплінарний нагляд: розпочав роботу відповідний орган, який веде дисциплінарне провадження, а також уповноважений приймати рішення про

⁵² GRECO посилається на позицію, висловлену в спільному листі президента GRECO та голови Венеціанської комісії, адресованому спікеру парламенту 31 жовтня 2020 року. З листом можна ознайомитися на такому вебсайті: <https://www.coe.int/en/web/greco/-/letter-from-the-presidents-of-the-venice-commission-and-greco-to-ukraine>

⁵³ Зокрема, йдеться про зупинення та звільнення Президентом України з посади Голови Конституційного Суду нібито з порушенням конституційних положень та іншого законодавства (див. спільний лист Президента GRECO та Голови Венеціанської Комісії від 31 жовтня 2020 року за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/greco/-/letter-from-the-presidents-of-the-venice-commission-and-greco-to-ukraine>).

прийом на роботу та підвищення в прокуратурі. Однак у його складі поки що немає абсолютної більшості прокурорів, обраних колегами. Деякі законопроекти з цих питань, очевидно, готуються, але процес перебуває на ранній стадії. Запроваджено нові процедури щодо просування прокурорів, які встановлюють конкретні критерії. Тим не менш, ця нова система з'явилася зовсім недавно, і деякі подальші заходи все ще перебувають на етапі розробки. Тепер існує можливість оскаржити рішення про підвищення, що є позитивною подією. GRECO наполягає на тому, що система випадкового розподілу справ має бути запроваджена як запобіжник від маніпуляцій та неправомірного впливу. Були розроблені деякі рекомендації щодо конфлікту інтересів, подарунків та інших питань, пов'язаних із доброчесністю, але не прийнято жодних законодавчих положень, які б давали змогу оскаржувати рішення про відвід прокурорів. Крім того, до цього часу не введено точних визначень дисциплінарних проступків прокурорів. Зрештою, навчальні тренінги для прокурорів з питань етики та доброчесності були ініційовані Тренінговим центром прокурорів, і конфіденційні консультації доступні.

- 164.** З огляду на вищенаведене GRECO зауважує, що нинішній рівень відповідності рекомендаціям наразі є «глобально незадовільним» у значенні переглянутого правила 31, пункт 8.3 Правил процедури. Відповідно до пункту 2 підпункту і статті 32 Регламенту GRECO просить главу української делегації надати звіт про заходи, вжиті для виконання невиконаних Рекомендацій (а саме Рекомендацій II-IV, IV-X, XII, XIV, XV, XVII-XIX та XXIII-XXXI) якомога швидше, але – не пізніше 31 грудня 2022 року.
- 165.** Завершуючи, GRECO пропонує органам влади України якнайшвидше дозволити опублікувати цей звіт, перекласти його національною мовою та оприлюднити.