



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Прийнято: 22 Листопада 2024

GrecoRC4(2024)15

ЧЕТВЕРТНИЙ РАУНД ОЦІНЮВАННЯ

Запобігання корупції серед народних депутатів,
суддів та прокурорів

ДОПОВНЕННЯ ДО ДРУГОГО ЗВІТУ-ОЦІНКИ ВІДПОВІДНОСТІ

УКРАЇНА

Прийнято на 98-ій пленарній сесії GRECO
(Страсбург, 18-22 Листопада 2024)

Ч
Е
Т
В
Е
Р
Т
И
Й

Р
А
У
Н
Д

О
Ц
І
Н
Ю
В
А
Н
Н
Я

I. ВСТУП

1. У цьому Доповненні до Другого звіту-оцінки відповідності оцінюються заходи, вжиті органами влади України для виконання рекомендацій оціночного звіту четвертого раунду щодо України (див. пункт 2), присвяченого «запобіганню корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів».
2. GRECO ухвалила [Звіт про результати четвертого раунду оцінювання України](#) на своєму 76-му пленарному засіданні (23 червня 2017 року), і він був оприлюднений 8 серпня 2017 року, після отримання дозволу від України. Відповідний [Звіт-оцінка відповідності](#) був ухвалений GRECO на 84-му пленарному засіданні (6 грудня 2019 року) та оприлюднений 26 березня 2020 року, після отримання дозволу від України.
3. [Другий звіт-оцінка відповідності](#) ухвалений GRECO на 89-му пленарному засіданні (29 листопада – 3 грудня 2021 року) та опублікований 28 квітня 2022 року, після отримання дозволу від України.
4. [Проміжний звіт-оцінка відповідності](#) був ухвалений GRECO на 93-му пленарному засіданні (24 березня 2023 року) та оприлюднений 24 березня 2023 року, після отримання дозволу від України. У цьому Звіті GRECO дійшла висновку, що рівень відповідності більше не є «глобально незадовільним» у значенні пункту 8.3 Правила 31 Правил процедури. Тому вона вирішила не продовжувати застосування Правила 32 щодо членів, які, як було встановлено, не дотримуються рекомендацій, що містяться в Оціночному звіті.
5. Відповідно до пункту 8.2 Правила 31 Правил процедури GRECO попросила Главу української делегації надати звіт про прогрес, досягнутий у виконанні невиконаних рекомендацій (ii, iv, vi, vii, ix, x, xv, xvii-xix, xxiii, xxv, xxvi, xxviii-xxx). Звіт було отримано 1 квітня 2024 року, і він став основою для цього Доповнення до Другого звіту-оцінки відповідності.
6. GRECO обрала Швецію (щодо парламентських асамблей) та Вірменію (щодо судових установ) для призначення доповідачів з питань процедури відповідності. Доповідачами були призначені пані Моніка ОЛССОН, від імені Швеції, та пані Татевік ХАЧАТРЯН, від імені Вірменії. Їм допомагав Секретаріат GRECO у підготовці Доповнення до Другого звіту-оцінки відповідності.
7. У цьому [Доповненні до Другого звіту-оцінки відповідності](#) оцінюється виконання рекомендацій, що залишилися невиконаними з часу ухвалення *Проміжного звіту-оцінки відповідності*, а також пропонується загальна оцінка рівня виконання Україною цих рекомендацій.

II. АНАЛІЗ

8. Нагадується, що у своєму Звіті про результати оцінювання GRECO надала Україні 31 рекомендацію. У *Проміжному звіті-оцінці відповідності* рекомендацій GRECO зазначила, що рекомендації i, iii, v, viii, xi, xii, xiii, xiv, xvi, xx, xxi, xxii, xxiv, xxvii та xxxi були виконані задовільно або вирішені у задовільний спосіб. Рекомендації ii, iv, vi, vii, x, xv, xviii, xxv та xxviii були виконані частково. Рекомендації ix, xvii, xix, xxiii, xxvi, xxix та xxx не були виконані. Виконання 16 невиконаних рекомендацій розглядається нижче.

9. GRECO розуміє і цінує, що українська влада продовжує прагнути зберегти і підвищити стійкість країни в боротьбі з корупцією в умовах повномасштабної збройної агресії з боку російської федерації.
10. Уряд зробив важливий крок, затвердивши в березні 2023 року Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки, про яку йдеться у [Проміжному звіті-оцінці відповідності](#) (див. пункт 8 звіту). Ця Програма відображає зобов'язання Уряду боротися з корупцією, а також його підзвітність перед громадянами у досягненні поставлених цілей.

Рекомендація II

11. *GRECO рекомендувала вжити необхідних регуляторних, інституційних та операційних заходів для забезпечення належного контролю над існуючими вимогами до декларування активів. Такі заходи включають, але цим не обмежуються, ухвалення підзаконних актів, які дали б змогу Національному агентству з питань запобігання корупції 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.*
12. GRECO нагадує, що ця рекомендація була частково виконана вже у Другому звіті-оцінці відповідності. До підготовки *Проміжного* звіту-оцінки відповідності було докладено відчутних зусиль для покращення ефективного нагляду за режимом фінансового декларування. Також було розроблено конкретні заходи як нормативного, так і інституційного характеру, в тому числі за допомогою автоматизованої системи перевірок. Ефективність останньої була підвищена завдяки сучасному програмному забезпеченню, застосуванню методології моніторингу способу життя, електронному поданню декларацій, спрощенню форм декларацій тощо. На основі отриманих статистичних даних система була введена в експлуатацію і почала давати результати якраз тоді, коли було оголошено війсьнич стан, в результаті чого система фінансової звітності та нагляду була призупинена. GRECO визнала докладені зусилля, однак зазначила, що повна функціональність системи розкриття фінансової інформації має бути відновлена, і дійшла висновку, що ця рекомендація залишається частково виконаною.
13. Українська влада повідомляє, що Закон № 3384-IX¹, прийнятий 20 вересня 2023 року і який набрав чинності 12 жовтня 2023 року, повністю відновив обов'язкове декларування активів. Він також відновив повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції (Національне агентство) здійснювати функції у сфері фінансового контролю, зокрема проведення повних та спеціальних перевірок декларацій². В результаті прийняття цього Закону парламент вніс зміни до правил декларування, зокрема відновив обов'язок повідомляти про суттєві зміни в майновому стані та про відкриття закордонних рахунків у банках-нерезидентах.
14. Влада зазначає, що прийом декларацій за 2021 і 2022 роки розпочався 12 жовтня 2023 року (з набранням чинності Законом № 3384-IX) і завершився 31

¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3384-20>

² Законом внесено зміни до деяких правил декларування, до яких Національне агентство протягом місяця надало роз'яснення, опубліковані на своєму веб-сайті в Базі знань 13 листопада 2023 року за посиланням <https://antycorportal.nazk.gov.ua/en/profesiynni-rozvytok/5/>

січня 2024 року. Державні службовці подали 1 457 000 декларацій: 744 600 за 2021 рік та 712 900 за 2022 рік³. Більше половини декларацій були подані на добровільній основі, до набрання чинності Законом. Це свідчить про зростання культури доброчесності серед державних службовців. Кампанія декларування за 2023 рік завершилася 31 березня 2024 року.

15. Влада також повідомляє, що Національне агентство розробило та впровадило принципово новий ризик-орієнтований підхід до відбору та перевірки декларацій. Цей підхід дає змогу перевірити максимальну кількість поданих декларацій, оптимізувати процес проведення перевірок та підвищити ефективність проведених повних перевірок декларацій силами уповноважених осіб Національного агентства. Підхід базується на ідентифікації невідповідностей (ризиків) за допомогою логічного та арифметичного контролю (ЛАК), оцінці виявлених ризиків та визначенні показника рейтингу ризику декларації. ЛАК – це вид фінансового контролю, який проводиться Національним агентством відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Це інструмент, який дає змогу програмними засобами Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Реєстр декларацій), ідентифікувати невідповідності відображених у декларації відомостей даним реєстрів, оцінити їх. Він дає можливість здійснити оцінку ризиків декларації, результатом якої є розрахований показник рейтингу ризику, який також полегшує виявлення невідповідностей.
16. «Уповноважені особи» Національного агентства здійснюють повну перевірку декларацій з найвищим показником рейтингу ризику, які також ідентифікуються через повідомлення про нерозголошення від фізичних та юридичних осіб, правоохоронних органів, журналістів-розслідувачів. Повна перевірка в цьому разі буде здійснюватися незалежно від проходження автоматизованої перевірки декларації до цього.
17. Автоматизована перевірка декларацій здійснюється програмним забезпеченням Реєстру декларацій на основі інформації, що зазначена у декларації. Вона застосовується до декларацій з найменшим показником рейтингу ризику, які містять дані, що можуть бути перевірені автоматично. Вона здатна перевірити до 30% усіх декларацій, поданих до Реєстру декларацій⁴. Результати, починаючи з 4 жовтня 2024 року, виглядають таким чином:
 - із 658 127 поданих щорічних декларацій за 2021 рік автоматизовану перевірку проходили 580 335 декларацій, з яких успішно пройшла процедуру автоматизованої перевірки – 163 031 декларація (або 28,1%);
 - із 652 048 поданих щорічних декларацій за 2022 рік – 541 710 декларацій, з яких успішно пройшли процедуру автоматизованої перевірки 142 118 декларацій (або 26,2%);
 - із 678 573 поданих щорічних декларацій за 2023 рік – 613 840 декларацій, з яких успішно пройшли процедуру автоматизованої перевірки 145 228 декларацій (або 23,7%).

³ Важливо зазначити, що Національне агентство не веде обліку загальної кількості поданих декларацій. Наразі воно не має можливості вести чітку статистику через постійний потік призначень та звільнень персоналу на відповідних посадах, можливість подання суб'єктами декларування виправлених декларацій (тобто кожен суб'єкт декларування може подати до двох декларацій за звітний період), а також вилучення частини декларацій з публічного доступу в умовах воєнного стану.

⁴ <https://public.nazk.gov.ua/>

18. Також Національне агентство відібрало 804 декларації для проведення повної перевірки. Станом на 4 жовтня 2024 року завершено 471 повну перевірку декларацій, за результатами яких встановлено, що:
- Внесення недостовірних відомостей на суму 2 597 300 000 грн / 57 955 703,49 євро.
 - Ознаки незаконного збагачення сягнули 146 300 000 грн / 3 263 774,55 євро.
 - Ознаки необґрунтованих активів – 40 600 000 грн / 905 056,45 євро.
19. Органи влади пояснюють, що за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення можуть бути застосовані адміністративні⁵, цивільно-правові⁶, кримінальні⁷ та дисциплінарні санкції (частина перша статті 65-1 Закону України «Про запобігання корупції»). За результатами проведення повної перевірки декларацій Національне агентство склало 208 обґрунтованих висновків щодо виявлення ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. За результатами перевірки правоохоронні органи направили до судових органів 4 обвинувальні акти та 22 протоколи про адміністративні правопорушення. Це також призвело до виявлення 11 випадків, що мали ознаки набуття необґрунтованих активів, які були передані до правоохоронних органів. Національне агентство також склало 8 протоколів про адміністративні правопорушення, які були направлені до судових органів. Що стосується санкцій за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, органи влади підкреслюють, що, згідно з чинним законодавством, це є виключною прерогативою судів⁸.
20. З метою полегшення декларування та мінімізації помилок при заповненні декларацій в Реєстрі декларацій розроблено функцію «Дані для декларації». За ініціативою суб'єкта декларування Національне агентство збирає та передає декларанту в його особистий кабінет Реєстру декларацій інформацію (у вигляді, адаптованому до форми декларації), яка має бути зазначена в декларації⁹.

⁵ Стаття 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення («Порушення вимог фінансового контролю» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>) встановлює, що відповідальність за цією статтею за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на дату подання декларації.

⁶ Стаття 290 Цивільного процесуального кодексу України («Пред'явлення позову про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави» (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>), відповідно до положень якої, позов пред'являється щодо активів, набутих після дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів» – 28 листопада 2019 року, та якщо різниця між їх вартістю і законними доходами особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день набрання чинності зазначеним Законом (1 003 500 грн / 22 369,39 євро), але не перевищує межу, встановлену статтею 368-5 Кримінального кодексу України (у 2024 році – 6 500 прожиткових мінімумів = 9 841 000 грн / 219 342,30 євро).

⁷ Стаття 366-2 Кримінального кодексу України встановлює санкції за правопорушення, пов'язані з корупцією («Декларування недостовірної інформації» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>). Відповідальність за цією статтею за умисне внесення суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей до декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування настає, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 500 прожиткових мінімумів. Стаття 368-5 («Незаконне збагачення» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>) передбачає відповідальність у випадку набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, активів, вартість яких більше ніж на 6500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян перевищує її законні доходи.

⁸ Наприклад, стаття 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення; стаття 393 Кримінального процесуального кодексу України.

⁹ Інформація отримана з: Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (стосовно відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно, що виникли після 1 січня 2013 року

21. Про результати автоматизованої перевірки декларації декларанти інформуються в електронному кабінеті Реєстру декларацій та отримують довідку такої перевірки. Проходження автоматизованої перевірки не виключає проведення в подальшому повної перевірки декларації за наявності підстав. Інформація про проходження автоматизованої перевірки декларації відображається у публічній частині Реєстру декларацій.
22. Автоматизована система перевірки не поширюється на суддів (за винятком суддів у відставці), оскільки Закон України «Про запобігання корупції»¹⁰ встановлює особливий порядок перевірки декларацій цієї категорії осіб.
23. GRECO бере до уваги ці позитивні зміни. Зокрема, прийняття Закону № 3384-IX, який набрав чинності 12 жовтня 2023 року, що відновлює обов'язкове декларування. Цей Закон також відновив повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції здійснювати функції фінансового контролю (наприклад, проводити повні та спеціальні перевірки декларацій). GRECO відзначає, що Національне агентство розробило та впровадило новий підхід, заснований на оцінці ризиків, до відбору та перевірки декларацій. Це дало змогу збільшити кількість перевірок поданих декларацій, а також підвищити ефективність повної перевірки декларацій. Також запровадила автоматизована перевірка декларацій. Для полегшення подання декларацій та мінімізації помилок було розроблено функцію «Дані декларації», яка створює попередньо заповнену форму для декларантів у Реєстрі декларацій. Канали оскарження вже передбачені (див., зокрема, пункт 18 [Другого звіту-оцінки відповідності](#)). GRECO вітає ці зміни, які тепер відповідають різним компонентам рекомендації ii.
24. GRECO дійшла висновку, що рекомендація ii була виконана задовільно.

Рекомендація IV

25. *GRECO рекомендувала (i) удосконалити 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 вигоди, 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.*
26. Нагадується, що ця рекомендація була визначена GRECO як частково виконана у Другому звіті-оцінці відповідності. Згідно з *Проміжним* звітом-оцінкою відповідності розробляються законодавчі зміни для кращого регулювання отримання подарунків та запобігання конфлікту інтересів і корупції. Однак не було досягнуто жодного прогресу у встановленні внутрішніх процедур для оцінки подарунків та звітування про них, а також повернення неприйнятних подарунків.

(<https://online.miniust.gov.ua/rpp/>), Державного земельного кадастру (https://e.land.gov.ua/auth_select), Єдиного державного реєстру транспортних засобів, Державного судового реєстру України та Суднової книги України (<https://marad.gov.ua/ua/poslugi/sudnova-kniga-ukrayini>), Державного реєстру обтяжень рухомого майна (<https://orm.miniust.gov.ua/>), загальнодоступної інформаційної бази даних Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про ринок цінних паперів (<https://www.nssmc.gov.ua/en/>), Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (<https://usr.miniust.gov.ua/content/free-search>), Державного реєстру фізичних осіб - платників податків (<https://tax.gov.ua/fizichnim-osobam/vidomosti-doxid>), реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування та Спадкового реєстру.

¹⁰ Стаття 52-2 Закону України «Про запобігання корупції».

27. Наразі українська влада повідомляє, що Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки¹¹ передбачає розробку Національним агентством законопроекту, який удосконалив зміст обмежень та заборони щодо одержання подарунків, правила поводження з подарунками/неправомірною вигодою, а також покращить поводження з нематеріальними подарунками.
28. Органи влади повідомляють, що Національне агентство розробило проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», який спрямований на реалізацію вищезазначених заходів. Громадське обговорення цього законопроекту відбулося 27 жовтня 2023 року, а через місяць законопроект було направлено на погодження до заінтересованих органів¹². Зауваження до законопроекту, відповідно до процедури погодження, були отримані від Національної поліції та Національного антикорупційного бюро України, і наразі законопроект доопрацьовується. Органи влади зазначають, що законопроект не передбачає створення реєстру подарунків, оскільки подарунки, вартість яких перевищує певний поріг, мають бути включені до щорічних декларацій (пункт 7 частини першої статті 46 Закону України «Про запобігання корупції»). Таким чином, окремий реєстр подарунків не є необхідним.
29. GRECO бере до відома, що проект закону, який регулює отримання подарунків з метою запобігання конфлікту інтересів і корупції, існує і незабаром буде прийнятий. Проте GRECO стурбована тим, що проект закону все ще дає змогу державним службовцям приймати подарунки понад певний поріг. GRECO очікує на прийняття цього закону в установленому порядку.
30. GRECO дійшла висновку, що рекомендація iv залишається частково виконаною.

Запобігання корупції щодо народних депутатів

Рекомендація VI

31. *GRECO рекомендувала забезпечити опрацювання всіх законопроектів із дотриманням відповідного рівня прозорості та 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.*

¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>: передбачений очікуваний стратегічний результат 1.3.2.2, захід 1.3.2.2.1:

- 1) удосконалено зміст обмеження щодо одержання подарунків з урахуванням необхідності забезпечення справедливого балансу між приватним і публічним інтересом;
- 2) розширено перелік випадків, на які не поширюється заборона щодо одержання подарунків;
- 3) визначено період дії обмеження, протягом якого особі забороняється приймати рішення чи вчиняти дії на користь особи, яка надала подарунок та захід (<https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/1092>);

Очікуваний стратегічний результат 1.3.2.3 захід 1.3.2.3.1:

- 4) вдосконалено правила поводження з подарунком чи неправомірною вигодою, зокрема отриманими у нематеріальному вигляді;
- 5) вдосконалено особливості поводження з неправомірною вигодою або подарунком, які отримані у нематеріальному вигляді (<https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/1093/>).

¹² А саме: Міністерству фінансів України, Міністерству економіки України, Міністерству цифрової трансформації України, Національній поліції України, Бюро економічної безпеки України, Державному бюро розслідувань, Національному антикорупційному бюро України та Офісу Генерального прокурора.

32. GRECO нагадує, що ця рекомендація була визнана частково виконаною у *Проміжному звіті-оцінки відповідності*. Надані відомості підтвердили позитивну тенденцію до підвищення прозорості та відкритості роботи парламенту, про яку вже повідомлялося у попередніх звітах відповідності. Однак не вдалося з'ясувати, чи є залучення експертів та проведення громадських слухань консолідованою практикою в усьому парламенті, а не лише в окремих комітетах. Не відбулося жодних змін щодо 30-денного терміну, протягом якого комітет має розглянути законопроект і рекомендувати його до включення в порядок денний (на думку GRECO, цей термін є занадто коротким). Збільшилося використання скорочених законодавчих процедур, що є виправданим в умовах нестабільності та високого рівня ризиків, але не повинно стати регулярною практикою.
33. Українська влада щодо частини (i) повідомляє, що 30 червня 2023 року Верховна Рада України ухвалила Закон № 3218-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо роботи комітетів Верховної Ради України». Він передбачає організацію роботи комітетів в умовах воєнного стану, зокрема проведення засідань комітетів у режимі відеоконференцій¹³. Створюються робочі групи, проводяться засідання, слухання в комітетах, круглі столи тощо. Наприклад, при Комітеті з питань гуманітарної та інформаційної політики створена та діє Громадська рада, яка об'єднує близько 120 членів (представників громадськості та провідних експертів).
34. Влада пояснює, що в умовах воєнного стану парламент працює лише на одному пленарному засіданні. Це триватиме до дня закінчення або скасування воєнного стану, але не пізніше початку наступної чергової сесії парламенту¹⁴. Для здійснення законопроектної роботи парламент здійснює свою контрольну функцію шляхом невідкладного скликання засідань комітетів (тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій), у тому числі в режимі відеоконференцій, під час перерви у триваючому пленарному засіданні.
35. Органи влади також повідомляють, що 20 червня 2024 року Верховна Рада України ухвала Закон України «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254 від 23 жовтня 2020 року), який був підписаний Президентом України 17 жовтня 2024 року та набере чинності через 12 місяців після скасування воєнного стану¹⁵. Закон визначає правила проведення суб'єктами владних повноважень¹⁶ публічних консультацій з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки концепцій, стратегій, програм тощо. Він також встановлює процедуру підготовки нормативно-правових актів для досягнення балансу між публічними та приватними інтересами. Суб'єкти владних повноважень зобов'язані планувати консультації, забезпечувати інформування зацікавлених сторін, дотримуватися вимог закону та звітувати про проведені консультації.

¹³ Як визначила Верховна Рада України відповідно до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 30 березня 2020 року <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3218-20#Text>.

¹⁴ Підпункти 1 і 3 пункту 1 Постанови Верховної Ради України «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання в умовах воєнного стану» (№ 2912-IX).

¹⁵ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4415>. Дія цього Закону не поширюватиметься на проекти актів, які приймаються відповідно до Законів України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про всеукраїнський референдум»; що стосуються воєнного стану; правовідносини, що регулюються Бюджетним кодексом України; підготовки проектів актів індивідуальної дії, організаційно-розпорядчого характеру, проектів актів про утворення і діяльність КДО; утворення та припинення державних органів, органів місцевого самоврядування.

¹⁶ До них належать, зокрема, Президент України, Верховна Рада України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, державні колегіальні органи та Національний банк України.

Консультації можуть відбуватися трьома різними способами: 1) електронні консультації, для яких консультаційний документ публікується в Інтернеті (на офіційному вебсайті або іншій платформі) з метою отримання пропозицій та/або відповідей на запитання; 2) публічні обговорення у формі круглих столів, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-/відеоконференцій тощо; або 3) адресні консультації, для яких консультаційний документ надсилається заінтересованим сторонам для з'ясування їхньої позиції. Крім того, публічні обговорення проводяться на розсуд органу державної влади за умови, що вони стосуються питань, визначених Законом. Найкоротший термін проведення публічних консультацій – 15 робочих днів.

36. Влада також повідомляє, що Регламент Верховної Ради України буде доповнено статтею 90-1, яка визначатиме порядок проведення електронних консультацій щодо законопроектів, поданих народними депутатами¹⁷.
37. 17 липня 2024 року Верховна Рада України ухвалила проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення деяких гарантій діяльності медіа, журналістів та громадян на доступ до інформації» (реєстр. № 11321 від 05 червня 2024 року)¹⁸, який має на меті посилити відкритість та прозорість роботи парламентських комітетів, передбачивши розміщення на офіційному вебсайті Верховної Ради України відеозаписів відкритих засідань комітетів, що проводяться в режимі відеоконференції в умовах дії воєнного стану.
38. Влада також повідомляє, що наразі на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону України «Про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» щодо забезпечення поіменного голосування народних депутатів України на засіданнях комітетів та комісій» (реєстр. № 10414 від 18 січня 2024 року)¹⁹. Метою цього законопроекту є підвищення прозорості та підзвітності в роботі парламентських комітетів шляхом запровадження відеофіксації відкритих засідань комітетів.
39. Закон № 3354-IX «Про правотворчу діяльність», ухвалений парламентом 24 серпня 2023 року, є важливою складовою відкритості та інклюзивності роботи парламентських комітетів²⁰. У цьому Законі вперше в історії України на законодавчому рівні визначаються правові засади прозорості та планування правотворчої діяльності. Він розширює позитивну практику центральних органів виконавчої влади у проведенні консультацій з громадськістю. Так, гарантується право на доступ до інформації про правотворчу діяльність, зокрема, суб'єкти владних повноважень зобов'язані надавати та оприлюднювати інформацію про правотворчу діяльність у порядку, обсязі та строки, що визначені Законом; забезпечується доступ до засідань суб'єктів владних повноважень щодо правотворчої діяльності; дотримання права на доступ до інформації про правотворчу діяльність перебувають під державним та громадським контролем;

¹⁷ «1. Щодо законопроектів, розроблених народними депутатами України, проводяться публічні консультації у формі електронних консультацій шляхом оприлюднення на офіційному вебсайті Верховної Ради України законопроекту разом з обґрунтуванням необхідності його прийняття.

2. Особа, яка бажає взяти участь в електронних консультаціях, заповнює спеціальну форму на офіційному вебсайті Верховної Ради України і розміщує пропозиції та зауваження до законопроекту.

3. Організацію та проведення електронних консультацій щодо проектів актів, розроблених народними депутатами України, здійснює Апарат Верховної Ради України».

¹⁸ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44362>.

¹⁹ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43550>

²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

Законом визначено юридичну відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації²¹.

40. Щодо частини (ii) влада повідомляє, що протягом 2023 року парламент ухвалив 275 законів. Зі скороченням строків внесення альтернативних законопроектів прийнято 24 закони України. 21 було прийнято зі скороченими строками підготовки до другого читання. 27 законопроектів були визначені Президентом України та Верховною Радою України як невідкладні, тому прийняті в першому читанні. Ще 112 законів було прийнято відразу за основу і в цілому, у тому числі 54 – про ратифікацію, затвердження, ухвалення, приєднання та денонсацію міжнародних договорів, стороною яких є Україна. Таким чином, регуляторні норми, які застосовуються до законодавчого процесу, не застосовуються систематично з обґрунтованих підстав виняткової суспільної необхідності або невідкладності²².
41. GRECO бере до уваги, щодо частини (i), новий Закон № 3218-IX, який вносить зміни до Закону про роботу комітетів Верховної Ради України, організовує роботу парламентських комітетів в умовах воєнного стану, що варто відзначити. Це внесло певну нормалізацію в роботу комітетів у ці складні часи, даючи змогу їм збиратися, проводити слухання, організовувати круглі столи та створювати робочі групи. Наразі парламент проводить лише одне пленарне засідання для законодавчої роботи, однак він може використовувати свою наглядову функцію, терміново скликаючи засідання комітетів. GRECO бере до уваги Закон України «Про публічні консультації», прийнятий парламентом у червні 2024 року і який

²¹ Частина перша статті 6 Закону України «Про правотворчу діяльність».

²² Прикладі законів, прийнятих Верховною Радою України:

- 1) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підсумкової атестації та вступної кампанії 2023 року» від 23 лютого 2023 року № 2925-IX (прийнято за основу зі скороченням строку подання поправок і пропозицій наполовину. Така пропозиція була зумовлена необхідністю вчасно організувати вступну кампанію 2023 року в особливому порядку, зважаючи на воєнний стан в країні);
- 2) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2023 року № 2958-IX (скорочено строки внесення альтернативних законопроектів, строки подання поправок і пропозицій наполовину у зв'язку із необхідністю фінансування потреб сектору безпеки та оборони, що є пріоритетом держави в умовах воєнного стану);
- 3) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо призначення пенсії особам, які проживають на тимчасово окупованій території або на території, на якій ведуться бойові дії» від 20 березня 2023 року № 2981-IX (застосовано процедуру скорочення строків підготовки законопроекту до другого читання з метою забезпечення врегулювання питання призначення пенсії особам, які проживають на тимчасово окупованій території України або на території, де ведуться бойові дії, у період дії воєнного стану);
- 4) Закон України «Про внесення змін до статті 70 Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо особливостей створення та роботи військово-лікарських комісій» від 2 травня 2023 року № 3079-IX (невідкладне прийняття Закону було обумовлено необхідністю врегулювання питання здійснення військово-лікарської експертизи всіма закладами охорони здоров'я сектору безпеки і оборони та функціонування військово-лікарських комісій на базі закладів охорони здоров'я державної та комунальної форми власності, а також з метою захисту прав громадян України, військовозобов'язаних, військовослужбовців та працівників сектору безпеки і оборони);
- 5) Закони України «Про внесення змін до Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» щодо деяких питань реалізації прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України» від 21 вересня 2023 року № 3389-IX, «Про внесення змін до деяких законів України щодо врахування експертної оцінки Ради Європи та її органів стосовно прав національних меншин (спільнот) в окремих сферах» від 8 грудня 2023 року № 3504-IX (положення Законів спрямовані на виконання євроінтеграційних зобов'язань України);
- 6) Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання результатів навчання осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України» від 21 листопада 2023 року № 3482-IX (законопроект було визначено парламентом як невідкладний у зв'язку із нагальною потребою відновлення можливості проходження атестації для визначення та оцінки результатів такого навчання).

очікує на введення в дію, встановлює порядок і форму проведення публічних консультацій суб'єктами владних повноважень і передбачає мінімальний строк публічних консультацій (15 робочих днів). Для забезпечення імплементації цього Закону Регламент Верховної Ради України визначить порядок проведення електронних консультацій щодо законопроектів, поданих народними депутатами, а новий Закон, ухвалений Верховною Радою України у липні 2024 року, забезпечить доступність роботи парламентських комітетів в режимі онлайн під час воєнного стану. Наразі парламент також розглядає законопроект, який має на меті запровадити відеофіксацію відкритих засідань парламентських комітетів. Це все дуже позитивні і важливі кроки, які слід вітати. GRECO також вітає новий Закон № 3354-IX про правотворчу діяльність, який забезпечує відкритість та інклюзивність роботи парламентських комітетів і гарантує право на доступ до інформації про законотворчу діяльність. Всі ці кроки відповідають цій рекомендації. Що стосується частини (ii) рекомендації, то поки що не було повідомлено про жодні нові заходи, які б вказували на те, що використання скороченої законодавчої процедури в парламенті буде обмежено винятковими та належним чином обґрунтованими обставинами.

42. GRECO дішла висновку, що рекомендація vi залишається частково виконаною.

Рекомендація VII

43. *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 стосується попередження конфліктів інтересів при виконанні повноважень народного депутата, ad hoc оприлюднення інформації про можливий конфлікт і можливість самовідводу у конкретних випадках конфліктів інтересів, а також щодо подарунків та інших вигод, контактів із третіми сторонами тощо).*
44. Нагадується, що ця рекомендація була частково виконана у *Проміжному звіті-оцінці відповідності*. Щодо обох частин (i) та (ii), то проєкт Кодексу етики все ще перебуває на стадії парламентського обговорення, а також планується створення механізму моніторингу та забезпечення дотримання.
45. Українська влада повідомляє, що 24 січня 2024 року Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України надало висновок на проєкт Кодексу етики. Цей Кодекс був поданий до парламенту в грудні 2022 року. Наразі проєкт Етичного кодексу включено до порядку денного поточної сесії Верховної Ради України²³.
46. GRECO бере до відома цю інформацію. Що стосується частини (i) рекомендації, тобто ухвалення Кодексу етики, то GRECO закликає владу скористатися моментом і забезпечити якнайшвидше ухвалення цього Кодексу. Крім того, GRECO підкреслює важливість розробки детальних письмових інструкцій щодо практичного впровадження Кодексу, як зазначено в частині (ii) цієї рекомендації.
47. GRECO дійшла висновку, що рекомендація vii залишається частково виконаною.

²³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3562-IX#n13>

Рекомендація IX

48. GRECO рекомендувала затвердити правила, які регулювали би відносини народних депутатів із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес.
49. GRECO нагадує, що ця рекомендація була визнана невиконаною у Проміжному звіті-оцінці відповідності, оскільки жодна із законодавчих ініціатив щодо лобіювання не була реалізована.
50. Українська влада повідомляє, що у 2023 році Національне агентство спільно з представниками Європейської Комісії та Ради Європи провело комплексне дослідження ситуації з лобіюванням в Україні. Це дослідження лягло в основу законопроекту Національного агентства «Про добросчесне лобіювання в Україні». Законопроект було направлено на експертизу до Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Ради Європи.
51. У листопаді 2023 року Національне агентство провело два громадські обговорення проекту Закону «Про лобіювання», в яких взяли участь 46 представників організацій громадянського суспільства, міжнародних партнерів та медіа. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про лобіювання»²⁴ 23 лютого 2024 року. Закон передбачає створення Реєстру прозорості, який буде вести та адмініструвати Національне агентство. Закон набере чинності через два місяці з дня початку роботи Реєстру, але не пізніше 1 січня 2025 року²⁵. Він визначає процедуру реєстрації в Реєстрі прозорості, а також припинення або зупинення статусу суб'єкта лобіювання. Разом із тим цей Закон передбачає порядок доступу до Реєстру (відкритий та безоплатний), звітність суб'єктів лобіювання до Реєстру, а також механізми державного нагляду за діяльністю суб'єктів лобіювання шляхом моніторингу дотримання ними законодавства про лобіювання. Закон також встановлює обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо зайняття лобіюванням строком на один рік.
52. Влада звертає увагу на підготовлений Національним агентством законопроект про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушення законодавства в сфері здійснення лобіювання (25 грудня 2023 року)²⁶. Він передбачає санкції за незаконне здійснення лобіювання, неподання або несвоєчасне подання звіту про лобіювання; неподання або несвоєчасне подання до Національного агентства заяви про зупинення або припинення статусу суб'єкта лобіювання; заяв про виключення з Реєстру прозорості відомостей щодо фізичної особи, яка здійснює лобіювання від імені юридичної особи – суб'єкта лобіювання; порушення встановлених законом обмежень щодо предмета лобіювання або здійснення лобіювання в комерційних інтересах особи, яка не може бути бенефіціаром; або від імені особи, яка не може бути клієнтом; або фінансування лобіювання за рахунок коштів, які не можуть бути

²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text>

²⁵ Закон про лобіювання є чинним, але не введений в дію, за винятком положень:

- які стосуються початку функціонування Реєстру прозорості та уповноваження Кабінету Міністрів України забезпечити прийняття нових та приведення чинних нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом; затвердження Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання; забезпечення створення та функціонування Реєстру прозорості (набрали чинності та введені в дію з дня опублікування Закону);
- якими вносяться зміни у Закони України «Про комітети Верховної Ради України», «Про запобігання корупції» та Регламент Верховної Ради України, що стосуються приведення цих законів у відповідність з нормами Закону України «Про лобіювання».

²⁶ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43450> здається, усуває занепокоєння щодо адекватних санкцій, висловлених у: <https://rm.coe.int/eccd-bo-ua-tp01-2023/1680aca660>.

джерелом фінансування лобіювання. Законопроектом також передбачається надати уповноваженим працівникам Національного агентства право складати протоколи про відповідні адміністративні правопорушення. Законопроект був прийнятий Верховною Радою України 21 березня 2024 року і набере чинності в той самий день, що і Закон України «Про лобіювання».

53. GRECO вітає ухвалення Закону «Про лобіювання» від 23 лютого 2024 року і те, що він набере чинності через два місяці після початку роботи Реєстру прозорості, але не пізніше 1 січня 2025 року. Береться до уваги законопроект про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порушень законодавства про лобіювання, який був прийнятий у березні 2024 року і набере чинності одночасно із Законом «Про лобіювання». Це відповідає вимогам рекомендації.
54. GRECO дійшла висновку, що рекомендація їх була виконана задовільно.

Рекомендація X

55. *GRECO рекомендувала значно посилити внутрішні механізми контролю за доброчесністю у Верховній Раді України, які забезпечили би незалежний, безперервний і проактивний моніторинг і виконання відповідних правил. Це чітко передбачає наявність низки ефективних, пропорційних та переконливих санкцій.*
56. GRECO нагадує, що ця рекомендація була частково виконана у Проміжному звіті-оцінці відповідності, оскільки питання ефективних санкцій за порушення етичних норм залишається актуальним, зокрема, у зв'язку з триваючою розробкою етичного кодексу. Антикорупційна стратегія визнала, що правила етичної поведінки не виконуються і що необхідні додаткові механізми для реагування на їх порушення. Тому проєкт кодексу має забезпечити чітке посилання на відповідний механізм впровадження та наявні санкції.
57. Українська влада пояснює, що в умовах воєнного стану²⁷ дія національного законодавства, яке передбачає дисциплінарне стягнення у вигляді припинення відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень, народним депутатам, була призупинена²⁸.
58. Влада підтверджує, що розробляється Кодекс етики (див. рекомендацію вище), який передбачає відповідальність та механізм реагування на порушення. Крім того, до порядку денного парламентської сесії включено законопроект «Про внесення змін до статті 51 Регламенту Верховної Ради України щодо посилення відповідальності за недотримання народними депутатами України дисципліни та етики на пленарному засіданні»²⁹. Цей законопроект має на меті встановити відповідальність за дисциплінарні та етичні порушення народними депутатами на пленарних засіданнях парламенту. Він також встановлює відповідальність, а саме позбавлення права народного депутата брати участь у

²⁷ Пункт 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX.

²⁸ Частина п'ята статті 33 Закону України «Про статус народного депутата України».

Це стосується таких випадків:

- 1) народний депутат України не бере особистої участі в більш ніж 30 відсотках голосувань під час однієї чергової сесії Верховної Ради без поважних причин, визначених частиною третьою статті 26 Регламенту Верховної Ради;
- 2) під час ухвалення рішень Верховної Ради на пленарних засіданнях народний депутат України брав участь не більше ніж у 30 % голосувань.

²⁹ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27879>

пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань), за дисциплінарні та поведінкові порушення під час пленарних засідань парламенту³⁰. Наразі законопроект перебуває на розгляді у Верховній Раді України.

59. GRECO зауважує ці зміни. Оскільки і Кодекс етики, і проект Закону «Про внесення змін до статті 51 Регламенту Верховної Ради України щодо посилення відповідальності за недотримання народними депутатами України дисципліни та етики на пленарному засіданні» все ще перебувають на стадії розробки, поки що зарано вважати цю рекомендацію повністю виконаною.
60. GRECO дійшла висновку, що рекомендація х залишається частково виконаною.

Запобігання корупції серед суддів

Рекомендація XV

61. *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.*
62. GRECO нагадує, що ця рекомендація була частково виконана у *Проміжному звіті-оцінці відповідності*. Що стосується частини (i), то призначення членів Вищої ради правосуддя (ВРП) було завершено, а призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) все ще тривало. Що стосується частини (ii), то Антикорупційна стратегія передбачала уточнення статусу Громадської ради доброчесності (ГРД), розширення та посилення її ролі, а також забезпечення її ресурсами. Однак це все ще мало бути реалізовано. Крім того, нічого не повідомлялося про необхідність забезпечення того, щоб склад ГРД відображав різноманітність суспільства, а також про посилення чинних правил щодо конфлікту інтересів (у тому числі шляхом створення ефективного механізму контролю).
63. Українська влада повідомляє, що частина (i), що 1 червня 2023 року ВРП призначила повний склад ВККС і розблокувала роботу ключового органу, відповідального за формування суддівського корпусу³¹. Це надасть змогу провести процедури добору суддів на понад 2 000 вакантних посад та завершити кваліфікаційне оцінювання суддів.
64. Щодо частини (ii) влада повідомляє, що 14 серпня 2023 року у ВККС відбулися збори представників громадських організацій, під час яких було обрано 20 членів ГРД³². У зборах взяли участь громадські організації³³, які були відібрані Вищою кваліфікаційною комісією суддів на відповідність вимогам Закону «Про судоустрій і статус суддів»³⁴.

³⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

³¹ Стаття 131 Конституції України.

³² <https://vkksu.gov.ua/page/sklad-grd>

³³ До прикладу до складу ГРД увійшли представники таких громадських організацій, як: Transparency International Ukraine, «Інститут законодавчих ідей», «Фундація DEJURE», «Асоціація правників України» та інші, що своєю чергою належним чином забезпечило різноманіття представлення громадянського суспільства в роботі ГРД.

³⁴ <https://vkksu.gov.ua/rubric/gromadska-rada-dobrochesnosti/>
<https://vkksu.gov.ua/en/rubric/public-integrity-council>

65. Влада повідомляє, що Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри» (реєстр. № 3511-IX від 9 грудня 2023 року)³⁵, який вніс зміни до Закону «Про судоустрій і статус суддів», додавши, серед іншого, що досьє кандидата на посаду судді також має містити висновок ГРД про невідповідність кандидата на посаду судді критеріям професійної етики та доброчесності (у разі наявності). Також додається, що члени ГРД мають право на повний доступ до матеріалів суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді). Влада також повідомляє, що роль ГРД була посилена³⁶.
66. Крім того, в рамках очікуваного стратегічного результату 2.1.2.2 Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки буде продовжено удосконалення перевірки відповідності критеріям (індикаторам) доброчесності кандидатів у межах процедур добору та призначення нових суддів із залученням ГРД. Це має бути завершено до 31 січня 2025 року. Крім того, Ukraine Facility Plan, який є основою для реалізації програми фінансової підтримки ЄС для України у 2024–2027 роках, передбачає низку заходів, спрямованих на підвищення підзвітності, доброчесності та професіоналізму судової влади³⁷. Серед них – залучення ГРД до оцінювання доброчесності кандидатів на посаду судді у випадках, коли це передбачено законодавством³⁸. 27 вересня 2024 року ГРД презентувала аналітичне дослідження про проміжні результати кваліфікаційного оцінювання суддів³⁹. За 2023 рік та до 1 жовтня 2024 року Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС) отримала висновки про невідповідність критеріям професійної етики та доброчесності (не скасовані ГРД) стосовно 129 суддів, з яких:
- 47 суддів визнано такими, що відповідають займаній посаді;
 - 29 суддів визнано такими, що не відповідають критеріям займаній посади;
 - 2 суддів відмовилися від проходження оцінювання;
 - оцінювання 5 суддів припинено (у зв'язку зі звільненням, не набуття повноважень зі здійснення правосуддя);
 - оцінювання решти суддів не завершено⁴⁰.

³⁵ Закон набрав чинності 30 грудня 2023 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3511-20#Text>

³⁶ Роль ГРД була посилена таким чином:

- надано право брати участь у пленарних засіданнях ВККС під час ухвалення рішення на відповідність займаній посаді судді у разі відмови такого судді від проходження оцінювання (абзац четвертий пункту 20 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення») при оцінюванні колегами ВККС відповідності займаній посаді суддів, призначених на посаду строком на п'ять років або обраних суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»;
- передбачено, що якщо ГРД у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, ВККС може ухвалити вмотивоване рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане двома третинами голосів призначених членів Комісії, але не менше ніж дев'ятьма голосами (абзац другий частини першої статті 88 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»);
- у разі надходження від ГРД вмотивованої пропозиції щодо відкладення співбесіди із суддею (кандидатом на посаду судді) ВККС може відкласти таку співбесіду. Повторні пропозиції щодо відкладення співбесіди стосовно одного і того самого судді (кандидата на посаду судді) не розглядаються (частина сімнадцята статті 98 Про судоустрій та статус суддів»);
- при затвердженні Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) ВРП проводить консультації з ВККС, Радою суддів України та ГРД (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>).

³⁷ Реформа 1 у рамках Компоненту I Ukraine Facility Plan.

³⁸ Результат 1 Реформи 4 Компоненту I Ukraine Facility Plan.

³⁹ <https://grd.gov.ua/news/rik-tretohо-skladu-hrd-ekvator-rezultativ-roboty/>

⁴⁰ ВККС також:

67. GRECO вітає ці зміни. Що стосується частини (i), то GRECO вітає завершення процесу призначення членів Вищої ради правосуддя (ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС), що дало змогу вирішити невирішені питання, пов'язані з цією частиною рекомендації. Щодо частини (ii) GRECO вітає, що ВККС призначила повний склад Громадської ради доброчесності (ГРД) та оновила її склад, який відображає різноманітність суспільства. ГРД була посилена і буде розширена на державному рівні та має ефективний механізм контролю.
68. GRECO дійшла висновку, що рекомендація xv була виконана задовільно.

Рекомендація XVII

69. *GRECO рекомендувала забезпечити, щоб чергове оцінювання суддів проводили судді на основі заздалегідь визначених єдиних і об'єктивних критеріїв, які стосуються їхньої повсякденної роботи.*
70. Нагадується, що ця рекомендація була визнана GRECO невиконаною у *Проміжному звіті-оцінці відповідності у зв'язку з триваючою процедурою відбору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС), яка є органом, що встановлює критерії для оцінювання суддів.* Таким чином, ці критерії ще не були встановлені.
71. Влада України повідомляє, що 1 червня 2023 року Вища рада правосуддя (ВРП) призначила 16 членів ВККС, тим самим дозволивши ВККС відновити свою роботу як колегіального органу⁴¹. Вони також посилаються на Закон № 3511-IX (див. вище, під рекомендацією xv)⁴², який, серед іншого, розширює повноваження Громадської ради доброчесності (ГРД), передбачаючи, що ВРП повинна консультиватися з ВККС, Радою суддів України та ГРД при затвердженні Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді).
72. Органи влади зазначають, що Національне агентство включило до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки очікуваний стратегічний результат 2.1.2.1, який передбачає, що ВККС, ВРП разом з органами, залученими до оцінювання, органами суддівського самоврядування та громадськістю розроблено та впроваджено в практику чіткі і передбачувані критерії (індикатори) доброчесності та професійної етики для кваліфікаційного оцінювання суддів і добору нових суддів⁴³. У зв'язку з цим органи влади повідомляють, що для досягнення стратегічного результату необхідно виконати сім заходів (2.1.2.1.1–2.1.2.1.7)⁴⁴. Наразі виконано два з них, один з яких

-
- надійшов висновок про невідповідність судді критеріям професійної етики та доброчесності у межах кваліфікаційного оцінювання для підтвердження здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді у зв'язку з накладенням дисциплінарного стягнення. За результатами кваліфікаційного оцінювання суддю визнано такою, що не підтвердила здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді;
 - дійшла висновку про невідповідність кандидата на посаду судді Верховного Суду критеріям професійної етики та доброчесності. Рішенням ВККС кандидата визнано таким, що не підтвердив здатності здійснювати правосуддя у Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду.

⁴¹ <https://hcj.gov.ua/news/perelik-chleniv-vyshchovi-kvalifikaciyanoi-komisiyi-suddiv-ukrayiny>

⁴² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3511-20>

⁴³ <https://dap.nazk.gov.ua/en/osr/98/>

⁴⁴ 2.1.2.1.1. Проведення та оприлюднення результатів аналітичного дослідження практики здійснення оцінки відповідності суддів критеріям доброчесності та професійної етики, а кандидатів - критерію доброчесності ВККС, а також ГРД та Громадською радою міжнародних експертів (захід ДАП є виконаним);

полягав у проведенні та оприлюдненні результатів аналітичного дослідження практики здійснення оцінки відповідності суддів критеріям доброчесності та професійної етики, а кандидатів – критерію доброчесності ВККС, а також ГРД та Громадською радою міжнародних експертів (2.1.2.1.1)⁴⁵. Інший – підготувати законопроект, яким передбачено надання ВРП повноважень із затвердження єдиних критеріїв (індикаторів) для оцінки доброчесності та професійної етики судді, а також доброчесності кандидата на посаду судді під час усіх процедур добору та оцінювання суддів⁴⁶.

73. Органи влади також повідомляють, що 8 лютого 2024 року ВРП створила Робочу групу з розробки Єдиних індикаторів для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді). Робоча група провела 23 засідання та розробила проект Єдиних індикаторів, який було передано на розгляд ВРП, а потім ВККС. Наразі проект перебуває на розгляді у ВРП.
74. Щодо ВККС органи влади повідомляють, що хоча Порядок і методологія оцінювання та самооцінювання судді було подано на розгляд пленарного засідання ВККС 12 липня 2023 року, його розгляд було відкладено.
75. GRECO бере до уваги ці позитивні зрушення. Зокрема, те, що Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) наразі має достатню кількість членів, щоб відновити свою роботу як колегіальний орган. Також зауважуємо, що Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки включає заходи з розробки та впровадження чітких і передбачуваних критеріїв (індикаторів) доброчесності та професійної етики для кваліфікаційного оцінювання суддів і добору нових суддів. GRECO очікує, що вони будуть розроблені та ефективно впроваджені, що дасть змогу вважати цю рекомендацію повністю виконаною.
76. GRECO дійшла висновку, що рекомендація xvii була виконана частково.

Рекомендація XVIII

77. *GRECO* рекомендувала забезпечити, щоб в усіх провадженнях усі рішення про відвід судді приймаються без його/її участі та могли бути оскаржені.

2.1.2.1.2. Проведення та оприлюднення результатів аналітичного дослідження практики здійснення оцінки відповідності суддів критеріям доброчесності та професійної етики, а кандидатів - критерію доброчесності ВРП (захід ДАП виконано частково <https://dap.nazk.gov.ua/zahid/126/>);

2.1.2.1.3. Проведення та оприлюднення порівняльного аналізу звітів ВРП, ВККС, ГРД, Громадської ради міжнародних експертів про аналіз практики здійснення оцінки відповідності суддів критеріям доброчесності та професійної етики, а кандидатів - критерію доброчесності (<https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/127/>);

2.1.2.1.4. Розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону, яким передбачено надання ВРП повноважень із затвердження єдиних критеріїв (індикаторів) для оцінки доброчесності та професійної етики судді, а також доброчесності кандидата на посаду судді під час усіх процедур добору та оцінювання суддів (захід ДАП виконано);

2.1.2.1.5. Розроблення проекту єдиних критеріїв (індикаторів) для оцінки доброчесності та професійної етики судді та критерію (індикатора) доброчесності кандидата на посаду судді з урахуванням професіограми судді, а також найкращих практик, визначених за результатами аналізу практики здійснення оцінки ВРП, ВККС, Громадською радою міжнародних експертів, ГРД (<https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/129/>);

2.1.2.1.6. Проведення консультацій за участю ВРП, ВККС, ГРД, Ради суддів, неурядових організацій, інших заінтересованих сторін щодо проекту єдиних критеріїв (індикаторів) для оцінки доброчесності та професійної етики судді та критерію (індикатора) доброчесності кандидата на посаду судді, отримання експертних висновків та його доопрацювання (<https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/130/>);

2.1.2.1.7. Погодження доопрацьованого проекту єдиних критеріїв (індикаторів) для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), його затвердження та оприлюднення (<https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/131/>).

⁴⁵ <https://dap.nazk.gov.ua/zahid/125/>

⁴⁶ <https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/128/>

78. GRECO нагадує, що ця рекомендація залишилася частково виконаною у *Проміжному звіті-оцінці відповідності*.
79. Українська влада повідомляє, що 22 серпня 2024 року законопроект № 11387 про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення поваги до суду та швидкого розгляду кримінальних проваджень судом⁴⁷ був прийнятий за основу. Він вносить зміни до процедури відводу суддів (стаття 81 Кримінального процесуального кодексу України), відповідно до яких у разі заявленя відводу слідчому судді / або судді, який здійснює судові провадження одноособово, це питання передається на розгляд іншому судді того ж суду. Заявленя відводу такому судді не допускається, а відвід розглядатиметься без невинновданої затримки (протягом 24 годин з моменту його подання).
80. GRECO зауважує прогрес, досягнутий з прийняттям законопроекту № 11387 про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення поваги до суду та оперативності розгляду кримінального провадження судом, який, як зазначають органи влади, є основою для подальшого розгляду. Таким чином, GRECO дійшла висновку, що подальші зміни перебувають на стадії підготовки, і чекає на кінцевий результат. Слід зазначити, що, як вказано у *Проміжному звіті-оцінці відповідності* (пункт 98), у Звіті про результати четвертого раунду оцінювання України було чітко визначено, що необхідно зробити для виконання рекомендації xviii: (i) судді, щодо яких заявлено відвід, завжди повинні бути виключені з процесу прийняття рішення про їх відвід або усунення від участі в конкретному провадженні з метою забезпечення об'єктивності та неупередженості в процесі прийняття рішень; (ii) з тієї ж причини необхідно запровадити можливість оскарження рішень за результатами заяв про відвід (окремо від можливості оскарження рішень по суті справи, яка вже передбачена законодавством).
81. GRECO дійшла висновку, що рекомендація xviii залишається частково виконаною.

Рекомендація XIX

82. *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.*
83. Нагадується, що ця рекомендація залишилася невиконаною у *Проміжному звіті-оцінці відповідності*. В Антикорупційній стратегії та Програмі з її реалізації були передбачені заходи щодо дисциплінарної відповідальності суддів. Однак ця робота все ще тривала.
84. Українська влада повідомляє, що Вища рада правосуддя (ВРП) у 2023 році створила Робочу групу, яка підготувала Узагальнення практики розгляду ВРП та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017–2021 років), який було опубліковано на офіційному вебсайті ВРП⁴⁸. Метою цієї збірки було, серед іншого, формування єдиної та

⁴⁷ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44510>

⁴⁸ https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya_dysc.pra_ktyky_ost.pdf.crdownload

сталій практиці при здійсненні дисциплінарних проваджень. Робоча група відзначила необхідність більш чіткого визначення підстав дисциплінарної відповідальності суддів за порушення правил суддівської етики, а тому запропонувала законодавчі зміни.

85. Крім того, очікуваний стратегічний результат 2.1.3.2⁴⁹ Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки передбачає три заходи щодо дисциплінарної відповідальності суддів (2.1.3.2.1–2.1.3.2.3)⁵⁰. Вони передбачають підготовку законопроекту, яким уточнено перелік підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності з дотриманням принципу правової визначеності (кінець виконання заплановано на січень 2025 року). Заходи також передбачають підготовку аналітичного звіту про доцільність подальшого удосконалення та спрощення процедур здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів. Насамкінець вони рекомендують провести обговорення висновків та рекомендацій, наведених в аналітичному звіті за участю представників органів державної влади, неурядових організацій, міжнародних організацій, учасників проєктів міжнародної технічної допомоги, наукової спільноти.
86. 22 лютого 2024 року ВРП створила Робочу групу з питань узагальнення дисциплінарної практики. Наразі ця робоча група підготувала узагальнення дисциплінарної практики Дисциплінарних палат ВРП (наприклад, щодо постановлення ухвал про відмову у відкритті дисциплінарних справ стосовно суддів за 2023 рік). Також підготовлено узагальнення дисциплінарної практики ВРП із перегляду рішень Дисциплінарних палат ВРП за 2023 рік⁵¹. Крім того, Рада суддів України створила Робочу групу з питань оновлення Кодексу суддівської етики, яка розробила проєкт змін до цього Кодексу, що були схвалені XX з'їздом суддів України 18 вересня 2024 року⁵².
87. GRECO бере до уваги ці події. Вона вітає підготовку Вищою радою правосуддя (ВРП) та її дисциплінарними органами узагальнення практики розгляду дисциплінарних справ стосовно суддів, що призвело до внесення пропозицій щодо законодавчих змін. GRECO також вітає очікуваний стратегічний результат Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, який передбачає, серед іншого, перелік та уточнення підстав для відповідальності суддів. Це має бути зроблено за допомогою комплексу з трьох заходів, які все ще потребують завершення.
88. GRECO дійшла висновку, що рекомендація хіч була виконана частково.

⁴⁹ Визначає «Уточнено перелік та підстави дисциплінарної відповідальності судді та її види у спосіб, що дає можливість суддям прогнозувати свою поведінку, зокрема, більш чітко визначено ознаки дисциплінарних правопорушень, які порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя, а також вдосконалено та спрощено механізм дисциплінарного розслідування та розгляду дисциплінарних справ» <https://dap.nazk.gov.ua/en/osr/105/>

⁵⁰ <https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/149/>; <https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/150/>; <https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/151/>.

⁵¹ <https://hcj.gov.ua/page/2024-0>

⁵² <https://rsu.gov.ua/ua/news/roboca-grupa-radi-suddiv-ukraini-predstavila-onovlenij-kodeks-suddivskoi-etiki>; <https://rsu.gov.ua/en/news/kodeks-suddivskoi-etiki>.

Запобігання корупції стосовно прокурорів

Рекомендація XXIII

89. GRECO рекомендувала внести зміни до положень щодо формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами.
90. GRECO нагадує, що ця рекомендація залишилася невиконаною у Проміжному звіті-оцінці відповідності. Не було внесено змін до статутного складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яка б дозволила їй забезпечити абсолютну більшість прокурорів-практиків, обраних своїми колегами. Була запропонована поправка щодо збільшення кількості прокурорів, обраних їхніми колегами, але вона все ще перебуває на розгляді Верховної Ради України.
91. Українська влада повідомляє, що Офіс Генерального прокурора підготував законопроект «Про внесення змін до Закону «Про прокуратуру» (щодо виконання рекомендацій GRECO та вимог Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки в частині удосконалення дисциплінарної процедури для прокурорів)». Цим законопроектом передбачається збільшити кількість прокурорів, які призначаються всеукраїнською конференцією прокурорів, з п'яти до шести. Крім того, питання збільшення квоти прокурорів у відповідному органі за рахунок зменшення або зміни квоти осіб, які не є прокурорами, розглядається робочими групами, залученими до підготовки законопроекту. Тим часом 28 серпня 2024 року всеукраїнська конференція прокурорів призначила п'ятьох членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а 24 вересня 2024 року з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначив двох членів до цього органу.
92. Влада також посилається на Ukraine Facility Plan⁵³, який передбачає низку заходів з реформування прокуратури, в тому числі посилення інституційної спроможності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП). Це передбачає, серед іншого, внесення змін до положень про склад цього органу з метою забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами.
93. GRECO бере до уваги, що Офіс Генерального прокурора підготував законопроект, який передбачає збільшення квоти прокурорів серед членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП). Однак законопроект все ще перебуває на стадії обговорення.
94. GRECO дійшла висновку, що рекомендація xxiii виконана частково.

Рекомендація XXV

95. 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.

⁵³ <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/>

96. GRECO нагадує, що ця рекомендація залишилася частково виконаною у *Проміжному звіті-оцінці відповідності*. Було запроваджено нові правила щодо періодичного оцінювання діяльності прокурорів, але система є дуже новою. Для забезпечення її адекватності та ефективності потрібно було більше досвіду. Хоча система вочевидь ґрунтується на заздалегідь встановлених і об'єктивних критеріях і забезпечує активну участь самих прокурорів в оцінюванні, вона не передбачає залучення органів самоврядування, як це було рекомендовано. Тривала робота над паралельною нормативною базою для індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів. За відсутності більш конкретних деталей залишається незрозумілим, чи є доцільним існування двох паралельних систем оцінювання діяльності прокурорів.
97. Українська влада повідомляє, що Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів ще не набуло чинності. У 2023 році був проведений пілотний етап в окремих структурних підрозділах Офісу Генерального прокурора та кількох обласних і окружних прокуратурах. У січні 2023 року відбувся перший етап оцінювання, в якому взяли участь 377 прокурорів. На першому етапі проводилось визначення прокурорами завдань відповідно до службових обов'язків та заповнення плану професійного (кар'єрного) розвитку на поточний рік. Другий етап відбувся у вересні 2023 року, в ньому взяли участь 363 прокурори, з яких 37 залишилися для проходження оцінювання, а 51 припинив участь у зв'язку зі структурними змінами. Було створено апеляційні комісії, прокурори провели самооцінювання, за яке виставили оцінки їхні безпосередні керівники, а також було заповнено та погоджено плани професійного (кар'єрного) розвитку на 2024 рік. За результатами пілотного оцінювання було встановлено, що 10% премії отримали п'ять осіб, 20% – 62 особи, 30% – 296 осіб. Пілотна фаза була продовжена до 2024 року для окремих структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора⁵⁴.
98. Влада додає, що відповідно до очікуваного стратегічного результату 2.1.5.1, захід 2.1.5.1.1 Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки передбачає розробку та запуск електронної системи управління людськими ресурсами (e-HR) для органів прокуратури. Це включає в себе інтегровану систему оцінювання ефективності роботи прокурорів. Очікується, що цей захід буде впроваджено до грудня 2025 року⁵⁵.
99. Влада також повідомляє, що Офіс Генерального прокурора продовжує працювати над розробкою системи індивідуального оцінювання діяльності прокурорів. Робоча група, якій доручено працювати над цим питанням, погодила концепцію такої системи для прокурорів під час проведення досудового розслідування (процесуальних розслідувань). У зв'язку з цим Офіс Генерального прокурора наразі розробляє проект Тимчасового положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурора, на якому буде апробовано стандарти, розроблені Робочою групою.
100. GRECO бере до уваги ці події та досягнутий прогрес. Зокрема, були проведені пілотні етапи оцінювання діяльності прокурорів, а нормативна база для системи індивідуального оцінювання діяльності прокурорів перебуває в стадії розробки. Однак конкретні результати ще не досягнуті.
101. GRECO дійшла висновку, що рекомендація xxv залишається частково виконаною.

⁵⁴ Наказом Генерального прокурора від 25 грудня 2023 року № 336 продовжено оцінювання якості роботи прокурорів у тестовому режимі на 2024 рік в окремих структурних підрозділах Офісу Генерального прокурора, Житомирській обласній прокуратурі та окружних прокуратурах Житомирської області.

⁵⁵ <https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/765/>

Рекомендація XXVI

102. GRECO рекомендувала ввести систему випадкового розподілу справ прокурорам на основі заздалегідь встановлених чітких і об'єктивних критеріїв, зокрема критерію спеціалізації. Процес розподілу також має здійснюватись на основі належних запобіжників, зокрема суворого контролю, які убезпечать систему від усіх можливих зловживань.
103. Нагадується, що ця рекомендація залишилася невиконаною у Проміжному звіті-оцінці відповідності, оскільки влада не надала нової інформації.
104. Українська влада зазначає, що наразі робоча група⁵⁶ готує концепцію та технічне завдання для створення модулів системи менеджменту розслідувань, ескалації, контролю та аналізу під назвою «SMEREKA». Влада також повторює, що прокурори обираються керівником прокуратури під конкретну кримінальну справу⁵⁷. У зв'язку з цим наказом Генерального прокурора № 309 (від 30 вересня 2021 року) визначено критерії їх відбору керівником прокуратури, його першим заступником та заступником відповідно до розподілу обов'язків та в межах повноважень, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України⁵⁸. Він також передбачає заходи контролю за дотриманням розумних строків досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень (п.п. 9.1–9.17 наказу № 309). У листопаді 2024 року за підтримки Консультативної місії ЄС відбулося виїзне засідання Робочої групи, створеної відповідно до наказу Генерального прокурора № 204 від 30 серпня 2024 року, з метою розробки чітких та об'єктивних критеріїв випадкового розподілу справ.
105. Влада повідомляє, що Ukraine Facility Plan включає захід зі створення системи електронного управління справами. Це дасть змогу здійснювати цифрову обробку кримінальних справ і поступово замінити або значно модернізувати застарілий Єдиний реєстр досудових розслідувань⁵⁹. Подібний захід також передбачено проектом плану заходів на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку.
106. GRECO бере до уваги цю інформацію, частину якої вона вже отримувала в попередніх звітах про ситуацію (наприклад, наказ № 309). Водночас GRECO зазначає, що, незважаючи на наявність певних критеріїв щодо розподілу справ, право прийняття рішень було залишено за керівником відповідної прокуратури, що відходить від принципу випадкового розподілу. GRECO вітає, що Робоча група зібралася в листопаді 2024 року для розробки чітких та об'єктивних

⁵⁶ "Робоча група з питань цифрової трансформації процесів організації роботи органів прокуратури та досудового розслідування" була створена наказом Генерального прокурора № 279 від 12 грудня 2022 року.

⁵⁷ Наказ Генерального прокурора від 30 вересня 2021 року № 309 «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text>.

⁵⁸ пп. 9.3 Наказу Генерального прокурора від 30 вересня 2021 року № 309 передбачено, що при визначенні прокурора, який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні, ураховувати: територіальну юрисдикцію прокуратури; кількість слідчих, які здійснюють досудове розслідування у конкретному кримінальному провадженні, їхній досвід роботи та спеціалізацію; кількість кримінальних проваджень, у яких відповідний прокурор здійснює повноваження прокурора самостійно та у складі групи прокурорів, досвід роботи, спеціалізацію; кількість прокурорів у конкретному кримінальному провадженні; навантаження (складність кримінальних проваджень, у яких прокурором здійснюється процесуальне керівництво, зокрема багатоєпізодність, суспільний резонанс, тяжкість кримінального правопорушення, місце скоєння, необхідність проведення першочергових, невідкладних слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, їх обсяг та участь прокурора в розгляді слідчими суддями клопотань, скарг під час досудового розслідування, строк досудового розслідування та запобіжного заходу стосовно підозрюваного, необхідність підготовки документів для їх продовження, участь у продовженні строків, кількість учасників кримінального провадження тощо).

⁵⁹ Третій захід Реформи 4 Компоненту I Ukraine Facility Plan.

критеріїв випадкового розподілу справ, і сподівається на подальший розвиток подій. Вітаємо включення до Ukraine Facility Plan заходу, який відтепер уможливить цифрову обробку кримінальних справ і поступово замінить або суттєво модернізує застарілий Єдиний реєстр досудових розслідувань. GRECO закликає владу робити більше для забезпечення того, щоб розподіл справ відповідав суворим та об'єктивним заздалегідь встановленим критеріям і здійснювався шляхом випадкового розподілу справ, що буде основним правилом.

107. GRECO дійшла висновку, що рекомендація xxvi залишається невиконаною.

Рекомендація XXVIII

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

109. GRECO нагадує, що ця рекомендація залишилася частково виконаною у *Проміжному звіті-оцінці відповідності*. GRECO дійшла висновку, що не було досягнуто жодного прогресу, оскільки механізми оскарження рішень про відвід прокурора ще не створені.

110. Українська влада нагадує, що законодавство передбачає такі види відсторонення: від посади під час дисциплінарного провадження⁶⁰; від виконання службових обов'язків відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»⁶¹; і від посади відповідно до статей 154–158 КПК⁶². У дисциплінарному провадженні Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (КДКП) уповноважена приймати рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора від посади⁶³. Крім того, Кодекс адміністративного судочинства України⁶⁴ передбачає можливість для прокурора оскаржити рішення про відсторонення його від посади під час дисциплінарного провадження.

111. Влада посилається на приклад дисциплінарного провадження проти керівника районної прокуратури, за результатами якого 17 червня 2022 року було прийнято рішення про його відсторонення від посади. Потім він оскаржував це рішення в Окружному адміністративному суді міста Києва, але згодом відмовився від позову⁶⁵.

112. Влада, однак, вказує, що робоча група, створена відповідно до наказу Генерального прокурора №204 від 30 серпня 2024 року, має підгрупу, завданням якої є вивчення виконання пункту (ii) цієї рекомендації.

113. GRECO бере до відома цю інформацію, частина якої вже була надана в попередніх звітах про ситуацію. Вітає той факт, що окремі підгрупи Робочої

⁶⁰ Пункт 3 частини першої статті 64 Закону України «Про прокуратуру».

⁶¹ Пункт 4 частини першої статті 64 Закону України «Про прокуратуру».

⁶² Пункт 5 частини першої статті 64 Закону України «Про прокуратуру».

⁶³ Частина п'ята статті 46 Закону України «Про прокуратуру».

⁶⁴ Статті 5 та 19 Кодексу адміністративного судочинства України.

⁶⁵ Дисциплінарне провадження № 07/3/2-30Бдс-115Дп-22 стосовно керівника окружної прокуратури, щодо якого відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, 17 червня 2022 року прийняв рішення № 88Дп-22 «Про наявність підстав для відсторонення керівника окружної прокуратури від посади». Указане рішення оскаржено прокурором до Окружного адміністративного суду м. Києва, який ухвалою від 01 липня 2022 року у справі № 640/9646/22 відкрив провадження у справі за позовом прокурора. Згодом ухвалою від 26 вересня 2022 року провадження у справі закрито у зв'язку з відмовою від позову (ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 26 вересня 2022 року у справі № 640/9646/22).

групи було доручено вивчити питання забезпечення механізму оскарження рішень про відвід прокурора.

114. GRECO дійшла висновку, що рекомендація ххviii залишається частково виконаною.

Рекомендація ХХІХ

115. GRECO рекомендувала (i) надати більш чіткі формулювання дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм; (ii) розширити перелік доступних дисциплінарних стягнень із метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності.
116. Нагадується, що ця рекомендація залишилася невиконаною у Проміжному звіті-оцінці відповідності. Було підготовлено проєкт змін до законодавства, які визначають дисциплінарні правопорушення, пов'язані з поведінкою прокурорів, та розширюють спектр доступних дисциплінарних стягнень. Однак він перебував на ранній стадії і ще не був поданий на розгляд до Верховної Ради України.
117. Українська влада повідомляє, що Офіс Генерального прокурора підготував законопроект «Про внесення змін до Закону «Про прокуратуру», який буде містити посилання на норми Кодексу професійної етики та поведінки прокурора. Він має на меті виключити норми щодо дій, які порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, а також у чесності органів прокуратури. Він також має на меті розширити перелік дисциплінарних стягнень, включивши до нього такі види, як попередження та сувора догана.
118. Влада повідомляє, що підготовка цього законопроекту передбачена заходом 2.1.5.2.2 Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки (який, як очікується, буде виконаний до лютого 2025 року)⁶⁶. Влада також посилається на Ukraine Facility Plan, план заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії (див. Звіт про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року) та проєкт Плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України⁶⁷, які передбачають прийняття законодавства про вдосконалення дисциплінарної системи прокурорів та посилення інституційної спроможності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП). Це включає в себе уточнення дисциплінарних проступків, внесення змін до положень про склад КДКП та підвищення ефективності дисциплінарних проваджень шляхом

⁶⁶ Метою цього законопроекту є вдосконалення дисциплінарної процедури шляхом:

- 1) оптимізації підстав для дисциплінарної відповідальності прокурорів;
- 2) надання чітких формулювань дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів та дотримання ними правил прокурорської етики;
- 3) визначення переліку конкретних відомостей, які повинна містити дисциплінарна скарга про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, запровадження механізму повернення дисциплінарної скарги;
- 4) розширення переліку дисциплінарних стягнень з метою підвищення їх пропорційності та ефективності, а також передбачення загальних умов їх застосування, обставин, що пом'якшують та обтяжують відповідальність прокурора;
- 5) уточнення вичерпного переліку підстав для звільнення прокурорів, видів дисциплінарних стягнень, строків притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

<https://dap.nazk.gov.ua/en/zahid/770/>.

⁶⁷ Схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023.

збільшення строку давності. Очікуваний термін виконання вищезазначеного – третій квартал 2026 року.

119. Крім того, органи влади повідомляють, що наказом Генерального прокурора № 156 від 25 червня 2024 року було створено Робочу групу з питань удосконалення дисциплінарної процедури стосовно прокурорів та діяльності органів прокурорського самоврядування. Вона розроблятиме законодавчі зміни та готуватиме проекти нормативно-правових актів для реалізації заходів, передбачених Ukraine Facility Plan, та рекомендаціями GRECO.
120. GRECO бере до уваги ці багатообіцяючі зміни. Зокрема, розробляється законопроект «Про внесення змін до Закону «Про прокуратуру», який буде містити посилання до Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів і має на меті вдосконалити дисциплінарну процедуру. Однак нічого конкретного ще не досягнуто, і багато чого поки що залишається в стадії розробки.
121. GRECO дійшла висновку, що рекомендація ххіх залишається невиконаною.

Рекомендація ХХХ

122. *GRECO* рекомендувала підвищити ефективність дисциплінарних проваджень за рахунок збільшення строку давності, забезпечити можливість також відповідних органів прокурорського самоврядування (котрі не наділені повноваженнями приймати рішення в рамках дисциплінарних проваджень) та голів прокуратур ініціювати дисциплінарні провадження та переконатись, що рішення у дисциплінарних провадженнях можуть оскаржуватись лише (після вичерпання внутрішніх процедур в рамках прокуратури) у судовому порядку, як по суті, так і з процедурних питань.
123. GRECO нагадує, що ця рекомендація залишилася невиконаною у *Проміжному звіті-оцінці відповідності*. GRECO дійшла висновку, що не було досягнуто жодного прогресу в таких питаннях: строк позовної давності все ще становить один рік; проект змін все ще перебуває на розгляді в парламенті; не було досягнуто жодного прогресу у відкритті дисциплінарних проваджень відповідними самоврядними органами та керівниками прокуратури за посадою; процедура оскарження не змінилася.
124. Українська влада повідомляє, що продовження строків давності притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності вимагало внесення змін до Закону України «Про прокуратуру». Наразі це зроблено у проекті Закону «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо виконання рекомендацій Групи держав проти корупції та вимог Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки в частині удосконалення дисциплінарної процедури стосовно прокурорів)». Законопроектом збільшено строк давності з одного до двох років, починаючи з дня вчинення проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці.
125. Особи (у тому числі органи прокурорського самоврядування та керівники прокуратур), які володіють відповідною інформацією, тепер можуть подати дисциплінарну скаргу щодо неправомірних дій прокурора, тим самим ініціюючи дисциплінарне провадження⁶⁸. Органи влади повідомляють, що на сьогоднішній день повноваження органів прокурорського самоврядування та керівників

⁶⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?lang=en#Text>;
Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів
<https://kdkp.gov.ua/page/zrazok-dystsyplinarnoi-skarhy>).

офіційний вебсайт
(зразок скарги –

прокуратур ініціювати дисциплінарне провадження ефективно реалізуються. Повідомляється, що керівники прокуратур є одними з найбільш активних скаржників. У 2023 році з 1054 дисциплінарних скарг, отриманих Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (КДКП), 133 (або 12,6%) були подані керівниками прокуратур. Це призвело до відкриття дисциплінарних проваджень у 83 випадках (або 62,4%). Згодом, після належного розгляду, було винесено 54 рішення про дисциплінарні порушення, вчинені прокурорами. За цей же період Рада прокурорів України як орган прокурорського самоврядування не подала жодної дисциплінарної скарги.

126. Прокурор може оскаржити рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя протягом одного місяця з дня вручення або отримання копії рішення поштою (стаття 50 чинного Закону). У 2023 році адміністративними судами були відкриті 37 проваджень щодо розгляду скарг на рішення, ухвалені КДКП у дисциплінарному провадженні⁶⁹. У зв'язку з цим органи влади пояснюють, що для створення єдиного органу (суду) для оскарження дисциплінарних рішень необхідне внесення змін до Конституції України. Це пов'язано, серед іншого, з компетенцією Вищої ради правосуддя розглядати скарги на рішення відповідного органу про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності⁷⁰. Отже, наразі це питання не може бути вирішене через неможливість української влади вносити зміни до положень Конституції України⁷¹ в умовах воєнного стану.
127. Влада також повідомляє, що наказом Генерального прокурора № 156 (від 25 червня 2024 року) створено Робочу групу з метою вдосконалення дисциплінарної процедури для прокурорів та діяльності органів прокурорського самоврядування (див. рекомендацію xxix вище). Вона розробить законодавчі зміни та підготує проекти нормативно-правових актів для виконання цієї рекомендації.
128. GRECO бере до відома цю інформацію. Зауважує прогрес, досягнутий щодо продовження строку давності до двох років з моменту вчинення правопорушення, відповідно до законопроекту «Про внесення змін до Закону «Про прокуратуру». Цей законопроект також дає змогу особам, які володіють відповідною інформацією, в тому числі органам прокурорського самоврядування та керівникам прокуратур, подавати дисциплінарну скаргу щодо неправомірної поведінки прокурора, тим самим ініціюючи дисциплінарне провадження. Ця рекомендація буде вважатися повністю виконаною після прийняття цього законопроекту.
129. GRECO дійшла висновку, що рекомендація xxx виконана частково.

⁶⁹ 24 справи/провадження розглядаються в першій інстанції, а статус інших 13 справ є таким:

- по одній справі – позов прокурора про оскарження рішення КДКП (судове рішення № 320/19167/23: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116515715>) було задоволено, згодом оскаржено КДКП і наразі перебуває на розгляді в суді касаційної інстанції за касаційною скаргою прокурора.

- 12 – відмовлено в задоволенні позову в першій інстанції:

- 4 рішення – не були оскаржені прокурорами та набрали чинності;
- 8 рішень були оскаржені прокурорами в апеляційному порядку, з яких 3 провадження ще перебувають на розгляді апеляційного суду, а 5 прокурорам було відмовлено в задоволенні апеляційної скарги на рішення першої інстанції про відмову в задоволенні позову про скасування рішення КДКП. Із 5 постанов апеляційного суду: 1 постановою не оскаржувалась і рішення по справі є остаточним; 2 постанови перебувають на розгляді касаційної інстанції, а ще по 2 постановою не сплинув строк оскарження в касаційному порядку.

⁷⁰ Пункт 3 частини першої статті 131 Конституції України.

⁷¹ Частина друга статті 157 Конституції України.

III. ВИСНОВКИ

130. З огляду на вищевикладене GRECO дійшла висновку, що Україна задовільно виконала або виконала у задовільний спосіб 18 із 31 рекомендації, що містяться в Звіті про результати четвертого раунду оцінювання. Із решти рекомендацій 11 були виконані частково, а дві не були виконані.
131. Зокрема, рекомендації i, ii, iii, v, viii, ix, xi, xii, xiii, xiv, xv, xvi, xx, xxi, xxii, xxiv, xxvii та xxxi були виконані задовільно або виконані у задовільний спосіб. Рекомендації iv, vi, vii, x, xvii, xviii, xix, xxiii, xxv, xxviii та xxx виконані частково. Рекомендації xxvi та xxix не були виконані.
132. Що стосується народних депутатів України, то можна зауважити позитивні кроки, пов'язані з прийняттям нового Закону України (№ 3218-IX), який організовує роботу парламентських комітетів в умовах воєнного стану. Здається, це внесло певну нормалізацію в роботу комітетів, дозволивши їм збиратися, проводити слухання, організовувати круглі столи та створювати робочі групи, що можна тільки вітати. Новий Закон України «Про правотворчу діяльність» (№ 3354-IX) передбачає відкритість та інклюзивність роботи парламентських комітетів і гарантує право на доступ до інформації про законотворчу діяльність. Однак чіткі правила щодо скороченої законодавчої процедури в парламенті все ще відсутні. Очікується прийняття Кодексу етики, і GRECO підкреслює важливість розробки детальних письмових інструкцій щодо практичного застосування Кодексу. Прийнято новий Закон України «Про лобювання», який набере чинності через два місяці після початку роботи Реєстру прозорості (не пізніше 1 січня 2025 року), що слід вітати.
133. Що стосується судової влади, то помітного прогресу було досягнуто у призначенні членів Вищої ради правосуддя (ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Оскільки ВККС тепер має достатню кількість членів, щоб відновити свою роботу як колегіальний орган, вона призначила повний склад Громадської ради доброчесності (ГРД). Своєю чергою, роль ГРД була посилена і буде розширена на державному рівні. Заходи з розробки та впровадження чітких і передбачуваних критеріїв (індикаторів) доброчесності та професійної етики для кваліфікаційного оцінювання суддів та добору нових суддів включені до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. Однак не було досягнуто прогресу в забезпеченні того, щоб будь-які рішення про відвід судді в судовому процесі ухвалювалися без його/її участі та могли бути оскаржені. Підготовлено узагальнення практики розгляду ВРП та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів. Узагальнення виявило необхідність більш чіткого визначення підстав для дисциплінарної відповідальності суддів за порушення правил суддівської етики, що стало підставою для внесення пропозицій щодо законодавчих змін. Нарешті Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки передбачає, серед іншого, перелік та уточнення підстав для відповідальності суддів, що має бути здійснено за допомогою комплексу з трьох заходів, які все ще потребують завершення.
134. Що стосується прокурорів, то було досягнуто значного прогресу і багато чого наразі перебуває на стадії розробки. Законопроект про внесення змін до Закону «Про прокуратуру» передбачає збільшення квоти прокурорів серед членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП). Він також буде містити посилення на Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, що має вдосконалити дисциплінарну процедуру. Він також підвищить ефективність дисциплінарних проваджень шляхом продовження строку давності з одного до двох років з моменту вчинення проступку. Цей законопроект має на меті дати змогу особам, які володіють відповідною інформацією, в тому числі органам

прокурорського самоврядування та керівникам прокуратур, подавати дисциплінарну скаргу щодо неправомірної поведінки прокурора, тим самим ініціюючи дисциплінарне провадження. Однак, наразі законопроект все ще перебуває на стадії обговорення. GRECO відзначила, що пілотні етапи оцінювання діяльності прокурорів були проведені, а нормативна база для системи індивідуального оцінювання діяльності прокурорів перебуває на стадії розробки. Крім того, Ukraine Facility Plan включає заходи, які нададуть можливість здійснювати цифрову обробку кримінальних справ і поступово замінити або значно модернізувати застарілий Єдиний реєстр досудових розслідувань. У зв'язку з цим GRECO закликає владу докладати більше зусиль для вирішення питання про необхідність регулювання розподілу справ на основі суворих та об'єктивних заздалегідь встановлених критеріїв, а також передбачити випадковий розподіл справ, що буде основним правилом.

135. GRECO продовжує визнавати тверду прихильність, продемонстровану Україною щодо роботи GRECO у надзвичайно складний для цієї держави-члена час, під час триваючої агресивної війни російської федерації проти України. Країна продовжує функціонувати в умовах воєнного стану і, отже, змушена коригувати свої пріоритети. GRECO цінує своєчасне надання Україною інформації до GRECO, а також прогрес, про який повідомляється у звітах, що заслуговує на схвалення.
136. На завершення, GRECO закликає українську владу вжити подальших заходів з метою виконання 13 невиконаних рекомендацій. Відповідно до переглянутого пункту 9 Правила 31 своїх Правил процедури, GRECO просить голову української делегації надати звіт про прогрес у виконанні рекомендацій iv, vi, vii, x, xvii, xviii, xix, xxiii, xxv, xxvi, xxviii, xxix та xxx до 30 листопада 2025 року.
137. Насамкінець, GRECO запрошує владу України якнайшвидше дати дозвіл на публікацію звіту, перекласти його національною мовою та оприлюднити цей переклад.