



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

23 червня 2017 року

GrecoEval4Rep(2016)9-P3

## ЧЕТВЕРТИЙ РАУНД ОЦІНЮВАННЯ

Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів

## ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОЦІНКИ

## УКРАЇНА

Ухвалено на 76-му пленарному засіданні GRECO  
(Страсбург, 19-23 червня 2017 року)

## Четвертий раунд оцінювання

## ЗМІСТ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>РЕЗЮМЕ</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>I. ВСТУП ТА МЕТОДОЛОГІЯ</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>II. КОНТЕКСТ</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>III. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УСІХ СФЕРАХ, ЩО РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ У ЗВІТІ: ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ» ТА НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ</b> ..... | <b>11</b> |
| <b>IV. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ</b> .....  | <b>19</b> |
| Огляд парламентської системи .....  | 19        |
| Прозорість законодавчого процесу .....  | 20        |
| Заробітна плата та інші доходи .....  | 22        |
| Етичні принципи та правила поведінки .....  | 23        |
| Конфлікти інтересів .....   | 25        |
| Заборона або обмеження певних видів діяльності .....  | 26        |
| Подарунки .....   | 26        |
| Несумісність .....  | 26        |
| Контракти з державними органами .....   | 27        |
| Обмеження після припинення депутатської діяльності .....  | 27        |
| Зловживання конфіденційною інформацією та контакти з третіми сторонами .....  | 27        |
| Зловживання державними ресурсами .....  | 28        |
| Декларування майна, доходів, зобов'язань .....  | 28        |
| Контроль та здійснення заходів із забезпечення доброчесності .....  | 28        |
| Недоторканність .....   | 29        |
| Консультації, навчання та підвищення обізнаності .....  | 31        |
| <b>V. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД СУДДІВ</b> .....   | <b>32</b> |
| Огляд судової системи .....   | 32        |
| Суди .....  | 34        |
| Органи суддівського самоврядування .....  | 35        |
| Призначення, професійна діяльність та здійснення повноважень .....  | 37        |
| Розподіл справ та інші процесуальні питання .....   | 42        |
| Етичні принципи, правила поведінки та конфлікти інтересів .....   | 43        |
| Заборона або обмеження певних видів діяльності .....  | 44        |
| Заборона певних видів діяльності та роботи за сумісництвом, обмеження після припинення діяльності .....   | 44        |
| Відвід та відсторонення .....   | 45        |
| Подарунки .....   | 46        |
| Контакти із третіми особами, конфіденційна інформація .....   | 46        |
| Декларування майна, доходів, зобов'язань .....  | 47        |
| Контроль та здійснення заходів із забезпечення доброчесності .....  | 47        |
| Консультації, навчання та підвищення обізнаності .....  | 51        |
| <b>VI. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД ПРОКУРОРІВ</b> .....  | <b>53</b> |
| Огляд системи органів прокуратури .....   | 53        |
| Призначення, професійна діяльність та здійснення повноважень .....  | 57        |
| Розподіл справ та інші процесуальні питання .....   | 60        |
| Етичні принципи, правила поведінки та конфлікти інтересів .....   | 61        |
| Заборона або обмеження певних видів діяльності .....  | 62        |
| Заборона певних видів діяльності та роботи за сумісництвом, обмеження після припинення діяльності .....   | 62        |
| Відвід та відсторонення .....   | 63        |
| Подарунки .....   | 63        |
| Контакти із третіми особами, конфіденційна інформація .....   | 64        |
| Декларування майна, доходів, зобов'язань .....  | 64        |
| Контроль та здійснення заходів із забезпечення доброчесності .....  | 65        |
| Консультації, навчання та підвищення обізнаності .....  | 68        |

VII. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПОДАЛЬШІ КРОКИ .....70

## РЕЗЮМЕ

1. Проблема корупції була одним із каталізаторів Революції гідності (так званого "Євромайдану") в Україні, яка призвела до зміни уряду, втечі Президента та більшості його прибічників у лютому 2014 року. З того часу було започатковано низку важливих реформ у сфері боротьби з корупцією, зокрема було ухвалено так званий «антикорупційний пакет» законодавства, у тому числі Антикорупційну стратегію на 2014-2017 роки та План дій до неї. У результаті цього були створені Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) та Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (Агентство з розшуку/повернення активів, АРПА). В Україні існує коаліція сил, які вимагають проведення реформ. До неї входять представники міжнародної спільноти, але найголовніше – члени громадянського суспільства, журналісти та неурядові організації. Громадськість має дуже високі очікування від цих реформ. Але останні дослідження та опитування свідчать про збереження дуже поширеного уявлення про те, що корупція є глибоко вкоріненою, і що корупція в особливо великих масштабах залишається найбільш гострою проблемою. Окрім цього, зберігається низький рівень довіри громадськості до судової системи та політиків.

2. У тому, що стосується конкретних питань, які охоплює цей звіт, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) відіграє ключову роль у реалізації основних положень законодавства із запобігання корупції в Україні, тобто Закону «Про запобігання корупції». Цей Закон застосовується до усіх категорій державних службовців, у тому числі до народних депутатів, суддів і прокурорів. У ньому встановлено відносно докладні положення щодо конфлікту інтересів та забезпечення доброчесності, у тому числі у контексті професійних обмежень, подарунків, професійної етики та декларування статків. Враховуючи, що суб'єктами декларування статків є приблизно один мільйон державних службовців, очевидно, що саме на НАЗК покладено основну відповідальність за забезпечення справедливості та ефективності системи електронного декларування. Також НАЗК відіграє ключову роль у наданні конкретних інструкцій та порад щодо відповідних правил запобігання корупції та їх обґрунтування, а також у сприянні самоврядуванню та дотриманню вимог із запобігання корупції у різних областях державної служби. У зв'язку з цим забезпечення реальної незалежності НАЗК, як на папері, так і на практиці, а також засобів і ресурсів для цього має стати першочерговим завданням. Так само важливо забезпечити, щоб режим притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення правил електронного декларування майна ефективно підсилювали один одного не лише в законі, але й на практиці. Відповідно, НАЗК та НАБУ мають співпрацювати в оперативний та конструктивний спосіб.

3. У тому, що стосується народних депутатів, було вжито позитивних заходів для зміцнення прозорості та підвищення громадської обізнаності про роботу Верховної Ради України: у 2015 році було прийнято План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту, розпочато роботу з підготовки та ухвалення стратегії електронного парламенту та комунікаційної стратегії. Комітет ВРУ з питань запобігання і протидії корупції є особливо прозорим та проактивним у реалізації своїх важливих законотворчих, дорадчих та контрольних повноважень в антикорупційній сфері. Водночас, необхідно вжити більше заходів для забезпечення прозорості процесу розробки законодавства та належного громадського обговорення законопроектів, зокрема необхідно ухвалити конкретні положення, які будуть регулювати відносини між народними депутатами, лобістами та іншими третіми сторонами, що намагаються вплинути на законотворчий процес. Окрім цього, нині немає комплексних положень про парламентську етику і кодекс поведінки, принципи доброчесності парламентарів, забезпечення належної діяльності, систему контролю, консультацій і підготовки, а також про механізми підзвітності. Для народних депутатів питання про бізнес-інтереси та незалежність є дуже актуальним: скорочення впливу корисливих інтересів залишається основною проблемою у сфері законодавчої роботи. Нарешті, одне з головних громадських критичних зауважень щодо законодавчої влади відноситься до зловживання депутатською недоторканністю, у тому числі в контексті корупційних дій.

4. Повертаючись до суддів та прокурорів, після Революції гідності було ініційовано значні реформи за підтримки міжнародної спільноти, у тому числі Ради Європи. Зокрема, у 2014 році було ухвалено новий Закон України «Про прокуратуру», у вересні 2016 року набрала чинності

нова редакція Закону України «Про судоустрій та статус суддів» у рамках конституційної реформи, а у січні 2017 року в силу вступив Закон України «Про Вищу раду правосуддя». Нове законодавство містить чимало позитивних моментів, таких як призначення суддів за поданням Вищої ради правосуддя, скасування положення про те, що спочатку судді призначаються на п'ятирічний строк, розширення повноважень Вищої ради правосуддя, запровадження трирівневої судової системи із зміцненим та об'єднаним Верховним Судом, обмеження недоторканності суддів, а також суттєве зменшення повноважень прокуратури, які до цього були занадто широкими. Основним завданням нині є забезпечення належної реалізації цих законів.

5. Органам влади слід продовжити процес реформ, спрямований на зміцнення незалежності судової системи і прокуратури та на їх захист від надмірного політичного впливу, а також продемонструвати реальну готовність до змін. Для цього необхідно, зокрема, щоб нові органи самоврядування в обох системах діяли незалежно і спрямовувалися на реформи, а нещодавно створені антикорупційні органи, а саме: НАБУ та САП, мали достатньо ресурсів і засобів для виконання своїх функцій. Рекомендується посилити незалежність САП та переглянути положення про призначення та звільнення з посади Генерального прокурора, щоб зробити цей процес менш політизованим. Окрім цього, необхідно внести зміни до законодавства в декількох окремих сферах, наприклад, щодо регулярної оцінки роботи суддів і прокурорів, розподілу справ, відсторонення від посад та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Нарешті, вкрай важливо, щоб судді та прокурори проходили спеціалізовану регулярну підготовку та мали практичні посібники з питань професійної етики і доброчесності, запобігання конфлікту інтересів і корупції.

6. Незважаючи на довгий список питань, які повинні бути вирішені, слід наголосити, що Україна вже почала процес реформування, який видається перспективним та підтримується міжнародною спільнотою. Водночас, як здається, має місце високий рівень спротиву змінам з боку великої кількості представників усталеної системи. Реформи можуть бути успішними лише тоді, коли до них ставляться серйозно, коли для їх здійснення є потужна політична воля, і їхнє практичне виконання є належним. Також очевидно, що протидія корупції має стати одним з основних завдань українського суспільства, цю проблему не можна вирішити лише шляхом ухвалення потрібного законодавства. Звіт GRECO за результатами оцінювання слід розглядати у більш широкому контексті як внесок до руху у сторону сучасної ефективної демократії, де обрані представники та державні службовці заслуговують на довіру своїх громадян.

## **I. ВСТУП ТА МЕТОДОЛОГІЯ**

7. Україна приєдналася до GRECO у січні 2006 року. З того часу GRECO було проведено спільні перший і другий (у листопаді 2006 р.) та третій (у квітні 2011 р.) раунди оцінювання України. Було підготовлено відповідні звіти за результатами оцінювання, а також звіти про виконання рекомендацій. Вони доступні на веб-сторінці GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

8. Поточний четвертий раунд оцінювання GRECO, що триває з 1 січня 2012 року, присвячено питанням «запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів». Обравши цю тему, GRECO освоєє нову сферу та підкреслює багатогалузевий характер свого мандату. Водночас, ця тема тісно пов'язана із попередньою роботою GRECO, а саме: першим раундом оцінювання, протягом якого основну увагу було зосереджено на питаннях незалежності судової гілки влади; другим раундом, який було присвячено питанням державного управління; та третім раундом, який стосувався запобігання корупції у контексті фінансування політичних партій.

9. У рамках четвертого раунду оцінювання увага зосереджується на однакових пріоритетних питаннях по відношенню до всіх осіб/функцій, а саме:

- етичні принципи, кодекси поведінки та конфлікти інтересів;
- заборона або обмеження певних видів діяльності;
- декларування майна, доходів, зобов'язань;
- застосування відповідних правил;
- рівень обізнаності.

10. У тому, що стосується законодавчих органів, оцінку було присвячено депутатам національних парламентів, у тому числі всіх палат парламентів незалежно від того, призначаються вони на посади чи обираються. У тому, що стосується суддів та інших сторін досудового і судового процесу, оцінку було присвячено прокурорам та суддям (професійним та непрофесійним суддям) незалежно від виду судів, в яких вони працюють, які підпадають під дію національного законодавства.

11. Під час підготовки цього звіту GRECO користувалася відповідями на опитувальник (GrecoEval4(2016)9), наданими представниками України, а також іншими даними, у тому числі інформацією від громадянського суспільства. Окрім цього, група експертів GRECO здійснила візит до України 12-16 грудня 2016 року. До складу групи експертів входили пан Владімір ГЕОРГІЄВ, державний радник, Секретаріат Державної комісії з питань запобігання корупції (Колишня Югославська Республіка Македонія), пан Райнер ГОРНУНГ, заступник головного прокурора, прокуратура району Леррах (Німеччина), пан Дуро Сесса, суддя, Верховний Суд (Хорватія) та пані Марія ТУОКІЛА, радник Комітету з юридичних питань, Парламент (Фінляндія). Підтримку в роботі групи експертів надали пан Роман ШЛАПАК, пан Міхаель ЯНССЕН та пані Лаура Санц-ЛЕВІА із Секретаріату GRECO.

12. Група експертів GRECO провела інтерв'ю з представниками Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, народними депутатами та співробітниками Апарату Верховної Ради України, суддями та прокурорами різних інстанцій/рівнів, представниками Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Ради суддів, Національної школи суддів та Національної академії прокуратури. Група експертів GRECO також поспілкувалася з представниками Асоціації суддів України, громадськими організаціями (Антикорупційний штаб, Науково-освітній центр протидії корупції, Центр політичних і правових реформ, рух «Чесно», Громадський люстраційний комітет, Центр «Ейдос», Інститут розвитку регіональної преси, Transparency International) та зі співробітниками Представництва ЄС в Україні, Консультативної місії ЄС в Україні, МВФ, ОЕСР, ОБСЄ, проекту "Edge", ПРООН, USAID та посольства США в Україні.

13. Основна мета цього звіту – надати оцінку ефективності заходів, які було вжито органами влади України для запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів і для забезпечення їхньої доброчесності на папері та на практиці. У звіті міститься критичний аналіз ситуації в Україні, який висвітлює вжиті заходи і досягнуті результати, а також виявляє можливі недоліки і пропонує рекомендації щодо подальшого вдосконалення. Відповідно до практики

GRECO, рекомендації надаються органам влади України, які мають визначити органи/установи, що відповідатимуть за вжиття необхідних заходів. Україна має відзвітуватися про вжиття заходів для виконання цих рекомендацій через 18 місяців після ухвалення цього звіту.

## II. КОНТЕКСТ

14. Проблема корупції була одним із каталізаторів Революції гідності (так званого "Євромайдану") в Україні. Кульмінацією цього тримісячного громадського протесту стала зміна уряду, втеча Президента та більшості його прибічників у лютому 2014 року. З того часу Україна має нових Президента, уряд і парламент, які реформують політичну та економічну системи країни і таким чином намагаються виконати вимоги Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС).

15. Непросте політичне середовище України тривалий час ускладнювало проведення необхідних реформ. Зважаючи на це, діючи влада України нещодавно зробила кілька важливих законодавчих кроків для подолання корупції. Під час попередніх раундів оцінювання GRECO надала Україні велику кількість рекомендацій. Багато з них вимагали проведення фундаментальних реформ, зокрема конституційних, законодавчих, організаційних та політичних змін. У своїх нещодавніх звітах про хід виконання рекомендацій (2015 р.) GRECO відзначила, що Україна дійсно почала належним чином працювати над більшістю з них. Проте GRECO підкреслила, що тепер важливо забезпечити їх належне виконання<sup>1</sup>.

16. Ухвалення так званого пакету антикорупційних законів у жовтні 2014 року стало важливим відправним етапом, який проклав шлях для розробки Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та Плану дій, а також створення у 2016 р. спеціалізованих антикорупційних органів, а саме: Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (Агентство з розшуку/повернення активів, АРПА). Для надійної та ефективної боротьби з корупцією необхідна повна незалежність цих спеціалізованих інституцій від політичного втручання, висока професійна компетентність і належні матеріальні ресурси.

17. Пакет антикорупційних законів також передбачає внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», Цивільного кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Господарського кодексу, Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», Закону України «Про запобігання корупції», Закону України «Про державну службу» та Кримінального процесуального кодексу України. Зокрема, було досягнуто значного поступу у криміналізації корупційної діяльності за Кримінальним кодексом (на відміну від визначення цих питань як адміністративні правопорушення), визнанні відповідальності юридичних осіб за корупцію, процедурах конфіскації та експропріації, доступі до інформації, проведенні державних закупівель<sup>2</sup> тощо. Важливо також реформувати такі сфери, як адміністративні процедури, державна служба та правосуддя.

18. Існує коаліція сил, які вимагають проведення реформ в Україні. До неї входять представники міжнародної спільноти, а також, що найголовніше, члени громадянського суспільства, журналісти та неурядові організації. Як уже було зазначено, тиск з боку ЄС допоміг забезпечити ухвалення пакету критично необхідного нового законодавства. У лютому 2017 року ЄС у співпраці з Данією розпочали нову програму для подолання корупції в Україні. Бюджет цієї трирічної антикорупційної ініціативи становить 16 млн. євро. Вона складається з чотирьох компонентів: розбудова та розвиток інституцій для боротьби з корупцією; посилення парламентського контролю; робота з місцевими органами влади; підтримка громадських організацій і журналістів-розслідувачів. Подібний підхід закріплений і в [Плані дій Ради Європи для України \(2015-2017\)](#), який передбачає заходи для посилення потенціалу української влади запобігати корупції та розвитку інституційної спроможності правоохоронних органів проводити розслідування та притягувати до кримінальної відповідальності винних у вчиненні корупційних злочинів, а також для посилення поточних заходів, наприклад, щодо навчання з питань відповідальності юридичних осіб за корупційні злочини, посилення системи декларування активів, заснування прозорих і відповідальних інституцій тощо. [Резолюція 2145 \(2017\)](#)

<sup>1</sup> [Спільні перший і другий раунди оцінювання, п'ятий додаток до звіту про виконання рекомендацій Україною \(липень 2015 р.\). Третій раунд оцінювання, другий звіт про виконання рекомендацій Україною \(грудень 2015 р.\)](#)

<sup>2</sup> Українська електронна система публічних закупівель ProZorro отримала міжнародну премію в сфері закупівель World Procurement Award у травні 2016 р.



[Парламентської асамблеї Ради Європи \(ПАРЄ\) "Функціонування демократичних інститутів в Україні"](#) відзначає розпочату амбіційну антикорупційну реформу, але також зазначає, що її реалізація є надто повільною. Документ закликає вжити подальших заходів у чотирьох різних сферах, а саме: проводити моніторинг системи електронного декларування, забезпечити роботу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, створити спеціалізований антикорупційний суд і, нарешті, здійснити реформу державної служби.

19. Із розробкою всіх цих реформ, очікування громадськості щодо їхнього реального впровадження є дуже високими. Натомість, рівень громадської довіри до основних державних інституцій у контексті корупції практично не зріс порівняно з відповідними показниками доєвромайданівського періоду. Опитування, проведене Національним демократичним інститутом (НДІ в Україні), показало, що корупція посідає четверте місце у переліку ключових проблем (на першому місці – підвищення цін, на другому – конфлікт у східній Україні, на третьому – безробіття), а антикорупційна реформа є найбільшим пріоритетом для національної політики, у той час як судова реформа отримала четверте місце у переліку пріоритетів. Transparency International (TI) у своєму [звіті щодо населення і корупції у країнах Європи та Центральної Азії \(2016 рік\)](#) зазначає, що 70% українців не відчують зниження рівня корупції після Євромайдану; на їхню думку, державні службовці (65%), народні депутати (64%), працівники податкових служб (62%), судді (61%), Президент і Прем'єр-міністр (60%) є найбільш схильними до корупції. Україна посідає 131-шу позицію (серед 176 країн, де показник «1» означає «найменш корумпована країна») в Індексі сприйняття корупції TI 2016 року.

20. Що стосується певних категорій осіб, які розглядаються у цьому звіті, рівень громадської підтримки парламенту (Верховної Ради) в Україні традиційно був низьким. У дослідженні 2015 року Київського міжнародного інституту соціології респонденти назвали Верховну Раду найбільш корумпованою політичною установою в державі; для 60,6% респондентів ВРУ є центром корупції<sup>3</sup>.

21. Для євромайданівських протестувальників однією з найважливіших була судова реформа. Більшість (94%) респондентів назвали корумпованість суддів основним фактором, який підриває довіру до судової системи. Серед інших факторів були також названі залежність суддів від політиків (81%) та олігархів (80%); вирішення судових справ за гроші (77%); та взаємне прикриття у системі правосуддя (73%)<sup>4</sup>. Дослідження, яке у травні-червні 2016 року проводила компанія «GfK Україна» у рамках проекту USAID «Справедливе правосуддя», свідчить про надзвичайно низький рівень довіри до судової влади (10% респондентів) та органів прокуратури (11%)<sup>5</sup>. Відповідно до дослідження компанії Dragon Capital та Європейської бізнес асоціації, здійсненого у вересні 2016 року, міжнародні інвестори вважають, що найбільшими перепонами для інвестування в Україну є масова корупція (середній показник – 8,5 балів із 10 можливих) та недостатня довіра до судової системи (7,5 балів). Найбільш позитивними кроками, які має зробити українська влада для залучення міжнародних інвестицій, на думку інвесторів, є перезавантаження судової системи за рахунок люстрації її діючих представників і залучення нових суддів (середній показник – 7,6 балів із 10 можливих), а також притягнення до відповідальності багатьох високопосадовців і суддів за корупцію (7,4 балів)<sup>6</sup>.

22. Незважаючи на початок антикорупційної реформи, досі поширеним є враження, що корупція надто глибоко проникла в усі сфери, випадки корупції особливо великого масштабу не ефективно вирішуються, а притягнення до відповідальності високопосадовців є постійно безуспішним. Тому відсутня практика успішних справ із відповідними засудженнями. З іншого боку, дослідження також показують, що населення часто дає невеликі хабарі для пришвидшення вирішення власних питань. Наприклад, за результатами нещодавнього

<sup>3</sup> [«Стан корупції в Україні», дослідження Київського міжнародного інституту соціології, 2015 р.](#)

<sup>4</sup> [Опитування громадської думки, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з Центром Разумкова у грудні 2014 р.](#)

<sup>5</sup> [«Всеукраїнське опитування громадян щодо демократичних, економічних та правових реформ в Україні, в т.ч. щодо впровадження Закону України «Про очищення влади».](#)

<sup>6</sup> Опитування було проведене за спільною ініціативою інвестиційного банку Dragon Capital і Європейської бізнес асоціації (ЄБА) з аналітичною підтримкою Центру економічної стратегії з 25 серпня до 2 вересня 2016 р. В опитуванні взяли участь 102 респонденти, у тому числі клієнти Dragon Capital та іноземні інвестори-члени ЄБА (у тому числі портфельні та прямі інвестори, які вже мають інвестиції, і ті, хто планують інвестувати в Україну). Опитування здійснювалось шляхом проведення онлайн-інтерв'ю.

опитування, проведеного в рамках дослідження Centre for Insights Poll у 2016 році, більше 25% респондентів визнали, що надавали послугу, подарунок або хабар державному службовцю для вирішення власного питання<sup>7</sup>. Як побутова, так і масштабна корупція є рівною мірою шкідливими для прав людини та впевненості в силі демократії, влади і верховенства права. Очевидно, що боротьба з корупцією має бути повністю інтегрована в українське суспільство і не може зводитись лише до наявності норм. GRECO сподівається, що рекомендації, які містяться у цьому звіті, допоможуть Україні досягти цієї мети.

---

<sup>7</sup> [Опитування громадської думки жителів України, проведене Center for Insights у травні-червні 2016 р.](#)

### **ІІІ. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УСІХ СФЕРАХ, ЩО РОЗГЛЯДАЮТЬСЯ У ЗВІТІ: ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ» ТА НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

23. Що стосується конкретних сфер, оцінка яких дається у цьому звіті, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) відіграє ключову роль в імплементації основного законодавчого акту у сфері попередження корупції в Україні, а саме: Закону України «Про запобігання корупції». Цей Закон застосовується до усіх категорій державних службовців, у тому числі до народних депутатів, суддів і прокурорів. Закон містить достатньо детальні положення щодо конфлікту інтересів та таких пов'язаних питань, як професійні обмеження, подарунки та декларування активів.

24. Відповідно до Закону, НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом та повноваженнями. НАЗК відповідальне перед Верховною Радою України та підконтрольне їй, а також підзвітне Кабінету Міністрів України. Група експертів GRECO попросила надати роз'яснення положення Закону про «підконтрольність» НАЗК парламенту та його підзвітність уряду, оскільки подібне формулювання більше викликає сумніви, ніж гарантує незалежність і підзвітність НАЗК. У відповідь на свою думку щодо невдалого формулювання група експертів GRECO отримала роз'яснення, що, незважаючи на озвучені недоліки, «парламентський контроль» передбачає лише обов'язок НАЗК надавати Верховній Раді України звіти про свою роботу, які парламент потім обговорює без особливих наслідків. На думку групи експертів GRECO, із розвитком законодавства та можливими змінами до нього у майбутньому було би краще, якби його формулювання не викликали сумнівів. Зокрема це стосується звітності та цілей публічної відповідальності НАЗК перед парламентом, які не повинні тлумачитись як реальний контроль Верховної Ради України над Агентством (оскільки це суперечитиме реальній незалежності НАЗК).

25. Громадський контроль за діяльністю Національного агентства забезпечується через Громадську раду при Агентстві. Використання коштів НАЗК регулюється Рахунковою палатою. Незалежний статус НАЗК визначений законом: керівництво Агентства (п'ять членів) обирається через спеціальну процедуру конкурсною комісією, яка формується для кожного конкретного випадку окремо. Комісія складається з восьми членів, які призначаються Верховною Радою України (одна особа), Президентом України (одна особа), Кабінетом Міністрів України (одна особа), спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби (одна особа) та громадськими об'єднаннями (чотири особи). На основі рекомендацій конкурсної комісії Кабінет Міністрів України призначає членів НАЗК на чотирирічний період. Одна й та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки підряд. Члени НАЗК отримують заробітну платню. НАЗК має власний бюджет.

26. У першу чергу група експертів GRECO бажає підкреслити важливість створення НАЗК і потенціал цієї інституції для сприяння реалізації антикорупційних ініціатив у країні. Історія виникнення НАЗК не була простою. Законодавство про створення Агентства було ухвалене у 2014 році, проте працювати орган почав лише у 2016 році. Тому НАЗК є дуже новим органом, якому треба напрацювати потенціал, досвід і впевненість у ході своєї роботи. Група експертів GRECO отримала інформацію про деякі проблемні моменти в роботі НАЗК, які проявилися за поки що незначний період діяльності Агентства. Ці проблемні моменти будуть проаналізовані докладніше нижче. Проте слід підкреслити, що цей аналіз має на меті не поставити під сумнів важливу роль НАЗК у сфері боротьби з корупцією, а сприяти впровадженню необхідних удосконалень і налагодження роботи всієї системи.

27. По-перше, під час безпосереднього візиту до НАЗК група експертів GRECO почула численні побоювання про тогочасну роль структур НАЗК, які відповідають за прийняття рішень. Першим очевидним викликом є часте блокування та унеможливлення проведення голосування. Власне, під час згаданого візиту п'ятий член Агентства досі не був призначений після відставки особи, яка посідала цю посаду раніше. Рішення НАЗК приймаються більшістю голосів (тобто необхідні голоси принаймні трьох із п'яти членів). У випадку наявності лише чотирьох членів процедура є фактично заблокованою, адже найчастіше їхні голоси розділяються порівну. Також критикувалися прозорість і об'єктивність процедури відбору членів НАЗК, що зумовлено відсутністю чіткої регламентації роботи конкурсної комісії.

28. По-друге, громадська недовіра також стосувалася процедури НАЗК щодо перевірки способу життя посадовців. Питання виникали щодо можливих зловживань подібними перевітками з метою політичного тиску, зокрема, через нестачу чітко визначеної та оприлюдненої методології проведення цього виняткового типу перевірок. На думку групи експертів GRECO, з огляду на виняткову роль, яку відіграє НАЗК у реалізації політики попередження корупції, навіть незначне припущення про політичну заангажованість Агентства має серйозний негативний вплив на ставлення громадян до всієї антикорупційної системи. Для забезпечення ефективної роботи НАЗК повинне бути та повинне сприйматися як інституція, незалежна від будь-якого політичного втручання як на папері, так і на практиці. Та навіть більше за питання сприйняття Агентства групу експертів GRECO турбує той факт, що НАЗК не надає громадськості всебічне обґрунтування своїх рішень.

29. По-третє, громадськість також піднімала питання щодо проактивності НАЗК і затягуванні внутрішніх процедур Агентства, від яких залежить дієвість його багатосторонньої діяльності. Як буде пояснено далі, ці питання стали особливо явними у ситуації з системою електронного декларування. Частково ця проблема пояснюється процедурою вступу в силу рішень НАЗК: для набуття чинності їм потрібне попереднє затвердження Міністерством юстиції (що, на думку деяких респондентів, деякою мірою знижує рівень незалежності НАЗК від органів виконавчої влади).

30. По-четверте, хоча принципу незалежності НАЗК приділено багато уваги де-юре, більшість респондентів зазначають, що на практиці не вистачає чітких механізмів забезпечення контролю за прозорістю і підзвітністю НАЗК. У квітні 2017 року, відвідавши Агентство, група народних депутатів зареєструвала законопроект з конкретними пропозиціями щодо зміни процедури діяльності НАЗК і контролю за нею<sup>8</sup>. Передбачається, що цей законопроект позитивно вплине на професіоналізм і відповідальність НАЗК, а також посилить незалежність Агентства. Серед іншого, законопроект стосується складу та процедури роботи спеціальної конкурсної комісії з призначення членів НАЗК, прийняття внутрішніх регуляторних актів Агентства, оцінки ефективності роботи НАЗК комітетом з оцінювання (який включає як представників влади, так і членів громадянського суспільства). Запропонований законопроект також містить чіткі вимоги щодо публічності роботи НАЗК, наприклад, обов'язкова публікація на офіційному веб-сайті постанов і протоколів засідань Агентства, визначений перелік вимог до щорічних звітів НАЗК про його роботу, в яких повинна бути загальна інформація про діяльність Агентства, про розслідування корупційних злочинів і про результати розгляду судових позовів, поданих НАЗК.

31. На думку групи експертів GRECO та виходячи з ряду висвітлених вище позицій, діючі процедури формування та діяльності НАЗК точно можна вдосконалити за рахунок внесення певних змін. Це завдання є вкрай важливим, адже воно безпосередньо впливає на ефективність і незалежність системи із запобігання корупції, яка аналізується у рамках четвертого раунду оцінювання. Тому **GRECO рекомендує (i) розробити необхідні заходи, зокрема регуляторного характеру, для посилення незалежності та неупередженості структур Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), які відповідають за прийняття рішень; і (ii) сформулювати детальні, чіткі та об'єктивні правила роботи НАЗК, зокрема у сфері проведення розслідувань, щоб на практиці повністю забезпечити прозорість і підзвітність роботи НАЗК.**

32. Наразі найбільше незадоволення стосовно діяльності (а радше бездіяльності) НАЗК стосується повноважень Агентства щодо контролю за декларуванням активів. Хоча система декларування активів не є новою для України, рівень і характер відкритості, забезпечені новим режимом, є справді безпрецедентними. Ключовим у цьому контексті став Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011 року з відповідними змінами, який надав публічний доступ до низки баз даних державних органів. Серед таких баз були ті, де зберігалися декларації активів державних службовців, а також державні реєстри майнових прав (інформація щодо земельного кадастру, прав на нерухомість, реєстрації прав на транспортні засоби). Під час візиту групи експертів різні респонденти висловлювали багато сподівань на поточні реформи, які були ініційовані, зокрема, активними представниками громадськості та міжнародної спільноти. Слід

<sup>8</sup> Законопроект №6387, зареєстрований у Верховній Раді України 14 квітня 2017 р.

зазначити, що введення реально діючої системи електронного декларування майна було необхідною передумовою для надання українцям безвізового режиму для поїздок до Європейського Союзу, а також для отримання фінансової допомоги від Міжнародного валютного фонду (МВФ), Світового банку та ЄС. Умови електронного декларування майна є доволі всебічними. Вони передбачають подання декларацій в електронній формі та доступ громадськості до них (деякі категорії інформації, такі як адреса, ідентифікаційні дані та інша особиста інформація, не доступні громадськості з міркувань приватності та безпеки)<sup>9</sup>.

33. Діюча влада постійно наголошувала на своєму бажанні запровадити систему електронного декларування. Тим не менш, від самого початку перепони та ворожість супроводжували запровадження електронного декларування, яке згодом призупинилось. Початково систему планували запустити у серпні 2016 року, проте офіційний запуск був відкладений у зв'язку з незавершеністю деяких перевірок системи на безпеку. На практиці це означало, що випадки декларування помилкової або неправдивої інформації не можна буде оскаржити. Тривалі технічні проблеми завдали значного клопоту державним службовцям, які постійно жалілися на збої у роботі системи та труднощі із введенням інформації із наближенням граничного терміну подання декларацій. Останній подібний інцидент відбувся у березні 2017 року, в результаті чого Прем'єр-міністр закликав членів НАЗК узяти на себе політичну відповідальність за неспроможність системи е-декларування та піти у відставку.

34. До парламенту було подано декілька законопроектів, метою яких є спотворення реформи або ж максимальне її відтермінування. Під час візиту групи експертів GRECO Конституційний суд України отримав подання від 48 народних депутатів України, в якому оспорується кілька основних аспектів системи електронного декларування щодо поводження з персональними даними (наприклад, обов'язок декларувати активи членів родини, коштовне рухоме майно, готівку, фінансові зобов'язання, значні зміни, що стосуються активів, активи, що належать третім сторонам). Конституційне подання також оспорує деякі інституційні питання (доступ НАЗК до реєстрів інших органів, повноваження НАЗК перевіряти правильність заповнення форм і моніторити спосіб життя декларантів). Після свого візиту до України група експертів GRECO була найбільш занепокоєна тим, що Верховна Рада України зобов'язала представників антикорупційних неурядових організацій також декларувати свої статки згідно внесених у березні 2017 року змін до статті 3 Закону «Про запобігання корупції», які вступають у силу в 2018 році<sup>10</sup>. Група експертів розділяє занепокоєння інших міжнародних організацій і донорів щодо дискримінаційної характеру цього зобов'язання та його спрямованості саме на антикорупційних активістів із метою їх залякування. Група експертів закликає українську владу переглянути свою позицію з цього питання. Здається, що Президент України оголосив про створення спеціальної робочої групи, яка має включати і представників громадянського суспільства, для перегляду і вирішення цього питання. На тверде переконання групи експертів GRECO, у цьому процесі необхідно досягнути справедливого балансу між прозорістю та пропорційністю.

**Таблиця об'єктів та порогів декларування**

| Категорія  | Обов'язок задекларувати                                     | Пороги декларування            |
|--|---|--------------------------------|
| Нерухоме майно (на праві приватної власності, включаючи спільну власність, на праві володіння, або знаходяться в оренді чи на іншому праві користування) | ✓<br>(належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї*) | Декларуються у повному розмірі |

<sup>9</sup> Положення Закону «Про запобігання корупції» щодо фінансового контролю декларацій були проаналізовані в Експертному висновку Ради Європи (на запит Верховної Ради України). Рамкова програма співробітництва (РПС) Ради Європи і Європейського Союзу. Проект РПС «Боротьба з корупцією в Україні». ECCU-PCF-UA-7/2016.

<sup>10</sup> Перший варіант запропонованих змін закріплював виняток з обов'язку подавати електронні декларації для військових, які відбувають службу за контрактом, і мобілізованих військових. Слід зазначити, що причиною введення такого винятку були технічні обмеження, які не дозволяли військовим подати декларації вчасно, а то й узагалі (нестача комп'ютерного обладнання у місцях їхньої дислокації, обмежений доступ до мережі Інтернет, необхідність бути присутнім/присутньою особисто для деяких підготовчих кроків, наприклад, для подання заявки на отримання електронного підпису). Запропонований законопроект був змінений під час його обговорення у парламенті. Зокрема, була додана спеціальна вимога для співробітників антикорупційних неурядових організацій заповнювати електронні декларації так само, як це мають робити державні службовці.

|  |  |  |
|--|--|--|
| Рухоме майно (на праві приватної власності, включаючи спільну власність, на праві володіння, або знаходяться в оренді чи на іншому праві користування) | ✓<br>(належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї) | Декларується, якщо вартість перевищує 50 прожиткових мінімумів   |
| Комерційні інтереси (акції, облігації, корпоративні права, діяльність фізичної особи підприємця)   | ✓<br>(належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї) | Декларуються у повному розмірі   |
| Нематеріальні активи, у тому числі об'єкти інтелектуальної власності   | ✓<br>(належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї) | Декларуються у повному розмірі   |
| Отримані доходи (заробітна плата, гонорари, дивіденди, роялті, пенсія тощо)  | ✓  | Декларуються у повному розмірі   |
| Подарунки  | ✓  | Індивідуальний подарунок, якщо вартість перевищує один прожитковий мінімум; у випадку кількох подарунків від однієї особи/організації, якщо сукупна вартість перевищує два прожиткові мінімуми |
| Грошові активи (готівкові кошти, кошти, позичені третім особам, тощо)  | ✓  | Якщо вартість перевищує 50 прожиткових мінімумів   |
| Фінансові зобов'язання, кредити та інші фінансові операції   | ✓  | Якщо розмір зобов'язання перевищує 50 прожиткових мінімумів. Якщо розмір не перевищує 50 прожиткових мінімумів, зазначається лише загальний розмір такого фінансового зобов'язання.            |
| Посада чи робота за сумісництвом   | ✓  | Декларується у повному розмірі   |
| Участь у керівних, наглядових органах неприбуткових організацій (громадських об'єднань, благодійних організацій, професійних об'єднань тощо)           | ✓  | Декларується у повному розмірі   |
| Нефінансові інтереси   |  |  |

\*Примітка: Якщо член сім'ї суб'єкту декларування відмовляється надати необхідну інформацію, декларант повинен зазначити про це, а також всю відому йому/їй інформацію про такого члена сім'ї в декларації.

35. У вересні 2016 року був запущений сертифікований електронний реєстр. Електронне декларування є обов'язковим для всіх державних службовців, керівників державних і комунальних підприємств, а також для осіб, робота яких фінансується з державного бюджету. До перерахованих категорій входять особи, яким присвячений цей звіт: народні депутати, судді та прокурори. Згадані особи зобов'язані заповнювати декларацію під час зайняття своєї посади щорічно, до 1 квітня кожного року, а також протягом одного року після звільнення. На момент візиту групи експертів GRECO до України НАЗК отримало 105 тис. декларацій (це була так звана «перша хвиля» декларацій, які підлягали обов'язковій перевірці). Ця кількість виявилася неочікувано високою, оскільки передбачалося, що надійде лише 1 500 декларацій. Очікується, що на середину 2017 року НАЗК матиме близько 1 млн. декларацій (так звана «друга хвиля» декларацій, які перевірятимуться вибірково). Знов-таки, на думку групи експертів GRECO, з огляду на розвиток антикорупційного законодавства, слід працювати над подальшим вдосконаленням системи. Наприклад, деякі співрозмовники вказували на невиправдані винятки з вимоги Закону розкривати інформацію про статки для працівників Служби безпеки України, хоча населення пов'язує цю установу з корупційними ризиками. Вважається, що працівники СБУ підпадають під спеціальний режим внутрішнього характеру, проте на сьогодні він досі не був розроблений. За інформацією, наданою групі експертів GRECO, таке тлумачення Закону є доволі обмеженим (і сумнівним). Воно звільняє від розкриття інформації осіб, які входять до складу органів, що проводять оперативно-розшукову або розвідувальну чи контррозвідувальну

діяльність, та робота яких у зазначених структурах становить державну таємницю (п.1 ст.59 Закону «Про запобігання корупції»).

36. Відповідно до Закону, НАЗК має провести повну перевірку декларацій упродовж 90 днів з моменту їх подання. Зокрема, Агентство має перевірити достовірність задекларованих відомостей, точність оцінки задекларованих активів, а також наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення (так званий «моніторинг способу життя»). Якщо за результатами повної перевірки декларації у ній виявлені недостовірні відомості, НАЗК письмово повідомляє про це керівника державного органу, в якому працює відповідний декларант, та інші спеціалізовані органи у сфері протидії корупції. НАЗК має право доступу до інформаційних баз інших державних органів (наприклад, податкових органів, державного реєстру речових прав на нерухоме майно тощо), якщо це необхідно для здійснення перевірки декларацій. Якщо НАЗК виявляє незначні порушення правил (неподання декларації активів упродовж встановленого строку), Агентство може самостійно накладати доволі значні штрафи у розмірі від 50 до 100 мінімальних зарплат (від 2 500 до 5 000 євро) залежно від тяжкості порушення, а також позбавити відповідну особу права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік. У більш серйозних випадках, зокрема у разі подання суб'єктом декларування завідомо неповних або недостовірних відомостей, за що передбачено покарання відповідно до ч.1. ст.366 Кримінального кодексу, або виявлення ознак незаконного збагачення, за що передбачено покарання відповідно до ч.2. ст.368 Кримінального кодексу, НАЗК передає відповідні справи до Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). У таких випадках передбачаються такі види кримінального покарання, як позбавлення волі, штрафи та/або позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

37. Моніторингова робота НАЗК, безсумнівно, має першочергову важливість для нормальної роботи системи електронного декларування. Як було описано вище, це пояснюється тим, що НАЗК є основною інституцією, яка перевіряє відповідну інформацію та може виявити невідповідності. Саме тому, на думку групи експертів GRECO, дуже важливо вжити заходів, які забезпечили б ефективну перевірку декларацій активів, як того вимагає Закон.

38. По-перше, необхідно зробити все можливе, щоб забезпечити відповідний підрозділ НАЗК кваліфікованим персоналом і належними матеріальними ресурсами. Саме тому набір персоналу (що мають статус держслужбовців) є постійним процесом: НАЗК повинно мати 311 співробітників, натомість зараз у штаті Агентства є лише 186 працівників (60% персоналу відповідно до штатного розпису)<sup>11</sup>. Передбачалося, що перевіркою декларацій буде займатися 56 осіб. Наразі ж у цю команду набрали лише 36 осіб. Також була інформація про матеріальні та технічні проблеми Агентства (зокрема, що стосується приміщення, обладнання, навіть нестачі або несправності офісних меблів, перебоїв електропостачання). На думку групи експертів GRECO, питання забезпеченості НАЗК персоналом слід розглядати у ширшому контексті технічних ресурсів Агентства, зокрема, в контексті розробки автоматизованих баз даних і необхідного програмного забезпечення для їхньої роботи. Група експертів GRECO відзначає, що з моменту заснування НАЗК набір працівників до Агентства здійснювався без затримок. На думку різних респондентів, проблемою НАЗК на сьогодні є не питання ресурсів, а нестача проактивності та чіткості у реалізації своїх функцій. Бюджет НАЗК на 2016 рік склав приблизно 828 тис. євро (із них 74% відведені на моніторинг фінансування партій).

39. По-друге, група експертів GRECO відзначає, що на момент її візиту НАЗК ще не було готове розпочати перевірку декларацій через нестачу відповідних внутрішніх регуляторних актів<sup>12</sup>. Цей момент був названий найбільш проблемним усіма респондентами. Більше того, пропозиція Програми розвитку ООН (ПРООН) надати програмне забезпечення, необхідне для початку автоматизованої перевірки електронних декларацій, не була прийнята НАЗК. Натомість Агентство обрало неавтоматизовану, ручну стратегію перевірок декларацій «першої хвили», а для розробки програмного забезпечення для автоматизованої перевірки вирішило провести тендер у майбутньому. Подібне рішення йде у розріз із принципом об'єктивної перевірки і може

<sup>11</sup> Після візиту до України група експертів GRECO дізналася, що конкурси на зайняття вакантних посад були завершені, і очікується, що НАЗК знайде кандидатів на всі вакансії у першому півріччі 2017 р.

<sup>12</sup> Після візиту до України група експертів GRECO дізналася, що Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, набув чинності 17 лютого 2017 р.

лише породити ще більше підозр щодо упередженості процесу. Очевидно, що використання технологій дозволило би краще порівняти зміну розміру активів і рівня доходів з часом. Це, у свою чергу, сприяло би більш ранньому виявленню потенційних відмінностей і невідповідностей. Група експертів GRECO чітко переконана, що задля того, щоб процес перевірки вважався прозорим, справедливим і збалансованим, чіткі критерії, строки та порядок перевірок мають бути закріплені у внутрішньому регуляторному акті. Треба також забезпечити наявність процедури оскарження рішень НАЗК про недостовірність інформації у деклараціях. Рішення НАЗК повинні бути повністю обґрунтованими та публічними. Відповідно до інформації, яку отримала група експертів GRECO, ці критерії поки що не враховані у роботі НАЗК (інші проблемні моменти розглянуті у п.29 вище).

40. Іншим важливим питанням є необхідність доступу НАЗК до інформаційних баз інших державних органів та реальна інтегруєбельність таких баз, зокрема забезпечення вимог захисту персональних даних. Робота над цим питанням зараз ведеться, проте вона ще не закінчена. Група експертів GRECO розуміє переваги створення нових спеціалізованих органів, особливо у контексті, коли попередні структури скомпроментували себе корупцією. Тим не менш, навіть у такій ситуації важливо забезпечити, щоб їхні мандати не перетиналися та щоб вони координували свою роботу ефективно та безперешкодно для виконання покладених на них завдань.

41. Група експертів GRECO була занепокоєна з приводу великої кількості критичних зауважень щодо неефективності та безвідповідальності НАЗК щодо цього особливо делікатного питання. Кілька співрозмовників також наголосили, що затримки були створені навмисно, і що незрозуміла політика НАЗК заважала фактичній ефективній роботі системи електронного декларування. Група експертів GRECO збита з пантелику дійсним станом речей і нездатністю НАЗК швидше врегулювати це питання. **GRECO рекомендує НАЗК вжити необхідних регуляторних, інституційних та операційних заходів для забезпечення належного контролю над існуючими вимогами до декларування активів. Такі заходи включають, але не обмежуються, ухвалення підзаконних актів, які дозволили б НАЗК здійснювати перевірки; затвердження неупередженої процедури моніторингу способу життя; безвідкладне введення автоматичних перевірок інформації і забезпечення взаємодії баз даних із дотриманням вимог захисту персональних даних; а також запровадження способів оскарження накладених санкцій.**

42. По-третє, слід зазначити, що Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), яке відповідає за запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами, має певні обов'язки у сфері імплементації системи декларування активів. Зокрема, НАБУ має слідчі функції та може накладати санкції у випадку виявлення підозрілої кримінальної діяльності, уникнення сплати податків або незаконного збагачення. З моменту свого створення у 2016 році НАБУ довів свою ефективність у сфері протидії корупції в Україні, про що свідчить кількість розпочатих НАБУ розслідувань. Існували тривожні тенденції щодо зменшення повноважень НАБУ; такі кроки можуть поставити під питання фактичну політичну волю стосовно подолання корупції не тільки на словах, а і на практиці. Дуже важливо, аби в подальшому НАБУ отримувало підтримку від українських органів державної влади та було захищеним від неналежного впливу чи тиску з метою продовження своєї роботи так само рішуче та ефективно, як це робилося до сьогоднішнього дня.

43. НАБУ також було досить активним у перевірці достовірності форм фінансової звітності, доступних онлайн для громадського обговорення. На час візиту групи експертів GRECO до України НАБУ вже зарекомендувало себе як доволі проактивна інституція щодо перевірки достовірності інформації в деклараціях, які знаходились у відкритому доступі онлайн. НАБУ відкрило 10 кримінальних проваджень, у деяких з яких фігурували народні депутати та судді. Відповідно до п.3 ст.17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», НАБУ має право отримати інформацію щодо декларацій. Тим не менш, НАЗК відмовилося надати НАБУ повний доступ до реєстру декларацій (зокрема до інформації, якої немає у публічному доступі, наприклад, персональних даних). Така відмова НАЗК викликає сумніви щодо бажання Агентства гармонійно співпрацювати зі своїм профільним партнером у виконанні Закону. Слід наголосити,



що одним із завдань Закону «Про запобігання корупції» є співпраця між НАЗК і НАБУ для кращого виконання своїх функцій і підвищення ефективності їхньої роботи.

44. Після візиту група експертів GRECO дізналася про те, що 13 січня 2017 року НАБУ і НАЗК підписали Меморандум про співпрацю та обмін інформацією. Серед іншого, Меморандум гарантує НАБУ повний доступ до реєстру електронних декларацій після виконання певних технічних кроків. Група експертів GRECO вітає такий розвиток подій. Тепер надзвичайно важливо забезпечити повний і безперешкодний доступ до реєстру електронних декларацій на практиці. Для роботи НАБУ так само важливо забезпечити належний доступ до відповідних національних і регіональних баз даних, необхідних для подальших розслідувань у кримінальних провадженнях, ініційованих на основі інформації з декларацій. Хоча правова основа такого доступу до необхідної інформації закріплена у п.3 ст.17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», видається, що ця норма не завжди виконується на практиці. Наприклад, невдовзі після свого візиту до України групі експертів GRECO стало відомо про те, що ГПУ заблокувала доступ НАБУ до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Саме через подібні ситуації **GRECO рекомендує забезпечити, що НАБУ на практиці має необхідний і безперешкодний доступ: а) до всіх декларацій, які отримало НАЗК, і б) у рамках кримінальних проваджень, відкритих на основі таких декларацій, до всіх національних і регіональних баз даних, ознайомлення з якими є необхідним для якісної оцінки декларацій.**

45. Група експертів GRECO звертає увагу на ще одну нечітко врегульовану в Законі сферу – питання подарунків. Закон встановлює загальну заборону на подарунки з двома винятками: подарунки, які відповідають «загальновизнаним уявленням» про гостинність, та подарунки, вартість яких не перевищує певних показників. Гранична «прийнятність» подарунків, окрім фактору гостинності, регулюється наступними правилами: (i) вартість таких подарунків не повинна перевищувати розмір місячної мінімальної зарплати, встановлений на день прийняття подарунка (52 євро); а (ii) сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи або групи осіб протягом року, не повинна перевищувати двох прожиткових мінімумів (97 євро), встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки (ст.23 Закону «Про запобігання корупції»)<sup>13</sup>. Поняття подарунку є широким і охоплює готівкові кошти та інше майно, вигоди, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/отримують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову ціну (ст.1, визначення термінів Закону).

46. Закон також передбачає процедуру повідомлення про отримання подарунків, що не відповідають цим критеріям (ст.24). Ця процедура складається з наступних кроків: відмова від пропозиції, за можливості ідентифікація особи та залучення свідків і, нарешті, письмове повідомлення про неприпустиму пропозицію свого безпосереднього керівника упродовж одного робочого дня. Групі експертів GRECO не вдалося отримати належних пояснень щодо того, як ця процедура повідомлень діє щодо осіб на посадах, які є предметом розгляду четвертого раунду оцінювання, та чи хтось взагалі вже використовував цю процедуру.

47. Група експертів GRECO відзначає кроки, які зробила українська влада для подальшого врегулювання отримання подарунків, обмеження їх прийняття та підвищення прозорості процесу. Жоден із респондентів (як з урядового, так і з неурядового сектору), з якими зустрічалася група експертів GRECO, особливо не підіймав питання подарунків. Незважаючи на це, група має певне занепокоєння щодо діючої системи. По-перше, граничні показники для конкретних подарунків, а також сукупна вартість таких подарунків, отриманих протягом року, прив'язані до прожиткового мінімуму/мінімальної зарплати. Такий підхід, на думку групи, може викликати сумніви щодо прийнятності отриманих подарунків. Це також може давати хибний сигнал суспільству щодо толерантності до подарунків конкретних посадовців, яким присвячений цей звіт. І хоча наразі пороги прийнятності подарунків можуть видаватись невисокими, вони можуть піднятися у майбутньому зі зростанням зарплати. По-друге, незрозуміло, як на практиці трактувати поняття гостинності. Положення Закону щодо «загальновизнаних уявлень про гостинність» є недостатньо чіткими. По-третє, Закон не передбачає систему оцінки вигод, отриманих у негрошовій формі. По-четверте, необхідно розробити практичну процедуру звітування. Перераховані зауваження стосуються не лише народних депутатів, але й двох інших

<sup>13</sup> Пороги у 52 євро та 97 євро відображають інформацію про мінімальну місячну зарплату/прожитковий мінімум у 2016 році.

категорій державних службовців, яким присвячений цей звіт, а саме: суддів і прокурорів. **GRECO рекомендує (i) деталізувати правила щодо подарунків, які можуть приймати народні депутати, судді та прокурори, зокрема, знизити пороги допустимої вартості таких подарунків; надати більш чіткі визначення, які охоплювали б усі можливі види подарунків, у тому числі отримані у нематеріальній формі; уточнити концепцію допустимої гостинності; (ii) запровадити внутрішні процедури оцінки та повідомлення про подарунки, а також повернення неприйнятних подарунків.**

48. На сам кінець, група експертів GRECO вважає, що державні службовці повинні більше працювати над розумінням своїх обов'язків за Законом та особисто відповідати за їх виконання. У листопаді 2016 року НАЗК спільно з ПРООН запустили інформаційну кампанію «Конфлікт інтересів: треба знати», в рамках якої проводилися семінари у 13 областях України. Група експертів GRECO дізналася, що оскільки НАЗК лише почало свою роботу, воно фокусувалося переважно на адміністративних держслужбовцях (центрального та місцевого рівнів). Тому необхідно вжити додаткових заходів для роботи з іншими категоріями осіб, які підпадають під дію Закону (зокрема з народними депутатами, суддями та прокурорами). У цьому контексті для забезпечення ефективної дії Закону група експертів GRECO вважає, що ті, на кого поширюється дія Закону, по-перше, повинні його зрозуміти, по-друге, визнати легітимним і «засвоїти» та, по-третє, застосувати згідно потреб і особливостей професії. Група експертів GRECO усвідомлює, що цей безперервний процес сприйняття та осмислення забезпечить тривале удосконалення Закону для забезпечення його ефективної реалізації у всьому державному секторі. У ході імплементації Закону важливо забезпечити, щоб усі зміни або доповнення, які вводяться в систему, розроблялися у тісній співпраці та при повному залученні різних категорій державних службовців, які підпадають під дію цього Закону. **GRECO рекомендує НАЗК у тісній співпраці з Верховною Радою України, судовою системою та органами прокуратури продовжувати налагоджувати шляхи комунікації і консультацій та підготувати відповідні рекомендації щодо реалізації Закону України «Про запобігання корупції» для кожної із перерахованих сфер діяльності.**

#### **IV. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ**

##### Огляд парламентської системи

49. Однопалатний національний парламент (Верховна Рада України) складається з 450 депутатів, строк повноважень яких становить п'ять років. Половина народних депутатів обирається за пропорційною виборчою системою за закритими партійними списками. Прохідний бар'єр до парламенту у такому випадку становить 5% голосів виборців. Друга половина обирається за мажоритарною системою у 225 одномандатних виборчих округах, такі депутати обираються відносною більшістю.

50. До діючого складу парламенту (2014-2019 роки) входять 423 народні депутати (з яких 52 жінки, тобто близько 12% з числа всіх народних депутатів). Політичний склад діючої Верховної Ради такий:

|   |     |
|---|-----|
| Фракція політичної партії «Блок Петра Порошенка»                  | 141 |
| Фракція політичної партії «Народний фронт»                        | 81  |
| Фракція політичної партії «Опозиційний блок»                      | 43  |
| Фракція політичної партії «Об'єднання «Самопоміч»                 | 26  |
| Група «Відродження»   | 26  |
| Фракція Радикальної партії Олега Ляшка                            | 20  |
| Фракція політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» | 20  |
| Група «Воля народу»   | 19  |
| Позафракційні депутати  | 47  |

51. Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади в Україні (ст.75 Конституції України). Серед іншого, Парламент також визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, вносить зміни до Конституції, приймає закони, затверджує Державний бюджет, призначає президентські вибори, оголошує імпічмент Президенту, оголошує стан війни і укладення миру, призначає Прем'єр-міністра, призначає на посаду або затверджує низку державних службовців (зокрема із сектору оборони, Центральної виборчої комісії, Кабінету Міністрів України тощо), призначає на посади суддів безстроково, ратифікує та денонсує міжнародні договори України, виконує функції парламентського контролю тощо (ст.85 Конституції). Як зазначено у Конституції України, Регламент Верховної Ради регулює створення та діяльність парламентських груп, організацію комітетів, роботу Апарату ВРУ та інші важливі для нормальної роботи Парламенту питання. Наразі Регламент Верховної Ради переглядається. 28 лютого 2017 року ВРУ попросила Комісію Ради Європи "За демократію через право" (так звану Венеціанську комісію) надати юридичну оцінку проекту змін до Регламенту.

52. Повноваження народних депутатів припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України відповідного скликання. Повноваження народного депутата можуть також припинитися достроково у разі: складання повноважень за особистою заявою, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо депутата, визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім, припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України, якщо народний депутат не усуває обставини, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, та смерті депутата. Також у разі виходу депутата із своєї фракції, його/її повноваження припиняються достроково на підставі рішення відповідної політичної партії (ст.81 Конституції України). Останній пункт критикувався Венеціанською комісією, оскільки він відходить від принципу репрезентативного мандату (у самій Конституції йде мова про те, що депутати є «народними») і фактично закріплює принцип імперативного мандату. У цьому аспекті Венеціанська комісія підкреслила, що автоматичне припинення депутатських повноважень через його/її вихід із свого політичного утворення до іншого відображає підхід, що такий депутат є частиною політичного утворення, а не представником, обраним вільно виконувати свої функції у Верховній Раді певного скликання<sup>14</sup>.

53. Більше того, у своїй нещодавній заяві Венеціанська комісія висловила занепокоєння з приводу нового Закону України 1006-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про вибори

<sup>14</sup> [CDL-AD\(2005\)015 Висновок Венеціанської Комісії щодо Закону про внесення змін до Конституції](#), червень 2005.

народних депутатів України». Занепокоєння стосувалося статей 1 і 2, які надають партіям можливість перешкоджати вираженню альтернативних думок своїми членами. Це реалізується за рахунок повної свободи партій на власний розсуд виключати з виборчого списку партій кандидата, який може бути законно обраний виборцями, після дня виборів до прийняття рішення Центральною виборчою комісією про визнання його/її обраним<sup>15</sup>.

54. Група експертів GRECO також дізналася про переговори щодо переходу від використання системи закритих списків до відкритих. У цьому аспекті група усвідомлювала, що за діючою виборчою системою неможливо обрати Парламент, який достатньою мірою представляє інтереси своїх виборців. Причиною цього є переважання у Верховній Раді еліт політичних партій, які приносять із собою до Парламенту власні бізнесові інтереси. За таких умов виникає реальна загроза конфліктів інтересів, тінювого лобювання та прийняття законодавства заради вузького кола людей, а не в інтересах більшості. Усі зазначені фактори кидають тінь як на легітимність Парламенту, так і на законодавство, яке він приймає. Окрім цього, закриті списки, доступ до яких неможливий, фактично створюють ієрархію політичних партій, які вирішують, яким буде склад Парламенту. Вони стимулюють внутрішньопартійну дисципліну за рахунок зниження індивідуальної відповідальності окремого депутата перед його/її виборцем. Група експертів GRECO повторює зауваження Венеціанської комісії щодо впливу закритих списків<sup>16</sup>, а також конкретні рекомендації, надані Україні, щодо переходу до нової виборчої системи, заснованої на відкритих списках і багатомандатних виборчих округах<sup>17</sup>.

55. Слід зазначити, що Рада Європи нещодавно співпрацювала з Верховною Радою України з метою покращення роботи цього важливого органу. Завдяки зусиллям Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЕ), Венеціанської комісії та GRECO були проаналізовані процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків більшості та опозиції, закріплені у [Резолюції ПАРЕ 1601](#). Більше того, План дій Ради Європи для України на 2015-2017 роки передбачає допомогу новообраним народним депутатам у питаннях боротьби з корупцією. Зокрема, здійснюватимуться заходи з обміну досвідом, перегляду Регламенту Верховної Ради України, лобювання ухвалення регуляторної бази та навчання співробітників. Продовжуватиметься розробка кодексу поведінки парламентарів, аби зняти занепокоєння щодо політичного фаворитизму, конфліктів інтересів та зловживання парламентарями свого мандату. Європейський парламент прийняв подібний документ – [Доповідь та дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України](#), який перераховує конкретні необхідні результати та строки їх досягнення. Підтримка інших ключових представників міжнародної спільноти, зокрема Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ, Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», є дуже важливою у розвитку тривалої та сталої політичної роботи над питаннями доброчесності у Парламенті, як буде продемонстровано далі у цьому звіті.

### Прозорість законодавчого процесу

56. В Україні законодавча ініціатива найчастіше йде від Парламенту, а не від виконавчої гілки влади. Що стосується останньої, то суб'єктами законодавчої ініціативи є Президент, Кабінет Міністрів України та Національний банк України. У Парламенті законопроекти представляються або комітетами, або безпосередньо народними депутатами. Слід зазначити, що депутати презентують багато законопроектів, проте законами з них стають небагато<sup>18</sup>. Законопроекти далі надходять до відповідних парламентських комітетів, які у 30-денний строк мають проаналізувати законопроект і рекомендувати його на розгляд у першому слуханні. Проте слід зазначити, що ці встановлені законом строки на практиці є доволі гнучкими. Це зумовлено великою кількістю законопроектів, які надходять, і необхідністю для них пройти різні стадії обговорення (наприклад, у робочих групах, під час слухань тощо). Щоби бути прийнятими,

<sup>15</sup> [CDL-AD\(2016\)018 Висновок Венеціанської комісії щодо змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» стосовно виключення кандидатів зі списків партій](#), червень 2016.

<sup>16</sup> [CDL-AD\(2015\)001 Доповідь щодо пропорційних виборчих систем: розподіл місць у списках \(відкриті/закриті списки\)](#), березень 2015.

<sup>17</sup> [CDL-AD\(2011\)037 Спільний висновок щодо проекту закону «Про вибори народних депутатів України» і CDL-AD\(2013\)026 Спільний висновок щодо проекту змін до законодавства про вибори народних депутатів України](#), жовтень 2011 та жовтень 2013 відповідно.

<sup>18</sup> У 2016 році усього було зареєстровано 3 226 законопроектів, авторами 1 343 (42%) із них були народні депутати, проте лише 72 (2%) із них були ухвалені.

проекти законів, постанов та інших нормативно-правових актів повинні отримати мінімум 226 голосів.

57. У спілкуванні з громадськістю та самими народними депутатами група експертів GRECO відчула їхнє незадоволення з приводу реєстрації парламентарями великої кількості законопроектів. Це відволікає від питань практичної імплементації вже існуючого законодавства (яскравим прикладом є численні законопроекти, спрямовані на блокування та зниження дієвості електронного декларування). Така ситуація називається «законодавчий спам», вона є дуже гострою для Верховної Ради України діючого скликання. Варіанти вирішення описаної проблеми, які обговорювалися у Верховній Раді, спрямовані на оцінку прийнятності законопроектів ще до їх реєстрації у Парламенті, включаючи, але не обмежуючись, забезпеченням підтримки законопроекту мінімум 10 депутатами як обов'язкової вимоги для його реєстрації. На думку групи експертів GRECO, існують дієві варіанти узгодження та раціоналізації діючої системи. Група вітає процес обговорення релевантних пропозицій, який зараз відбувається. Він має підвищити якість і ефективність законодавчої роботи.

58. Засідання Верховної Ради проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України (ст.84 Конституції). Рішення Верховної Ради приймаються відкрито, на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом особисто. Таємне голосування допускається у виняткових випадках (наприклад, імпічмент Президенту). Законодавче врегулювання доступу до публічної інформації було значно посилене у 2014-2015 роках. Це стало початком нового етапу покращення доступу громадськості до роботи парламенту. Зокрема, було покращено офіційний веб-сайт Верховної Ради, створено веб-портал відкритих даних. Ці зміни відповідають вимогам закону до всіх державних органів сприяти відкритості своєї роботи та публікувати різні категорії інформації, зокрема, на своїх офіційних веб-сайтах, навіть без індивідуальних запитів. Упродовж липня-вересня 2015 року Інститут розвитку регіональної преси (ІРРП) силами громадянського суспільства провів моніторинг офіційних веб-сайтів вищих судів України та п'яти органів державної влади: Верховної Ради України, Адміністрації Президента, Генеральної прокуратури, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Служби безпеки України. За проведеним моніторингом, рівень прозорості веб-сайту Верховної Ради України отримав доволі високу оцінку (75,34%).

59. Що стосується діяльності комітетів, то їх у Верховній Раді 27. Серед них є Комітет з питань запобігання і протидії корупції, який відповідає за перевірку законодавства з питань корупції та за імплементацію реформ, і спеціальна комісія (Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації). Група експертів GRECO відзначає важливу роль Комітету з питань запобігання і протидії корупції, який виступає дієвим каталізатором антикорупційної реформи. Позитивно оцінили роботу Комітету всі респонденти, з якими зустрічалася група експертів, зокрема представники громадськості, які відзначили тісну співпрацю з Комітетом. Яскравим прикладом якісної діяльності Комітету з питань запобігання і протидії корупції є експертиза законопроектів на наявність корупційних ризиків. На практиці ця процедура полягає у перевірці проектів будь-яких положень, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. За час діяльності діючого скликання Верховної Ради Комітет виявив понад 400 запропонованих актів, які містили корупційні ризики. Жоден із таких актів не був прийнятий Верховною Радою.

60. Нормативно-правова база роботи комітетів, тобто Закон України «Про комітети Верховної Ради України» 1995 року, була дещо змінена у 2015 році з метою забезпечення більшої прозорості. На сьогодні засідання комітетів є відкритими, якщо тільки комітет не вирішує провести закрите засідання (лише у випадку, коли інформація, яка буде використана при проведенні слухань, охороняється законом, ст.29 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Комітети також інформують громадськість про свій план роботи, розклад засідань, прийняті акти, протоколи та стенограми засідань і слухань (ст.9).

61. Відповідний комітет самостійно вирішує питання про проведення слухання із залученням експертів. Зокрема, комітети можуть проводити слухання з метою обговорення проектів найбільш важливих законопроектів, оцінки ефективності реалізації прийнятих законів, отримання інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, із «залученням широких кіл громадськості» (ст.29 Закону України «Про комітети

Верховної Ради України»). Також передбачені правила проведення слухань у випадку їх онлайн-трансляції (ст.15, 28, 29). Інформація про етапи підготовки законопроекту (реєстраційний номер і дата, автори, робота комітету, експертні слухання, текст законопроекту тощо) є доступною онлайн. Порядки денні, протоколи, рішення комітетів, імена експертів, чії думки заслуховувались на їх засіданнях, також є в онлайн-доступі. Групі експертів GRECO стало відомо, що наразі розглядаються два законопроекти: про прозорість і про публічні консультації (англійський переклад цих законопроектів недоступний). Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ допомагає українській владі у цій сфері<sup>19</sup>.

62. З інтерв'ю, проведених групою експертів GRECO, стало зрозуміло, що незважаючи на наявні законодавчі вимоги, відкритість засідань комітетів і залучення експертів до них досі були дуже ситуативними та залежали від бажання і способу роботи конкретного комітету. Такий стан речей в Україні викликає особливе занепокоєння з огляду на те, що багато законопроектів надходять до комітетів саме з Парламенту, а самі комітети розділені за політичними інтересами (див. також аналіз щодо конфліктів інтересів у Верховній Раді далі у звіті у пп.78-80, а також щодо прозорості контактів із третіми сторонами у пп. 87-88). Слід також зазначити, що відповідний парламентський комітет має розглянути законопроект упродовж 30 днів. Важливо, щоби комітети працювали ефективно. Однак, на думку групи експертів GRECO, 30-денний період є доволі коротким і у деяких випадках, наприклад, коли законопроект великий чи стосується неоднозначних питань, може виявитись нереалістичним. Органи державної влади підтвердили, що подібні проблеми дійсно виникали на практиці. Група експертів GRECO вважає, що графік роботи комітетів повинен бути адекватним, аби комітети дійсно могли проводити повноцінні консультації та обговорення.

63. Слід також зазначити, що за час роботи Верховної Ради діючого скликання нерідко використовувалися так звані прискорені процедури прийняття законодавства. Подібні прискорені процедури не лише створюють ризики щодо якості законодавства та негативно впливають на загальну прозорість законодавчого процесу, а також зменшують час, відведений на консультації та обговорення, чим нівелюють роль якісного громадського обговорення. Слід також зазначити, що хоча Регламент Верховної Ради передбачає можливість скороченої законодавчої процедури (ст.31), етапи реалізації такої процедури детально не регламентовані.

64. Виходячи із зазначеного вище, **GRECO рекомендує 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.**

#### Заробітна плата та інші доходи

65. Зарплатня народних депутатів близька до тієї, що отримують члени Кабінету Міністрів. Наразі, після сплати податків вона складає 17 425 гривень на місяць (близько 585 євро на місяць). Мінімальна зарплатня в Україні після сплати податків у 2017 році складає 3 200 гривень на місяць (108 євро); розмір середньої заробітної платні після сплати податків дорівнює 5 590 гривень на місяць (190 євро). Премії у розмірі до 40% від основної ставки заробітної плати сплачуються за зайняття певних відповідальних посад у Парламенті із репрезентативними функціями. Це стосується, наприклад, спікера та його заступників. Також кошти використовуються для найму помічників/радників, оплати житлових і транспортних витрат (якщо народний депутат проживає більш як у 30 км за межами Києва), а також для відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням функцій народного депутата. Народні депутати також отримують безкоштовне медичне обслуговування. Інформація про заробітну плату та

<sup>19</sup> Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ разом із Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні розробляють практичне керівництво щодо шляхів більш систематичної інтеграції публічних консультацій до існуючої процедури розробки та прийняття законодавства. У 2016 році Офіс оприлюднив [Висновок БДІПЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України про публічні консультації](#). Сфера застосування законопроекту є широкою, т.я. передбачає процедуру проведення публічних консультацій під час написання проектів нормативно-правових актів і постанов; державних, регіональних і місцевих документів представниками державної влади.

пільги народних депутатів знаходяться у вільному доступі на веб-сайті Комітету з питань регламенту та організації роботи Верховної Ради України.

66. Апарат Верховної Ради відповідає за контроль над використанням парламентських пільг. Донедавна бюджет Парламенту могла перевіряти лише Рахункова палата за запитом самого Парламенту. У 2015 році був прийнятий новий закон, який надає Рахунковій палаті право перевіряти рахунки Парламенту без його згоди. Більше того, у лютому 2015 року Парламент прийняв законодавство про відкритість бюджету – Закон України «Про відкритість використання публічних коштів». Відповідно до цього Закону, вся інформація про витрати бюджетних коштів публікується на спеціальному веб-порталі (<http://spending.gov.ua/>). Ця вимога застосовується також до інформації про платіжні транзакції на єдиному казначейському рахунку, яка оприлюднюється у режимі реального часу.

67. Ставка заробітної плати народних депутатів змінювалася за останні роки та є значно нижчою за платню, яку отримують інші державні службовці. Для порівняння: заробітна плата народного депутата та судді-початківця однакова. Через економічну кризу ставка зарплатні народних депутатів була заморожена з 2005 року, а у 2014 році навіть знижена. Це мало серйозні практичні наслідки у зв'язку з девальвацією національної валюти (української гривні). Якщо у 2005 році 17 425 гривень дорівнювали 1 600 долларам США, то та сама сума у 2015 році складала 250 долларів США, а у 2016 році – 550 долларів США. Назважаючи на нещодавню політику різних секторів підняти зарплатню з метою зменшення корупційних ризиків та покращення системи врядування, жодна з подібних ініціатив щодо підняття заробітної плати народних депутатів досі не була реалізована (остання з них датується січнем 2017 року, але відповідний законопроект був відхилений). Публікація електронних декларацій у листопаді 2016 року відкрила масштаби статків народних депутатів (зокрема, значні готівкові суми, коштовне майно тощо). Через це Верховна Рада відклала вимоги щодо підвищення зарплатні депутатів, щоб дещо зменшити рівень обурення громадськості.

68. Група експертів GRECO зазначає, що порівняно з іншими 45 державами-членами GRECO, які також оцінюються у рамках четвертого раунду, рівень зарплатні та пільг українських народних депутатів є найменшим, навіть у порівнянні з іншими європейськими країнами з подібними економічними умовами. Питання адекватної оплати праці є важливим для запобігання корупції та відіграє ключову роль у процесі формування Парламенту. Низький рівень оплати праці створює високу вірогідність того, що парламентарі шукатимуть додаткових способів підтримки, щоб виконувати свої депутатські функції і забезпечувати собі належне існування. Закон також суворо регулює варіанти паралельної роботи народних депутатів. Принаймні де-юре (див. також п. 82) парламентарям заборонено займатись будь-якою іншою професійною діяльністю (невеликий вичерпний перелік винятків із цього правила закріплений законом). Такі вимоги мають адекватно відображатись у зарплатні депутата. На думку групи експертів GRECO, дійсний стан речей вимагає реагування та повинен розглядатися разом із питаннями глибоких конфліктів інтересів в українському Парламенті, що будуть проаналізовані далі у цьому звіті. Група розуміє, що підвищення зарплатні депутатів є складним процесом з політичної точки зору. Проте необхідно досягнути балансу між наданням парламентарям адекватної підтримки для здійснення їхньої роботи (що є необхідним елементом дієвої демократії) та переконанням платників податків, що їхні внески до бюджету використовуються розумно та з користю. Потрібно забезпечити дотримання принципу відповідальності за використання державних коштів і уникати неналежного їх використання з метою особистого збагачення.

#### Етичні принципи та правила поведінки

69. Народні депутати мають скласти присягу перед вступом на посаду. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата (ст.79 Конституції). Закон України «Про статус народного депутата України» також передбачає обов'язок парламентаря дотримуватися загальноновизнаних норм моралі, гідності та честі (ст.8 Закону). Подібним чином, Регламент Верховної Ради України містить деякі положення про дисципліну та норми етики, зокрема щодо порядку та правил поведінки (ст.51-53 Регламенту). Порушення таких вимог карається позбавленням народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти

пленарних засідань). Таке рішення про позбавлення доводиться до відома виборців через газету «Голос України». Подібна санкція досі не застосовувалася.

70. До народних депутатів також застосовуються положення Закону України «Про запобігання корупції». Дія Закону поширюється на широке коло державних службовців. Закон встановлює вимоги до запобігання конфлікту інтересів (наприклад, заборона подарунків, обов'язок заявляти про інтереси, заборона займатись іншою професійною діяльністю паралельно та обмеження після звільнення з посади тощо). Закон містить окремий розділ про правила етичної поведінки, де закріплені загальні вимоги щодо нейтральності, неупередженості, компетентності й ефективності, конфіденційності та законності (ст.37-44).

71. Хоча в Україні немає кодексу поведінки народних депутатів, уже три роки ведеться дискусія про необхідність його прийняття. Слід зазначити, що Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ спільно з Програмою USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво» та Лабораторією законодавчих ініціатив робили перші кроки до інформування та підтримки публічної дискусії про необхідність реформування етичних стандартів для парламентарів ще з 2013 року. Були навіть опубліковані програмні документи з цього питання<sup>20</sup>. Важливим етапом цього процесу стало прийняття Європейським парламентом [Доповіді та дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України](#) у 2016 році. Нещодавно були проведені комітетські слухання та «діалоги щодо парламентської етики». Ці заходи мали на меті привернути увагу до етичних і професійних стандартів. Вони зібрали разом народних депутатів, адміністративний персонал Парламенту та представників громадськості<sup>21</sup>. Уже кілька років озвучувалися декілька обвинувачень у порушеннях саме у цій сфері, включаючи голосування замість іншого народного депутата, недостатня дисципліна упродовж засідань, використання механізмів перегляду (наприклад, запитів і оскаржень) з метою перешкоджання чи сприяння певним приватним інтересам, недостатня прозорість фінансового становища та бізнесових інтересів народних депутатів, зловживання депутатською недоторканністю тощо<sup>22</sup>.

72. Група експертів GRECO наголошує, що прийняття кодексу поведінки створить переваги як для самих парламентарів, так і для їх сприйняття громадськістю. Група відзначає, що просвітницький ефект від розробки кодексу та забезпечення його відповідності викликам сьогодення є надзвичайно важливим для інституції, яка прагне подолати кризу довіри. Ключовою умовою дієвості кодексу після його ухвалення є активне залучення парламентарів до наступного етапу. Вони повинні внести пропозиції та обговорити ідеї щодо вдосконалення кодексу, взяти участь у написанні його положень, переглянути і затвердити остаточні формулювання. Групі експертів GRECO відомі основні повноваження НАЗК щодо врегулювання конфлікту інтересів та сприяння доброчесності державних службовців (у тому числі народних депутатів). Але група також вважає за необхідне сформувати внутрішню культуру відповідальності на протигагу повній передачі відповідальності іншому органу. Народні депутати повинні самі проактивно розмірковувати над варіантами дискусії щодо етики та доброчесності, а також над забезпеченням кращого самоуправління та дотримання правил поведінки. Щоб система мала авторитет і вплив, ідеї самоконтролю та відповідальності повинні надходити, перш за все, зсередини самого Парламенту. Ініціатива народних депутатів щодо нового кодексу та його сприйняття ними є ключовим фактором для його перетворення на частину професійної культури Верховної Ради. Така ініціатива також продемонструє громадськості, що народні депутати самі бажають вживати конкретних заходів для запровадження, забезпечення та популяризації принципу доброчесності у своїй роботі.

73. Ухвалення такого кодексу також має супроводжуватися наданням додаткових практичних рекомендацій. Зокрема необхідна додаткова підтримка для пояснення народним депутатам правил роботи Парламенту і очікувань від його діяльності. Також потрібні роз'яснення викликів, пов'язаних із вирішенням потенційних або існуючих конфліктів інтересів (наприклад, у далі у цьому звіті аналізуються розкриття зовнішніх зв'язків посадовців, прийняття ними подарунків,

<sup>20</sup> Див., наприклад, [Кодекс поведінки для членів парламенту: європейська передова практика, українські реалії та перспективи](#).

<sup>21</sup> БДІПЛ ОБСЄ, «Посилення діалогу між громадянським суспільством і основними представниками державної влади в Україні», Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське Представництво».

<sup>22</sup> [Звіт про проблеми депутатської етики в суспільних оцінках](#), Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД), 2015 р.



стосунки з третіми сторонами тощо). Як рекомендується у п. 48, у цьому контексті важливо забезпечити наявність кращих каналів координації із НАЗК, оскільки саме на Агентство покладені ключові обов'язки з моніторингу та консультування всіх категорій державних службовців, у тому числі народних депутатів. **GRECO рекомендує (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, 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).**

#### Конфлікти інтересів

74. Закон «Про запобігання корупції» надає визначення та регулює питання конфлікту інтересів державних службовців, у тому числі народних депутатів. Конфліктом інтересів є (реальна/потенційна) суперечність між приватним інтересом особи та його/її службовими або представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття ним/нею рішень та на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

75. Для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів необхідно дотримуватися наступного алгоритму дій: (i) вживати заходів для недопущення виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів; (ii) повідомляти безпосереднього керівника не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника або в колегіальному органі, необхідно повідомити НАЗК чи інший визначений законом орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів; (iii) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; (iv) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

76. Закон визнає, що для деяких категорій осіб, зокрема народних депутатів, порядок вирішення конфлікту інтересів може також регламентуватися нормативно-правовими актами, що визначають повноваження таких осіб, та порядком організації роботи відповідних органів. Закон також передбачає, що у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, така особа не має права брати участь у прийнятті рішень цим органом. Заяву про конфлікт інтересів може зробити будь-який член відповідного колегіального органу до розгляду цього питання по суті. Така заява заноситься в протокол засідання (ст.35 Закону).

77. При аналізі регулювання цього питання щодо народних депутатів група експертів GRECO пересвідчилася, що Регламент (ст.31(1), 37, 85 і 87) зобов'язує народних депутатів оголошувати про наявність у нього/неї конфлікту інтересів до пленарного засідання Верховної Ради, на якому розглядається відповідне питання (елементи такого засідання можуть включати обговорення, голосування, обрання до тимчасових комісій). Тим не менш, алгоритм дій у випадку порушення зазначеної процедури лишається незрозумілим. Процедура такого оголошення свого конфлікту інтересів у конкретному випадку перед початком голосування використовувалася народним депутатом України лише один раз.

78. Проблема конфлікту інтересів є гострою для України. Під час інтерв'ю респонденти говорили про Верховну Раду як про клуб мільйонерів, в якому могутні бізнес-магнати насолоджуються імунітетом і використовують свою посаду для формування потрібного їм політичного процесу. Такі твердження викликають тривогу з огляду на значну кількість законопроектів, авторами яких є окремі депутати, і часто різний рівень прозорості та залучення громадськості до роботи комітетів. Подані електронні декларації також розкрили інформацію про значні статки низки народних депутатів. Останні ж стверджують, що ці активи були набуті до отримання ними депутатського мандату. Проблема імперативного мандату (який суперечить принципу вільного та незалежного виконання повноважень) породжує додаткові сумніви щодо

інтересів, які впливають на законотворчий процес, окрім відповідальності народного депутата перед своїми виборцями.

79. Традиційно за питання, пов'язані з конфліктом інтересів у Парламенті, відповідав Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України (ст.223 Регламенту). Таким чином Комітет розглядає відповідні матеріали і подає висновок Голові Верховної Ради України, який у 10-денний строк звертається до суду про дострокове припинення повноважень цього народного депутата або повертає матеріали Комітету з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду. У другому випадку, у разі незгоди з обґрунтуваннями Голови Верховної Ради України, Комітет вносить до Верховної Ради пропозицію про розгляд цього питання на пленарному засіданні та прийняття відповідного рішення поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів. Рішення суду про дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання ним вимог закону щодо несумісності депутатського мандата, яке набрало законної сили, є остаточним і не потребує затвердження Верховною Радою. У Верховній Раді чинного скликання було 26 випадків несумісності. Лише один із них не був вирішений і розглядався на пленарному обговоренні.

80. За отриманою інформацією чітко зрозуміло, що діючі механізми, передбачені Регламентом (щодо оголошення народним депутатом про наявність у нього/неї конфлікту інтересів та несумісності) не часто згадувалися чи використовувалися на практиці. Також видається, що у тлумаченні та використанні поняття конфлікту інтересів у виконанні народними депутатами своїх функцій бракує чіткості. Тому ознайомлення народних депутатів із поняттям конфлікту інтересів і необхідністю уникати та попереджати їх є дуже важливим. Необхідно сформулювати детальне керівництво з цих питань і надати його депутатам, у тому числі у формі кодексу поведінки, як рекомендувалося вище (п. 73). Також потрібно забезпечити надійний контроль і виконання відповідних правил. Із цього приводу також була надана рекомендація (п. 95).

#### Заборона або обмеження певних видів діяльності

##### *Подарунки*

81. Загальні правила щодо подарунків містяться у ст.23 і подальших статтях Закону «Про запобігання корупції». Як пояснювалось у п. 45, вони застосовуються і до народних депутатів. Рекомендація щодо вдосконалення вимог Закону до прийняття подарунків, зокрема шляхом введення більш суворих вимог до прийнятності подарунків, уже була надана (див. п. 47).

##### *Несумісність*

82. Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (ст.78 Конституції, доповнена положеннями ст.3 Закону України «Про статус народного депутата України» і ст.25 Закону України «Про запобігання корупції»). Особлива увага надається наявності у власності особи підприємств і корпоративних прав у них. Передача їх народним депутатом на користь членів своєї сім'ї забороняється. На період виконання депутатських повноважень управління такими корпоративними правами має тимчасово бути передане третій стороні. Закон надає вичерпний перелік варіантів такої передачі та передбачає обов'язок надання НАЗК нотаріально засвідченої копії укладеного договору, яким закріплюється передача. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у 20-денний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

83. Як було зазначено вище, застосування норми про несумісність на практиці створювало багато проблем. На її основі також приймалися неоднозначні судові рішення. Через це у вересні 2012 року Конституційний суд України постановив, що Вищий адміністративний суд України має бути першою судовою інстанцією, уповноваженою позбавляти особу депутатського мандату через поєднання ним/нею депутатських повноважень та інших видів діяльності. Як

показали роки, практика з цього питання була радше контроверсійною, ніж ефективною. Зокрема, вона продемонструвала проблеми політичного впливу на неупередженість і незалежність судів.

84. Також, хоча правила видаються суворими де-юре, група експертів GRECO із занепокоєнням дізналась від народних депутатів, представників громадськості й інших респондентів про дуже високий показник конфлікту інтересів у парламенті. Зокрема, за оцінками, близько 2/3 депутатів опосередковано або безпосередньо займаються підприємницькою діяльністю. Тому незважаючи на існування кількох згаданих законів, які встановлюють суворі вимоги щодо неприпустимості додаткової діяльності, це регулювання все одно не є ідеальним. Зокрема, на практиці народні депутати мають корпоративні права або/та інтереси у комерційних компаніях. У багатьох випадках бізнес реєструється на ім'я пов'язаних осіб або близьких родичів. На думку спостерігачів, одним із найбільших корупційних питань в Україні є існування розмитої межі між політичною елітою та бізнес-інтересами. Багаторазово наголошувалось, що саме цей аспект, а не лобювання зовнішніми професійними лобістами, представниками бізнесу чи групами інтересів, значною мірою підриває демократичний процес. Виходячи із зазначеного вище, **GRECO рекомендує вжити подальших необхідних заходів для припинення обходу обмежень на зайняття народними депутатами підприємницькою діяльністю.** Також необхідний суворий контроль і забезпечення виконання правил, як рекомендується нижче (п. 95).

#### *Контракти з державними органами*

85. Укладення контрактів, безпосередньо або через бізнес-інтерес, народними депутатами, які діють в особистій якості, із державним органом не обмежується. Закон України «Про здійснення державних закупівель» містить спеціальні положення, які забороняють участь у процесі закупівлі, якщо особа/юридична особа вчинила пов'язані з корупцією правопорушення або не має необхідної антикорупційної програми.

#### *Обмеження після припинення депутатської діяльності*

86. Протягом року з дня припинення діяльності до державних службовців, у тому числі народних депутатів, застосовується обмеження, яке забороняє їм: (i) укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо такі державні особи здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців; будь-які домовленості, укладені з порушенням цієї заборони, визнаються недійсними; (ii) представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності. Також заборонено розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом (ст.26 Закону України «Про запобігання корупції»).

#### *Зловживання конфіденційною інформацією та контакти з третіми сторонами*

87. Закон забороняє державним службовцям, у тому числі народним депутатам, розголошувати або використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом (ст.43 Закону). Також народний депутат не може розголошувати секретну або конфіденційну інформацію, яка стала йому відомою під час здійснення депутатських повноважень або під час обговорень у Верховній Раді України та її органах.

88. Як було зазначено вище, в Україні, на відміну від інших держав, багато ключових нормативно-правових актів приймаються саме парламентом, а не урядом. За такого стану речей в країні не регулюється процедура лобювання. Її наявність могла би пролити світло на величезну кількість інтересів, які можуть впливати на законотворчий процес. На думку групи експертів GRECO, у цій сфері необхідно забезпечити відповідну прозорість. Це допомогло би захистити

законотворчий процес від неналежного впливу чи просто від враження про його наявність. Підвищення прозорості здійснення законотворчого процесу лише покращить ставлення до Парламенту та посилить довіру до нього та народних депутатів. Тому **GRECO рекомендує затвердити правила, які регулювали би відносини народних депутатів із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес.**

#### *Зловживання державними ресурсами*

89. В Україні немає спеціальних санкцій за зловживання державними ресурсами з боку народних депутатів. Тим не менш, такі злочини, як розкрадання, зловживання службовими повноваженнями чи своїм становищем, хабарництво та інші корупційні злочини караються за кримінальним правом. Закон також забороняє використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти у приватних інтересах (ст.22 і 65 Закону «Про запобігання корупції»).

#### Декларування майна, доходів, зобов'язань

90. Як було детально пояснено у п. 32, існують сподівання, що нещодавно введена система декларування фінансових активів стане дієвим механізмом запобігання корупції та розкриття явних випадків конфліктів інтересів і незаконного збагачення. На момент візиту групи експертів GRECO до України всі, за винятком одного, народні депутати України подали свої електронні декларації. Виходячи з даних декларацій, за підрахунками місцевих експертів, 423 члени українського парламенту сукупно мають 480 млн. євро – готівкою та на банківських рахунках. З огляду на низьку заробітну плату парламентарів подібні цифри викликають у суспільства запитання щодо походження цих коштів.

91. Багато депутатів Верховної Ради України зустріли систему електронного декларування з неприхованою ворожістю. На момент візиту групи експертів GRECO до України багато основних положень нової системи оспорювались у Конституційному суді. Враховуючи центральну роль електронного декларування для реалізації антикорупційної політики в Україні й очікування громадськості щодо його ефективності, украй важливо забезпечити незалежну та надійну реалізацію системи електронного декларування. Рекомендації з цього питання були надані раніше (п. 41).

#### Контроль та здійснення заходів із забезпечення доброчесності

92. У випадку порушень спеціальних правил, які регулюють статус парламентарів, зокрема закріплених у Законі України «Про статус народного депутата України» та Регламенті Верховної Ради України, передбачені такі санкції, як усне попередження, позбавлення слова, заборона брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань). Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України уповноважений вимагати, щоб народний депутат, який безпідставно не виконує свої обов'язки, був позбавлений пільг. Комітет також відповідає за оцінку дотримання вимог щодо несумісності. Дотепер позиція згаданого Комітету була, м'яко кажучи, пасивною. Жодні санкції не накладались, і навіть самі парламентарі мали сумніви щодо здатності та бажання Комітету проводити моніторинг доброчесності народних депутатів і проактивно запобігати конфліктам інтересів.

93. Група експертів GRECO має серйозні сумніви щодо того, наскільки діюча система контролю та забезпечення виконання вимог щодо доброчесності у Парламенті є ефективною, достатньою та превентивною. На думку групи, необхідно запровадити більш суворі заходи для конкретних установ. Це посилює надійність і відповідальність народних депутатів України у питаннях, що стосуються доброчесності. Також з огляду на рекомендацію розробити правила поведінки народних депутатів, група вважає абсолютно логічним працювати над покращенням моніторингу та дотримання таких стандартів компетентними органами. Ця позиція була повністю підтримана кількома респондентами.

94. Очевидно, що лише українська влада має обирати оптимальні моделі організації та покращення моніторингу з урахуванням прав народних депутатів. Дійсно, ці функції можуть покладатись на існуючі структури Верховної Ради, за умови, що вони мають належні ресурси та

повноваження проводити розслідування. Проте, на думку групи експертів GRECO, доцільно запровадити елемент незалежності у здійсненні контролю за Парламентом. Це особливо важливо зробити з огляду на тривожний рівень незадоволення української громадськості своїм політичним класом. Якщо відновлення та забезпечення сталої довіри суспільства є реальним пріоритетом, модель, за якої політики регулюють самі себе, навряд чи допоможе досягти його. Деякі процедурні новації допомогли би змінити ставлення громадськості до Парламенту як до самозамкненої системи, яка занадто зосереджена на власних інтересах, і до того ж може виступати і суддею, і присяжним у розслідуванні та покаранні власних правопорушень. У цьому аспекті група експертів GRECO звертає увагу української влади на досвід залучення експертизи та консультування ззовні, який уже існує в інших країнах. Зокрема мова йде про залучення до системи осіб та інституцій, які не пов'язані з Парламентом, і призначення та функції яких відповідають необхідним гарантіям законності, незалежності, прозорості й ефективності. Подібний підхід продемонстрував би громадськості бажання Парламенту бути більш проактивним у забезпеченні доброчесності своїх членів, а також його відданість забезпеченню прозорості, незалежності та відповідальності у своїх стінах.

95. Нарешті, щоб вважатись надійною, система повинна передбачати накладення відповідних санкцій у разі порушення правил. Щоб отримати широку підтримку Парламенту та суспільства, система повинна вважатись незалежною, законною та пропорційною. **GRECO рекомендує значно посилити внутрішні механізми контролю за доброчесністю у Верховній Раді України, які забезпечили би незалежний, безперервний і проактивний моніторинг і виконання відповідних правил.** Ці механізми також мають бути закріплені у кодексі поведінки, що згадувався вище.

#### *Недоторканність*

96. Народним депутатам гарантується депутатська недоторканність відповідно до ст.80 Конституції України. Вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

97. Процедура позбавлення парламентаря недоторканності детально викладена у Регламенті Верховної Ради України (Глава 35). Подання щодо зняття недоторканності з народного депутата України повинно бути підтримано і внесено Генеральним прокурором. Щодо кожного виду запобіжного заходу, притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту, подається окреме подання. Це змагальний процес, адже на наступному етапі особі, щодо якої внесено подання, пропонується подати протягом п'яти днів письмові пояснення Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Комітет розглядає це питання у терміновому порядку, у строк не більш як 20 днів. Комітет проводить засідання, на яке запрошуються особа, щодо якої внесено подання, та Генеральний прокурор. Комітет може витребувати додаткову інформацію, докази тощо. На цьому етапі, у разі вмотивованого висновку Комітету, Голова Верховної Ради України має право повернути подання особі, яка його виносила, з пропозицією надати додаткові докази. Комітет зупиняє перевірку до отримання таких доказів.

98. Після розгляду подання про зняття недоторканності Комітетом, надсилається запит до Парламенту з проханням представити свій висновок та обговорити на пленарному засіданні, яке має відбутись не пізніше семи днів з дня подання висновку Парламенту. Рішення про зняття недоторканності Верховна Рада приймає відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів. Кримінальна справа проти народного депутата розглядається відповідно до загальних правил судової юрисдикції. З 2012 року Верховна Рада надала згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт семи народних депутатів. Інформації про загальну кількість поданих запитів на зняття недоторканності немає.

99. Згідно зі ст.27 Закону України «Про статус народного депутата України», застосування спеціальних слідчих дій, зокрема обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, жилого чи службового приміщення, порушення таємниці листування, телефонних розмов, електронної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише у разі, коли Верховною

Радою України надано згоду на притягнення його/її до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо. Слід зазначити, що перераховані обмеження як такі не перешкоджають початку слідства.

100. У своєму звіті за результатами першого і другого раундів оцінювання GRECO із занепокоєнням відзначила, що у випадку всіх осіб, які мають імунітети, ці імунітети є "абсолютними". Немає винятків для ситуацій, коли особа була впіймана на місці вчинення злочину ("*flagrante delicto*"). Таким чином, у випадку серйозних злочинів на кшталт корупції, посадові особи мають невинувато високий рівень захисту. GRECO також занепокоєна щодо тривалості процедури позбавлення недоторканності. На практиці вона може тривати місяць і навіть більше, оскільки в одній і тій самій справі щодо кожного виду заходу, а саме: обшуку, затримання, притягнення до кримінальної відповідальності, вимагається окреме подання.

101. У звіті про виконання рекомендацій GRECO за результатами попередніх раундів оцінювання українська влада зазначила, що вона розглядає можливість внесення змін до Конституції, зокрема, до її положень щодо режиму недоторканності. Пропозиції правок, які були готові на той момент, оцінювались одночасно Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ<sup>23</sup> та Венеціанською комісією<sup>24</sup>. Висновки обох інституцій, винесені окремо, підкреслили необхідність збереження положень щодо недоторканності в Україні. Наголошувалось, що у країнах із ще неповним верховенством права може існувати обґрунтований страх політичного тиску на політичних опонентів. У такому випадку інститут недоторканності може бути незамінним інструментом захисту демократії.

102. Верховна Рада діючого скликання у 2015 році поновила дискусію про зняття/обмеження депутатської недоторканності. Група експертів GRECO звертається до двадцяти керівних принципів (зокрема принципу 6), які закликають обмежити імунітет від розслідувань, притягнення до кримінальної відповідальності або судового процесу щодо корупційних злочинів до тієї міри, яка є необхідною у демократичному суспільстві. У специфічному контексті України необхідно забезпечити баланс двох аспектів. Перший – належна робота та незалежність Парламенту, зокрема необхідність мати недоторканність як інструмент захисту парламентарів (особливо тих, що представляють позицію меншості й опозиції) від політично мотивованих обвинувачень і арештів. Другий аспект стосується зловживання недоторканністю для уникнення кримінального переслідування щодо, зокрема, питань корупції. Тут слід зазначити, що, як видається, один із основних пунктів критики громадськості щодо роботи Парламенту стосується саме зловживань недоторканністю, у тому числі у зв'язку з випадками корупції<sup>25</sup>. Згідно з опитуваннями, проведеними у 2016 році Соціологічною групою «Рейтинг» спільно з Міжнародним республіканським інститутом та у 2015 році Київським міжнародним інститутом соціології, серед найбільш актуальних питань українці називали скасування депутатської недоторканності (46%) та підняття зарплат державним службовцям (37,5%).

103. Група експертів GRECO зрозуміла, що робота над питанням депутатської недоторканності має бути продовжена. Зокрема, необхідно розробити додаткові механізми для попередження втручання у роботу Парламенту із одночасним посиленням боротьби з корупцією. За жодних обставин недоторканність не повинна використовуватись для захисту від попередніх розслідувань, якщо тільки вони не проводяться не у спосіб, який може невинувато залякувати відповідного народного депутата. Розслідування дійсно можуть бути необхідними для встановлення фактів справи, а проведення спеціальних слідчих дій є їхнім ключовим інструментом. Рішення щодо недоторканності треба приймати швидко, але, у той же час, з необхідними процедурними гарантіями з метою уникнення несправедливого притягнення до кримінальної відповідальності політичних опонентів. Група експертів GRECO неодноразово наголошувала, що процедура позбавлення депутатів недоторканності повинна бути прозорою, ефективною, прийнятою на основі об'єктивних критеріїв і без зловживань.

<sup>23</sup> [Висновок БДІПЛ ОБСЄ щодо внесення змін до деяких Законів України, прийнятих 16 січня 2014 р.](#)

<sup>24</sup> [Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів. CDL-AD\(2015\)013.](#)

<sup>25</sup> Звіт про проблеми депутатської етики в суспільних оцінках, Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД), 2015 р.

104. Наприклад, необхідно розробити ґрунтовні критерії щодо зняття недоторканності у випадках упіймання відповідної особи на місці вчинення злочину ("*flagrante delicto*"), вчинення особливо серйозних злочинів, на пізніх етапах провадження, або коли інкриміноване порушення, не пов'язане з жодними депутатськими повноваженнями. Щодо останнього елементу група експертів GRECO підкреслює необхідність встановити чіткі критерії для оцінки ступеню зв'язку діяння з виконанням офіційних депутатських функцій. Це допоможе визначити, чи діє у конкретному випадку недоторканність особи, і чи її можна/потрібно зняти. Такі критерії можуть бути корисними для органів прокуратури та слідства, адже завдяки ним можна буде уникнути тривалого невизначення та затяжних переговорів. Багато ідей із зазначених питань можна запозичити з досвіду інших держав GRECO у цій сфері, а також зі Звіту про предмет застосування та зняття депутатських імунітетів Венеціанської комісії<sup>26</sup>. **GRECO рекомендує вжити чітких і ефективних заходів, за якими зняття недоторканності з парламентарів не перешкоджатиме кримінальному переслідуванню народних депутатів, які підозрюються у вчиненні корупційних злочинів, зокрема шляхом прийняття пояснень з цього питання з чіткими та об'єктивними критеріями.**

#### Консультації, навчання та підвищення обізнаності

105. Апарат ВРУ не пізніше ніж через сім днів після офіційного оприлюднення результатів виборів надсилає новообраним народним депутатам необхідні нормативно-правові акти, які регулюють парламентську діяльність (наприклад, Конституцію, Регламент, Закон України «Про статус народного депутата України» тощо). Таким чином Апарат є постійним органом, який надає юридичну, наукову, організаційну, документальну, інформаційну, експертно-аналітичну, фінансову та логістичну підтримку Верховній Раді, її органам та окремим депутатам. Влада підкреслює, що наразі основний акцент робиться на самоосвіті народних депутатів після того, як вони отримують необхідні матеріали, одразу після складання присяги.

106. Значна частка нових депутатів (56%) у Верховній Раді, серйозні репутаційні втрати депутатів Парламенту попередніх скликань, а також загальне критичне ставлення до Верховної Ради чітко свідчать про необхідність удосконалення існуючих механізмів підвищення обізнаності народних депутатів про доброчесність і надання їм необхідних консультацій із цього питання. Для втілення цінностей на практиці необхідно пояснювати основні стандарти, надавати пояснення та проводити регулярне навчання для розширення компетентностей і розвитку навичок, які допоможуть осмислити та вирішити неоднозначні етичні питання. Більш інтегрована у роботу Верховної Ради система тренінгів і консультування надала б питанням доброчесності у Парламенті новий рівень важливості та підвищила б обізнаність народних депутатів щодо них. Для цього потрібно дещо більше, ніж просто механізми відповідальності. Необхідні явна відданість і політична воля, а також реальні можливості брати участь в індивідуальних та інституційних дискусіях щодо доброчесності й етичних питань роботи Парламенту. **GRECO рекомендує розробити ефективні внутрішні механізми популяризації та підвищення обізнаності щодо питань доброчесності у Парламенті як на індивідуальному рівні (надання конфіденційних консультацій), так і на інституційному рівні (навчання, інституційні дискусії з етичних питань, активне залучення лідерських структур).**

107. GRECO переконана, що для підтримки та посилення громадської довіри до Парламенту важливо, щоб суспільство й надалі отримувало інформацію про зроблені кроки та розроблені інструменти для посилення принципів доброчесності Парламенту, підвищення прозорості та запровадження реальної підзвітності.

<sup>26</sup> [Звіт Венеціанської комісії про предмет застосування та зняття депутатських імунітетів. CDL-AD\(2014\)011.](#)

## V. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД СУДДІВ

### Огляд судової системи

108. Судова система України створюється відповідно до Конституції (Розділ 8 «Правосуддя») та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (Закону про судоустрій). Нова редакція Закону про судоустрій була прийнята 2 червня 2016 року та вступила в силу 30 вересня 2016 року разом зі змінами до Конституції України у сфері правосуддя. Окрім того, 21 грудня 2016 року, незадовго після візиту групи експертів GRECO до України, був прийнятий новий Закон України «Про Вищу раду правосуддя», який вступив у силу 5 січня 2017 року. Закон регулює організацію та роботу реформованої Вищої ради правосуддя (ВРП), зокрема щодо призначення суддів і дисциплінарних процедур.

109. Група експертів GRECO визнає значний поступ у реформуванні судової системи після Революції гідності. Це стало можливим завдяки міжнародній підтримці, зокрема з боку Ради Європи, яка залишається активно залученою у цей процес<sup>27</sup>. Конституційна реформа 2016 року багато в чому базується на висновках Венеціанської комісії та містить такі позитивні зміни, як призначення суддів за рекомендацією ВРП (на противагу їх призначенню Парламентом), скасування 5-річного випробувального терміну для молодших суддів, надання нових повноважень ВРП і зміну її складу (більшість складають судді), введення трирівневої судової системи з посиленням і об'єднанням Верховним Судом, обмеження суддівської недоторканності, а також зміни роботи прокуратури (наприклад, значне скорочення повноважень, які раніше були дуже широкими).

110. Новий Закон про судоустрій (із моменту його прийняття) не аналізувався жодним органом Ради Європи. Видаються необхідними деякі законодавчі зміни як, наприклад, щодо призначення та регулярної оцінки роботи судді впродовж перебування на посаді. Ці питання будуть детальніше розглядатись нижче. Оновлений Верховний Суд замінить колишні вищі спеціалізовані суди. Зараз формується його суддівський склад. Деякі респонденти наголошували на ключовій ролі цього процесу, оскільки він може закласти стандарти оновлення суддівського корпусу шляхом проведення кваліфікаційного оцінювання всіх суддів (див. нижче), яке триватиме після того, як буде сформовано склад нового Верховного Суду.

111. Незважаючи на широкомасштабні реформи, які створили нове підґрунтя для роботи судової гілки влади, необхідно довести ефективність втілених заходів на практиці. Довгі роки судова система України вважалася слабкою, політизованою та корумпованою<sup>28</sup>, залежною від сильного впливу прокуратури<sup>29</sup>, яку очолювали політичні фігури. Очікувано, що довіра громадян до суддів є особливо низькою<sup>30</sup>. Таке враження групи експертів GRECO було підтвержене у ході інтерв'ю, узятих під час візиту до України. Декілька респондентів також відзначили недостатньо дієві санкції за неправомірну поведінку суддів на практиці.

112. За таких обставин можна зрозуміти рішення, за яким усі діючі судді мають пройти кваліфікаційне оцінювання та спеціальну перевірку в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції, перш ніж їх буде призначено на посади безстроково. Такий підхід дозволяє забезпечити, що судді мають необхідні професійні якості та є достатньо добросовісними для виконання своїх повноважень. Описана процедура була запроваджена у лютому 2016 року. Вона доповнила перевірки, введені після Революції гідності Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та Законом України «Про очищення влади» (так званий «закон про люстрацію»). Водночас, такі радикальні заходи<sup>31</sup> викликають занепокоєння<sup>32</sup>, не в

<sup>27</sup> Актуальну інформацію щодо діючих проектів можна знайти, зокрема, на [веб-сайті Офісу Ради Європи в Україні](#).

<sup>28</sup> Див., наприклад, заяви, зроблені у [Резолюції 2145\(2017\) Парламентської асамблеї Ради Європи \(ПАРЄ\)](#) та пояснювальному меморандумі до неї; [Звіт МВФ щодо України №16/319](#) від вересня 2016 р.; дослідження Freedom House «[Держави перехідного типу 2016 – Україна](#)»; [Дослідження Transparency International "Національна система доброчесності. Україна-2015"](#).

<sup>29</sup> Частка виправдальних вироків у кримінальних справах критично низька (близько 1%).

<sup>30</sup> Див. розділ «Контекст» вище (п. 21).

<sup>31</sup> Діючий формат кваліфікаційного оцінювання є компромісом. Багато політиків та представників громадськості підтримували звільнення всіх суддів із подальшим їх правом знову змагатися за свої попередні посади. Венеціанська комісія не підтримала цю ідею. Комісія аргументувала, що подібна процедура порушуватиме європейські стандарти незалежності судової влади та верховенства права.

<sup>32</sup> Див. частину «Призначення, професійна діяльність та здійснення повноважень суддів» нижче (п. 137).



останню чергу з практичних міркувань. Уже на момент візиту групи експертів GRECO до України у близько 20 судах не лишилося суддів, а в інших судах їх критично не вистачало. Близько 1 500 суддів подали у відставку у 2016 році. Декілька респондентів стверджували, що більшість таких суддів хотіли уникнути кваліфікаційного оцінювання та затвердженого у вересні 2016 року обов'язку електронного та публічного декларування своїх статків. Проте представники влади наголошують, що причини відставок суддів у 2016 році не були проаналізовані. Однією з таких причин багато відповідних суддів називали їхнє небажання втратити пожиттєве утримання, яке держава час від часу вважала за доцільне скасувати. Наразі в Україні існує 8 418 суддівських посад, але працюючих суддів лише близько 7 000, приблизно 50% із них – жінки.

113. Відповідно до ст.126 Конституції, незалежність суддів гарантується Конституцією та законами України, а вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється<sup>33</sup>. Судочинство здійснюється на основі Конституції, законів і верховенства права. Незважаючи на зазначене, група експертів GRECO із занепокоєнням дізналася, що на практиці незалежність суддів є вкрай непевною. Інформація, отримана групою, чітко свідчить про часті випадки впливу політиків на судочинство та тиску прокурорів на суддів не приймати виправдальні вироки. У групи експертів GRECO також склалося враження, що теперішнє непередбачуване професійне становище суддів робить їх особливо вразливими щодо зазіхань на їхню незалежність. У цьому контексті група зауважує, що новий Закон України «Про Вищу раду правосуддя» передбачає, серед іншого, механізм оскарження втручання у діяльність щодо здійснення правосуддя, перевірки таких заяв ВРП, оприлюднення результатів і можливість вжити заходів у відповідь (наприклад, звернутися до правоохоронних органів), а також співпрацю з іншими пов'язаними органами, громадянським суспільством тощо. Такі нові положення, беззаперечно, вітаються як крок у правильному напрямку.

114. Група експертів GRECO хоче привернути увагу до однієї особливої загрози незалежності суддів, а саме до використання прокурорами певних кримінальних правопорушень, зокрема «Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови» (ст.375 Кримінального кодексу України), як засобу тиску на суддів. У зв'язку з цим група звертається до стандартів Ради Європи, які чітко зазначають, що «тлумачення закону, оцінювання фактів або доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для кримінальної відповідальності, крім випадків злочинного наміру»<sup>34</sup>. Навіть якщо ст.375 Кримінального кодексу України, відповідно до букви закону, є обмеженою «завідомо неправосудними» рішеннями, кілька респондентів заявили групі експертів GRECO, що прокурори зловживають цією нормою щодо суддів із метою вплинути на прийняття ними рішень. Натомість видається, що ст.376 Кримінального кодексу України, яка забороняє втручання в діяльність судових органів, на практиці використовується рідко. За результатами опитування суддів, проведеного у 2016 році, 5,5% усіх суддів (і 6,6% суддів судів першої інстанції) зізнались в отриманні погроз від прокуратури через відмову виносити «потрібне рішення». Майже 0,3% суддів зазначили, що отримували обвинувачення або проти них розпочинали провадження на основі ст.375 Кримінального кодексу. Подібна кількість респондентів розповіла, що під час тиску на них використовувалися інші положення Кримінального кодексу<sup>35</sup>.

115. Група експертів GRECO підкреслює важливість вжиття всіх необхідних заходів для забезпечення поваги і захисту незалежності та неупередженості суддів<sup>36</sup>. У контексті ситуації, описаної вище, ця мета може бути досягнута шляхом скасування ст.375 Кримінального кодексу. Якщо ж влада, не дивлячись ні на що, вважатиме, що згадане положення потрібне Україні, було би варто більш чітко зазначити в законодавстві, що ця норма криміналізує лише умисні порушення у сфері судочинства. Також потрібно вжити додаткових заходів для попередження будь-яких зловживань цим та іншими положеннями Кримінального кодексу, які можуть бути використані проти суддів у зв'язку з прийняттям ними судових рішень. Такі заходи можуть включати, наприклад, пояснення щодо тлумачення у пояснювальній записці до закону або у спеціальних керівництвах для прокурорів, включення питання про проведення тренінгів, більш

<sup>33</sup> Див. також ст.129 Конституції України та ст.6 і 48 Закону про судоустрій.

<sup>34</sup> Див., зокрема, [Рекомендацію Rec\(2010\)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки](#), п.68.

<sup>35</sup> Див. [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/FAIR\\_Judges\\_Survey\\_Summary\\_2016\\_ENG1.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_Judges_Survey_Summary_2016_ENG1.pdf), стор.14.

<sup>36</sup> Порівн. з [Рекомендацією Rec\(2010\)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки](#), п.14.

суворого застосування правоохоронними органами ст.376 Кримінального кодексу щодо втручання в діяльність судових органів тощо. Таким чином, **GRECO рекомендує скасувати кримінальне правопорушення «Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови» (ст.375 Кримінального кодексу) та/або, як мінімум, іншим чином забезпечити, що це та будь-яке інше положення про кримінальне правопорушення криміналізують виключно умисні порушення у сфері судочинства, а правоохоронні органи не зловживають такими нормами для неправомірного впливу та тиску на суддів.**

116. Група експертів GRECO також із великою тривогою почула від суддів про нестачу необхідних заходів безпеки. Судді говорили про інциденти з підпалюванням і розміщенням вибухових матеріалів у будівлях суду та поблизу них, коли не було ані поліції, ані навіть води, про вбивство судді та погрози від кримінальних структур. Група експертів GRECO зазначає, що подібні випадки, навіть якщо вони трапляються рідко, становлять значну небезпеку не лише для життя судді, але і для його/її незалежності та неупередженості, оскільки вони створюють додаткові ризики зовнішнього тиску та корупції. Під час візиту до України група дізналася про те, що інструкції та спеціальні правоохоронні підрозділи для захисту суддів, які існували ще до Євромайдану, більше не діють. Згідно з опитуванням суддів 2016 року, що згадувалося раніше, 88% респондентів не почувалися у безпеці у будівлі суду<sup>37</sup>. У зв'язку з цим варто звернути увагу на стандарти Ради Європи. Вони чітко зазначають, що «необхідно вжити всіх необхідних заходів для гарантування безпеки суддів. До цих заходів належить захист судів і суддів, які можуть стати чи вже стали жертвами погроз або актів насильства»<sup>38</sup>. Виходячи із зазначеного вище, **GRECO рекомендує вжити заходів для забезпечення безпеки суддів, щоб вони менше залежали від зовнішнього тиску та корупції.**

#### *Суди*

117. Конституційний Суд забезпечує верховенство Конституції як основного закону держави на території України. Верховний Суд є найвищим судом у системі судів загальної юрисдикції. Він забезпечує сталість та єдність судової практики. Вищі спеціалізовані суди, які були створені попереднім законодавством, припиняють своє існування з початком роботи нового Верховного Суду. Відтепер система судів загальної юрисдикції складається з апеляційних судів і місцевих (районних) судів. Судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності<sup>39</sup>. Суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

118. Нова редакція Закону про судоустрій передбачає створення двох «вищих спеціалізованих судів», а саме Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду. П.16 Розділу XII Закону передбачає утворення Вищого антикорупційного суду та оголошення конкурсу на посади суддів у цьому суді протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності закону, який визначає спеціальні вимоги до суддів цього суду. Закон про судоустрій не містить положень про конкретні повноваження Вищого антикорупційного суду та порядок його роботи. Планується, що предметна юрисдикція суду поширюватиметься на конкретні корупційні злочини високопосадовців. Подібний підхід до кола повноважень був обраний і для нових спеціалізованих правоохоронних органів – Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Після візиту до України група експертів GRECO була проінформована про те, що відповідні законопроекти були подані до Верховної Ради України.

119. Створення Вищого антикорупційного суду широко підтримується як у самій Україні, так і за її межами. Прихильники вважають його появу в Україні особливо важливою, оскільки із плином кількох років після Революції гідності жодна особа досі не була засуджена за корупційний злочин. Під час інтерв'ю, проведених в Україні, респонденти звернули увагу групи експертів GRECO на якісну роботу НАБУ та САП. Зокрема, вони пояснили, що зазначені інституції

<sup>37</sup> Див. [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/FAIR\\_Judges\\_Survey\\_Summary\\_2016\\_ENG1.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_Judges_Survey_Summary_2016_ENG1.pdf), стор.8.

<sup>38</sup> Порівн. з [Рекомендацію Rec\(2010\)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки](#), п. 38.

<sup>39</sup> Див. ст.17 Закону про судоустрій.

провели розслідування та ініціювали притягнення до кримінальної відповідальності низки високопосадовців. Проте процес зупинився на рівні судів. Деякі респонденти у такому незадовільному стані справ звинувачували суди. Інші ж звертали увагу на той факт, що суди першої інстанції, які на сьогодні мають юрисдикцію щодо розгляду справ про корупцію високопосадовців, погано підготовлені до цього завдання, що судді не мають необхідної спеціалізації та почуються вразливими у нинішньому політичному та (непередбачуваному) професійному середовищі.

120. Група експертів GRECO однозначно погоджується із багатьма учасниками процесу, що треба робити кроки, щоб його запустити та отримати результати кримінальних проваджень проти високопосадовців. Пауза, яку можна спостерігати зараз, несумісна з принципом рівності правосуддя. Вона надсилає дуже небезпечні сигнали діючим посадовцям, а також суспільству в цілому, яке має особливо високі очікування після Євромайдану. Водночас, група відзначає, що створення спеціалізованих антикорупційних судів є винятковим кроком, який, як видається, держави GRECO роблять рідко. Щодо цього питання група пригадує, що Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) у своєму висновку №15 наголосила, що «спеціалізовані судді та суди мають існувати тільки за необхідності через складність чи особливість законів чи фактів і задля належного адміністрування судочинства»<sup>40</sup>. З огляду на особливий контекст України, група експертів GRECO дійсно бачить чітку потребу забезпечити передачу справ про корупцію високопосадовців, в яких часто фігурують заплутані фінансові перекази або складні схеми, спеціалізованим суддям. За таких умов, для перехідного періоду може дійсно бути доцільним створити спеціалізований суд, як це передбачає Закон про судоустрій. Проте важливо забезпечити, щоб інституційна структура та процедура призначення суддів до такого суду не порушували єдність судової системи<sup>41</sup>. Також треба передбачити, що такий суд має може розглядати справи щодо злочинів, пов'язаних із корупцією, наприклад, справи про відмивання грошей, якщо об'єктом відмивання були кошти, отримані у результаті корупційних дій.

121. Як і у випадку будь-якого судді, украї важливо забезпечити, щоби спеціалізовані судді для розгляду корупційних справ високопосадовців обирались за прозорою процедурою на основі об'єктивних критеріїв. Також необхідно належним чином захистити таких суддів від неналежного зовнішнього (наприклад, політичного) впливу та від можливих зазіхань на їхню незалежність і безпеку. Група експертів GRECO знову звертає увагу на висновок КРЕС №15, який передбачає, що спеціалізовані судді (та суди) «завжди мають залишатися частиною єдиного судового органу», «мають відповідати вимогам незалежності та неупередженості», «повинні мати рівний статус» із суддями загальної спеціалізації (наприклад, щодо етичних правил і відповідальності), і «спеціалізація не має послаблювати якість правосуддя, як в загальних, так і в спеціалізованих судах».

#### *Органи суддівського самоврядування*

122. Закон чітко пояснює, що суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів<sup>42</sup>. Відповідно до закону, з'їзд суддів є найвищим органом суддівського самоврядування. Рішення з'їзду є обов'язковими для інших органів самоврядування та для всіх суддів. На з'їзді суддів можуть бути присутні делегати всіх судів, обрані на зборах суддів (на рівні судів). Серед іншого, з'їзд суддів призначає суддів Конституційного Суду України, обирає членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Рада суддів складається з суддів судів різних рівнів. Вона забезпечує виконання рішень з'їзду суддів.

123. Вища рада правосуддя (ВРП) відіграє важливу роль у призначенні та звільненні суддів, контролює дотримання суддями (і прокурорами) вимог щодо несумісності та забезпечує здійснення дисциплінарного провадження щодо судді. Конституційна реформа 2016 року заклала основи для створення нової Вищої ради правосуддя<sup>43</sup>. На 14-му позачерговому з'їзді суддів України 15 березня 2017 року були обрані чотири нових члени. У порівнянні з Вищою радою юстиції, яка була сформована відповідно до попереднього законодавства, нова Вища

<sup>40</sup> Див. [Висновок №15\(2012\) КРЕС стосовно спеціалізації суддів](#).

<sup>41</sup> Представники державної влади підтримують аналогічні правила для процедури призначення суддів, дисциплінарних проваджень, правового статусу та гарантій незалежності.

<sup>42</sup> Див. ст.126 Закону про судоустрій.

<sup>43</sup> Див. ст.131 Конституції України з внесеними змінами.

рада правосуддя має ширші повноваження. Зокрема, наразі вони також включають надання згоди на затримання судді чи утримання його/її під вартою чи арештом, вживання заходів щодо забезпечення незалежності суддів, ухвалення рішення про переведення судді з одного суду до іншого тощо. ВРП також відповідає за здійснення всіх дисциплінарних проваджень щодо суддів<sup>44</sup>.

124. 21 член нової ВРП виконуватиме свої функції упродовж чотирьох років. Одна й та сама особа не може обіймати посаду члена ВРП два строки поспіль. Десятьох членів ВРП обирає з'їзд суддів України з числа діючих суддів чи суддів у відставці, двох – призначає Президент України, двох – обирає Верховна Рада України, двох – обирає з'їзд адвокатів України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою. Члени ВРП повинні належати до правничої професії та відповідати критерію політичної нейтральності. Члени ВРП не можуть належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-яку іншу оплачувану посаду. Із зазначеного правила існує невелика кількість винятків. Голова ВРП та його/її заступник обираються на засіданні таємним голосуванням зі складу членів ВРП строком на два роки. Організація та діяльність ВРП більш детально регулюються новим Законом про судоустрій, який набрав чинності 5 січня 2017 року.

125. Група експертів GRECO вітає проведення конституційної реформи щодо ВРП, яка також отримала дуже схвальну оцінку Венеціанської комісії. Слід зазначити, що розширення повноважень ВРП супроводжувалось важливими змінами складу цього органу. Зокрема, Міністр юстиції та Генеральний прокурор більше не є особами, які входять до ВРП за посадою. Члени ВРП не можуть займатися жодною політичною діяльністю. Десятьох (а не трьох, як раніше) членів ВРП обирає з'їзд суддів України з числа діючих суддів чи суддів у відставці. Таким чином у ВРП забезпечується більшість саме суддів (до ВРП за посадою входить також і Голова Верховного Суду). Перераховані правила відповідають стандартам Ради Європи та посилаються на її документи, за якими судді, обрані іншими суддями, мають складати не менше половини складу членів судової ради<sup>45</sup>, а їхні члени не повинні бути діючими політиками або членами Парламенту<sup>46</sup>.

126. Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВКК) є державним органом суддівського врядування, який діє на постійній основі<sup>47</sup>. Основним завданням ВКК є призначення та проведення кваліфікаційної оцінки суддів. Хоча повноваження ВКК розглядати дисциплінарні провадження проти суддів місцевих судів і апеляційних судів були передані ВРП, ВКК завершує розгляд тих проваджень, які були розпочаті до реформи. Відповідно до нового законодавства, ВКК має шістнадцять членів. Строк їхніх повноважень становить чотири роки. Одна і та сама особа не може здійснювати повноваження два строки поспіль. Вісім членів ВКК обираються з'їздом суддів України з числа суддів, які мають стаж роботи на посаді судді щонайменше десять років, або суддів у відставці. З'їзд адвокатів України та з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ обирають по два члени ВКК, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Голова Державної судової адміністрації України призначають по два члени ВКК з числа осіб, які не є суддями. Члени ВКК повинні мати повну вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років. Так само, як і для членів ВРП, для членів ВКК діє суворе правило щодо неможливості зайняття ними будь-яких інших оплачуваних посад (із незначними винятками).

127. Організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади здійснює Державна судова адміністрація<sup>48</sup>. Цей державний орган підзвітний ВРП. Державна судова адміністрація має багато повноважень. Зокрема, вона представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про

<sup>44</sup> Попередня ВРП відповідала лише за дисциплінарні провадження щодо суддів Верховного Суду, а також за розгляд скарг на дисциплінарні рішення щодо суддів (і прокурорів).

<sup>45</sup> Порівн. з [Рекомендацією Rec\(2010\)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки](#), п.27.

<sup>46</sup> [Висновок №10 \(2007\) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства](#), п.23).

<sup>47</sup> Див. ст.92 і далі Закону про судоустрій.

<sup>48</sup> Див. ст.151 і далі Закону про судоустрій.

Державний бюджет України, забезпечує належні умови діяльності судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів та інших органів судової влади тощо. Голова Державної судової адміністрації України призначається на посаду і звільняється з посади Вищою радою правосуддя. Призначення Голови Державної судової адміністрації України здійснюється на конкурсній основі.

#### Призначення, професійна діяльність та здійснення повноважень

128. Призначення суддів на посаду здійснює Президент України за рекомендацією ВРП. Судді обіймають свою посаду безстроково. Повноваження судді припиняються у разі досягнення ним/нею 65 років, окрім випадків дострокового звільнення або припинення їхніх повноважень відповідно до Конституції та Закону про судоустрій<sup>49</sup>. Реформа 2016 року скасувала норму про первинне призначення судді строком на п'ять років, після чого вони могли бути призначені безстроково Президентом України за рекомендацією ВРП.

129. На посаду судді може бути призначений громадянин України не молодший тридцяти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою<sup>50</sup>. Деякі особи не можуть бути призначені суддями, зокрема особи, які мають незняту чи непогашену судимість. Не може претендувати на посаду судді також особа, яку було раніше звільнено з посади судді за вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді, або якщо було виявлено його невідповідність займаній посаді, порушення вимог щодо несумісності, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна або у зв'язку із набранням законної сили обвинувальним вироком щодо такої особи. Законом встановлюються додаткові вимоги для призначення суддів Верховного Суду, а саме: стаж роботи на посаді судді або наукової роботи або досвід професійної діяльності адвоката не менше десяти років<sup>51</sup>. Суддею апеляційного суду може стати особа, яка має стаж роботи судді не менше п'яти років<sup>52</sup>. Окремі вимоги також встановлюються для суддів вищих спеціалізованих судів<sup>53</sup>.

130. Процедура призначення суддів<sup>54</sup> починається з винесення рішення ВКК про оголошення добору кандидатів, які обиратимуться, щоб заповнити прогнозовану кількість вакантних посад суддів. ВКК перевіряє відповідність осіб установленим законом вимогам до кандидата на посаду судді на основі поданих документів. Потім ВКК проводить відбірковий іспит кандидатів. Він проводиться у формі анонімного тестування з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидата на посаду судді у сфері права, володіння ним державною мовою, особистих морально-психологічних якостей кандидата. Результати оприлюднюються на офіційному веб-сайті ВКК.

131. Наступним етапом є проведення спеціальної перевірки щодо кандидата на посаду судді<sup>55</sup>. ВКК надсилає до уповноважених органів запити про перевірку відповідних відомостей щодо кандидатів і готує довідку про результати спеціальної перевірки. Фізичні та юридичні особи мають право подавати до ВКК України інформацію щодо кандидатів на посаду судді. У разі одержання інформації, що може свідчити про невідповідність кандидата на посаду судді установленим цим Законом вимогам, ВКК розглядає її на своєму засіданні із запрошенням такого кандидата. Останній має право ознайомитися з цією інформацією, надати відповідні пояснення, спростувати та заперечити її. За результатами розгляду інформації ВКК ухвалює вмотивоване рішення про припинення (або продовження) подальшої участі у відборі відповідного кандидата на посаду судді. Органи влади зазначають, що таке рішення може бути оскаржене у судовому порядку. Окрім проходження спеціальної перевірки, кандидати на посаду судді також мають подати декларації своїх статків, що повністю перевіряються компетентним органом влади, тобто НАЗК, і декларацію родинних зв'язків, які оприлюднюються на офіційному веб-сайті ВКК<sup>56</sup>.

<sup>49</sup> Див. ст.80 і 53 Закону про судоустрій.

<sup>50</sup> Див. ст.65 Закону про судоустрій.

<sup>51</sup> Див. ст.38 Закону про судоустрій.

<sup>52</sup> Див. ст.28 Закону про судоустрій.

<sup>53</sup> Див. ст.33 Закону про судоустрій.

<sup>54</sup> Див. ст.70 Закону про судоустрій.

<sup>55</sup> Див. ст.74 Закону про судоустрій.

<sup>56</sup> Див. ст.75 і 76 Закону про судоустрій.

132. Кандидати, які успішно пройшли процедури, описані вище, проходять спеціальну підготовку протягом дванадцяти місяців у Національній школі суддів України. За результатами підготовки складається кваліфікаційний іспит, який проводить ВКК. Кваліфікаційний іспит оцінює теоретичні знання та рівень професійної підготовки кандидата, а також ступінь його здатності здійснювати правосуддя. В оцінці двох останніх критеріїв ВКК допомагає Громадська рада добросовісності. Вона складається із двадцяти членів. Членами Громадської ради добросовісності можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та добросовісності.

133. За результатами кваліфікаційного іспиту ВКК ухвалює рішення про підтвердження або непідтвердження здатності кандидата працювати суддею. Таке рішення повинно бути обґрунтованим. Кандидат, не згодний із рішенням ВКК, може оскаржити його в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. Оскаржуватися можуть лише процедурні аспекти рішення<sup>57</sup>. Кандидати, які успішно склали іспит, зараховуються до резерву на заміщення вакантних посад відповідно до рейтингу. Інформація про місце кандидата за рейтингом оприлюднюється на офіційному веб-сайті ВКК. Слід зазначити, що ВКК має забезпечити прозорість проведення відбіркового іспиту та кваліфікаційного іспиту. На кожному його етапі та під час оцінювання результатів іспиту можуть бути присутніми представники засобів масової інформації, неурядових організацій, судді, правники, представники органів суддівського самоврядування, а також будь-які кандидати на зайняття посади судді, які брали участь у відповідному оцінюванні<sup>58</sup>.

134. Виходячи з кількості вакантних посад суддів місцевого суду, ВКК проводить конкурс на основі рейтингу кандидатів і подає свої рекомендації до ВРП. ВРП аналізує рекомендації та в разі ухвалення позитивного рішення вносить подання Президентові України про призначення судді на посаду. ВРП може відмовитися затверджувати рекомендації ВКК виключно при порушенні визначеного законом порядку призначення на посаду судді або за наявності обґрунтованого сумніву щодо відповідності кандидата критерію добросовісності чи професійної етики або інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з таким призначенням<sup>59</sup>. У разі відмови у внесенні Президентові України подання про призначення судді на посаду Вища рада правосуддя ухвалює обґрунтоване рішення, яке може бути оскаржено до Верховного Суду у порядку, встановленому процесуальним законодавством. Рішення ВРП про таку відмову має бути обґрунтованим та може бути оскаржено до Верховного Суду виключно з певних процесуальних підстав<sup>60</sup>. Остаточне призначення судді на посаду здійснюється шляхом прийняття указу Президентом України. Українська влада підкреслює, що Президент не може відмовитися призначати кандидатів, який запропонувала ВРП.

135. Законодавство передбачає спеціальну процедуру призначення суддів вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду<sup>61</sup>. ВКК встановлює відповідність осіб вимогам до кандидатів на посаду судді, проводить спеціальну перевірку особистої і професійної історії і кваліфікаційне оцінювання кандидатів, визначає їхній рейтинг і вносить рекомендації ВРП. ВРП приймає рішення про призначення суддів, яке здійснюється шляхом прийняття указу Президентом України. Українська влада підкреслює, що Президент не може відмовитися призначати кандидатів, який запропонувала ВРП.

136. Група експертів GRECO визнає важливе значення реформи порядку призначення суддів, яка була здійснена шляхом внесення змін до Конституції та прийняття Закону про судоустрій. Скасування положення про те, що судді спочатку призначаються на посаду на п'ять років, і введення пожиттєвого призначення суддів за обов'язковою рекомендацією ВРП сприяють посиленню незалежності суддів від зовнішнього впливу. Діюче законодавство також детально регулює різні процесуальні аспекти, зокрема відбірковий іспит, перевірку особистої біографії і

<sup>57</sup> Див. ст.88 Закону про судоустрій.

<sup>58</sup> Див. ст.72 Закону про судоустрій.

<sup>59</sup> Порядок прийняття рішень ВРП регулюється більш детально у ст.36 і наступних статтях Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

<sup>60</sup> Див. ст.79 Закону про судоустрій.

<sup>61</sup> Див. ст.81 Закону про судоустрій.

професійного досвіду («спеціальну процедуру») і кваліфікаційний іспит. Вітається також той факт, що законодавство чітко зазначає, що теоретичні знання, рівень професійної підготовки та доброчесність кандидата є основними критеріями відбору. Та незважаючи на зазначене вище, досі зарано робити остаточні висновки щодо нового режиму. Він ще має пройти випробування на практиці.

137. У цьому контексті група експертів GRECO повторює своє занепокоєння тим фактом, що кваліфікаційне оцінювання зараз мають пройти всі діючі судді. Такий підхід дійсно може допомогти очистити судову систему. Проте респонденти під час інтерв'ю також звертали увагу групи експертів GRECO на те, що цей підхід може паралізувати роботу судової гілки влади на тривалий час. Він також може тлумачитись як спроба надати посади суддям, яким сприяє діюча влада. Група також із занепокоєнням дізналася про те, що через проведення кваліфікаційного оцінювання судді на сьогодні бояться приймати рішення у політичних справах. Окрім цього, викликають запитання паралельні перевірки з метою запобігання корупції, введені після Революції гідності Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та Законом України «Про очищення влади» (так звані «законом про люстрацію»), які також не є безпроблемними<sup>62</sup>. Вкрай важливо, аби такі перевірки проводились у чітко визначені часові межі, виважено, ефективно та з максимальною увагою до деталей<sup>63</sup>.

138. Окрім процедури спеціального оцінювання, група експертів GRECO має також загальні коментарі щодо інституційної структури судової влади, яка видається доволі складною. За відбірковий етап відповідає ВКК; у проведенні кваліфікаційної оцінки кандидатів на посаду судді ВКК допомагає новостворена Громадська рада доброчесності; рекомендації ВКК потім розглядаються ВРП; а остаточне призначення суддів набуває сили шляхом затвердження Президентом України. Група вважає, що участь різних органів та осіб може послабити ефективність процесу та підвищити ризик зовнішнього впливу на різних стадіях. Венеціанська комісія неодноразово зазначала «ризик одночасного застосування кількох норм з одного й того ж питання та конфліктів» у такій складній системі. На думку Комісії, «для забезпечення єдиного послідовного підходу до формування суддівського корпусу ідеальним був би варіант, якби ВКК стала частиною ВРП. Зокрема, ВКК може бути палатою, що відповідає за відбір кандидатів на судові посади»<sup>64</sup>.

139. На думку групи експертів GRECO, роль Громадської ради доброчесності, яка була створена 11 листопада 2016 р. відповідно до нового Закону про судоустрій, є спірною. Залучення громадськості до оцінки етичних стандартів і доброчесності кандидатів на зайняття суддівських посад може мати свої переваги, принаймні у перехідний період у такій державі, як Україна, де судді переважно вважаються корумпованими, а довіра суспільства до існуючих інституцій є низькою. Водночас, група експертів GRECO звертає увагу на занепокоєння деяких респондентів із цього питання. Респонденти зазначають, що залучення таких несудових органів до призначення суддів породжує запитання щодо можливих порушень принципу незалежності судової влади. Також існує думка, що дійсні члени Громадської ради доброчесності вбачають свою роль у перевірці процедури, яку проводить ВКК, у той час як насправді їхня функція полягає лише у наданні допомоги ВКК із відбором кандидатів.

140. ВРП була нещодавно реформована і тепер позиціонується як центральний орган суддівського самоврядування. З огляду на це, група експертів GRECO закликає українську владу проаналізувати, чи дійсно існує потреба зберігати такі додаткові органи, як ВКК і Громадська рада доброчесності, у довгостроковій перспективі, якщо реформована ВРП доведе свою незалежність, неупередженість та ефективність на практиці. Дуже важливо детально відслідковувати роботу системи призначення суддів загалом і діяльність ВРП зокрема. Це допоможе визначити можливість і необхідність подальшої гармонізації процедур і спрощення структури органів суддівського самоврядування.

<sup>62</sup> Зміни до порядку люстрації, що були запропоновані у відповідь на рекомендації Венеціанської комісії, досі не були ухвалені.

<sup>63</sup> Порівн. з позицією Венеціанської комісії щодо попередньо запланованої процедури звільнення та перепризначення всіх діючих суддів: [Висновок Венеціанської комісії CDL-AD\(2015\)027](#), п.38.

<sup>64</sup> Див., зокрема, [Висновок Венеціанської комісії CDL-AD\(2015\)026](#), п.35; та її [Висновок CDL-AD\(2013\)034](#), п.35.

141. Декілька респондентів звернули увагу групи експертів GRECO на те, що залучення до призначення суддів такого утворення, як Громадська рада доброчесності, може створити ризики конфліктів інтересів. Хоча Закон про судоустрій містить правила щодо несумісності (наприклад, членами Громадської ради доброчесності не можуть бути судді та прокурори) та самовідводу, можливість, наприклад, практикуючих адвокатів брати участь у роботі Ради (що прямо дозволено Законом) викликає запитання. Вкрай негативним фактором також є недостатній контрольний механізм конфліктів інтересу. Окрім уже зазначених зауважень, група експертів GRECO також бачить необхідність прийняти чіткіші правила, які забезпечили б представлення різних груп суспільства у Раді. Це допоможе досягти мети враховувати знання та оцінку широких верств суспільства та підвищувати довіру громадськості до суддів. Виходячи із попередніх пунктів, **GRECO рекомендує (i) проаналізувати доцільність зменшення кількості органів, які беруть участь у призначенні суддів; (ii) більш чітко визначити завдання та повноваження Громадської ради доброчесності, забезпечити, що її склад відображає різноманіття суспільства, та посилити норми щодо конфліктів інтересу, зокрема, за рахунок запровадження ефективного механізму контролю.**

142. Група експертів GRECO схвалює наявність у кандидатів, які не пройшли відбір, права оскаржити в суді відповідні рішення, які приймалися на різних етапах відбору. Вони можуть оскаржити рішення ВКК, прийняті за результатами спеціальної перевірки, щодо припинення їхньої участі у конкурсі; рішення ВКК, прийняті за результатами кваліфікаційного іспиту, щодо їхніх можливостей працювати суддею; та рішення ВРП щодо відмови призначати кандидатів, обраних ВКК. Слід зазначити, що два останні види рішень можуть оскаржуватись виключно за дуже обмеженим переліком процесуальних порушень. До останніх належать участь у прийнятті рішення члена ВРП/ВКК, який не мав на це повноважень, або відсутність підпису рішення. У контексті України, де корумпованість суддів є значною проблемою, а довіра громадськості до суддів особливо низька, важливо забезпечити, що вся процедура призначення є максимально прозорою та проводиться на основі об'єктивних критеріїв. Одним із ключових елементів для забезпечення цього є надання всіх прийнятих рішень для повного перегляду (як з точки зору суті, так і з точки зору процедури), відповідно до попередніх коментарів GRECO із цього питання. Враховуючи зазначене вище, **GRECO рекомендує розширити перелік умов для оскарження рішень щодо призначення суддів кандидатами на зайняття суддівських посад. Це допоможе пересвідчитись, що рішення, які приймаються у такому процесі, можуть бути оскаржені як за суттю, так і за процедурою.**

143. Голови судів та їхні заступники обираються на посади зборами суддів шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів відповідного суду строком на три роки<sup>65</sup>. Вони не можуть обіймати свою посаду понад два строки поспіль. Голови судів і їхні заступники можуть бути достроково звільнені з посади за ініціативою не менш як однієї третини від загальної кількості суддів відповідного суду шляхом таємного голосування не менш як двома третинами суддів цього суду. Підставою для такого дострокового звільнення є заява голів суддів або їхніх заступників, триваюче незадовільне виконання ними своїх обов'язків або систематичне чи грубе одноразове порушення ними закону при виконанні своїх обов'язків. Голова Верховного Суду обирається на посаду із числа суддів Верховного Суду на чотири роки та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду<sup>66</sup>.

144. ВРП відповідає за переведення суддів із одного суду до іншого<sup>67</sup>. Зазвичай суддям гарантується перебування на посаді за принципом незмінюваності, їх не може бути переведено до іншого суду без їхньої згоди, крім переведення у разі реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, у порядку дисциплінарного стягнення або у зв'язку з позбавленням їх мінімального рангу, який є необхідним для роботи у суді певного рівня. Окрім перерахованих винятків, переведення суддів до іншого суду може здійснюватись на підставі та в межах рекомендації ВКК, внесеної за результатами конкурсу на заміщення вакантної посади судді. Окрім зазначених процедур, спеціальних правил щодо підвищення суддів немає.

<sup>65</sup> Див. ст.19 Закону про судоустрій.

<sup>66</sup> Див. ст.19 Закону про судоустрій. Спеціальні вимоги щодо дострокового звільнення з посади Голови Верховного Суду (у випадку висловлення йому недовіри Пленумом Верховного Суду) передбачені ст.41 закону.

<sup>67</sup> Див. ст.53 і 82 Закону про судоустрій. Див. також ст.55, яка регулює порядок тимчасового відрядження судді, з його/її згодою, в особливих ситуаціях.



145. Судді зобов'язані проходити підготовку для підтримання кваліфікації в Національній школі суддів України. Час такої підготовки не може бути меншим за 40 академічних годин упродовж кожних трьох років перебування на посаді судді. Судді також проходять спеціальне оцінювання<sup>68</sup> з метою виявлення індивідуальних потреб судді щодо вдосконалення, стимулювання його до підтримання кваліфікації на належному рівні та професійного зростання. Оцінювання проводиться викладачами Національної школи суддів України за результатами підготовки шляхом заповнення анкети та, за бажанням і додатково, іншими суддями відповідного суду шляхом анкетування, самим суддею шляхом заповнення анкети самооцінки або громадськими об'єднаннями шляхом незалежного оцінювання роботи судді в судових засіданнях. Суддя має право надіслати свої заперечення щодо результатів оцінювання, наданих Національною школою суддів, і заповнити нову анкету оцінювання. Анкета оцінювання роботи судді за результатами кожного тренінгу, заперечення судді щодо результатів оцінювання, а також анкета за результатами розгляду заперечень включаються до суддівського досьє. Результати регулярного оцінювання можуть враховуватися під час розгляду питання про проведення конкурсу на зайняття посади у відповідному суді.

146. Група експертів GRECO доволі спантеличена такою нетиповою системою оцінювання. Група абсолютно поділяє занепокоєння, висловлене деякими практичними фахівцями, про те, що оцінювання викладачами Національної школи суддів навряд чи гарантує об'єктивність і рівне ставлення до суддів, оскільки воно залежатиме від короткострокових вражень і певного виду тренінгу, який відвідували судді, а не від їхньої щоденної роботи. Деякі респонденти доводять, що наслідки такого оцінювання доволі обмежені. Проте група експертів GRECO відзначає, що вони беруться до уваги у конкурсі на суддівські посади<sup>69</sup>. Більше того, Закон про судоустрій не забезпечує проведення оцінок професіоналами одного фаху (за принципом «рівний рівному»), тобто суддями щодо суддів. Такий стан речей є явно незадовільним, незважаючи на те, що, як пояснили групі експертів GRECO, більшість викладачів Національної школи суддів є суддями. Відповідно до стандартів і керівництв Ради Європи, оцінювання конкретних суддів, яке «є необхідним для виконання двох ключових вимог до будь-якої судової системи, а саме: здійснення правосуддя якнайвищої якості та забезпечення належної відповідальності у демократичному суспільстві», «повинно ґрунтуватися на об'єктивних критеріях» та «з метою захисту судової незалежності, оцінювання повинно передусім проводитися суддями»<sup>70</sup>. Виходячи із зазначеного вище, **GRECO рекомендує, щоб чергове оцінювання суддів проводили судді на основі заздалегідь визначених єдиних і об'єктивних критеріїв, які стосуються їхньої повсякденної роботи.**

147. Відповідно до ст.126 Конституції України, повноваження судді припиняються при досягненні суддею 65 років, смерті, припинення громадянства України або набуття суддею громадянства іншої держави, набрання законної сили рішенням суду про визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним. Підставами для звільнення судді є неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я, порушення суддею вимог щодо несумісності, вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або яке виявило його невідповідність займаній посаді, подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням, незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду, порушення обов'язку підтвердити законність джерел походження майна. Рішення про звільнення суддів із посад ухвалює ВРП<sup>71</sup>.

148. Суддівська винагорода складається з посадового окладу та доплат за вислугу років, перебування на адміністративній посаді в суді (наприклад, голова суду), науковий ступінь і роботу, що передбачає доступ до державної таємниці<sup>72</sup>. Також на розмір винагороди впливає рівень суду, в якому працює суддя. Базовий оклад суддів місцевого суду складає 30 мінімальних зарплат<sup>73</sup>, суддів апеляційного суду – 50 мінімальних зарплат і суддів Верховного Суду – 75

<sup>68</sup> Див. ст.90 Закону про судоустрій.

<sup>69</sup> Див. ст.91 Закону про судоустрій.

<sup>70</sup> Порівн. з [Рекомендацією Rec\(2010\)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки](#), п.58 ; [Висновок №17\(2014\) КРЕС](#), доведений до уваги Комітету Міністрів Ради Європи, щодо оцінювання діяльності суддів, якості правосуддя і поваги до незалежності судової влади, п.49.

<sup>71</sup> Див. ст.131 Конституції.

<sup>72</sup> Див. ст.135 Закону про судоустрій.

<sup>73</sup> У 2016 р. мінімальна заробітна плата складала 1 600 грн. (близько 58,88 євро.) на місяць.

мінімальних зарплат. Таким чином, із урахуванням відрахованих податків, посадовий оклад коливається між 1 766 євро для суддів місцевого суду та 4 416 євро для суддів Верховного Суду. Суддям також надається соціальне страхування та, у разі необхідності, службове житло за місцем знаходження суду.

#### Розподіл справ та інші процесуальні питання

149. Справи в судах розглядаються суддею одноособово, а у випадках, визначених процесуальним законодавством, – колегією суддів, а також за участю присяжних<sup>74</sup>. Відповідно до ст.15 Закону про судоустрій, визначення судді або колегії суддів для розгляду конкретної справи здійснюється Єдиною судовою інформаційною (автоматизованою) системою у порядку, визначеному процесуальним законодавством. Справи розподіляються з урахуванням спеціалізації суддів, навантаження кожного судді, заборони брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого порушується питання (крім перегляду за нововиявленими обставинами), перебування суддів у відпустці, відсутності у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, відрядження, а також інших передбачених законом випадків, через які суддя не може здійснювати правосуддя або брати участь у розгляді судових справ. Автоматизована система не застосовується для визначення судді (складу колегії суддів, якщо справа розглядається колегіально) для розгляду конкретної справи виключно в разі настання обставин, які об'єктивно унеможливили її функціонування та тривають понад п'ять робочих днів. Особливості розподілу судових справ у таких випадках визначаються Положенням про Єдину судову інформаційну (автоматизовану) систему. Положення було прийняте у 2010 році та часто змінювалося з тих пір. Незаконне втручання в роботу автоматизованої системи документообігу суду передбачає кримінальну відповідальність за ст.376-1 Кримінального кодексу України.

150. Група експертів GRECO вітає нормативно-правове регулювання роботи автоматизованої системи розподілу справ між суддями. Незважаючи на це, група із занепокоєнням дізналася, що ризики маніпулювання системою, які були значною проблемою<sup>75</sup>, досі не усунуті. Наприклад, зазначалося, що голова суду може впливати на розподіл справ, визначаючи сферу спеціалізації суддів, пропонуючи судді узяти лікарняний, який спеціально підібраний під необхідний період тощо. Іншими прикладами подібних маніпуляцій є подання позивачем кількох однакових позовів, відмова позивача сплачувати судові збори у випадку, коли справа не потрапила до бажаного судді. Група експертів GRECO також занепокоєна тим фактом, що у зв'язку з деякими нещодавніми подіями, у тому числі зі згаданою вище відставкою багатьох суддів<sup>76</sup>, у багатьох судах наразі лишилися лише кілька суддів. Зрозуміло, що за таких умов особливо складно забезпечити, що автоматичний розподіл справ здійснюється на основі об'єктивних критеріїв (таких, як спеціалізація), та запобігти можливим маніпуляціям. Представники української влади ж наголошують, що нещодавні реформи захищають систему від зловживань і маніпуляцій, і що зараз розробляється план із усунення всіх недоліків, що залишилися. Група експертів GRECO відзначає нещодавні заходи Ради суддів і Державної судової адміністрації із підвищення прозорості процедури (автоматична реєстрація і публікація результатів розподілу справ, наступне блокування системи для попередження внесення змін до такого розподілу у майбутньому). Проте група також закликає українську владу постійно відслідковувати застосування нової системи на практиці та забезпечити пильний контроль за розподілом справ.

151. Суддя може бути відсторонений від слухання конкретної справи у випадках, передбачених законом. Причини та процедура відсторонення судді роз'яснюються процесуальним законодавством. Правила відводу судді відповідно до процесуального законодавства пояснюються нижче.

<sup>74</sup> Див. ст.15 Закону про судоустрій.

<sup>75</sup> Див., наприклад, дослідження 2009 р. «Корупційні ризики у кримінальному процесі та судочинстві», підготовлене у рамках спільного проекту ЄС і Ради Європи з протидії корупції в Україні (UPAC), стор. 116 і далі, стор. 137 і далі; та юридичний висновок щодо Закону України "Про відновлення довіри до судової влади в Україні" 2014 р., стор. 10. Група експертів GRECO також дізналася, що суди розглядали декілька кримінальних справ щодо маніпуляції процесом розподілу рішень.

<sup>76</sup> Порівн. з частиною «Огляд судової системи»: близько 1 500 суддів подали у відставку у 2016 р., щоб уникнути кваліфікаційного оцінювання та обов'язку заповнити електронні декларації та декларації про майно та доходи, які будуть у відкритому доступі. До інших факторів також належать люстрація та події на сході України.

152. Кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом<sup>77</sup>. Порушення суддею цих принципів (зокрема, безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з підготовкою вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень) є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності<sup>78</sup>.

153. Судові рішення, судові засідання та інформація щодо справ, які розглядаються судом, зазвичай є відкритими<sup>79</sup>. Розгляд справи у закритому судовому засіданні допускається за вмотивованим рішенням суду виключно у випадках, визначених законом. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Інформація про судовий розгляд справи, зокрема про сторони спору та предмет позову і дійсну стадію розгляду справи, є відкритою та має бути невідкладно оприлюдненою на офіційному веб-порталі судової влади України<sup>80</sup>. Особи, присутні в залі судового засідання, у тому числі представники засобів масової інформації, можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, встановлених законом. Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Порушення суддею засад гласності і відкритості судового процесу є підставою притягнення його/її до дисциплінарної відповідальності<sup>81</sup>. Судові рішення доступні для ознайомлення через онлайн-реєстр.

#### Етичні принципи, правила поведінки та конфлікти інтересів

154. Відповідно до Конституції та Закону про судоустрій, суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується принципом верховенства права<sup>82</sup>. Основними засадами судочинства є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та свобода в наданні суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Ст.56 Закону перераховує права й обов'язки суддів, зокрема обов'язок справедливо, безсторонньо та своєчасно розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону; дотримуватися правил суддівської етики, у тому числі виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки у будь-якій діяльності з метою укріплення громадської довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності судді; виявляти повагу до учасників процесу; виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції; звертатися з повідомленням про втручання в його/її діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до ВРП та до Генерального прокурора упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання. Також судді мають скласти присягу. Текст присяги підписується суддею і зберігається в його/її суддівському досьє.<sup>83</sup>

155. Питання етики суддів визначаються Кодексом суддівської етики<sup>84</sup>, затвердженим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 року за пропозицією Ради суддів України від грудня 2012 року. Під час розробки кодексу враховувались міжнародні стандарти професійної суддівської етики. Кодекс складається з трьох розділів: «Загальні положення», «Поведінка судді під час здійснення правосуддя» та «Позасудова поведінка судді» (разом 20 статей). Представники української влади зазначають, що Кодекс суддівської етики надається усім суддям. Він також знаходиться у відкритому доступі у мережі Інтернет<sup>85</sup>. Окрім цього, у 2016 році Рада суддів затвердила Коментар до Кодексу суддівської етики, який також доступний у мережі Інтернет<sup>86</sup>, і онлайн-тренінг із питань суддівської етики.

<sup>77</sup> Див. ст.7 Закону про судоустрій.

<sup>78</sup> Див. ст.106 Закону про судоустрій.

<sup>79</sup> Див. ст.11 Закону про судоустрій.

<sup>80</sup> Див. <http://reyestr.court.gov.ua/> і [www.court.gov.ua](http://www.court.gov.ua).

<sup>81</sup> Див. ст.106 Закону про судоустрій.

<sup>82</sup> Див. ст.129 Конституції і ст.6 Закону про судоустрій.

<sup>83</sup> Див. ст.57 Закону про судоустрій.

<sup>84</sup> Див. ст.58 Закону про судоустрій.

<sup>85</sup> Див. <http://court.gov.ua/userfiles/Kodex%20sud%20etiki.pdf>.

<sup>86</sup> Вимоги коментаря були враховані ВРП 4 лютого 2016 р.

Див. [http://www.vru.gov.ua/legislative\\_acts/20](http://www.vru.gov.ua/legislative_acts/20).

156. Судді входять до переліку «осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», перебаченого Законом України «Про запобігання корупції». Тому вони підпадають під дію відповідних положень цього Закону, що стосуються запобігання корупції та конфліктам інтересів. Загальні правила щодо попередження та реагування на конфлікти інтересів містяться у розділі V Закону. Вони були охарактеризовані вище у розділі, присвяченому народним депутатам. Зокрема, суддя має повідомити Раду суддів не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався чи повинен був знати про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів. Більш детально ця процедура регулюється Рішенням Ради суддів від 4 лютого 2016 року (№2)<sup>87</sup>. Група експертів GRECO отримала інформацію про те, що станом на 23 березня 2017 року Рада суддів отримала 51 повідомлення про реальний чи потенційний конфлікт інтересів у суддів. 17 із таких повідомлень були надані безпосередньо суддями. Неповідомлення суддями Ради суддів чи повідомлення із запізненням тягне за собою адміністративну<sup>88</sup> або дисциплінарну<sup>89</sup> відповідальність, якщо тільки до конкретного конфлікту інтересів не застосовується інше процесуальне законодавство. У такому випадку необхідно звертатися до норм процесуального законодавства щодо відсторонення судді (див. нижче).

157. У 2014 році при Раді суддів був створений Комітет етики, врегулювання конфлікту інтересів та професійного розвитку суддів. Відповідно до нового Порядку, прийнятого у лютому 2016 року, Комітет етики має право консультувати суддів із питань етики та конфліктів інтересів, пересвідчуватись, що судді дотримуються відповідних правил і повідомляють про будь-які порушення уповноваженим органам, і готувати проекти порядків, які можуть бути прийняті у майбутньому тощо. Будь-хто може подати скаргу до Комітету, а судді можуть просити його про надання консультації. Комітет також залучений до проведення тренінгів і співпрацює з Національною школою суддів.

158. Під час візиту до України група експертів GRECO дізналася, що низький рівень ознайомлення суддів із етичними питаннями є багаторічною проблемою та вплинув на формування недовіри громадян до судової системи<sup>90</sup>. За таких обставин група радо вітає нові ініціативи із запровадження чітких і сучасних етичних стандартів, активне поширення інформації та консультацій щодо них серед суддів, а також контроль за дотриманням положень про етичні стандарти та конфлікт інтересів. Важливо, щоб перераховані кроки здійснювались із залученням іноземної та міжнародної допомоги<sup>91</sup>, щоб вони продовжувались та були спрямовані на довгострокову перспективу. Рекомендації із цих питань надаються нижче, у частині «Консультації, навчання та підвищення обізнаності»<sup>92</sup>.

#### Заборона або обмеження певних видів діяльності

##### *Заборона певних видів діяльності та роботи за сумісництвом, обмеження після припинення діяльності*

159. Відповідно до ст.127 Конституції, судді не можуть належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої.

160. Більш детальні положення щодо несумісності у діяльності суддів містить Закон про судоустрій<sup>93</sup>. Він чітко встановлює, що судді не можуть входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; зобов'язані передати акції, корпоративні права чи інші майнові права/інтереси у діяльності будь-якої юридичної особи (що має на меті отримання прибутку) у управління незалежній третій особі на час перебування на посаді судді (без права надання інструкцій такій особі щодо розпорядження

<sup>87</sup> Рішення Ради суддів щодо Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфліктів інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання.

<sup>88</sup> Див. ст.172-7 Кодексу про адміністративні правопорушення.

<sup>89</sup> Див. ст.28 Закону про запобігання корупції і ст.106 і 133 Закону про судоустрій.

<sup>90</sup> Представники державної влади не погоджуються з цим твердженням.

<sup>91</sup> Щодо USAID див. [Програму «Справедливе правосуддя»](#).

<sup>92</sup> Див. п. 195 нижче.

<sup>93</sup> Див. ст.54 Закону про судоустрій.

такими акціями, корпоративними або іншими правами, або щодо реалізації прав, які з них виникають).

161. Особи, які підпадають під заборону згідно із Законом України «Про очищення влади», не можуть бути суддями. Цей Закон був прийнятий 16 вересня 2014 року після Революції гідності. Закон має на меті захистити суспільство від осіб, які через їхню поведінку в минулому можуть створювати загрозу для нового демократичному режиму, та очистити управління держави від осіб, залучених до масштабної корупції. Закон вводить заборони на зайняття певних посад, у тому числі суддівських, особами, які, серед іншого, сприяли узурпації влади, своїми діями або бездіяльністю сприяли підриву основ національної безпеки України, працювали на керівних посадах за часів Радянського Союзу та наказували або іншим чином сприяли застосуванню сили правоохоронними органами проти протестувальників Євромайдану. Закон передбачає проведення перевірки осіб, які посідають посади, що підлягають люстрації, а також осіб, які прагнуть посісти такі посади. Представники української влади зазначають, що Міністерство юстиції провело такі перевірки щодо 60 діючих суддів у період між груднем 2014 року і груднем 2015 року. За результатами цих перевірок троє суддів вимушені були залишити свої посади.

162. У цьому питанні також треба враховувати загальні правила щодо несумісності, передбачені Законом про запобігання корупції, зокрема обмеження щодо сумісництва й обмеження щодо працевлаштування близьких осіб<sup>94</sup>.

163. Українська влада зазначає, що судді мають звітувати про дозволену діяльність, якою вони займаються, та відповідний прибуток від неї до НАЗК шляхом внесення відомостей до своїх річних електронних декларацій і податкових декларацій про доходи. Представники влади зазначають, що на практиці судді зазвичай займаються викладацькою та дослідницькою діяльністю, проте статистика про таку додаткову роботу суддів не ведеться.

164. Обмеження після припинення діяльності, що аналізувались у розділі, присвяченому народним депутатам, застосовуються і до суддів. Зокрема ст.26 Закону про запобігання корупції, передбачає чинність таких обмежень упродовж року з дня припинення відповідної діяльності. Такі обмеження стосуються неможливості у цей період укласти трудові договори/вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з особами, якщо щодо них відповідний суддя здійснював повноваження з контролю, нагляду або прийняття рішень.

#### *Відвід та відсторонення*

165. Умови відводу судді визначаються процесуальним законодавством<sup>95</sup>. Суддя не може брати участь у справі, якщо він/вона прямо чи опосередковано заінтересований(а) в результатах справи, якщо він/вона є членом сім'ї або близьким родичем<sup>96</sup> сторони або осіб, залучених до справи, якщо є інші обставини, які викликають сумнів в об'єктивності та неупередженості судді, а також якщо була порушена процедура розподілу справ суддям. За наявності перерахованих обставин, суддя має заявити самовідвід від справи. Сторони справи або прокурор, залучений до провадження, також можуть оскаржити участь судді у справі.

166. Група експертів GRECO із занепокоєнням відзначає, що відповідно до різного процесуального законодавства суддя, чия участь у справі оспорується (у деяких випадках), є залученим(ою) до розгляду питання про відвід. Єдиним винятком є адміністративний процес, в якому суддя, чия участь у процесі оспорується, завжди чітко відсторонений(а). Наприклад, коли оспорується участь одного або декількох суддів у кримінальному процесі, це питання розглядається цими ж суддями, які приймають рішення простою більшістю голосів<sup>97</sup>. Іншими словами, у такій ситуації суддя, чия участь у справі оспорується, може мати вирішальний голос. Суддя, у якого може бути конфлікт інтересів, буде, таким чином, суддею у своїй власній справі,

<sup>94</sup> Див. ст.25 і далі Закону про запобігання корупції.

<sup>95</sup> Порівн. з ст.75 і далі Кримінального процесуального кодексу, ст.20 і 23 Цивільного процесуального кодексу, ст.20 Господарського процесуального кодексу, ст.27 і 29-32 Кодексу про адміністративні правопорушення.

<sup>96</sup> Тобто чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цієї особи.

<sup>97</sup> Натомість, коли оспорується можливість розгляду справи одним суддею, це питання має розглядатись іншим суддею або судом.

що є украй небажаним. Подібна чи навіть більш незадовільна ситуація виникає у цивільному та господарському процесі: питання про відвід судді, як правило, вирішується «тим самим складом суду», який розглядатиме справу по суті. Під час інтерв'ю, проведених в Україні, групі експертів GRECO пояснили, що на практиці бувають випадки, коли судді одноособово виносять рішення про власний відвід у справі, яку вони розглядають.

167. Група експертів GRECO повністю поділяє позицію юристів-практиків, з якими були проведені інтерв'ю, про те, що судді, чия участь у провадженні оспорюється, мають завжди бути відсторонені від прийняття рішення про їхній відвід. Це забезпечить об'єктивність і неупередженість процесу прийняття рішення. Із тих самих причин необхідно ввести опцію оскарження рішень про відсторонення. Наразі таке оскарження можливо лише разом із оскарженням рішення суду по суті справи<sup>98</sup>. Тому **GRECO рекомендує забезпечити, що в усіх провадженнях усі рішення про відвід судді приймаються без його/її участі та можуть бути оскаржені.**

#### *Подарунки*

168. Як було зазначено у пунктах 45/46, загальні правила щодо подарунків містяться у ст.23 Закону про запобігання корупції. Вони застосовуються і до суддів. Зокрема, суддям забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності судді або від підпорядкованих суддям осіб. У інших випадках судді можуть приймати подарунки, які відповідають загальноновизначеним уявленням про гостинність<sup>99</sup>, якщо їхня вартість не перевищує суму близько 52 євро, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року не перевищує суми близько 97 євро.

169. Якщо суддя отримав(ла) пропозицію щодо неправомірної вигоди або подарунка, він/вона повинен(на) відмовитись від пропозиції, за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію, і залучити свідків, письмово повідомити про пропозицію голову суду та НАЗК. У випадках сумніву суддя може звернутися за консультацією до НАЗК. Представники української влади зазначають, що їм невідомо про випадки отримання суддями подарунків останнім часом. Рекомендація деталізувати правила Закону щодо прийняття подарунків, зокрема зменшення випадків прийнятності подарунків, уже були надані у цьому звіті вище<sup>100</sup>.

#### *Контакти із третіми особами, конфіденційна інформація*

170. Судді зобов'язані звертатися з повідомленням про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя, у тому числі про звернення до них учасників судового процесу чи інших осіб, включаючи осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з приводу конкретних справ, що перебувають у провадженні суддів, якщо таке звернення здійснено в інший, ніж передбачено процесуальним законодавством, спосіб, до ВРП та до Генерального прокурора упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання. Порушення цієї вимоги є підставою для дисциплінарної відповідальності судді<sup>101</sup>.

171. Кодекс суддівської етики також передбачає, що судді повинні уникати спілкування з одним із учасників процесу або їхніми представниками за відсутності інших учасників процесу; уникати неналежних контактів, які можуть вплинути на незалежність і упередженість судді; враховувати, що сімейні, соціальні взаємовідносини чи будь-які інші стосунки та втручання з боку законодавчої та виконавчої гілок влади не мають впливати на його поведінку чи ухвалення судових рішень; користуватися соціальними мережами, Інтернет-форумами тощо у такий спосіб, щоб це не завдавало шкоди авторитету судді та судової влади<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> Порушення правил самовідводу є також дисциплінарним правопорушенням, див. ст.106 Закону про судоустрій.

<sup>99</sup> Ці питання пояснюються у Методичних рекомендаціях з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджених Наказом НАЗК №2 від 14 липня 2016 р. Дозволеними є подарунки у вигляді ділових дарунків (сувенірів) та інших проявів гостинності (запрошення на каву або вечерю), які широко використовуються для налагодження добрих ділових відносин і зміцнення робочих стосунків. Подарунки від близьких осіб/родичів та подарунки у вигляді загальнодоступних знижок на товари, послуги також дозволяються.

<sup>100</sup> Див. п. 47 вище.

<sup>101</sup> Див. ст.56 і 106 Закону про судоустрій

<sup>102</sup> Див. ст.14, 17, 19 і 20 Кодексу суддівської етики.

172. У тому, що стосується конфіденційної інформації, законодавство чітко забороняє суддям розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у тому числі таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання. Порушення цієї вимоги є підставою для дисциплінарної відповідальності<sup>103</sup>.

#### *Декларування майна, доходів, зобов'язань*

173. Судді зобов'язані подавати щорічні майнові декларації до НАЗК відповідно до вимог Розділу VII Закону про запобігання корупції<sup>104</sup>. Декларації заносяться до Єдиного державного реєстру, який веде НАЗК, і доступ до якого є відкритим. НАЗК перевіряє дані поданих декларацій. Неподання, подання із запізненням декларацій про майно або подання завідомо недостовірної (у тому числі неповної) інформації становить дисциплінарне правопорушення. Також передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу. У цьому контексті варто звернутися до частини цього звіту, присвяченої запобіганню корупції для всіх категорій посадових осіб, що аналізуються. Там надано більше деталей щодо правил, які застосовуються, і рекомендацій для незалежної та надійної імплементації цих правил<sup>105</sup>. Після свого візиту до України група експертів GRECO дізналася, що у березні 2017 року усі судді, окрім семи, подали свої майнові декларації, а НАЗК ініціювало 15 кримінальних проваджень проти суддів через неподання декларацій або їх подання із неточною інформацією.

174. Окрім цього, відповідно до Закону про судоустрій, судді мають щорічно подавати ВРП «декларацію родинних зв'язків» і «декларацію доброчесності судді». Це здійснюється шляхом заповнення відповідних форм на офіційному веб-сайті ВРП, де вони оприлюднюються для загального доступу<sup>106</sup>. У декларації родинних зв'язків судді зазначають, чи є у них особи, з якими вони мають родинні зв'язки, які є або протягом останніх п'яти років були суддями, працівниками апарату суду, прокурорами, працівниками правоохоронних органів, адвокатами, нотаріусами, членами або працівниками ВРП або ВКК, Президентом України, народними депутатами України, членами Кабінету Міністрів України тощо.

175. У декларації доброчесності судді судді мають надати конкретні свідчення, наприклад, відповідність його рівня життя та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам, невчинення корупційних правопорушень, відсутність підстав для притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, сумлінне виконання суддівських обов'язків та дотримання присяги, невтручання у правосуддя, яке здійснюється іншими суддями, проходження перевірки суддів відповідно до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та її результати, відсутність заборон, визначених Законом України «Про очищення влади». Неподання, несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею або декларування в ній завідомо недостовірної (у тому числі неповної) інформації мають наслідком дисциплінарну відповідальність.

#### Контроль та здійснення заходів із забезпечення доброчесності

176. Нагляд за поведінкою суддів здійснюють різні органи. НАЗК проводить моніторинг за виконанням вимог Закону «Про запобігання корупції», у тому числі щодо декларацій про майно і доходи. Ця система була описана вище, у розділі, присвяченому запобіганню корупції серед усіх категорій посад, які аналізуються у цьому звіті. У тому ж розділі містяться рекомендації для забезпечення незалежного та надійного виконання таких правил<sup>107</sup>.

177. Слід зазначити, що відповідно до ст.60 Закону про судоустрій, повна перевірка декларації про майно і доходи (яка включає з'ясування достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірку на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення) здійснюється НАЗК щодо кожного судді щонайменше один раз на п'ять

<sup>103</sup> Див. ст.56 і 106 Закону про судоустрій. Також див. ст.43 Закону про запобігання корупції.

<sup>104</sup> Див. ст.56 Закону про судоустрій.

<sup>105</sup> Див. п. 41 вище.

<sup>106</sup> Див. ст.61 і 62 Закону про судоустрій.

<sup>107</sup> Див. п. 41 вище.

років, а також за відповідним запитом ВКК або ВРП. Порушення суддями вимог до заповнення декларації може стати підставою для дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності (які можуть виникати одночасно), залежно від справи. При виявленні ознак кримінального правопорушення, НАЗК має передати необхідну інформацію у відповідній справі НАБУ. Якщо виявлені ознаки дисциплінарного правопорушення, НАЗК має передати справу до ВКК і ВРП.

178. НАЗК також здійснює моніторинг способу життя суддів на вимогу ВКК або ВРП з метою встановлення відповідності рівня життя судді та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходами<sup>108</sup>. Якщо НАЗК виявляє будь-які невідповідності, проводиться повна перевірка декларації. У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупції або правопорушення, пов'язаного з корупцією<sup>109</sup>, НАЗК інформує про них НАБУ. Результати моніторингу способу життя судді можуть також використовуватися для оцінки дотримання суддею правил суддівської етики та включаються до суддівського досьє.

179. За відсутності протилежних доказів, інформація, надана суддями у деклараціях родинних зв'язків і деклараціях доброчесності судді, вважається достовірною. У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) наданих тверджень, ВКК проводить відповідну перевірку<sup>110</sup>.

180. Група експертів GRECO відзначає суворість вимог до суддів та членів їхніх сімей щодо заповнення декларацій і повідомлення про вплив третіх сторін. Хоча такі обов'язки також можуть впливати на незалежність суддів, група експертів GRECO вважає, що вони є необхідними за нинішньої ситуації в Україні. Тим не менш, необхідно дотримуватися тонкого балансу між прискіпливим моніторингом поведінки суддів та незалежністю суддів і судової гілки влади<sup>111</sup>.

181. Як було зазначено вище, Комітет етики, врегулювання конфлікту інтересів та професійного розвитку суддів здійснює моніторинг дотримання суддями вимог щодо конфліктів інтересів, передбачених Законом про запобігання корупції і деталізованих у відповідному рішенні Ради суддів від 9 лютого 2016 року. Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів про реальний або потенційний конфлікт інтересів є підставою для адміністративної<sup>112</sup> або дисциплінарної<sup>113</sup> відповідальності, окрім випадків, коли конфлікт інтересів регулюється процесуальним законодавством іншим чином.

182. Дисциплінарне правопорушення суддів відповідно до ст.106 Закону про судоустрій є підставою для дисциплінарної відповідальності. До таких правопорушень відносяться порушення правил щодо самовідводу; безпідставне затягування судового процесу; допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду тощо; розголошення суддею таємниці, що охороняється законом; неповідомлення суддею ВРП і Генерального прокурора про випадок втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя; неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майно і доходи, декларацій родинних зв'язків і декларацій доброчесності судді або надання завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень; невідповідність рівня життя судді задекларованому доходу; використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди; визнання судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, у випадках, установлених законом.

<sup>108</sup> Див. ст.59 Закону про судоустрій і ст.51 Закону про запобігання корупції.

<sup>109</sup> Відповідно до ст.1 Закону про запобігання корупції, діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом вимоги, заборони та обмеження, за які Законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

<sup>110</sup> Див. ст.61 і 62 Закону про судоустрій.

<sup>111</sup> Представники української влади погоджуються та дотримуються думки, що досягнути такого балансу можна шляхом чіткого визначення того, яким чином і які органи можуть використовувати інформацію, що міститься у деклараціях.

<sup>112</sup> Див. ст.172-7 Кодексу про адміністративні правопорушення.

<sup>113</sup> Див. ст.28 Закону про запобігання корупції і ст.106 і 133 Закону про судоустрій



183. Група експертів GRECO вітає закріплення переліку конкретних дисциплінарних проступків у ст.106 Закону про судоустрій із змінами, внесеними у 2016 році. Тим не менш, група експертів GRECO занепокоєна, що цей перелік містить деякі нечіткі формулювання, наприклад, «поведінка, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя» і «дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду» (див., зокрема, п.1.3 ст.106). Представники української влади та інші респонденти, з якими група експертів GRECO проводила інтерв'ю з цього питання, пояснили, що наведені порушення слід тлумачити як порушення Кодексу суддівської етики<sup>114</sup>. Такі узагальнені відсилки до Кодексу суддівської етики часто критикуються як надто нечіткі. Зокрема, таку критику висловлювала Венеціанська комісія<sup>115</sup>. Із одного боку, наведені формулювання є недостатньою основою для усталеного та прогнозованого процесу прийняття рішень і попередження можливих зловживань дисциплінарними провадженнями. З іншого боку, є ризик, що ці формулювання взагалі не використовуватимуться. Саме другий варіант, як видається, переважає в Україні. Юристи-практики, з якими група експертів GRECO зустрілась в Україні, поділяють наведені занепокоєння. Вони набувають усе більшого значення через те, що останнім часом усе частіше підіймається питання про низький рівень виконання вимог щодо відповідальності суддів<sup>116</sup>. Тому **GRECO рекомендує 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.**

184. Дисциплінарні стягнення<sup>117</sup> включають попередження; догану з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця; сувору догану з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців; подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим проходження курсу підвищення кваліфікації та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді; подання про переведення судді до суду нижчого рівня; подання про звільнення судді з посади.

185. Під час обрання виду дисциплінарного стягнення стосовно судді враховуються характер дисциплінарного проступку, його наслідки, особа судді, ступінь його/її вини, наявність інших дисциплінарних стягнень, інші обставини, що впливають на можливість притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, а також принцип пропорційності. Після реформи 2016 року пропозиція відсторонити суддю може бути зроблена на підставі вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або яке виявило його невідповідність займаній посаді<sup>118</sup>. Група експертів GRECO вітає прийняття нових правил, зокрема, що «порушення присяги» більше не є приводом для відсторонення. Це формулювання широко критикувалося як нечітке. Воно також не створювало підґрунтя для усталеного та прогнозованого процесу прийняття рішень. Як зазначили деякі респонденти, формулювання «порушення присяги» часто маніпулятивно використовувалося для відсторонення суддів, що не були лояльними до відповідних високопосадовців.

186. Нещодавні реформи у сфері правосуддя значно змінили правила щодо дисциплінарних проваджень. Відповідно до змінених у 2016 році положень Закону про судоустрій, такі провадження здійснюють Дисциплінарні палати ВРП за процедурою, встановленою новим Законом України «Про Вищу раду правосуддя», що вступив у силу 5 січня 2017 року<sup>119</sup>. Кожна палата складається із щонайменше чотирьох членів ВРП; щонайменше половина, а якщо це неможливо, принаймні значна частина членів палати мають бути діючими суддями або суддями

<sup>114</sup> Хоча ст.4 Кодексу передбачає, що порушення правил етичної поведінки, встановлених цим Кодексом, не можуть самі по собі застосовуватися як підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та визначати ступінь їх вини.

<sup>115</sup> Див., наприклад, [Висновок Венеціанської комісії CDL-AD\(2015\)007](#), п.50, в якому надані подальші пояснення.

<sup>116</sup> Див., наприклад, [дослідження Transparency International «Національна система доброчесності. Україна-2015»](#), стор. 60/68.

<sup>117</sup> Див. ст.109 Закону про судоустрій.

<sup>118</sup> Див. ст.126 Конституції. Згадані поняття пояснюються далі у ст.109 Закону про судоустрій

<sup>119</sup> Див. зокрема ст.42 і далі Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

у відставці. Дисциплінарне провадження розпочинається за скаргою, поданою будь-якою особою або за ініціативою Дисциплінарної палати ВРП чи ВКК у випадках, визначених законом. Дисциплінарне провадження включає: попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги членом ВРП (доповідачем); відкриття дисциплінарної справи; розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності. Доповідач або Дисциплінарна палата можуть повернути скаргу на основі визначених формальних причин. Як правило, засідання Палати відкриті для громадськості. Рішення приймаються простою більшістю голосів. Рішення про відвід судді ухвалюються повним складом ВРП, що бере участь у засіданні, на основі рекомендації Дисциплінарної палати.

187. До дисциплінарної відповідальності суддів застосовується строк позовної давності. Тобто можливість розглянути дисциплінарне правопорушення спливає через три роки після його вчинення. До цього строку не включається будь-який період тимчасової непрацездатності, невиконання суддівських обов'язків та дисциплінарних проваджень. Інформація про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності оприлюднюється на офіційному веб-сайті ВРП і на веб-сайті суду, в якому працює суддя. Суддя має право оскаржити рішення у дисциплінарній справі<sup>120</sup> до ВРП за наявності дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження. Члени відповідної Дисциплінарної палати не беруть участі у розгляді апеляції. Рішення ВРП, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати, може бути оскаржене до суду<sup>121</sup> виключно за наявності певних процесуальних підстав. Ця процедура відрізняється від процедури, передбаченої для рішень ВРП щодо відсторонення судді: такі рішення можуть оскаржуватись (лише за відповідних процесуальних підстав) безпосередньо до суду<sup>122</sup>.

188. Група експертів GRECO вважає, що новий режим проведення дисциплінарних проваджень щодо відсторонення судді містить багато позитивних моментів. Група особливо вітає той факт, що ВРП (і її Дисциплінарні палати) тепер відповідають за всі дисциплінарні провадження. Ці положення відрізняються від попередньої ситуації, коли ці повноваження були поділені між ВРП і ВКК. Змінена процедура забезпечує єдиний підхід до дисциплінарних проваджень і послідовну та передбачувану практику. Тим не менш, група експертів GRECO чітко переконана, що необхідно здійснювати нагляд за практичним застосуванням нового режиму. Це допоможе визначити можливі потреби у нових змінах на майбутнє. Наприклад, сумнівними видаються деякі варіанти обставин повернення скарги доповідачем (які не підлягають оскарженню). Такі обставини включають безуспішне подання скарг однією і тою самою особою або наявність у скарзі «виражених у непристойній формі висловлювань». Також надто обмежувальною видається норма про те, що скаржник має право на оскарження рішення Дисциплінарної палати лише у випадку дозволу останньої. Слід зазначити, що закон не пояснює, в яких ситуаціях такий дозвіл має бути наданий. Через названі причини необхідно детально відслідковувати практику застосування встановлених правил.

189. Судді можуть підпадати під кримінальне провадження, до них може застосовуватися кримінальне покарання. Проте судді є недоторканими відповідно до ст.126 Конституції. Тому «без згоди ВРП суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку суду, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину» (недоторканність). Також «суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним/нею судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку» (звільнення від відповідальності)<sup>123</sup>.

190. Група експертів GRECO вітає зміни, які передають повноваження щодо зняття недоторканності з суддів від Парламенту до ВРП, а також можливість затримати або заарештувати суддю у деяких випадках без згоди ВРП. Ці зміни були введені конституційною реформою 2016 року. Попередній режим широко критикувався як такий, що не бажає боротися

<sup>120</sup> Див. ст.51 і далі Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

<sup>121</sup> Представники влади стверджують, що відповідно до п.18 ст.19 Кодексу адміністративного судочинства України, Вищий адміністративний суд може розглядати скарги на акти ВРП і ВКК.

<sup>122</sup> Див. ст.57 Закону про судоустрій.

<sup>123</sup> Представники влади зазначають, що у 2015 р., тобто за попередньою версією відповідного законодавства, суддів позбавляли недоторканності 31 раз (у 2014 р. – 17 разів); в 11 випадках Парламент відмовився позбавляти суддів недоторканності.

із корупцією у судовій владі та створює перепони для такої боротьби<sup>124</sup>. Тим не менш, необхідно здійснювати нагляд за практичним застосуванням нових правил. Група експертів GRECO із занепокоєнням дізналася про те, що судді були змушені залишити Україну, аби уникнути покарання за попереднім законодавством. На думку групи експертів GRECO, діюча законодавча вимога щодо згоди ВРП на затримання, утримання під вартою або арешт створює загрозу повторення подібних випадків у майбутньому. Попереднє твердження особливо актуальне з огляду на час, необхідний для підготовки обґрунтованого подання Генеральним прокурором для ВРП і наявності у ВРП п'яти днів для його розгляду. Також винятки з необхідності отримати згоду ВРП (у випадку тяжких злочинів) обмежені тяжкими або особливо тяжкими злочинами. Проте, наприклад, звичайні випадки хабарництва до таких категорій злочинів не входять<sup>125</sup>. **GRECO рекомендує проаналізувати практику застосування нових конституційних і законодавчих положень про суддівські імунітети та, якщо це необхідно для ефективного виконання вимог закону, вжити необхідних заходів для подальшого обмеження суддівського.**

191. Суддю може бути тимчасово відсторонено від здійснення правосуддя за рішенням ВРП у порядку застосування дисциплінарного стягнення (див. вище), при проведенні кваліфікаційного оцінювання, у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності<sup>126</sup>. В останньому випадку вимагається обґрунтоване подання Генерального прокурора або його/її заступника. Тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності не може перевищувати двох місяців, проте відповідний період може бути продовжений ще на два місяці.

#### Консультації, навчання та підвищення обізнаності

192. Національна школа суддів є державною установою із спеціальним статусом у системі правосуддя, яка діє при ВКК. Її очолює ректор, якого призначає на посаду і звільняє з посади ВКК. Національна школа суддів України здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді, підготовку суддів, у тому числі обраних на адміністративні посади в судах, проведення наукових досліджень тощо. Вона організує періодичне обов'язкове навчання суддів з метою підвищення рівня їхньої кваліфікації, а також тренінги, які судді обирають самостійно залежно від власних потреб. Судді проходять підготовку у Національній школі суддів України не менше 40 академічних годин упродовж кожних трьох років перебування на посаді<sup>127</sup>.

193. Національна школа суддів проводить тренінги з питань етики та конфліктів інтересів у співпраці з Комітетом етики, врегулювання конфлікту інтересів та професійного розвитку суддів при Раді суддів. Групі експертів GRECO стало відомо, що у період з січня 2016 року до квітня 2017 року було проведено низку тренінгів для близько 2 800 суддів із питань антикорупційного законодавства та його застосування. Також були організовані тренінги для 30 тренерів. Близько 2 500 суддів дивились онлайн-лекції.

194. Комітет етики, врегулювання конфлікту інтересів та професійного розвитку суддів при Раді суддів також надає консультації з питань етики та конфліктів інтересів. Представники української влади зазначають, що станом на 23 березня 2017 року 59 суддів надіслали запит до Комітету етики надати роз'яснення щодо наявності або відсутності конфлікту інтересу. Групі експертів GRECO також стало відомо, що у 2016 році 22 судді подали письмові запити на консультацію щодо конфліктів інтересів і 12 запитів щодо етичних питань. Адміністративний персонал Ради суддів веде облік таких запитів і пояснень, наданих у відповідь на них Комітетом етики.

195. Група експертів GRECO вітає нещодавні ініціативи щодо організації навчання для суддів і надання їм консультацій із питань етики та конфліктів інтересів. Як пояснювалося вище, у контексті України надзвичайно важливо забезпечити продовження та розширення таких регулярних тренінгів, заходів із підвищення обізнаності та консультацій. Перераховані

<sup>124</sup> Див., наприклад, [дослідження Transparency International «Національна система доброчесності. Україна-2015»](#), стор. 67.

<sup>125</sup> Тобто ця норма застосовується лише до випадків хабарництва з обтяжуючими обставинами, див. ст.12 і 368 Кримінального кодексу України.

<sup>126</sup> Див. ст.62 і далі Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

<sup>127</sup> Див. ст.56 і 89 Закону про судоустрій.

ініціативи підвищать довіру громадськості до судової системи. Такі заходи потрібно активно популяризувати серед суддів і робити доступними. Також варто посилювати роль Комітету етики Ради суддів. Деякі респонденти, з якими спілкувалась група експертів GRECO, наголошували на слабкості Комітету. Вони аргументували своє твердження тим, що Комітет складається лише із чотирьох постійних членів, а саме із трьох суддів першої інстанції та судді у відставці, який очолює Комітет. Враховуючи кількість суддів в Україні (близько 7 000) і спектр завдань, що стоять перед Комітетом етики (консультування, моніторинг, підготовка положень тощо), немає вневненості, що Комітет у діючому складі може відіграти впливову та проактивну роль. За таких обставин, як рекомендувалось у п. 48, важливо налагодити більш розвинуті канали координації із НАЗК з огляду на ключову моніторингову та консультаційну роль, яку здійснює Агентство щодо всіх категорій державних службовців, у тому числі суддів. Тому **GRECO рекомендує запровадити спеціалізоване регулярне навчання всіх суддів. Також необхідно прийняти роз'яснення із питань етики та доброчесності, попередження конфліктів інтересів і корупції із відповідними практичними прикладами. Важливо підвищувати обізнаність суддів із перерахованих питань і посилити Комітет етики Ради суддів. Це дасть змогу Комітету відігравати проактивну роль у перерахованих процесах і консультувати велику кількість суддів.**

## **VI. Запобігання корупції серед прокурорів**

### Огляд системи органів прокуратури

196. Як і у випадку з судовими органами, після Революції гідності завдяки міжнародній підтримці, в тому числі з боку Ради Європи і особливо Венеціанської комісії, було проведено реформування прокуратури. Новий Закон України «Про прокуратуру» був прийнятий 14 жовтня 2014 року, а відповідні положення Конституції були переглянуті у 2016 році. Оскільки цей звіт базується на новому законодавстві, потрібно пам'ятати, що його впровадження є тривалим процесом, який тільки розпочався.

197. Відповідно до положень п.1 ст.131 Конституції України, прокуратура здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

198. Група експертів GRECO вітає той факт, що в результаті проведення нещодавніх реформ було впроваджено декілька важливих поправок, у першу чергу, скасування загальної наглядової функції прокуратури, що суперечило європейським стандартам. Таким чином, Україна виконала одне з відповідних зобов'язань, які вона взяла на себе при вступі до Ради Європи. Крім того, в результаті реформи були введені положення для забезпечення незалежності прокурорів, більш конкретні критерії і процедури призначення прокурорів, визначення дисциплінарних заходів стосовно них, а також заходів для забезпечення самоврядування в органах прокуратури.

199. Проте, як і в випадку з судовою системою, на практиці ще доведеться довести ефективність впроваджених заходів. Незважаючи на реформи і значне зниження кількості прокурорів в останні роки, прокуратура, як і раніше, є особливо потужною структурою, безпосередньо пов'язаною з виконавчою владою, керівництво якою здійснює політичний призначенець, який є близьким союзником Президента держави. Низка осіб, опитаних групою експертів GRECO, підтвердили збереження загального сприйняття прокуратури як політизованої і корумпованої структури, і що відповідні неправомірні дії прокурорів в основному залишаються безкарними<sup>128</sup>. Органи влади з таким твердженням не згодні і підкреслюють, що в період з січня 2016 року до березня 2017 року чотири прокурори були притягнуті до кримінальної відповідальності. Процедура оновлення прокурорів була розпочата, але тільки на місцевому рівні; в 2016 році 599 прокурори були призначені на роботу в місцеві прокуратури, 462 з них раніше не працювали в органах прокуратури. Опитування показало, що деякі співрозмовники висловили занепокоєння з приводу того, що досі на високі та ключові посади не було призначено нових прокурорів, які підтримували б процес реформування.

200. Окрім цього, група експертів GRECO із занепокоєнням дізналася про спроби нівелювати останні конституційні реформи через законопроект про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» та інші законів, що мали бути приведені у відповідність до змін у Конституції. Вони включають в себе низку додаткових важливих поправок. Законопроект, який був внесений до Парламенту, серед іншого, повертає органам прокуратури повноваження щодо здійснення загального нагляду, обмежує роль Національного антикорупційного бюро тощо. Водночас, органи влади наголошують, що профільний комітет 5 квітня 2017 року прийняв рішення завершити роботу над законопроектом, приймаючи до уваги думки експертів Ради Європи<sup>129</sup> і Консультативної місії ЄС. Група експертів GRECO закликає владу продовжувати процес

<sup>128</sup> Див. також заяви, зроблені, наприклад, в [Резолюції №2145 \(2017\) Парламентської Асамблеї Ради Європи \(ПАРЄ\)](#) і пояснювальній записці до неї; [Доповідь МВФ по Україні №16/319 від вересня 2016 року](#); дослідження Freedom House [«Країни перехідного періоду 2016 року-Україна»](#); дослідження [Transparency International «Національна система доброчесності. Україна-2015»](#).

<sup>129</sup> Верховна Рада звернулася до Ради Європи з проханням підготувати висновок щодо проекту поправок до законів, пов'язаних з функціонуванням прокуратури з урахуванням поправок до Конституції України у рамках проекту РЕ «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Європі» та проекту РЕ/ЄС «Боротьба з корупцією в Україні». DGI (2016)20.

впровадження реформ, спрямованих на зміцнення незалежності прокуратури та її захисту від надмірного політичного впливу і продемонструвати непохитну волю до реальних змін. Законодавчий процес повинен бути продовжений з великою обережністю, слідуючи шляхом реформ в напрямку, заданому конституційними поправками, прийнятими в 2014 та 2016 роках. Окрім цього, успіх реформи буде залежати від ефективної реалізації нових положень. Зокрема, незалежність нових органів самоврядування має бути чітко дотримана, а нещодавно створеним антикорупційним органам, а саме Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) і Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (САП), необхідна додаткова підтримка (див. нижче).

201. Стаття 3 Закону про прокуратуру визначає засади діяльності прокуратури, які включають «незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків». Стаття 16 Закону містить перелік таких гарантій, включаючи особливий порядок призначення прокурора на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності, функціонування органів прокурорського самоврядування тощо.

202. Система органів прокуратури складається з Генеральної прокуратури, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур, військових прокуратур і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури<sup>130</sup>, і, по суті, базується на основі структури судової системи та принципі ієрархії. В останні роки чисельність прокурорів скоротилася з 18 500 осіб до приблизно 11 300 осіб, з яких близько 33,5% жінок. Група експертів GRECO зазначає, що кількість прокурорів на душу населення (11 000 на 43 мільйонів громадян), як і раніше, становить найвищий показник серед країн-членів Ради Європи.

203. Генеральна прокуратура України (ГПУ) організовує та координує роботу всіх органів прокуратури для забезпечення ефективної роботи системи прокуратури. Генеральний прокурор має широке коло обов'язків, зокрема представляє прокуратуру у відносинах з органами державної влади, іншими державними органами, організовує діяльність органів прокуратури України, призначає і звільняє з посади прокурорів, приймає рішення про застосування дисциплінарного стягнення<sup>131</sup>. Нещодавно була сформована Генеральна інспекція ГПУ для контролю за законністю дій прокурорів і слідчих всієї системи прокуратури.

204. Генеральний прокурор призначається Президентом України за згодою Парламенту на строк у шість років, який не може бути продовжений. Він/вона призначає свого заступника за рекомендацією Ради прокурорів України. Генеральний прокурор повинен бути громадянином України, мати вищу освіту, досвід роботи у правовій сфері або досвід роботи в законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років, а також мати високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності<sup>132</sup>.

205. Відповідно до внесених змін до статей 42 і 63 Закону України «Про прокуратуру», які набули чинності 15 квітня 2017 року, Генеральний прокурор може бути звільнений з посади Президентом України за згодою Парламенту на підставі та в межах подання Вищої ради правосуддя або Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; його/її повноваження також припиняються в разі висловлення недовіри Верховною Радою України.

206. Група експертів GRECO зазначає, що в останні роки посада і діяльність Генерального прокурора були оточені багатьма суперечками. Чинний Генеральний прокурор є за рахунком шостою посадовою особою з 2014 року. Прокурор, котрий обіймав посаду перед його попередником, активно блокував реформістську діяльність і був звільнений під масовим тиском з боку громадськості та міжнародної спільноти. Слід сказати, що репутацію прокуратури не поліпшило і те, що для створення можливості призначення нинішнього Генерального прокурора, який не має вищої юридичної освіти, до відповідного законодавства були внесені зміни. Очевидно, що спосіб, яким призначається та звільнюється Генеральний прокурор, грає важливу роль у контексті забезпечення правильного функціонування органів прокуратури. Відтак, група

<sup>130</sup> Див. ст.7 Закону України «Про прокуратуру».

<sup>131</sup> Див. ст.9 Закону України «Про прокуратуру».

<sup>132</sup> Див. ст.40 Закону України «Про прокуратуру».

експертів GRECO має декілька важливих застережень з приводу нинішньої системи в Україні, які описані нижче.

207. Участь виконавчого та/або законодавчого органу в призначенні Генерального прокурора є звичайним явищем у багатьох європейських країнах. Окрім цього, відповідно до Рекомендації Rec(2000) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя<sup>133</sup>, прийнятним є поєднання декількох моделей. Водночас, GRECO неодноразово підкреслювала, що більш прийнятним є такий порядок призначення прокурорів і особливо Генерального прокурора, який буде спрямовано на запобігання будь-якого ризику неналежного політичного впливу або тиску на здійснення діяльності прокуратури. Це твердження є особливо вірним з огляду на описану вище ситуацію в Україні, де, на думку низки респондентів, прокуратура досі залишається (незважаючи на проведені реформи) надзвичайно потужною структурою, тісно пов'язаною з виконавчою владою<sup>134</sup>. У відповідності до Доповіді Ради Європи, «важливо, щоб спосіб відбору і призначення Генерального прокурора був таким, який буде здатен забезпечити довіру громадськості і повагу до судової і юридичної професії»<sup>135</sup>.

208. Для досягнення цього «до процесу відбору повинна бути залучена професійна і неупереджена експертиза» (наприклад, шляхом консультацій щодо професійної кваліфікації кандидатів з відповідними джерелами, такими як представники юридичної спільноти (включаючи прокурора), прокурорські органи самоврядування або на рівні Верховної Ради через підготовчу роботу парламентського комітету тощо). Чинне законодавство України не передбачає жодних подібних гарантій; механізм забезпечення консультацій з експертами до прийняття рішення Президентом і Парламентом також відсутній<sup>136</sup>. Група експертів GRECO вбачає очевидну необхідність у підвищенні прозорості процесу, не в останню чергу для того, щоб відновити довіру громадськості. Окрім цього, слід внести зміни до Закону, які передбачали би, що для кандидата на посаду Генерального прокурора пріоритетно мати вищу освіту в галузі юриспруденції<sup>137</sup>.

209. Окрім цього, група експертів GRECO занепокоєна тим, що залежність Генерального прокурора від політичних органів може поставити під загрозу незалежність прокуратури. У зв'язку з цим, було би краще (згідно рекомендацій Венеціанської Комісії<sup>138</sup>), щоб Парламент висловлював свою згоду з призначенням і звільненням Генерального прокурора кваліфікованою більшістю голосів. З урахуванням попередніх пунктів, **GRECO рекомендує приділити належну увагу перегляду порядку призначення і звільнення з посади Генерального прокурора, щоб зробити цей процес більш стійким до політичного впливу і більш зосередженим на об'єктивних критеріях професійних якостей кандидатів.**

210. Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) була заснована в рамках Генеральної прокуратури України і виконує повноваження із здійснення нагляду за додержанням законності під час проведення оперативного-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом про прокуратуру і пов'язаних із корупцією або пов'язаними з корупцією правопорушеннями<sup>139</sup>.

<sup>133</sup> [Рекомендація Rec\(2000\)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя.](#)

<sup>134</sup> Органи влади з цим твердженням не погоджуються.

<sup>135</sup> Див. [Доповідь Венеціанської комісії CDL-AD \(2010\)040](#) про європейські стандарти стосовно незалежності судової системи, Частина II, Прокурорська служба, п.34. Див. також [Висновок №9 Консультативної ради європейських прокурорів \(КРЕП\)](#) «Про європейські норми і принципи стосовно прокурорів» («Римський статут»), пояснювальна записка, п.56.

<sup>136</sup> Див. також критичні зауваження, зроблені у зв'язку з цим у Спільному висновку [CDL-AD\(2013\)025](#) Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права, п.132 і 199.

<sup>137</sup> Див. також [Доповідь Венеціанської комісії CDL-AD \(2010\)040](#) про європейські стандарти стосовно незалежності судової системи, Частина II, Прокурорська служба, п.47.

<sup>138</sup> Див. [Меморандум Секретаріату Венеціанської комісії CDL-AD\(2015\)043](#) з посиланнями на попередні позиції. Див. також [Доповідь Венеціанської комісії CDL-AD \(2010\)040](#) про європейські стандарти стосовно незалежності судової системи, Частина II, Прокурорська служба, п.36.

<sup>139</sup> Див. ст.8 і далі Закону України «Про прокуратуру».

211. Окрім цього, Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК) передбачає створення Державного бюро розслідувань (ДБР). Незважаючи на те, що відповідний закон про ДБР був прийнятий Верховною Радою України 12 листопада 2015 року і підписаний Президентом України 14 січня 2016 року, ДБР досі не розпочало роботу. Схоже, що призначення директора ДБР було відкладено через проблеми у формуванні конкурсної комісії. ДБР буде відповідати за розслідування злочинів, які раніше входили до юрисдикції прокуратури, зокрема злочинів, вчинених вищими посадовими особами, державними службовцями, суддями та співробітниками правоохоронних органів (включаючи працівників НАБУ та прокурорів САП), окрім злочинів, які підпадають під юрисдикцію НАБУ, та воєнних злочинів. Під час візиту групи експертів GRECO декілька співрозмовників висловили занепокоєння з приводу широкого мандату та великих повноважень ДБР, що може суперечити нещодавній реформі прокуратури, спрямованої на обмеження її наглядової функції. На думку групи експертів GRECO, це питання потрібно буде ретельно відслідковувати у світлі майбутньої діяльності ДБР, коли воно почне працювати. До цього важливо забезпечити, щоб відбір директора та інших вищих посадовців ДБР проводився прозоро та об'єктивно.

212. Всеукраїнська конференція працівників прокуратури (ВКПП) є вищим органом прокурорського самоврядування<sup>140</sup>. Її рішення є обов'язковими для Ради прокурорів та всіх прокурорів. Серед іншого, ВКПП має повноваження щодо призначення членів Вищої ради юстиції, Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів України. Її делегати обираються на засіданнях працівників прокуратур різних рівнів. ВКПП обирає свою президію шляхом таємного голосування. У відповідності до положень нового Закону України «Про прокуратуру», який вступив в силу 15 квітня 2017 року, новообрані делегати ВКПП провели свою першу конференцію у межах двотижневого терміну – 26 квітня 2017 року.

213. У відповідності до нового Закону України «Про прокуратуру», Рада прокурорів України (РП) має повноваження, наприклад, давати рекомендації з приводу призначення або звільнення прокурорів з адміністративних посад (таких як керівник або заступник керівника прокуратури), здійснювати нагляд щодо забезпечення незалежності прокурорів тощо<sup>141</sup>. Вона складається з 13 членів, серед яких 11 прокурорів, які представляють прокуратури різних рівнів, та двоє науковців, призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Усі вони призначаються на п'ятирічний строк без права повторного обрання. Рада прокурорів обирає із свого складу голову, його заступника та секретаря. У відповідності до положень нового Закону України «Про прокуратуру», ВКПП обрала прокурорів-членів РП 26 квітня 2017 року.

214. Окрім цього, новий Закон України «Про прокуратуру» передбачає створення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії (КДК). Це колегіальний орган, який уповноважений встановлювати рівень професійних вимог до кандидатів у прокурори, приймати рішення щодо дисциплінарної відповідальності, переведення на іншу посаду або звільнення прокурорів<sup>142</sup>. Комісія складається з 11 членів, включаючи п'ять прокурорів, яких призначає ВКПП, двох науковців, яких призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, одного адвоката, якого призначає з'їзд адвокатів України, а також трьох осіб, яких призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з відповідним комітетом Верховної Ради України. Строк їхніх повноважень становить три роки, без права здійснювати повноваження члена комісії два строки підряд. Члени КДК обирають зі свого складу голову шляхом таємного голосування строком на три роки. Її рішення приймаються більшістю голосів від повного складу. У відповідності до положень нового Закону України «Про прокуратуру», ВКПП обрала прокурорів-членів КДК 26 квітня 2017 року.

215. Група експертів GRECO відзначає нещодавні позитивні реформи, спрямовані на зміцнення прокурорського самоврядування, автономію прокуратури та її незалежність від політичного впливу. Група підкреслює важливість надійного представлення органами самоврядування усього прокурорського корпусу та формування відповідного ставлення серед нього. Група експертів GRECO також звертає увагу, що в Україні ці органи наділені ключовими

<sup>140</sup> Див. ст.67 і далі Закону України «Про прокуратуру».

<sup>141</sup> Див. ст.71 Закону України «Про прокуратуру».

<sup>142</sup> Див. ст.73 і далі Закону України «Про прокуратуру».



повноваженнями, зокрема у кадрових питаннях (наприклад, призначення членів КДК). Тому ретельна оцінка їхньої діяльності має першорядне значення для визначення того, чи мають вони підстави вважати себе незалежними та проактивними органами самоврядування.

216. Одним з конкретних процесів, який може бути вдосконалений, є формування КДК. Хоча група експертів GRECO погоджується з тим, що залучення до такого органу експертів, які не є працівниками прокуратури, в принципі може сприяти неупередженості при прийнятті рішень, з іншого боку, група занепокоєна тим, що чинне законодавство не забезпечує того, що більшість місць у КДК матимуть прокурори. Це відрізняє ситуацію в Україні практично від усіх держав GRECO, які сформували аналогічні органи. Як GRECO зазначала раніше, забезпечення того, що більшість прокурорів в органах прокурорського самоврядування обиратимуться своїми колегами, є відповідним заходом, який допоможе їм повною мірою відстоювати свою легітимність та надійність, а також зміцнювати свою роль як гаранта незалежності та автономності прокурорів. Таким чином, **GRECO рекомендує внести зміни до положень щодо формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами.**

#### Призначення, професійна діяльність та здійснення повноважень

217. Прокурори призначаються на невизначений строк; їхні службові повноваження можуть бути припинені лише на підставі і в порядку, визначених в Законі України «Про прокуратуру»<sup>143</sup>. Кандидати на посаду прокурора повинні бути громадянами України, мати вищу юридичну освіту, принаймні два роки професійного досвіду в юридичній сфері, а також добре володіння державною мовою<sup>144</sup>. Закон України «Про прокуратуру» 2014 року вніс значні зміни до порядку відбору та призначення прокурорів<sup>145</sup>. Нові положення, які набули чинності 15 квітня 2017 року, передбачають, що прокурори призначаються керівником відповідної прокуратури за рекомендацією КДК.

218. Відповідно до нових правил, кандидати, які вперше подаються на посаду прокурора, обираються на конкурсній основі. Процедура починається з прийняття відповідного рішення і публічного оголошення КДК про відбір. КДК перевіряє відповідність заявників законним вимогам для кандидатів у прокурори на підставі поданих документів, які повинні включати в себе декларацію про майно і доходи за попередній рік, а також зібраної інформації щодо добросовісності кандидата, якщо така є. Потім проводиться кваліфікаційний іспит, результати якого разом з рейтингом оприлюднюються на офіційному веб-сайті КДК.

219. Успішні кандидати проходять перевірку, яку організує КДК відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру» («спеціальна перевірка кандидата на посаду прокурора»)<sup>146</sup>. З цією метою до компетентних органів звертаються з проханням перевірити відповідну інформацію про кандидатів; приватні особи та громадські організації також можуть подати відповідну інформацію про кандидатів до КДК. У разі одержання інформації, що може свідчити про недобросовісність кандидата на посаду прокурора, КДК розглядає її на своєму засіданні за участю такого кандидата. КДК може прийняти рішення про недопущення кандидата до подальших етапів процедури. Представники органів влади зазначають, що таке рішення може бути оскаржене в суді. Успішні кандидати протягом 12 місяців проходять спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України, яка включає отримання знань, практичних навичок, вивчення правил прокурорської етики. Національна академія прокуратури України приймає обґрунтоване рішення про успішне або неуспішне проходження підготовки на підставі складання кандидатом на посаду прокурора фінального іспиту. Кандидати, щодо яких було прийняте рішення про неуспішне проходження спеціальної підготовки, можуть оскаржити це рішення до КДК.

220. Після цього Відповідно до кількості вакантних посад в органах прокуратури КДК проводить конкурс на основі рейтингу кандидатів і надає свої рекомендації зацікавленим керівникам прокуратури. Останні мають повноваження приймати рішення щодо призначення на

<sup>143</sup> Див. ст.16 Закону України «Про прокуратуру».

<sup>144</sup> Для заміщення посади в регіональній прокуратурі необхідно мати три роки стажу роботи, а в ГПУ — п'ять років.

<sup>145</sup> Див. ст.28 і далі Закону України «Про прокуратуру».

<sup>146</sup> Див. ст.56 і далі Закону України «Про прокуратуру».

посади на підставі результатів процедури відбору та рекомендацій КДК. Представники органів влади наголошують, що керівники прокуратур не зобов'язані слідувати рекомендаціям КДК, але їхнє рішення відмовити у призначенні на посаду може бути оскаржене до КДК.

221. Прокурори можуть бути переведені до іншого органу прокуратури тільки за їхньою згодою<sup>147</sup>. Переведення до органу прокуратури вищого рівня здійснюється за результатами конкурсу, який проводиться КДК у відповідності до процедури, яку вона визначає. Такий конкурс включає в себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора. Інших конкретних положень щодо підвищення прокурорів на посаді немає.

222. GRECO вітає нещодавнє реформування порядку призначення прокурорів. Слід зазначити, що відбір прокурорів на конкурсній основі із застосуванням спеціальної процедури перевірки, яку проводить колегіальний орган, новостворена КДК, точно є кроком у правильному напрямку. Окрім цього, група експертів GRECO має сумніви щодо відсутності конкретних положень про підвищення прокурорів, окрім переведення до органу прокуратури вищого рівня. У відповідності до попередніх заяв GRECO з цього питання, група експертів GRECO переконана, що чіткі, конкретні та уніфіковані процедури і критерії, що включатимуть, зокрема, попередні професійні досягнення, мають бути передбачені законом не тільки для регулювання першого призначення прокурорів, але і їх просування по службі та кар'єрного зростання; такі процедури мають бути прозорими, а прийняті рішення – обґрунтованими. У зв'язку з цим група експертів GRECO знову нагадує стандарти Ради Європи та їх тлумачення, відповідно до яких «кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення на посадах має здійснюватися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи»<sup>148</sup> і «повинна регулюватися законом на підставі прозорих та об'єктивних критеріїв, відповідно до об'єктивних процедур, які виключатимуть будь-яку дискримінацію та забезпечать неупереджений розгляд»<sup>149</sup>.

223. Це піднімає ще одне питання, а саме проблему відсутності у законодавстві можливості оскаржити рішення стосовно кар'єрного просування прокурорів. Нині відсутні положення щодо прийняття рішень про просування та кар'єрне зростання. Що стосується процедур відбору і призначення на посаду, у ході їх виконання передбачені деякі можливості для оскарження; втім, неуспішні кандидати не можуть оскаржити остаточне рішення (оскаржити рішення можуть лише кандидати, які були рекомендовані КДК, але потім не призначені керівником відповідної прокуратури). Група експертів GRECO підтримує позицію GRECO, яку вона висловлювала у декількох випадках, стосовно необхідності затвердження чітких положень, які передбачатимуть, що будь-які рішення, прийняті під час процесу призначення або підвищення на посаді, можуть бути оскаржені будь-якими неуспішними кандидатами у судовому порядку. На закінчення, група експертів GRECO хотіла б підкреслити, що зміни, запропоновані у попередніх пунктах, сприятимуть зміцненню незалежності та неупередженості прокуратури, а також підвищенню довіри громадськості до цієї служби, що відповідає цілям нещодавніх реформ. **GRECO рекомендує запровадити більш детальне регулювання підвищення/кар'єрного просування прокурорів для забезпечення уніфікованих, прозорих процедур, які ґрунтуватимуться на чітких і об'єктивних критеріях, зокрема попередніх досягненнях кандидата, та забезпечити, щоб будь-які рішення стосовно підвищення/кар'єрного зросту були обґрунтовані і могли бути оскаржені.**

224. Керівники місцевих та регіональних прокуратур призначаються Генеральним прокурором за рекомендацією Ради прокурорів на п'ятирічний строк<sup>150</sup>. РП має враховувати професійні та моральні якості кандидата та його професійний досвід. Відмова Генерального прокурора призначити кандидата, рекомендованого РП, має бути обґрунтована у письмовому вигляді і може бути оскаржена кандидатом до КДК. Керівники місцевих та регіональних прокуратур можуть бути звільнені зі своїх адміністративних посад (з причин, вказаних у Законі) Генеральним прокурором за рекомендацією КДК.

<sup>147</sup> Порівн. зі ст.38 Закону України "Про прокуратуру".

<sup>148</sup> [Рекомендація Rec\(2000\)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя](#), п.5b.

<sup>149</sup> [Висновок №9 Консультативної ради європейських прокурорів \(КРЕП\)](#) «Про європейські норми і принципи стосовно прокурорів» («Римський статут»), ст.XII.

<sup>150</sup> Див. ст.39 і 41 Закону України «Про прокуратуру».

225. Повноваження прокурора припиняються у зв'язку з досягненням 65 років, смертю або визнанням його безвісно відсутнім або оголошенням померлим, або якщо КДК прийме рішення про неможливість подальшого перебування такої особи на посаді прокурора<sup>151</sup>. КДК може прийняти таке рішення, якщо дисциплінарний проступок, вчинений прокурором, має характер грубого порушення або якщо він вчинив такий проступок, перебуваючи у статусі прокурора, та вже притягався до дисциплінарної відповідальності. Прокурори місцевих та регіональних прокуратур можуть бути звільнені керівниками відповідних регіональних прокуратур, а прокурори ГПУ — Генеральним прокурором. Представники органів влади вказують, що наказ про звільнення може бути оскаржений в адміністративному суді.

226. У відповідності до змін, внесених до статті 62 Закону України «Про прокуратуру», які вступили в силу 15 квітня 2017 року, рішення про звільнення прокурора може бути зроблено виключно на підставі та у відповідності до подання, внесеного КДК або Вищою радою правосуддя. Підставами для звільнення прокурора з посади можуть бути неможливість виконувати його повноваження за станом здоров'я; порушення вимог щодо несумісності; набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»; неможливість переведення на іншу посаду або відсутність згоди на це у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням; неможливість подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді; ліквідація чи реорганізація органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду.

227. Представники органів влади зазначають, що у відповідності до Регламенту КДК, в ході дисциплінарного провадження, порушеного проти прокурора на підставі невиконання або неналежного виконання службових обов'язків, може бути проведена оцінка виконання службових обов'язків. Така оцінка проводиться на підставі мотивованого рішення КДК за пропозицією її члена, який протягом трьох днів проводить відповідну перевірку і представляє її результати Комісії з оцінки виконання службових обов'язків. У зв'язку з цим група експертів GRECO виражає занепокоєння з приводу того, що прокурори не зобов'язані проходити регулярну оцінку виконання своїх службових обов'язків. Група звертає увагу на позицію GRECO щодо доцільності проведення регулярної оцінки виконання прокурорами їхніх службових обов'язків на основі заздалегідь визначених об'єктивних критеріїв і справедливої процедури<sup>152</sup>. У ході інтерв'ю групі експертів GRECO було цікаво почути від представників ГПУ, що, на їхню думку, відсутність таких регулярних оцінок (які проводилися до 2014 року) вплинула на професійний рівень співробітників, і що нещодавно була прийнята ініціатива щодо підготовки відповідного законопроекту з цього питання. Робоча група, створена у 2016 році, має завдання проаналізувати роботу органів прокуратури та розробити критерії оцінки роботи прокурорів.

228. Група експертів GRECO переконана, що створення формальних механізмів оцінки виконання службових обов'язків не тільки забезпечить можливість проведення належного моніторингу та оцінки роботи прокурорів, але і сприятиме створенню більш об'єктивного та прозорого механізму просування по службі, вільного від будь-яких неналежних впливів<sup>153</sup>. У контексті України це є особливо важливим, зважаючи на часті звинувачення у політичному втручанні та низький рівень довіри громадян до органів прокуратури. Регулярні оцінки виконання службових обов'язків в прокуратурі мають забезпечувати гарантії процесуальної справедливості, даючи прокурорам можливість висловити свою думку з приводу своєї оцінки. Такі оцінки, безумовно, позитивно вплинуть на якість процедури просування по службі. Таким чином, **GRECO рекомендує запровадити у законодавчому порядку регулярні оцінки виконання службових обов'язків прокурорів в органах прокуратури (включаючи органи прокурорського самоврядування) на основі заздалегідь встановлених і об'єктивних критеріїв, забезпечуючи при цьому, що прокурори матимуть достатні можливості для участі в процесі оцінювання.**

<sup>151</sup> Див. ст.51 і далі Закону України «Про прокуратуру».

<sup>152</sup> Див. також [Висновок №9 Консультативної ради європейських прокурорів \(КРЕП\)](#) «Про європейські норми і принципи стосовно прокурорів» («Римський статут»), пояснювальна записка, п.65 і далі.

<sup>153</sup> Порівн. з п. 223 вище.

229. Заробітна плата прокурора складається з базового посадового окладу, премій та доплат за вислугу років, виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством. Стаття 81 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що посадовий оклад прокурора місцевої прокуратури з 1 січня 2017 року становить 12 мінімальних зарплат<sup>154</sup>, а посадові оклади інших прокурорів встановлюються пропорційно до посадового окладу прокурора місцевої прокуратури. Таким чином, стандартні щомісячні зарплати (до сплати податків) коливаються приблизно від 707 євро для посад прокурорів в місцевих прокуратурах і до близько 1 380 євро для посади Генерального прокурора. Проте, влада заявляє, що стаття 81 Закону України «Про прокуратуру» нині застосовується в порядку і розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів на підставі наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів і бюджету країни, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік». Іншими словами, фактичні базові оклади прокурорів нині є значно нижчими, ніж це передбачено статтею 81 Закону. З іншого боку, здається, що прокурори додатково отримують досить значні надбавки і премії. Прокурори також мають право на соціальне страхування і в разі необхідності на службове житло за місцем служби.

#### Розподіл справ та інші процесуальні питання

230. Відповідно до ст.37 Закону про прокуратуру, прокурор, який здійснюватиме прокурорські повноваження у конкретному кримінальному провадженні, визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування. Представники органів влади зазначають, що відповідно до наказу Генерального прокурора, керівники органу прокуратури усіх рівнів і галузевих підрозділів мають негайно призначити процесуальних керівників досудового розслідування з урахуванням складності справи, її кваліфікації, суспільного резонансу, прогнозованих обсягів процесуальної роботи та з огляду на професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів<sup>155</sup>. Зазвичай прокурор здійснює повноваження у кримінальному провадженні з його початку до завершення. Проте керівник відповідного органу прокуратури може передати справу іншому прокурору у деяких випадках, передбачених законом. Такими випадками є відвід прокурора, тяжка хвороба, звільнення з органу прокуратури та, у виняткових ситуаціях, неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування.

231. Група експертів GRECO неодноразово зазначала, що розподіл справ має здійснюватися на основі чітких критеріїв та бути достатньо зваженим, аби не допустити несправедливих рішень. Чинна редакція Закону про прокуратуру не містить таких необхідних застережень. Після візиту до України група експертів GRECO дізналася, що Комісія з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури проаналізувала можливості мінімізації корупційних ризиків шляхом введення системи випадкового (електронного) розподілу справ. Комісія виявила низку проблем в імplementації механізму. Вона також не змогла скласти вичерпний перелік критеріїв для належного розподілу справ (професійний рівень прокурора, спеціалізація, завантаження тощо). Група експертів GRECO належним чином оцінила наведені аргументи. Проте група переконана, що процедура розподілу справ має регулюватись більш чітко, як це відбувається у багатьох державах-членах. Така процедура повинна базуватися на заздалегідь встановлених чітких і об'єктивних критеріях. Основним принципом безпосереднього розподілу повинна бути випадковість, а краще – автоматичність. Але також має залишатися опція розподілу окремих справ до прокурорів із відповідною спеціалізацією у разі необхідності. Водночас, вкрай важливо забезпечити ефективний захист нової системи від будь-яких можливих зловживань. Таким чином, **GRECO рекомендує 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 відповідних стандартів, зокрема суворого контролю, які убезпечать систему від усіх можливих зловживань.**

232. Відповідно до ст.17 Закону про прокуратуру, прокурори підпорядковуються керівникам у частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Під час здійснення

<sup>154</sup> У 2016 році мінімальна заробітна плата становила 1 600 грн. (приблизно 58,88 євро).

<sup>155</sup> П.2.3 Наказу Генерального прокурора №4гн від 19 грудня 2012 р. «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні».

повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори «є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону». Тим не менш, прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурорам нижчого рівня, погоджувати прийняття ними певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цими прокурорами функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом; Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору.

233. Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані в письмовій формі в межах повноважень, визначених законом, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором. Прокурору, якому віддали наказ чи вказівку в усній формі, надається письмове підтвердження такого наказу чи вказівки. Прокурор не зобов'язаний виконувати накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього/неї сумнів у законності, якщо він/вона не отримав(ла) їх у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки. Прокурор має право звернутися до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності у зв'язку з наданням прокурором вищого рівня наказу або вказівки. Рада прокурорів розглядає звернення та може вжити за наслідками розгляду відповідних заходів, наприклад, повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо<sup>156</sup>.

234. Група експертів GRECO обговорювала проблему надання вказівок в окремих справах прокурорами вищого рівня із низкою респондентів. Група визнає, що реформа 2014 року запровадила декілька важливих змін. Зокрема, такі зміни вимагають від прокурорів вищого рівня видавати або підтверджувати вказівки у письмовій формі. Вони також надають прокурорам певний захист від явно незаконних вказівок. Водночас, група експертів GRECO із занепокоєнням дізналася про те, що, незважаючи на існуючі законодавчі обмеження, усні вказівки, особливо від Генерального прокурора, досі є поширеною практикою. Також жодні провадження проти високопосадовців не ініціювалися без неформальної «команди Президента на це». Така «команда» надається Президентом через Генерального прокурора. Група експертів GRECO не мала повноважень перевірити достовірність наведених тверджень. Тим не менш, група наголошує, що будь-які подібні практики (чи навіть підозри щодо них) можуть значним чином підірвати довіру громадян до органів прокуратури. У цьому контексті GRECO неодноразово зазначала, що для громадської довіри важливо, аби прокуратура була та вважалася неупередженою і незалежною від будь-якого неналежного впливу, особливо політичного характеру. Дійсно, надання вказівок прокурорам нижчого рівня як таке не суперечить стандартам Ради Європи. Проте вказівки Генерального прокурора щодо окремих справ можуть бути проблематичними. Попереднє твердження особливо актуальне для держави, де Генеральний прокурор призначається у ході політичної процедури, і де, за словами низки респондентів, репутація органів прокуратури є проблемною через її залежність від політичного впливу (принаймні, так цю ситуацію бачить громадськість)<sup>157</sup>. Група експертів GRECO твердо переконана, що подібні занепокоєння громадськості треба сприймати серйозно. Група також вважає, що представникам органів влади варто уважно проаналізувати питання про те, чи необхідно скасувати право Генерального прокурора видавати вказівки щодо окремих справ.

235. Необґрунтоване зволікання з розглядом звернення є підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності<sup>158</sup>.

#### Етичні принципи, правила поведінки та конфлікти інтересів

236. Відповідно до ст.19 Закону про прокуратуру, прокурори повинні дотримуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує їх як представників прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури<sup>159</sup>. Систематичне (два і більше разів

<sup>156</sup> Див. ст.71 Закону про прокуратуру.

<sup>157</sup> Представники органів влади не погоджуються з цим твердженням.

<sup>158</sup> Див. ст.43 Закону про прокуратуру.

<sup>159</sup> Див. ст.19 Закону про прокуратуру.

протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики, а також вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його/її об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, є підставами для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності<sup>160</sup>. Прокурори також мають скласти присягу прокурора. Текст присяги підписується прокурором і зберігається в його/її особовій справі<sup>161</sup>. За порушення присяги прокурори несуть відповідальність, передбачену законом.

237. Кодекс професійної етики та професійної поведінки працівників прокуратури<sup>162</sup> був прийнятий Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року. Кодекс визначає основні моральні норми та принципи, якими повинні керуватися працівники прокуратури при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою. За порушення кодексу професійної етики прокурори несуть відповідальність, передбачену законом.

238. Група експертів GRECO зазначає, що після створення нових органів самоврядування був прийнятий і новий кодекс професійної етики. Зміст кодексу базується на змісті попереднього кодексу 2012 року. Тим не менш, новий документ є більш конкретним, наприклад, у питаннях конфліктів інтересів і принципу презумпції невинуватості. Також вітається той факт, що кодекс 2017 року містить нові положення щодо незалежності суддів і попередження корупції. З іншого боку, група експертів GRECO вважає за необхідне доповнити доволі загальні етичні стандарти більш ілюстративним керівництвом у письмовій формі, коментарями з роз'ясненнями або практичними прикладами (наприклад, щодо корупційних ризиків і конфліктів інтересів). Після свого візиту група із цікавістю дізналась, що таке керівництва знаходиться у стані розробки. Група наголошує на необхідності розробки чіткого керівництва щодо прийняття подарунків. На жаль, це питання безпосередньо у кодексі не розглядається. І, нарешті, вкрай важливо донести кодекс і майбутнє керівництво до відома всіх прокурорів. Ці документи також мають бути у вільному публічному доступі. Враховуючи вищезазначене, **GRECO рекомендує (i) доповнити новий кодекс професійної етики прокурорів ілюстративним керівництвом (наприклад, щодо конфліктів інтересів, подарунків та інших питань доброчесності) та (ii) довести ці документи до відома всіх прокурорів і оприлюднити їх для загального доступу.**

239. Прокурори підпадають під визначення «осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» відповідно до Закону про запобігання корупції. Тому до прокурорів також застосовують відповідні положення Закону, що стосуються запобігання корупції та конфліктів інтересів. Загальні правила щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, які містяться у Розділі V Закону, пояснювались вище у частині, присвяченій народним депутатам. Зокрема, прокурор зобов'язаний повідомляти безпосередньому керівнику не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли дізнався чи повинен був дізнатися про наявність у нього/неї реального чи потенційного конфлікту інтересів. Неповідомлення або повідомлення із запізненням є підставою для притягнення прокурора до адміністративної<sup>163</sup> або дисциплінарної відповідальності. Кримінальний процесуальний кодекс також містить правила щодо конфліктів інтересу у положеннях щодо відсторонення прокурора (див. нижче).

#### Заборона або обмеження певних видів діяльності

##### *Заборона певних видів діяльності та роботи за сумісництвом, обмеження після припинення діяльності*

240. Відповідно до ст.18 Закону про прокуратуру, перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування та на державних виборних посадах з представницьким мандатом. Прокурори можуть бути відряджені для роботи у КДКП (Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів), Національній академії прокуратури України чи в інших органах у визначених законом випадках. За відрядженням прокурором зберігаються гарантії соціального забезпечення,

<sup>160</sup> Див. ст.43 Закону про прокуратуру.

<sup>161</sup> Див. ст.19 і 36 Закону про прокуратуру.

<sup>162</sup> Див. <http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html? m=publications& t=rec&id=182813>.

<sup>163</sup> Див. ст.172-7 Кодексу про адміністративні правопорушення.

визначені законодавством для прокурорів. Прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках.

241. Також необхідно враховувати загальні правила Закону про запобігання корупції щодо несумісності. Зокрема, прокурорам заборонено займатися іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), а також працювати із близькими особами<sup>164</sup>.

242. Представники органів влади зазначають, що прокурори зобов'язані звітувати про дозволена діяльність, якою вони займаються. Вони також мають надавати НАЗК інформацію про відповідний дохід, який вони отримують від такої діяльності, у своїх річних електронних деклараціях і деклараціях про доходи. Статистика щодо іншої діяльності прокурорів не ведеться. Представники органів влади стверджують, що деякі прокурори Генеральної прокуратури займаються науковою роботою в Національній академії прокуратури України та читають лекції прокурорам нижчого рівня.

243. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, аналізувались вище у частині звіту, присвяченій народним депутатам. Ті самі обмеження застосовуються і для прокурорів. Зокрема, ст.26 Закону про запобігання корупції передбачає, що такі обмеження діють упродовж року з дня припинення відповідної діяльності. Такі обмеження стосуються неможливості у цей період укладати трудові договори/вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з особами, якщо щодо них відповідний суддя здійснював повноваження з контролю, нагляду або прийняття рішень.

#### *Відвід та відсторонення*

244. Ст.77 КПК перераховує підстави для відводу прокурора. Зокрема, прокурор не має права брати участь у кримінальному провадженні, якщо він/вона є заявником, потерпілим, цивільним позивачем, цивільним відповідачем, членом сім'ї або близьким родичем сторони, заявника, потерпілого, цивільного позивача або цивільного відповідача; якщо він/вона брав(ла) участь у цьому ж провадженні як слідчий суддя, суддя, захисник або представник, свідок, експерт, спеціаліст, представник персоналу органу пробації, перекладач; якщо він/вона особисто, його/її близькі родичі чи члени його/її сім'ї заінтересовані в результатах кримінального провадження або існують інші обставини, які викликають обґрунтовані сумніви в його/її неупередженості.

245. У названих ситуаціях прокурори мають заявити самовідвід. Їхня участь також може оспороватися особами, які беруть участь у відповідному кримінальному провадженні. Заяви про відвід, подані під час досудового розслідування, розглядаються слідчим суддею. Якщо ж заяви про відвід подані під час судового етапу провадження, вони розглядаються судом, який розглядає справу. КПК не передбачає можливості оскарження рішення щодо відсторонення прокурора від кримінального провадження. На думку групи експертів GRECO, подібна ситуація (особливо відсутність можливості оскаржити рішення прокурора не здійснювати самовідвід) є незадовільною. Довіра української громадськості до державних інституцій, зокрема до судової влади та органів прокуратури, залишається особливо низькою. За таких обставин вкрай важливо забезпечити роботу ефективних контрольних механізмів для запобігання конфліктам інтересів і забезпечення об'єктивності та неупередженості ходу кримінальних проваджень. Із тих самих причин вкрай необхідно постійно нагадувати прокурорам про їхній обов'язок заявляти самовідвід у справах, в яких можуть бути обґрунтовані сумніви щодо їхньої неупередженості. Після обговорень цих питань під час візиту до України у групи експертів GRECO склалося враження, що прокурори доволі рідко вдаються до самовідводу, і що варто поглибити їхнє розуміння ризиків їхньої можливої заангажованості. Тому **GRECO рекомендує (i) належним чином заохочувати прокурорів заявляти самовідвід у справі, в якій є ризик їхньої заангажованості; (ii) забезпечити можливість оскарження всіх рішень щодо відсторонення прокурора.**

#### *Подарунки*

<sup>164</sup> Див. ст.25 і далі Закону про прокуратуру.

246. Загальні правила щодо подарунків, які містяться у ст.23 і подальших статтях Закону про запобігання корупції, та які були проаналізовані у пп. 45/46, застосовуються і до прокурорів. Зокрема, прокурорам забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності прокурора, а також якщо особа, яка дарує, перебуває у підпорядкуванні відповідного прокурора. В інших випадках прокурори можуть приймати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність<sup>165</sup>, якщо їхня вартість не перевищує суму близько 52 євро, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує суми близько 97 євро.

247. Якщо прокурор отримав(ла) пропозицію щодо неправомірної вигоди або подарунка, він/вона повинен(на) відмовитися від пропозиції, за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію, і залучити свідків, письмово повідомити про пропозицію керівника прокуратури та НАЗК. У випадках сумніву прокурор може звернутися за консультацією до НАЗК або до Генеральної інспекції Генеральної прокуратури. Рекомендація деталізувати правила Закону щодо прийняття подарунків, зокрема зменшення випадків прийнятності подарунків, уже були надані у цьому звіті вище<sup>166</sup>. Також рекомендація, надана у частині «Етичні принципи, правила поведінки та конфлікти інтересів», стосувалася підвищення обізнаності про діючі правила прийняття подарунків<sup>167</sup>.

#### *Контакти із третіми особами, конфіденційна інформація*

248. Закон про прокуратуру не містить спеціальних норм щодо неофіційних контактів прокурора та третіх сторін. Кодекс етики чітко зазначає, що у своїх відносинах зі сторонами провадження прокурори мають утримуватися від неформального спілкування та від будь-яких відносин зі сторонами, що виходять за межі відповідного провадження. Кодекс також вимагає від прокурорів утримуватися від особистих контактів, фінансових або бізнесових відносин, які можуть вплинути на їхню неупередженість у виконанні своїх функцій, дискредитувати органи прокуратури. Прокурори також повинні утримуватися від дій, заяв або поведінки, які можуть нашкодити їхній особистій репутації або авторитету органів прокуратури, або привернути громадську увагу у негативний спосіб.

249. Прокурори зобов'язані не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом. Розголошення таких відомостей, які стали відомі йому/їй у зв'язку з виконанням його/її професійних функцій, є підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності<sup>168</sup>.

#### Декларування майна, доходів, зобов'язань

250. Прокурори зобов'язані подавати щорічні декларації про майно до НАЗК відповідно до вимог Розділу VII Закону про запобігання корупції. Декларації заносяться до Єдиного державного реєстру, який веде НАЗК, і доступ до якого є відкритим. НАЗК перевіряє дані в поданих деклараціях. Порушення юридичної процедури подання декларації становлять дисциплінарне правопорушення. Також передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу. Із цього питання варто звернутись до частини цього звіту, присвяченої запобігання корупції для всіх категорій посадових осіб, що аналізуються. Там надано більше деталей щодо правил, які застосовуються, і рекомендацій для незалежної та надійної імплементації цих правил<sup>169</sup>.

<sup>165</sup> Ці питання пояснюються у Методичних рекомендаціях з питань запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, затверджених Наказом НАЗК №2 від 14 липня 2016 р. Дозволеними є подарунки у вигляді ділових дарунків (сувенірів) та інших проявів гостинності (запрошення на каву або вечерю), які широко використовуються для налагодження добрих ділових відносин і зміцнення робочих стосунків. Подарунки від близьких осіб/родичів та подарунки у вигляді загальнодоступних знижок на товари, послуги також дозволяються.

<sup>166</sup> Див. п. 47 вище.

<sup>167</sup> Див. п. 238 вище.

<sup>168</sup> Див. ст.19 і 43 Закону про прокуратуру. Також див. ст.43 Закону про запобігання корупції.

<sup>169</sup> Див. п. 41 вище.



251. Окрім цього, відповідно до Закону про прокуратуру, прокурори мають щорічно подавати особисто заповнені декларації доброчесності. Такі декларації оприлюднюються на веб-сайті Генеральної прокуратури<sup>170</sup>. На основі наданої інформації підрозділи внутрішньої безпеки проводять таємну перевірку доброчесності прокурорів у порядку, затвердженому Генеральним прокурором<sup>171</sup>.

#### Контроль та здійснення заходів із забезпечення доброчесності

252. Нагляд за поведінкою прокурорів здійснюють різні органи. НАЗК проводить моніторинг за виконанням вимог Закону про запобігання корупції, у тому числі щодо декларацій про майно і доходи. Ця система була описана вище у розділі, присвяченому запобіганню корупції серед усіх категорій посад, які аналізуються у цьому звіті. У тому ж розділі містяться рекомендації для забезпечення незалежного та надійного виконання тих правил<sup>172</sup>.

253. Слід зазначити, що прокурори належать до посадових осіб, які займають відповідальне становище у розумінні Закону про запобігання корупції. Їхні декларації про майно і доходи підлягають обов'язковій повній перевірці НАЗК. Повна перевірка декларації полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення<sup>173</sup>. Порушення прокурорами вимог до заповнення декларації може стати підставою для дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності (які можуть виникати одночасно) залежно від справи. Якщо виявлені ознаки кримінального правопорушення, НАЗК має передати необхідну інформацію щодо цієї справи НАБУ. Якщо виявлені ознаки дисциплінарного правопорушення, НАЗК має передати справу до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії (КДК).

254. Таємну перевірку доброчесності прокурорів щороку проводять підрозділи внутрішньої безпеки у порядку, затвердженому Генеральним прокурором<sup>174</sup>. Така перевірка включає порівняння стандартів життя прокурора з офіційно задекларованими ним/нею правомірними джерелами доходу його/її сім'ї. Для цих цілей створено канали для отримання відповідної інформації від громадянського суспільства та представників ЗМІ. Якщо за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора встановлено вчинення дисциплінарного проступку, це є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо відповідного прокурора. Підрозділи внутрішньої безпеки функціонують на рівні Генеральної прокуратури. Вони мають повноваження перевіряти прокурорів Генеральної прокуратури та регіональних прокуратур.

255. Генеральна інспекція Генеральної прокуратури<sup>175</sup> контролює законність дій прокурорів і слідчих усієї системи прокуратури. Вона виявляє і розслідує випадки корупції та правопорушень співробітниками прокуратури всіх рівнів і перевіряє походження та природу активів прокурорів. Головним завданням Генеральної інспекції є проведення досудових розслідувань і притягнення до кримінальної відповідальності за правопорушення, вчинені прокурорами, контроль за дотриманням законодавства під час оперативної діяльності, внутрішніх розслідувань прокурорів, попередження вчинення правопорушень у системі органів прокуратури. У штаті Генеральної інспекції працюють 87 осіб. Генеральна інспекція розпочала свою роботу у січні 2017 року.

256. Відповідно до ст.43 Закону про прокуратуру, прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності з наступних підстав: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; розголошення таємниці, що охороняється законом; порушення встановленого законом порядку подання

<sup>170</sup> Див. ст.19 Закону про прокуратуру. Прокурори, призначені вперше, мають пройти перевірку доброчесності упродовж 30 календарних днів із моменту призначення.

<sup>171</sup> Наказом №205 від 16 червня 2016 р. Генеральний прокурор затвердив порядок проведення таємної перевірки прокурорів. Із наказом можна ознайомитись на офіційному [веб-сайті ГПУ](#).

<sup>172</sup> Див. п. 41 вище.

<sup>173</sup> Див. ст.50 Закону про запобігання корупції.

<sup>174</sup> Див. ст.19 Закону про прокуратуру.

<sup>175</sup> Генеральна інспекція була створена за наказом Генерального прокурора «Про першочергові організаційні заходи із забезпечення формування кадрового складу Генеральній інспекції» від 8 серпня 2016 р. Генеральна інспекція діє на умовах, визначених положенням «Про Генеральну інспекцію», затвердженим наказом Генерального прокурора №204 від 16 червня 2016.

декларацій про майно і доходи (у тому числі подання некоректної або неповної інформації); вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його/її об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; систематичне або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; порушення правил внутрішнього службового розпорядку; втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством.

257. Норми щодо дисциплінарних проваджень і санкцій були суттєво змінені у 2014 році<sup>176</sup>. Відповідно до нових положень, які вступили в силу 15 квітня 2017 року, дисциплінарні провадження проти прокурорів здійснюються КДК на основі скарг. Скаргу може подати будь-який громадянин, проте вона не може бути анонімною.

258. Законодавством передбачені такі види дисциплінарних стягнень: догана; заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду (крім Генерального прокурора); звільнення з посади в органах прокуратури. КДК може прийняти рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (крім Генерального прокурора) у разі, якщо дисциплінарний проступок, вчинений прокурором, має характер грубого порушення; якщо прокурор вчинив дисциплінарний проступок у період, коли він/вона притягувався(лася) до дисциплінарної відповідальності. У випадку Генерального прокурора, КДК і ВРП мають право звернутися з поданням про його звільнення до Президента України (див. вище). КДК приймає рішення в дисциплінарному провадженні більшістю голосів від свого загального складу. При прийнятті рішення у дисциплінарному провадженні враховуються характер проступку, його наслідки, особа прокурора, ступінь його/її вини, обставини, що впливають на обрання виду дисциплінарного стягнення. Рішення КДК, прийняте за результатами розгляду дисциплінарного провадження, оприлюднюється на веб-сайті КДК.

259. Група експертів GRECO вітає прийняття нещодавніх змін до порядку притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Проте група також бачить можливості для подальшого вдосконалення цього порядку. По-перше, група експертів GRECO занепокоєна, що, як і у випадку з суддями, перелік конкретних дисциплінарних проступків містить певні доволі нечіткі категорії, зокрема «вчинення дій, що порочать звання прокурора (...)» і систематичне або одноразове «грубе порушення правил прокурорської етики». Подібні терміни видаються недостатніми для забезпечення ефективного виконання норм, правової визначеності та попередження можливих зловживань дисциплінарними провадженнями. Представники органів влади зазначають, що термін «прокурорська етика» необхідно розуміти як відсилку до кодексу етики. У цьому зв'язку група експертів GRECO наголошує, що таке загальне посилання неодноразово критикувалося GRECO як надто нечітке. Важливо забезпечити, щоб конкретні дисциплінарні проступки визначались законодавством точно та повною мірою. Група експертів GRECO із занепокоєнням дізналась від юристів-практиків про те, що «порушення присяги» може стати підставою для кримінальної або дисциплінарної відповідальності відповідно до ст.19 Закону про прокуратуру. Хоча ст.19 лише зазначає, що за порушення присяги прокурор несе відповідальність, «передбачену законом». Щоб позбутися будь-яких двозначних тлумачень закону та переконатись, що стягнення не призначаються на основі нечіткого поняття порушення присяги, варто видалити це формулювання із Закону.

260. По-друге, група експертів GRECO відзначає, що перелік дисциплінарних стягнень є доволі обмеженим. Більше того, видається, що лише найлегше та найсуворіше стягнення – догана та звільнення з посади в органах прокуратури – мають значення на практиці. Єдине передбачене стягнення середнього рівня суворості – заборона на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу – використовується дуже рідко. GRECO неодноразово наголошувала на важливості достатньо широкого спектру стягнень. Їх наявність забезпечила би пропорційність і ефективність. На думку групи експертів GRECO, потенційно такими стягненнями можуть бути, наприклад, догани різних ступенів, тимчасове зниження заробітної платні<sup>177</sup>, тимчасове відсторонення від виконання службових повноважень тощо. Враховуючи зазначене вище, **GRECO рекомендує (і) надати більш чіткі формулювання дисциплінарних**

<sup>176</sup> Див. ст.44 і далі Закону про прокуратуру.

<sup>177</sup> У цьому контексті представники органів влади зазначають, що накладення дисциплінарних стягнень позбавляє прокурорів права отримувати премії і, таким чином, призводить до фінансових втрат.

**проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм; (ii) розширити перелік доступних дисциплінарних стягнень із метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності.**

261. Група експертів GRECO також виявила декілька недоліків відповідних процесуальних правил. Зокрема, прокурори можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності не пізніше ніж через рік із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці. Такий короткий строк давності викликає значне занепокоєння. Не всі випадки можуть бути виявлені так швидко. Також можуть робитись спроби відкласти початок проваджень до спливу зазначеного строку давності. Тому відповідні зміни строку давності (а саме його обґрунтоване продовження) запобігатиме проступкам, які можуть бути пов'язані з корупцією.

262. Група експертів GRECO також має зауваження до правила про те, що дисциплінарні провадження щодо прокурорів можуть ініціюватись виключно на основі скарг громадян, а також до вимоги, щоб такі скарги не були анонімними та відповідали низці критеріїв, зокрема містили конкретні відомості про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора. Група експертів GRECO розуміє, що певні критерії можуть бути потрібними (це забезпечить КДК від необхідності опрацьовувати надмірну кількість необґрунтованих скарг). Але з іншого боку, механізм подання скарг не повинен перешкоджати відкриттю дисциплінарних проваджень через виключно формальні підстави. На думку групи експертів GRECO, подібного сценарію можна уникнути шляхом надання КДК та іншим органам прокурорського самоврядування права ініціювати дисциплінарне провадження, наприклад, на основі отриманих анонімних скарг або інших джерел інформації. Такий варіант чинним законодавством чітко не передбачений<sup>178</sup>. Представники органів влади не бачать потребу у подібній процедурі. Адже, за їхньою аргументацією, Генеральна інспекція може проводити внутрішні розслідування на основі анонімних скарг, наданих на гарячі лінії Генеральної інспекції та до прокуратур усіх рівнів. Тим не менш, група експертів GRECO переконана, що надання органу, який замається дисциплінарними питаннями (а саме КДК) права діяти у подібних ситуаціях *ex officio*, у силу своїх повноважень, стало би додатковим інструментом для ефективної боротьби з корупцією у прокуратурі.

263. Група експертів GRECO також відзначає, що прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до ВРП. Така опція видається непотрібною та невдалою, оскільки вона може призвести до непрогнозованого процесу прийняття рішень. Також у зв'язку зі створенням нових органів прокурорського самоврядування, прив'язка до ВРП більше не видається виправданою<sup>179</sup>. Натомість, відповідно до позиції Ради Європи, «має бути передбачена можливість оскаржити дисциплінарні стягнення у судовому порядку»<sup>180</sup>. Враховуючи попередні пункти, **GRECO рекомендує підвищити ефективність дисциплінарних проваджень за рахунок збільшення строку давності, забезпечити можливість 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.**

264. Підставами для звільнення прокурора, окрім вчинення ним/нею дисциплінарного проступку, є порушення ним/нею вимог щодо несумісності, набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням Закону про запобігання корупції, набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього/неї.

<sup>178</sup> Можливість членів КДК подавати скаргу, як видається, виплаває з п.3 ст.45 Закону про прокуратуру. Проте більш чітке розуміння цього питання є у [Спільному висновку CDL-AD\(2013\)025](#) Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права, п.130.

<sup>179</sup> Див. також [Спільний висновок CDL-AD\(2013\)025](#) Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права, п.140.

<sup>180</sup> Див. [Венеціанська комісія CDL-AD\(2010\)040](#), Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи – Частина II "Прокуратура", п.52.

265. Щодо прокурорів можуть проводитися кримінальні провадження, і на них можуть накладатися кримінальні покарання; прокурори не є недоторканими особами. Досудове розслідування злочинів, вчинених прокурорами, проводить НАБУ. Державне бюро розслідувань здійснює досудове розслідування злочинів, учинених заступником Генерального прокурора або прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.<sup>181</sup>

266. Насамкінець, представники органів влади заявляють, що у випадках, коли неналежна поведінка прокурора не тягне за собою юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної або дисциплінарної), керівник відповідної прокуратури може застосувати до нього/неї такі заходи, як попередження припинити неналежну поведінку та попередження про можливість накладення дисциплінарних стягнень. Такі заходи мають бути зафіксовані у письмовій формі.

267. Згідно зі статистикою, наданою Генеральною прокуратурою, у 2016 році 32 прокурорам було повідомлено про підозру у вчиненні корупційних правопорушень (у 2015 р. таких прокурорів було 20; у 2014 р. – 8). Обвинувачення у вчиненні кримінальних правопорушень були винесені двом із зазначених прокурорів, які врешті були визнані винними (один із них мав повністю відбувати строк позбавлення волі). Представники органів влади також зазначають, що у 2016 році були здійснені дисциплінарні провадження щодо 59 прокурорів (40 із яких були звільнені). У 2015 році дисциплінарні провадження були здійснені щодо 50 прокурорів (43 з яких були звільнені).

#### Консультації, навчання та підвищення обізнаності

268. Ст.19 Закону про прокуратуру вимагає від прокурорів періодично проходити підготовку у Національній академії прокуратури України, що «має включати вивчення правил прокурорської етики». Національна академія прокуратури України є державною установою із спеціальним статусом, яка функціонує при Генеральній прокуратурі України. Академія здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації діючих прокурорів<sup>182</sup>.

269. Представники органів влади зазначають, що Національна академія прокуратури України проводить регулярні курси підвищення кваліфікації прокурорів. Як правило, один такий курс триває один або два тижні, його відвідують 70 прокурорів (у тому числі по 2 представники від кожної області). Питання професійної етики прокурорів і запобігання корупції включені до поглиблених курсів. Станом на 1 грудня 2016 року, такий курс пройшли 1 206 прокурорів (781 прокурорів були присутні на заняттях, 425 прокурорів проходили його заочно).

270. Представники органів влади також наголошують на нових спеціалізованих тренінгових програмах. До них відноситься тренінг 2016 року для близько 600 прокурорів (а саме керівників місцевих прокуратур, їхніх перших заступників і заступників). Тренінг був організований за підтримки Ради Європи<sup>183</sup> та називався «Професійна етика прокурора. Протидія корупції серед прокурорів». Представники органів влади додали, що у зв'язку із запуском у 2016 році системи електронного декларування майна НАЗК спільно з ООН планують провести кампанії з підвищення обізнаності у 22 областях<sup>184</sup>.

271. Під час візиту до України група експертів GRECO дізналася, що прокурори можуть звернутись до прокуратур вищого рівня або до Генеральної інспекції Генеральної прокуратури за порадою щодо доброчесної поведінки. ГПУ намагається знайти єдиний підхід до подібних запитань і залучає інші відповідні органи, зокрема НАЗК або науковців. Тим не менш, видається, що подібне залучення не є регулярною практикою.

272. Група експертів GRECO вітає уже зроблену роботу та підтримує поточні ініціативи з організації подальших тренінгів для прокурорів. Важливо зберігати пріоритет питань етики та

<sup>181</sup> Див. ст.216 КПК, пп.5 і 4; п.4 вступає в силу з дати, коли Державне бюро розслідувань України розпочне свою роботу, але не пізніше ніж через п'ять років після вступу в силу КПК.

<sup>182</sup> Див. ст.80 Закону про прокуратуру.

<sup>183</sup> У рамках проекту «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні».

<sup>184</sup> У рамках проекту Програми розвитку ООН в Україні «Прозорість та доброчесність публічного сектору».

поведінки прокурорів у порядку денному. За інформацією, зібраною групою експертів GRECO, чітко зрозуміло, що необхідно ще багато працювати над поглибленням розуміння прокурорами етичних дилем, із якими вони можуть стикатися у своїй професійній діяльності. Також потрібно надати практичне керівництво щодо застосування принципів у повсякденній практиці та допомогти вирішити конкретні питання. Цього можна досягти за рахунок здійснення низки практичних заходів. Наприклад, надавати та активно популяризувати конфіденційні консультації всередині органів прокуратури, проводити спеціалізовані тренінги, під час яких розглядаються реальні ситуації і проблеми та які підвищують обізнаність. Такі тренінги мають включати постійні нагадування про чинне регулювання конфліктів інтересів, отримання подарунків та інших питань доброчесності. У цьому контексті, як рекомендувалось у п. 48, важливо забезпечити наявність кращих каналів координації із НАЗК, оскільки саме на Агентство покладені ключові обов'язки з моніторингу та консультування всіх категорій державних службовців, у тому числі прокурорів. Наразі **GRECO рекомендує проводити для прокурорів спеціалізовані регулярні тренінги та надавати конфіденційні консультації з питань етики та доброчесності, попередження конфліктів інтересів і корупції, а також поглиблювати знання прокурорів щодо перерахованих питань.**

## **VII. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПОДАЛЬШІ КРОКИ**

273. На основі висновків з цього звіту GRECO надає Україні такі рекомендації:

*Усі категорії посад, що були проаналізовані*

- i. (i) розробити необхідні заходи, зокрема регуляторного характеру, для посилення незалежності та неупередженості структур Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), які відповідають за прийняття рішень; і (ii) сформулювати детальні, чіткі та об'єктивні правила роботи НАЗК, зокрема у сфері проведення розслідувань, щоб на практиці повністю забезпечити прозорість і підзвітність роботи НАЗК (пункт 31);
- ii. вжити необхідних регуляторних, інституційних та операційних заходів для забезпечення належного контролю над існуючими вимогами до декларування активів. Такі заходи включають, але не обмежуються, ухвалення підзаконних актів, які дозволили б НАЗК здійснювати перевірки; затвердження неупередженої процедури моніторингу способу життя; безвідкладне введення автоматичних перевірок інформації і забезпечення взаємодії баз даних із дотриманням вимог захисту персональних даних; а також запровадження способів оскарження накладених санкцій (пункт 41);
- iii. забезпечити, що НАБУ на практиці має необхідний і безперешкодний доступ: а) до всіх декларацій, які отримало НАЗК, і б) у рамках кримінальних проваджень, відкритих на основі таких декларацій, до всіх національних і регіональних баз даних, ознайомлення з якими є необхідним для якісної оцінки декларацій (пункт 44);
- iv. (i) деталізувати правила щодо подарунків, які можуть приймати народні депутати, судді та прокурори, зокрема, знизити пороги допустимої вартості таких подарунків; надати більш чіткі визначення, які охоплювали б усі можливі види подарунків, у тому числі отримані у нематеріальній формі; уточнити концепцію допустимої гостинності; (ii) запровадити внутрішні процедури оцінки та повідомлення про подарунки, а також повернення неприйнятних подарунків (пункт 47);
- v. забезпечити, що НАЗК у тісній співпраці з Верховною Радою України, судовою системою та органами прокуратури продовжувати налагоджувати шляхи комунікації і консультацій та підготувати відповідні рекомендації щодо реалізації Закону України «Про запобігання корупції» для кожної із перерахованих сфер діяльності (пункт 48);

*Щодо народних депутатів України*

- vi. 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 (пункт 64);
- vii. (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, 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) (пункт 73);**

- viii. вжити подальших необхідних заходів для припинення обходу обмежень на зайняття народними депутатами підприємницькою діяльністю не тільки на законодавчому рівні, а й на практиці (пункт 84);**
- ix. затвердити правила, які регулювали би відносини народних депутатів із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на законодавчий процес (пункт 88);**
- x. 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 (пункт 95);**
- xi. вжити чітких і ефективних заходів, за якими зняття недоторканності з парламентарів не перешкоджатиме кримінальному переслідуванню народних депутатів, які підозрюються у вчиненні корупційних злочинів, зокрема шляхом прийняття пояснень з цього питання з чіткими та об'єктивними критеріями (пункт 104);**
- xii. розробити ефективні внутрішні механізми популяризації та підвищення обізнаності щодо питань доброчесності у Парламенті як на індивідуальному рівні (надання конфіденційних консультацій), так і на інституційному рівні (навчання, інституційні дискусії з етичних питань, активне залучення лідерських структур) (пункт 106);**

*Щодо суддів*

- xiii. скасувати кримінальне правопорушення «Постановленням суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови» (ст.375 Кримінального кодексу) та/або, як мінімум, іншим чином забезпечити, що це та будь-яке інше положення про кримінальне правопорушення криміналізують виключно умисні порушення у сфері судочинства, а правоохоронні органи не зловживають такими нормами для неправомірного впливу та тиску на суддів (пункт 115);**
- xiv. вжити заходів для забезпечення безпеки суддів, щоб вони менше залежали від зовнішнього тиску та корупції (пункт 116);**
- xv. (i) проаналізувати доцільність зменшення кількості органів, які беруть участь у призначенні суддів; (ii) більш чітко визначити завдання та повноваження Громадської ради доброчесності, забезпечити, що її склад відображає різноманіття суспільства, та посилити норми щодо конфліктів інтересу, зокрема, за рахунок запровадження ефективного механізму контролю (пункт 141);**
- xvi. розширити перелік умов для оскарження рішень щодо призначення суддів кандидатами на зайняття суддівських посад. Це допоможе пересвідчитись, що рішення, які приймаються у такому процесі, можуть бути оскаржені як за суттю, так і за процедурою (пункт 142);**
- xvii. забезпечити, щоб чергове оцінювання суддів проводили судді на основі заздалегідь визначених єдиних і об'єктивних критеріїв, які стосуються їхньої повсякденної роботи (пункт 146);**

- xviii. **забезпечити, що в усіх провадженнях усі рішення про відвід судді приймаються без його/її участі та можуть бути оскаржені (пункт 167);**
- xix. **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 (пункт 183);**
- xx. **проаналізувати практику застосування нових конституційних і законодавчих положень про суддівські імунітети та, якщо це необхідно для ефективного виконання вимог закону, вжити необхідних заходів для подальшого обмеження суддівського імунітету (пункт 190);**
- xxi. **запровадити спеціалізоване регулярне навчання всіх суддів. Також необхідно прийняти роз'яснення із питань етики та доброчесності, попередження конфліктів інтересів і корупції із відповідними практичними прикладами. Важливо підвищувати обізнаність суддів із перерахованих питань і посилити Комітет етики Ради суддів. Це дасть змогу Комітету відігравати проактивну роль у перерахованих процесах і консультувати велику кількість суддів (пункт 195);**

*Щодо прокурорів*

- xxii. **приділити належну увагу перегляду порядку призначення і звільнення з посади Генерального прокурора, щоб зробити цей процес більш стійким до політичного впливу і більш зосередженим на об'єктивних критеріях професійних якостей кандидатів (пункт 209);**
- xxiii. **внести зміни до положень щодо формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами (пункт 216);**
- xxiv. **запровадити більш детальне регулювання підвищення/кар'єрного просування прокурорів для забезпечення уніфікованих, прозорих процедур, які ґрунтуватимуться на чітких і об'єктивних критеріях, зокрема попередніх досягненнях кандидата, та забезпечити, щоб всі рішення, які приймаються в рамках цих процедур, були обґрунтовані і могли бути оскаржені (пункт 223);**
- xxv. **запровадити у законодавчому порядку регулярні оцінки виконання службових обов'язків прокурорів в органах прокуратури (включаючи органи прокурорського самоврядування) на основі заздалегідь встановлених і об'єктивних критеріїв, забезпечуючи при цьому, що прокурори матимуть достатні можливості для участі в процесі оцінювання (пункт 228);**
- xxvi. **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 відповідних стандартів, зокрема суворого контролю, які убезпечать систему від усіх можливих зловживань (пункт 231);**
- xxvii. **(i) доповнити новий кодекс професійної етики прокурорів ілюстративним керівництвом (наприклад, щодо конфліктів інтересів, подарунків та інших питань доброчесності) та (ii) довести ці документи до відома всіх прокурорів і оприлюднити їх для загального доступу (пункт 238);**



- xxviii. (i) належним чином заохочувати прокурорів заявляти самовідвід у справі, в якій є ризик їхньої заангажованості; (ii) забезпечити можливість оскарження всіх рішень щодо відсторонення прокурора (пункт 245);**
- xxix. (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 (пункт 260);**
- xxx. підвищити ефективність дисциплінарних проваджень за рахунок збільшення строку давності, забезпечити можливість 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 (пункт 263);**
- xxxi. проводити для прокурорів спеціалізовані регулярні тренінги та надавати конфіденційні консультації з питань етики та доброчесності, попередження конфліктів інтересів і корупції, а також поглиблювати знання прокурорів щодо перерахованих питань (пункт 272).**

274. Відповідно до правила 30.2 своїх Правил процедури, GRECO запрошує органи влади України надати звіт про заходи, вжиті для реалізації наведених вище рекомендацій, до 31 грудня 2018 року. GRECO проведе огляд цих заходів за допомогою спеціальної процедури оцінки.

275. GRECO запрошує органи влади України якнайшвидше надати дозвіл на оприлюднення цього звіту, перекласти його українською мовою та оприлюднити цей переклад.