

Інформаційна довідка щодо законодавчого забезпечення принципу доброчесності у діяльності органів правосуддя та прокуратури*

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено огляд категорії «доброчесність» в українському законодавстві у контексті діяльності суддів та прокурорів, а також розкрито її зміст відповідно до міжнародних стандартів. Проаналізовано законодавчі вимоги щодо доброчесності для суддів та прокурорів, включаючи механізми перевірки – подання декларацій та спеціальні перевірки. Інформаційна довідка також містить інформацію про виконання Україною рекомендацій GRECO щодо удосконалення законодавства в частині визначення дисциплінарних правопорушень, які стосуються поведінки суддів і прокурорів, а також дотримання ними етичних норм.*

***Ключові слова:** доброчесність, суддя, прокурор, етика, декларація, перевірка, дисциплінарна відповідальність, міжнародні стандарти.*

Вступна частина.

Питання забезпечення доброчесності в системі органів правосуддя та прокуратури є ключовим елементом формування ефективної та прозорої системи захисту прав людини і публічних інтересів. В умовах демократичного розвитку держави доброчесність визнається не лише як етична категорія, а й як обов’язковий правовий стандарт, що має нормативне закріплення та процедурні механізми реалізації.

У міжнародно-правовій практиці доброчесність розглядається як базовий принцип, необхідний для забезпечення законності, справедливості та верховенства права. Зокрема, відповідно до Рекомендацій Ради Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)¹ доброчесність визначається як послідовне дотримання та прихильність загальновизнаним етичним цінностям, принципам і нормам з метою відстоювання та забезпечення пріоритету суспільних інтересів над приватними в публічному секторі.

У звіті Генеральної Асамблеї Європейської мережі рад юстиції «Суддівська етика – принципи, цінності та якості»² вказано на основні аспекти щодо суддівської доброчесності:

«– суддя має виконувати поставлені перед ним обов’язки доброчесно, в інтересах правосуддя та суспільства;

– поведінка судді має бути доброчесною як у публічному, так і в приватному житті;

– ключовими аспектами, що забезпечують доброчесність виступає невідчужуваність та збереження гідності та честі (порядність зобов’язує суддю утримуватися від будь-якої безтактної або неделікатної поведінки, а не тільки від

¹ Recommendation on Public Integrity: OECD Recommendation of the Council on Public Integrity. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

² Аналіз практики Вищої ради правосуддя щодо оцінки поведінки судді/кандидата на посаду судді на відповідність вимогам доброчесності та професійної етики. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/analiz_praktyky_vrp_shchodo_kryteriyiv_ocinky_etyky_i_dobrochesnosti.pdf

протиправної/протизаконної поведінки. Суддя виконує свої суддівські функції, не піддаючись фаворитизму. Основна частина робочого часу відводиться саме судовій діяльності. Як носій доброчесності правильно використовує ресурси, надані для здійснення правосуддя, не зловживаючи ними і не використовує їх не за призначенням. Суддя не намагається знайти зв'язки, спекулювати власним статусом, а також залучати сторонніх впливових осіб, задля отримання переведення, призначення або просування по кар'єрі. Не вдається до дій з метою отримання переваг для себе або інших);

- суддя дотримується добросовісного виконання покладених на нього функцій, керуючись процедурними правилами, проявляючи повагу до гідності інших та діючи в рамках закону;

- суддя завжди повинен бути ввічливим та керуватися інтелектуальною порядністю у стосунках з усіма представниками системи правосуддя: секретаріатом, помічниками, адвокатами та іншими правниками, сторонами по справі та представниками ЗМІ;

- підтримка професійної честі вимагає від судді як на роботі, так і в приватному житті робити все можливе для забезпечення позитивного іміджу судді, суду та системи правосуддя».

Згідно Висновку № 13(2018) Консультативної Ради європейських прокурорів (КРЄП) «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів»³ повага до верховенства права зумовлює високі етичні стандарти у поведінці прокурорів та суддів, як під час, так і за межами виконання службових обов'язків, що дозволяє створити у суспільстві довіру до правосуддя.

Застосування поняття доброчесності у сучасній правовій системі України має тривалу історію та усталене правове значення. Зокрема це поняття було згадано в Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 9 липня 1997 року № 368-р «Про проведення семінару «На шляху до доброчесності»⁴. У подальшому в Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, затвердженій Указом Президента України від 24 квітня 1998 року⁵, доброчесність визначається як один із основних принципів боротьби з корупцією. Згідно положень Концепції адміністративної реформи в Україні, що затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року⁶, серед принципів діяльності виконавчої влади ключове значення мають принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

В Законі України «Про державну службу»⁷ доброчесність визначається як один із принципів державної служби та означає «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від

³ Висновок № 13(2018) КРЄП: «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів». URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322>

⁴ Про проведення семінару «На шляху до доброчесності»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 липня 1997 року № 368-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-97-%D1%80#Text>

⁵ Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98#Text>

⁶ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

⁷ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» (стаття 4). Законом також передбачено, що держава заохочує державних службовців до доброчесності (стаття 50).

Крім того, поняття доброчесності міститься у низці інших галузевих нормативно-правових актів, у кожному з яких воно тлумачиться та застосовується з урахуванням специфіки відповідної сфери правового регулювання. Зокрема, у Митному кодексі України⁸ зазначено, що митна справа здійснюється на основі принципу заохочення доброчесності. Закон України «Про медіа»⁹ передбачає, що орган спільного регулювання діє на засадах доброчесності. Відповідно до законів України «Про ринок природного газу»¹⁰ та «Про ринок електричної енергії»¹¹, регулятор на ринках природного газу та електричної енергії уповноважений визначати вимоги та надавати рекомендації щодо забезпечення доброчесності та прозорості на оптовому енергетичному ринку відповідно до вимог нормативно-правових актів Енергетичного Співтовариства та рекомендацій Агентства з питань співробітництва енергетичних регуляторів.

Термін «доброчесність» також неодноразово згадується в стратегічних та програмних документах, затверджених у різний час указами Президента України, а також стратегічних, програмних, політичних та концептуальних документах, ухвалених різними органами державної влади у різні періоди.

Власне це поняття і судовій практиці. Так, Велика Палата Верховного Суду трактує доброчесність як позитивну моральну якість, що зумовлена свідомістю і волею людини, що є узагальненою стійкою характеристикою людини, її способу життя, вчинків, а також, властивість, що характеризує готовність і здатність особистості свідомо і неухильно орієнтуватися у своїй діяльності та поведінці на принципи добра і справедливості¹².

Актуальність формування й утвердження високих стандартів доброчесності в судовій та прокурорській системах України зумовлена міжнародними зобов'язаннями держави, а також потребою у підвищенні рівня довіри громадян до системи правосуддя та органів прокуратури в цілому. Саме доброчесність виступає критерієм професійної відповідності суддів і прокурорів та є індикатором їхньої здатності діяти в інтересах суспільства, дотримуючись принципів законності, об'єктивності та неупередженості. Ця категорія неодноразово згадується в Рекомендаціях Європейської Комісії щодо

⁸ Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>

⁹ Про медіа : Закон України 13 грудня 2022 року № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>

¹⁰ Про ринок природного газу : Закон України від 09 квітня 2015 року № 329-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text>

¹¹ Про ринок електричної енергії : Закон України від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>

¹² Велика Палата Верховного Суду. Постанова від 10 листопада 2022 року по справі № 9901/355/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/107354796>

переговорних розділів 23, 24¹³ та Дорожній карті з питань верховенства права¹⁴. Подальше зміцнення ефективності системи правосуддя і посилення підзвітності та доброчесності суддів і прокурорів залишаються пріоритетами судової реформи та реформи прокуратури в Україні.

Варто відзначити, що питання доброчесності у судовій владі і діяльності органів правопорядку перебувають у центрі уваги Путівника законодавчого забезпечення правопорядку в Україні (у контексті рекомендацій Європейської Комісії), підготовленого Дослідницькою службою Верховної Ради України¹⁵.

Основна частина.

Основоположні принципи і стандарти здійснення правосуддя відображають загальновизнані міжнародною спільнотою права і свободи людини та громадянина, які закріплені у міжнародно-правових актах:

Загальна Декларація прав людини 1948 року ¹⁶
Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) 1950 року ¹⁷
Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року ¹⁸
Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя 1983 року ¹⁹
Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року ²⁰
Європейська Хартія про статус суддів ²¹
Хартія Європейського Союзу про основні права ²²
Резолюція 2004/32 Комісії ООН з прав людини «Цілісність судової системи» ²³

¹³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en?prefLang=uk; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

¹⁴ Дорожня карта з питань верховенства права. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

¹⁵ Путівник законодавчого забезпечення правопорядку в Україні (у контексті рекомендацій Європейської Комісії). Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/law_judic_activ/Guide_lg-pravsud/76282.html?search=%D0%9F%D1%83%D1%82%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA

¹⁶ Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

¹⁷ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) : Міжнародний документ від 04 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

¹⁸ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16 грудня 1966 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

¹⁹ Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/monrealska_universalna_deklaraciya_pro_nezalezhnist_pravosuddya.pdf

²⁰ Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201#Text

²¹ Європейська Хартія про статус суддів. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/05.pdf>

²² Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

²³ Commission on Human Rights Resolution 2004/32: Integrity of the Judicial System. URL: <https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/2004/en/12701>

Резолюція 60/159 Генеральної Асамблеї ООН «Права людини при здійсненні правосуддя» від 2005 року²⁴

Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені резолюцією Економічної та Соціальної ради ООН²⁵

Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів²⁶ передбачають, що обвинувачі повинні усвідомлювати ідеали й етичні норми, властиві цій посаді, зберігати честь і гідність своєї професії. Етичні вимоги до осіб, які обіймають посаду прокурора, більш повно та змістовно представлені у Стандартах професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року²⁷. Згідно положень цих стандартів прокурори повинні: 1) повсякчасно підтримувати честь і гідність своєї професії; 2) завжди поводитись професійно, дотримуючись законів, а також правил і етичних норм своєї професії; 3) постійно дотримуватись найвищих стандартів чесності та старанності; 4) завжди бути добре поінформованими і стежити за змінами у законодавстві, що мають відношення до їхньої діяльності; 5) прагнути бути послідовними, незалежними та неупередженими; 6) завжди захищати право обвинуваченої особи на справедливий судовий розгляд, і, зокрема, переконуватись, що свідчення на користь обвинуваченого відбувається відповідно до закону та вимог до справедливого судового розгляду; 7) завжди служити громадським інтересам та захищати їх; 8) поважати, захищати і відстоювати загальні принципи людської гідності і права людини.

Норми етичної поведінки прокурора також закріплені Європейськими керівними принципами з питань етики та поведінки прокурорів «Будапештські керівні принципи», прийнятими на 6-й конференції Генеральних прокурорів Європи в Будапешті 31 травня 2005 року²⁸, які, серед іншого, передбачають, що прокурор повинен завжди підтримувати честь і гідність своєї професії, поводитися професійно, за будь-яких умов дотримуватися найвищих стандартів

²⁴ Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2005 [on the report of the Third Committee (A/60/509/Add.2 (Part II))] 60/159. Human rights in the administration of justice. URL: <https://docs.un.org/en/A/RES/60/159>

²⁵ 2006/23. Strengthening basic principles of judicial conduct. URL: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2000-2009/2006/ECOSOC/Resolution_2006-23.pdf

²⁶ Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів. URL: <https://kdkp.gov.ua/uploads/files/%D0%9A%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B2%D0%BD%D1%96%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B8%20%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE%20%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%96%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B2.pdf>

²⁷ Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів двадцять третього квітня 1999 р. URL: [https://kdkp.gov.ua/uploads/files/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96...%20%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%20%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B2%201999\).pdf](https://kdkp.gov.ua/uploads/files/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96...%20%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%20%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B2%201999).pdf)

²⁸ European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors «The Budapest Guidelines». Conference of Prosecutors General of Europe 6th Session. 31 May 2005. URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>

добросовісності та небайдужості, виконувати свої функції на основі власної оцінки фактів та відповідно до закону, без будь-якого неправомірного впливу, виконувати свої обов'язки чесно, без страху, прихильності чи упереджень.

Разом із тим, Суд Європейського Союзу чітко зазначив, що дисциплінарні процедури не можуть використовуватися як інструмент політичного контролю над судовою владою. Одними із основних гарантій є: 1) чітке визначення дисциплінарних правопорушень та відповідних санкцій; 2) здійснення дисциплінарного провадження незалежним органом за процедурами, які повністю захищають права, передбачені Хартією основних прав Європейського Союзу; 3) забезпечення можливості оскарження рішення дисциплінарного органу в суді²⁹.

Стаття 127 Конституції України закріплює добросовісність як одну з вимог до кандидата на посаду судді. Відповідно до частини другої статті 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон 1402-VIII) добросовісність є одним з критеріїв кваліфікаційного оцінювання суддів. Частина двадцять перша статті 95 Закону 1402-VIII передбачає умови, за яких кандидат на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вважається таким, що відповідає критерію добросовісності, якщо він є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, сумлінним, дотримується етичних норм та демонструє бездоганну поведінку у професійній діяльності та особистому житті, а також якщо не має сумнівів щодо законності джерел походження його майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу.

Статтею 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»³⁰ закріплено повноваження Вищої ради правосуддя затверджувати Єдині показники для оцінки добросовісності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) після консультацій з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Радою суддів України та Громадською радою добросовісності. Відповідні показники були затверджені Рішенням Вищої ради правосуддя України № 3659/0/15-24 від 17.12.2024 року³¹. Згідно з цим рішенням оцінка добросовісності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) полягає в оцінюванні відповідності судді (кандидата на посаду судді) таким показникам: 1) незалежність; 2) неупередженість; 3) дотримання етичних норм і бездоганна поведінка у професійній діяльності та особистому житті; 4) чесність; 5) сумлінність; 6) непідкупність; 7) законність джерел походження майна, відповідність рівня життя судді (кандидата на посаду судді) або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідність способу життя судді (кандидата на посаду судді) його статусу.

²⁹ Legal provisions of COM(2024)800 - 2024 Rule of Law Report The rule of law situation in the EU. URL: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdhfc8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vmf957m4w0o3?utm_source=chatgpt.com

³⁰ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1798-19>

³¹ Про затвердження Єдиних показників для оцінки добросовісності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) : Рішення Вищої ради правосуддя 17 грудня 2024 року № 3659/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/49121>

Згідно з Рішенням РНБО «Про прискорення судової реформи та подолання проявів корупції у системі правосуддя», введеного в дію Указом Президента України від 30 червня 2023 року № 359/2023³², доброчесний та високопрофесійний суддівський корпус має функціонувати на засадах відповідальності і підзвітності перед суспільством. Також зазначено, що з метою перевірки відповідності кандидатів у судді критеріям доброчесності та професійної етики передбачено запровадження психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа як умови при доборі кандидатів на посаду судді місцевого суду, конкурсу на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду.

На сьогоднішній день вимогу щодо відповідності критеріям доброчесності, та механізм для її перевірки встановлено для кандидатів на посади: 1) судді; 2) члена Вищої ради правосуддя (далі також – ВРП); 3) члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; 4) дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя; 5) прокурора, а також керівника, першого заступника керівника, заступника керівника та прокурора Спеціальної антикорупційної прокуратури.

Законом 1402-VIII встановлено обов’язок судді щорічно до 01 травня подавати, окрім майнової, дві декларації – родинних зв’язків (ДРЗ) та доброчесності (ДД), які подаються через офіційний вебсайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Відповідно до частини п’ятої статті 19 Закону України «Про прокуратуру» прокурор зобов’язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності, яку проводять підрозділи внутрішньої безпеки, відповідно до Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів, затвердженого Наказом Генерального прокурора 29 грудня 2022 року № 293³³.

Згідно з положенням Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів³⁴ під час виконання службових обов’язків прокурор має дотримуватись загальноприйнятих етичних норм поведінки, спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів і відмову від превалювання приватного інтересу, бути взірцем доброчесності, вихованості і культури.

У Доповненні до Другого звіту-оцінки відповідності GRECO (Група держав Ради Європи проти корупції), прийнятого на 98-ій пленарній сесії GRECO 22 листопада 2024 року³⁵, зазначено про часткове виконання XIX рекомендації, відповідно до якої GRECO рекомендувала більш чітко сформулювати визначення дисциплінарних правопорушень, які стосуються поведінки суддів. Пропонувалося замінити фразу «норми суддівської етики та

³² Про прискорення судової реформи та подолання проявів корупції у системі правосуддя. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 червня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0033525-23#Text>

³³ Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів, затверджений Наказом Генерального прокурора від 29 грудня 2022 року № 293. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0293905-22#Text>

³⁴ Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. URL: https://www.gp.gov.ua/storage/files/10/%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B2/2024/29.08./Kodeks_etiki_zi_zminami_27.08.2024.pdf

³⁵ Доповнення до другого звіту-оцінки відповідності. Україна. 2024. URL: <https://rm.coe.int/grecorc4-2024-15-final-ukr-add-to-the-2nd-compliance-report-ukraine-pu/1680b46473>

стандарти поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду» більш чітким і конкретним формулюванням відповідного правопорушення. Нижче наведено перелік виконаних та таких, що перебувають у процесі виконання, заходів зі сторони України з метою реалізації рекомендації GRECO (Табл. 1)³⁶.

Таблиця 1

№	Заходи	Опис	Статус виконання
1	Створення робочої групи ВРП (2023)	Підготовлено Узагальнення практики розгляду ВРП та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017-2021 років) з метою, серед іншого, формування єдиної та сталої практики при здійсненні дисциплінарних проваджень. Було наголошено на необхідності більш чіткого визначення підстав дисциплінарної відповідальності суддів за порушення правил суддівської етики, у зв'язку з чим запропоновано законодавчі зміни.	Виконано
2	Заходи, передбачені очікуваним стратегічним результатом 2.1.3.2 Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки	1) Підготовка законопроекту, який уточнює підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності з дотриманням принципу правової визначеності; 2) підготовка аналітичного звіту про доцільність подальшого удосконалення та спрощення процедур здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів; 3) Проведення обговорення висновків та рекомендацій, наведених в аналітичному звіті за участю представників органів державної влади, неурядових організацій, міжнародних організацій, учасників проєктів міжнародної технічної допомоги, наукової спільноти.	У процесі виконання
3	Створення робочої групи ВРП з питань узагальнення дисциплінарної практики (2024)	1) Підготовлено узагальнення дисциплінарної практики Дисциплінарних палат ВРП, зокрема щодо постановлення ухвал про відмову у відкритті дисциплінарних справ стосовно суддів за 2023 рік; 2) підготовлено узагальнення дисциплінарної практики ВРП із перегляду рішень Дисциплінарних палат ВРП за 2023 рік.	Виконано

³⁶ Там само.

4	Створення Радою суддів України Робочої групи з питань оновлення Кодексу суддівської етики	Розроблено проєкт змін до цього Кодексу, що були схвалені XX з'їздом суддів України 18 вересня 2024 року.	Виконано
---	---	---	----------

Також GRECO рекомендувала: 1) надати більш чіткі формулювання дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм; 2) розширити перелік доступних дисциплінарних стягнень із метою підвищення їхньої пропорційності та ефективності (Рекомендація XIX). GRECO дійшла висновку, що ця рекомендація залишається невиконаною. Нижче наведено перелік виконаних та таких, що перебувають у процесі виконання, заходів зі сторони України з метою реалізації рекомендації XIX GRECO (Табл. 2)³⁷.

Таблиця 2

№	Заходи	Опис	Статус виконання
1	Підготовка законопроекту «Про внесення змін до Закону «Про прокуратуру», який буде містити посилення на норми Кодексу професійної етики та поведінки прокурора	Законопроект виключає норми щодо дій, які порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, а також у чесності органів прокуратури; розширює перелік дисциплінарних стягнень, зокрема додає до нього такі види, як попередження та сувородагана.	Виконано
2	Виконання заходів Плану для Ukraine Facility Plan та Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України	Прийняття законодавства про вдосконалення дисциплінарної системи прокурорів та посилення інституційної спроможності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП), що включає в себе уточнення дисциплінарних проступків, внесення змін до положень про склад КДКП та підвищення ефективності дисциплінарних проваджень шляхом збільшення строку давності.	У процесі виконання
3	Створення Робочої групи з питань удосконалення дисциплінарної процедури стосовно прокурорів та діяльності органів прокурорського	Розробка законодавчих змін та підготовка проєктів нормативно-правових актів для реалізації заходів, передбачених Ukraine Facility Plan, та рекомендаціями GRECO.	У процесі виконання

³⁷ Доповнення до другого звіту-оцінки відповідності. Україна. 2024. URL: <https://rm.coe.int/grecorc4-2024-15-final-ukr-add-to-the-2nd-compliance-report-ukraine-pu/1680b46473>

самоврядування (Наказ Генерального прокурора № 156 від 25 червня 2024 року)		
--	--	--

Посилення підзвітності, доброчесності та професіоналізму судової влади визначено однією із реформ, які мають бути проведені в рамках Компоненту I Ukraine Facility³⁸, а також реформ у системі правосуддя за Дорожньою картою з питань верховенства права³⁹. Зокрема йдеться про: зміцнення існуючих інструментів доброчесності суддів і прокурорів; посилення системи перевірки декларацій доброчесності суддів; вдосконалення добору нових суддів шляхом удосконалення процедури перевірки доброчесності; застосування чітких і належним чином опублікованих критеріїв оцінювання та методології оцінювання професійної компетентності й доброчесності кандидатів на посаду судді; залучення Громадської ради доброчесності до оцінювання доброчесності кандидатів на посади суддів. Одним із етапів реформи прокуратури відповідно до Ukraine Facility є проведення незалежної, прозорої та об'єктивної процедури добору прокурорів на керівні посади, що включає визначення: чітких критеріїв оцінки, включно з професійною компетентністю та доброчесністю/етикою; прозорої, конкурентної та меритократичної процедури відбору, яка передбачає перевірку професійної компетентності та доброчесності.

Реформи в рамках Компоненту I Ukraine Facility щодо категорії доброчесності виглядають так (Табл. 3):

Таблиця 3

№ з/п	Реформа	Цілі та потенціал зростання	Розділи звіту ЄС про розширення	Результат	Строк
1.	Посилення підзвітності, доброчесності та професіоналізму судової влади	Удосконалення процедури добору суддів шляхом врегулювання етапів добору та зміни їх черговості і тривалості обов'язкової початкової підготовки суддів забезпечить	Розділ 23. Судова влада та основоположні права	Не менше 20% вакансій суддів заповнюється на основі змін до законодавства, яке що включатиме такі елементи: - спрощені етапи добору та скорочені періоди обов'язкової підготовки суддів; - послідовне застосування чітких та належним чином опублікованих	3 квартал 2025 року

³⁸ План для Ukraine Facility. 2024–2027. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>

³⁹ Дорожня карта з питань верховенства права. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

		виконання державою своїх міжнародних зобов'язань та уможливить оперативне заповнення суддівських вакансій на основі критеріїв професійної компетентності та доброчесності, що повною мірою забезпечить право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд.		критеріїв оцінювання та методології оцінювання професійної компетентності та доброчесності кандидатів на посаду судді; - залучення Громадської ради доброчесності до оцінювання доброчесності кандидатів на посади суддів у випадках, коли цього вимагає закон.	
		Набрання чинності законодавства про перегляд декларацій доброчесності суддів та процедури їх перевірки.		Набирають чинності закон та акти ВККС, відповідно до яких мають бути переглянуті декларації доброчесності суддів та процедура їх перевірки. Ці правові акти повинні бути зосереджені на: - уточненні змісту декларацій доброчесності та підстав для початку перевірки; - розширенні часового періоду, на який поширюється перевірка; - удосконаленні процедури перевірки шляхом деталізації механізмів та строків перевірки, визначенні прав та обов'язків	3 квартал 2025 року

				фізичних та юридичних осіб, залучених до процесу перевірки, роз'ясненні правових наслідків перевірки.	
2.	Реформа прокуратури	Підвищення підзвітності та доброчесності прокуратури є ключовим для боротьби зі зловживанням владою та тиском на бізнес та інвесторів з боку правоохоронних органів, що є поширеним явищем в Україні. Для того, щоб прокуратура відіграла свою позитивну роль, вона має складатися з прокурорів, які мають високий рівень доброчесності та професіоналізму, а будь-які порушення прокурорської етики та дисципліни повинні ефективно розглядатися. Крім того, органи кримінальної юстиції потребують сучасної електронної системи	Розділ 23. Судова влада та основоположні права	Набирає чинності законодавство, що забезпечить прозорий та заснований на заслугах відбір прокурорів на керівні посади. Це законодавство включатиме: - чіткі критерії оцінки, включно з професійною компетентністю та доброчесністю/етикою; - прозору, конкурентну та меритократичну процедуру відбору, яка включає перевірку професійної компетентності та доброчесності; - посилення інституційної спроможності та повноважень Офісу Генерального прокурора та прокурорського самоврядування, зокрема Ради прокурорів, в частині відбору прокурорів на керівні посади.	1 квартал 2026 року

		управління справами, яка забезпечує прозорий та ефективний розгляд кримінальних справ і запобігає зловживанню владою та корупції з боку правоохоронних органів та органів прокуратури.			
--	--	--	--	--	--

Аналогічні положення в рамках відповідних реформ містить і Дорожня карта з питань верховенства права (більш деталізовано). Окрім вказаного вище, в цьому документі передбачено:

проведення прозорого та меритократичного конкурсу на посаду Голови ДСА на основі чітких правил та критеріїв оцінювання, включаючи перевірку доброчесності та професіоналізму;

розроблення та прийняття закону, спрямованого на посилення інституційної спроможності, незалежності та ефективності Ради прокурорів України після консультацій з Венеційською комісією, зокрема й шляхом незалежної та об'єктивної процедури попереднього відбору всіх кандидатів до членів, що включає належну перевірку їх доброчесності;

перегляд та удосконалення внутрішніх локальних нормативно-правових актів відповідно до Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), в тому числі щодо вдосконалення методології оцінки кандидатів на посади суддів для забезпечення більш прозорості та об'єктивної процедури відбору, заснованої на заслугах;

моніторинг практики застосування оновлених нормативно-правових актів, та, у разі необхідності, коригування Єдиних показників після консультацій з відповідними судовими органами та Громадською радою доброчесності, дотримання внутрішніх правил Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

посилення спроможності та ефективності Громадської ради доброчесності, зокрема через удосконалення доступу до суддівських досьє, організаційне вдосконалення аналітичної спроможності Громадської ради доброчесності та утворення секретаріату;

розроблення та прийняття закону, спрямованого на оптимізацію системи декларування шляхом об'єднання декларації доброчесності суддів та декларації родинних зв'язків, а також процедур їх перевірки;

запровадження тимчасової процедури індивідуальної перевірки декларацій доброчесності суддів вищих судів на основі ризик-орієнтованого підходу за участю незалежних експертів з правом дорадчого голосу;

підвищення ефективності інституту доброчесності прокурорів шляхом делегування органам прокурорського самоврядування повноважень щодо визначення єдиних критеріїв оцінювання доброчесності прокурорів.

Варто відзначити, що в ЄС зберігається тенденція щодо того, що низка держав-членів вживають заходів із посилення гарантій для незалежності суддів та автономії прокурорів у балансі із перевіркою їхньої доброчесності. Так, у Словенії представлено законопроект, яким вносяться зміни до Закону «Про судову раду»⁴⁰, що передбачає перегляд дисциплінарної системи для суддів. В парламенті Чехії обговорюється реформа дисциплінарних процедур. У Франції ухвалено новий закон, що реформує статус магістратів, зокрема питання дисциплінарної відповідальності. В Польщі були проведені реформи у сфері дисциплінарної відповідальності суддів відповідно до зобов'язань у рамках Польського Плану відновлення та стійкості. Також у контексті розвитку культури доброчесності та неупередженості судової влади і прокуратури низка держав-членів ЄС реалізує політики і практики, спрямовані на зміцнення етичних стандартів серед суддів та прокурорів⁴¹.

Висновки.

Поняття доброчесності набуло сталого правового значення в Україні та стало ключовим елементом антикорупційної політики і стандартів етичної поведінки суддів та прокурорів. Спираючись на міжнародні стандарти, зокрема рекомендації Ради Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), GRECO (Групи держав Ради Європи проти корупції), документи ООН та Міжнародної асоціації прокурорів, доброчесність розглядається як фундаментальна цінність, що передбачає відданість суспільним інтересам, етичним нормам, відкритість і неприйнятність корупційних проявів.

Доброчесність суддів і прокурорів у європейському вимірі є критично важливою для підтримки верховенства права та довіри до правосуддя. Ця категорія охоплює незалежність, неупередженість, чесність, професіоналізм та дотримання етичних норм як під час виконання службових обов'язків, так і в особистому житті суддів і прокурорів.

В українському законодавстві поняття суддівської та прокурорської доброчесності конкретизується через закріплення чітких вимог до їхньої професійної поведінки, які передбачають обов'язок діяти в інтересах суспільства, бути неупередженими, дотримуватися етичних норм і бути непідкупними, мати законні джерела походження майна тощо. Для перевірки відповідності цим вимогам передбачено спеціальні механізми – обов'язкове подання декларацій доброчесності та родинних зв'язків, а також проведення таємних перевірок, зокрема для прокурорів.

Таким чином, доброчесність в Україні має не лише етичне, а й нормативно-оцінювальне значення і використовується як критерій оцінювання професійної придатності.

⁴⁰ Zakon o sodnem svetu (ZSSve). URL: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO7156>

⁴¹ Legal provisions of COM(2024)800 - 2024 Rule of Law Report The rule of law situation in the EU. URL: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdscs8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vmf957m4w0o3?utm_source=chatgpt.com

Шляхи подальшого удосконалення законодавчого забезпечення впровадження принципу доброчесності пов'язані із виконанням рекомендацій GRECO, Рекомендацій Європейської Комісії та відображені у Дорожній карті з питань верховенства права і Плані заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії (Ukraine Facility Plan).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*