

ВПРОВАДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК НЕВІД'ЄМНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ

Азаренко Т. І.

Метою статті є дослідження категорії доброчесності в національному законодавстві як невід'ємного складника євроінтеграційного процесу України. Автором доведено, що євроінтеграційний процес відбувався паралельно з впровадженням категорії доброчесності в національне законодавство. Україна з перших років незалежності рухається в європейському напрямку, для цього розробила та прийняла низку нормативно-правових актів, які наближають законодавство України до законодавства Європейського Союзу та сприяють впровадженню європейських стандартів в Україні, серед яких - закріплення категорії доброчесності.

Найбільшого прогресу в таких питаннях Україна досягла починаючи з 2014 року. Україна на конституційному рівні закріпила незворотність європейського та євроатлантичного курсу, визначила, що подальші реформи будуть стосуватися, зокрема, формування органів влади із професійних доброчесних людей. Тому саме критерій доброчесності, згідно з чинним законодавством, є одним із ключових критеріїв, якому мають відповідати посадові і службові особи органів державної влади. Крім того, доброчесність є одним із принципів діяльності державних службовців, розроблені механізми перевірки відповідності такого критерія, але на шляху до європейської інтеграції Україні необхідне подальше впровадження цієї норми в національне законодавство.

У статті зауважено, що саме прийняття та запровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їхньої доброчесності та професійних навичок та завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя, є однією з умов на шляху до європейського майбутнього України. Автор наголошує на необхідності виконання таких кроків з урахуванням рекомендацій, які надала Венеційська комісія, а також врахування необхідності наявності чіткого визначення поняття доброчесності, критеріїв та механізмів такої перевірки.

Ключові слова: євроінтеграція, доброчесність, посадові і службові особи органів державної влади, Європейський Союз.

Azarenko T. I. Implementation of the category of integrity as an integral component of the European integration process of Ukraine

The purpose of the article is to study the category of integrity in national legislation, as an integral component of the European integration process of Ukraine. The author proved that the European integration process took place in parallel with the introduction of the category of integrity into national legislation. Since the first years of independence, Ukraine has been moving in the European direction, for this it has developed and adopted a number of normative legal acts that bring the legislation of Ukraine closer to the legislation of the European Union and contribute to the implementation of European standards in Ukraine, including the consolidation of the integrity category.

Since 2014, Ukraine has made the greatest progress in these issues. At the constitutional level, Ukraine established the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course, determined that further reforms will relate, in particular, to the formation of authorities from professional and virtuous people. That is why the criterion of integrity, according to the current legislation, is one of the key criteria that officials and employees of state authorities must meet. Integrity is one of the principles of civil servants' activities, mechanisms for checking compliance with this criterion have been developed, but on the way to the European integration of Ukraine, further implementation of this norm into national legislation is necessary.

The article notes that the adoption and introduction of legislation on the procedure for selecting judges of the Constitutional Court of Ukraine, including the pre-selection process based on the assessment of their integrity and professional skills, and the completion of the integrity check of candidates for membership of the Supreme Council of Justice, is one of the conditions on the way to the European future of Ukraine. The author emphasizes the need to carry out these steps taking into account the recommendations provided by the Venice Commission, but also to take into account the need for a clear definition of the concept of integrity, criteria and mechanisms of this verification.

Key words: European integration, integrity, officials and officials of state authorities, European Union.

Постановка проблеми та її актуальність. 23 червня 2022 року стало історичним днем для України, адже Європейський парламент ухвалив резолюцію щодо надання Україні статусу кандидата в члени Європейського Союзу (далі - ЄС), а Європейська рада того ж дня на саміті у Брюсселі ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС.

Такому рішенню передувала низка чинників. Україна на шляху до європейської інтеграції реалізувала низку реформ, на конституційному рівні закріпила незворотність європейського та євроатлантичного курсу нашої держави та набуття нею повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [1], отримала позитивний висновок Єврокомісії, але для отримання статусу повноправного члена ЄС необхідно здійснити ще низку кроків. Насамперед необхідно завершити розпочаті реформи та виконати рекомендації, які надала у своєму висновку Єврокомісія.

Так, 17 червня 2022 року Європейська комісія оголосила рішення, зазначивши, що Україна є європейською державою, яка підтвердила свою відданість цінностям, на яких базується Європейський Союз. Україна продемонструвала стійкість своїх інституцій, які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин. Тому Комісія рекомендує надати Україні статус кандидата [2], але Україна має виконати сім рекомендацій Єврокомісії, що зазначені у висновку, перші дві з яких стосуються забезпечення доброчесності серед суддів конституційної юрисдикції та завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя.

На нашу думку, забезпечення доброчесності у вище зазначених органах є справді необхідним кроком не лише для отримання статусу члена ЄС, а й для забезпечення якісного судочинства та для формування доброчесного органу конституційної юрисдикції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток правових процесів в умовах євроінтеграції є широко дослідженою темою серед науковців. У різний час їй приділяли увагу: В.В. Сливка, М.М. Макаренко, В.Р. Демчишина, А.А. Мозгова, В.П. Сімчук, А.А. Приходько, М.І. Соф'їн та інші. Окремо у науковій літературі питання, присвячені категорії доброчесності, досліджували такі вчені, як: С.В. Жуков, О.О. Браверман, В.А. Писанець, Ю.З. Констанкевич.

Натомість категорія «доброчесність» як аспект євроінтеграції є малодослідженою темою серед

науковців. Перевірка на доброчесність суддів Конституційного Суду та членів Вищої ради правосуддя є також не розкритою повною мірою.

Метою цієї статті є дослідження категорії доброчесності як однієї з умов на шляху до членства України в Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу. Шлях України до європейського майбутнього відбувається паралельно із закріпленням категорії «доброчесність» у національному законодавстві. Так, ще в Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 року № 3360-XII Україна закріпила своє прагнення розбудовувати відносини з Європейським Союзом (далі - ЄС) на принципах інтеграції, зазначивши, що перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах, а також інших західноєвропейських або загальноєвропейських структурах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом - до повного її членства у цій організації [3]. Постанова стала фундаментальною на шляху до європейської інтеграції України й, втративши чинність на підставі Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 червня 2010 року № 2411-VI 2411-17, забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі залишилося серед основних засад зовнішньої політики [4].

Того ж 1993 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про організацію виконання Постанови Верховної Ради України від 26 січня 1993 року «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю»» № 148 від 26 лютого 1993 року [5], в якій, крім іншого, визначена необхідність підготовки законодавчого визначення поняття «чесна праця», «корупція» тощо задля посилення відповідальності за службові злочини.

Вважаємо, що закріплення таких норм мало фундаментальне підґрунтя для подальшої євроінтеграції України та впровадження категорії «доброчесність» у національне законодавство.

Протягом наступних 20 років Україна та ЄС підписали низку двосторонніх договорів, які наближали Україну до вступу в Євросоюз. Україна перша

серед пострадянських країн 14 червня 1994 року підписала Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, але Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, так і не була підписана до 2014 року.

Впровадження категорії «добročесність» у національне законодавство в цей період також було поступовим. Вперше принцип добročесності був закріплений в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22 липня 1998 року, згідно з яким визначені у Концепції заходи реформування ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення, серед іншого, має і принцип добročесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади [6].

У Загальних правилах поведінки державних службовців 2000 року та 2010 року зазначалося, що добročесність є одним зі стандартів, якому має відповідати державний службовець, адже згідно з другим пунктом Міжнародного кодексу поведінки державних службовців, прийнятого Організацією Об'єднаних Націй 23 липня 1996 року, державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно та ефективно відповідно до законів або адміністративних положень і з повною добročесністю [7].

Взяти до уваги основні принципи Міжнародного кодексу поведінки державних службовців для розробки стандартів поведінки державних службовців для добросовісного виконання ними своїх обов'язків та для досягнення цілей по боротьбі з корупцією пропонує і Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року [8]. Крім того, саме сприяння добročесності є однією з цілей Конвенції, а згідно зі статтею 8 Конвенції кожна Держава-учасниця з метою боротьби з корупцією повинна заохочувати, серед іншого, добročесність, чесність і відповідальність серед своїх державних службовців відповідно до основоположних принципів своєї правової системи. Врахувавши таке положення, необхідність забезпечення добročесності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування була закріплена в Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до добročесності» [9], схвалена Указом Президента України від 11 вересня

2006 року [10]. Недостатній рівень добročесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, згідно з положеннями Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки [11], є однією з основних причин виникнення і поширення корупції в Україні.

Варто зазначити, що в 2011 році добročесність, крім антикорупційних норм, була закріплена в Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року [12] як принцип, якого повинні дотримуватися державні службовці, але Закон, як і попередні нормативні акти, не містив визначення поняття добročесності, механізмів перевірки дотримання такого принципу та відповідальності за недобročесну поведінку.

Передумовою подальшого євроінтеграційного процесу та впровадження категорії «добročесність» у законодавство України стали події 2013-2014 років. Вже новий уряд 21 березня 2014 року підписав політичну частину Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію між Україною та ЄС), а новообраний Президент 27 червня 2014 року підписав економічну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, а 1 вересня 2017 року, після тривалого процесу ратифікації, Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі. Крім того, 1 січня 2016 року Україна приєдналася до поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС, а 11 червня 2017 року громадянам України надано безвізовий режим для в'їзду до країн Шенгенської зони на визначений термін.

У цей період було прийнято низку нормативних актів, які закріпили категорію «добročесність». Так, учасники Коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, уклали та підписали Коаліційну угоду від 27 листопада 2014 року, гаслом якої стало «Ми формуємо органи влади із професійних добročесних людей та боремося з корупцією». Саме в цій Угоді було передбачено: запровадження процедури перевірки на добročесність та моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; прийняття закону про порядок проведення перевірки на добročесність та необхідних підзаконних

актів; запровадження ефективних механізмів перевірки доброчесності та моніторингу способу життя суддів; запровадження критеріїв доброчесності, відповідність яким стала обов'язковою умовою для зайняття посади судді; формування Кабінету Міністрів України коаліцією з урахуванням рівня кваліфікації та доброчесності кандидатів на посаду членів Кабінету Міністрів України [13].

Також категорія «доброчесність» була впроваджена в антикорупційне законодавство та в кодекси (правила) етичної поведінки державних службовців, прокуратури, працівників Національного антикорупційного бюро України тощо, а в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року доброчесність закріплена як принцип державної служби.

Конституційне закріплення доброчесності відбулося з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 2 червня 2016 року, згідно з яким доброчесність є обов'язковою вимогою для кандидатів на посаду судді, а згідно з перехідними положеннями Конституції підставою для звільнення судді з посади є невідповідність обійманій посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова від такого оцінювання [14].

Незворотність європейського та євроатлантичного курсу нашої держави та набуття нею повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору на конституційному рівні закріплена Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 № 2680-VIII [1], що посприяло подальшій імплементації законодавства України до європейських стандартів. Значна увага була приділена антикорупційним процесам та перевірці відповідності критеріям доброчесності посадових і службових осіб органів державної влади.

У 2022 році, в перші дні повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України, постало питання щодо пришвидшеного вступу нашої країни до ЄС, тому Україна, керуючись статтею 49 Договору про Європейський Союз [15], 28 лютого 2022 року подала заявку на членство в Європейському Союзі, яку наступного ж дня Європарламент підтримав переважною більшістю голосів. Рада ЄС, своєю чергою, запропонувала Єврокомісії, згідно з відповідними положеннями договорів, надати свій висновок щодо заявки України на членство в ЄС.

Єврокомісія, оцінивши відповіді України на питання, що містили анкети щодо політичних, економічних критеріїв, а також тих, що стосувалися *acquis* ЄС, врахувавши знання та досвід, набутий протягом багатьох років тісної співпраці ЄС з Україною, рекомендувала надати Україні статус кандидата за умови, що буде виконано сім рекомендацій. Так, Єврокомісія в першій рекомендації наголошує на необхідності прийняти та запровадити законодавство щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їхньої доброчесності та професійних навичок відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії. Друга рекомендація стосується також забезпечення доброчесності, а саме завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя Радою з питань етики та відбір кандидата для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [2].

Для виконання першої рекомендації 12 липня 2022 року Верховна Рада України зареєструвала Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах № 7662, який вже 6 вересня 2022 року прийняла за основу, а 10 жовтня 2022 року Голова Верховної Ради України звернувся до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія Ради Європи) із запитом про надання Термінового висновку щодо цього проєкту. 23 листопада Венеційська комісія ухвалила Терміновий висновок, в якому вона вітає намір та зусилля української влади покращити і вдосконалити змагальну процедуру відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України та вважає, що загалом законопроект значною мірою сприяє реалізації рекомендацій попередніх висновків Венеційської комісії, однак для вдосконалення законопроекту пропонується виконати низку рекомендацій.

Більшість рекомендацій стосується питань формування, діяльності та обсягу повноважень Дорадчої групи експертів, яку згідно з цим законопроектом пропонується створити із шести експертів, завдання яких полягатимуть у наданні сприяння трьом органам, що призначають суддів Конституційного Суду, в оцінці моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України.

Крім того, на думку Комісії, Дорадча група експертів не повинна вибирати кандидатів, яким вона віддає перевагу. Вона має отримати список

кандидатів, які пройшли перевірку, а отже, відповідують вимогам доброчесності та відповідають строго формальним вимогам для того, щоб стати суддями Конституційного Суду. Рішення перевірки мають бути відкритими для оскарження. Згодом Дорадча група експертів має висловити думку щодо відповідності кандидатів цій посаді з огляду на їхні моральні якості та професійну компетентність [16]. Отже, кандидат на посаду судді Конституційного Суду має відповідати критерію доброчесності, проходити таку перевірку, тому вважаємо, що це має бути прямо передбачено в законі. Крім того, на нашу думку, має бути чітко визначення доброчесності, визначені її критерії та розроблений механізм такої перевірки.

Друга рекомендація Єврокомісії, завдяки наявності законодавства, яким визначено процес перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої Ради правосуддя Етичною радою та порядок формування ВВКС, була реалізована значно швидше. Перші результати виконання таких рекомендацій з'явилися вже 23 червня 2022 року. Етична рада оголосила результати конкурсу на дві вакансії у ВРП за квотою парламенту, рекомендувавши до призначення чотирьох кандидатів, серед яких 15 серпня 2022 року Верховна Рада України вибрала двох нових членів Вищої Ради правосуддя. Крім того, з 15 липня 2022 року було розпочато процес збору документів від кандидатів до ВККС, а 1 листопада Етична рада рекомендувала 16 кандидатів до обрання на посади членів ВРП на 3'їзді суддів України.

З огляду на те, що Єврокомісія стежитиме за прогресом України у виконанні цих кроків і звітуватиме про них разом із детальною оцінкою країни до кінця 2022 року, вважаємо, що необхідно до кінця поточного року завершити перевірку доброчесності кандидатів у члени Вищої Ради правосуддя Радою з питань етики та відбір кандидата для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Висновки. Отже, впровадження категорії доброчесності в національне законодавство, запровадження процедури перевірки на доброчесність посадових і службових осіб органів державної влади є невід'ємною складовою частиною європейської інтеграції України. Для подальшої розбудови європейського майбутнього необхідно врахувати рекомендації Європейської комісії, зокрема й щодо завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя Радою з питань етики та відбір кандидата для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів Укра-

їни та прийняття і запровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їхньої доброчесності та професійних навичок відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії. Для цього необхідно врахувати висновки Венеційської комісії, взяти до уваги міжнародні норми та досвід перевірки на доброчесність, який уже має Україна, крім того, вважаємо, що на законодавчому рівні має бути закріплене визначення та критерії доброчесності суддів Конституційного Суду.

Література

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7 лютого 2019 р. № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 9. Ст. 50.

2. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. European Commission. Brussels, 17.06.2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0407&qid=1655752361844> (дата звернення: 13.11.2022).

3. Про Основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 02.07.2013 р. № 3360-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993 р. № 37. Ст. 37.

4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010, № 40. Ст. 527.

5. Про організацію виконання Постанови Верховної Ради України від 26 січня 1993 р. «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю» : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 р. № 148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-93-п#Text> (дата звернення: 17.11.2022).

6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 14.11.2022).

7. Міжнародний кодекс поведінки державних службовців від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 16.11.2022).

8. United Nations Convention against Corruption: Adopted by the UN General Assembly, 31.10.2003. URL:

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
(дата звернення: 20.11.2022).

9. Подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Концепція. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text> (дата звернення: 22.11.2022).

10. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : Указ Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text> (дата звернення: 22.11.2022).

11. Національна антикорупційна стратегія на 2012-2015 рр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text> (дата звернення: 21.11.2022).

12. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012, № 26, ст. 273.

13. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» : Угода Верховної Ради України. Регламент від 27.11.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/p0001001-15> (дата звернення: 25.11.2022).

14. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016, № 28, Ст. 532.

15. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (дата звернення: 15.11.2022).

16. Urgent Opinion on the Draft Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis”, issued on 23 November 2022, pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Rules of Procedure. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-PI\(2022\)046-e&lang=EN](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-PI(2022)046-e&lang=EN) (дата звернення: 24.11.2022).

*Азаренко Т. І.,
аспірантка*

*Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID: 0000-0002-0553-4306*