



U4 ISSUE 2025:4

Andrii Biletskyi
Series editor
Sofie Arjon Schütte

Ради доброчесності в Україні: досвід і висновки

U4 – це команда радників з питань протидії корупції, які шляхом поширення результатів досліджень та даних допомагають діячам у сфері міжнародного розвитку досягати сталих результатів. Їхня робота передбачає діалог, публікації, онлайн-тренінги, майстер-класи, службу підтримки та інновації. U4 – це постійний центр при Інституті імені Крістіана Міхельсена (CMI) у Норвегії. CMI – це неприбутковий мультидисциплінарний дослідницький інститут, де працюють соціологи, які спеціалізуються на дослідженні питань розвитку.

www.u4.no

u4@cmi.no

Read online

www.u4.no/r/IS2504

Після Революції Гідності 2014 року в Україні були створені так звані Ради доброчесності для перевірки кандидатів на ключові посади в судовій та антикорупційній системах. Поєднуючи національну та міжнародну експертизу, ці органи мають на меті забезпечити прозорість, доброчесність і довіру громадськості до державних інституцій. У цій публікації розглядаються етапи розвитку Рад доброчесності, пов'язані з ними виклики та їх вплив, а також формулюються ключові уроки для інших країн, які впроваджують подібні реформи в умовах нестабільної або перехідної демократії.

Основні моменти

- Після 2014 року в Україні були створені так звані Ради доброчесності (РД) для перевірки кандидатів на керівні посади в антикорупційних органах та судовій системі.
- Громадянське суспільство та міжнародні експерти відіграли ключову роль у формуванні РД, забезпечуючи прозорість і підзвітність у процесі відбору кандидатів.
- Політичне втручання залишається значною проблемою, що супроводжується спробами маніпулювання призначеннями та затягування реформ.
- Обмежені ресурси та операційні обмеження, зокрема брак фінансування та адміністративної підтримки, знижують ефективність та сталість роботи РД.
- Участь міжнародних організацій має вирішальне значення для забезпечення незалежності РД, і має тривати доти, доки національні інституції не зможуть самостійно діяти неупереджено.
- Визначення органу, який номінує кандидатів в члени РД, може суттєво вплинути на їх неупередженість, тому важливо враховувати не лише те, хто призначається, а й те, хто здійснює висування/призначення.
- Українська модель РД містить цінні уроки для інших країн з перехідною демократією та які прагнуть реформувати свої системи судочинства та протидії корупції.

Зміст

Процеси відбору та перевірки в Україні та поява Рад доброчесності	7
Спеціальна перевірка	7
Люстрація та перевірка суддів 1.0	8
Механізм конкурсного відбору	10
Ради доброчесності	11
Перевірка суддів 2.0 та залучення міжнародних експертів до Рад доброчесності	12
Виклики у функціонуванні Рад доброчесності	17
Виклики інституційного дизайну	17
Політичні виклики	20
Виклики ресурсів і сталості	22
Операційні виклики	23
Які уроки можна винести з досвіду України у створенні рад доброчесності?	25
Ради доброчесності як інструмент реформування упереджених інституцій	25
Громадянське суспільство як рушійна сила реформ	25
Міжнародна участь: хто висуває, і кого призначають?	26
Забезпечення операційних спроможностей Рад доброчесності	27
Запровадження правових гарантій	28
Дизайн має значення: ключові структурні елементи, що визначають ефективність Рад доброчесності	28
Список джерел	31

Створення антикорупційних органів (АКО) та забезпечення незалежності судової влади стали важливими елементами підходів до боротьби з корупцією у світі.¹ Ці інституції є необхідними для забезпечення підзвітності та справедливості в умовах функціонуючої демократії. Сильні та компетентні АКО відіграють ключову роль у виявленні, розслідуванні та судовому переслідуванні корупційних злочинів, притягненні винних до відповідальності незалежно від їхнього статусу чи впливу.² Водночас незалежні суди виступають в ролі головного арбітра – оцінюють надані докази, дотримуються принципів належної правової процедури та виносять справедливі й неупереджені рішення, незалежно від того, йдеться про обвинувальні вироки чи виправдання.

Однак у країнах з неконсолідованими демократіями (наприклад, гібридні режими, нестабільні демократії, дефектні демократії)³ створення та підтримка незалежності цих інституцій стикається з низкою викликів (World Bank, без дати). Ці виклики часто мають системний характер і пов'язані з постійним політичним втручанням, слабкими інституційними гарантіями незалежності та обмеженою довірою громадськості.⁴ Політичні еліти можуть намагатися контролювати АКО та судову владу, використовуючи ці органи як інструменти для розправи з політичними опонентами або захисту себе та союзників від відповідальності.⁵ Це підриває не тільки довіру до інституцій, але й загальні антикорупційні зусилля, сприяючи збереженню безкарності та зниженню довіри громадян до системи урядування.

Серед рішень, що забезпечують незалежність АКО, є прозорий відбір та призначення кандидатів з високим рівнем доброчесності. Такі процедури мають бути спроектовані таким чином, щоб визначити осіб, які володіють необхідним досвідом, етичними стандартами та незалежністю, що дозволить їм ефективно очолювати антикорупційні та судові інституції. Прозорість цих механізмів не тільки зміцнює довіру громадськості, але й виступає запобіжником проти політичного втручання. Існує декілька механізмів для забезпечення відбору керівників АКО, і деякі з них передбачають залучення представників громадянського суспільства.⁶

Україна адаптувала такі механізми по-своєму, створивши багатосторонні комісії з перевірки та відбору антикорупційних топ посадовців та суддів, і які

1. Stephenson and Schütte 2022; Schütte 2015.

2. Schütte 2023.

3. Schedler 1998

4. Blokker 2021.

5. Engler 2020; Gloppen 2013.

6. Schütte 2015.

ми називаємо Ради доброчесності.⁷ Ці Ради є незалежними органами, завданням яких є перевірка та оцінка кандидатів на керівні посади в АКО та судовій системі. У 2014 році Україна запровадила РД для відбору та перевірки керівників новостворених АКО. Пізніше цей підхід було розширено на судову систему. У цьому контексті на РД було покладено дві основні функції: по-перше, оцінка доброчесності кандидатів на посади суддів – практика, яка в цілому відповідає міжнародним стандартам; по-друге, оцінка доброчесності діючих суддів – більш суперечливий захід.⁸

Досвід України надає цінну інформацію про як про потенціал, так і про виклики використання РД для посилення інституційної спроможності АКО та судової влади. У цьому випуску U4 аналізується досвід РД в Україні, зосереджуючись на їх еволюції, викликах та практичних уроках, які можуть бути корисними для вдосконалення управління АКО та забезпечення їх інституційної доброчесності в інших країнах.

Цей випуск U4 базується на аналізі українського законодавства, яке регулює діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та систему судоустрою, контент-аналізі публікацій та звітів у національних і міжнародних медіа, а також на огляді відповідної літератури щодо національних та міжнародних механізмів посилення доброчесності та незалежності АКО. Крім того, до нього включено ідеї з неопублікованої наукової статті на ту саму тему, що надає глибший аналітичний погляд на виклики та уроки, винесені з досвіду України.⁹ Для цілей цього випуску ми не проводили інтерв'ю з відповідними зацікавленими сторонами (з членами РД або з учасниками оцінювання доброчесності; процесів відбору, скринінгу та перевірки), тому деякі аспекти, такі як мотивація кандидатів або сприйняття справедливості, які також можуть впливати на ефективність РД, залишаються не розглянутими.

7. РД; Gunjic, Biletskyi та Hlomb, готується до друку.

8. Останнє викликає занепокоєння щодо його сумісності з міжнародними нормами щодо незалежності судової влади, зокрема принципу незмінюваності суддів (або гарантії перебування на посаді), який захищає суддів від свавільного звільнення або політичного втручання. Для обговорення цього питання див. Murgay and van Zyl Smit 2024.

9. Gunjic, Biletskyi, Hlomb, готується до друку.

Процеси відбору та перевірки в Україні та поява Рад доброчесності

Більшість антикорупційних реформ в Україні розпочалися після Революції Гідності 2014 року, яка визначила боротьбу з корупцією, встановлення справедливості та верховенства права пріоритетними завданнями. Досягнення цих цілей вимагало широких реформ, зокрема у секторі правосуддя. Серед таких реформ громадянське суспільство запропонувало, а політичні актори підтримали ідею створення РД – органів, до складу яких входять переважно національні або міжнародні експерти, і які оцінюють доброчесність (потенційних) посадових осіб АКО, з метою забезпечення доброчесності призначень до АКО, та судової влади. З моменту свого першого запровадження у 2015 році РД пройшли власний історичний шлях і змінилися відповідно до поточного контексту реформ.

РД є частиною ширшої екосистеми механізмів перевірки та конкурсного відбору, покликаних підвищити прозорість та підзвітність у державному секторі України. У цьому розділі представлено огляд зазначених механізмів, включно з їх еволюцією та впливом, для кращого розуміння ролі РД та окреслення основних принципів, на яких вони побудовані.

В Україні давно запроваджено механізми перевірки та конкурсного відбору, що мають на меті забезпечити доброчесність та професіоналізм осіб, призначених на посади в секторі правосуддя. До таких механізмів відносять процедури перевірки та конкурсного відбору на керівні та адміністративні посади. Зокрема, процеси перевірки були розроблені в різних сферах, і включають спеціальну перевірку, люстрацію, конкурсні відбори, оцінку доброчесності та скринінг суддів. Кожна відіграє важливу роль у сприянні підзвітності та прозорості.

Спеціальна перевірка

Спеціальна перевірка — це механізм, покликаний забезпечити відповідність кандидатів на державні посади необхідним правовим, етичним та професійним стандартам до їх призначення. Цей процес зазвичай включає перевірку персональних даних, документів про освіту та професійної кваліфікації, а також медичної придатності для виконання відповідних функцій. Декларації про майно перевіряються на наявність конфлікту інтересів або незаконного

збагачення, тоді як перевірка судимостей та оцінка національної безпеки дозволяють з'ясувати придатність особи до зайняття чутливих посад.

Запроваджений після здобуття Україною незалежності, механізм був передбачений Концепцією боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, яка наголошувала на необхідності проведення спеціальної перевірки «осіб, які є кандидатами на посади, пов'язані з боротьбою з корупцією, та осіб, які займають такі посади;».¹⁰ Однак лише у 2010 році спеціальна перевірка стала обов'язковою на законодавчому рівні.¹¹ Зараз цей процес включає ретельну перевірку відомостей щодо притягнення до кримінальної відповідальності, фінансової доброчесності, наявності/відсутності корпоративних прав¹² та стану здоров'я, створюючи комплексну систему оцінки відповідності кандидатів вимогам державної служби.

У 2014 році в Україні відбулася Революція Гідності – протести, спрямовані на боротьбу з корупцією та підтримку європейського курсу країни. Після Революції новопризначений уряд України прийняв два закони – Закон «Про очищення влади» та Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». Ці два закони запровадили дві окремі процедури, спрямовані на звільнення посадових осіб та суддів, яких вважали причетними до підтримки корупційної та антидемократичної політики попереднього політичного режиму: *люстрація державних службовців і суддів та перевірка суддів*. Обидва процеси були спрямовані насамперед проти посадових осіб і суддів, пов'язаних з урядом Януковича, або тих, чиї дії безпосередньо підірвали суверенітет України та демократичне врядування.¹³

Люстрація та перевірка суддів 1.0

Люстрація мала на меті відновити суспільну довіру шляхом усунення осіб, які скомпрометували доброчесність та незалежність державних інституцій. За впровадження цієї процедури відповідало Міністерство юстиції України. Закон «Про очищення влади» поширювався на посадових осіб та суддів, які брали участь у діяльності комуністичного режиму Радянського Союзу або режиму колишнього президента Януковича. Закон забороняв призначати таких посадових осіб або суддів протягом десяти років з дати прийняття Закону (16 жовтня 2014 року). На жаль, люстрація не принесла очікуваних результатів, оскільки значна кількість звільнених посадових осіб була поновлена на посади

10. Офіс Президента України, 1998.

11. Закон України «Про запобігання корупції».

12. Корпоративні права – це сукупність прав, що належать учасникам (засновникам) господарських товариств у зв'язку з їхньою участю в таких товариствах. Див. Floreskul and Loseva 2024

13. Nekoliak 2020.

через суди. Згідно з останніми даними Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади» від 2 липня 2024 року, до Реєстру внесено 589 осіб, з яких лише п'ять є суддями.¹⁴ Крім того, з відкритих джерел відомо, що близько 90 % звільнених осіб поновлено на посадах через вади самої процедури та моделі її реалізації, такі як порушення права на справедливий суд, відсутність прав і гарантій для осіб, щодо яких застосовується люстрація, недотримання принципу індивідуального підходу до люстрації тощо.¹⁵ Десятирічна заборона на обіймання посад державними службовцями та суддями відповідно до цього Закону закінчилась в жовтні 2024 року.¹⁶

Окрім відбору керівництва АКО, з прийняттям Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» 2014 року в судовій системі також було запроваджено процедури перевірки/скринінгу. Перевірка суддів, разом із ширшими люстраційними заходами, не виправдала очікувань і досягнула обмежених результатів. Спеціально створена Тимчасова спеціальна комісія з перевірки суддів отримала мандат на проведення перевірки суддів протягом одного року з дати її формування на підставі поданих скарг. Мета цих заходів полягала у звільненні суддів, чиї попередні рішення або зв'язки викликали сумніви щодо їхньої неупередженості (так звані «судді Майдану»), що мало сприяти досягненню ширшої мети судової реформи.¹⁷ Загальні результати перевірки суддів не були вражаючими: до кінця 2019 року було звільнено лише 25 суддів із 234 скарг, що стосувалися 305 суддів. Хоча ця цифра здається значною, вона становить невелику частку судової системи, в якій у 2014 році працювало 8 433 судді в судах першої інстанції та апеляційних судах, а у 2015 році – 7 983 судді.¹⁸ В результаті довіра громадськості до судової системи залишилася переважно незадоволеною.¹⁹

Особливості зазначених процедур не могли повною мірою задовольнити суспільний запит на справедливість і доброчесність у державній службі. З огляду на це, у більшості новостворених державних органів (у тому числі в АКО) було запроваджено нові процедури конкурсного відбору та оцінки доброчесності.

14. Дія, 2025.

15. Главком, 2021; Котельва К., 2023.

16. Censor.Net 2024.

17. Zabyelina 2017.

18. Судова влада, 2014; Судова влада, 2015.

19. Островська, О., 2019.

Механізм конкурсного відбору

Механізм конкурсного відбору було запроваджено разом із процедурами оцінки доброчесності після Революції Гідності. Він вперше був застосований під час призначення керівників новостворених АКО: Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), Спеціальної антикорупційної прокуратури (САП) та Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Кожен із законодавчих актів, що регулює діяльність конкретного АКО, містив положення про конкурсний відбір кандидатів на посаду керівника відповідного органу.²⁰ Процесом керують спеціально створені конкурсні комісії, до складу яких входять національні та міжнародні експерти. Вони визначають принципи, критерії та методики оцінювання кандидатів на основі професійної компетентності, знань законодавства, практичних навичок, лідерських якостей та доброчесності. Оцінка доброчесності гарантує, що кандидати відповідають етичним стандартам і демонструють належну підзвітність. Процес включає розгляд поданих документів для участі в конкурсі, тестування, співбесіди та оцінку доброчесності, за результатами яких формується список кваліфікованих кандидатів. Потім комісія подає свої рекомендації до відповідного органу, наприклад, до Кабінету Міністрів України, для остаточного призначення.

Механізми конкурсного відбору керівників новостворених АКО передбачали оцінку доброчесності як ключовий компонент, покликаний зміцнити довіру суспільства з самого початку шляхом оцінки доброчесності та професіоналізму кандидатів. Ця реформа мала на меті забезпечити, щоб особи, які вступають на державну службу, відповідали високим етичним стандартам і демонстрували особисту доброчесність, замінюючи укорінені корупційні практики прозорістю і підзвітністю. На відміну від процедури спеціальної перевірки, яка зосереджується на дотриманні правових і процедурних вимог, оцінка доброчесності оцінює моральну та етичну придатність кандидатів – хоча на практиці ці процеси часто перетинаються, особливо коли правові зобов'язання відображають ширші стандарти доброчесності. Такі оцінки усувають недоліки попередньої системи, дозволяючи виявити осіб, чиї дії, навіть якщо вони не є формально незаконними, можуть підірвати довіру громадськості. Оцінка доброчесності передбачає аналіз декларації про майно, дотримання антикорупційного законодавства та відповідність доходів способу життя, а також виявлення конфлікту інтересів або випадків неетичної поведінки. Цей

20. Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Положення про САП Генеральної прокуратури.

інструмент застосовується до кандидатів на ключові посади державної служби, зокрема в таких АКО, як НАБУ, САП та НАЗК.²¹

Ради доброчесності

Запровадження процедур конкурсного відбору разом з оцінкою доброчесності як невід'ємною частиною процесів перевірки/скринінгу, а також обмежений успіх інших механізмів сприяли появі РД, які спочатку функціонували як так звані конкурсні комісії. У жовтні 2014 року в Україні було створено три нові АКО для запобігання, розслідування та переслідування корупційних правопорушень, відповідно: НАЗК, НАБУ та САП. Для кожного органу було створено *ad hoc* конкурсну комісію, яка здійснювала відбір та оцінку доброчесності кандидатів на керівні посади та за результатами розгляду передавала відповідним органам влади кандидатури для призначення на тимчасовій основі (2015 рік для НАБУ та САП; 2016 рік для НАЗК). Ініціативу створення такого механізму було запропоновано коаліцією Реанімаційний пакет реформ²² у її Дорожній карті реформ. Дорожня карта, серед іншого, містила антикорупційну реформу, яка передбачала розробку відповідного законодавства та створення спеціалізованих антикорупційних органів, що повинні відповідати міжнародним стандартам незалежності та ефективності²³ (автономність від інших органів влади, прозорий та конкурсний відбір керівника та основного персоналу, неможливість звільнення керівника з політичних мотивів, а також наявність достатніх ресурсів).²⁴ Громадянське суспільство відіграло важливу роль у просуванні цих реформ в антикорупційній сфері: воно здійснювало тиск на політичне керівництво країни, брало участь у розробці необхідного законодавства, а також виступало членами таких конкурсних комісій.

Паралельний процес розпочався і в судовій системі. З огляду на обмежений вплив попередніх спроб перевірки суддів та нагальну потребу у реформуванні системи судоустрою та супутніх правових інститутів, створена у 2014 році Рада з питань судової реформи розробила Стратегію судової реформи на 2015–2020 роки,²⁵ в якій основну увагу було приділено кваліфікаційному оцінюванню суддів.

21. Конкретні положення містяться у відповідних законах, що регулюють діяльність кожного з цих органів.

22. Коаліція Реанімаційний пакет реформ – це коаліція провідних громадських організацій та експертів з усієї України, які об'єднали свої зусилля для сприяння та реалізації реформ (більш детальна інформація на сайті <https://rpr.org.ua/en/>).

23. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2013.

24. Реанімаційний пакет реформ, 2015.

25. Указ Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки».

Перевірка суддів 2.0 та залучення міжнародних експертів до Рад доброчесності

В рамках реформи було передбачено реструктуризацію органів суддівського врядування: було створено Вищу раду правосуддя (ВРП) та відновлено Вищу кваліфікаційну комісію суддів України (ВККС) (хоча на практиці вона зберегла чимало членів, призначених ще за нормами попереднього Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2010 року).²⁶ ВККС, серед іншого, було надано повноваження проводити перевірку (кваліфікаційне оцінювання) суддів з метою визначення їхньої здатності здійснювати правосуддя в конкретному суді на основі законодавчо встановлених критеріїв: (1) компетентність (професійна, особиста та соціальна), (2) професійна етика та (3) доброчесність. У порівнянні з попередньою ВККС нововведеннями стали, по-перше, визначення критеріїв кваліфікаційного оцінювання, а по-друге, створення Громадської ради з питань доброчесності (ГРД), до складу якої входило 20 представників громадських об'єднань, обраних зборами громадських об'єднань.²⁷ Завданням ГРД було допомагати ВККС у визначенні того, чи відповідає суддя (або кандидат на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності в межах процедури кваліфікаційного оцінювання.²⁸

ГРД було створено аби збалансувати роботу ВККС та сприяти тому, щоб судова система не продовжувала функціонувати за застарілими підходами. Її створення мало на меті сприяти більшій об'єктивності у процесі оцінювання суддів, а також зміцнення суспільної довіри до судової реформи.²⁹ Попри таку роль, повноваження ГРД обмежувалися наданням консультативних висновків, які могли бути подолані рішенням ВККС, ухваленим двома третинами голосів призначених членів Комісії (але не менше ніж дев'ятьма голосами). На думку експертів громадянського суспільства, це негативно вплинуло на продуктивність та ефективність роботи ГРД. Інформація про суддю (або кандидата), яку ГРД змогла зібрати, могла бути відхилена простою більшістю голосів ВККС як органу суддівського врядування, що призводило до того, що у 2/3 випадків негативні висновки ГРД відхилялися, навіть якщо йшлося про грубі порушення прав людини кандидатами на посади суддів, декларування неправдивої інформації або невідповідності доходів.³⁰ Під час конкурсу до

26. Transparency International Ukraine 2019b.

27. Збори громадських об'єднань – це зібрання представників громадських об'єднань, які мають право брати участь у відборі членів ГРД. Ці збори скликаються головою ВККС і включає громадські об'єднання, які протягом щонайменше двох років активно займалися боротьбою з корупцією, захистом прав людини або інституційними реформами. Під час зборів організації-учасниці висувають кандидатів і призначають членів ГРД для забезпечення громадського контролю за процесом оцінки доброчесності суддів. Збори працюють за заздалегідь визначеними правилами, і в них можуть брати участь лише громадські об'єднання, які відповідають певним критеріям.

28. У4, без дати.

29. Ковалко Н., 2016.

30. Шиба І., 2018; Lough and Rusu 2021.

новоствореного Верховного Суду, ВККС відібрала 120 кандидатів, 30 з яких (25 %) були визнані ГРД такими, що не відповідають критеріям професійної етики та доброчесності.³¹

Усвідомлюючи виклики, з якими зіткнулась ГРД, а також її вихід з процесу кваліфікаційного оцінювання суддів,³² у 2018 році реформатори виступили за створення Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) для допомоги ВККС в оцінці відповідності кандидатів критеріям доброчесності (моралі, чесності, непідкупності)³³ для новоствореного Вищого антикорупційного суду (ВАКС). ГРМЕ, що складалася виключно з міжнародних експертів, відігравала вирішальну роль у процесі оцінки доброчесності: якщо принаймні три члени ГРМЕ висловлювали застереження щодо кандидата на посаду судді ВАКС, скликалося спільне засідання з ВККС. Кандидат міг продовжувати участь у конкурсі лише за підтримки більшості спільного складу, у тому числі щонайменше половини членів ГРМЕ – інакше кандидат виключався з конкурсу. Такий механізм прийняття рішень забезпечував неупередженість і прозорість процесу відбору.³⁴ Створення ВАКС було результатом як національної адвокаційної кампанії, так міжнародного тиску: Міжнародний валютний фонд (МВФ) та Європейський Союз (ЄС) пов'язали фінансову допомогу із його створенням,³⁵ що посилювало підтримку його широкого мандату.³⁶ Однією з головних причин створення ВАКС є те, що доброчесність суддів повинна оцінюватися національними або міжнародними експертами, кандидатури яких визначаються на основі пропозицій міжнародних організацій та донорів.³⁷ Враховуючи успіх ГРМЕ, міжнародні експерти були залучені до процесів відбору для інших АКО. У 2019 році громадянське суспільство ініціювало реформу структури управління НАЗК, що призвело до включення національних та міжнародних експертів, номінованих міжнародними організаціями або донорами, до складу конкурсної комісії з обрання Голови НАЗК. Ця реформа відповідала очікуванням західних партнерів, метою яких було посилення потенціалу НАЗК, зокрема за допомогою підтримки його перезапуску.³⁸ Надалі, зміни до законодавства, що передбачають залучення міжнародних експертів до цих процесів, були поширені на НАБУ, САП, НАЗК та інших органів – Національного агентства

31. Центр громадянських свобод, 2017.

32. Makarenko 2018.

33. Відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», ГРМЕ оцінює законність джерел походження майна, відповідність рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідність способу життя кандидата його статусу, наявність знань та практичних навичок для розгляду справ, що належать до підсудності ВАКС.

34. Kuz and Stephenson 2020; Vaughn and Nikolaieva 2021.

35. Kaleniuk 2019.

36. Kuz and Stephenson 2020; У4, без дати.

37. Vaughn and Nikolaieva 2021.

38. Європейська Правда, 2019.

України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), Бюро економічної безпеки України, ВККС, ВРП та Конституційного Суду України. Подальше залучення міжнародних експертів до РД було значною мірою зумовлене механізмами умов (*conditionalities*), встановлених західними партнерами.³⁹ Їхня участь була пов'язана з конкретними політичними та фінансовими стимулами, такими як макрофінансова допомога або прогрес у зусиллях з європейської інтеграції.

39. European Commission 2023.

Еволюція Рад доброчесності: з 2015 року до сьогодні

Модель (рік)	Мандат	Склад	Орган призначення	Механізм прийняття рішень
Ad hoc комісії для АКО[1] (2015)	Обрання керівництва АКО Рекомендація щодо призначення обраного кандидата (кандидатів)[2] Оцінка доброчесності та компетентності	За винятком РД НАЗК, немає обов'язку залучати ОГС або міжнародних експертів	НАБУ: 3 члени від Президента України, 3 від Кабінету Міністрів України та 3 від Верховної Ради України НАЗК: 4 члени від зборів громадських об'єднань, 1 від Президента України, 1 від Верховної Ради України, 1 від Кабінету Міністрів України та 1 від Національного агентства України з питань державної служби САП: 7 членів призначаються Верховною Радою України, 4 – Радою прокурорів України	Проста більшість
ГРД (2016–2025)	Оцінка доброчесності діючих суддів або кандидатів на посаду судді	20 членів (українські представники правозахисників, ОГС, правознавці, юристи та журналісти)	Призначаються зборами громадських об'єднань, скликаним головою ВККС	ГРД може надати негативний висновок щодо кандидатів на посаду судді або діючих суддів на підставі критеріїв доброчесності та професійної етики; однак цей негативний висновок може бути подоланий кваліфікованою більшістю голосів ВККС (11 із 16 членів).
ГРМЕ (2019–2025)	Оцінка доброчесності кандидатів на посаду суддів ВАКС	6 міжнародних членів-експертів	Всі члени призначаються ВРП на підставі пропозицій міжнародних організацій.	ГРМЕ може заблокувати кандидата на посаду судді ВАКС шляхом спільного голосування з ВККС. Якщо принаймні 3 члени ГРМЕ оскаржують кандидатуру, проводиться спеціальне

Модель (рік)	Мандат	Склад	Орган призначення	Механізм прийняття рішень
				засідання. Кандидат продовжує участь у конкурсі лише у тому випадку, якщо за нього проголосувала більшість членів обох органів, включно з принаймні половиною членів ГРМЕ; в іншому випадку він припиняє участь у конкурсі.
Ad hoc комісії при АКО (2019 – 2023)	Обрання керівництва АКО Рекомендація щодо призначення обраного кандидата (кандидатів) ^[3] Оцінка доброчесності та компетентності	6 членів	НАБУ та НАЗК: 3 члени Кабінету Міністрів України 3 члени Кабінету Міністрів України за поданням міжнародних організацій Національні або міжнародні експерти САП: 3 члени, призначені Генеральним прокурором за пропозицією Ради прокурорів України 3 члени, призначені Генеральним прокурором за пропозицією міжнародних організацій Можуть бути національними або міжнародними експертами	Конкурсні комісії НАБУ та САП: рішення приймається 4 членами, 2 з яких повинні бути номіновані міжнародними організаціями. Конкурсна комісія НАЗК: рішення приймається 4 членами, 3 з яких повинні бути номіновані міжнародними організаціями.

^[1] НАБУ, НАЗК та САП

^[2] НАБУ – список із 2–3 кандидатів для призначення 1 особи; САП – список кандидатів для призначення 1 особи; НАЗК – 1 кандидат на 1 посаду члена НАЗК

^[3] НАЗК 2020–2023 – 1 кандидат на призначення; САП 2020 – 1 кандидат на призначення; НАБУ – список із 3 кандидатів для призначення 1 особи.

Виклики у функціонуванні Рад доброчесності

Шляхом вивчення еволюції РД та аналізу контексту їх створення та функціонування, ми можемо виокремити низку викликів, пов'язаних з їх діяльністю. Ці виклики можна умовно поділити на інституційні, політичні, ресурсні та операційні, кожен з яких мав певний вплив на діяльність Рад.

Виклики інституційного дизайну

Як показано в таблиці вище, кожна модель РД має свої унікальні характеристики, які відрізняють її від інших. З часом ці моделі еволюціонували, набуваючи нових рис, що дозволяють подолати обмеження та врахувати уроки, винесені з попереднього досвіду. Для кращого розуміння цих змін далі буде проаналізовано основні інституційні компоненти РД окремо: мандат, склад, механізм прийняття рішень та орган призначення.

Мандат: Мандат кожної моделі РД чітко визначено у відповідному законодавчому акті, де окреслено її повноваження та обов'язки у процесі перевірки та відбору. Попри наявність чітко визначених правил, мандат РД часто ставав предметом спорів в рамках судового оскарження. Такі справи часто стосуються оскарження процедурних аспектів,⁴⁰ оскаржень рішень про (не)допуск певного кандидата до наступних етапів відбору⁴¹ або негативних оцінок доброчесності щодо професійної етики та відповідності критеріям доброчесності.⁴²

Інша проблема, пов'язана з мандатом, може виникати через правовий статус самої РД. В Україні рішення будь-якого державного органу може бути оскаржене в суді. З огляду на це, можна стверджувати, що РД підпадають під визначення державного органу, а отже, їхні рішення можуть підлягати судовому оскарженню. Водночас навряд чи Ради можна вважати повноцінними органами влади, оскільки їхні рішення носять рекомендаційний характер, а остаточне рішення про оцінку та (не)призначення приймається органом, який створив РД (наприклад, Кабінет Міністрів України або

40. Transparency International Ukraine 2022.

41. Українська Правда, 2015.

42. Буртник Х. 2021.

Генеральний прокурор).⁴³ Це питання підіймалось Верховним Судом, зокрема щодо статусу ГРМЕ. У своєму рішенні 2019 року Верховний Суд постановив, що ВККС, якорган суддівського врядування, наділений повноваженнями організовувати та проводити кваліфікаційне оцінювання для визначення здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя. ГРМЕ лише допомагає ВККС у виконанні цього завдання.⁴⁴

Окрім проблем, пов'язаних із судовим оскарженням рішень РД та з їх правовим статусом, на практиці виникли й інші виклики, які стосуються мандату РД: стандарти доказування та критеріїв доброчесності. Як зазначено в останніх аналізах Центру політико-правових реформ, нерозв'язаним досі залишалось питання змістовного наповнення критеріїв доброчесності, зокрема, які факти можуть свідчити про відсутність доброчесності в особи. Попри майже десятирічний досвід проведення оцінок доброчесності різними органами, не було встановлено єдиних і послідовних стандартів. Хоча такі інституції, як ГРД, ГРМЕ, Етична рада та Конкурсна комісія з обрання членів ВККС (останні дві інституції не розглядалися в рамках цього матеріалу) прийняли власні методики для підвищення прозорості та послідовності, ці зусилля не розв'язали проблему на системному рівні. Лише в грудні 2023 року Верховна Рада України уповноважила ВРП затвердити єдині показники для оцінки доброчесності та етики суддів (кандидатів на посаду суддів) після консультацій з іншими органами суддівського врядування – це перший крок до створення стандартизованих критеріїв, що застосовуватимуться в усій судовій системі.⁴⁵

Склад: На початковому етапі РД здебільшого складалися з національних експертів (як представників державного, так і неурядового сектору), більшість з яких призначалися державними органами. Така структура давала уряду можливість опосередковано впливати на конкурсний відбір керівників АКО. Залучення експертів, номінованих міжнародними організаціями, додало нової динаміки. У РД, до складу яких входили такі експерти (міжнародні чи національні), процеси відбору, як правило, були більш неупередженими та прозорими порівняно з тими, де до складу РД входили члени призначені виключно національними органами влади (Transparency International Ukraine 2021a). Крім того, законодавча база, яка регулює діяльність РД і змінювалася з часом, передбачає можливість для міжнародних організацій висувати як міжнародних, так і національних експертів, що забезпечує гнучкість та доступ до ширшого кола кваліфікованих кандидатів.

43. Буртник Х., 2021.

44. Громадська рада доброчесності, 2019; Верховний Суд, 2019.

45. Смалюк Р., 2024.

Загальна ефективність таких змішаних структур варіювалася залежно від конкретного дизайну комісії, особливо від формату ухвалення рішень. У деяких випадках міжнародні експерти брали участь без права вирішального голосу, що обмежувало їхню здатність впливати на результати. Натомість такі структури, як ГРМЕ, надавали міжнародним експертам більш істотну роль у прийнятті рішень, що сприяло більш ретельним оцінюванням доброчесності кандидатів.⁴⁶ Попри цей прогрес, половина членів комісії продовжувала призначатися національними органами влади, що призводило до випадків, навмисного саботажу або затягування процесу відбору з їх боку з метою недопущення призначення незалежних і орієнтованих на реформи кандидатів.⁴⁷

Механізм прийняття рішень: Аби не перетворити процес оцінки доброчесності на формальність, деяким РД було надано спеціальні повноваження для посилення їхньої ролі в процедурах відбору. Однак ці повноваження не завжди були достатніми для забезпечення реального впливу на процеси оцінки доброчесності, відбору, перевірки та скринінгу. Яскравим прикладом є ГРД, негативні висновки якої щодо діючих суддів або кандидатів на посаду судді можуть бути подолані ВККС. Це обмеження спочатку було пов'язане з конституційними положеннями та питаннями щодо незалежності суддів, оскільки повне делегування повноважень щодо прийняття рішень зовнішньому або несудовому органу вважалося несумісним із правовою системою України. Відповідно, ГРД отримала консультативну, а не обов'язкову роль, що відображає баланс між контролем доброчесності та інституційною незалежністю. Ця правова норма залишається чинною дотепер, дозволяючи суддям, щодо яких є обґрунтовані сумніви в доброчесності, проходити кваліфікаційне оцінювання та залишатися на посаді.⁴⁸ Водночас із перезапуском роботи ВККС, динаміка скасування висновків ГРД може змінитися, а рівень їх врахування, ймовірно, варіюватися залежно від формування нової інституційної культури та практики. Подібні механізми також відрізняються в різних країнах залежно від особливостей їхніх правових систем та конституційного устрою.

Орган призначення: призначення членів РД державними органами є політизованим за своєю суттю, оскільки створює ризик впливу з боку влади на інституції, покликані забезпечувати неупередженість та прозорість. Навіть якщо формальні процедури обрання виглядають нейтральними, призначені державою члени РД можуть зазнавати політичного тиску, мати конфлікт

46. Zhernakov et al 2025.

47. Shandra 2021.

48. Sukhov 2024.

інтересів або демонструвати лояльність до органів влади, які їх призначили. Така динаміка підриває мету РД, а саме забезпечення незалежної оцінки доброчесності та запобігання неналежному впливу на призначення суддів та посадових осіб органів антикорупційної інфраструктури.

Політичні виклики

Антикорупційні реформи в Україні часто стикаються з політичним опором, що підриває прогрес країни в цій сфері. Такий опір часто виявляється у затягуванні голосування за ключові законопроекти,⁴⁹ включенні поправок у законодавство, спрямованих на послаблення реформ,⁵⁰ та призупинення повноважень АКО.⁵¹ РД не стали винятком з цього правила.

З самого початку створення РД політичні еліти намагалися впливати на процеси відбору та призначення керівництва АКО, прагнучи зберегти контроль для отримання політичних вигод або уникнення переслідування. На ранніх етапах це проявлялось у спробах делегувати до складу цих рад політично лояльних осіб, з метою контролю за процесом прийняття рішень. Одним із прикладів була спроба колишнього генерального прокурора призначити свого першого заступника до конкурсної комісії з відбору керівника САП.⁵² Втім, цю спробу вдалося зупинити завдяки поєднанню внутрішніх і зовнішніх чинників. Ззовні, ключову роль відіграв суспільний тиск, оскільки ОГС та журналісти-розслідувачі викрили цю спробу, привернувши увагу громадськості.⁵³ Крім того, міжнародні партнери, зокрема ЄС, публічно наголосили на необхідності забезпечення прозорого відбору та політичної підтримки доброчесності антикорупційних призначень.⁵⁴ Внутрішньо, спротиву сприяла структура самої комісії, зокрема участь у її складі представників громадянського суспільства, які виявили спробу політичного втручання в конкурс. Поєднання внутрішнього контролю в межах діяльності комісії та зовнішнього тиску зрештою призвело до призначення більш нейтральних членів до складу комісії.

Інший політичний виклик, пов'язаний з мандатом РД, стосується, зокрема, конкурсних комісій і їх повноважень рекомендувати або список кандидатів, або одного фіналіста для призначення. Конкурсна комісія з відбору Директора НАБУ має право рекомендувати трьох фіналістів, з яких Кабінет Міністрів

49. Українська Правда, 2018.

50. Transparency International Ukraine, 2021.

51. NACP, 2020.

52. LB.ua, 2015.

53. Європейська Правда, 2015.

54. European Union in Ukraine 2015.

України обирає одного для призначення директором НАБУ. На думку експертів громадянського суспільства, модель з трьома кандидатами була навмисно запроваджена політичним керівництвом держави, щоб створити простір для прихованих домовленостей і збільшити шанси на призначення лояльного кандидата.⁵⁵ Натомість Конкурсна комісія з відбору голови НАЗК може рекомендувати одного фіналіста для призначення. Ці правила залишаються незмінними для обох комісій з моменту їх запровадження.

Водночас, досвід конкурсних комісій САП свідчить про інший підхід. Під час першого конкурсного відбору САП у 2015 році, конкурсна комісія мала право рекомендувати генеральному прокурору декількох кандидатів на вибір. Однак це викликало занепокоєння щодо можливої політичної упередженості, зокрема, побоювання, що генеральний прокурор може призначити найслабшого кандидата з найкращих або обрати політично залежного кандидата, якщо він потрапить до списку фіналістів. У зв'язку з цим, внесення змін до цієї процедури було передбачене Розширеною програмою фінансової допомоги, підписаною між МВФ та Україною у 2015 році. В результаті, починаючи з 2016 року положення Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що Конкурсна комісія з обрання керівника САП може рекомендувати на розгляд генерального прокурора лише одного кандидата-фіналіста.⁵⁶ Останній конкурс на посаду керівника САП тривав майже два роки (серпень 2020 року – липень 2022 року) і відзначався значними затримками. Вони були спричинені сумнівними діями членів комісії, призначених за квотою Парламенту, які в певний момент відмовилися голосувати за кандидата, який набрав найбільшу кількість балів під час конкурсу. Пізніше, голова комісії також ускладнювала процес, неодноразово затягуючи процес прийняття рішення.⁵⁷

Опір з боку представників судової влади також створював значні виклики. Багато суддів, які перебували на посаді тривалий час, уникнули оцінки доброчесності, просто не з'явившись на неї.⁵⁸ За словами громадських експертів, у деяких випадках ВККС та ВРП могли свідомо підірвати участь громадськості в процесі кваліфікаційного оцінювання, тим самим сприяючи зниженню підзвітності.⁵⁹ У результаті судді з негативними висновками ГРД зберегли свої посади.⁶⁰ Це викликало серйозну проблему для діяльності ГРД, яка досі не була вирішена й потребуватиме застосування чинних правових

55. Shcherban 2023

56. IMF 2015.

57. Shandra 2021.

58. Фундація DEJURE, 2023.

59. DEJURE Foundation 2024a; Sukhov 2020.

60. DEJURE Foundation 2024b.

дисциплінарних механізмів щодо суддів, які уникають кваліфікаційного оцінювання, та посилення механізмів голосування, щоб унеможливити «легке» подолання висновків ГРД з боку ВККС.

З метою забезпечення неупередженості членів РД, ОГС, такі як Центр протидії корупції, Transparency International Ukraine, а також міжнародні партнери, серед яких Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)⁶¹ та МВФ,⁶² запропонували включити до складу РД міжнародних експертів з метою підвищення прозорості та неупередженості.⁶³ Хоча міжнародні експерти зараз складають половину складу РД, інша половина складається з членів, призначених державними органами, що вже призводило до навмисного перешкоджання роботі РД. Наприклад, під час нещодавнього обрання керівника САП, окрім відмови голосувати за кандидата з найвищим балом, мали місце й інші процедурні затримки. Попри наявність кворуму, голова конкурсної комісії відмовилась відкрити засідання, стверджуючи, що кворуму немає. Подальші затримки були спричинені процедурними перепонами, «вигаданими» головою комісії, зокрема непотрібною вимогою до кандидатів пройти спеціальну перевірку, яка згодом була визнана Генеральною прокуратурою необґрунтованою.⁶⁴ Ці проблеми були вирішені нещодавно прийнятим Законом щодо посилення самостійності Спеціальної антикорупційної прокуратури.

Оскарження рішень РД в судах також використовувалось як політичний інструмент для перешкоджання їх роботі. Компрометовані суди, такі як Окружний адміністративний суд Києва⁶⁵ який був ліквідований лише нещодавно),⁶⁶ неодноразово скасовували рішення та реформи. Крім того, нещодавнє подання 58 народних депутатів до Конституційного Суду України щодо оскарження норма законодавства про залучення іноземних експертів,⁶⁷ може розглядатися як приклад опору залученню міжнародних експертів до РД, що ставить під загрозу неупередженість та ефективність цих механізмів.

Виклики ресурсів і сталості

РД також стикаються з проблемами ресурсного забезпечення, що впливає на їхню сталість та ефективність. Однією з головних проблем є фінансування.

61. OECD 2018.

62. IMF, без дати.

63. Слюсар А., 2017.

64. Shandra 2021; Transparency International Ukraine 2021c.

65. Transparency International Ukraine 2019a.

66. Zhernakov and Barchuk 2022.

67. Укрінформ, 2024.

Національні експерти часто працюють на волонтерських засадах, отримуючи заробітну плату в інших установах, тоді як міжнародні експерти зазвичай фінансуються за рахунок донорських коштів.⁶⁸ Така нерівність може спричинити напруженість, знеохочувати національних експертів до участі та викликати занепокоєння щодо стійкості роботи Рад у разі припинення зовнішнього фінансування. Нещодавнє призупинення проєктів USAID також показало, що прогрес РД може опинитися під загрозою, якщо один з найбільших донорів припиняє роботу в країні – уряд мав терміново знайти інші ресурси для фінансування кількох РД у судовій системі.⁶⁹ Наказ про припинення роботи проєктів USAID також вплинув на здатність Сполучених Штатів призначати експертів до РД.

Іншим викликом є залучення кваліфікованих експертів, оскільки кількість фахівців, які мають необхідні технічні знання, регіональну експертизу та розуміння української правової системи, процедур оцінки доброчесності та антикорупційної політики, є обмеженою. Участь міжнародних експертів створює певне навантаження на міжнародні організації та донорів, які підтримують таку діяльність. Утім, можливість висування національних експертів у межах квоти міжнародних організацій може допомогти розв'язати проблему недостатнього розуміння контексту.⁷⁰ З огляду на те, що Україна вже декілька років впроваджує реформи, спрямовані на забезпечення доброчесності та перевірки добропорядності кандидатів, було сформовано пул як національних, так і міжнародних експертів з відповідним досвідом та кваліфікацією. У цьому контексті доцільно було б формалізувати «кадровий резерв» та залучати цих експертів за потреби, залежно від їхньої доступності.

Операційні виклики

На ефективність РД також впливають операційні виклики, такі як спроможність їх секретаріатів (співробітники яких наймаються донорами⁷¹ та працюють в офісах донорів), що надають важливу адміністративну та аналітичну підтримку.

Технологічні та логістичні проблеми ще більше обмежують ресурси. Безпечна цифрова інфраструктура є необхідною для роботи з досьє кандидатів та забезпечення конфіденційності, проте обмежені ресурси перешкоджають цим

68. Поляковська Т., 2021.

69. РБК Україна, 2025.

70. Zhernakov et al 2025.

71. Приклад оголошення про пошук експерта з комунікацій для сприяння процесу відбору на посаду директора Бюро економічної безпеки України: <https://euaci.eu/en/announcements/communication-expert-to-assist-the-selection-process-of-the-director-of-the-bureau-of-economic-security-of-ukraine/>

процесам. Також необхідні належні приміщення та засоби для проведення дистанційних та очних зустрічей, зокрема для міжнародних експертів, але вони часто відсутні. Логістичні проблеми, такі як дистанційний доступ до досьє (наприклад, між ВККС та ГРД), ще більше ускладнюють операційну діяльність.

Насамкінець, надзвичайно важливо визначити реалістичні терміни для перевірки та оцінки доброчесності. Забезпечити баланс між ефективністю та ретельністю є складним завданням, особливо в умовах великого обсягу справ, таких як кваліфікаційне оцінювання 1800 діючих або майбутніх суддів, яке триває,⁷² і цю цифру необхідно розуміти в ширшому контексті судової системи України. ВККС наразі має кілька паралельних напрямів роботи, зокрема проводить конкурси на посади суддів місцевих (першої інстанції) та апеляційних судів, конкурси на посади суддів ВАКС, а також процедуру кваліфікаційного оцінювання. Через обмежені інституційні можливості кваліфікаційне оцінювання проходить повільно. Наприклад, у березні 2025 року ВККС провела лише одну співбесіду в межах кваліфікаційного оцінювання, отримала висновки ГРД щодо 12 суддів та призначила морально-психологічне тестування для ще 41 кандидата. Усі ці дії є окремими етапами в межах ширшої процедури оцінювання, які не повинні інтерпретуватися як завершене оцінювання 54 суддів. Водночас станом на 2024 рік у місцевих та апеляційних судах залишалося 2 150 вакантних посад суддів.⁷³ Для подолання логістичних труднощів та забезпечення ефективного оцінювання необхідне належне планування та ресурсне забезпечення.

72. High Qualification Commission of Judges 2023.

73. Agency for Legislative Initiatives 2024.

Які уроки можна винести з досвіду України у створенні рад доброчесності?

Досвід України у створенні РД надає цінні висновки щодо викликів та можливостей впровадження судової та антикорупційної реформи в умовах перехідної демократії. Процес створення РД, який розвивається з 2015 року, дав низку уроків, які можуть сприяти покращенню їх подальшої діяльності в Україні, а також бути корисними для інших країн, які прагнуть посилити власні антикорупційні механізми та механізми забезпечення доброчесності в судовій системі.

Ради доброчесності як інструмент реформування упереджених інституцій

По-перше, РД можуть бути важливим інструментом для обрання/перевірки державних службовців, особливо тих, хто працюватиме у сфері боротьби з корупцією. Країнам з упередженими правоохоронними або судовими органами варто звернути увагу на цей інструмент, оскільки він може допомогти відібрати серед чинних правоохоронців та суддів чесних людей, готових змінювати систему. Запорукою успіху таких РД буде їхня незалежність. Окрім подолання наявної упередженості в правоохоронних органах чи судовій системі, РД можуть також виконувати превентивну функцію, гарантуючи, що особи, призначені на ключові посади, з самого початку дотримуватимуться стандартів доброчесності.

Громадянське суспільство як рушійна сила реформ

Громадянське суспільство відіграє вирішальну роль у процесах оцінки доброчесності через участь у РД. Окрім безпосередньої участі в цих радах, ОГС сприяють контролю за процесом перевірки, відстоюють прозорість та формують законодавчі рамки для зміцнення незалежності та ефективності відповідних інституцій.

Це приводить до наступного висновку: громадянське суспільство може стати потужним рушієм створення РД за підтримки міжнародних партнерів – так

званий «ефект сендвіча», коли громадянське суспільство тисне з одного боку, а міжнародні партнери – з іншого, і український уряд, опинившись між ними, змушений впроваджувати реформи.⁷⁴ Досвід взаємодії громадянського суспільства та урядом України показує, що останній не завжди готовий до компромісів щодо реформ зсередини.

Міжнародна участь: хто висуває, і кого призначають?

Під час обговорення міжнародної участі в оцінці доброчесності, процесах відбору, скринінгу та перевірки, слід зосередити увагу не лише на самих міжнародних експертах, а насамперед на органах, відповідальних за їх висування або призначення (незалежно від того, чи є це міжнародні організації, чи національні державні органи). Ключове питання полягає не в тому, хто саме призначається, а в тому, хто здійснює ці призначення (номінацію) і як це впливає на загальну доброчесність та неупередженість процесу. Це може допомогти забезпечити незалежність РД. Досвід України свідчить про наміри певних політичних кіл взяти під контроль спеціалізовані АКО, щоб захистити себе від кримінального переслідування та використовувати ці органи як інструмент політичних репресій проти опонентів. Головним критерієм для забезпечення неупередженості є не лише національність експертів, а й нейтральність органу, що їх призначає. Міжнародні експерти, обрані урядом України, можуть бути такими ж упередженими, як і національні експерти, і їх можуть використовувати або маніпулювати ними з тими ж політичними мотивами через відсутність конкретних правил щодо оцінки доброчесності, перевірки, скринінгу та відбору.⁷⁵ Призначення членів до складу РД через міжнародні організації сприяє збереженню їхньої неупередженості та зміцненню довіри до процесу. Багато з цих організацій мають у своєму розпорядженні значний перелік національних та міжнародних експертів, відбираючи їх не за національною ознакою, а за кваліфікацією, етичними стандартами та професійною незалежністю.

Як і слід було очікувати, залучення міжнародних організацій або експертів не є панацеєю для розв'язання всіх проблем, які можуть виникнути в антикорупційному секторі в країні. Втім, вони можуть стати хорошим

74. Voswinkel and Halushka 2023.

75. У 2017 році була спроба призначити «маловідомого іноземного консультанта з питань безпеки з сумнівною репутацією на посаду аудитора НАБУ». Детальніше про цю справу можна дізнатися тут: <https://ti-ukraine.org/en/news/activists-have-staged-a-parade-of-fake-auditor-candidates-for-nabu/> (Transparency International Ukraine 2017).

початком і міцним фундаментом для подальших реформ. Крім того, їхня присутність забезпечує необхідний запобіжник у періоди політичного втручання та інституційної вразливості. Участь міжнародних організацій у РД є необхідною доти, доки зберігається ризик політичного втручання та інституційні процеси не є повністю незалежними. Роль міжнародних експертів допомагає забезпечити неупередженість та прозорість механізмів відбору. В Україні їх залучення має тривати до того часу, поки країна не інституціоналізує чіткі, самодостатні процедури, які унеможливають неправомірний політичний вплив та гарантують доброчесність призначень без зовнішнього контролю.

Для залучення експертів слід розглянути можливість створення структурованого, попередньо перевіреного пулу експертів, зокрема тих, кого можуть висувати міжнародні організації. Такий перелік не буде списком остаточних призначенців, а радше пулом кваліфікованих фахівців, які відповідають базовим критеріям доброчесності, досвіду та розуміння контексту і кандидатури яких можуть бути висунуті під час відповідних процедур відбору. Такий механізм міг би допомогти уникнути затримок у формуванні конкурсних комісій/РД і забезпечити певну спадковість інституційної пам'яті, навіть у разі зміни переліку організацій, відповідальних за висування.

Важливо зазначити, що склад організацій, які висувають кандидатів, змінюється залежно від конкретної процедури та з часом – відповідно до чинних юридичних формулювань і домовленостей з донорами. Деякі міжнародні організації можуть мати право висувати експертів в рамках одного правового контексту, але не в рамках іншого, а навіть якщо вони і мають таке право, вони можуть відмовитися від участі через потенційний конфлікт інтересів або внутрішні політики. Хоча ці фактори обмежують універсальність спільного реєстру, створення такого інструменту під координацією консорціуму або надійного нейтрального суб'єкта все ж може забезпечити більш сталу основу для залучення експертів, зберігаючи при цьому незалежність та авторитет РД. Звісно, це потребуватиме додаткової координації та ресурсів, однак дозволить сформувати більш стійку систему відбору кваліфікованих фахівців із одночасним збереженням незалежності РД.

Забезпечення операційних спроможностей Рад доброчесності

РД (та їх секретаріатам) мають бути забезпечені всіма необхідними ресурсами для їх ефективної роботи, включно з належними приміщеннями та доступом до відповідних баз даних. Реформаторам варто подумати над забезпеченням членів РД доступу до баз даних декларацій, відомостей про активи та реєстрів державного майна (за наявності). Такий доступ сприятиме не тільки

безпосередньому перегляду інформації членами РД, але й дозволить їм перевіряти дані, отримані від зовнішніх суб'єктів, забезпечуючи точність і надійність процесу оцінювання.

Запровадження правових гарантій

Крім того, надзвичайно важливо передбачити та усунути потенційні шляхи втручання у діяльність РД. Під час закріплення таких рад у законодавстві слід приділити особливу увагу визначенню їхнього правового статусу. Одним із ключових питань є те, чи можуть їхні рішення оскаржуватися в суді. Чітке визначення та обмеження підстав для процесуальних оскаржень може суттєво скоротити затримки, пов'язані з судовим оскарженням рішень РД. Включення цих гарантій до нормативних актів дозволить реформаторам забезпечити безперебійну роботу РД і їхню здатність ефективно виконувати свої повноваження.

Дизайн має значення: ключові структурні елементи, що визначають ефективність Рад доброчесності

Окрім ролі громадянського суспільства та міжнародних організацій/експертів, на загальну ефективність/успішність РД також впливають їх склад, мандат та повноваження, а також повноваження органів, що призначають членів РД. Аналіз цих елементів дає уявлення про те, як РД функціонують на практиці та де саме є потреба в удосконаленні. Ці три складові можуть функціонувати як взаємопов'язані елементи однієї конструкції – зміна одного з них може або посилити, або послабити систему в цілому. Тому для забезпечення ефективної діяльності РД необхідно знайти правильний баланс, який відповідає конкретному контексту та умовам.

В Україні ефективна модель включала участь міжнародних або незалежних національних експертів, висунутих міжнародними організаціями та донорами, які мали вирішальний голос або право вето щодо рішень, прийнятих членами, призначеними за квотою національних органів влади, а також чіткі процедурні гарантії для забезпечення безперервності та послідовності. На основі цього досвіду можна виокремити кілька ключових характеристик, які можуть підвищити ефективність подібних механізмів у інших демократичних країнах, які перебувають в процесі реформ:

- 1. Склад і орган призначення:** включення до складу РД національних і міжнародних експертів, кандидатури яких висунуті авторитетними міжнародними організаціями або донорами, може підвищити їх незалежність

та неупередженість. Спосіб призначення членів РД відіграє вирішальну роль у захисті РД від внутрішнього політичного тиску.

2. Чітко визначений мандат: законодавство має чітко визначати повноваження РД, процедури та процес затвердження або відхилення кандидатур, які беруть участь у конкурсі/перевірці. Юридична визначеність допомагає уникнути спорів щодо юрисдикції та забезпечує передбачуваність роботи ради.

3. Механізм прийняття рішень: надання національним або міжнародним експертам, висунутим міжнародними організаціями або донорами, вирішального голосу або права вето довело свою ефективність у забезпеченні неупередженості під час оцінки доброчесності, процедур відбору, скринінгу та перевірки. Такі повноваження гарантують, що кандидати, які не відповідають встановленим критеріям і стандартам, не можуть бути призначені виключно завдяки політичному впливу представників національних органів.

У підсумку, успіх РД залежить не тільки від їхнього первинного створення, але й від постійних зусиль, спрямованих на забезпечення їхньої незалежності, інклюзивності та операційної ефективності, що зробить їх ключовим елементом довгострокових судових та антикорупційних реформ в перехідних демократіях, таких як Україна.

Рекомендації українським реформаторам:

- Інституціоналізувати незалежність РД шляхом запровадження надійних правових гарантій, визначення їхнього правового статусу та обмеження процедурних підстав для оскарження їхніх рішень у суді.
- Створити РД з ефективним складом, мандатами та повноваженнями, що сприяють неупередженості та стійкості до політичного втручання.
- Використовувати законодавчі механізми для надання права вето або вирішального голосу експертам, номінованими міжнародними організаціями, аби забезпечити РД від внутрішніх політичних маніпуляцій.
- Забезпечити належну операційну спроможність РД, надавши їм необхідні ресурси, зокрема доступ до баз даних декларацій та майна, безпечні приміщення та окрему підтримку секретаріату.
- У публічному дискурсі позиціонувати РД як механізм відбору найкращих кандидатів.

Рекомендації міжнародним реформаторам:

- Слід розглянути РД як інструмент реформування упереджених або політично скомпрометованих інституцій, а також нових АКО в перехідних або поставторитарних умовах.
- При адаптації моделі РД до місцевого контексту, необхідно забезпечити юридичну визначеність щодо їх повноважень, процедур і порядку прийняття рішень.
- Під час розробки механізмів, подібних до РД, слід надавати пріоритет нейтральності та незалежності органів, що здійснюють призначають експертів (а не лише їхньому громадянству).
- У випадку залучення як національних, так і міжнародних експертів, висунутих міжнародними організаціями, їм необхідно надавати спеціальні повноваження (наприклад, право вето) для забезпечення неупередженості у процесах відбору та перевірки.
- Заздалегідь сформууйте реєстри або пули кваліфікованих експертів, щоб уникнути затримок та забезпечити інституційну спадковість.
- РД варто використовувати не лише як коригувальні механізми, а і як превентивні інструменти що гарантують відповідність кандидатів на посади стандартам доброчесності з самого початку.

Список джерел

Agency for Legislative Initiatives. 2024. [Judicial power. What is inhibiting the reform of local courts and courts of appeal?](#)

Blokker, P. 2021. [The democracy and rule of law crises in the European Union and its Member States.](#)

Censor.Net. 2024. [10-year lustration process has been completed in Ukraine: Yanukovych-era officials can be freely appointed to positions.](#)

DEJURE Foundation. 2024a. [Second Panel of the HQCJ to conduct qualification assessments for four judges without Public Integrity Council involvement.](#)

DEJURE Foundation. 2024b. [Ten months of the qualification assessment: 43 judges of low integrity retained their positions, and 27 were recommended for dismissal.](#)

Engler, S. 2020. [‘Fighting corruption’ or ‘fighting the corrupt elite’? Politicizing corruption within and beyond the populist divide.](#) Democratization, 27(4): 643–661.

European Commission. 2023. [Commission pays further €1.5 billion in assistance to Ukraine.](#)

European Union on Ukraine. 2015. [Head of the EU delegation to Ukraine Jan Tombinski on appointment of the selection committee for the anti-corruption prosecution office.](#) Facebook.

Floreskul, S., and Loseva, V. 2024. [Corporate Law of Ukraine: Basics and Features.](#) Avitar.

Gloppen, S. 2013. Chapter 5: Courts, corruption and judicial independence. Corruption, Grabbing and Development: Real World Challenges. Cheltenham and Northampton (MA), Edward Elgar Publishing.

Gunjic, I., Biletskyi, A., and Hlomb, M. Forthcoming. Justice reform by spill-over: The story behind the rise of integrity vetting by civil society actors and international experts in Ukraine.

High Qualification Commission of Judges. 2023. [The Commission resumes the qualification evaluation of judges.](#)

IMF (International Monetary Fund). n.d. [Attachment 1. Ukraine: Memorandum of Economic and Financial Policies.](#)

IMF (International Monetary Fund). 2015. [Ukraine: Letter of intent, memorandum of economic and financial policies, and technical memorandum of understanding.](#)

Kaleniuk, D. 2019. Daria Kaleniuk on the anti-corruption reframes in Ukraine. Interview by Matthew Stephenson. KickBack: Global Anticorruption Podcast, 6 August.

Kuz, I. Y., and Stephenson, M. C. 2020. [Ukraine’s high anti-corruption court. Innovation for impartial justice.](#) U4 Brief 2020:3.

Lough, J., and Rusu, I. 2021. [Why is progress towards the rule of law so challenging? The cases of Ukraine and Moldova.](#) Bertelsmann Stiftung.

Makarenko, O. 2018. [Civil society growing tired: public watchdog withdraws from Ukraine's 'faked' judicial reform](#). EUROMAIDAN Press.

Murray, C., and van Zyl Smit, J. 2024. [Global standards on judicial independence and removal: Grappling with vetting and fresh appointment](#). Comparative Constitutional Studies, 2(2), 315–336.

NACP (National Agency on Corruption Prevention). 2020. [Due to the CCU's decision, the NACP has to suspend the inspections of prevention of corruption in five Ukrainian state institutions](#).

Nekoliak, A. 2020. [Ukraine's presidents and the judiciary: An uneasy relationship](#). Verfassungsblog.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2013. [Specialised anti-corruption institutions: Review of models](#): Second edition, OECD Publishing.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2018. [Istanbul anti-corruption action plan fourth round monitoring: Progress update for Ukraine, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention](#). OECD Publishing.

Schedler, A. 1998. [What is democratic consolidation?](#) Journal of Democracy 9(2): 91–107.

Schütte, S. 2015. [The fish's head: Appointment and removal procedures for anti-corruption agency leadership](#). U4 Issue.

Schütte, S. 2023. [Specialised anti-corruption institutions: Measuring their performance and managing our expectations](#). U4 Blog Post.

Shandra, A. 2021. [Anti-corruption prosecutor chief selection committee fails to approve clear winner; activists point fingers at president](#). Euromaidan Press.

Shcherban, O. 2023. [New NABU director: Has Bankova really 'hacked' the competition and how the bureau will continue to work?](#) ANTAC.

Stephenson, M. and Schütte, S. 2022. [Specialised anti-corruption courts – A comparative mapping. 2022 update](#). U4 Anti-Corruption Resource Centre. U4 Issue 2022:14.

Sukhov, O. 2020. [Vovk tapes reveal corruption as lifeblood of Ukrainian law enforcement](#).

Sukhov, O. 2024. [Ukraine's judicial reform relaunch shows mixed results so far](#).

Transparency International Ukraine. 2017. [Activists have staged a parade of fake auditor candidates for NABU](#).

Transparency International Ukraine. 2019a. [Brief summary on issues with Kyiv Administrative Court](#).

Transparency International Ukraine. 2019b. [Chaos and prospects of judicial governance](#).

Transparency International Ukraine. 2021a. [ARMA competition. What's going on?](#)

Transparency International Ukraine. 2021b. [The committee reviewed all 504 amendments to the Anti-Corruption Strategy](#).

Transparency International Ukraine. 2021c. [New year and still no SAPO head](#).

Transparency International Ukraine. 2022. [How can the appeal disrupt SAPO competition?](#)

U4 Anti-Corruption Resource Centre. n.d.a. [Case of judicial reform in Ukraine](#).

Vaughn, D. and Nikolaieva, O. 2021. [Launching an effective anti-corruption court: Lessons from Ukraine](#). U4 Anti-Corruption Resource Centre. U4 Practice Insight 2021:1.

Voswinkel, J., and Halushka, O. 2023. [Ukraine's reconstruction: 'Continue to apply the sandwich effect!'](#)

World Bank. n.d. [Anti-corruption agencies. Can anti-corruption agencies be successful in combating corruption?](#)

Zabyelina, Y. 2017. [Lustration beyond decommunization: Responding to the crimes of the powerful in post-Euromaidan Ukraine](#). State Crime Journal 6(1): 55–78.

Zhernakov, M., and Barchuk, N. 2022. [Liquidation of DACK](#). KyivPost.

Zhernakov, M., Hasymova, K., and Barchuk, N. 2025. [Judicial selection with the involvement of international experts](#). DEJURE Foundation.

LB.ua, 2015. [Від Шокіна вимагають звільнити Севрука з комісії з відбору антикорупційного прокурора](#).

Буртник Х., 2021. [Як відмити недоброчесність?](#) Фундація DEJURE.

Верховний Суд, 2019. Ухвала від 25 лютого 2019 року у справі №9901/83/19.

Главком, 2021. [Повстання люстрованих. Як колишні прокурори помстилися державі](#).

Громадська рада доброчесності, 2019. [Громадська рада не є суб'єктом владних повноважень – Верховний Суд](#).

Дія, 2025. [Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», набір даних](#).

Європейська Правда. 2015. [Антикорупційного прокурора, що є умовою ПДВЛ, призначать на фіктивному конкурсі – експерт](#).

Європейська Правда, 2019. [Посол ЄС: потрібен перезапуск НАЗК](#).

Ковалко, Н., 2016. [Громадська рада доброчесності як інструмент впливу суспільства на судову систему](#). Юридична газета

Котельва К., 2023. [Люстрація в Україні: ЄСПЛ побачив порушення прав людини](#).

Островська, О., 2019. [Що з люстрацією та чим вона закінчилась](#). LB.ua.

Офіс Президента України, 1998. [Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки. Указ Президента України 367/98, 24 квітня, 1998](#).

Поляковська, Т., 2021. [Рада ухвалила закон, який запускає судову реформу: документ регулює формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів](#). УНІАН.

РБК-Україна, 2025. [Уряд України веде переговори з ЄС щодо фінансування заморожених проєктів USAID](#).

Реанімаційний пакет реформ, 2015. [Дорожня карта реформ для Верховної ради VIII скликання](#).

Слюсар, А., 2017. [Антикорупційний суд в Україні: передумови утворення та гарантії ефективності](#). Transparency International Україна.

Смалюк, Р., 2024. [Доброчесність у системі правосуддя: на шляху до єдиних та чітких індикаторів](#). Центр політико-правових реформ.

Судова влада, 2014. [Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2014 році.](#)

Судова влада, 2015. [Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2015 році.](#)

Українська Правда, 2015. [Підлеглий Шокіна оскаржує конкурс на антикорупційного прокурора.](#)

Українська Правда, 2018. [Рада провалила скасування «правок Лозового».](#)

Укрінформ, 2024. [Народні депутати просять КСУ оцінити конституційність залучення міжнародних експертів до конкурсних комісій.](#)

Фундація DEJURE, 2023. [Судді знову зривають кваліфіоцінювання. Тепер вони відмовляються проходити оцінку повним складом ВККС.](#)

Центр громадянських свобод, 2017. [Громадська рада доброчесності негативно оцінила завершальний етап конкурсу до Верховного Суду.](#)

Шибя І., 2018. [Як 20 людей будуть оцінювати доброчесність українських суддів.](#)

Про автора

Andrii Biletskyi

Андрій Білецький – експерт з питань запобігання та протидії корупції, з досвідом проведення антикорупційних досліджень, розробки антикорупційного законодавства та викладання у сфері запобігання та протидії корупції. Андрій – адміністративний директор Міждисциплінарного науково-освітнього центру протидії корупції в Україні (ACREC) Національного університету «Києво-Могилянська академія» та викладач кафедри політології університету. Він має ступінь кандидата юридичних наук за спеціальністю «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Подяки

Автор висловлює щиру подяку Івану Гунічу та Марті Гломб, з якими було розроблено концепцію Рад доброчесності. Їхні міркування та співпраця були надзвичайно важливими для формування ідей, викладених у цьому випуску U4. Автор також вдячний Цюрихському університету за надану можливість дослідити міжнародні підходи до оцінки доброчесності, що значно збагатило дослідження, на якому базується цей випуск U4. Наостанок, U4 та автор також висловлюють подяку Яну ван Зіл Сміту та іншому рецензенту за детальні та конструктивні коментарі до проекту цього дослідження.

Ключові слова

перевірка – доброчесність – призначення
– добір кадрів – Україна – Східна Європа
– Європа

How to cite

Biletskyi, A. 2025. **Ради доброчесності в Україні: досвід і висновки**. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2025:4)

Publication

First published 20 June 2025

Застереження

Усі погляди авторів, висловлені в цьому тексті, не обов'язково відображають погляди партнерів U4.

Фото на обкладинці

Shutterstock.com/Mariya_Bu – license: copyrighted
<https://www.shutterstock.com/image-photo/ukraine-donbass-0416-editorial-illustrative-set-2631237231>

Організація Creative commons

Ця праця ліцензована згідно з Міжнародною ліцензією Creative Commons «Із зазначенням авторства – некомерційна – без похідних» 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)



Партнери

Німецьке товариство з міжнародного співробітництва – GIZ (German Corporation for International Cooperation – GIZ)

Німецьке федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку – BMZ (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development – BMZ)

Міністерство закордонних справ Канади (Global Affairs Canada)

Міністерство закордонних справ Фінляндії (Ministry for Foreign Affairs of Finland)

Міністерство закордонних справ Данії (Ministry of Foreign Affairs of Denmark / Danish International Development Assistance – Danida)

Норвезьке агентство з розвитку та співробітництва – Norad (Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad)

Шведське агентство з міжнародного розвитку – Sida (Swedish International Development Cooperation Agency – Sida)

Швейцарське бюро співробітництва – SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC)

UK Aid – Міністерство Великобританії з міжнародного розвитку (UK Aid – Foreign, Commonwealth & Development Office)

U4 – це команда радників з питань протидії корупції, які шляхом поширення результатів досліджень та даних допомагають діячам у сфері міжнародного розвитку досягати сталих результатів. Їхня робота передбачає діалог, публікації, онлайн-тренінги, майстер-класи, службу підтримки та інновації. U4 – це постійний центр при Інституті імені Крістіана Міхельсена (CMI) у Норвегії. CMI – це неприбутковий мультидисциплінарний дослідницький інститут, де працюють соціологи, які спеціалізуються на дослідженні питань розвитку.

U4 ANTI-CORRUPTION
RESOURCE CENTRE