



РАДА СУДДІВ УКРАЇНИ

01601, м. Київ, вул. Липська, 18/5, тел.: (044) 277-76-29, факс: (044) 277-76-30

"23" жовтня 2021 року № 9рс- 757/21-вих
на № 31-02/68549-21 від 14.09.2021

Національне агентство з питань запобігання корупції

У Раді суддів України розглянуто лист голови Національного агентства з питань запобігання корупції Новікова О. Ф. від 14.09.2021 № 31-02/68549-21 про можливість надання Радою суддів України роз'яснень щодо застосування законодавства України про конфлікт інтересів та необхідність приведення у відповідність до вимог статей 6, 19 Конституції України, статей 11, 28 Закону України "Про запобігання корупції" Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів у діяльності суддів та представників судової системи та його врегулювання, затвердженого рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року № 2.

У зв'язку із цим повідомляємо.

1. Національне агентство з питань запобігання корупції (далі — Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (частина 1 статті 4 Закону України "Про запобігання корупції"). Як передбачено у пункті 15 частини 1 статті 11 Закону України "Про запобігання корупції", одним із повноважень Національного агентства є надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

2. Як зазначено у статті 2 Закону України "Про запобігання корупції", відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами.

Таким чином, відносини у сфері запобігання корупції можуть регулюватися іншими нормативними актами, а не лише Законом України "Про запобігання корупції".

Основними нормативно-правовими актами з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності судді та інших представників судової системи виступають: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-

VII "Про запобігання корупції", Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII "Про судоустрій і статус суддів".

Окрім того, питання, які стосуються запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності судді та інших представників судової системи (суб'єкту конфлікту інтересів), регулюються Порядком здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів, затвердженого рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року № 2 (далі – Порядок), у рішеннях Ради суддів України від 12 травня 2016 року № 36 "Щодо роз'яснення про наявність чи відсутність конфлікту інтересів у діяльності суддів", від 4 листопада 2016 року № 75 "Про роз'яснення щодо наявності конфлікту інтересів", від 4 жовтня 2016 року № 77 "Щодо наявності конфлікту інтересів у проведенні таємного голосування в суді", від 7 грудня 2017 року № 75 "Про роз'яснення щодо повноважень Ради суддів України, як єдиного компетентного органу, до якого звертаються судді у випадку конфлікту інтересів", від 5 липня 2019 року № 40 "Про роз'яснення деяких питань щодо конфлікту інтересів".

Під час вирішення питань про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності судді здійснюється на основі Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджених рішенням Національного агентства 29 липня 2017 року № 839.

3. Ураховуючи положення законодавства України у сфері запобігання корупції, конфлікт інтересів у діяльності судді може бути процесуальним та позапроцесуальним.

Основним нормативно-правовим актом з питань врегулювання позапроцесуального конфлікту інтересів є Закон України "Про запобігання корупції". Положення цього закону поширюються, зокрема, на суддів, суддів Конституційного Суду України, Голову, заступника Голови, членів, інспекторів Вищої Ради Правосуддя, посадових осіб секретаріату Вищої ради правосуддя, Голову, заступника Голови, члени, інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, посадових осіб секретаріату цієї Комісії, посадових осіб Державної судової адміністрації України (підпункт "г" пункту 1 частини 1 статті 3 Закону України "Про запобігання корупції").

Вказаний Закон містить як загальні, так і спеціальні норми щодо процедури врегулювання позапроцесуального конфлікту інтересів.

Загальна норма вміщена, зокрема, у статті 28 Закону України "Про запобігання корупції". Відповідно до цієї норми, однією зі складових доброчесності є дотримання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обов'язків вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів, не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Так, згідно з частиною першою статті 28 Закону України "Про запобігання корупції", особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначені у пунктах 1, 2 частини 1 статті 3 цього Закону, зобов'язані повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування осіб на посадах, які не передбачають наявності безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший

визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно. Обов'язки щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, визначені у частині першій статті 28 Закону України "Про запобігання корупції" є загальними, оскільки поширюються на всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Водночас у Законі України "Про запобігання корупції" визначено і спеціальну норму, яка закріплює випадки врегулювання позапроцесуального конфлікту інтересів у діяльності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, спеціальна процедура передбачена стосовно суддів або інших представників судової системи. Правила врегулювання конфлікту інтересів у такому випадку визначаються законами, які регулюють статус суддів та засади організації діяльності судів (частина 1 статті 35-1 Закону України "Про запобігання корупції"). Таким нормативно-правовим актом для суддів та інших представників судової системи є Закон України "Про судоустрій і статус суддів".

Таким чином, норма, вміщена у частині 1 статті 35-1 Закону України "Про запобігання корупції", є спеціальною, оскільки встановлює спеціальну процедуру врегулювання позапроцесуального конфлікту інтересів, у тому числі у діяльності суддів. Відповідно до загального принципу права: "*Lex specialis derogat generali*" ("спеціальний закон відміняє загальний закон"), врегулювання позапроцесуального конфлікту інтересів у діяльності суддів здійснюється за спеціальними правилами, визначеними Законом України "Про судоустрій і статус суддів". При цьому загальна процедура врегулювання позапроцесуального конфлікту інтересів не застосовується.

4. Відповідно до пункту 6-1 частини 1 статті 11 Закону України "Про запобігання корупції" здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, належить до повноважень Національного агентства.

Водночас, як зазначено у пункті 6 частини 8 статті 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, Голови чи членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України чи його заступників; приймає рішення про врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб (у разі якщо такий конфлікт не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом), здійснює Рада суддів України.

Відповідно до частини 10 статті 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", у разі виникнення у судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом), Голови чи члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України, його заступника реального чи

потенційного конфлікту інтересів вони зобов'язані не пізніше наступного робочого дня з моменту виникнення такого конфлікту інтересів у письмовій формі повідомити про це Раду суддів України.

Як передбачено у рішенні Ради суддів України від 7 грудня 2017 року № 75 "Про роз'яснення щодо повноважень Ради суддів України, як єдиного компетентного органу, до якого звертаються судді у випадку конфлікту інтересів", власне Рада суддів України є єдиним компетентним органом з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, до якого у відповідних випадках можуть звертатися судді.

Таким чином, вказані вище норми Законів України "Про запобігання корупції" та "Про судоустрій і статус суддів" співвідносяться як загальна та спеціальна відповідно. Як вказувалося вище, застосовуватися повинна спеціальна норма. У випадку виникнення позапроцесуального конфлікту інтересів (потенційного або реального) судді або інші представники судової системи (визначені законом) повинні повідомити Раду суддів України, яка є єдиним компетентним органом з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів та представників судової системи. Відповідне повідомлення Національного агентства не є обов'язковим.

5. Як зазначено у пункті 5 частини 1 статті 1 Порядку, суб'єкт конфлікту інтересів зобов'язаний у разі існування сумнівів щодо наявності у його діяльності конфлікту інтересів та/або щодо необхідних заходів врегулювання – звертатися за роз'ясненнями до Ради суддів України. При цьому одним із способів здійснення контролю за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів Радою суддів України є роз'яснення суб'єктам конфлікту інтересів стосовно змісту нормативно-правових актів щодо конфлікту інтересів з метою підвищення їх здатності до самостійного виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (пункт 2 частини 2 статті 5 Порядку). При цьому з метою підвищення здатності суб'єктів конфлікту інтересів до самостійного виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів Рада суддів України, інші уповноважені нею суб'єкти надають роз'яснення, рекомендації та консультативні висновки індивідуального характеру за заявами та повідомленнями суб'єктів конфлікту інтересів щодо наявності у їх діяльності реального або потенціального конфлікту інтересів, а також щодо заходів їх запобігання або врегулювання (пункт 2 частини 1 статті 7 Порядку).

Як передбачено у пункті 3 частини 1 статті 20 Порядку, за результатами розгляду звернень, повідомлень, заяв та іншої інформації щодо конфлікту інтересів, Рада суддів України приймає рішення про врегулювання або запобігання конфлікту інтересів – за наявності конфлікту інтересів (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегулюється в порядку, визначеному процесуальним законом).

Враховуючи, що роз'яснення індивідуального характеру, надані Радою суддів України, мають універсальний характер та можуть бути використані суддями в аналогічних ситуаціях, є всі підстави для поширення їх серед судової спільноти з метою запобігання та оперативного врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів.

При цьому в усіх випадках надання роз'яснень індивідуального характеру за заявами та повідомленнями суб'єктів конфлікту інтересів щодо наявності у їх діяльності реального або потенційного конфлікту інтересів, а також щодо заходів їх запобігання або врегулювання, Рада суддів України керується виключно відповідними положеннями Закону України "Про запобігання корупції".

6. На відміну від позапроцесуального конфлікту інтересів врегулювання процесуального конфлікту інтересів здійснюється суддями у процесуальний спосіб, визначений чинним законодавством.

Якщо має місце процесуальний конфлікт інтересів, то про його виникнення суддя не зобов'язаний повідомляти Раду суддів України (частина десята статті 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів"). Проте у разі звернення судді до Ради суддів України з повідомленням про наявність процесуального конфлікту інтересів, Рада вказує на наявність такого конфлікту та рекомендує судді врегулювати його у процесуальний спосіб.

При цьому суддя не повинен зловживати правом на самовідвід. Суддя заявляє самовідвід від участі в розгляді справи лише у разі неможливості ухвалення ним об'єктивного рішення у справі.

7. У Вашому листі йдеться про те, що Рада суддів України своїм рішенням привласнила повноваження законодавчої влади, не надані їй Конституцією та законами України, чим порушила статті 6, 19 Конституції України.

Звертаємо увагу, що рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року № 2, яким було затверджено Порядок, у жодному разі не привласнюються повноважень законодавчої влади. Відповідно до статті 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією.

Як зазначалося вище, Радою суддів України на виконання вимог Законів України "Про запобігання корупції" та "Про судоустрій і статус суддів" було затверджено Порядок у межах повноважень та функцій, визначених законодавством України (пункт 6 частини 8 статті 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів").

Вказаний Порядок визначає основні способи та форми здійснення контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів та інших представників судової системи, зміст та порядок застосування превентивних механізмів щодо виникнення конфлікту інтересів, а також основні заходи з врегулювання конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб (у разі, якщо такий конфлікт не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом), правила та способи усунення наслідків порушень законодавства про конфлікт інтересів.

Таким чином, Рада суддів України не привласнювала повноважень законодавчої влади (Верховної Ради України), оскільки затвердила Порядок відповідно до наданих повноважень, визначених Законом України "Про судоустрій і статус суддів" та на підставі Закону України "Про запобігання корупції". Окрім того, Порядок не є законом, постановою чи іншим актом, що можуть прийматися Верховною Радою України.

8. У Вашому повідомленні, що розміщене на офіційному вебсайті Національного агентства 23 вересня 2021 року, йдеться про те, що Рада суддів України має врегульовувати конфлікт інтересів у діяльності суддів чи інших представників судової системи у тому випадку, коли необхідність такого врегулювання виявлена Національним агентством у результаті надання роз'яснень вказаним особам.

У статті 11 Закону України "Про запобігання корупції" передбачаються повноваження Національного агентства, серед яких відсутнє повноваження звертатися до Ради суддів України з вимогою врегулювати конфлікт інтересів, який було виявлено під час надання роз'яснень суддям чи іншим представникам судової системи.

Більше того, як впливає з частини 6 статті 12 Закону України "Про запобігання корупції", Національне агентство у випадку виявлення порушення вимог цього Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Припис не вноситься у разі виявлення порушення вимог цього Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності судді, судді Конституційного Суду України. Про виявлення таких порушень Національне агентство інформує відповідно Вищу раду правосуддя або Конституційний Суд України. Вища рада правосуддя, Конституційний Суд України відповідно до наданих законом повноважень вирішують питання про притягнення судді, судді Конституційного Суду України до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Отже, Національне агентство не уповноважене звертатися до Ради суддів України з вимогою про врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів та інших представників судової системи, який було виявлено під час надання роз'яснень суддям чи іншим представникам судової системи. Вказані звернення можуть бути розцінені як перевищення Національним агентством наданих законом повноважень.

9. Також у своєму офіційному повідомленні, про яке згадувалося вище, Ви голосливо зазначаєте, що через роз'яснення Ради суддів України судді фактично не можуть бути притягнуті до відповідальності за конфлікт інтересів. Проте не наводите жодного випадку, коли б суддя чи інший представник судової системи уникнув встановленої законом відповідальності за порушення вимог Закону України "Про запобігання корупції" щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Більше того, Ви зазначаєте, що на сьогодні роз'яснення Ради суддів України фактично рятує суддів від покарання за конфлікт інтересів. Таке твердження не відповідає антикорупційному законодавству України. Так, згідно зі статтею 1 Закону України "Про запобігання корупції" конфлікт інтересів може бути потенційним та реальним. За сам конфлікт інтересів, про який йдеться у Вашому повідомленні, юридична відповідальність не передбачена. Так, адміністративна відповідальність за статтею 172-7 Кодексу

України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачена не за конфлікт інтересів, а за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (частина 1), а також за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (частина 2). Кримінальна відповідальність за такі дії не передбачена, а тому покарання у будь-якому разі за вказані порушення антикорупційного законодавства України застосовуватися не можуть.

Далі Ви стверджуєте, що Національне агентство фіксує порушення судді, складає протокол та направляє його до суду; суд починає розгляд справи; в рамках розгляду справи обвинувачений суддя надає роз'яснення Ради суддів України про те, що конфлікту інтересів немає; на підставі роз'яснення Ради суддів України суд визнає звинуваченого невинним.

Насамперед, звертаємо Вашу увагу на те, що даному контексті більш правильно вживати термін "невинуватий". У той же час провадження у справах про адміністративні правопорушення не є кримінальним обвинуваченням, а тому некоректно у цьому випадку говорити про обвинуваченого (звинуваченого) суддю.

Окрім того, статтею 252 КУпАП передбачено, що орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю. За змістом статті 251 КУпАП доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягується до адміністративної відповідальності, або свідками.

Системний аналіз вищезазначених положень КУпАП дає підстави вважати, що, керуючись законом, суддя зобов'язаний оцінити кожний доказ з точки зору належності, допустимості, достовірності, а в сукупності з точки зору достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення, жоден доказ не має наперед встановленої сили.

Ураховуючи викладене вище, роз'яснення Ради суддів України, як, між іншим, і роз'яснення Національного агентства, про відсутність / наявність реального конфлікту інтересів не можуть слугувати єдиною підставою для притягнення судді чи іншого представника судової системи до адміністративної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства України у частині запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Суд, приймаючи рішення про наявність у діянні судді чи іншого представника судової системи ознак складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172-7 КУпАП, оцінює відповідні роз'яснення у сукупності з іншими доказами, які є у справі, з точки зору їх достатності та взаємозв'язку.

Ураховуючи викладене вище, вважаємо, що надання Радою суддів України роз'яснень індивідуального характеру суб'єктам конфлікту інтересів, зазначеним у пункті 6 частини 8 статті 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо наявності у їх діяльності реального або потенційного конфлікту інтересів, а також щодо заходів їх запобігання або врегулювання, відповідає положенням чинного законодавства України.

Відповідно Рада суддів України є єдиним компетентним органом з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, до якого у відповідних випадках можуть звертатися судді та інші представники судової системи.

Голова
Ради суддів України



Б.С. Моніч