



РАДА СУДДІВ УКРАЇНИ

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

17 липня 2020 року

м. Київ

Р І Ш Е Н Н Я

№ 43

Розглянувши та обговоривши проект Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, надісланий листом Національного агентства з питань запобігання корупції від 06 липня 2020 року № 14-06/29664/20, Рада суддів України висловлює наступну позицію щодо вказаного проекту стратегії.

Застосування норм сучасного антикорупційного законодавства у професійній діяльності суддів, питання врегулювання конфлікту інтересів, повноваження Ради суддів України у визначеній сфері є актуальними питаннями сьогодення.

01 жовтня 2018 року Рада суддів України та Національне агентство з питань запобігання корупції підписали Меморандум про співробітництво та обмін інформацією. Метою цього Меморандуму є консолідація зусиль сторін, які спрямовані на співпрацю у сфері запобігання корупції та врегулювання конфлікту інтересів. Співробітництво реалізовується у напрямках: формування та організації реалізації антикорупційної політики щодо запобігання, виявлення та припинення правопорушень, пов'язаних з корупцією; запобігання правопорушенням, що пов'язані з нею. Сторони домовились про розробку спільних пропозицій щодо удосконалення порядку здійснення моніторингу та контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, Голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників.

Разом з тим, протягом останнього року співпраця в межах раніше підписаного Меморандуму є такою, що потребує суттєвого покращення, оскільки представники Ради суддів України практично не залучаються до обговорення проблемних питань антикорупційного законодавства у професійній діяльності суддів.

Це, зокрема, і стосуються питань розробки та реалізації Антикорупційної стратегії, правовою основою для якої має бути Конституція України, Закон України «Про запобігання корупції», інші закони України та міжнародні конвенції, ратифіковані Україною, що визначають засади антикорупційної політики держави.

Відповідно до частини четвертої статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що Антикорупційна стратегія реалізується

шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Під Антикорупційною стратегією України слід розуміти нормативно-правовий акт, що містить чітку програму дій, спрямованих на зниження рівня корупції в Україні, шляхом усунення причин та умов корупції, комплексного застосування адекватних заходів правоохоронними органами, а також шляхом широкого розгортання освітніх програм та пропаганди проти корупції. Антикорупційна стратегія – це документ, який визначає принципи, мету, завдання, пріоритети, механізми та очікувані результати реалізації державної антикорупційної політики в Україні та має забезпечити командну роботу всіх органів влади для подолання корупції, оскільки ефективне запобігання та протидія корупції неможливі без злагодженої роботи всіх державних органів. Про скоординованість, як необхідну умову ефективної боротьби з корупцією, говорить Конвенція ООН проти корупції, яку 31 жовтня 2003 року підписала Україна.

У Розділі I проекту Антикорупційної стратегії на 2020 – 2024 роки (далі Стратегія) визначені загальні положення. При цьому пункт 1.1 «Корупція, її сприйняття та вплив на економічне зростання» не містить посилань ні на аналіз, ні на результати, ні на помилки проведеної роботи у вказаному напрямку.

Як зазначено в загальних положеннях проекту стратегії згідно з даними міжнародної організації «Transparency International» в період з 2013 по 2019 роки Індекс сприйняття корупції в Україні зріс з 25 до 30 балів, але не зазначено та не проаналізовано той факт, що цією міжнародною організацією Україні було надано 12 рекомендацій, які б могли покращити зазначені показники України, та як повідомляє дана міжнародна організація, станом на кінець року було виконано або частково виконано лише 6 з них, і ті в останньому кварталі 2019 року.

Крім того, зазначивши про досвід таких країн, як Грузія та Польща про можливість істотного прориву у протидії корупції за період у 3 – 5 років, не проаналізовано та не розкрито досвід цих країн, не зазначено в яких напрямках він був отриманий, чи був застосований в Україні в період 2014 - 2020 роки, чи дав очікувані результати.

Разом з тим, протягом лютого–травня 2019 року Програма реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) провела три опитування фахівців сектору юстиції стосовно незалежності та підзвітності судової гілки влади, боротьби з корупцією, якості відправлення правосуддя, доступу до правосуддя, суспільної довіри та упевненості у судовій системі.

Ключові висновки цього дослідження такі:

- протягом останнього року ситуація у судах України дещо поліпшилася; зокрема, суди стають все більше «орієнтованими на користувачів», що призводить зрештою до кращого їх сприйняття користувачами;

- ситуація з викриттям проявів корупції залишається незмінною: відсутній прогрес у реалізації політики подолання корупції в частині належного захисту викривачів, що додатково свідчить про важливість функціонування нещодавно створеного Вищого антикорупційного суду.

Крім того, соціологічна служба Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва з 13 по 20 червня 2019 року в усіх регіонах України, крім Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей, на замовлення Центру політико-правових реформ за фінансової підтримки Європейського Союзу в межах проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади» провела дослідження. Порівняно з опитуванням 2015 року всі проблеми та недоліки відмічалися респондентами помітно рідше. Зокрема, проблему корупції відзначили на 23% менше опитаних.

Крім того, всі дослідження, як правило, вказують на те, що рівень довіри до судів серед користувачів судових послуг є значно вищим у порівнянні з особами, які не були учасниками судових проваджень. Високий рівень недовіри в тому числі можна пояснити суттєвим дефіцитом суддівських кадрів, внаслідок чого громадяни не мають можливості отримати судові рішення в розумні строки.

Як зазначено у Розділі II проекту Стратегії, він присвячений підвищенню ефективності запобігання корупції.

Так, у пункті 2.3.1. зазначено: «Конфлікт інтересів є складовою більшості корупційних правопорушень, у тому числі кожного корупційного злочину. Вади законодавства про конфлікт інтересів обмежують можливості мінімізації корупції за рахунок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів». Зокрема, в підпункті цього пункту вказано: «Очікувані стратегічні результати: 1) уточнено законодавчі визначення понять «реальний конфлікт інтересів», «потенційний конфлікт інтересів», «приватний інтерес» у напрямі спрощення їх розуміння, а отже, і застосування...».

Рада суддів України звертає увагу, що в чинному антикорупційному законодавстві досить чітко визначення понять «реальний конфлікт інтересів», «потенційний конфлікт інтересів», «приватний інтерес», а тому не потребують будь-яких уточнень.

За змістом пункту 6 частини восьмої статті 133 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» Рада суддів України здійснює 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).

Рішенням Ради суддів України від 23 березня 2018 року № 3 утворено Комітет з питань дотримання етичних норм, запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів.

Так, Комітетом з протягом 2019-2020 років за участю міжнародних партнерів проведено низку заходів, присвячених проблемі врегулювання конфлікту інтересів в діяльності суддів.

Радою суддів України вживаються заходи з врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів, здійснюються заходи з проведення регулярних навчальних заходів для суддів з метою підвищення їх обізнаності з питань етики, доброчесності, запобігання конфлікту інтересів та корупції.

Також серед очікуваних стратегічних результатів у Стратегії зазначено про розширення кола суб'єктів декларування. Існуючий на сьогодні перелік суб'єктів декларування вважаємо більш ніж достатнім.

Розділ III проекту Стратегії присвячений запобігання корупції у пріоритетних сферах, зокрема у сфері судочинства. Зокрема, у підпункті 3.1.3 пункту 3.1 під очікуваними стратегічними результатами передбачено наступне:

- Національне агентство, Рада суддів України та Громадська рада доброчесності мають ефективні механізми ініціювання дисциплінарного провадження стосовно суддів;

- дисциплінарна практика щодо суддів є відкритою: усі рішення дисциплінарного органу та його членів оприлюднюються; дисциплінарний розгляд справ щодо суддів, як правило, є відкритим і транслюється в режимі реального часу;

- запроваджено дисциплінарний механізм позбавлення статусу суддів у відставці за поведінку, яка є несумісною зі званням судді, допущену як до, так і після звільнення;

- запроваджено ефективний механізм перевірки законності походження майна судді та його близьких осіб; судді, які не виконали обов'язок довести законність походження такого майна, звільнені з посад;

- судді несуть реальну відповідальність за завідомо неправосудні рішення; механізми кримінального переслідування не використовуються для здійснення тиску на суддів.

Проаналізувавши зміст викладеного підпункту проекту Стратегії, Рада суддів України звертає увагу на наступне.

Конституція України за своєю правовою природою є Основним Законом держави, який має найвищу юридичну силу та перевагу серед інших нормативних актів, котрі повинні відповідати утвердженням нею принципам.

Водночас у статті 6 Конституції України зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до

законів України. Статтею 126 Конституції України закріплено, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України.

Судова система України є незалежною, а взаємодія з іншими гілками влади має зводитися лише до обов'язку законодавчої та виконавчої влади забезпечувати діяльність судів та створювати належні умови для здійснення правосуддя суддями. Регулювання судової влади в Україні відбувається насамперед на конституційному рівні, а вже на основі положень Основного Закону розробляється законодавство про судоустрій. Так, відповідно до статті 4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII (далі – Закон № 1402-VIII) судоустрій і статус суддів в Україні визначаються Конституцією та законом. Зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Отже, чинним законодавством України не встановлено жодних норм, які наділяють Національне агентство з питань запобігання корупції повноваженнями, які б організовували чи регулювали засади функціонування судової влади.

Так, Розділом VI Закону № 1402-VIII визначені підстави, суб'єкти та інші механізми ініціювання та розгляду дисциплінарного провадження стосовно суддів.

Розділом X Закону № 1402-VIII визначено порядок набуття та встановлено вичерпні підстави припинення статусу судді у відставці.

Крім того, на виконання статті 109 Закону № 1402-VIII уся інформація про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності оприлюднюється на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя та на веб-сайті суду, в якому працює суддя. Ця інформація містить дані про суддю, якого притягнуто до дисциплінарної відповідальності, про накладене дисциплінарне стягнення та копію рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, про накладення такого стягнення.

Відповідно до Закону 1402-VIII та Закону України «Про запобігання корупції» судді та члени органів системи правосуддя подають різні декларації: щорічна декларація, декларація про суттєві зміни в майновому стані, декларацію доброчесності судді та декларацію родинних зв'язків судді.

У зв'язку з цим, Рада суддів України вважає, що чинним законодавством вже запроваджено ефективний механізм дисциплінарної відповідальності судді, перевірки законності походження майна судді та його близьких осіб; судді, які не виконали обов'язок довести законність походження такого майна, звільняються з посади.

Слід зазначити, що відповідно до статті 127 Конституції України доброчесність судді є однією з конституційних вимог при призначенні на посаду, а тому діючі судді відповідають даній конституційній вимозі. Неприпустимим є закріплення у Антикорупційній стратегії презумпції недоброчесності суддів або осіб, які вже входять до складу державних органів.

Тобто, наявні законодавчі механізми вже сприяють подоланню корупції у судовій гілці влади і є достатнім, а ті, що пропонуються є такими, що суперечать нормам Конституції України, а тому є неприйнятними і посягають на незалежність судової гілки влади.

Крім того, у підпункті 3.1.1. пункту 3.1. розділу III очікуваними стратегічними результатами визначено такі, що свідчать про намагання утворити при Вищій раді правосуддя певну конкурсну комісію для перевірки доброчесності її членів.

Такі положення прямо суперечать частині другій статті 131 Конституції України, яка визначає кількісний склад Вищої ради правосуддя та процедуру призначення/обрання її членів.

У рішенні від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 Конституційний Суд України надав оцінку можливості утворення будь-якого допоміжного органу при Вищій раді правосуддя. Суд дійшов висновку, що конституційні повноваження Вищої ради правосуддя не можуть бути передані жодному іншому органу. Також суд зазначив, що орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу.

«Обґрунтований сумнів у доброчесності», який пропонується застосувати як стандарт для оцінки діяльності судді, суперечить презумпції невинуватості, а тому є неприйнятним, як і механізм перегляду рішень попереднього складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України як такий, що суперечить принципу правової визначеності.

Також, Рада суддів України звертає увагу, що на виконання Рекомендації XIII GRECO «скасувати кримінальне правопорушення «Постановлення суддею (суддяма) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови» (ст. 375 Кримінального кодексу) та/або, як мінімум, іншим чином забезпечити, що це та будь-яке інше положення про кримінальне правопорушення криміналізують виключно умисні порушення у сфері судочинства, а правоохоронні органи не зловживають такими нормами для неправомірного впливу та тиску на суддів.» Рада суддів України своїм рішенням від 05 червня 2020 року № 32 зверталась до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України щодо необхідності на законодавчому рівні вжити заходів, спрямованих на виконання рекомендації Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO), та скасувати кримінальне правопорушення «Постановлення суддею (суддяма) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови» (стаття 375 Кримінального кодексу).

Крім того, звертаємо увагу, що у Рішенні Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 зазначено, що встановлення кримінальної відповідальності за постановлення «завідомо неправосудного» судового рішення створює ризик та можливість для впливу на суддів внаслідок нечіткості та неоднозначності диспозиції статті 375 КК України. Стаття 375 Кримінального кодексу України, визнана неконституційною, втрачає чинність через шість місяців з дня ухвалення Конституційним судом України Рішення.

Не може бути підтримано запровадження дисциплінарного механізму позбавлення статусу суддів у відставці за поведінку, яка є несумісною зі званням судді, допущену як до, так і після звільнення, оскільки право на відставку є однією із сукупності гарантій держави, які повинні забезпечувати незалежність судді, а своєчасність здійснення дисциплінарних проваджень має забезпечуватися до виходу судді у відставку.

Щодо посилення інституційної спроможності ГРД та запровадження додаткових підстав для перегляду рішень попереднього складу ВККС України про відповідність судді займаній посаді за наявності негативного висновку ГРД, окремої думки члена комісії або проведення оцінювання без участі ГРД, то при визначенні такої мети не проаналізовано ефективність попередньої діяльності такої інституції у напрямку антикорупційної політики.

Не враховано, що у Фінальному Звіті Ради Європи про результати моніторингу діяльності ГРД (2017) експертами Проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні», вказано, що усі рішення судової ради про призначення, просування по службі, оцінку, дисциплінарну відповідальність та будь-які інші рішення, що стосуються кар'єри суддів, повинні бути обґрунтованими (п.92 Висновку КРЄС №10 (2007) про судову раду на службі суспільству). Однак через вказані у Звіті недоліки щодо нерелевантності інформації, оцінювання судових рішень та різних підходів до конкретних фактів можна дійти висновку, що окремі затверджені ГРД висновки були необґрунтованими або частково необґрунтованими, внаслідок чого були скасовані у подальшому.

Таким чином, участь ГРД у попередній судовій реформі не призвела до очікуваних результатів, на що зверталася увага міжнародними експертами. Більше того, у згаданих раніше рекомендаціях GRECO була висловлена думка про необхідність усунення ГРД від процесу призначення суддів та їх оцінювання.

Надання новим суб'єктам права ініціювання дисциплінарного провадження стосовно суддів – НАЗК та ГРД та запровадження відкритого в режимі реального часу трансляції дисциплінарного розгляду справ щодо суддів ставить під загрозу незалежність судової влади та може використовуватися з метою спроб тиску на суддів.

Впровадження механізму, який передбачає, що адміністративні посади у судах кожен суддя суду обіймає протягом нетривалого строку по черзі, суперечить статті 20 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» щодо порядку обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад та загальним нормам суддівського самоуправління щодо вільного волевиявлення суддів стосовно обрання на адміністративну посаду.

Наразі більш доцільним видається, щоб судді перебували на адміністративних посадах без обмеження певною кількістю строків поспіль, а ефективність роботи таких осіб оцінювалася шляхом голосування при обранні суддів на адміністративні посади.

Крім того, вирішення питань внутрішньої діяльності судів здійснюється органами суддівського самоврядування. І дане питання ніяк не може бути предметом регулювання Антикорупційної стратегії та виходять за межі повноважень Національного агентства.

Встановлення касаційного перегляду судових рішень у справах про «високопосадову корупцію» лише суддями, які дібрані із залученням Громадської ради міжнародних експертів, суперечить єдиному статусу судді, визначеному чинним законодавством України.

Відповідно до положень статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, метою забезпечення незалежності судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом тільки на законній підставі та без будь-якого стороннього впливу.

Незалежність судової влади є головною умовою забезпечення верховенства права, ефективного захисту прав і свобод людини та громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства й держави.

Таким чином, запропонований проект Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки підлягає суттєвому доопрацюванню, оскільки її положення, суперечать вимогам чинного законодавства, не відповідають завданням діяльності та виходять за межі повноважень НАЗК, а також ставлять під загрозу принцип незалежності судової влади.

Заслухавши та обговоривши інформацію секретаря Ради суддів України Журавської О.В. щодо проекту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, відповідно до статті 133 «Про судоустрій і статус суддів», Положення про Раду суддів України, затвердженого X позачерговим з'їздом суддів України 16 вересня 2010 року (із подальшими змінами), Рада суддів України

вирішила:

1. Інформацію секретаря Ради суддів України Журавської О.В. щодо проекту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки узяти до відома.
2. Підтримати попередню позицію Вищої ради правосуддя щодо проекту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, затверджену рішенням 10 липня 2020 року № 2098/0/15-20.
3. Проект Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки вважати таким, що суперечить вимогам чинного законодавства, не відповідає завданням та повноваженням НАЗК, а також ставить під загрозу незалежність судової влади.
4. Копію рішення надіслати Вищій раді правосуддя, Національному агентству з питань запобігання корупції та Кабінету Міністрів України.

Голова
Ради суддів України



Б.С. Моніч