



USAID | **УКРАЇНА**
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПРАВОСУДДЯ

(З ПЕРЕЛІКОМ НОРМАТИВНИХ ПОЛОЖЕНЬ, ЯКІ ВАРТО ПЕРЕГЛЯНУТИ, І РЕКОМЕНДАЦІЯМИ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ТА ІНСТРУМЕНТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ)

Контракт No. AID-OAA-I-13-00032, **Завдання No.** AID-121-TO-16-00003

Програма реформування сектору юстиції «Нове правосуддя»

Представник спеціаліста з питань контрактів: Олександр Пісун, Менеджер проектів з розвитку демократії, Відділ сприяння розвитку демократії та врядування

Завдання розвитку 1: Більш інклюзивні, прозорі та підзвітні процеси врядування.

Автор: Микола Хавронюк, доктор юридичних наук, професор, експерт Центру політико-правових реформ, експерт Програми USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя»

Надано:

Кімонікс Інтернешнл Інк.

8 червня 2017 р.

ДИСКЛЕЙМЕР

Погляди авторів, викладені у даній публікації, не обов'язково відображають погляди Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) або Уряду Сполучених Штатів Америки.

ЗМІСТ

Вступ.....	2
Розділ 1. Механізми та засоби запобігання корупції, порушенням суддівської етики та неправомірній поведінці суддів, працівників суду, адвокатів і громадян, а також відповідні дисциплінарні стягнення і правозастосовні процедури	5
Розділ 2. Порядок інформування про корупцію, порушення суддівської етики та неправомірну поведінку суддів, працівників суду, адвокатів і громадян.....	53
Розділ 3. Механізми захисту осіб, які повідомляють про корупцію, порушення суддівської етики та неправомірну поведінку суддів, працівників суду, адвокатів і громадян.....	55
Розділ 4. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (під кутом зору відповідності цих рекомендацій стандартам суддівської незалежності та підзвітності і виявлення можливих суперечностей).....	63
Розділ 5. Чи є запроваджені урядом України заходи ефективними інструментами інформування про корупцію в судовій системі?	66
Висновки і рекомендації.....	70

ВСТУП

Відповідно до «Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки», схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року, корупція у сфері правосуддя є одним з основних чинників неналежного виконання завдань, поставлених перед системою правосуддя України.

У жовтні 2014 року Верховна Рада України прийняла закони «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України». Ці закони створюють основну нормативну базу для антикорупційної діяльності уряду України, спрямованої на запобігання корупції в представницьких органах і органах виконавчої влади, у сфері державних закупівель, приватному секторі, а також на створення ефективної та некорумпованої публічної служби. Водночас, у цих законах детально не описано процеси запобігання та протидії корупції в судовій системі.

Нормативні положення, спрямовані на запобігання та протидію корупції в судовій системі, дотримання правил суддівської етики та належної поведінки суддів, були значно посилені внаслідок прийняття в червні 2016 року нової редакції Закону «Про судоустрій і статус суддів», яким передбачено правові підстави дисциплінарної відповідальності суддів за корупційні правопорушення та порушення правил фінансового контролю.

Відповідно до цього Закону, суддю може бути притягнуто до відповідальності за неповідомлення чи несвоєчасне повідомлення Ради суддів України (РСУ) про реальний чи потенційний конфлікт інтересів. У Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 172-7) передбачена відповідальність за неповідомлення своєму безпосередньому керівнику про наявність реального конфлікту інтересів і за вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів. В лютому 2016 року РСУ затвердила Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання. У ньому визначено порядок застосування превентивних механізмів щодо виникнення конфлікту інтересів й основні заходи з його врегулювання. При цьому, РСУ може прийняти рішення про звернення до ВРЮ або до інших компетентних органів щодо притягнення суддів та інших представників судової системи до відповідальності за порушення законодавства про врегулювання конфлікту інтересів

Згідно із Законом «Про запобігання корупції» створено Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке наділено правом визначати політику запобігання конфлікту інтересів. На виконання положень Закону 14 липня 2016 року НАЗК затвердило Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб. Положення цього документу поширюються на працівників суду, членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Громадської ради доброчесності тощо. Втім, коли йдеться про судову владу, ці положення слід застосовувати виважено та з суворим дотриманням стандартів суддівської незалежності.

Утім, ефективність заходів із запобігання корупції в судовій системі України все ще під питанням попри заснування низки антикорупційних інституцій і запровадження спеціальної законодавчої бази. Відповідно до Індексу верховенства права-2016, Україна займає 89 місце серед 113 країн за показником «відсутність корупції», і вона обіймає

найгіршу позицію серед країн Східної Європи та Центральної Азії за показником «відсутність корупції в судовій системі»¹.

Інший важливий фактор, який суттєво примножує неефективність антикорупційних заходів у судовій системі, пов'язаний із порівняно високим рівнем толерантності суддів, працівників суду, адвокатів і громадян до корупційних правопорушень і порушень правил професійної етики, що мають місце на стадії подання позову, судового провадження і виконання судових рішень. Окрім того, більшість професійних членів суддівської і правової спільноти, відвідувачі суду та отримувачі судових послуг все ще неохоче повідомляють, а іноді взагалі виступають проти інформування компетентних органів про факти корупції, порушення правил професійної етики та неналежну поведінку суддів, працівників суду, адвокатів та інших учасників судового провадження. Ця ситуація відображає загальне небажання українців повідомляти про корупційні правопорушення державних службовців та працівників приватного сектору. Так, Барометр світової корупції 2015/2016 визначає Україну серед країн, де громадяни не схильні вважати інформування про випадки корупції суспільно прийнятним (від 10 до 17 відсотків респондентів)².

Водночас, згідно з даними цього ж дослідження, найбільш поширеною причиною того, чому люди не повідомляють про корупцію, є побоювання помсти або негативних наслідків для їх роботи та професійної кар'єри, незважаючи на законодавчі норми, що передбачають захист особи, яка оприлюднює інформацію. Зокрема, відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації», посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, доки людина, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обгрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або загрози. Щоб вирішити це питання та забезпечити належний захист громадянам, які бажають повідомити відповідним органам про корупцію та іншу неналежну поведінку державних службовців, профільний комітет Верховної Ради України розглянув і підтримав законопроект №4038а «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам». Втім, цей правовий інструмент не містить спеціальних положень для регулювання ситуацій, дотичних судовій системі.

З метою надання підтримки законодавцю, органам суддівського самоврядування та органам по боротьбі з корупцією у розробці ефективних і дієвих правових інструментів, механізмів і засобів запобігання корупції в судовій системі, відповідно до Завдання 1: Зміцнити суддівську незалежність та самоврядування, під-завдання 1.2: Зміцнення суддівського самоврядування, Очікуваних результатів 1.2.6, 1.2.7 і 1.2.8, Програма USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» працює над: (1) посиленням нормативних положень, спрямованих на запобігання і протидію корупції в секторі юстиції, дотримання правил суддівської етики та належної поведінки суддів, адвокатів та працівників судів, а також пов'язаних із ними дисциплінарних санкцій та правозастосовних процедур; (2) спрощенням процедури викриття корупції, порушень суддівської етики та неналежної поведінки, підвищенням її доступності для суддів, працівників суду, адвокатів і громадян; і (3) посиленням захисту осіб, які повідомляють про корупцію, неетичну або неправомірну поведінку суддів, працівників суду та адвокатів.

Крім того, відповідно до Завдання 2: Підвищення прозорості та підзвітності судової влади перед суспільством і зміцнення верховенства права, під-завдання 2.2:

¹ Див. <http://data.worldjusticeproject.org/#groups/UKR>

² Див. file:///C:/Users/asukhova/Downloads/2016_GCB_ECA_EN.pdf

горизонтальна підзвітність – посилення стримувань і противаг стосовно судової влади з боку інших гілок влади, Очікуваних результатів 2.2.2 і 2.2.3, Програма сприяє діалогу та співпраці між НАБУ та НАЗК у визначенні та впровадженні антикорупційних заходів у судовій системі, координації розслідування фактів корупції чи іншої неправомірної поведінки суддів або працівників суду. Більше того, відповідно до підзавдання 2.3: соціальна підзвітність – громадяни, громадянське суспільство та незалежні ЗМІ впливають на підзвітність суддів, Очікуваного результату 2.3.5, Програма USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» сприяє громадянам в інформуванні антикорупційних інституцій і відомств про корупцію в судовій системі.

З огляду на зазначене потрібна експертна допомога та підтримка законодавцю, органам суддівського самоврядування та правоохоронним органам у внесенні змін та розробці правових положень, механізмів і інструментів для запобігання та протидії корупції в судовій системі, посиленні дотримання правил суддівської етики, спрощення інформування про корупційні діяння в секторі юстиції, порушення правил суддівської етики та неправомірну поведінку суддів, працівників суду, адвокатів і громадян, а також розробки механізмів заохочення і захисту викривачів корупції в судовій системі. Потрібно, крім того, проаналізувати ступінь відповідності Методичних рекомендацій із запобігання конфлікту інтересів стандартам суддівської незалежності та оцінити спроможність уряду України забезпечити громадян ефективними інструментами інформування про корупцію в судовій системі.

При цьому слід враховувати, що будь-які антикорупційні заходи, що здійснюються в судовій системі, не повинні суперечити засадам визначеній міжнародними стандартами суддівської незалежності, адже остання є основною гарантією справедливого суду³.

У цьому Звіті проведено аналіз відповідної законодавчої бази та існуючих механізмів з метою визначення прогалин, суперечностей в нормативних положеннях, шляхів їх посилення та вдосконалення, а також підготовлено рекомендації.

³ Йдеться, насамперед, про такі міжнародні документи:

Загальна декларація прав людини (резолюція Генеральної Асамблеї ООН 217 А (III) від 10 грудня 1948 р.);

Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (Перша світова конференція з незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 р.);

Основні принципи незалежності судових органів (резолюції 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.);

Рекомендації щодо ефективного впровадження Основних принципів незалежності судових органів (резолюція Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 р.);

Європейський статут судді (прийнятий Європейською Асоціацією Суддів у 1993 р.);

Рекомендація (94) 12 "Незалежність, дієвість та роль суддів" (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 р.);

Європейська хартія про закон «Про статус суддів» (Рада Європи, Лісабон, 10 липня 1998 р.);

Загальна (Універсальна) хартія судді (схвалена Міжнародною асоціацією суддів 17 листопада 1999 р., Тайпей (Тайвань));

Глобальний план діяльності для суддів в Європі (прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи на 740 зустрічі в Страсбурзі 27 лютого 2001 р.);

Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року (резолюція 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 р.);

Резолюція Європейської асоціації суддів стосовно ситуації в Україні в сфері дисциплінарної відповідальності суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.);

Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів).

РОЗДІЛ 1. МЕХАНІЗМИ ТА ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ, ПОРУШЕННЯМ СУДДІВСЬКОЇ ЕТИКИ ТА НЕПРАВОМІРНИЙ ПОВЕДІНЦІ СУДДІВ, ПРАЦІВНИКІВ СУДУ, АДВОКАТІВ І ГРОМАДЯН, А ТАКОЖ ВІДПОВІДНІ ДИСЦИПЛІНАРНІ СТЯГНЕННЯ І ПРАВОЗАСТОСОВНІ ПРОЦЕДУРИ

1.1. Загальні засади запобігання корупції, порушенням етики осіб, уповноважених на виконання функцій держави визначені насамперед в таких актах національного законодавства України, як Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» і Закон «Про запобігання корупції».

При цьому **Антикорупційною стратегією** передбачена необхідність:

1) запровадити (визначити законом) перевірки на доброчесність: «імітація ситуацій, подібних тим, що виникають у повсякденній діяльності публічного службовця, з метою перевірки доброчесності поведінки службовця за певних обставин. Такі перевірки повинні проводитися з метою забезпечення професійної непідкупності, запобігання корупції серед публічних службовців, перевірки дотримання ними своїх посадових обов'язків, етичних стандартів поведінки, виявлення, оцінки та усунення чинників, що призводять до корупції. Водночас такі перевірки можуть мати характер провокації надання неправомірної вигоди і тому не можуть бути підставою для початку кримінального провадження. З метою забезпечення дотримання прав людини у зв'язку з проведенням таких перевірок порядок їх проведення слід визначити законом».

Запропоновано «прийняти закон про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність, у якому передбачити правила та порядок проведення таких перевірок, гарантії законності та контролю, наслідки проведення (заохочення або притягнення до дисциплінарної відповідальності), а також те, що такі перевірки не є негласними слідчими діями, їх результати не можуть використовуватися у кримінальному процесі як засоби доказування, за їх результатами кримінальне провадження не відкривається. Передбачити також у Кримінальному кодексі України положення про те, що не є провокацією на отримання неправомірної вигоди використання спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції ситуації, за якої у суб'єкта вже виник умисел на давання чи отримання неправомірної вигоди».

Водночас в п. 4 Розділу II «ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ» Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» вказано: «4. Кабінету Міністрів України протягом місяця з дня набрання чинності цим Законом:... 2) внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо регулювання порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом».

Подібні перевірки на сьогодні стосовно усіх публічних службовців так і не запроваджено, хоча для деяких осіб вони передбачені⁴.

⁴⁴ Лише в ч. 5 ст. 19 Закону «Про прокуратуру»: «Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. Таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної

Проте, слід застерегти законодавця від того, щоб за цими самими лекалами, що і щодо працівників прокуратури, Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) і Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) розроблялися перевірки на доброчесність щодо усіх без винятку публічних службовців, зокрема суддів.

По-перше, цілком реальною представляється імітація ситуацій, подібних тим, що виникають у повсякденній діяльності поліцейського або митника, з метою перевірки їхньої доброчесності, – і нереалістичною – імітація ситуацій, подібних тим, що виникають у повсякденній діяльності судді, який перебуває в судовому засіданні, тим більше у складі колеги суддів.

По-друге, подібні перевірки щодо суддів в деяких випадках створюють небезпеку створення негативного іміджу судової влади або можуть бути спрямовані на те, щоби змусити суддю до самовідводу тощо.

У цьому зв'язку слід згадати визнані міжнародні стандарти, наприклад, Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року): «Судові органи вирішують передані їм справи безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонуки, тиску, погроз або втручання, прямого чи непрямого, з будь-якого боку і з будь-яких би то не було причин».

По-третє, саме тому для суддів законами «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» передбачено інші механізми перевірки доброчесності.

Зокрема, стаття 61 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що суддя зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) декларацію родинних зв'язків. У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) відомостей, поданих суддею у декларації родинних зв'язків, ВККС проводить перевірку зазначеної декларації. Неподання, несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків суддею або подання в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей мають наслідком дисциплінарну відповідальність, установлену цим Законом.

Згідно зі ст. 62 суддя також зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті ВККС декларацію доброчесності. У декларації доброчесності судді зазначаються прізвище, ім'я, по батькові судді, його місце роботи,

прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором».

Також Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачає в ч. 2 ст. 13: «При призначенні на посаду у Національному бюро особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя». У ч. 3 ст. 26 Закону вказано: «Письмовий звіт про діяльність Національного бюро повинен містити інформацію про: 1) статистичні дані про результати діяльності з обов'язковим зазначенням таких відомостей:... результати проведених перевірок на доброчесність». Згідно із п. 3 ч. 2 ст. 27: «Підрозділ внутрішнього контролю Національного бюро має такі обов'язки:... 3) проведення перевірок працівників Національного бюро на доброчесність та моніторингу способу їх життя», а згідно із п. 5 ч. 4 ст. 28: «Підстави для притягнення працівника Національного бюро до дисциплінарної відповідальності:... 5) негативні результати перевірки на доброчесність або моніторингу способу життя працівника».

Також Закон «Про Державне бюро розслідувань» визначає в ч. 2 ст. 15: «При призначенні на посаду у Державне бюро розслідувань особа повідомляється про можливість проведення щодо неї перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя», і в ч. 2 ст. 24: «Підрозділ внутрішнього контролю Державного бюро розслідувань має такі обов'язки:... 3) проведення перевірок працівниками Державного бюро розслідувань на доброчесність та моніторингу способу їх життя».

займана посада та твердження про, зокрема: 1) відповідність рівня життя судді наявному в нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам; 2) своєчасне та повне подання декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та достовірність задекларованих у них відомостей; 3) невчинення корупційних правопорушень; 4) відсутність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; 5) сумлінне виконання обов'язків судді та дотримання ним присяги; 6) невторчання у правосуддя, яке здійснюється іншими суддями; 7) проходження перевірки суддів відповідно до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та її результати; 8) відсутність заборон, визначених Законом України «Про очищення влади». Декларація доброчесності судді може містити інші твердження, метою яких є перевірка доброчесності судді. Декларація доброчесності судді є відкритою для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень судді у декларації доброчесності, Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить відповідну перевірку. Неподання, несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею або декларування в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень мають наслідком дисциплінарну відповідальність, встановлену цим Законом.

Згідно зі ст. 83 критеріями кваліфікаційного оцінювання судді є: 1) компетентність (професійна, особиста, соціальна тощо); 2) професійна етика; 3) доброчесність, а ст. 106 передбачає, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з таких підстав, як: ... 12) допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження майна; ... 18) неподання або несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею в порядку, визначеному цим Законом; 19) декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень у декларації доброчесності судді.

При цьому згідно зі ст. 109 істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, може бути визнаний, зокрема: ... 3) факт недоброчесної поведінки судді, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї, законність джерел яких підтверджена; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим ним та членами його сім'ї майну і доходам; використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди; ... б) суддя умисно не подав декларацію доброчесності чи декларацію родинних зв'язків у встановлені строки або умисно задекларував недостовірні (в тому числі неповні) твердження у декларації доброчесності.

По-четверте, виключно з метою перевірки доброчесності суддів в судовій системі утворено унікальний суспільний інститут – Громадську раду доброчесності.

Стаття 87 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Членами Громадської ради доброчесності можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності.

Громадська рада доброчесності має можливість для впливу на доброчесність суддів. Зокрема, Громадська рада доброчесності: ... 3) надає, за наявності відповідних підстав, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє; ... 5) має право створити інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді (ч. 6 ст. 87 Закону). Якщо Громадська рада доброчесності у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, то Вища кваліфікаційна комісія суддів України може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше ніж одинадцятьма її членами (ч. 1 ст. 88 Закону).

Нарешті, *по-н'яте*, саме з метою забезпечення доброчесності суддів створено і такий орган, як Вища рада правосуддя (далі – ВРП). Закон «Про Вищу раду правосуддя» у ст. 1 визначає, що ВРП є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. ВРП має належний інструментарій засобів забезпечення доброчесності суддів, визначений Законом «Про Вищу раду правосуддя».

Таким чином, запроваджувати перевірки на доброчесність суддів у формі провокації надання неправомірної вигоди недоцільно, адже інші, вже передбачені законом, засоби забезпечення суддівської доброчесності виглядають цілком спроможними. Якщо такі перевірки у майбутньому і можуть бути запроваджені, то лише в формі, яка не суперечитиме стандартам суддівської незалежності.

2) серед заходів, визначених з метою створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду визначено, зокрема, покласти на спеціально уповноважений орган з питань запобігання корупції функції з проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень з метою коригування недоліків у практиці застосування.

Цей намір законодавця виконано. Згідно із ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» до повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) належать: ... 6) 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;... 15) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування 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. НАЗК у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів (ч. 3 ст. 28).

Проте, тут **не враховано специфіку судової системи**. Хоча Антикорупційна стратегія (пункт 3 підрозділу «Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції») прямо передбачає **створення в рамках судової системи окремого органу або покладення на органи суддівського самоврядування (не пов'язані з дисциплінарними функціями) консультативних функцій** щодо етичних стандартів, конфлікту інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру.

У ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» визначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності суддів визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Але **жодному органу судової системи не делеговані функції з проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень** з метою коригування недоліків у практиці застосування.

У п. 6 ч. 8 ст. 133 Закону «Про судоустрій і статус суддів» зазначено лише, що 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)».

У Положенні про Раду суддів України (затв. Х позачерговим з'їздом суддів України 16.09.2010 р., в редакції рішення XII позачергового з'їзду суддів України від 20.06.2014 р.) також не згадуються слова «етика», «етичні стандарти» тощо – ні в контексті покладення на Раду суддів України їх роз'яснення, ні в будь-якому іншому контексті.

Як відомо, контроль здійснюється за допомогою таких методів, як спостереження, аналіз, моніторинг, перевірка, виявлення порушень і притягнення винних до юридичної відповідальності. Цілями контролю є забезпечення дотримання законодавства, поновлення порушених протиправним діянням правовідносин і забезпечення невідворотності юридичної відповідальності. Очевидно, що зазначені методи і вказані цілі не можуть бути реалізовані за допомогою надання роз'яснень, консультацій тощо. Останні не є методами контролю, а означають інші, відмінні від контролю, види діяльності.

Таким чином, **Рада суддів України дещо розширила свої повноваження**, визначивши в Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року №2), що:

- 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 (п. 5 ст. 4);
- з метою підвищення здатності суб'єктів конфлікту інтересів до самостійного виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів Рада, інші уповноважені нею суб'єкти: 1) здійснюють підготовку та поширення коментарів, рекомендацій, роз'яснень, консультативних висновків загального характеру стосовно застосування та тлумачення нормативно-правових актів щодо конфлікту інтересів; 2) 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 (ст. 7).

Ці вади законодавства мають бути виправлені: в Законі «Про судоустрій і статус суддів» має бути зазначено, що Рада суддів України виконує також функції з проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень з метою коригування недоліків у практиці застосування;

3) також Антикорупційною стратегією передбачено необхідність забезпечити регулярне навчання службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог, зокрема запровадити здійснення на постійній основі підвищення кваліфікації осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування з питань запобігання корупції та етичних стандартів поведінки з урахуванням можливості запровадження електронної системи оцінки знань з цих питань.

Підрозділ Антикорупційної стратегії «Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції» передбачає, відповідно, заходи, спрямовані на: проведення періодичного навчання суддів з питань, пов'язаних із стандартами запобігання та протидії корупції, враховуючи їх під час атестації судді.

Проте, Закон «Про судоустрій і статус суддів» прямо не передбачає таке навчання для суддів.

У ньому визначено лише, що програму, навчальний план та порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді затверджує Вища кваліфікаційна комісія суддів України за рекомендацією Національної школи суддів України (ст. 77) і що Національна школа суддів України здійснює: 1) спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді; 2) підготовку суддів, у тому числі обраних на адміністративні посади в судах; 3) періодичне навчання суддів з метою підвищення рівня їхньої кваліфікації; 4) проведення курсів навчання, визначених кваліфікаційним або дисциплінарним органом, для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя; 5) підготовку працівників апаратів судів та підвищення рівня їхньої кваліфікації (ст. 105).

Водночас маємо другий приклад привласнення собі Радою суддів України повноважень, не передбачених законом.

В пунктах 3–5 ст. 7 Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року № 2) визначено, що саме Рада суддів України, інші уповноважені нею суб'єкти з метою підвищення здатності суб'єктів конфлікту інтересів до самостійного виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: проводять освітні заходи та тренінги для суб'єктів конфлікту інтересів, присвячені самостійному виявленню, запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів; беруть участь у підготовці навчальних курсів та навчальних матеріалів (навчальних посібників, відео-лекцій, пам'яток, тощо) щодо конфлікту інтересів; організують просвітницькі заходи, в тому числі дискусії, обговорення, круглі столи, присвячені вдосконаленню механізмів виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також в межах своїх повноважень здійснюють інші заходи просвітницького та роз'яснювального характеру.

Таким чином, в Законі «Про судоустрій і статус суддів» має бути зазначено, що Рада суддів України спільно з Національною школою суддів виконує функції з

проведення періодичного навчання суддів з питань, пов'язаних із стандартами запобігання та протидії корупції;

4) підрозділ Антикорупційної стратегії «Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції» визначає як проблему, що, за даними соціологічних досліджень, українці взагалі і бізнес-середовище зокрема вважають **судову владу найкорумпованішою сферою**. Відповідно, визначено **заходи**, спрямовані на:

- врегулювання питань щодо запобігання та вирішення конфлікту інтересів у діяльності представників судової влади;
- визначення особливостей проведення спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду судді;
- подання, оприлюднення (зокрема в Інтернеті) та моніторинг достовірності даних декларацій суддів про майно, доходи, видатки та зобов'язання фінансового характеру;
- створення в рамках судової системи окремого органу або покладення на органи суддівського самоврядування (не пов'язані з дисциплінарними функціями) консультативних функцій щодо етичних стандартів, конфлікту інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру.

Ці заходи виконано лише частково:

а) в Законі «Про судоустрій і статус суддів» (п. 6 ч. 8 і частини 9 і 10 ст. 133) визначено, що:

- 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);
- рішення Ради суддів України, прийняті в межах визначених цим Законом повноважень, є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування, крім з'їзду суддів України. Рішення Ради суддів України може бути скасовано з'їздом суддів України або в судовому порядку;
- у разі виникнення у судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегулюється 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.

Проте, в цьому Законі **не визначено, що таке конфлікт інтересів в діяльності суддів та інших публічних службовців судової системи**, а також не зроблено посилання на визначення конфлікту інтересів в Законі «Про запобігання корупції»⁵.

⁵ Наприклад, в Законі «Про Кабінет Міністрів України» є спеціальна стаття 45-1 «Конфлікт інтересів», в якій визначено:

Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року №2) містить визначення відповідної термінології, способи і суб'єктів здійснення контролю і за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та його врегулювання (статті 2, 3, 5 та ін.);

б) особливості проведення спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду судді визначено у статтях 70, 74 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

При цьому в Законі «Про запобігання корупції» вказано: *«Особливості організації проведення спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду судді визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Щодо кандидатів на посади члена Вищої ради правосуддя, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, обрання яких здійснюється з'їздом суддів України, з'їздом адвокатів України, всеукраїнською конференцією прокурорів, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, організація проведення спеціальної перевірки покладається на секретаріат Вищої ради правосуддя, секретаріат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідно»* (ч. 2 ст. 56).

Примітка до цієї статті визначає, що «посадами, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, є посади... члена Вищої ради правосуддя, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, ... посади, які належать до посад державної служби категорії «А» або «Б», ..., а також посади суддів, ... керівників, заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів, керівників, заступників керівників державних органів, ... юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя»;

в) подання, оприлюднення (зокрема в Інтернеті) та моніторинг достовірності даних декларацій суддів про майно, доходи, видатки та зобов'язання фінансового характеру здійснюються в порядку, визначеному Законом «Про запобігання корупції» (статті 45–50).

Згідно із Законом «Про судоустрій і статус суддів» суддя зобов'язаний подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

«1. Член Кабінету Міністрів України не повинен використовувати своє посадове становище в приватних інтересах.

2. У разі виникнення у члена Кабінету Міністрів України реального чи потенційного конфлікту інтересів він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це Кабінет Міністрів України.

3. Член Кабінету Міністрів України не може брати участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень, виконувати інші повноваження у питаннях, щодо яких у нього наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів.

4. У разі неможливості врегулювання конфлікту інтересів члена Кабінету Міністрів України у спосіб, передбачений частиною третьою цієї статті, та не усунення ним конфлікту інтересів самостійно Прем'єр-міністр України звертається до Верховної Ради України з поданням про звільнення з посади вказаного члена Кабінету Міністрів України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України).

Примітка. Терміни «реальний конфлікт інтересів», «потенційний конфлікт інтересів», «приватний інтерес» вживаються у значенні, наведеному в Законі України «Про запобігання корупції».

самоврядування (п. 7 ч. 7 ст. 56); істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, може бути визнаний, зокрема, факт здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї, законність джерел яких підтверджена; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим ним та членами його сім'ї майну і доходам (п. 3 ч. 9 ст. 109).

Закон «Про запобігання корупції» визначає (ст. 50), що підлягають повній перевірці, зокрема, декларації:

- суддів;
- членів, інспекторів ВРП;
- членів, інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України,
- державних службовців, що працюють в судовій системі (Державна судова адміністрація України, апарати судів, інших органів судової системи), посади яких належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»; керівників, заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів, керівників, заступників керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя, районів.

У цій же статті зазначено, що повна перевірка декларації полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення і може здійснюватися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності. Проводить її НАЗК.

Згідно з ч. 2 ст. 50 Закону «Про запобігання корупції» у разі встановлення за результатами повної перевірки декларації відображення у декларації недостовірних відомостей НАЗК письмово повідомляє про це керівника відповідного державного органу, їх апарату, в якому працює відповідний суб'єкт декларування, та спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Водночас відповідно до ст. 60 Закону «Про судоустрій і статус суддів» повна перевірка зазначеної декларації, яка подається суддею, здійснюється НАЗК щодо кожного судді щонайменше один раз на п'ять років, а також за відповідним запитом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або ВРП.

Проблемами (суперечностями) є те, що:

а) відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» зазначена повна перевірка здійснюється НАЗК щодо кожного судді щонайменше один раз на п'ять років, а також за відповідним запитом ВККС або ВРП, а відповідно до Закону «Про запобігання корупції»

– може здійснюватися у **будь-який час** в період виконання повноважень судді без жодних обмежень, а також протягом трьох років після цього. **Цю суперечність слід усунути;**

б) в жодному із законів не уточнено, якому саме керівнику письмово повідомляє НАЗК у разі встановлення недостовірних відомостей за результатами повної перевірки

декларації судді відображення у декларації. Напевно, **НАЗК має повідомити про це ВРП та ВККС**;

в) в жодному із законів не уточнено, які саме державні органи (згадані у ст. 49 Закону «Про запобігання корупції») зобов'язані перевіряти факт подання судьями декларацій та повідомляти НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному ним порядку, і керівнику якого саме державного органу НАЗК письмово повідомляє про факт неподання декларації суддею. Так само **має бути встановлено обов'язок повідомити про це ВРП та ВККС**.

1.2. Згідно із Законом «Про запобігання корупції» (підп. «в» і «г» п. 1 ч. 1 ст. 3) особами, уповноваженими на виконання функцій держави є, зокрема:

а) державні службовці, зокрема ті, що займають посади в апараті судів. Їхній правовий статус визначено:

- Законом «Про судоустрій і статус суддів»:

ст. 150 «Державна служба в системі правосуддя, оплата праці та соціальні гарантії»;

ст. 155 «Апарат суду», в ч. 6 якої вказано: «Правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом»;

частинами 1, 5 і 6 ст. 29: Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя є колегіальним органом, який діє при Вищій раді правосуддя. Комісія здійснює повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби, визначені Законом України «Про державну службу», щодо питань державної служби в системі правосуддя. Комісія здійснює діяльність відповідно до Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, яке затверджується ВРП після консультацій з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

ч. 4 ст. 154: «Начальник територіального управління Державної судової адміністрації України призначає за погодженням голови місцевого суду на посаду керівника апарату місцевого суду, заступника керівника апарату місцевого суду та звільняє їх з посади, застосовує за поданням голови місцевого суду до них заохочення або накладає дисциплінарні стягнення відповідно до закону; присвоює керівнику апарату місцевого суду, його заступнику ранги державного службовця відповідно до законодавства про державну службу»;

- Законом «Про державну службу»:

ч. 4 ст. 5: «Особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів»;

ч. 2 ст. 6: Встановлюються такі категорії посад державної служби: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади: ... керівників апаратів... Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; ... 2) категорія «Б» – посади: ... керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; ... 3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»;

ст. 91 «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах»: 1. Дія цієї статті поширюється на... керівників апаратів (секретаріатів)... Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів... 2. Керівники апаратів (секретаріатів) державних органів,

зазначених у частині першій цієї статті, призначаються на посаду в порядку, визначеному законом, за пропозицією Комісії за результатами конкурсного відбору, а керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя – з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів.

При цьому у ст. 3 Закону «Про державну службу» зазначено: «... 2. Дія цього Закону поширюється на державних службовців: ... 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону; ... 3. Дія цього Закону не поширюється на: ... 4) голів та членів інших державних колегіальних органів; ... 12) суддів; 18) працівників патронатних служб»;

б) судді;

в) Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя. Їхній правовий статус визначено:

- Законом «Про Вищу раду правосуддя»:

ч. 3 ст. 28: інспектори ВРП не є державними службовцями, їх статус визначається цим Законом.

- Законом «Про державну службу»:

ч. 4 ст. 5: «Особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів»;

ч. 2 ст. 6: «Встановлюються такі категорії посад державної служби: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади: ... керівників апаратів... Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; ... 2) категорія «Б» – посади: ... керівників апаратів апеляційних та місцевих судів, керівників структурних підрозділів апаратів судів, їх заступників; ... 3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б».

При цьому у ст. 3 Закону «Про державну службу» зазначено: «... 3. Дія цього Закону не поширюється на: ... 4) голів та членів інших державних колегіальних органів; ... 12) суддів; 18) працівників патронатних служб»;

г) посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя. Їхній правовий статус визначено:

- Законом «Про Вищу раду правосуддя»:

ч. 3 ст. 27: Керівник секретаріату та його заступники призначаються на посади та звільняються з посад ВРП у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

ч. 3 ст. 27: Керівник та інші посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя є державними службовцями, якщо інше не визначено цим Законом

- Законом «Про державну службу»:

ч. 4 ст. 5: «Особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів»;

ч. 2 ст. 6: «Встановлюються такі категорії посад державної служби: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади: ... керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя... та їх заступників;... 2) категорія «Б» – посади... керівників структурних підрозділів ... державних органів, їх заступників... 3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»;

ст. 91 «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах»: 1. Дія цієї статті поширюється на... керівників апаратів (секретаріатів)... Вищої ради правосуддя... 2. Керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у частині першій цієї статті, призначаються на посаду в порядку, визначеному законом, за пропозицією Комісії за результатами конкурсного відбору, а керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя – з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів.

При цьому у ст. 3 Закону «Про державну службу» зазначено: «... 2. Дія цього Закону поширюється на державних службовців: ... 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону; ... 3. Дія цього Закону не поширюється на: ... 4) голів та членів інших державних колегіальних органів; ... 12) суддів; 18) працівників патронатних служб»;

д) Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Їхній правовий статус визначено:

- Законом «Про державну службу»:

частини 2 і 3 ст. 3: «Дія цього Закону поширюється на державних службовців: ... 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені статтею 91 цього Закону; ... Дія цього Закону не поширюється на: ... 4) голів та членів інших державних колегіальних органів; ... 12) суддів; 18) працівників патронатних служб»;

- Законом «Про судоустрій і статус суддів»:

ч. 5 ст. 103: «Інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не є державними службовцями, їх статус визначається цим Законом. Особливості діяльності визначаються Положенням про інспектора Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яке затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України»;

е) посадові особи секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Їхній правовий статус визначено:

- Законом «Про державну службу»:

ч. 4 ст. 5: «Особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів»;

ч. 2 ст. 6: Встановлюються такі категорії посад державної служби: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади: ... керівників секретаріатів ... Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників; ... 2) категорія «Б» – посади... керівників структурних підрозділів ... державних органів, їх заступників... 3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»;

ст. 91 «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах»: 1. Дія цієї статті поширюється на... керівників апаратів (секретаріатів)... Вищої кваліфікаційної комісії суддів України... 2. Керівники апаратів (секретаріатів) державних органів, зазначених у частині першій цієї статті, призначаються на посаду в порядку, визначеному законом, за пропозицією Комісії за результатами конкурсного

відбору, а керівники апаратів (секретаріатів) судів, органів та установ системи правосуддя – з особливостями, передбаченими законодавством про судоустрій і статус суддів»;

- Законом «Про судоустрій і статус суддів»:

ч. 5 ст. 102: «Працівники секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України призначаються на посади та звільняються з посад Головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених цим Законом»;

є) посадові особи Державної судової адміністрації України. Їхній правовий статус визначено:

- Законом «Про державну службу»:

ч. 4 ст. 5: «Особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів»;

ч. 2 ст. 6: Встановлюються такі категорії посад державної служби: 1) категорія «А» (вищий корпус державної служби) – посади: ... Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; ... 2) категорія «Б» – посади: ... керівників державних органів, їх заступників, керівників територіальних органів цих державних органів та їх структурних підрозділів, їх заступників; ... 3) категорія «В» – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»;

- Законом «Про судоустрій і статус суддів»:

ч. 4 ст. 151: «Правовий статус посадових осіб Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь визначається Законом України «Про державну службу»

частини 2 і 6 ст. 153: «Голова Державної судової адміністрації України призначається на посаду і звільняється з посади Вищою радою правосуддя... Голова Державної судової адміністрації України має заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Вищою радою правосуддя відповідно до законодавства про державну службу. Призначення заступника Голови Державної судової адміністрації України здійснюється на конкурсній основі»;

частини 2, 3 ст. 154: «Територіальне управління Державної судової адміністрації України очолює начальник, який призначається на конкурсній основі на посаду і звільняється з посади Головою Державної судової адміністрації України. Начальник територіального управління Державної судової адміністрації України має заступника, який призначається на конкурсній основі на посаду і звільняється з посади Головою Державної судової адміністрації України»;

ж) присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді). Їхній правовий статус визначено Законом «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 63 «Статус присяжного»), згідно з якою присяжні виконують обов'язки, визначені пунктами 1, 2, 4–6 частини 7 ст. 56 цього Закону. Це означає, що присяжний, як і суддя, зобов'язаний:

- справедливо, безсторонньо та своєчасно розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства;

- дотримуватися правил суддівської етики, у т.ч. виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки у будь-якій діяльності з метою укріплення суспільної довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності суддів;

- виявляти повагу до учасників процесу;

- не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у тому числі таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання;
- виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції.

Із зазначеного випливають деякі **проблеми регулювання**:

1) адвокати жодним законом не прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування, хоча відповідно до Закону «Про безоплатну правову допомогу» вони за рахунок саме коштів державного бюджету і місцевих бюджетів забезпечують здійснення державної гарантії, яка полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя (ст. 13 Закону). Відповідно, на адвокатів формально не поширюються відповідні положення ані Закону «Про запобігання корупції», ані КК України, КУпАП тощо;

2) згідно із Законом «Про державну службу» до посад патронатної служби належать посади помічників суддів і особливості патронатної служби в судах, органах та установах системи правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів. Але в Законі «Про судоустрій і статус суддів» – ані слова про це (термін «патронатний» не вживається). Тому неясно, хто в судах є керівником патронатної служби, а також який статус наукового консультанта, який, на відміну від помічника судді, повинен ще й мати науковий ступінь (ч. 11 ст. 155);

3) в Законі «Про судоустрій і статус суддів» повинно бути зазначено, що присяжний, на відміну від судді, зобов'язаний:

- дотримуватися правил суддівської етики лише під час виконання обов'язків присяжного;
- виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції, за винятками, встановленими законом (адже якраз для присяжного антикорупційним законодавством встановлено окремі винятки).

1.3. Наступна група питань пов'язана з певною невизначеністю ролі НАЗК стосовно судової системи.

1) Закон «Про запобігання корупції» (пункти 6 і 13 ч. 1 ст. 11) відносить до повноважень НАЗК, зокрема:

- здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та прирівняних до них осіб;
- 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, та прирівняних до них осіб.

Рішенням НАЗК від 14 липня 2016 року №2 затверджено Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб. У п. 6.1 цього документа визначено, що особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виникають у діяльності суддів, здебільшого зводяться до обов'язку особи, яка має реальний чи потенційний конфлікт інтересів з

питань, які розглядаються, до наступного: 1) у найкоротший термін письмово проінформувати визначений законом орган про наявний конфлікт інтересів; 2) заявити самовідвід щодо участі у розгляді відповідного питання.

Але, як вже зазначалось, Антикорупційна стратегія (пункт 3 підрозділу «Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції») прямо передбачає створення в рамках судової системи окремого органу або покладення на органи суддівського самоврядування (не пов'язані з дисциплінарними функціями) консультативних функцій щодо етичних стандартів, конфлікту інтересів та декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру. Це пов'язано з тим, що лише працівники такого органу можуть бути обізнані зі специфікою правового статусу і діяльності судових органів і можуть належно виконати зазначену функцію.

Тому в пунктах 6 і 13 ч. 1 ст. 11 Закону слід дописати виняток: «(крім публічних службовців судової системи)».

2) Закон «Про запобігання корупції» (п. 12-1 ч. 1, ч. 3 ст. 12) надає НАЗК можливість з метою виконання покладених на нього повноважень:

а) у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, скласти протокол про таке правопорушення, який направляти до суду згідно з рішенням НАЗК;

б) у разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення затверджувати обґрунтований висновок та надсилати його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Висновок НАЗК є обов'язковим для розгляду, про результати якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

При цьому у ст. 257 КУпАП зазначено, що у разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилаються до суду вищої інстанції для визначення підсудності. **Стосовно суддів такого положення немає.**

Крім того, у ст. 84 Закону «Про судоустрій і статус суддів» вказано: «Якщо в процесі кваліфікаційного оцінювання судді Вищій кваліфікаційній комісії суддів України стане відомо про обставини, що можуть свідчити про порушення суддею законодавства у сфері запобігання корупції, Комісія негайно повідомляє про це спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції. Вища кваліфікаційна комісія суддів України має право зупинити проведення кваліфікаційного оцінювання цього судді до отримання відповіді від спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції».

а) Проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Згідно зі ст. 15 КУпАП:

- «військовослужбовці, ... поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. За... вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією,... ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах»;

- «Інші... особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах».

З цього ніби випливає, що певні категорії осіб взагалі не несуть відповідальність згідно з КУпАП, у т.ч. і за правопорушення, пов'язані з корупцією, визначені в його главі 13-А. Згадаємо, що особами, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, є, зокрема:

- державні службовці;

- судді, оскільки вони несуть дисциплінарну відповідальність за спеціальними положеннями статусних законодавчих актів;

- прокурори, які також несуть дисциплінарну відповідальність за спеціальними положеннями статусних законодавчих актів;

- адвокати, судові експерти як представники вільних професій, які надають публічні послуги і несуть дисциплінарну відповідальність за спеціальними положеннями статусних законів.

З іншого боку, наведені норми ст. 15 КУпАП так само суперечать статтям 172-4–172-9 КУпАП, які відсилають до статей 22–52 та інших Закону «Про запобігання корупції», що вимагають притягнення зазначених осіб саме до адміністративної відповідальності без жодних винятків і самі не містять жодних винятків.

У цих випадках колізія вирішується за правилами вирішення темпоральних і змістовних колізій:

а) наступний закон з того ж питання скасовує дію попередніх;

б) при конкуренції загальних і спеціальних норм спеціальний закон скасовує дію загального. Зазначені правила є не лише усталеними і класичними науковими правилами подолання колізій, а мають і законодавче підтвердження: згідно із п. 3 Розділу XIII («Прикінцеві положення») Закону «Про запобігання корупції» до приведення у відповідність із цим Законом законодавчі та інші нормативно-правові акти застосовуються у частині, що не суперечить цьому Закону.

Отже, нове антикорупційне законодавство фактично скасовує усі положення ст. 15 КУпАП, які йому суперечать. Це підтверджується, зокрема, і п. 8 ч. 1 ст. 43 Закону «Про прокуратуру» (прийнятого, до речі, в один день із законами «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України»), згідно з яким прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за незаконний вплив на службову діяльність іншої особи лише за відсутності ознак адміністративного чи кримінального правопорушення.

Ще одним підтвердженням того, що судді несуть адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, на загальних підставах, є положення п. 15 ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів»: «Суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав визнання судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, у випадках, установлених законом».

Таким чином, до КУпАП слід внести зміни, згідно з якими визначити, що за правопорушення, пов'язані з корупцією, судді несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах; у разі вчинення ними такого

правопорушення протокол надсилається до суду, який згідно із законом уповноважений визначати підсудність.

б) Проблеми кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією.

У ст. 126 Конституції України визначено: «Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину». Стаття 480 КПК передбачає особливий порядок кримінального провадження стосовно: судді, присяжного на час виконання ним обов'язків у суді, Голови, заступника Голови, члена Вищої ради правосуддя, Голови, заступника Голови, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, адвоката.

Правовою проблемою є те, що типовими кримінальними корупційними правопорушеннями суддів слід визнати:

- завідомо незаконне затримання або незаконний привід, завідомо незаконні домашній арешт або тримання під вартою (ст. 371 КК);
- недопущення чи ненадання своєчасно захисника, а також інше грубе порушення права підозрюваного, обвинуваченого на захист (ст. 374 КК);
- постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови (ст. 375 КК),–

якщо ці діяння вчинені з метою одержання неправомірної вигоди. За такої умови вони цілком відповідають визначенню корупції і корупційного правопорушення (див. ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»). Проте, згідно із Приміткою до ст. 45 КК названі діяння не віднесені до корупційних злочинів і не тягнуть за собою усіх негативних наслідків вчинення саме корупційних злочинів⁶.

⁶ Той факт, що ці діяння не визнані корупційними злочинами, означає, що їх вчинення не потягне за собою для винних осіб спеціальних правових наслідків. У цьому зв'язку слід нагадати, що у разі вчинення корупційних злочинів настають такі **спеціальні правові наслідки**, зокрема:

- відповідні особи не можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності або від покарання тощо (див. статті 45, 46, 47 і 48, ч. 1 ст. 69, ч. 4 ст. 74, ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79, п. 1 і 2 ч. 3 ст. 81, п. 1 і 2 ч. 4 ст. 82, ч. 4 ст. 86, ч. 3 ст. 87, ст. 89 і ст. 91 КК України);
- уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності НАБУ, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності (п. 3 ч. 1 ст. 208 КПК);
- відомості про цих осіб вносяться до ЄДРОКП і оприлюднюються (ст. 59 Закону «Про запобігання корупції»);
- ці особи не можуть бути призначені на певні посади; вони відсторонюються від виконання службових повноважень (статті 61, 64, 65 Закону «Про запобігання корупції», ч. 6 ст. 72 Закону «Про державну службу»). Відповідну особу не можна призначити членом ВККС (ч. 24 ст. 95 Закону «Про судоустрій і статус суддів»);
- майно (грошові кошти або інше майно, а також доходи від них) засудженого за вчинення корупційного злочину, його пов'язаної особи конфіскується, якщо в суді не підтверджено законність підстав набуття прав на таке майно (п. 6-1 ч. 9 ст. 100 КПК); майно, одержане внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягає спеціальній конфіскації (статті 96-1–96-2 КК);
- особа підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності, якщо суд не позбавив її права обіймати певні посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування,

Те саме стосується і злочинів, передбачених статтями 376 і 376-1 КК.

3) Закон «Про запобігання корупції» (ст. 19) передбачає, що в усіх державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, приймаються антикорупційні програми – шляхом затвердження їхніми керівниками, а в Вищій раді правосуддя – шляхом затвердження її рішенням.

Антикорупційні програми повинні передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Рішенням НАЗК від 19 січня 2017 р. №31 затверджено Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади. Згідно із ними, зокрема:

а) Закон не визначає вичерпного переліку органів влади, в яких приймаються антикорупційні програми, та при цьому містить формулювання «інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України». До таких органів можна віднести, наприклад, вищі органи судової гілки влади (Верховний Суд тощо);

б) антикорупційна програма має визначати правила і процедури щодо запобігання та виявлення корупції не лише в апараті органу влади, а й у сфері діяльності, у якій відповідний орган забезпечує формування чи реалізує державну політику.

Рішенням НАЗК від 2 грудня 2016 р. №126 також затверджено Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади. Ця Методологія визначає комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади, у яких згідно з ч. 1 ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» приймаються антикорупційні програми.

Таким чином, із зазначеного випливає необхідність передбачити в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» положення про суб'єктів і порядок ухвалення, а також специфічний для судової системи зміст антикорупційних програм.

або прирівняні до них (ч. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції»);

- той факт, що суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути визнаний істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді (ч. 9 ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

1.4. Розділом IV Закону «Про запобігання корупції» передбачено конкретні заходи щодо запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

1) Стаття 22 Закону «Про запобігання корупції» – забороняє особам, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону, використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Такої прямої заборони в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» немає.

Лише у п. 11 ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів» вказано, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди, якщо таке правопорушення не містить складу злочину або кримінального проступку, а в п. 3 ч. 9 ст. 109 – що істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, може бути визнаний, зокрема, факт використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди.

Проте, поняття «неправомірна вигода» і «вигода» мають різний правовий зміст⁷.

Тому у статтях 106 і 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід застосовувати поняття «неправомірна вигода». Крім того, слід говорити про використання не лише статусу судді, а й влади, службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

2) Стаття 23 Закону «Про запобігання корупції»:

а) забороняє особам, зазначеним у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону, безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

- у зв'язку із здійсненням ними діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

- якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

б) в інших випадках допускає прийняття ними подарунків, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, якщо вартість таких подарунків не перевищує певного встановленого цим Законом розміру. Це обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які: даруються близькими особами;

⁷ Поняття «неправомірна вигода» має спеціальне визначення у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»: це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав суб'єкти, на яких поширюється дія цього Закону. Поняття ж «вигода» має інший зміст: в цивільному, господарському, податковому та іншому законодавстві під нею розуміють економічний (тобто лише грошовий та інший матеріальний) прибуток, як законний (переважно), так і незаконний, що одержують суб'єкти господарської діяльності.

одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси;

в) визначає, що рішення, прийняте особою, зазначеною у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів, і на ці рішення розповсюджуються положення ст. 67 цього Закону (тобто вони підлягають скасуванню або можуть бути визнані незаконними).

В Законі «Про судоустрій і статус суддів» слово «дарунок» («подарунок») взагалі не вживається.

Водночас цей Закон містить норми загального характеру:

п. 6 ч. 7 ст. 56: «Суддя зобов'язаний виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції»

п. 15 ч. 1 ст. 106: «Суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав визнання судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, у випадках, установлених законом»

п. 4 ч. 9 ст. 109: «Істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, може бути, зокрема... суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією»

ч. 11 ст. 94: «На членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України поширюються вимоги та обмеження, встановлені законодавством у сфері запобігання корупції».

п. 4 ч. 1 ст. 96: «Підставами для звільнення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з посади є... суттєве порушення вимог, установлених законодавством у сфері запобігання корупції»

Аналогічні норми містить Закон «Про Вищу раду правосуддя»:

ч. 3 ст. 6: «На членів Вищої ради правосуддя поширюються вимоги та обмеження, встановлені законодавством у сфері запобігання корупції».

п. 3 ч. 3 ст. 20: «Член Вищої ради правосуддя зобов'язаний... виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції»

п. 5 ч. 1 ст. 24: «Підставами для звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади є... істотне порушення вимог, установлених законодавством у сфері запобігання корупції»

п. 3 ч. 8 ст. 28: «Інспектори Вищої ради правосуддя у своїй діяльності та поза її межами повинні... виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції».

Таким чином, **в Законі «Про судоустрій і статус суддів» необхідно:**

- 1) передбачити пряму заборону для суддів вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб;
- 2) визначити, що не притягнення судді до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, саме по собі не може виключити можливість притягнення його до дисциплінарної відповідальності за таке саме правопорушення;
- 3) із п. 5 ч. 1 ст. 24 Закону «Про Вищу раду правосуддя», де йдеться про підстави для звільнення члена ВРП з посади за «істотне» порушення вимог, установлених законодавством у сфері запобігання корупції, виключити слово «істотне», оскільки

воно є оціночним, зайвим і в інших законах не застосовується. Аналогічно слід виключити слово «Суттєве» із п. 4 ч. 1 ст. 96 Закону «Про судоустрій і статус суддів», де йдеться про суттєве порушення вимог, установлених законодавством у сфері запобігання корупції як підставу для звільнення члена ВККС з посади.

3) Стаття 24 Закону «Про запобігання корупції» – встановлює обов'язок зазначених осіб:

а) у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, невідкладно вжити таких заходів:

- відмовитися від пропозиції;
- за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;
- письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

б) у разі виявлення у своєму службовому приміщенні чи отримання майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунку:

- невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу;
- про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка разом з її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу скласти і підписати акт. У разі якщо майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок виявляє особа, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, акт про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка підписує ця особа та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі його відсутності;
- у випадку наявності в особи сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка, письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до територіального органу НАЗК, який надає відповідне роз'яснення.

Проте, з цих положень Закону «Про запобігання корупції» неясно⁸:

1) чи бажано суддям, присяжним, деяким іншим категоріям осіб виступати свідками. Очевидно, що в Законі слід вказати на необхідний виняток;

2) якого саме керівника повинні повідомити про пропозицію судді, члени ВРП та інші публічні службовці судової системи? Суддя взагалі нікому не підпорядкований, тобто не має керівників над собою. Тому в законі слід більш чітко визначити, що особи, які не мають керівників, повинні повідомити про вказану пропозицію керівника органу, в якому вони працюють, а якщо особа сама є таким керівником – то керівника вищого за інстанцією органу (за відсутності такого органу – тільки НАЗК);

3) якого саме спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції слід повідомляти про отримання пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка? Для

⁸ Слід зазначити, що Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року № 2) також не допомагає з'ясувати вказані суперечливі питання.

того, щоб на практиці не виникало непорозумінь з цього приводу (адже спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, крім НАЗК, є також органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ), в законі слід назвати один конкретний орган, який слід повідомляти. Напевно, це має бути НАЗК як орган, уповноважений складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією;

4) чи повинен суддя, публічний службовець іншого органу судової системи у випадку наявності сумнівів щодо можливості одержання подарунка, звернутися для одержання консультації з цього питання саме до територіального органу НАЗК чи до центрального апарату НАЗК або ж до Ради суддів України (особливо з урахуванням того, що протягом більше двох років після прийняття Закону «Про запобігання корупції» жоден територіальний орган НАЗК так і не створено). Можливо, слід передбачити в законі, що суддя, публічний службовець іншого органу судової системи у зазначеному випадку має звернутися до Ради суддів України, а остання, у необхідних випадках, може проводити консультації з НАЗК.

4) Стаття 25 Закону «Про запобігання корупції» – забороняє особам, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону (крім присяжних) – в контексті сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Проте, інші закони містять хоча і схожі, але не ідентичні заборони.

Так, ст. 127 Конституції України визначає: «Суддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої».

Закон «Про судоустрій і статус суддів» у ст. 54 «Вимоги щодо несумісності» зокрема визначає:

- суддя не може поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку;

- особи, які є власниками акцій або володіють іншими корпоративними правами чи мають інші майнові права або інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи, що має на меті отримання прибутку, зобов'язані передати такі акції (корпоративні права) або інші відповідні права в управління незалежній третій особі (без права надання інструкцій такій особі щодо розпорядження такими акціями, корпоративними або іншими правами, або щодо реалізації прав, які з них виникають)

на час перебування на посаді судді. Суддя може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна, власником якого він є;

- суддя повинен дотримуватися вимог щодо несумісності, визначених законодавством у сфері запобігання корупції.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» також передбачає:

- члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України на час здійснення повноважень відряджаються до Комісії та не можуть виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу, крім викладацької, творчої та наукової (ч. 10 ст. 94);

- члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не мають права суміщати свою посаду з будь-якою іншою оплачуваною роботою або отримувати винагороду (крім здійснення викладацької, наукової і творчої діяльності та отримання винагороди за неї), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку (ч. 13 ст. 94);

- Голова Державної судової адміністрації України не має права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової і творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради господарської організації, що має на меті одержання прибутку (ч. 3 ст. 153);

Закон «Про Вищу раду правосуддя» своєю чергою передбачає:

- член Вищої ради правосуддя не має права суміщати свою посаду з підприємницькою діяльністю, обіймати будь-яку іншу оплачувану посаду (крім посади Голови Верховного Суду), виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу винагороду, крім винагороди члена Вищої ради правосуддя (за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку (ч. 6 ст. 6);

- не можуть бути членами Вищої ради правосуддя особи, які не відповідають вимогам цього Закону щодо несумісності з іншими видами діяльності та не усунули таку невідповідність протягом розумного строку, але не більш ніж протягом тридцяти календарних днів із дня виникнення обставин, що призводять до порушення вимог щодо несумісності, чи іншого строку, встановленого Вищою радою правосуддя відповідно до цього Закону. За заявою особи, яка не відповідає вимогам цього Закону щодо несумісності з іншими видами діяльності та не має можливості з незалежних від неї причин усунути цю невідповідність протягом тридцяти календарних днів, Вища рада правосуддя має право продовжити цей строк, але не більше ніж на тридцять календарних днів (п. 10 і 11 ч. 10 ст. 6);

З цього випливає, зокрема:

1) якщо суддя у вільний від служби час буде займатися, наприклад, суддівською практикою із спорту, то він не порушує антикорупційне законодавство, але порушує Конституцію України і Закон «Про судоустрій і статус суддів»;

2) якщо суддя буде поєднувати свою діяльність із адвокатською діяльністю, яка не є оплачуваною, то він так само не порушує антикорупційне законодавство, але порушує Закон «Про судоустрій і статус суддів»;

3) якщо суддя надає інструкції третій особі щодо розпорядження акціями, корпоративними або іншими правами тощо, які йому належать, то він порушує Закон «Про судоустрій і статус суддів», але не порушує антикорупційне законодавство;

4) якщо Голова Державної судової адміністрації України буде суміщати свою службову діяльність з викладацькою, науковою чи творчою діяльністю у робочий час, то він не порушує антикорупційне законодавство, але порушує Закон «Про судоустрій і статус суддів»;

5) члену ВККС і члену ВРП Закон «Про запобігання корупції» забороняє входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України, а Закон «Про судоустрій і статус суддів» і Закон «Про Вищу раду правосуддя», відповідно, – входити лише до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку.

Тому всі відповідні положення слід уніфікувати або ж в одних законах зробити посилання на інші, які визначають ті самі питання з певною специфікою.

Крім того, ст. 172-4 КУпАП за порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю і за порушення встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), – передбачає накладення штрафу з конфіскацією отриманого доходу.

Водночас п. 4 ч. 9 ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що визнання судді судом винним у вчиненні правопорушення, пов'язаного з корупцією, є істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді. Відповідно, суддя підлягає звільненню з посади, хоча його порушення може бути вельми незначним.

Тому до ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід внести зміни, відповідно до яких визнання судді судом винним у вчиненні правопорушення, пов'язаного з корупцією, є істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді лише у разі, якщо санкція за таке правопорушення передбачає адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Крім того, Законом «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» передбачено (статті 19 і 39), що до складу Кваліфікаційної комісії приватних виконавців і Дисциплінарної комісії приватних виконавців входять по дев'ять членів, у тому числі один член до кожної з комісій призначається Радою суддів України, зокрема з числа своїх представників, суддів, суддів у відставці. Головою кожної з комісій є Міністр юстиції України або заступник

Міністра юстиції України, а їх персональний склад затверджується наказом Міністерства юстиції України.

Ці положення – в частині включення до складу комісії діючих суддів – суперечать Закону «Про судоустрій і статус суддів» і підлягають виключенню як такі, що підривають незалежність суддів.

5) Стаття 26 Закону «Про запобігання корупції» – забороняє особам, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави:

а) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо зазначені особи протягом року до дня припинення виконання функцій держави здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців. Порухення заборони щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору. Відповідні ж правочини у сфері підприємницької діяльності можуть бути визнані недійсними. У разі виявлення такого роду порушень НАЗК звертається до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним;

б) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

в) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у т.ч. в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Усі ці положення поширюються на суддів і суддів у відставці, на членів і колишніх членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що прямо підтверджується в пунктах 5 і 6 ч. 7 ст. 56, ч. 11 ст. 94, п. 5 ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів», а також на членів Вищої ради правосуддя і колишніх членів Вищої ради юстиції, інспекторів Вищої ради правосуддя – відповідно в пунктах 2, 3 ч. 3 ст. 20, пунктах 2, 3 ч. 8 ст. 28 Закону «Про Вищу раду правосуддя».

Зокрема, прямо вказано, що суддя зобов'язаний не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у тому числі таємницю нарадчої кімнати і закритого судового засідання, і що за розголошення таких відомостей суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Аналогічні положення містяться в Законі «Про Вищу раду правосуддя» щодо членів і інспекторів Вищої ради правосуддя.

Проблемні питання:

1) на відміну від зазначених осіб, щодо інспекторів ВККС в Законі «Про судоустрій і статус суддів» немає прямого застереження, що вони зобов'язані виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції. Тому **Закон в цій частині слід доповнити;**

2) відповідальність наразі встановлено лише за друге із вказаних порушень – незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП). Тому є **необхідність передбачити і відповідальність за інші вказані порушення.**

б) Стаття 27 Закону «Про запобігання корупції»:

- забороняє мати у прямому підпорядкуванні близьких осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам;

- зобов'язує осіб, які претендують на зайняття відповідних посад, повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Ці положення не поширюються на: народних засідателів і присяжних; близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи; осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

Крім того, Кодекс законів про працю України у ст. 41 визначає, що додатковою підставою розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов є перебування всупереч вимогам Закону «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні у близької особи.

У цьому зв'язку слід звернути увагу на такі **проблемні питання:**

1) судді, члени ВРП, члени ВККС нікому не підпорядковані і не мають у прямому підпорядкуванні підлеглих, а відносини між ними та помічниками суддів і інспекторами не будуються як відносини влади-підпорядкування (службу інспекторів ВРП очолює керівник служби інспекторів ВРП, який підпорядковується безпосередньо Голові ВРП, службу інспекторів ВККС очолює керівник служби інспекторів ВККС, який підпорядковується безпосередньо Голові ВККС; помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду за поданням судді; помічники суддів з питань підготовки справ до розгляду підзвітні відповідному судді). Тому **в Законі «Про судоустрій і статус суддів» необхідно уточнити, чи можуть близькі особи бути інспекторами і помічниками суддів, членів ВРП, членів ВККС?** Відповідне уточнення стосовно інспекторів необхідно зробити також в Законі «Про Вищу раду правосуддя» із посиланням на Закон «Про державну службу» в тій частині, що інспектори та помічники суддів не є державними службовцями, а входять до складу патронатної служби;

2) на відміну від інших публічних службовців тільки судді, відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» (п. 3 ч. 7 ст. 56, ст. 61), а також члени ВРП, відповідно до Закону «Про Вищу раду правосуддя» (п. 3 ч. 3 ст. 20), зобов'язані щороку подавати декларацію добросовісності судді та декларацію родинних зв'язків судді. При цьому у декларації родинних зв'язків мають зазначатися прізвища, імена, по батькові осіб, з якими в особи є родинні зв'язки, місця їх роботи (проходження служби), займані ними посади, якщо такі особи є або протягом останніх п'яти років були, зокрема:

- а) членами Вищої ради правосуддя, Вищої ради юстиції, працівниками секретаріату Вищої ради правосуддя, Вищої ради юстиції (очевидно, у цьому списку пропущені інспектори ВРП, які не є працівниками секретаріату ВРП);
- б) членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, працівниками секретаріату або інспекторами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- в) членами Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції;
- г) суддями, працівниками апарату суду (очевидно, у цьому списку пропущені помічники суддів, які не є працівниками апарату судів);
- ґ) суддями Конституційного Суду України, працівниками секретаріату Конституційного Суду України;
- д) членами Громадської ради доброчесності;
- е) прокурорами, працівниками правоохоронних органів (органів правопорядку), адвокатами, нотаріусами;
- є) посадовими особами Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь та ін.⁹

Таку саму декларацію подають і кандидати на посаду судді (ст. 76 Закону). При цьому якщо за результатами розгляду інформації ВККС дійде висновку про недостовірність (у тому числі неповноту) відомостей, поданих кандидатом на посаду судді у декларації родинних зв'язків, Комісія ухвалює вмотивоване рішення про припинення подальшої участі в доборі та призначенні кандидата на посаду судді.

Тому у ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» слід зробити доповнення, в якому визначити, що відповідний обов'язок (повідомити про працюючих в судовій системі близьких осіб) кандидати на посади суддів, членів ВККС і членів ВРП виконують в порядку, встановленому законами «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя». При цьому слід заповнити прогалину в Законі «Про судоустрій і статус суддів» щодо відсутності обов'язку членів і кандидатів в члени ВККС подавати декларацію родинних зв'язків;

3) законодавство про судоустрій більше не передбачає існування народних засідателів. Тому **потрібно внести уточнення до ст. 27 Закону «Про запобігання корупції»;**

4) закон прямо не забороняє двом чи більше суддям, які є близькими особами, працювати в одному суді. Проте, питання конфлікту інтересів може виникнути, зокрема, у випадку, коли один із суддів обіймає адміністративну посаду.

З одного боку, відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» голову місцевого суду, його заступника, голову апеляційного суду, його заступників, голову вищого спеціалізованого суду, його заступників *обирають* на посади збори суддів, Голову Верховного Суду та його заступника – Пленум Верховного Суду (частини 2 і 8 ст. 20), Голову касаційного суду – збори суддів відповідного суду (ч. 2 ст. 42), заступника

⁹ 31 жовтня 2016 р. ВККС ухвалено рішення про затвердження форм декларацій родинних зв'язків судді та кандидата на посаду судді, форми декларації доброчесності судді та їх оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті: <http://vkksu.gov.ua/ua/news/komisiei-zatwierdzieno-formi-dieklaracij-rodinnich-zwiazkiw-ta-dobrotchiesnosti/>

Голови Верховного Суду – Пленум Верховного Суду (ч. 1 ст. 43), більшістю голосів від загального складу Вища кваліфікаційна комісія суддів України обирає Голову ВККС і заступника Голови (ч. 1 ст. 98). Голова Вищої ради правосуддя обирається з членів Вищої ради правосуддя (ст. 22 Закону «Про Вищу раду правосуддя»).

При цьому положення ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» не поширюються на близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу *виборної* особи¹⁰.

Тому в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» необхідно прямо визначити, чи можуть двоє чи більше суддів, які є близькими особами, працювати в одному суді за умови, що один з них обіймає адміністративну посаду, а також чи можуть за аналогічних умов близькі особи бути членами ВРП і ВККС;

5) окремі з гірських населених пунктів є районними центрами і в них розміщені суди. Це, зокрема, смт Міжгір'я, м. Рахів, м. Яремча, смт Верховина, м. Долина, м. Косів, м. Надвірна, м. Болехів, м. Сколе, м. Старий Самбір, м. Турка.

Слід точно визначити в Законі «Про судоустрій і статус суддів», якою мірою не поширюються положення ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» на осіб, які працюють в апаратах судів у таких гірських населених пунктах. Зокрема, чи може керівник апарату суду призначити судових розпорядників, інших працівників апарату, помічників суддів суду з числа своїх близьких осіб.

1.5. Розділом V Закону «Про запобігання корупції» передбачено заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

1) Стаття 28:

1) зобов'язує осіб, зазначених у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону:

а) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

б) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

¹⁰ Статус виборної особи мають особи, які обійняли свої посади в результаті виборів відповідно до Конституції і законів України. Це народні депутати України, Президент України, члени ВРП, депутати АРК, депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, голови відповідних рад, а також судді, які були обрані судьями безстроково до набрання чинності Законом «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Згідно із Законом «Про судоустрій і статус суддів» це також Голова Верховного Суду та його заступник, голови касаційних судів та їхні заступники, секретарі судових палат апеляційних, вищих спеціалізованих судів і касаційних судів, Голова і заступник Голови, а також секретарі палат ВККС.

в) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Водночас ст. 172-7 КУпАП передбачає відповідальність цих осіб за:

- неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів;

- вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Пункт 7 ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав неповідомлення або несвоєчасного повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом);

г) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів;

д) звернутися за роз'ясненнями до територіального органу НАЗК;

е) якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів – діяти відповідно до цього Закону;

2) забороняє особам, уповноваженим на виконання функцій держави, прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб;

3) зобов'язує безпосереднього керівника особи або керівника органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, який отримав повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів, протягом двох робочих днів прийняти рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомити відповідну особу;

4) зобов'язує НАЗК у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснити такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Закон «Про запобігання корупції» у ч. 1 ст. 35 встановлює також:

- що правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності суддів визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів;

- що ж стосується осіб, уповноважених на виконання функцій держави, які входять до складу колегіального органу, то у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів вони не мають права брати участь у прийнятті рішення цим органом. Про конфлікт інтересів такої особи може заявити не лише будь-який інший член відповідного колегіального органу, а навіть учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання колегіального органу. У разі якщо неучасть особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

Слід мати на увазі, що це положення прямо стосується членів ВРП і членів ВККС, а тому повинно бути відображене в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя».

Водночас Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року №2) не повинен регулювати запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, оскільки перелік відповідних суб'єктів у ч. 1 ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» є вичерпним, і у ньому про голову і членів ВККС не згадується.

Тому згадку про членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України із Преамбули і статей 20 і 21 Порядку слід виключити, а також із назви акту виключити слова «та інших представників судової системи».

Так само – з метою усунення колізії із ч. 1 ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» – необхідно виключити згадку про Голову і членів ВККС з п. 6 ч. 8 ст. 133 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Частиною 7 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» передбачено: «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження державних органів..., порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави..., мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють». Як зазначалось вище, в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» ці питання визначено неповно.

Крім того, слід звернути увагу на те, що у Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року №2), на відміну від Закону «Про запобігання корупції», не визначено строк, протягом якого РСУ у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів має роз'яснити такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

2) стаття 29 Закону «Про запобігання корупції» – визначає заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів.

При цьому у ч. 1 ст. 35 цього Закону визначено: «Правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності... суддів... визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів».

Водночас п. 6 ч. 8 ст. 133 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачає: «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).

Виходячи з цих положень законів у Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників

судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року №2) ретельно визначено:

- а) заходи самостійного врегулювання конфлікту інтересів (ст. 15);
- б) заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів (ст. 16), у т.ч.: усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті (ст. 17); перегляд обсягу службових повноважень (ст. 18); переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів (ст. 19).

Наскільки правильно це визначено – покаже практика.

Інші, крім суддів, публічні службовці судової системи для врегулювання конфлікту інтересів повинні керуватися:

- 1) Законом «Про запобігання корупції»;
- 2) Методичними рекомендаціями з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (затв. рішенням НАЗК від 14 липня 2016 р. №2) та іншими відповідними актами НАЗК.

Водночас слід розглянути можливість розробки і затвердження спільним рішенням НАЗК і Державної судової адміністрації України Порядку врегулювання конфлікту інтересів в діяльності працівників апаратів судів та інших представників судової системи, оскільки він може містити значну специфіку порівняно із загальними положеннями законодавства.

3) стаття 36 Закону «Про запобігання корупції» регулює окреме питання – запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав.

Так, особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, зобов'язані протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі (крім членів своєї сім'ї) належні їм підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом, і після призначення (обрання) на посаду в одноденний термін після передачі в управління належних їм підприємств та корпоративних прав – письмово повідомити про це НАЗК із наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору.

Законом також визначено можливі способи передачі корпоративних прав, а Рішенням НАЗК 11 серпня 2016 р. затверджені Методичні рекомендації щодо передачі в управління підприємств та/або корпоративних прав з метою запобігання конфлікту інтересів.

Стосовно цього питання також поширюється дія положення ч.1 ст. 35 цього Закону щодо того, що правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності *суддіє* визначаються окремими законами.

Відповідно, у ч. 3 ст. 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів», яка регулює питання несумісності щодо суддів, вказано, що особи, які є власниками акцій або володіють іншими корпоративними правами чи мають інші майнові права або інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи, що має на меті отримання прибутку, зобов'язані передати такі акції (корпоративні права) або інші відповідні права в управління незалежній третій особі (без права надання інструкцій такій особі щодо розпорядження такими акціями, корпоративними або іншими правами, або щодо реалізації прав, які з них виникають) на час перебування на посаді судді. Суддя може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна, власником якого він є.

Проте, цілком аналогічні положення містяться і в ч. 14 ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів» – щодо членів ВККС, і в ч. 7 ст. 6 Закону «Про Вищу раду правосуддя» – щодо членів ВРП, хоча ні про перших, ні про других у ч. 1 ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» не йдеться. Отже, **ці положення суперечать ч. 1 ст. 35, ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» і повинні бути виключені.** Порядок запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в членів ВРП і членів ВККС підприємств чи корпоративних прав має регулюватися відповідно до правил ст. 36 Закону «Про запобігання корупції», які визначають відповідні питання дещо по іншому.

Зокрема, на відміну від ч. 3 ст. 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів», у ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» передбачено:

- дозволені способи передачі корпоративних прав;
- особливості передачі унітарних підприємств;
- заборону укладати договори про передачу в управління підприємств та корпоративних прав, із суб'єктами підприємницької діяльності, торговцями цінними паперами та компаніями з управління активами, в яких працюють члени сім'ї відповідних осіб;
- обов'язок письмово повідомити про передачу в управління підприємств та корпоративних прав НАЗК із наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору, тощо.

З огляду на відсутність будь-яких особливостей запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю у судді підприємств чи корпоративних прав, порівняно з наявністю їх в інших відповідних осіб, представляється взагалі недоцільним окреме регулювання цього питання в Законі «Про судоустрій і статус суддів». Очевидно, що у ч. 3 ст. 54, так само як і в ч. 14 ст. 94 Закону – щодо членів ВККС, і в ч. 7 ст. 6 Закону «Про Вищу раду правосуддя» – щодо членів ВРП, слід просто **зробити посилання на ст. 36 Закону «Про запобігання корупції».**

1.6. Розділ VI Закону «Про запобігання корупції» регламентує **правила етичної поведінки**, зокрема осіб, зазначених у його п. 1 ч. 1 ст. 3, тобто і суддів також.

При цьому **ст. 37** визначає: **загальні вимоги до поведінки** цих осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, затверджує загальні правила етичної поведінки посадових осіб. Державні органи у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

З цього, очевидно, випливає, що іншими законами, які регулюють статус відповідних осіб, та підзаконними актами стандарти професійної етики можуть бути визначені більш широко. Тому **зазначеним положенням не суперечать:**

- а) положення пунктів 2 і 6 ч. 7 ст. 56 Закону «Про судоустрій і статус суддів» щодо обов'язку судді: дотримуватися правил суддівської етики, у тому числі виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки у будь-якій діяльності з метою укріплення суспільної довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності суддів; виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції;

- б) положення ст. 58 Закону «Про судоустрій і статус суддів»: «Питання етики суддів визначаються Кодексом суддівської етики, що затверджується з'їздом суддів України за пропозицією Ради суддів України», і положення ст. 57 щодо Присяги судді;
- в) положення ч. 11 ст. 95 Закону «Про судоустрій і статус суддів»: «На членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України поширюються вимоги та обмеження, встановлені законодавством у сфері запобігання корупції»;
- г) положення ч. 3 ст. 6 Закону «Про Вищу раду правосуддя»: «На членів Вищої ради правосуддя поширюються вимоги та обмеження, встановлені законодавством у сфері запобігання корупції»;
- д) положення ч. 2 ст. 65 Закону «Про державну службу»: «Дисциплінарними проступками є: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;... 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб»;
- е) Правила етичної поведінки державних службовців, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. №65;
- є) Кодекс суддівської етики, затв. XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 р.

Водночас слід звернути увагу на те, що **Кодекс суддівської етики** було затверджено ще у 2013 р., а тому наразі **його треба привести у відповідність до положень Закону «Про запобігання корупції» і Закону «Про судоустрій і статус суддів».**

При цьому необхідно критично поставитися до окремих положень Розділу VI Закону «Про запобігання корупції», які при їх застосуванні щодо суддів можуть впливати на суддівську незалежність. Зокрема, представляється такими, що не можуть бути відображені в Кодексі суддівської етики, положення:

- ст. 39 – «ці особи, представляючи державу, діють виключно в її інтересах»;
- ст. 42 – «сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують... рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні». Судді – нікому не підпорядковані;
- ст. 44 – «незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону; самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень; у разі отримання для виконання рішень чи доручень, які особа... вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, в якому працюють».

Відповідно до ч. 4 ст. 48, п. 9 ч. 7 ст. 56 Закону «Про судоустрій і статус суддів» суддя зобов'язаний звертатися до Вищої ради правосуддя та до Генерального прокурора з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання, а п. 6 ч. 1 ст. 106 цього Закону визначає, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за неповідомлення у визначений термін Вищої ради правосуддя та Генерального прокурора про випадок втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, у тому числі про звернення до нього учасників судового процесу чи інших осіб, включаючи осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з приводу конкретних справ, що перебувають у провадженні судді, якщо таке звернення здійснено в інший, ніж передбачено процесуальним законодавством, спосіб. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 73 Закону «Про Вищу раду правосуддя» цей орган з метою забезпечення

незалежності суддів та авторитету правосуддя веде і оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті реєстр повідомлень суддів про втручання в їх діяльність при здійсненні правосуддя, проводить перевірку таких повідомлень, оприлюднює результати та ухвалює відповідні рішення.

Положення про те, що член Вищої ради правосуддя зобов'язаний звертатися з повідомленням про втручання в його діяльність до Вищої ради правосуддя упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання, містяться в п. 5 ч. 3 ст. 20 Закону «Про Вищу раду правосуддя». Проте, **жодних наслідків невиконання ним цього обов'язку законом не визначено**. Тому Закон «Про Вищу раду правосуддя» потребує доповнення.

Крім того, **стосовно публічних службовців судової системи, на яких НЕ поширюється Закон «Про державну службу», необхідно визначити особливості виконання наказу (розпорядження), доручення – на основі положень ст. 9 Закону «Про державну службу»**. Йдеться про:

- голів та членів ВРП і ВККС;
- інспекторів ВРП і ВККС;
- помічників суддів, оскільки вони є працівниками патронатної служби.

Так, слід визначити в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя», що голови ВРП і ВККС зобов'язані виконувати рішення державних органів, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених [Конституцією](#) та законами України, а члени ВРП і ВККС – також і накази (розпорядження) голів ВРП і ВККС, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених [Конституцією](#) та законами України.

При цьому наказ (розпорядження) має містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання. Наказ (розпорядження) має бути письмовим. Наказ (розпорядження), доручення може бути скасовано головою ВРП (ВККС).

У разі виникнення сумніву щодо законності виданого наказу (розпорядження), члени ВРП і ВККС повинні вимагати його письмового підтвердження, а у разі такого підтвердження мають право ініціювати скликання засідання Вищої ради правосуддя для обговорення законності наказу (розпорядження). У разі, якщо законність буде підтверджено, то члени ВРП і ВККС звільняються від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), якщо згодом його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження).

Також слід визначити в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя», що інспектори ВРП і ВККС, помічники суддів зобов'язані:

- 1) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених [Конституцією](#) та законами України;
- 2) під час виконання посадових обов'язків діяти у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковуватися своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки;
- 3) виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень. Проте, у разі виникнення у сумніву щодо законності виданого

керівником наказу (розпорядження), доручення – вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого – виконати такий наказ (розпорядження), доручення; одночасно з його виконанням у письмовій формі повідомити про нього керівника державного органу (відповідно, ВРП чи ВККС). У такому разі інспектор ВРП, ВККС, помічник судді звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення.

Наказ (розпорядження), доручення має містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання. Наказ (розпорядження) має бути письмовим, а доручення може бути письмовим або усним. Наказ (розпорядження), доручення може бути скасовано керівником, який його видав, а також керівником вищого рівня або органом вищого рівня;

4) у разі отримання наказу (розпорядження), доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, – повідомити про це безпосереднього керівника.

Якщо інспектор ВРП, ВККС, помічник судді виконав наказ (розпорядження), доручення, визнані у встановленому законом порядку незаконними, і не вчинив зазначених вище дій, то він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону.

Керівник у разі отримання вимоги інспектора ВРП, ВККС, помічника судді про надання письмового підтвердження наказу (розпорядження), доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпорядження), доручення в одnodенний строк. У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк наказ (розпорядження), доручення вважається скасованим.

За видання керівником та виконання інспектором ВРП, ВККС, помічником судді явно злочинного наказу (розпорядження), доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом.

1.7. Розділ VII Закону «Про запобігання корупції» визначає засади фінансового контролю. Дія цього розділу VII поширюється на всіх осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, без жодних винятків.

1) ст. 45 зобов'язує:

- відповідних осіб щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається НАЗК;
- відповідних осіб, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, – подавати декларацію за період, не охоплений раніше поданими деклараціями;
- відповідних осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, – наступного року після припинення діяльності подавати декларацію за минулий рік;
- осіб, які претендують на зайняття відповідних посад, – до призначення або обрання на відповідну посаду подавати в установленому цим Законом порядку декларацію за минулий рік;

- у разі притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвочасне подання декларації або в разі виявлення у ній недостовірних відомостей – подати відповідну декларацію з достовірними відомостями.

Водночас на суддів, членів та інспекторів ВРП і ВККС поширено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році» від 15 березня 2016 р. № 1022-VIII – щодо обов'язку подати щорічні електронні декларації за 2015 рік.

Згідно із п. 7 ч. 7 ст. 56 Закону «Про судоустрій і статус суддів» суддя зобов'язаний виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, у тому числі подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Пункт 3 ч. 3 ст. 20 Закону «Про Вищу раду правосуддя» підтверджує цей обов'язок для членів Вищої ради правосуддя, а п. 3 ч. 8 ст. 28 – для інспекторів Вищої ради правосуддя. Але для членів ВККС Законом «Про судоустрій і статус суддів» такого обов'язку прямо не передбачено (непрямо ж вказано у ч. 11 ст. 94: «На членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України поширюються вимоги та обмеження, встановлені законодавством у сфері запобігання корупції»). Проте, в Законі «Про судоустрій і статус суддів» прямо не згадуються інші визначені у ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» обов'язки.

Тому неясно, навіщо акцентувати на одних обов'язках, повторюючи їх, і не згадувати про інші – ніби вони не існують.

Виходячи із цього, необхідно у законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» для суддів, членів та інспекторів ВРП і ВККС визначити відповідний обов'язок в такому формулюванні: «... зобов'язаний виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, крім випадків, визначених цим Законом».

2) ст. 46 Закону «Про запобігання корупції» визначає перелік відомостей, що зазначаються в декларації, а **стаття 47** – порядок обліку та оприлюднення декларацій.

У ст. 47 зокрема вказано: зазначені у декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), є інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі.

Проте, згідно із пунктами 1, 3 ч. 7 ст. 85 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у суддівському дос'є (дос'є кандидата на посаду судді), крім зазначених, закритими для загального доступу є відомості про:

- не лише місця проживання, а й місця перебування (у т.ч. слід так розуміти, що і місце роботи);
- адреси, номерів телефонів чи інших засобів зв'язку;
- адреси електронної пошти;
- серії та номери не лише паспортів, а й військових квитків;
- реєстраційні номери транспортних засобів;

- *будь-яких відомостей та даних* щодо неповнолітніх дітей, крім відомостей щодо майна, майнових прав, активів, інших об'єктів декларування, що перебувають у їх власності відповідно до декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка подається суддею (кандидатом на посаду судді).

Проте, відповідно до ч. 6 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації», «не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Отже, у п. 3 ч. 7 ст. 85 Закону «Про судоустрій і статус суддів» не можуть міститися винятки стосовно таких відомостей і даних:

1) **щодо суб'єктів декларування**, які стосуються:

- поштової адреси, на яку суб'єкту декларування НАЗК може бути надіслано кореспонденцію (див. п. 1 ч. 1 ст. 46 Закону «Про запобігання корупції»);
- місця роботи (проходження служби) або місця майбутньої роботи (проходження служби), займаної посади, або посади, на яку претендує, та категорії посади (якщо така є) суб'єкта декларування;

2) **щодо їхніх неповнолітніх дітей**, які стосуються, зокрема:

- об'єктів нерухомості, що знаходяться у них в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочину, внаслідок якого набуте таке право;
- об'єктів незавершеного будівництва, об'єктів, не прийнятих в експлуатацію або право власності на які не зареєстроване в установленому законом порядку;
- юридичних осіб, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є ці діти;
- фінансових зобов'язань, у тому числі отриманих кредитів, позик, зобов'язань за договорами лізингу, розміру сплачених коштів в рахунок основної суми позики (кредиту) та процентів за позикою (кредиту), зобов'язань за договорами страхування та недержавного пенсійного забезпечення, позичені іншим особам кошти;
- видатків та всіх правочинів, вчинених ними у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності, володіння чи користування.

Тому до **п. 3 ч. 7 ст. 85 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід внести відповідні зміни**. При цьому слід керуватися насамперед положеннями ч. 2 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації», згідно з якими обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

- 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Одночасно в ч. 3 ст. 5 Закону «Про захист персональних даних» необхідно слова «Персональні дані, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленій за формою і в порядку, встановленими Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», не належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, визначених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», **замінити словами: «Персональні дані, зазначені у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», не належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, визначених Законом України «Про запобігання корупції».**

3) у ст. 48 Закону «Про запобігання корупції» визначено, що НАЗК проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю:

1) щодо своєчасності подання. При цьому державні органи зобов'язані перевіряти факт подання суб'єктами декларування, які в них працюють (працювали), декларацій та повідомляти НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному ним порядку (ст. 49);

2) щодо правильності та повноти заповнення;

3) логічний та арифметичний контроль.

Стаття 50 визначає підстави і порядок повної перевірки декларацій, яку проводить НАЗК. Повна перевірка декларацій:

а) полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення;

б) може здійснюватися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності;

в) є обов'язковою щодо декларацій:

- службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

- суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується НАЗК;

- поданих суб'єктами декларування, у разі виявлення у них невідповідностей за результатами логічного та арифметичного контролю або за результатами моніторингу способу життя суб'єктів декларування;

- поданих суб'єктами декларування, у разі якщо член сім'ї суб'єкта декларування відмовився надати йому відомості чи їх частину для заповнення декларації;

г) проводиться на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, із ЗМІ та інших джерел, про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей.

У разі встановлення за результатами повної перевірки декларації відображення у декларації недостовірних відомостей НАЗК письмово повідомляє про це керівника

відповідного державного органу, в якому працює відповідний суб'єкт декларування, та спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Відповідно до примітки до цієї статті під службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, розуміються, зокрема:

- судді;
- член, інспектор Вищої ради правосуддя;
- член, інспектор Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- особи, посади яких належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»;
- керівники, заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів;
- керівники, заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, АРК, міст Києва або Севастополя.

Крім того, згідно із рішенням НАЗК від 17 червня 2016 р. №2, до посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків віднесено посади керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів територіальних управлінь Державної судової адміністрації України.

При цьому жодних винятків з положень 48–50 для суддів чи інших осіб в Законі «Про запобігання корупції» не зроблено.

Водночас Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачає:

- 1) повна перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка подається суддею, здійснюється відповідно до закону НАЗК, та полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення (ч. 1 ст. 60);
- 2) повна перевірка такої декларації здійснюється щодо кожного судді щонайменше один раз на п'ять років, а також за відповідним запитом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Вищої ради правосуддя (ч. 2 ст. 60);
- 3) повна перевірка такої декларації, поданої кандидатом на посаду судді, здійснюється НАЗК протягом 30 днів з дня її подання (ст. 75).

Таким чином, **періодичність, з якою може здійснюватися повна перевірка стосовно суддів, а також ініціатива щодо них визначені в цих законах по-різному. До того ж в Законі «Про судоустрій і статус суддів» взагалі не згадується про «перевірки після».**

В цій частині Закон «Про судоустрій і статус суддів» слід привести у відповідність до Закону «Про запобігання корупції», визначивши, що:

- повна перевірка декларації здійснюється щодо кожного судді за відповідним запитом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя, Громадської ради доброчесності або за інших підстав, визначених Законом «Про запобігання корупції»;
- повна перевірка декларації може здійснюватися щодо судді протягом трьох років після припинення ним діяльності як судді;
- у разі встановлення за результатами повної перевірки відображення у декларації недостовірних відомостей НАЗК письмово повідомляє про це не керівника відповідного державного органу, в якому працює відповідний суддя, а ВРП.

Слід також зробити **висновок, що повна перевірка декларацій, як правило, не стосується таких категорій осіб, причетних до судової системи:**

- а) державні службовці, що займають посади в апараті судів, посади яких не належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»;
- б) державні службовці, що займають посади в апараті місцевих судів;
- в) посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, посади яких не належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»;
- г) посадові особи секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посади яких не належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»;
- д) присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);
- е) адвокати.

Повна перевірка декларацій цих осіб може проводитися лише у випадках, передбачених абзацами третім – п'ятим ч. 1 ст. 50 і ч. 4 ст. 51 Закону «Про запобігання корупції».

4) ст. 51 Закону «Про запобігання корупції» встановлює підстави і порядок моніторингу способу життя суб'єктів декларування.

Такий моніторинг здійснюється:

- НАЗК на підставі визначеного ним порядку;
- вибірково і з метою встановлення відповідності рівня життя суб'єктів декларування наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією;
- на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із ЗМІ та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам;
- із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.

У разі виявлення за результатами моніторингу ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, НАЗК інформує про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Цим положенням Закону суперечать положення Закону «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими:

- орган, який відповідно до закону здійснює моніторинг способу життя судді (тобто НАЗК), зобов'язаний надіслати відповідну інформацію за результатами моніторингу невідкладно після завершення його проведення, але не пізніше 30 днів з моменту отримання відповідної вимоги (ч. 3 ст. 59). При цьому не вказано, кому саме НАЗК зобов'язаний надіслати цю інформацію і з якою метою;
- не встановлено обов'язку НАЗК у разі виявлення за результатами моніторингу ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, інформувати про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Тому в цій частині положення Закону «Про запобігання корупції» і Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід узгодити між собою.

5) ст. 52 Закону «Про запобігання корупції» – визначає, що суб'єкт декларування зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити НАЗК у встановленому ним порядку про:

- відкриття ним або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента;
- про суттєву зміну у майновому стані.

З цих положень немає винятків для жодних суб'єктів декларування.

Ст. 172-6 КУпАП встановлює відповідальність усіх осіб, які відповідно до частин 1 і 2 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за:

- несвоєчасне подання без поважних причин декларації;
- неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані;
- подання завідомо недостовірних відомостей у декларації.

Така відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Ст. 366-1 КК України встановлює відповідальність цих же осіб за:

- подання завідомо недостовірних відомостей у декларації;
- умисне неподання зазначеної декларації.

За цією статтею така відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

З цього випливає, що за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму до 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, настає дисциплінарна відповідальність.

При цьому у пунктах 9 і 10 ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за:

- неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення зазначеної декларації в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції;
- зазначення в декларації завідомо неправдивих відомостей;
- умисне не зазначення в ній відомостей, визначених законодавством.

Таким чином, у ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід визначити, що суддя несе дисциплінарну відповідальність:

1) не за «неподання або несвоєчасне подання декларації для оприлюднення», а просто – за «неподання або несвоєчасне подання декларації без поважних причин»;

2) за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, лише у випадку, якщо за таке діяння згідно із законом не настає адміністративна або кримінальна відповідальність.

1.8. Розділ IX Закону «Про запобігання корупції» «Інші механізми запобігання і протидії корупції» передбачає, зокрема:

1) у ст. 54 – заборону державним органам одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України – під страхом відповідальності відповідних посадових осіб.

Як вже зазначалось, ця, як і будь-які інші вимоги та обмеження, установлені законодавством у сфері запобігання корупції, поширюються на суддів, членів та інспекторів ВККС і ВРП.

Водночас у цьому зв'язку необхідно згадати Закон «Про джерела фінансування органів державної влади». Згідно з ним органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Єдиний виняток з цього правила стосується того, що органи державної влади можуть отримувати додаткові кошти з місцевих бюджетів для виконання делегованих законами України повноважень органів місцевого самоврядування (ст. 2).

Проте, цьому Закону суперечить низка положень інших законів, зокрема положення, згідно з якими:

- донорами *міжнародної технічної допомоги* є органи державної влади (ч. 12 ст. 87 Закону «Про судоустрій і статус суддів»);

- Вища кваліфікаційна комісія суддів України є бенефіціаром, реципієнтом міжнародної технічної допомоги, головним розпорядником міжнародної допомоги від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій (п. 9 ч. 1 ст. 93 Закону «Про судоустрій і статус суддів»);

- фонд оплати праці працівників секретаріату Вищої ради правосуддя формується за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ (ч. 7 ст. 27 Закону «Про Вищу раду правосуддя»);

- фінансування НАБУ за рахунок будь-яких інших джерел, крім коштів Державного бюджету України забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги (ч. 1 ст. 24, ч. 2 ст. 25 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»);

- фінансове забезпечення діяльності Рахункової палати здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, включаючи кошти, отримані відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або проектів міжнародної технічної допомоги (ч. 1 ст. 5 Закону «Про Рахункову палату»);

- забороняється здійснення фінансування Державного бюро розслідувань за рахунок будь-яких джерел, крім коштів Державного бюджету України, в тому числі допомоги в

межах проектів міжнародної технічної допомоги відповідно до міжнародних договорів України (ч. 1 ст. 17 Закону «Про Державне бюро розслідувань»).

Очевидно, **потребує змін Закон «Про джерела фінансування органів державної влади».**

2) у статтях 56–58 Закону «Про запобігання корупції» – проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком.

При цьому визначено, що:

- її проведення щодо кандидатів на посаду судді визначається Законом «Про судоустрій і статус суддів»;
- щодо кандидатів на посади члена ВРП, члена ВККС, обрання яких здійснюється з'їздом суддів України, з'їздом адвокатів України, всеукраїнською конференцією прокурорів, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, – організація проведення спеціальної перевірки покладається на секретаріат ВРП, секретаріат ВККС відповідно;
- *присяжні* подають відповідні документи для проведення спеціальної перевірки протягом трьох робочих днів з дня відповідного обрання або затвердження.

3) у ст. 60 Закону «Про запобігання корупції» – заборону особам, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону:

- а) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом;
- б) надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

При цьому визначено, яка інформація не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

Одночасно у ст. 212-3 КУпАП передбачено відповідальність за:

- неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено зокрема законами «Про доступ до публічної інформації», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- порушення Закону «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; ненадання відповіді на запит на інформацію; ненадання інформації; неправомірну відмову в наданні інформації; несвоєчасне надання інформації; неповне надання інформації; надання недостовірної інформації;
- обмеження доступу до інформації;
- віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом;
- порушення вимог Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», а саме здійснені у відповідь на адвокатський запит, запит кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, її палати або члена: неправомірну відмову в наданні інформації;

несвоєчасне надання інформації; неповне надання інформації; надання інформації, що не відповідає дійсності); ненадання доступу до судового рішення або матеріалів справи за заявою особи, а також інше порушення Закону «Про доступ до судових рішень»;

- незаконну відмову в прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону «Про звернення громадян».

Потребує окремого дослідження питання про те, суб'єктами яких з цих порушень можуть, а яких – не можуть бути судді, члени ВРП і члени ВККС з урахуванням того, що для них характерно бути насамперед суб'єктами витребування інформації.

1.9. Розділ XI Закону «Про запобігання корупції» передбачає «Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків».

1) Згідно зі ст. 65:

1) за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в ч. 1 ст. 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Жодних винятків для будь-яких категорій зазначених осіб, у т.ч. суддів, тут не встановлено, як і в статтях 172-4 – 172-9 КУпАП;

2) особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак до неї судом не застосовано покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку;

3) з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання вимог цього Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом НАЗК рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Із зазначеного випливає:

а) що підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності суддя:

- який вчинив корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до нього покарання, або

- який вчинив корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, і судом до нього застосовано покарання, але його не позбавлено права обіймати посаду судді, або

- який вчинив корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, і за це правопорушення законом не передбачено ні кримінальну, ні адміністративну відповідальність, тобто воно є дисциплінарним.

Ці положення слід визначити в Законі «Про судоустрій і статус суддів».

З тією метою, щоб запобігти уникненню дисциплінарної відповідальності суддів, у частинах 11 і 12 ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження, а у разі якщо рішенням Європейського суду з прав людини встановлені факти, які можуть бути підставою для застосування дисциплінарного стягнення до судді, – із дня набуття таким рішенням ЄСПЛ статусу остаточного;

б) до ч. 3 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції» необхідно внести уточнення: щодо судді, який вчинив корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, службове розслідування не проводиться. Подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або припис НАЗК у цьому випадку направляється до ВККС і рішення за ними ухвалюються в порядку, передбаченому Законом «Про судоустрій і статус суддів».

* * *

Крім того, у ч. 4 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції» передбачено, що обмеження щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду, якщо інше не передбачено законом.

Відповідно, у пунктах 7 і 7-1 ст. 36 Кодексу законів про працю України вказано, що підставами припинення трудового договору є:

- набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи;

- укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення.

У цих випадках особа підлягає звільненню з посади у триденний строк з дня отримання органом державної влади копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили.

Статтею 145 Закону «Про судоустрій і статус суддів» також визначено: «Відставка судді припиняється в разі... набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення умисного злочину. Припинення відставки судді є підставою для припинення виплати йому щомісячного довічного грошового утримання, що було нараховано у зв'язку з відставкою. У разі припинення відставки судді з цієї підстави пенсія судді нараховується на загальних підставах»¹¹.

¹¹ Слід згадати, що подібні обмеження містяться і в законах, що стосуються інших публічних службовців. Наприклад: звільнення з роботи в зв'язку із притягненням до відповідальності за умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища, у т.ч. корупційне, тягне за собою втрату права на спеціальну пенсію: прокурорів (ч. 12 ст. 86 Закону «Про прокуратуру»); військовослужбовців і деяких інших осіб та членів їх сімей (ч. 2 ст. 5 Закону

Водночас частину 3 ст. 145 Закону «Про судоустрій і статус суддів» після слів «на загальних підставах» слід доповнити словами «установлених Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

2) частиною 5 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції» визначено, що особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею *злочину у сфері службової діяльності*, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом; особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У цьому зв'язку слід вказати на те, що відповідно до КК України злочинами у сфері службової діяльності є окремі зі злочинів, передбачених Розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». Але перелік корупційних злочинів міститься у Примітці до ст. 45 КК України і він суттєво інший.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачає (частини 5–7 ст. 49):

- суддя може бути тимчасово відсторонений від здійснення правосуддя на строк не більше двох місяців у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора або його заступника в порядку, встановленому законом. Рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя ухвалюється Вищою радою правосуддя;

- продовження цього строку здійснюється в тому ж порядку на строк не більше двох місяців;

- у разі ухвалення органом, що розглядає справи про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, рішення про застосування до судді дисциплінарного стягнення у виді подання про звільнення судді з посади, такий суддя автоматично тимчасово відстороняється від здійснення правосуддя до ухвалення рішення про його звільнення з посади Вищою радою правосуддя.

КПК України дублює ці положення (ст. 155-1). Крім того, ст. 154 КПК передбачає, що відсторонення від посади може бути здійснено щодо будь-якої особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину середньої тяжкості, тяжкого чи особливо тяжкого злочину. Отже, ці положення КПК щодо суддів застосовуються з урахуванням наведених положень частин 5–7 ст. 49 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Закон «Про державну службу» у ст. 72 передбачає, що на час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків, при цьому невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, що могло призвести або призвело до людських жертв, заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду фізичним або юридичним особам, державі, територіальній громаді, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків; відсторонення державного службовця від виконання

«Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»); працівників дипломатичної служби (ч. 5 ст. 40 Закону «Про дипломатичну службу»). У цих випадках пенсія призначається на загальних підставах, установлених Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

посадових обов'язків у разі вчинення ним корупційного правопорушення здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Нарешті, Кодексом законів про працю України у ст. 46 визначено, що відсторонення працівників від роботи власником або уповноваженим ним органом допускається у випадках, передбачених законодавством.

Виходячи із зазначеного, слід передбачити:

1) у ч. 5 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції» – що підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді суддя, якому повідомлено про підозру у вчиненні ним кримінального корупційного правопорушення або іншого кримінального правопорушення, вчиненого з використанням службових повноважень;

2) у ст. 65 Закону «Про запобігання корупції» – що у випадках, передбачених законом, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді суддя, щодо якого органом, який розглядає справи про притягнення до дисциплінарної відповідальності, ухвалено рішення про застосування дисциплінарного стягнення у виді подання про звільнення з посади;

3) у ст. 65 Закону «Про запобігання корупції» – що підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді суддя, щодо якого складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, за яке законом передбачено можливість застосування стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади;

4) у ч. 6 ст. 72 Закону «Про державну службу» – що відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків у разі вчинення ним кримінального корупційного правопорушення або іншого умисного кримінального правопорушення, здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;

5) у ч. 6 ст. 72 Закону «Про державну службу» – що підлягає відстороненню від виконання посадових обов'язків державний службовець, щодо якого складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, за яке законом передбачено можливість застосування стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади;

6) у ст. 49 Закону «Про судоустрій і статус суддів» (за аналогією з ч. 5 ст. 72 Закону «Про державну службу») – що під час відсторонення від виконання посадових обов'язків судді, помічник судді зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження;

7) у ст. 66 Закону «Про судоустрій і статус суддів» – що голова суду увільняє від виконання обов'язків присяжного, якщо йому повідомлено про підозру у вчиненні ним кримінального корупційного правопорушення або іншого умисного кримінального правопорушення або щодо нього складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, за яке законом передбачено можливість застосування стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю;

8) у ст. 31 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» – що Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури зупиняє право на заняття адвокатською діяльністю особи у разі вчинення нею кримінального корупційного правопорушення або іншого умисного кримінального правопорушення.

Аналогічні обмеження необхідно передбачити також для членів та інспекторів ВРП і ВККС.

3) у ст. 66 Закону «Про запобігання корупції» визначено, що збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку.

Водночас в ч. 11 ст. 49 Закону «Про судоустрій і статус суддів» вказано, що за шкоду, завдану судом, відповідає держава на підставах та в порядку, встановлених законом.

Так само у статтях 1174–1176 ЦК України визначено, що:

- шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою незалежно від вини цієї особи;
- шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів;
- шкода, завдана фізичній особі внаслідок її незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування запобіжного заходу, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту чи виправних робіт, відшкодовується державою у повному обсязі незалежно від вини посадових і службових осіб суду;
- шкода, завдана фізичній або юридичній особі внаслідок постановлення судом незаконного рішення в цивільній справі, відшкодовується державою в повному обсязі в разі встановлення в діях судді (суддів), які вплинули на постановлення незаконного рішення, складу злочину за обвинувальним вирокком суду, що набрав законної сили;
- шкода, завдана фізичній або юридичній особі внаслідок іншої незаконної дії або бездіяльності чи незаконного рішення суду, відшкодовується на загальних підставах.

Цю колізію слід подолати шляхом заміни у ст. 66 «Про запобігання корупції» слів «в установленому законом порядку» словами «крім випадків, передбачених законом».

4) у ст. 67 Закону «Про запобігання корупції» передбачено, що рішення, прийняті з порушенням вимог цього Закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема НАЗК, органу місцевого самоврядування.

При цьому орган або посадова особа надсилає до НАЗК протягом трьох робочих днів копію прийнятого рішення про скасування або одержаного для виконання рішення суду про визнання незаконними відповідних актів або рішень.

Слід також врахувати, що відповідно до ч. 4 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» рішення, прийняте відповідною особою на користь особи, від якої вона або її близька особа отримала подарунок, вважається таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів, і на це рішення розповсюджується положення ст. 67 цього Закону. Тим

більше те саме стосується ситуації, коли відповідна особа отримала не подарунок, а неправомірну вигоду (див. п. 1 ч. 1 ст. 23 цього Закону). Ці норми цілком стосуються і ситуацій, коли суддя приймає неправосудне судове рішення на користь особи, від якої він або його близька особа отримала подарунок (неправомірну вигоду) – тому таке судове рішення підлягає скасуванню, проте, це прямо не передбачено законодавством.

Таким чином, слід доповнити:

- статтю 67 Закону «Про запобігання корупції» – положенням, що судові рішення, прийняті з порушенням вимог цього Закону, можуть бути скасовані виключно в порядку, передбаченому процесуальним законом;

- процесуальні кодекси – положенням, що прийняття суддею неправосудного судового рішення на користь особи, від якої він або його близька особа отримала подарунок (неправомірну вигоду) є нововиявленою обставиною, яка є підставою для перегляду судового рішення, а також що суд, який скасував рішення іншого суду як таке, що прийняте з порушенням вимог Закону «Про запобігання корупції», надсилає до НАЗК протягом трьох робочих днів копію прийнятого ним рішення.

РОЗДІЛ 2. ПОРЯДОК ІНФОРМУВАННЯ ПРО КОРУПЦІЮ, ПОРУШЕННЯ СУДДІВСЬКОЇ ЕТИКИ ТА НЕПРАВОМІРНУ ПОВЕДІНКУ СУДДІВ, ПРАЦІВНИКІВ СУДУ, АДВОКАТІВ І ГРОМАДЯН

2.1. Загальні засади запобігання корупції, порушенням етики осіб, уповноважених на виконання функцій держави визначені насамперед в таких актах національного законодавства України, як Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» і Закон «Про запобігання корупції».

Так, **Антикорупційною стратегією** передбачена необхідність зобов'язати публічних службовців повідомляти про підозру в корупції.

При цьому у ч. 7 ст. 53 Закону «Про запобігання корупції» вказано: «Посадові і службові особи державних органів, ... їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, ... їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції».

Також Закон «Про державну службу» у частинах 2 і 4 ст. 63 передбачає, що керівник державної служби:

- зобов'язаний з метою забезпечення належного рівня службової дисципліни виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до державного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для додержання ними правил етичної поведінки;

- який не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, злочину до органу,

уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом.

В Законі «Про судоустрій і статус суддів» відповідних положень немає.

Невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення тягне за собою відповідальність, передбачену у ст. 172-9 КУпАП.

Відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» суди є органами державної влади (див. п. 1 ч. 1 ст. 24, п. 1 ч. 1 ст. 29, п. 1 ч. 1 ст. 34, п. 1 ч. 2 ст. 39, ч. 1 ст. 54 та ін.).

Виходячи із зазначеного, з **урахуванням особливого статусу суддів, має бути визначено:**

- у Законі «Про судоустрій і статус суддів» – що голова суду, заступник голови суду, керівник апарату суду, інші посадові особи суду у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення суддею чи працівником апарату суду, у т.ч. таким, що не є державним службовцем (зокрема, помічником судді), адвокатом чи іншими особами в їх стосунках з судьями та працівниками суду повинні негайно письмово повідомляти про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, а також ВККС; у разі невиконання цих обов'язків несе відповідальність згідно із законом;

- у ст. 53 Закону «Про запобігання корупції» – що особливості виконання обов'язків в частині ужиття заходів щодо припинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та повідомлення про нього визначаються Законом «Про судоустрій і статус суддів».

2.2. В законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» міститься чимало положень про доброчесність суддів, які зобов'язують суддів самостійно інформувати про власну та інших осіб корупцію, порушення суддівської етики та неправомірну поведінку.

Так, Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що:

- суддя зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України декларацію родинних зв'язків за формою, що визначається Комісією. У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) відомостей, поданих суддею у декларації родинних зв'язків, ВККС проводить перевірку зазначеної декларації (ст. 61);

- суддя зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті ВККС декларацію доброчесності за формою, що визначається Комісією. У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень судді у декларації доброчесності, Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить відповідну перевірку (ст. 62);

- Громадська рада доброчесності має право створити інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді (п. 5 ч. 6 ст. 87);

- фізичні та юридичні особи мають право подавати до ВККС інформацію щодо кандидатів на посаду судді; у разі одержання інформації, що може свідчити про невідповідність кандидата на посаду судді установленим цим Законом вимогам, ВККС

розглядає її на своєму засіданні і за результатами розгляду ухвалює вмотивоване рішення про припинення подальшої участі у доборі кандидата на посаду судді (ст. 74);

- у разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) відомостей, поданих кандидатом на посаду судді у декларації родинних зв'язків, ВККС проводить перевірку зазначеної декларації та розглядає її на своєму засіданні із запрошенням такого кандидата (ч. 5 ст. 76);

- на вимогу ВККС, ВРП та в інших випадках, визначених законом, може бути проведено моніторинг способу життя судді (ст. 59).

Закон «Про Вищу раду правосуддя» у ст. 48 передбачає, що після відкриття дисциплінарної справи доповідач здійснює підготовку справи до розгляду Дисциплінарною палатою, зокрема запитує та збирає додаткову інформацію і документи, матеріали, пояснення судді та скаргника, ознайомлюється з суддівським досьє, визначає свідків чи інших осіб, які підлягають виклику або запрошенню взяти участь у засіданні тощо.

Законом «Про запобігання корупції», як вже зазначалось, передбачені повна перевірка декларацій суддів та моніторинг способу життя суб'єктів декларування (статті 50–51).

Цих положень цілком достатньо для інформування про корупцію, порушення суддівської етики та неправомірну поведінку суддів.

Що стосується працівників апарату суду, деяких інших публічних службовців судової системи, то на них також у певних випадках поширюються положення законодавства щодо повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя.

Водночас, законами «Про державну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» необхідно визначити стосовно працівників апарату суду, інших публічних службовців судової системи, а також адвокатів:

- 1) обов'язок щорічно подавати декларацію родинних зв'язків і можливість її перевірки;**
- 2) обов'язок щорічно подавати декларацію доброчесності і можливість її перевірки;**
- 3) створення інформаційного порталу для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності цих осіб;**
- 4) можливість фізичних та юридичних осіб подавати до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, інформацію щодо особи, яка бажає отримати свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю, і обов'язковості її розгляду цими органами.**

РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ОСІБ, ЯКІ ПОВІДОМЛЯЮТЬ ПРО КОРУПЦІЮ, ПОРУШЕННЯ СУДДІВСЬКОЇ ЕТИКИ ТА НЕПРАВОМІРНУ ПОВЕДІНКУ СУДДІВ, ПРАЦІВНИКІВ СУДУ, АДВОКАТІВ І ГРОМАДЯН

3.1. Загальні засади запобігання корупції, порушенням етики осіб, уповноважених на виконання функцій держави визначені насамперед в таких актах національного законодавства України, як Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» і Закон «Про запобігання корупції».

Так, **Антикорупційною стратегією** передбачена необхідність втілити в життя інститут добродесних викривачів фактів корупції та їх захисту від переслідування.

Серед заходів, визначених із зазначеною метою, – ухвалення закону про захист осіб, які добродесно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів), передбачивши обов'язок повідомлення та захист викривачів, створення внутрішніх і зовнішніх каналів подання інформації, системи захисту викривачів від утисків та переслідування, а також заходи стимулювання повідомлень про корупцію, покладення на спеціально уповноважений орган функцій з проведення моніторингу та аналізу практики застосування закону та вжиття заходів щодо його належного застосування.

Станом на 1 лютого 2017 р. зазначений закон не прийнято. Але на розгляд Верховної Ради України внесено проекти законів:

- №4038а від 20.07.2016 р. – **«Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам»;**

- №4039а від 20.07.2016 р. – «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення фінансування захисту викривачів».

До першого із цих законопроектів слід висловити такі зауваження і пропозиції:

1) у п. 3 ч. 1 ст. 3 законопроекту визначено: «суб'єкти владних повноважень – державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції та рішення яких є обов'язковими до виконання».

Це визначення не узгоджене з пунктом 7 ч. 1 ст. 3 КАСУ: «суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень»;

2) у п. 4 ч. 1 ст. 3 законопроекту дано таке визначення членів сім'ї:

«члени сім'ї:

а) особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі;

б) незалежно від зазначених у підпункті «а» цього пункту умов чоловік, дружина, діти, у тому числі повнолітні, батьки, дід, баба, рідні брат та сестра, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особи, які перебувають під опікою і піклуванням».

Воно є більш чітким, ніж аналогічне визначення в ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», а тому **його слід взяти як зразок для усіх антикорупційних законів.**

3) у ст. 3 законопроекту визначено, що суб'єкти владних повноважень створюють умови для розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, в тому числі, шляхом:

- впровадження механізмів заохочення та формування культури розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам серед їхніх працівників та осіб, які працюють на їхню користь, проходять в них службу або навчання;

- надання їхнім працівникам та особам, які працюють на їхню користь, проходять в них службу або навчання, методичної допомоги та консультацій щодо розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам та захисту викривачів,

а також забезпечують:

- прийняття внутрішніх процедур та механізмів розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам та належного реагування на неї, перевірки та розслідувань одержаної шляхом розкриття інформації;

- ведення окремого обліку розкриття викривачами інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, результатів розгляду розкритої викривачами інформації, проведених перевірок та/або розслідувань розкритої викривачами зазначеної інформації.

Очевидно, що в судовій системі усі ці положення мають специфіку: кожен окремий суд не може здійснювати такі заходи на свій розсуд – вони повинні бути визначені уніфіковано для усієї системи, здійснюватися під керівництвом ВККС та/або Державної судової адміністрації України, і про це слід вказати у ст. 3 законопроекту.

Те саме стосується і ст. 5 законопроекту, згідно з якою усі суб'єкти владних повноважень обов'язково створюють внутрішні канали розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам.

У цьому контексті слід узгодити зазначені положення з такими положеннями статей 87 і 107 Закону «Про судоустрій і статус суддів»:

- Громадська рада доброчесності має право створити інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді;

- право на звернення зі скаргою щодо дисциплінарного проступку судді (дисциплінарною скаргою) має будь-яка особа. Громадяни здійснюють зазначене право особисто або через адвоката, юридичні особи – через адвоката, органи державної влади та органи місцевого самоврядування – через своїх керівників або представників;

- дисциплінарну справу щодо судді не може бути порушено за скаргою, що не містить відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку судді, а також за анонімними заявами та повідомленнями.

Наприклад, ч. 1 ст. 5 законопроекту доповнити абзацом другим такого змісту:

«В судовій системі внутрішніми каналами розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам є канали, за якими Вища рада правосуддя отримує скарги щодо суддів, а також інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді, утворюваний Громадською радою доброчесності. Скарга щодо судді не може бути анонімною».

4) у ст. 6 законопроекту визначено, що регулярні канали розкриття інформації обов'язково створюють:

- Вища рада юстиції;

- Вища кваліфікаційна комісія суддів України;

- інші органи, уповноважені на розгляд питань та прийняття рішень про притягнення посадових та службових осіб до дисциплінарної відповідальності, юрисдикція яких поширюється на територію не менше одного району, міста, району в місті.

Тут слід слова «Вища рада юстиції» замінити словами «Вища рада правосуддя».

5) відповідно до ч. 3 ст. 8 законопроекту, суб'єкти владних повноважень щороку оприлюднюють на власних офіційних веб-сайтах та подають Уповноваженому Верховної Ради з прав людини інформацію за звітний період, необхідну для підготовки звіту про стан дотримання законодавства у сфері забезпечення прав викривачів та їх захисту.

Необхідно визначити, хто буде виконувати цей обов'язок в судовій системі.

Зрозуміло, що покласти його на кожен окремий суд недоцільно. Найбільш прийнятним варіантом видається покладання цього обов'язку на Вищу раду правосуддя і Громадську раду доброчесності.

6) згідно із ч. 2 ст. 15 законопроекту з метою одержання ним грошової винагороди у розмірі 10 відсотків від повернутих коштів у випадку, якщо внаслідок розкриття інформації про шкоду до бюджету повернуто кошти, викривач, який має на неї право, звертається із відповідною заявою до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який протягом 30 днів організовує перевірку наявності у викривача права на грошову винагороду та факту повернення до бюджету коштів внаслідок розкритої ним інформації та приймає за результатами перевірки рішення про виплату відповідної винагороди чи про відмову у її виплаті. В законопроекті слід визначити, з якого моменту кошти вважаються повернутими до бюджету. Ймовірно, таким моментом слід вважати день, в який видано розпорядження банку про перерахунок відповідних коштів на рахунки казначейства.

У цих випадках йдеться про значні кошти (можливо – десятки і сотні мільйонів). Тому, з метою виключення корупційних ризиків вже на такому етапі порядок проведення перевірки має бути визначено в законі **«Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам»**, а рішення про виплату грошової винагороди має приймати колегіальний орган (можливо, утворений саме при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини).

7) відповідно до ч. 2 ст. 19 законопроекту, у відповідних суб'єктах владних повноважень утворюються окремі спеціалізовані структурні підрозділи або призначаються чи визначаються відповідальні посадові особи, до повноважень яких належить організація роботи внутрішніх каналів розкриття інформації, отримання та організація розгляду розкритої через них інформації, співпраця з викривачами (із урахуванням вимог законодавства щодо не розкриття їх особи), забезпечення дотримання їх прав, передбачених законом, та захисту, надання працівникам відповідного органу чи юридичної особи або особам, які виконують роботу на їх користь, методичної допомоги та консультацій щодо розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам та захисту викривачів, проведення внутрішніх навчань з цих питань.

Отже, слід визначити: в судах, в ВРП, ВККС, інших органах судової системи утворювати окремі спеціалізовані структурні підрозділи чи призначати відповідальних посадових осіб?

8) згідно із ч. 2 ст. 23 законопроекту у випадку встановлення факту певного порушення законодавства про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

вносить керівнику відповідного державного органу вимогу про усунення відповідного порушення.

Проте, якщо викривача звільнено з роботи (посади) за рішенням суду, то це рішення не може бути змінено тим же судом, а лише в порядку, передбаченому процесуальним законом. Тому у ч. 2 ст. 23 законопроекту слід визначити відповідні винятки.

9) згідно із ч. 3 ст. 23 законопроекту припис про поновлення прав викривача або вимога Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є обов'язковими та підлягають негайному виконанню, але не пізніше десяти днів після їх винесення.

Проте, деякі рішення, прийняті судом, ВРП або ВККС не можуть бути змінені на підставі припису Уповноваженого і в порядку, не передбаченому спеціальним законом.

Крім того, деякі рішення підлягають погодженню з іншим державним органом (посадовою особою) або приймаються виключно за поданням іншого державного органу (посадової особи) і не можуть бути прийняті чи змінені без цього.

Наприклад, Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що:

- Голова Державної судової адміністрації України призначає за погодженням голів відповідних судів керівників апаратів апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду, їх заступників та звільняє їх з посад; за поданням голови відповідного суду застосовує до керівників апаратів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду, їх заступників заохочення або накладає дисциплінарні стягнення (ч. 4 ст. 153);

- начальник територіального управління Державної судової адміністрації України призначає за погодженням голови місцевого суду на посаду керівника апарату місцевого суду, заступника керівника апарату місцевого суду та звільняє їх з посади, застосовує за поданням голови місцевого суду до них заохочення або накладає дисциплінарні стягнення (ч. 4 ст. 154);

- помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду за поданням судді (ч. 3 ст. 157).

Тому у ч. 3 ст. 23 законопроекту слід визначити інший порядок та конкретних суб'єктів реагування на ці приписи в органах судової системи, а також у всіх випадках, коли порушення прав викривача відбулось на підставі рішення, прийнятого одним державним органом за погодженням з іншим державним органом (посадовою особою) чи за його (її) поданням.

10) згідно із ч. 1 ст. 24 законопроекту фінансування здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини контролю за додержанням прав викривачів та забезпеченням їх захисту здійснюється за рахунок державного бюджету або коштів міжнародної технічної допомоги. Фінансування вказаної діяльності Уповноваженого за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, або проектами міжнародної технічної допомоги.

Але пропозиція щодо можливості фінансування за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги суперечить ст. 2 Закону «Про джерела фінансування органів державної влади»: органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом).

Відповідно, треба внести зміни або тут або до Закону «Про джерела фінансування органів державної влади».

Крім того, розділом V «Прикінцеві положення» цього ж законопроекту передбачено:

1) доповнити ст. 188-40 КУпАП частинами 2 і 3, якими встановити підвищену відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого, якщо вони стосуються законної вимоги про усунення порушення законодавства про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам і щодо припису про поновлення прав викривача або члена його сім'ї.

Проте, права викривачів не є важливішими за права інших людей: санкції за невиконання будь-яких законних вимог Уповноваженого мають бути однаковими. Тому зміни до статті 188-40 КУпАП є необґрунтованими.

2) доповнити ст. 251 КУпАП, ст. 34 Господарського процесуального кодексу України, ст. 59 Цивільного процесуального кодексу України і ст. 70 Кодексу адміністративного судочинства України новою частиною, де встановити, що доказами в справі про адміністративне правопорушення також є звуко-, відеозаписи, які засвідчують факти та обставини, передбачені пунктом 3 частини першої статті 1 Закону «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам».

Проте, виходячи з принципу рівності всіх перед законом, не слід робити особливі докази для окремих випадків. Тому доцільніше внести інші зміни до процесуального законодавства, а саме:

- друге речення чинної ч. 1 ст. 251 КУпАП після слів «або свідками» доповнити словами «чи заявниками». Тоді речення буде виглядати так: «Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається 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 притягається до адміністративної відповідальності, або свідками *чи заявниками...*»;

- ч. 2 ст. 57 ЦПК «Докази» після слів «Ці дані встановлюються на підставі пояснень сторін, третіх осіб, їхніх представників, допитаних як свідків, показань свідків, письмових доказів, речових доказів, зокрема звуко- і відеозаписів» доповнити словами: «у тому числі тих, що використовуються заявниками»;

- ч. 1 ст. 69 КАСУ «Поняття доказів» після слів «Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів» доповнити словами: «зокрема звуко-, кіно- і відеозаписів, у тому числі тих, що використовуються заявниками».

3.2. Антикорупційною стратегією передбачено також здійснення на постійній основі навчання з питань добросовісного повідомлення про факти корупції.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» прямо не передбачає таке навчання для суддів.

Водночас він містить положення, згідно з якими:

- суддя зобов'язаний звернутися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до Вищої ради правосуддя та до Генерального

прокурора упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання (ч. 4 ст. 48, п. 9 ч. 7 ст. 56);

- суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за: неповідомлення ВРП та Генерального прокурора про випадок втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, у т.ч. про звернення до нього учасників судового процесу чи інших осіб, включаючи осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з приводу конкретних справ, що перебувають у провадженні судді, якщо таке звернення здійснено в інший, ніж передбачено процесуальним законодавством, спосіб – упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про такий випадок неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом) (пункти 6 і 7 ч. 1 ст. 106).

Можливо, у ч. 1 ст. 105 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід передбачити, що Національна школа суддів України здійснює періодичне навчання суддів з метою не лише підвищення рівня їхньої кваліфікації, а й з антикорупційних питань (зокрема щодо добросовісного повідомлення про факти корупції).

3.3. Закон «Про запобігання корупції» (пункти 6 і 13 ч. 1 ст. 11) відносить до повноважень НАЗК, зокрема, здійснення співпраці із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням.

Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачає, що НАБУ забезпечує на умовах конфіденційності та добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення (п. 7 ч. 1 ст. 16) і для отримання заяв і повідомлень, у тому числі анонімних, про кримінальні правопорушення в Національному бюро створюється спеціальна телефонна лінія та забезпечується можливість подання таких повідомлень через офіційний веб-сайт Національного бюро в мережі Інтернет та засобами електронного зв'язку (ч. 1 ст. 19).

Закон «Про Державне бюро розслідувань» передбачає, що для одержання заяв і повідомлень про злочини, віднесені до підслідності ДБР, створюється спеціальна телефонна лінія, а також забезпечується можливість подання таких заяв і повідомлень, у тому числі без зазначення прізвища, імені, по батькові (найменування) потерпілого або заявника, через офіційний веб-сайт ДБР та засобами електронного зв'язку (ст. 8).

У разі прийняття Закону «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам» **ці положення потребуватимуть окремих змін**, оскільки основний тягар співпраці з викривачами лягає на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, саме Уповноважений отримує для цього додаткові можливості щодо захисту викривачів, і цим законом буде передбачено особливий порядок надання інформації викривачами.

3.4. Розділ VIII Закону «Про запобігання корупції» «Захист викривачів» (ст. 53) визначає поняття викривача як особи, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення іншою особою вимог цього Закону, а також встановлює, зокрема, що:

- викривачі перебувають під захистом держави. За наявності загрози їхньому або їх близьких осіб життю, житлу, здоров'ю та майну у зв'язку із здійсненим повідомленням

про порушення вимог цього Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»;

- викривач або член його сім'ї не можуть бути звільнені чи примушені до звільнення, притягнуті до дисциплінарної відповідальності чи піддані керівником або роботодавцем іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зниження заробітної плати тощо) або загрози застосування таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням ним про порушення вимог цього Закону іншою особою.

Отже, викривачі перебувають під захистом держави лише у випадках і за умов, визначених Законом «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

Крім того, Закон «Про державну службу» у пунктах 11 і 14 ч. 1 ст. 7 передбачає, що державний службовець має право на: захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону; проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Кодексом законів про працю України (ст. 235) також визначено, що:

- у разі звільнення без законної підстави або незаконного переведення на іншу роботу, у т.ч. у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» іншою особою, працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір;

- у разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку із здійсненим ним або членом його сім'ї повідомленням про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату йому компенсації у розмірі шестимісячного середнього заробітку.

- у разі затримки видачі трудової книжки з вини власника або уповноваженого ним органу працівникові виплачується середній заробіток за весь час вимушеного прогулу;

- рішення про поновлення на роботі незаконно звільненого або переведеного на іншу роботу працівника, прийняте органом, який розглядає трудовий спір, підлягає негайному виконанню.

Ці положення цілком поширюються на працівників апарату судів, інспекторів ВРП, ВККС, помічників суддів, які в розумінні Кодексу законів про працю України є працівниками, але не на суддів. Адже, згідно зі ст. 222 цього Кодексу, особливості розгляду трудових спорів суддів встановлюється іншим законодавством, а аналогічних положень Закон «Про судоустрій і статус суддів» щодо суддів не містить.

3.5. Крім того, згідно зі **ст. 21 Закону «Про запобігання корупції»**, «громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, НАЗК, керівництву чи іншим представникам органу, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості».

Положення ст. 21 Закону «Про запобігання корупції» слід після слів «органу, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів», доповнити словами «а щодо суддів і адвокатів, відповідно, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України і Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури».

3.6. Стаття 172 КК України передбачає кримінальну відповідальність за незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів чи у зв'язку з повідомленням ним про порушення вимог Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» іншою особою, а також інше грубе порушення законодавства про працю.

Очевидно, що у цій статті слова «Про засади запобігання і протидії корупції» слід замінити словами «Про запобігання корупції».

РОЗДІЛ 4. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ (ПІД КУТОМ ЗОРУ ВІДПОВІДНОСТІ ЦИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ СТАНДАРТАМ СУДДІВСЬКОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ І ВИЯВЛЕННЯ МОЖЛИВИХ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ)¹²

Насамперед слід зазначити: положення, що стосуються запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, які містяться в Законі «Про запобігання корупції», не придумані українським законодавцем; багато з них майже слово в слово повторюють положення *Модельного кодексу поведінки посадових осіб*, який є Додатком до Рекомендації № R (2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів

¹² Стандарти суддівської незалежності та підзвітності визначені, зокрема, в таких документах (за хронологією появи):

- Загальна декларація прав людини (схвалено резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 217 А (III) від 10 грудня 1948 р.);
- Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (Перша світова конференція по незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 р.);
- Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.);
- Рекомендації щодо ефективного впровадження Основних принципів незалежності судових органів (прийняті резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 р.);
- Європейський статут судді (прийнятий Європейською Асоціацією Суддів у 1993 р.);
- Рекомендація (94) 12 "Незалежність, дієвість та роль суддів" (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 р.);
- Європейська хартія про закон «Про статус суддів» (Рада Європи, Лісабон, 10 липня 1998 р.);
- Загальна (Універсальна) хартія судді (схвалена Міжнародною асоціацією суддів 17 листопада 1999 р., Тайпей (Тайвань));
- Глобальний план діяльності для суддів в Європі (прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи на 740 зустрічі в Страсбурзі 27 лютого 2001 р.);
- Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року (схвалені резолюцією 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 р.);
- Резолюція Європейської асоціації суддів стосовно ситуації в Україні в сфері дисциплінарної відповідальності суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.);
- Рекомендація CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів).

поведінки посадових осіб (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 р.), і тому їх слід вважати загальноприйнятими в Європі¹³.

З одного боку, цей Кодекс, згідно з його ст. 1, застосовується до державних службовців і не пристосований спеціально для суддів. Його положення не поширюються на

¹³ Наприклад, цей Кодекс щодо конфлікту інтересів містить такі положення:

«Стаття 13. Конфлікт інтересів»

1. Конфлікт інтересів виникає у ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає, або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання його чи її службових обов'язків.

2. Особистий інтерес державного службовця включає будь-які переваги для нього чи неї, його чи її сім'ї, близьких родичів, друзів або особі чи організацій, з якими він чи вона має або мали бізнесові чи політичні стосунки. Це також включає будь-які фінансові чи цивільні зобов'язання, в такому ж відношенні.

3. Оскільки державний службовець часто є єдиною особою, яка знає чи він чи вона перебуває у такій ситуації, державний службовець особисто зобов'язаний:

- попереджувати будь-які реальні чи потенційні конфлікти інтересів;
- вживати кроків для уникнення таких конфліктів;
- повідомляти свого керівника про такий конфлікт, як тільки йому чи їй стало відомо про нього;
- виконувати будь-яке остаточне рішення щодо його чи її відмови або відсторонення від переваг, які отримані внаслідок конфлікту.

4. В кожному випадку коли це вимагається, державний службовець зобов'язаний повідомляти чи він чи вона має конфлікт інтересів.

5. Будь-який конфлікт інтересів, про який повідомив кандидат на зайняття посади державного службовця, або на нову посаду в системі державної служби повинен бути вирішений до моменту призначення.

Стаття 14. Повідомлення про інтереси

Державний службовець, який займає посаду, на якій його чи її посадові обов'язки можуть вплинути на його чи її особисті чи персональні інтереси, цілком законно зобов'язаний повідомляти після свого призначення з певною періодичністю про це, а також про кожний випадок, коли відбуваються будь-які зміни щодо суті та величини цих інтересів.

Стаття 15. Несумісні інтереси

1. Державний службовець не повинен брати участь у будь-яких діях чи угодах чи займати будь-яку посаду чи здійснювати функцію на платній чи безоплатній основі, яка є несумісною з або перешкоджає у належному виконанні його чи її обов'язків державного службовця. Якщо існує ситуація де нечітко зрозуміло, яка діяльність є сумісною, він чи вона повинні звернутись за порадою до свого керівника.

Стаття 18. Дарунки

1. Державний службовець не повинен вимагати чи приймати дарунки, послуги, гостинність або будь-які інші переваги для себе чи своєї сім'ї, близьких родичів і друзів, або осіб чи організацій, з якими він чи вона має чи мав бізнесові чи політичні стосунки, що може вплинути чи уможливити вплив на безсторонність, з якою він чи вона виконують свої обов'язки, або може бути чи виглядає як нагорода, що стосується його чи її повноважень. Це не стосується традиційної гостинності та незначних дарунків.

2. Якщо державний службовець сумнівається щодо того, чи він чи вона може прийняти дарунок чи гостинність, він чи вона повинні звернутись за порадою до свого керівника.

Стаття 20. Піддатливість впливу оточуючих

Державний службовець не повинен дозволити собі опинитись або бути під загрозою перебування у ситуації, коли він чи вона зобов'язаний повернути послугу якійсь особі чи органу. Він чи вона також не повинні поводити себе під час виконання службових обов'язків чи в приватному житті таким чином, щоб піддаватись негативному впливу оточуючих.

Стаття 21. Зловживання службовим становищем

1. Державний службовець не повинен робити жодних пропозиції або надавати якісь переваги у зв'язку з зайняттям посади державного службовця, крім тих, що дозволені законом.

2. Державний службовець не повинен намагатись вплинути з особистих мотивів на жодну особу чи орган, в тому числі інших державних службовців, шляхом використання службового становища або шляхом пропонування їм персональних переваг.

публічно обраних осіб представницького органу, членів уряду і суддів. З іншого боку, для цілей цього Кодексу визначено, що посадовою особою є будь-яка особа, яка працює в державному органі, а його положення вписані так, що майже всі вони (крім тих, де згадується про керівників і підлеглих) придатні для їх застосування щодо суддів, а також працівників патронатної служби.

* * *

Що стосується **Методичних рекомендацій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб** (затв. рішенням НАЗК від 14 липня 2016 р. №2), то їх вписано, так би мовити, під звичайних державних службовців і на суддів та працівників патронатної служби вони взагалі не спрямовані.

У п. 6.1. Методичних рекомендацій прямо вказано: «Законом України «Про запобігання корупції» встановлено, що деякі особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виникають у діяльності певних категорій осіб та органів, можуть встановлюватися відповідними законами України, які регулюють статус та засади організації вказаних органів.

До вказаних категорій відносяться... судді...

Здебільшого такі особливості зводяться до обов'язку особи, яка має реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, які розглядаються, до наступного:

- 1) у найкоротший термін письмово проінформувати визначений законом орган про наявний конфлікт інтересів;
- 2) заявити самовідвід щодо участі у розгляді відповідного питання».

* * *

Що ж до Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року №2), то цей документ не є власне методичними рекомендаціями.

Крім того, він має **вади і суперечності**.

Зокрема, Порядок не допомагає з'ясувати суперечливі питання:

- 1) чи бажано суддям, присяжним, деяким іншим категоріям осіб виступати свідками, і чи не слід в Законі «Про запобігання корупції» вказати на необхідний виняток – в контексті залучення свідків з числа співробітників у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка;
- 2) якого саме керівника повинні повідомити про пропозицію судді, члени ВРП та інші публічні службовці судової системи. Суддя взагалі нікому не підпорядкований, тобто не має керівників над собою;
- 3) якого саме спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції слід повідомляти про отримання пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка? Можливо, йдеться про НАЗК як орган, уповноважений складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією;
- 4) чи повинен суддя, публічний службовець іншого органу судової системи у випадку наявності сумнівів щодо можливості одержання подарунка, звернутися для одержання консультації з цього питання саме до територіального органу НАЗК чи до центрального апарату НАЗК або ж до Ради суддів України.

У Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання, на відміну від Закону «Про запобігання корупції», не визначено строк, протягом якого Рада суддів України у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів має роз'яснити такий особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

При доопрацюванні цього Порядку рекомендував би також ґрунтувати його положення на відповідних положеннях Модельного кодексу поведінки посадових осіб (Додаток до Рекомендації № R (2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки посадових осіб) з необхідними застереженнями щодо суддів.

РОЗДІЛ 5. ЧИ Є ЗАПРОВАДЖЕНІ УРЯДОМ УКРАЇНИ ЗАХОДИ ЕФЕКТИВНИМИ ІНСТРУМЕНТАМИ ІНФОРМУВАННЯ ПРО КОРУПЦІЮ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ?

5.1. Кабінет Міністрів України 3 вересня 2014 р. видав Розпорядження № 828-р «Про деякі заходи щодо сприяння утвердженню доброчесності в судовій системі», яким, зокрема, доручив:

- Державній фіскальній службі разом з Міністерством внутрішніх справ, Службою безпеки, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку за участю Генеральної прокуратури України, Національного банку, Ради суддів України – провести до 1 грудня 2014 р. перевірку відомостей, зазначених у деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру суддів судів загальної юрисдикції за 2013 рік, звернувши особливу увагу на факти невідповідності офіційним доходам майна, що перебуває у власності, в оренді чи на іншому праві користування, їх чи членів їх сімей, та про результати поінформувати Кабінет Міністрів України;

- Міністерству внутрішніх справ за участю Генеральної прокуратури України, Служби безпеки та Ради суддів України – провести до 1 грудня 2014 р. перевірку дотримання суддями судів загальної юрисдикції установлених законодавством у сфері запобігання і протидії корупції обмежень, зокрема щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, та про результати поінформувати Кабінет Міністрів України.

Додатком до цього Розпорядження був План заходів з проведення у 2014 році Всеукраїнського тижня правових знань «Подолання корупції в судовій системі». Таких заходів було передбачено лише кілька:

- 1) провести широке громадське та експертне обговорення з проблемних питань функціонування судової системи та проведення судової реформи;
- 2) забезпечити можливість подання через «гарячу лінію» та електронною поштою пропозицій щодо проведення судової реформи та подолання корупції у судовій системі;
- 3) забезпечити проведення лекцій у вищих навчальних закладах I-IV рівня акредитації щодо ролі та мотивації антикорупційної поведінки громадян у відносинах із судами;
- 4) забезпечити надання безоплатної первинної правової допомоги населенню з питань, що можуть бути пов'язані із корупцією у судовій системі;
- 5) забезпечити аналіз та інформування правоохоронних органів про можливі факти вчинення корупційних правопорушень у судовій системі у разі надходження такої інформації;

б) організувати у засобах масової інформації роз'яснення порядку дій громадян у випадках вимагання від них неправомірної вигоди;

7) організувати проведення широкої інформаційної кампанії, спрямованої на формування такої моделі поведінки, яка унеможлиблювала б ініціювання корупційних проявів з боку громадян, а також активного інформування ними органів правопорядку про факти вимагання неправомірної вигоди.

Ефективними антикорупційними ці заходи назвати важко. Загалом же є сумнів щодо їх фактичного проведення хоча б на 5 чи 10%: жодних індикаторів оцінки виконання і звітів про виконання цих заходів не було передбачено.

Водночас необхідно нагадати, як Рада суддів України відреагувала на зазначене розпорядження Кабміну. Рішенням від 14 жовтня 2014 р. №44 вона визнала, що доручення щодо перевірки декларацій суддів і дотримання суддями установлених законодавством у сфері запобігання і протидії корупції обмежень із залученням органів виконавчої влади порушують конституційний принцип розподілу влади і низку законів України. Відомо, що згадане доручення Уряду передбачало співпрацю з Радою судів України, однак це лідери судової системи залишили поза увагою. І питання про те, чи було доручення щодо перевірки декларацій суддів дійсно не виправданим втручанням у справи судової гілки, потребує відповіді нині. Для цього слід розглянути конституційні повноваження Уряду, а саме положення п. 3 ст. 116 Конституції України, відповідно до якого Кабінет Міністрів України уповноважений забезпечувати проведення фінансової та податкової політики. Таким чином за своїм змістом **Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 828-р «Про деякі заходи щодо сприяння утвердженню доброчесності в судовій системі»** в частині перевірки декларацій суддів було правомірним і по суті мало діяти на реалізацію принципу противаг і стримувань, оскільки ніхто в рамках судової влади на той час перевіркою декларацій суддів не переймався. Інша річ про дотримання суддями правил несумісності. Це цілком було у сфері повноважень Вищої ради юстиції.

Втім, у світлі викладеного, **Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. №828-р «Про деякі заходи щодо сприяння утвердженню доброчесності в судовій системі»** мало ближче до негативного, ніж позитивний ефект.

5.2. Постановою від 26 листопада 2014 р. № 691 Кабінет Міністрів України схвалив Положення про Раду бізнес-омбудсмена – постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України.

Цю Раду створено з метою сприяння прозорості діяльності органів державної влади, запобігання корупційним діям та/або іншим порушенням законних інтересів суб'єктів підприємництва.

Отже, вона може бути й інструментом інформування про корупцію в судовій системі.

Серед завдань Ради – прийняття та розгляд скарг від суб'єктів підприємництва на дії або бездіяльність, зокрема рішення органів державної влади, їх посадових осіб.

З метою виконання покладених на неї завдань Рада:

- розглядає скарги суб'єктів підприємництва щодо вчинення корупційних діянь та/або інших порушень їх законних інтересів;

- звертається із запитом до органів державної влади стосовно вжиття заходів щодо реалізації рекомендацій Ради;

- публікує в засобах масової інформації та/або на веб-сайті Ради періодичні звіти про свою діяльність, зокрема результати розгляду справ щодо вчинення корупційних діянь та/або інших порушень законних інтересів суб'єктів підприємництва;
- подає Кабінетові Міністрів України пропозиції стосовно внесення змін до актів законодавства з метою захисту законних інтересів суб'єктів підприємництва від корупційних діянь та/або інших порушень з боку органів державної влади.

Відповідно, Рада має право:

- подавати запити та отримувати в установленому порядку без необґрунтованих затримок від органів державної влади інформацію, документи та інші відомості, необхідні або корисні для опрацювання скарг та вирішення питань, що стосуються справ, які розглядаються Радою;
- доводити до відома відповідних органів державної влади інформацію про випадки, які можуть свідчити про порушення законних інтересів суб'єктів підприємництва, а якщо у Ради є підстави вважати, що такі порушення мають місце, – подавати звернення про їх додаткове вивчення, вжиття заходів з метою усунення таких порушень та притягнення винних осіб до відповідальності відповідно до закону;
- отримувати своєчасно від відповідних органів державної влади відповіді в письмовій формі з детальним поясненням щодо стану розгляду та вжитих заходів з метою вирішення питань, порушених у зверненні Ради;
- залучати посадових осіб органів державної влади (за їх згодою) до розгляду питань, що належать до їх повноважень;
- оприлюднювати інформацію про випадки вчинення корупційних діянь та/або інших порушень з боку органів державної влади, у формі щорічних звітів, що містять інформацію про скарги, які розглядалися Радою, зокрема висновки Ради щодо скарг.

Звісно, органами державної влади у відповідному контексті є і суди. Але Рада бізнес-омбудсмена не має і не повинна мати можливостей (у порівнянні хоча б із можливостями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини¹⁴) щодо впливу на результати судових процесів, а її контактерами є переважно апарати судів, до яких вона може звертати заяви, запити так само, як будь-які громадські організації.

Повідомлення Радою бізнес-омбудсмена конкретної інформації щодо корупційного правопорушення, вчиненого суддею чи працівником судової системи, з метою отримати визначену законом реакцію на нього слід направляти не до суду, а до відповідних уповноважених органів згідно із встановленою законом підслідністю, а заяви з проханням роз'яснити певні положення антикорупційного законодавства – до НАЗК.

Водночас слід згадати, що на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону «Про Установу бізнес-омбудсмена» (реєстр. №4591 від 05.05.2016 р.). 31 травня 2016 р. його прийнято в 1 читанні.

Відповідно до цього законопроекту, Бізнес-омбудсменові пропонується надати право, зокрема: оприлюднювати інформацію про випадки недобросовісної поведінки у сфері

¹⁴ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право, зокрема: звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)); вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду; ініціювати незалежно від його участі у судовому провадженні перегляд судових рішень (п. 10 ст. 13 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини).

господарювання, зокрема вчинення корупційних діянь та/або інших порушень з боку органів державної влади; бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у т.ч. на закритих судових засіданнях, за умови згоди учасника процесу, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим.

Очевидно, це може певною мірою допомогти забезпечити прозорість діяльності органів державної влади, але на стан справ з корупцією навряд чи потужно вплине.

5.3. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки.

Розділом II «Запобігання корупції» (п. 12) передбачено:

- створення на офіційному веб-сайті НАЗК розділу для повідомлень про корупцію з інформацією щодо гарантій державного захисту викривачів;
- підготовка методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами;
- забезпечення можливості для внесення повідомлень про корупцію, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку;
- проведення постійного моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів, щорічного аналізу та перегляду державної політики у цій сфері;
- організація проведення тренінгів для уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції щодо організації роботи з повідомленнями викривачів про корупцію;
- проведення інформаційних кампаній з метою розширення практики внесення викривачами повідомлень про корупцію;
- проведення дослідження щодо можливого заохочення внесення повідомлень про корупцію, посилення захисту викривачів та підготовка пропозицій.

Але, по-перше, **усе перелічене не стосується виключно судів**; по-друге, **ці заходи у більшості своїй протягом двох неповних років з часу прийняття Державної програми реалізовані лише певною мірою**, по-третє, як вже зазначалось, **ці заходи переважно мають бути реалізовані НАБУ і ДБР, а також іншими державними органами в рамках майбутнього Закону «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкodu або загрозу суспільним інтересам».**

Крім того, Розділом IV Державної програми «Формування негативного ставлення до корупції» передбачено збільшити частку громадян, які добровільно інформують про вчинення корупційного правопорушення або вимагання (пропозицію, обіцянку, прохання) неправомірної вигоди.

Для цього НАЗК повинно проводити заходи, спрямовані на заохочення громадян повідомляти спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень. Але що це за заходи, яка їхня форма і наслідки, не визначено. Лише вказано на такий сумнівний індикатор їх виконання, як те, що «щороку порівняно з 2015 роком збільшується частка осіб, які... добровільно інформують про вчинення корупційного правопорушення або вимагання (пропозицію, обіцянку, прохання) неправомірної вигоди». Хто і в який спосіб повинен визначати таке «збільшення», не визначено.

Таким чином, Уряд України поки що не забезпечив громадян спеціальними ефективними інструментами інформування про корупцію в судовій системі.

Відповідні інструменти мають бути визначені на рівні спеціального закону про захист викривачів, а наразі частково визначені в законах «Про національне антикорупційне бюро України» та «Про Державне бюро розслідувань», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про судоустрій і статус суддів».

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ¹⁵

До Розділу 1.

Механізми та засоби запобігання корупції, порушенням суддівської етики та неправомірній поведінці суддів, працівників суду, адвокатів і громадян, а також відповідні дисциплінарні стягнення і правозастосовні процедури

1. Запроваджувати перевірки на добросовісність суддів у формі провокації надання неправомірної вигоди недоцільно, адже інші, вже передбачені законом, засоби забезпечення суддівської добросовісності виглядають цілком спроможними. Якщо такі перевірки у майбутньому і можуть бути запроваджені, то лише в формі, яка не суперечитиме стандартам суддівської незалежності.

2. Рада суддів України дещо розширила свої повноваження порівняно з тим, якими повноваженнями вона наділена законом, зокрема в частині повноважень: 1) здійснювати підготовку та поширення коментарів, рекомендацій, роз'яснень, консультативних висновків загального характеру стосовно застосування та тлумачення нормативно-правових актів щодо конфлікту інтересів; 2) надавати роз'яснення, рекомендації та консультативні висновки індивідуального характеру.

Ці вади мають бути виправлені: в Законі «Про судоустрій і статус суддів» має бути зазначено, що Рада суддів України виконує також функції з проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень з метою коригування недоліків у практиці застосування.

Можливо, слід одночасно розглянути питання про уповноваження давати відповідні роз'яснення від імені РСУ її антикорупційному комітету (комітет етики, врегулювання конфлікту інтересів та професійного розвитку суддів), з огляду на те, що його члени мають спеціалізуватися на відповідних питаннях і бути найбільш компетентними в них, а також що, виходячи із процедурних моментів, такі роз'яснення можна буде отримувати набагато швидше.

3. Те саме стосується повноважень Ради суддів України щодо підвищення здатності суб'єктів конфлікту інтересів до самостійного виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме повноважень: проводити освітні заходи та тренінги для

¹⁵ Обґрунтування усіх висновків і пропозицій щодо запобігання корупції в судовій системі див. вище – в розділах 1–5.

суб'єктів конфлікту інтересів; брати участь у підготовці навчальних курсів та навчальних матеріалів щодо конфлікту інтересів; організувати просвітницькі заходи.

В Законі «Про судоустрій і статус суддів» має бути зазначено, що Рада суддів України спільно з Національною школою суддів виконує функції з проведення періодичного навчання суддів з питань, пов'язаних із стандартами запобігання та протидії корупції.

4. В Законі «Про судоустрій і статус суддів» не визначено, що таке конфлікт інтересів в діяльності суддів та інших публічних службовців судової системи, і при цьому не зроблено посилання на визначення конфлікту інтересів в Законі «Про запобігання корупції». Цю ваду треба виправити.

5. У ч. 2 ст. 60 Закону «Про судоустрій і статус суддів», подібно до Закону «Про запобігання корупції», слід визначити, що НАЗК здійснює повну перевірку декларацій кожного судді у будь-який час, щонайменше один раз на п'ять років, в період виконання повноважень судді, і протягом трьох років після припинення повноважень судді, а також за відповідним запитом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Вищої ради правосуддя.

6. В Законі «Про судоустрій і статус суддів» і в Законі «Про запобігання корупції» слід визначити, що:

- у разі встановлення за результатами повної перевірки декларації судді відображення у ній недостовірних відомостей НАЗК має повідомити про це ВРП;
- про випадки неподання чи несвоєчасного подання декларацій судьями НАЗК так само має повідомити ВРП.

7. На адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу, слід прямо поширити положення Закону «Про запобігання корупції», КК України і КУпАП в частині відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, як і на всіх осіб, які надають публічні послуги (зміни до Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

8. В Законі «Про судоустрій і статус суддів» слід визначити, хто в судах є керівником патронатної служби, а також чи є науковий консультант судді працівником патронатної служби чи звичайним державним службовцем.

9. В Законі «Про судоустрій і статус суддів» слід зазначити, що присяжний, на відміну від судді, зобов'язаний: дотримуватися правил суддівської етики лише під час виконання обов'язків присяжного; виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції, за винятками, встановленими законом (бо для присяжного антикорупційним законодавством встановлено окремі винятки).

10. В пунктах 6 і 13 ч. 1 ст. 13 Закону «Про запобігання корупції» слід визначити, що повноваження НАЗК зі здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також надання

роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не поширюються на суддів та, можливо, й інших публічних службовців судової системи. Відповідні повноваження повинна мати Рада суддів України.

11. До КУпАП слід внести зміни, згідно з якими визначити, що за правопорушення, пов'язані з корупцією, судді несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах; у разі вчинення ними такого правопорушення протокол надсилається до суду, який згідно із законом уповноважений визначати підсудність.

Водночас слід передбачити, що суб'єктом правопорушення, передбаченого частиною 1 ст. 172-7 КУпАП, не може бути суддя та інша відповідна особа (прокурор, адвокат, слідчий) у випадках, коли конфлікт інтересів вирішується за визначеною процесуальним законодавством процедурою відводу (самовідводу).

12. Із ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» випливає необхідність передбачити в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» суб'єктів і порядок прийняття, а також специфічний для судової системи зміст антикорупційних програм.

13. У статтях 106 і 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід застосовувати поняття «неправомірна вигода» (а не «матеріальних благ або іншої вигоди»).

Крім того, слід говорити про використання не лише статусу судді, а й влади, службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

14. В Законі «Про судоустрій і статус суддів» необхідно: передбачити пряму заборону для суддів вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб; визначити, що не притягнення судді до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, саме по собі не може виключити можливість притягнення його до дисциплінарної відповідальності за таке саме правопорушення.

Водночас із п. 5 ч. 1 ст. 24 Закону «Про Вищу раду правосуддя», де йдеться про підстави для звільнення члена Вищої ради правосуддя з посади за «істотне» порушення вимог, установлених законодавством у сфері запобігання корупції, виключити слово «істотне».

15. Всі положення, які регулюють антикорупційні заборони і обмеження щодо несумісності, визначені Законом «Про судоустрій і статус суддів» для суддів і Законом «Про запобігання корупції», а також ст. 172-4 КУпАП – для всіх відповідних суб'єктів, у т.ч. суддів, необхідно уніфікувати відповідно до рекомендацій, викладених у цьому Звіті.

Водночас до ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід внести зміни, відповідно до яких вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, якщо суддю визнано судом винним у ньому, є істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді лише у разі, якщо санкція за таке правопорушення передбачає адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

16. Із Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» слід виключити усі положення щодо включення до складу Кваліфікаційної комісії приватних виконавців і Дисциплінарної комісії приватних виконавців діючих суддів, як такі, що суперечать Закону «Про судоустрій і статус суддів».

17. Необхідно визначити в КУпАП відповідальність за порушення усіх заборон, передбачених ст. 26 Закону «Про запобігання корупції», у т.ч. судьями у відставці.

Водночас в Законі «Про судоустрій і статус суддів» щодо інспекторів ВККС передбачити, що вони зобов'язані виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції.

18. В контексті ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» в Законі «Про судоустрій і статус суддів» необхідно уточнити, чи можуть бути інспектори ВККС і помічники суддів близькими особами відповідних суддів, членів ВРП, членів ВККС.

19. У ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» слід зробити виняток для кандидатів на посади суддів, членів ВККС і членів ВРП, що зобов'язок повідомити про працюючих в судовій системі близьких осіб вони виконують в порядку, встановленому законами «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя».

20. Законодавство про судоустрій більше не передбачає існування народних засідателів. Тому потрібно внести уточнення до ст. 27 Закону «Про запобігання корупції».

21. В законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» необхідно прямо визначити, чи можуть двоє чи більше суддів, які є близькими особами, працювати в одному суді за умови, що один з них обіймає адміністративну посаду, а також чи можуть за аналогічних умов близькі особи бути членами ВРП і ВККС.

22. Слід точно визначити в Законі «Про судоустрій і статус суддів», якою мірою не поширюються положення ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» на осіб, які працюють в апаратах судів у гірських і сільських населених пунктах, що є районними центрами. Зокрема, чи може керівник апарату суду призначити судових розпорядників, інших працівників апарату, помічників суддів суду з числа своїх близьких осіб.

23. Виходячи з положень ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» щодо правил врегулювання конфлікту інтересів в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що входять до складу колегіального органу, які прямо стосуються членів ВРП і членів ВККС, їх слід відобразити в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя».

Водночас згадку про членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України із Преамбули і статей 20 і 21 Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його

врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року №2) слід виключити, а також із назви акту виключити слова «та інших представників судової системи».

24. У Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року №2), треба **визначити строк**, протягом якого РСУ у разі одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів має роз'яснити такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

25. Слід зобов'язати НАЗК і Раду суддів України розробити і затвердити спільним рішенням Порядок врегулювання конфлікту інтересів в діяльності працівників апаратів судів та інших представників судової системи, адже він може містити значну специфіку порівняно із загальними положеннями законодавства.

26. Положення ч. 3 ст. 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів» – щодо суддів, ч. 14 ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів» – щодо членів ВККС, і ч. 7 ст. 6 Закону «Про Вищу раду правосуддя» – щодо членів ВРП суперечать ч. 1 ст. 35, ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» і повинні бути виключені.

27. Кодекс суддівської етики було затверджено ще у 2013 р., а тому наразі його треба привести у відповідність до положень Закону «Про запобігання корупції» і Закону «Про судоустрій і статус суддів».

При цьому необхідно критично поставитися до окремих положень Розділу VI Закону «Про запобігання корупції», які при їх застосуванні до суддів можуть впливати на суддівську незалежність.

28. Закон «Про Вищу раду правосуддя» потребує доповнення щодо наслідків невиконання членом Вищої ради правосуддя обов'язку звертатися з повідомленням про втручання в його діяльність до Вищої ради правосуддя упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання.

29. Стосовно голів та членів, інспекторів ВРП і ВККС, помічників суддів (тобто осіб, на яких НЕ поширюється Закон «Про державну службу»), необхідно визначити особливості виконання наказу (розпорядження), доручення – на основі положень ст. 9 Закону «Про державну службу».

30. Для уникнення колізій між законами необхідно в законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» щодо суддів, членів та інспекторів ВРП і ВККС відповідний обов'язок визначити в такому формулюванні: «... зобов'язаний виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, крім випадків, визначених цим Законом або Законом «Про запобігання корупції».

31. Із п. 3 ч. 7 ст. 85 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід виключити винятки стосовно таких відомостей і даних, які визначені у ст. 46 Закону «Про запобігання корупції» щодо переліку відомостей, що зазначаються в декларації, і ст. 47 Закону «Про запобігання корупції» – щодо порядку обліку та оприлюднення декларацій.

Стосовно суб'єктів декларування йдеться про: поштову адресу, на яку суб'єкту декларування НАЗК може бути надіслано кореспонденцію; місце роботи (проходження служби) або місце майбутньої роботи (проходження служби), займану посаду, або посаду, на яку претендує, та категорію посади (якщо така є) суб'єкта декларування;

Стосовно їхніх неповнолітніх дітей – про: об'єкти нерухомості, що знаходяться у них в оренді чи на іншому праві користування; об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти, не прийняті в експлуатацію або право власності на які не зареєстроване; юридичних осіб, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є ці діти; фінансові зобов'язання; видатки та всі правочини, вчинені ними у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності, володіння чи користування.

При цьому слід керуватися насамперед положеннями ч. 2 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації», згідно з якими обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності вимог.

32. Одночасно в ч. 3 ст. 5 Закону «Про захист персональних даних» необхідно слова «Персональні дані, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленій за формою і в порядку, встановленими Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», не належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, визначених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», замінити словами: «Персональні дані, зазначені у декларації особи, **уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування**, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», не належать до інформації з обмеженим доступом, крім відомостей, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

33. Жодних винятків з положень 48–50 Закону «Про запобігання корупції» щодо перевірки декларацій, яку проводить НАЗК, для суддів чи інших осіб не зроблено. Водночас Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачає дещо інші положення: тому періодичність, з якою може здійснюватися повна перевірка стосовно суддів, а також ініціатива щодо них визначені в цих законах по різному. До того ж в Законі «Про судоустрій і статус суддів» взагалі не згадується про «перевірки після».

В цій частині Закон «Про судоустрій і статус суддів» слід привести у відповідність до Закону «Про запобігання корупції», визначивши, що:

- повна перевірка декларації кожного судді здійснюється за відповідним запитом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя, Громадської ради доброчесності або за інших підстав, визначених Законом «Про запобігання корупції»;
- повна перевірка декларації судді може здійснюватися протягом трьох років після припинення ним діяльності як судді;
- у разі встановлення за результатами повної перевірки декларації відображення у декларації недостовірних відомостей НАЗК письмово повідомляє про це не керівника відповідного державного органу, в якому працює відповідний суддя, а ВРП або ВККС.

34. Відповідно до законодавства повна перевірка декларацій, як правило, не стосується таких категорій осіб, причетних до судової системи:

- а) державні службовці, що займають посади в апараті судів, посади яких не належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»;
- б) державні службовці, що займають посади в апараті місцевих судів;
- в) посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, посади яких не належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»;
- г) посадові особи секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посади яких не належать до посад державної служби категорії «А» або «Б»;
- д) присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);
- е) адвокати.

35. Положенням ст. 51 Закону «Про запобігання корупції» суперечать положення Закону «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими:

- НАЗК зобов'язане надіслати відповідну інформацію за результатами моніторингу невідкладно після завершення його проведення, але не пізніше 30 днів з моменту отримання відповідної вимоги (ч. 3 ст. 59). При цьому не вказано, кому саме НАЗК зобов'язаний надіслати цю інформацію і з якою метою;

- не встановлено обов'язку НАЗК у разі виявлення за результатами моніторингу ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, інформувати про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Тому в цій частині положення Закону «Про запобігання корупції» і Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід узгодити між собою.

36. У ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід визначити, що суддя несе дисциплінарну відповідальність за:

- 1) «неподання або несвоєчасне *без поважних причин* подання декларації» (а не за «неподання або несвоєчасне подання декларації *для оприлюднення*»);
- 2) подання завідомо недостовірних відомостей у декларації, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, лише у випадку, якщо за таке діяння згідно із законом не настає адміністративна або кримінальна відповідальність.

37. Потребує змін Закон «Про джерела фінансування органів державної влади» в частині заборони державним органам отримувати міжнародну технічну допомогу.

38. Потребує окремого дослідження питання про те, суб'єктами яких з порушень, передбачених ст. 212-3 КУпАП можуть, а яких – не можуть бути судді, члени ВРП і члени ВККС з урахуванням того, що для них характерно бути насамперед суб'єктами витребування інформації.

39. Зі ст. 65 Закону «Про запобігання корупції», де зазначено, що якщо особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, не позбавлена судом права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю,

пов'язаними з виконанням функцій держави, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку, впливає, що підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності суддя:

- який вчинив корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом до нього не застосовано покарання (його звільнено від кримінальної відповідальності або від покарання), або
- який вчинив корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, і судом до нього застосовано покарання, але його не позбавлено права обіймати посаду судді, або
- який вчинив корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, і за це правопорушення законом не передбачено ні кримінальну, ні адміністративну відповідальність.

Ці положення слід визначити в Законі «Про судоустрій і статус суддів».

Проте, це не стосується ситуацій, коли конфлікт інтересів вирішується за визначеною процесуальним законодавством процедурою відводу (самовідводу).

Крім того, до ч. 3 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції» необхідно внести уточнення: щодо судді, який вчинив корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, службове розслідування не проводиться, а направляється подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або припис НАЗК до ВРП і використовується в порядку, передбаченому законами «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя».

Водночас частину 3 ст. 145 Закону «Про судоустрій і статус суддів» після слів «на загальних підставах» слід доповнити словами «установлених Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

40. З метою уникнення колізій слід передбачити:

- 1) у ч. 5 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції» – що підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді суддя, якому повідомлено про підозру у вчиненні ним кримінального корупційного правопорушення або іншого кримінального правопорушення, вчиненого з використанням службових повноважень;
- 2) у ч. 6 ст. 72 Закону «Про державну службу» – що відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків у разі вчинення ним кримінального корупційного правопорушення або іншого умисного кримінального правопорушення, здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;
- 3) у ч. 6 ст. 72 Закону «Про державну службу» – що підлягає відстороненню від виконання посадових обов'язків державний службовець, щодо якого складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, за яке законом передбачено можливість застосування стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади;
- 4) у Законі «Про судоустрій і статус суддів» (за аналогією з ч. 5 ст. 72 Закону «Про державну службу») – що під час відсторонення від виконання посадових обов'язків судді, помічник судді зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження;
- 5) у ст. 66 Закону «Про судоустрій і статус суддів» – що голова суду увільняє від виконання обов'язків присяжного, якщо йому повідомлено про підозру у вчиненні ним кримінального корупційного правопорушення або іншого умисного кримінального

правопорушення або щодо нього складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, за яке законом передбачено можливість застосування стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

41. З метою усунення колізії між положеннями ст. 66 Закону «Про запобігання корупції» і ч. 11 ст. 49 Закону «Про судоустрій і статус суддів» слід замінити у ст. 66 «Про запобігання корупції» слів «в установленому законом порядку» словами «крім випадків, передбачених законом».

42. Необхідно доповнити:

- статтю 67 Закону «Про запобігання корупції» – положенням, що судові рішення, прийняті з порушенням вимог цього Закону, можуть бути скасовані виключно в порядку, передбаченому процесуальним законом;

- процесуальні кодекси – положенням, що прийняття суддею неправосудного судового рішення на користь особи, від якої він або його близька особа отримала подарунок (неправомірну вигоду) є нововиявленою обставиною, яка є підставою для перегляду судового рішення, а також що суд, який скасував рішення іншого суду як таке, що прийняте з порушенням вимог Закону «Про запобігання корупції», надсилає до НАЗК протягом трьох робочих днів копію прийнятого ним рішення.

До Розділу 2.

**Порядок інформування про корупцію, порушення
суддівської етики та неправомірну поведінку суддів,
працівників суду, адвокатів і громадян**

43. З урахуванням особливого статусу суддів має бути визначено:

- у Законі «Про судоустрій і статус суддів» – що голова суду, заступник голови суду, керівник апарату суду, інші посадові особи суду у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення суддею чи працівником апарату суду, у т.ч. таким, що не є державним службовцем, адвокатом чи іншими особами в їх стосунках з суддями та працівниками суду, повинні негайно письмово повідомляти про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, а також, залежно від характеру правопорушення і його суб'єкта, – ВРП; у разі невиконання цих обов'язків несуть відповідальність згідно із законом;

- у ст. 53 Закону «Про запобігання корупції» – що особливості виконання обов'язків в частині ужиття заходів щодо припинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та повідомлення про нього визначаються Законом «Про судоустрій і статус суддів».

44. В законах «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» міститься чимало положень про доброчесність суддів, які зобов'язують суддів самостійно інформувати про власну та інших осіб корупцію, порушення суддівської

етики та неправомірну поведінку. Цих положень цілком достатньо для інформування про корупцію, порушення суддівської етики та неправомірну поведінку суддів.

Що стосується працівників апарату суду, деяких інших публічних службовців судової системи, то на них також у певних випадках поширюються положення законодавства щодо повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя.

Водночас, законами «Про державну службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», необхідно визначити стосовно працівників апарату суду, інших публічних службовців судової системи, а також адвокатів:

- 1) обов'язок щорічно подавати декларацію родинних зв'язків і можливість її перевірки;
- 2) обов'язок щорічно подавати декларацію доброчесності і можливість її перевірки;
- 3) створення інформаційного порталу для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності цих осіб;
- 4) можливість фізичних та юридичних осіб подавати до відповідних органів, зокрема кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, інформацію щодо кандидатів на відповідну посаду і обов'язковості її розгляду цими органами.

Бажано, щоб дані декларації родинних зв'язків враховувалися автоматизованою системою документообігу суду при розподілі справ.

До Розділу 3.

Механізми захисту осіб, які повідомляють про корупцію, порушення суддівської етики та неправомірну поведінку суддів, працівників суду, адвокатів і громадян

45. Проект Закону №4038а від 20.07.2016 р. «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам», що перебуває на розгляді Верховної Ради України, у цілому вирішує проблему захисту викривачів. Проте, він потребує певного удосконалення (див. конкретні пропозиції вище в розділі 3 Звіту).

46. З метою узгодити Закон «Про судоустрій і статус суддів» і Закон «Про запобігання корупції» у ст. 21 останнього слід після слів «органу, підприємства, установи, організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів», доповнити словами «або органу, який здійснює дисциплінарні повноваження щодо відповідних осіб».

47. У ст. 172 КК України слова «Про засади запобігання і протидії корупції» слід замінити словами «Про запобігання корупції».

До Розділу 4.

Методичні рекомендації з питань запобігання

та врегулювання конфлікту інтересів

48. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (затв. рішення НАЗК від 14 липня 2016 р. №2), виписано під звичайних державних службовців і на суддів вони взагалі не спрямовані.

Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання (затв. Рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року №2), містить вади і суперечності.

Зокрема, Порядок не допомагає з'ясувати питання:

1) чи бажано суддям, присяжним, деяким іншим категоріям осіб виступати свідками, і чи не слід в Законі «Про запобігання корупції» вказати на необхідний виняток – в контексті залучення свідків з числа співробітників у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка;

2) якого саме керівника повинні повідомити про пропозицію судді, члени ВРП та інші публічні службовці судової системи. Суддя взагалі нікому не підпорядкований, тобто не має керівників над собою;

3) якого саме спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції слід повідомляти про отримання пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка? Можливо, йдеться про НАЗК як орган, уповноважений складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією;

4) чи повинен суддя, публічний службовець іншого органу судової системи у випадку наявності сумнівів щодо можливості одержання подарунка, звернутися для одержання консультації з цього питання саме до територіального органу НАЗК чи до центрального апарату НАЗК або ж до Ради суддів України.

У Порядку, на відміну від Закону «Про запобігання корупції», не визначено строк, протягом якого Рада суддів України у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів має роз'яснити такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

При доопрацюванні цього Порядку слід ґрунтувати його положення на відповідних положеннях Модельного кодексу поведінки посадових осіб (Додаток до Рекомендації № R (2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки посадових осіб) з необхідними відступами щодо суддів.

До Розділу 5.

Чи є ефективними інструментами інформування про корупцію в судовій системі запроваджені урядом України заходи?

49. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 828-р «Про деякі заходи щодо сприяння утвердженню доброчесності в судовій системі» мало сумнівний ефект.

Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265, передбачено низку заходів із забезпечення громадян ефективними інструментами інформування про корупцію.

Але, по-перше, усі вони стосуються не лише суддів; по-друге, ці заходи у більшості своїй протягом двох неповних років з часу схвалення Державної програми реалізовані лише частково; по-третє, ці заходи переважно мають бути реалізовані НАБУ і ДБР, а також іншими державними органами в рамках майбутнього Закону «Про захист викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам».

Таким чином, Уряд України поки що не забезпечив громадян спеціальними ефективними інструментами інформування про корупцію в судовій системі.

Відповідні інструменти мають бути визначені на рівні спеціального закону про захист викривачів, а наразі частково визначені в законах «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про Державне бюро розслідувань», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про судоустрій і статус суддів».