**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **10 липня 2020 року** | **Київ** | **№ 2098/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про затвердження попередньої позиції Вищої ради правосуддя** **щодо проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, надісланий листом Національного агентства з питань запобігання корупції від 3 липня 2020 року № 14-06/29401/20, стосовно надання пропозицій та зауважень до цього проєкту.

Частиною четвертою статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Повноваження Вищої ради правосуддя визначаються Конституцією України та законами України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів».

За результатами розгляду вказаного проєкту, керуючись статтею 131 Конституції України, статтями 3, 34 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя

**вирішила:**

1. Затвердити попередню позицію Вищої ради правосуддя щодо проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки в порядку консультацій.

2. Надіслати попередню позицію Вищої ради правосуддя щодо проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки до Національного агентства з питань запобігання корупції та Кабінету Міністрів України.

3. Започаткувати обговорення проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки серед суддівської та професійної спільноти.

**Заступник Голови Вищої ради правосуддя О.В. Маловацький**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**«10» липня 2020 року № 2098/0/15-20**

**Попередня позиція Вищої ради правосуддя щодо проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки в порядку консультацій**

До Вищої ради правосуддя 6 липня 2020 року надійшов проєкт Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки (далі – проєкт Антикорупційної стратегії), підготовлений Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК, Національне агентство), із пропозицією надати зауваження та пропозиції до цього проєкту. Зважаючи на короткі терміни для розгляду проєкту Антикорупційної стратегії, Вища рада правосуддя надає попередню позицію щодо вказаного проєкту в порядку консультацій, яка після обговорення з суддівською та професійною спільнотою буде доповнена та розширена.

Розглянувши зазначений проєкт, Вища рада правосуддя вважає за доцільне зазначити таке.

1. Основні пріоритети державної антикорупційної політики в Україні визначаються у спеціальному нормативному акті – антикорупційній стратегії. НАЗК як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом розробляє проєкт антикорупційної стратегії та державну програму щодо її виконання, що затверджується Кабінетом Міністрів України, та проводить аналіз стану запобігання та протидії корупції в державі, діяльності державних органів, статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції тощо (стаття 11 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (далі – Закон № 1700-VII)).

Відповідно до частини третьої статті 18 Закону № 1700-VII антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

Водночас пункт 1.2 розділу I проєкту Антикорупційної стратегії містить загальні посилання: «…попередня Антикорупційна стратегія (на 2014–2017 роки) та Державна програма з її реалізації були якісними програмними документами з високим антикорупційним потенціалом. Вказано, що реалізувати цей потенціал повною мірою не вдалося передусім через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався протягом 2014–2019 років, а також низьку спроможність Національного агентства у питаннях формування антикорупційної політики та її періодичного коригування (актуалізації). У зв’язку з тим, що ці програмні документи жодного разу не переглядалися та не оновлювалися, починаючи з 2016 року їх положення поступово втрачали свою актуальність. Наприкінці 2017 року завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки. Нову антикорупційну стратегію ухвалено не було. Це призвело до розбалансованої та малоефективної антикорупційної діяльності п’яти публічних інституцій».

Проте, на переконання Вищої ради правосуддя, таке обґрунтування розроблення проєкту Антикорупційної стратегії без аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії суперечить статті 18 Закону № 1700-VII та не відповідає конституційній нормі частини другої статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. За таких умов проєкт Антикорупційної стратегії, розроблений всупереч імперативним приписам законодавства, не може створювати основу для подальшого розвитку антикорупційного законодавства та потребує доопрацювання.

2. Розділ III проєкту Антикорупційної стратегії присвячений запобіганню корупції у пріоритетних сферах, зокрема у сфері судочинства. У пункті 3.1.1 зазначено: «Доброчесність не є вимогою до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. У суспільстві спостерігається високий рівень недовіри до цих органів, зокрема, через недостатню прозорість їхньої діяльності». При цьому в підпункті цього пункту вказано: «Очікувані стратегічні результати: 1) доброчесність є обов’язковою законодавчою вимогою до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; 2) чинний склад Вищої ради правосуддя перевірено на предмет відповідності вимогам доброчесності та професійної етики тимчасовою незалежною Комісією з питань доброчесності з представників (у рівних частинах) Ради суддів України, фахової громадськості та міжнародних партнерів України. Члени, що не відповідали цим вимогам, втратили посаду…».

Як зазначено вище, твердження про високий ступінь недовіри до судової влади, Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не є такими, що підтверджуються будь-якими реальними дослідженнями серед професійної спільноти чи широкого кола споживачів судових послуг, які наведені в досліджуваному проєкті Антикорупційної стратегії.

Між тим, за інформацією Державної судової адміністрації України, до судів у 2019 році надійшло 1 546 774 справи, з яких вирішено 1 399 782 справи, що свідчить про значну довіру до судової влади.

Також необґрунтованим видається твердження про недовіру до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, оскільки на момент підготовки НАЗК проєкту Антикорупційної стратегії, наданого для аналізу, вказана Комісія з 6 листопада 2019 року на підставі Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX (далі – Закон № 193-IX) припинила свою роботу і не виконує повноважень.

Щодо запровадження перевірки членів Вищої ради правосуддя через механізм створення «тимчасової незалежної Комісії з питань доброчесності», яка за своєю суттю та повноваженнями є аналогічною комісії, що була передбачена статтею 28-1 Закону № 193-IX, необхідно відзначити, що такий механізм не відповідає Конституції України, що встановлено рішенням Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, в пункті 6.1 якого вказано: «…Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя…, проте ці повноваження не мають конституційної основи».

З огляду на викладене Вища рада правосуддя дійшла до висновку, що проєкт Антикорупційної стратегії, який у разі ухвалення стане спеціальним нормативним актом, не може суперечити чинному конституційному регулюванню суспільних відносин. Більш того, неспроможність п’яти публічних інституцій щодо ефективного впровадження чинного антикорупційного законодавства не може виправдати порушення Конституції України шляхом створення шостої публічної інституції – тимчасової незалежної Комісії з питань доброчесності.

3. У пунктах 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 проєкту Антикорупційної стратегії визначені напрями законодавчих заходів у сфері судоустрою і статусу суддів та відповідні пропозиції. Зокрема, у проєкті під заголовками «Очікувані стратегічні результати» передбачено зміну правового регулювання у сфері судоустрою та статусу суддів, а саме: оцінювання доброчесності суддів/кандидатів на посаду судді; запровадження механізму для перегляду рішень попереднього складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, за якими Вища рада правосуддя відмовилася звільняти з посади судді, через невмотивованість таких рішень, а також рішень про відповідність судді займаній посаді за наявності інформації про недоброчесність судді (наявний негативний висновок Громадської ради доброчесності, окрема думка члена комісії або оцінювання проведено без участі Громадської ради доброчесності); забезпечення перевірки доброчесності кандидатів у межах процедур добору нових суддів із залученням Громадської ради доброчесності та посиленням її інституційної спроможності; ініціативи щодо утворення судів; щодо проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України процедур оцінювання і конкурсних процедур; запровадження способів виставлення балів/голосування членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя під час прийняття рішень у процедурах добору та просування суддів (з можливістю встановлення кореляції виставлених кандидатам балів з критеріями оцінювання), а також оприлюднення матеріалів іспитів; щодо порядку формування дисциплінарних палат при Вищій раді правосуддя та порядку розгляду дисциплінарних справ; визначення підстав дисциплінарної відповідальності судді; визначення ознак дисциплінарних правопорушень, які стосуються допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя; запровадження дисциплінарного механізму позбавлення статусу суддів у відставці за поведінку, яка є несумісною зі званням судді, допущену як до, так і після звільнення; запровадження додаткових механізмів звільнення суддів з посад; відповідальність суддів за вчинення завідомо неправосудних рішень; впровадження порядку та строку зайняття адміністративних посад в суді; питання підсудності; розширення компетенції суду присяжних у кримінальних провадженнях; розширення сфери застосування альтернативних способів вирішення спорів та виконання їхніх рішень; порядок касаційного перегляду судових рішень у справах про «високопосадову» корупцію тощо.

Водночас у статті 6 Конституції України зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Статтею 126 Конституції України закріплено, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України.

У правовій та демократичній країні органи державної влади мають дотримуватися принципу розподілу влади, який створює взаємний конституційний механізм стримувань та противаг.

Також відповідно до статті 4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII (далі – Закон № 1402-VIII) судоустрій і статус суддів в Україні визначаються Конституцією та законом. Зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Проте чинне законодавство не надає НАЗК повноважень визначати організаційні засади судової влади, щодо зайняття та проходження кар’єри суддею та є виключно предметом правового регулювання Конституції України та спеціального Закону № 1402-VIII.

Зважаючи на викладене, Вища рада правосуддя дійшла висновку, що запропоновані проєктом Антикорупційної стратегії  положення розділу III стосовно унормування питань судоустрою і статусу суддів не відповідають цілям та завданням діяльності НАЗК, виходять за межі повноважень НАЗК та не можуть бути предметом регулювання Антикорупційної стратегії, а також ставлять під загрозу принцип незалежності судової влади від виконавчої гілки влади, до якої, безсумнівно, належить НАЗК.

4. Проаналізувавши проєкт Антикорупційної стратегії, Вища рада правосуддя вважає, що цей документ не відповідає вимогам нормотворчої техніки, має декларативний характер, містить суперечливі твердження та непідтверджені положення, у ньому відсутні конкретні механізми реалізації поточного проєкту Антикорупційної стратегії. Крім того, проєкт Антикорупційної стратегії має містити, з-поміж іншого, оцінку результатів та механізму реалізації попередньої Антикорупційної стратегії. Однак всупереч Закону № 1700-VII НАЗК не наведено такої оцінки.

Також для оцінки результатів та механізму реалізації попередньої Антикорупційної стратегії НАЗК наділене необхідними повноваженнями (отримувати необхідну інформацію від усіх державних органів та органів місцевого самоврядування, організовувати проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції) та, відповідно, спроможне, оскільки підготувало проєкт Антикорупційної стратегії, який є предметом дослідження.

Вища рада правосуддя відзначає, що в чинному антикорупційному законодавстві закладено достатньо механізмів перевірки та контролю суб’єктів декларування, зокрема суддів, членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Ради суддів України, як і суддів Конституційного Суду України, а також працівників суду. Кандидати в судді та члени органів суддівського врядування та самоврядування проходять спеціальну перевірку, судді та члени органів системи правосуддя подають чотири типи декларацій суб’єкта декларування: щорічна декларація, декларація зміни майнового стану відповідно до вимог Закону № 1700-VII, а згідно із Законом 1402-VIII щорічно подають декларацію доброчесності судді та декларацію родинних зв’язків судді. Останні декларації містять перелік тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або непідтвердження. Такі декларації є відкритими для загального доступу, а тому немає підстави зазначати у проєкті Антикорупційної стратегії про непрозорість діяльності суддів та членів органів суддівського врядування.

Протягом останніх років здійснено значні законодавчі та практичні заходи для реформування судової влади, посилення контролю за діяльністю суддів та членів органів суддівського врядування, забезпечення їх звітності, доброчесної поведінки та усунення корупційних ризиків у судочинстві.

Усунення корупційних ризиків у судочинстві є, без сумніву, пріоритетними завданнями у діяльності не лише антикорупційних органів, а й судової влади.

Із цією метою Вища рада правосуддя неодноразово пропонувала суб’єктам законодавчої ініціативи виключити множинність державних установ, які оцінюють суддів, та встановити, що оцінювання суддів має здійснюватися, передусім, на основі заздалегідь визначених єдиних і об’єктивних критеріїв, які стосуються їхньої повсякденної роботи; більш чітко визначити зміст дисциплінарних правопорушень, які стосуються поведінки суддів (зокрема таких, як «поведінка, що ганьбить звання судді або підриває авторитет правосуддя», «дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду»), для забезпечення усталеного та прогнозованого процесу прийняття рішень і попередження можливих зловживань дисциплінарними провадженнями; запровадити необхідні обмеження та заходи контролю за їх додержанням щодо неформальних стосунків між учасниками судових проваджень, зокрема суддями, адвокатами, слідчими та прокурорами; запровадити спеціалізоване регулярне навчання всіх суддів з питань етики та доброчесності, попередження конфліктів інтересів і корупції, із включенням результатів навчань до регулярного оцінювання суддів, а також визначити уповноважені органи суддівського самоврядування, що здійснюють таке навчання; розробити та впровадити практичні заходи для ефективного забезпечення безпеки суддів усіх юрисдикцій.

Крім того, Вища рада правосуддя у Щорічній доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2019 рік, яка позитивно оцінена експертами Ради Європи, констатувала ситуацію щодо безпрецедентного тиску на судову владу у 2019 році шляхом подання на розгляд Верховної Ради України низки законопроєктів, що загрожують незалежності судової влади України[[1]](#footnote-1).

За результатами четвертого раунду оцінювання Група держав проти корупції (GRECO) у місті Страсбурзі на 76-му пленарному засіданні затвердила Оціночний звіт щодо України, в якому зазначила про необхідність більш чіткого формулювання визначення дисциплінарних правопорушень, які стосуються поведінки суддів. Зокрема, рекомендовано замінити фразу «норми суддівської етики та стандарти поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду», більш чітким і конкретним формулюванням відповідного правопорушення[[2]](#footnote-2).

Однак досліджуваний проєкт Антикорупційної стратегії не відповідає вказаним рекомендаціям і не передбачає жодних заходів для виправлення ситуації, про яку вказано у зазначених вище документах, що ставить під загрозу виконання міжнародних зобов’язань України та обов’язок забезпечення кожному права на справедливий суд у розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Зважаючи на викладене, Вища рада правосуддя вважає за необхідне зазначити, що проєкт Антикорупційної стратегії як проєкт нормативного акта має відповідати загальним вимогам до проєктів нормативних актів: бути чітким, узгодженим та обґрунтованим, таким, що не породжує сумнівів у конституційності та відповідає принципам розподілу влади та незалежності судової влади, а також оскільки цей проєкт передбачає суттєві зміни статусу суддів, органів суддівського врядування, відповідно потребує широкого обговорення у суддівських та професійних колах, що, зокрема, зазначено у пункті 9 Висновку Венеційської комісії: «Реформи фундаментальних державних інститутів, наприклад, судової влади, слід проводити лише після належного аналізу поточної ситуації та можливого впливу нового законодавства, що свідчить про необхідність запропонованих змін. Вони повинні бути прийняті після консультацій з основними зацікавленими сторонами на основі принципів прозорості та всеосяжності, і їх внесок має бути важливим для підготовки збалансованого та ефективного законодавства у цих галузях»[[3]](#footnote-3).

Вища рада правосуддя вважає за необхідне невідкладно розпочати широке обговорення проєкту Антикорупційної стратегії серед суддівської та професійної спільноти.

1. Щорічна доповідь за 2019 рік про стан забезпечення незалежності суддів в Україні, <https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna_dopovid_za_2019_rik.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206 [↑](#footnote-ref-2)
3. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право», Україна, Висновок щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування. Прийнято Венеційською комісією на її 121-му пленарному засіданні (Венеція, 6-7 грудня 2019 року) https://www.echr.com.ua/document/visnovok-shhodo-zmin-do-zakonodavchix-aktiv-yaki-regulyuyut-status-verxovnogo-sudu-ta-organiv-suddivskogo-vryaduvannya/ [↑](#footnote-ref-3)