**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **17 вересня 2020 року** | **Київ** | **№ 2656/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про затвердження позиції Вищої ради правосуддя за результатами узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя стосовно проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки** |  |

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 стислі терміни для розгляду проєкту Антикорупційної стратегії, рішенням від 10 липня 2020 року № 2098/0/15-20 Вища рада правосуддя надала попередню позицію щодо вказаного проєкту в порядку консультацій та започаткувала обговорення проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки серед суддівської та професійної спільноти. Вказане рішення надіслане до Національного агентства з питань запобігання корупції та Кабінету Міністрів України.

З метою вироблення консолідованої позиції органів та установ системи правосуддя щодо вказаної стратегії Вищою радою правосуддя 31 липня 2020 року проведено в режимі відеоконференції фахове обговорення із суддівською спільнотою за участю Голови НАЗК.

До Вищої ради правосуддя надійшли позиції та численні зауваження до проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки від Ради суддів України, Національної школи суддів України, місцевих та апеляційних судів, Верховного Суду, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України, Асоціації розвитку суддівського самоврядування України, Асоціації суддів господарських судів України, Всеукраїнської асоціації адміністративних суддів, Всеукраїнської асоціації суддів у відставці.

Вища рада правосуддя згідно з пунктом 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів.

Відповідно до Великої хартії суддів (Основних принципів) судді беруть участь в ухваленні всіх рішень, що впливають на функціонування судової системи (організація діяльності судів, процесуальні питання, інші законодавчі питання). Цю думку поділяє Консультативна рада європейських судів (далі – КРЄС) і в своєму Висновку № 3, зазначаючи про потребу в тому, щоб із суддями можна було проводити консультації і щоб вони мали можливість брати активну участь у підготовці законодавства щодо свого статусу і, загалом, функціонування судової системи[[1]](#footnote-1).

Проєкт Антикорупційної стратегії стосується суддів, органів та установ системи правосуддя. На основі цієї Антикорупційної стратегії має бути розроблено відповідну державну програму, яка затверджується законом. Тому позиція Вищої ради правосуддя за результатами узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя із зазначеного питання є обов’язковою для розгляду та врахування.

Розглянувши проєкт Антикорупційної стратегії, узагальнивши позиції судів і суддів, органів та установ системи правосуддя, 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 від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» (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.

Попередня антикорупційна стратегія була затверджена Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки».

Стратегією на 2014–2017 роки, зокрема, передбачено, що оцінка стану її виконання проводиться на підставі щорічного звіту стану виконання Антикорупційної стратегії. Звіт про стан виконання Антикорупційної стратегії включається до національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційноїполітики, проєкт якої подається спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики Верховній Раді України, Президенту України та Кабінету Міністрів України до 1 травня року, наступного за звітним.

Згідно зі статтею 20 Закону № 1700-VII проєкт щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики готує Національне агентство, і не пізніше 1 квітня подає до Кабінету Міністрів України.

Частиною другою статті 18 Закону № 1700-VII передбачено, що Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднюєщорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

У проєкті Національної доповіді щодо реалізації засад Антикорупційної політики у 2018 році (схвалено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 березня 2019 року № 885) зазначено, що за результатами аналізу стану виконання Антикорупційної стратегії, який детально описаний у Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2017 рік, більшість визначених ними ключових завдань та заходів реалізована в повному обсязі, однак деякі з них продовжують залишатися у процесі виконання та включені у проєкт Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» (реєстр. № 8324 від 26 квітня 2018 року).

Зазначений проєкт Закону згодом був відкликаний, а Антикорупційна стратегія на 2018 та наступні роки не затверджена.

Водночас проєкт Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики в 2019 році, схвалений 15 квітня 2020 року на засіданні Кабінету Міністрів України, констатує, що загальний рівень реалізації антикорупційних заходів, передбачених Державною програмою щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, станом на 31 грудня 2019 року становить 80–85%.

У цій доповіді вказано, що одним з основних пріоритетів діяльності НАЗК у 2020 році є розробка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проєкту принципово нової Антикорупційної стратегії на 2020–2023 роки, яка в майбутньому має стати надійним дороговказом у питаннях запобігання та протидії корупції.

Однак, як свідчать дані вказаної доповіді, детальний аналіз стану виконання кожного із заходів, передбачених попередньою стратегією, не здійснений, хоча це є обов’язковою передумовою для розроблення нової стратегії. У зв’язку з цим видається необґрунтованим і висновок про необхідність розробки принципово нової стратегії, хоча принципи попередньої стратегії не спростовуються, а навпаки, визнається її висока якісь та антикорупційний потенціал.

Не містить такого аналізу ситуації щодо корупції і проєкт Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, як і не містить аналітичної та статистичної інформації та досліджень у цій сфері.

Зокрема, підрозділ 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».

У підпункті 2.1.1 розділу ІІ проєкту Антикорупційної стратегії висвітлено як проблему той факт, що антикорупційна політика не базується на повних, об’єктивних та достовірних даних, що знижує її ефективність, у зв’язку з чим НАЗК у цьому пункті пропонує здійснювати дослідження, спрямовані на встановлення загальних показників та причин корупції в Україні, запровадити єдину уніфіковану систему збору, аналізу та оприлюднення відомостей про стан реалізації антикорупційної політики тощо.

Слід наголосити, що 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 ситуації щодо корупції тощо).

На переконання Вищої ради правосуддя та суддівського корпусу, наведене у проєкті Антикорупційної стратегії обґрунтування його розроблення, без аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії, за відсутності повних, об’єктивних та достовірних даних досліджень у цій сфері 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 наведених обставин проєкт Антикорупційної стратегії, розроблений всупереч імперативним приписам законодавства, не може створювати основу для подальшого розвитку антикорупційного законодавства та потребує доопрацювання.

**2.** У проєкті (підрозділ 3.1 розділу ІІІ Антикорупційної стратегії) найпершою серед пріоритетних сфер запобігання корупції визначено «Справедливий суд». Не вдаючись детально до аналізу недоречності такого найменування цього підрозділу[[2]](#footnote-2), слід зауважити, що у цьому пункті окреслено цілий ряд очікуваних стратегічних результатів, які передбачають внесення змін до чинного законодавства України з питань судоустрою та статусу суддів (стосується створення тимчасової незалежної Комісії з питань доброчесності; перевірки чинного складу Вищої ради правосуддя (далі також – ВРП), встановлення нових вимог до членів ВРП та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі також – ВККСУ); відбору нових членів ВРП та ВККСУ; оцінювання доброчесності суддів / кандидатів на посаду судді, запровадження механізмів перегляду рішень попереднього складу ВККСУ; посилення інституційної спроможності Громадської ради доброчесності; надання НАЗК, Раді суддів України та Громадській раді доброчесності ефективних (певно, якихось нових, ніж передбачено чинним законом) механізмів ініціювання дисциплінарного провадження стосовно суддів; запровадження дисциплінарного механізму позбавлення статусу суддів у відставці за поведінку, яка несумісна зі званням судді; зміна порядку обрання суддів на адміністративні посади та ін.).

Водночас є очевидним, що хоча в процесі конкурсного добору на посади суддів, дисциплінарного провадження щодо суддів тощо слід брати до уваги інтереси боротьби з корупцією, але сама по собі реформа органів правосуддя не є суто антикорупційним заходом і має здійснюватися не тільки в інтересах боротьби з корупцією, а головним чином з метою удосконалення й підвищення ефективності роботи судів, органів суддівського врядування, а отже, і державного апарату країни загалом.

Слід зазначити, що аналогічні зауваження уже висловлені у висновку на проєкт Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» Головного науково-експертного управління Верховної Ради України № 16/3-306/8324 (99392) від 11 травня 2020 року.

Так само актуальними для проєкту Антикорупційної стратегії є й інші зауваження, висловлені раніше щодо проєкту Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». Зокрема, у висновку №16/3-306/8324 (99392) від 11 травня 2018 року зазначалося, що «проект передбачає прийняття великої кількості нових «антикорупційних» законів, що викликає певний подив з огляду на те, що протягом останніх років парламентом, зокрема, й з ініціативи Уряду, уже прийнято чимало законів, які позиціонувались як антикорупційні. У той же час проект містить дуже мало приписів про проведення тих чи інших конкретних організаційних, адміністративних заходів, які б спрямовувались на усунення тих чи інших умов або причин існування корупціогенних чинників*.* Отже, державі замість реальної діяльності з протидії корупції фактично пропонується обмежитись змінюванням законодавства».

Слід констатувати, що винятково важливим є дотримання балансу між необхідністю запровадження антикорупційних механізмів та забезпеченням реальних гарантій діяльності інститутів, у яких ці механізми застосовуються.

Авторами проєкту Антикорупційної стратегії такий баланс не дотриманий.

Водночас досягнення цілей подолання корупції не повинно супроводжуватися запровадженням невиправданих процедур, які за своїм змістом є такими, що нівелюють гарантії незалежності чи завдають шкоди авторитету або створюють умови, за яких працівники з високими моральними і професійними якостями та почуттям власної гідності не будуть зацікавлені у продовженні своєї професійної діяльності.

**3.** Законодавством України не визначено повноважень Національного агентства щодо формування плану дій та заходів у сфері судоустрою і статусу суддів.

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 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 від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (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».

Згідно з висновком Консультативної ради Європейських суддів (CCJE) № 18 (2015) «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії» рішення законодавчої або виконавчої влади, які обмежують основні гарантії незалежності правосуддя, є неприйнятними, навіть якщо вони приймаються під виглядом чогось іншого (пункт 44).

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.

Водночас Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, прийнята в травні 2015 року, належним чином визначила основні проблеми українського судоустрою. За останні роки Україна встановила необхідні правові межі для досягнення балансу між незалежністю, підзвітністю та ефективністю, що є важливими елементами зміцнення довіри до судової влади.

Із законодавчої точки зору впровадження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів сприяло наближенню української системи правосуддя до європейських стандартів. На сьогодні результати демонструють позитивну тенденцію у підвищенні рівня професіоналізму, покращенні ефективності та якості судової системи, а також у зниженні рівня широко поширеної корупції[[3]](#footnote-3).

**4.** Зауваження щодо окремих положень підрозділу 3.1 розділу ІІІ проєкту Антикорупційної стратегії.

4.1. 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 серед очікуваних результатів зазначено: «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…».

Твердження про високий ступінь недовіри до органів судової влади не підтверджуються будь-якими реальними дослідженнями серед професійної спільноти чи широкого кола користувачів судових послуг. За відсутності об’єктивного підґрунтя, дослідження та аналізу положення проєкту Антикорупційної стратегії про високий ступінь недовіри є голослівними.

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 України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», необхідно зазначити, що такий механізм не відповідає Конституції України, що встановлено Рішенням Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, у пункті 6.1 якого вказано: «…Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя… проте ці повноваження не мають конституційної основи».

Слід констатувати, що Венеційська комісія неодноразово вказувала, «що законодавство не слід використовувати як засіб для припинення строку повноважень осіб, обраних або призначених за Конституцією» [[4]](#footnote-4).

Згідно зі стандартами Ради Європи основою незалежності судової влади є те, що строк перебування на посаді гарантується до настання віку обов’язкового виходу на пенсію або закінчення встановленого строку повноважень. Ця норма поширюється не лише на суддів, але й на судові органи, особливо на ті, що відповідають за управління, добір, оцінювання або призначення суддів. Їхня незалежність має бути поза всяким сумнівом[[5]](#footnote-5).

Положення підпункту 2 пункту 3.1.1 проєкту Антикорупційної стратегії суперечать статті 131 Конституції України. На законодавчому рівні не передбачена можливість створення органів та установ для перевірки членів конституційного органу державної влади, як і не передбачено створення органів та устaнoв із тимчасовим стaтусом.

За Конституцією України брати участь у формуванні органів державної влади, тим більше конституційних органів, мають право громадяни України, а не іноземці. Міжнародні партнери можуть бути наділені виключно дорадчою функцією у формуванні таких органів. Участь міжнародних партнерів у формуванні конституційних державних органів фактично є посяганням на державний суверенітет України.

Крім того, запропонована вимога щодо перевірки на доброчесність чинних членів ВРП, більшість з яких є суддями і вже пройшли вказану перевірку відповідно до частини третьої статті 127 Конституції України, ставить під сумнів встановлені законом порядок і процедуру призначення судді на посаду, спростовує легітимність цієї процедури та фактично вимагає повторного проведення однієї й тієї самої процедури для певної особи.

Члени Вищої ради правосуддя обрані/призначені до складу Вищої ради правосуддя відповідно до статті 131 Конституції України за квотним принципом. Конституція України не містить застережень, що будь-який орган може обмежувати конституційно визначених суб’єктів формування конституційного органу, яким є Вища рада правосуддя, а це – Верховна Рада України, Президент України, з’їзд суддів України, з’їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів і з’їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, в їхньому конституційному праві призначити (обрати) того чи іншого кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя у разі його відповідності вимогам до члена Вищої ради правосуддя. При цьому суб’єкти обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя самостійно оцінили кандидатів до чинного складу Вищої ради правосуддя на доброчесність та професійну етику при їх обранні (призначенні); такі кандидати пройшли спеціальну перевірку у порядку, передбаченому законом.

З огляду на стандарти Ради Європи нова парламентська більшість і уряд не мають піддавати сумніву призначення або строк повноважень суддів та членів судових рад, які вже були належним чином призначені на посаду. Судді та члени судових рад, які щойно пройшли публічну процедуру призначення (обрання), не мають піддаватися повторним добору та оцінюванню (процедурі перевірки). Стандарти Ради Європи та рекомендації Венеційської комісії стосуються правової визначеності, законних очікувань і незалежності судової влади, а також вимоги, що судова влада має бути вільною від політичного впливу[[6]](#footnote-6).

Зважаючи на викладене, Вища рада правосуддя дійшла висновку, що запропоновані проєктом Антикорупційної стратегії  положення пункту 3.1.1 розділу III суперечать чинному конституційному регулюванню суспільних відносин.

4.2.Не підтверджені наявністю і дослідженням конкретних корупціогенних чинників та (або) сформульовані суто формально (без конкретних пропозицій щодо пропонованих правил чи процедур, посилання на відповідну міжнародну практику тощо), зокрема, такі положення проєкту Антикорупційної стратегії:

1) підпункт 3 пункту 3.1.2 щодо запровадження механізму для перегляду рішень попереднього складу ВККСУ, за якими Вища рада правосуддя відмовилася звільняти з посади судді через їх невмотивованість, а також рішень про відповідність судді займаній посаді за наявності інформації про недоброчесність судді (є негативний висновок Громадської ради доброчесності (далі – ГРД), окрема думка члена комісії або оцінювання проведено без участі ГРД).

Положення цього пункту порушують принцип правової визначеності. Крім того, запропоноване правило щодо перегляду рішень ВККСУ встановлює ретроспективну дію норми закону, яка погіршує стан особи, що суперечить частині першій статті 58 Конституції України. Згідно з рекомендаціями Ради Європи функції ГРД повинні обмежуватись збиранням і наданням інформації про суддів і консультуванням в процесі оцінки; ГРД не повинна мати прямого або обов’язкового впливу на орган, який ухвалює рішення[[7]](#footnote-7);

2) підпункт 4 пункту 3.1.3 щодо транслювання дисциплінарного розгляду справ щодо суддів в режимі реального часу. Така пропозиція суперечить пункту 14 висновку Консультативної ради Європейських суддів (КРЄС) № 17 (2014)[[8]](#footnote-8) та усталеній практиці ЄСПЛ[[9]](#footnote-9);

3) підпункт 5 пункту 3.1.3 щодо запровадження дисциплінарного механізму позбавлення статусу суддів у відставці за поведінку, яка є несумісною зі званням судді, допущену як до, так і після звільнення. Положення цього пункту порушують конституційні гарантії незалежності судді, зокрема право на відставку. А також не відповідають частинам другій, третій статті 22 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Водночас, інститут дисциплінарної відповідальності суддів покликаний виконувати передусім превентивну функцію і тим самим сприяти додержанню суддями передбачених законом процедур та ухваленню законних, обґрунтованих судових рішень. Разом із тим у жодному разі не може використовуватись як інструмент незаконного впливу на суддю і запроваджуватись до судді у відставці;

4) підпункт 1 пункту 3.1.4 щодо впровадження механізму, який передбачає, що адміністративні посади у судах кожен суддя суду обіймає протягом нетривалого строку по черзі. Це положення проєкту суперечить статті 20 Закону № 1402-VIII щодо порядку обрання суддів на адміністративні посади та звільнення із цих посад, а також конституційним засадам суддівського самоврядування[[10]](#footnote-10). У свою чергу, Рада Європи пропонує впроваджувати заходи щодо підвищення рівня ефективності управління судами лише на підставі детальних досліджень з організації та процедур[[11]](#footnote-11);

5) підпункт 4 пункту 3.1.4 щодо розширення сфери застосування альтернативних способів вирішення спорів. Наведене суперечить частинам першій, другій статті 124 Конституції України, згідно з якими правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається;

6) положення підпункту 1 пункту 3.1.3 про те, що дисциплінарні палати при Вищій раді правосуддя, сформовані на підставі конкурсу, здійснюють оперативний і справедливий розгляд дисциплінарних справ щодо суддів, не відповідають стандартам Ради Європи та прецедентній практиці ЄСПЛ[[12]](#footnote-12),[[13]](#footnote-13), а також суперечать Рішенню Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020. Відповідно до рішення КСУ є усталена практика, яка підтверджує, що: 1) має існувати особливий порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; 2) гарантії незалежності та недоторканності суддів не можуть зменшуватися через законодавче втручання. КСУ вказує, що питання дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності мають узгоджуватися з конституційним принципом незалежності суддів. Дисциплінарна справа щодо судді має розглядатися з дотриманням розумних строків та застосуванням процедур, які повною мірою гарантують йому/їй захист органом, більшість у якому становлять судді.

4.3. У пункті 3.1.2 зазначено як проблему: «доброчесність і професійна етика як конституційні вимоги до суддів не впроваджені на практиці, а оцінювання цих вимог не є прозорим і передбачуваним», відтак у проєкті зазначено очікувані результати: «ВККСУ спільно з Громадською радою міжнародних експертів і Громадською радою доброчесності розроблено та впроваджено в практику чіткі і передбачувані критерії (індикатори) доброчесності та професійної етики для кваліфікаційного оцінювання суддів і добору нових суддів».

Таке формулювання суперечить статті 87 Закону № 1402-VIII, згідно з якою 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. Функції Громадської ради доброчесності повинні обмежуватись виключно збиранням і наданням інформації про суддів і консультуванням в процесі оцінки. Суддям слід мати можливість отримувати поради щодо дотримання етики від спеціально створеного органу в системі судової влади, до якого Громадська рада міжнародних експертів і Громадська рада доброчесності не належать.

Підпунктом 2 пункту 3.1.2 проєкту Антикорупційної стратегії передбачено застосування стандарту доказування «обґрунтований сумнів у доброчесності», тобто фактично пропонується встановлення принципу «презумпції винуватості», що суперечить статті 62 Конституції України, а також положенням КПК України, якими передбачено, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Наділення певного органу правом перманентно ставити під сумнів доброчесність судді  (у тому числі через критерій «презумпції недоброчесності/доброчесності судді») – є засобом впливу на судову владу і  створює додаткові корупційні ризики.

Положення пункту 3.1.2 проєкту, що доброчесність і професійна етика як конституційні вимоги до суддів не впроваджені на практиці, а оцінювання цих вимог не є прозорим і передбачуваним, не відповідають дійсності та спростовуються чинними нормами закону.

Доброчесність є загальною вимогою як до кандидатів на посаду судді (частина третя статті 127 Конституції України), так і до вже призначених суддів.

Пунктом 3 частини сьомої статті 56, статтею 62 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено обов’язок судді подавати декларацію доброчесності судді.

Зокрема, статтею 62 цього Закону визначено, що суддя зобов’язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному вебсайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України декларацію доброчесності за формою, що визначається Комісією.

Декларація доброчесності судді складається з переліку тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або непідтвердження. Отже, законом визначені відомості, необхідні для розкриття критерію доброчесності судді як невід’ємної категорії у формуванні морально-етичного образу судді, що є запорукою формування довіри суспільства до судді.

Неподання, несвоєчасне подання суддею декларації доброчесності або декларування в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень мають наслідком дисциплінарну відповідальність, встановлену Законом № 1402-VIII (статті 106, 109).

Вища рада правосуддя зазначає, 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. Кандидати в судді та члени органів суддівського врядування проходять спеціальну перевірку, судді та члени органів системи правосуддя подають чотири типи декларацій суб’єкта декларування (щорічна декларація; декларація суб’єкта декларування, який припиняє діяльність; декларація суб’єкта декларування, який припинив діяльність, пов’язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; декларація суб’єкта декларування, який є особою, що претендує на зайняття посади судді, члена органу суддівського врядування, що подається до призначення або обрання особи на цю посаду). Окрім того, судді та члени органів суддівського врядування подають декларацію 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. 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.

Слід також зазначити, що суб’єктами фінансового моніторингу на постійній основі здійснюється контроль фінансових операцій національних публічних діячів, до яких належать члени Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, голови та судді апеляційних судів та близькі до них особи, з метою виявлення потенційних ризиків, підтримування актуальності їх даних, контролю відкриття рахунків тощо[[14]](#footnote-14).

Дисциплінарна відповідальність є одним із важливих превентивних механізмів у протидії судовій корупції[[15]](#footnote-15). Виключні повноваження щодо дисциплінарних процедур належать Вищій раді правосуддя.

Особливістю складу дисциплінарних проступків, визначених пунктами 9–12, 15 частини першої статті 106 Закону № 1402-VIII, є те, що вони стосуються обов’язків, передбачених особливим законодавством, у тому числі Законом України «Про запобігання корупції».

Таким чином, на сьогодні законом встановлено відповідальність за невиконання обов’язків, передбачених антикорупційним законодавством та законодавством про статус суддів.

Водночас невідворотність такої відповідальності напряму залежить від ефективного виконання НАЗК його функцій та повноважень, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

Низька спроможність п’яти публічних антикорупційних інституцій щодо ефективного впровадження чинного антикорупційного законодавства, про які зазначає НАЗК у пункті 1.2 проєкту Антикорупційної стратегії, не може виправдати порушення Конституції України та не є підставою для створення шостої публічної інституції – тимчасової незалежної Комісії з питань доброчесності, так само як і не є підставою для посилення інституційної спроможності ГРД.

Не існує європейських стандартів, які передбачають участь організацій громадянського суспільства у здійсненні відбору суддів та оцінюванні судової системи. У разі такої участі вони можуть інформувати й давати поради, але не повинні безпосередньо впливати на рішення, які приймаються компетентними органами. Створена в Україні ГРД має безпосередній вплив на прийняття рішень ВККСУ, причому кваліфікована більшість членів ВККСУ має подолати негативну думку про ГРД. Висновки ГРД також стають частиною суддівського досьє. Виконання ГРД своїх завдань вказало на суперечливі аспекти, які надалі слід розглянути[[16]](#footnote-16).

Діяльність ГРД не повною мірою виправдала мету її створення, її висновки та результати діяльності щодо оцінювання суддів виявилися доволі неоднозначними та суперечливими.

4.4.У пункті 3.1.3 як проблему зазначено «Відсутність дієвих перманентних механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу» та наведено очікувані стратегічні результати: «1) дисциплінарні палати при Вищій раді правосуддя, сформовані на підставі конкурсу, здійснюють оперативний і справедливий розгляд дисциплінарних справ щодо суддів; 2) підстави дисциплінарної відповідальності судді визначено у спосіб, що дає можливість суддям прогнозувати свою поведінку (зокрема, більш чітко визначено ознаки дисциплінарних правопорушень, які стосуються допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя), дисциплінарна практика є послідовною і передбачуваною; 3) Національне агентство, Рада суддів України та Громадська рада доброчесності мають ефективні механізми ініціювання дисциплінарного провадження стосовно суддів…».

Відповідно до статті 107 Закону № 1402-VIII право на звернення зі скаргою щодо дисциплінарного проступку судді, з повідомленням про вчинення дисциплінарного проступку суддею (дисциплінарною скаргою) має будь-яка особа. Отже, законом не обмежено право НАЗК та ГРД звертатись із дисциплінарною скаргою у визначеному законом порядку. Дисциплінарна практика Вищої ради правосуддя не дає жодних підстав стверджувати про недієвість визначеного статтею 107 Закону № 1402-VIII порядку звернення з дисциплінарною скаргою щодо судді необмеженого кола осіб та необхідність введення особливих механізмів для окремих суб’єктів.

Здійснення дисциплінарного провадження є виключною компетенцію дисциплінарних органів Вищої ради правосуддя – колегіального, незалежного конституційного органу державної влади та суддівського врядування, що повною мірою відповідає міжнародним стандартам у сфері судочинства. Вичерпний перелік підстав дисциплінарної відповідальності судді визначено у статтях 106, 109 Закону № 1402-VIII. Зокрема, частина перша статті 106 цього Закону налічує 24 види дисциплінарних проступків. Окрім того, стаття 109 зазначеного Закону містить додатково сім ознак істотного дисциплінарного проступку або грубого нехтування обов’язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді.

Отже, положення пункту 3.1.3 про відсутність дієвих перманентних механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу має декларативний характер та не відповідає чинному правовому регулюванню.

Пропозиція підпункту 7 пункту 3.1.3 щодо відповідальності за завідомо неправосудні рішення суперечить [Рішенню](http://www.ccu.gov.ua/docs/3127) Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України статті 375 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року № 2341-III, згідно з яким Суд визнав неконституційною зазначену норму цього Кодексу.

Вища рада правосуддя неодноразово наголошувала, що притягнення судді до кримінальної відповідальності в механізмі стримувань та противаг у системі поділу влади в Україні є однією з форм контролю за діяльністю носіїв судової влади, завданням якої має бути досягнення балансу між засадами незалежності суддів та кримінальною відповідальністю в разі вчинення ними кримінально караного протиправного діяння.

4.5. У пункті 3.1.4 як проблему зазначено «Існування значних корупційних ризиків, обумовлених недосконалістю судоустрою» та вказано очікувані такі стратегічні результати: «1) впроваджено механізм, який передбачає, що адміністративні посади у судах кожен суддя суду обіймає протягом нетривалого строку по черзі; 2) електронне судочинство забезпечує розгляд окремих категорій справ в режимі реального часу незалежно від місцезнаходження сторін і суду, що, зокрема, сприяє рівномірному розподілу справ між судами і суддями; 3) компетенцію суду присяжних у кримінальних провадженнях розширено зі збільшенням складу суду присяжних та забезпеченням вирішення ними питання винуватості особи у вчиненні злочин; 4) розширено сферу застосування альтернативних способів вирішення спорів та забезпечено ефективність виконання їхніх рішень; 5) касаційний перегляд судових рішень у справах про високопосадову корупцію забезпечують судді, дібрані із залученням Громадської ради міжнародних експертів; 6) проведено незалежний аудит діяльності державних підприємств, які функціонують при Державній судовій адміністрації України; у разі виявлення неефективності їх функціонування прийнято відповідні рішення».

Як зазначалось вище, НАЗК не має повноважень змінювати правове регулювання у сфері судоустрою і статусу суддів чи діяльності ВРП, ВККСУ, тому «проблеми», зазначені у підпунктах 3.1.1–3.1.4 пункту 3.1 «Справедливий суд», не можуть бути включені до проєкту Антикорупційної стратегії, що готується Національним агентством.

Окрім того, слід акцентувати особливу увагу на відсутності причинно-наслідкового зв’язку між постановкою «проблеми» та «очікуваними стратегічними результатами», зазначеними у пункті 3.1.4 проєкту Антикорупційної стратегії, тобто на відсутності логічного зв’язку між існуванням так званої проблеми недосконалості судоустрою і запропонованими шляхами її вирішення.

Статтею 125 Конституції України визначено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації й визначається законом. Відповідно до статей 3, 17 Закону № 1402-VIII суди України утворюють єдину систему, яку становлять: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд. Для розгляду окремих категорій справ відповідно до цього Закону в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди. Таким чином, судоустрій – це організація саме судових установ у певну систему за принципами територіальності, інстанційності, спеціалізації.

Касаційний перегляд судових рішень у справах про «високопосадову корупцію» лише суддями, дібраними із залученням Громадської ради міжнародних експертів, прямо суперечить пункту 2 частини четвертої статті 17 Закону № 1402-VIII, яким визначається єдиний статус усіх суддів, та створює у складі суду окрему категорію спеціальних (надзвичайних) суддів.

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.

**5**. Викликають серйозні занепокоєння й інші пункти проєкту стратегії, зокрема пункт 2.4.3 щодо отримання Національним агентством права доступу до відомостей, які містять банківську таємницю, за письмовим запитом без рішення суду. Слід зазначити, що банківську таємницю віднесено до охоронюваних законом таємниць, і саме тому це питання потребує судового контролю. Ініціатива НАЗК отримувати поза межами судового контролю дані, що містять охоронювану законом банківську таємницю, суперечить численним нормам чинного законодавства. Бажання НАЗК подібним чином покращити результативність заходів контролю не можна назвати достатньою легітимною метою, яка б виправдовувала необхідність такого ступеня втручання у права і свободи осіб поза межами судового контролю, адже це не є необхідним у демократичному суспільстві.

Пропозиція підпункту 1 пункту 2.4.2 проєкту Антикорупційної стратегії щодо здійснення адміністрування програмного забезпечення системи декларування статків безпосередньо Національним агентством і розміщення відповідного програмно-апаратного комплексу у його приміщеннях не є прийнятною через те, що фактично адміністратором програмного забезпечення може бути виключно його власник, яким НАЗК не є. Крім того, делегування НАЗК функцій з адміністрування програмного забезпечення та розміщення серверів з носіями цієї інформації у приміщеннях Національного агентства створять серйозний корупційний ризик отримання контролюючою організацією повного безконтрольного ззовні доступу до електронних матеріалів декларацій та фактичної можливості неконтрольовано коригувати дані і файли цієї системи.

**6.** 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 всупереч Закону № 1700-VII не містить оцінки результатів та механізму реалізації попередньої Антикорупційної стратегії.

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.

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, пріоритетним завданням у діяльності не лише антикорупційних органів, а й судової влади, водночас досягнення цілей подолання корупції не повинно супроводжуватися запровадженням невиправданих процедур, які за своїм змістом суперечать чинному конституційному регулюванню суспільних відносин, є такими, що нівелюють гарантії суддівської незалежності та завдають шкоди авторитету правосуддя.

Керуючись статтею 131 Конституції України, статтями 3, 34 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя

**вирішила:**

1. Затвердити позицію Вищої ради правосуддя за результатами узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя стосовно проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки.

2. Вважати проєкт Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки таким, що суперечить чинному конституційному регулюванню суспільних відносин.

3. Надіслати рішення про затвердження позиції Вищої ради правосуддя за результатами узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя стосовно проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки до Національного агентства з питань запобігання корупції, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

**Голова Вищої ради правосуддя А.А. Овсієнко**

1. Висновок КРЄС № 3, § 34. [↑](#footnote-ref-1)
2. У той час як інші підрозділи мають назви «запобігання корупції у сфері державного управління», «запобігання корупції у сфері забезпечення економічної конкуренції» тощо, назва «Справедливий суд» є маніпулятивною, оскільки вказує, що суд на сьогодні начебто не є справедливим, а суд справедливий – це стратегічний результат, якого ще треба досягти. Назва жодного з підрозділів стратегії не сформульована таким самим чином. У свою чергу, відповідно до висновку Консультативної ради Європейських суддів (CCJE) №18 (2015) «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії» аналіз та критика одною владою держави будь-якої іншої з них має здійснюватися в атмосфері взаємоповаги. Незбалансована критика може підірвати довіру громадськості до судової системи та, у винятковому випадку, спровокувати посягання на конституційну рівновагу в демократичній державі (пункт 52). [↑](#footnote-ref-2)
3. Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям ради Європи. Проєкт Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні», квітень 2019 року, пункт 12. [↑](#footnote-ref-3)
4. Справа «Бака проти Угорщини», с. 13. Відповідні витяги з Висновку про Закон «Про правовий статус і оплату праці суддів» (Закон № CLXII 2011 р.) і про Закон «Про організацію та діяльність судів» (Закон № CLXI 2011 р.), ухваленого ВК на її 90-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2012 р., CDL-AD (2012) 001); висновок щодо рішень Конституційного Суду України № 2-р/ 2020 і № 4-р/2020 експерта Ради Європи Діани Ковачевої, датований квітнем 2020 року. [↑](#footnote-ref-4)
5. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки. Додаток «Термін перебування на посаді та незмінюваність»; Висновок КРЄС № 1 (2001). [↑](#footnote-ref-5)
6. Висновок щодо рішень Конституційного Суду України № 2-р/ 2020 і № 4-р/2020 експерта Ради Європи Діани Ковачевої, датований квітнем 2020 року, пункт 39. [↑](#footnote-ref-6)
7. Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям Ради Європи, Проєкт Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні», квітень 2019 року, пункт19. [↑](#footnote-ref-7)
8. Процес та результати індивідуальних оцінювань мають, в основному, залишатись конфіденційними з метою забезпечення незалежності судочинства та безпеки судді. [↑](#footnote-ref-8)
9. Наголошуючи на особливій ролі судової системи у суспільстві як гаранта справедливості й основоположної цінності в державі, в якій панує верховенство права та яка має користуватися довірою суспільства для успішного виконання своїх функцій, ЄСПЛ у рішенні «*Prager and Oberschlick v. Austria)*» від 26 квітня 1995 року стверджує, що «може виникнути необхідність захистити суддів від безпідставних і деструктивних нападок, особливо з огляду на їхній обов’язок утримуватись від реагування на критику». [↑](#footnote-ref-9)
10. Стаття 1301 Конституції України. [↑](#footnote-ref-10)
11. Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям Ради Європи. Проєкт Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні», пункт 56. [↑](#footnote-ref-11)
12. Висновок КРЄС № 1, § 59. [↑](#footnote-ref-12)
13. Велика хартія суддів КРЄС, § 6. [↑](#footnote-ref-13)
14. Стаття 1 Закону України від 6 грудня 2019 року № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». [↑](#footnote-ref-14)
15. Висновок № 21 (2018) КРЄС «Запобігання корупції серед суддів», пункт 30. [↑](#footnote-ref-15)
16. Оціночний звіт «Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям ради Європи», пункти 48–50. [↑](#footnote-ref-16)