**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **8 жовтня 2020 року** | **Київ** | **№ 2807/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку щодо законопроєкту № 4135** |  |

### Вища рада правосуддя розглянула проєкт Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки», реєстраційний № 4135 від 21 вересня 2020 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів із питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

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

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проєкту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020**–**2024 роки» (реєстраційний № 4135 від 21 вересня 2020 року), внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

**В.о. Голови Вищої ради правосуддя В.К. Грищук**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

« 8» жовтня 2020 року № 2807/0/15-20

**КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК**

щодо законопроєкту № 4135

Вища рада правосуддя (далі також – ВРП) відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Усі проєкти законів, що стосуються статусу суддів, здійснення правосуддя, процесуальних законів та загальніше будь-які законопроєкти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи як рекомендація[[1]](#footnote-1).

### Проєкт Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки», реєстраційний № 4135 від 21 вересня 2020 року (далі – законопроєкт № 4135), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України.

Законопроєктом № 4135 пропонується затвердити Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки (далі також – Антикорупційна стратегія, Стратегія), розроблену Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство, НАЗК).

Як вбачається з пояснювальної записки*,* метою законопроєкту № 4135 є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості й системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, передусім завдяки затвердженню та успішній реалізації Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки.

Вища рада правосуддя, цілком поділяючи переконання у необхідності якнайшвидшого прийняття стратегічного документа, який визначатиме основні засади державної політики у сфері запобігання корупції (адже попередня стратегія була затверджена Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII строком на 2014–2017 роки), та усвідомлюючи вирішальне значення такого документа для подальшої діяльності державних органів у напрямі подолання корупції, рішенням від 10 липня 2020 року № 2098/0/15-20 надала попередню позицію щодо проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки в порядку консультацій та започаткувала обговорення вказаного проєкту серед суддівської та професійної спільноти.

За результатами узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя стосовно проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки Вища рада правосуддя на засіданні 17 вересня 2020 року ухвалила рішення № 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». Вказане рішення надіслано до Національного агентства, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Слід зазначити, що оновлена редакція проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, який нині внесений на розгляд Верховної Ради України як додаток до законопроєкту № 4135 та попередньо схвалений на засіданні Кабінету Міністрів України 16 вересня 2020 року, значною мірою враховує зауваження, відображені у рішенні Вищої ради правосуддя від 17 вересня 2020 року № 2656/0/15-20.

Так, з оновленого проєкту вилучено низку суперечливих положень, зокрема щодо запровадження механізму для перегляду рішень попереднього складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі також – ВККСУ), за якими Вища рада правосуддя відмовилася звільняти суддів з посади, через їхню невмотивованість, а також рішень про відповідність судді займаній посаді за наявності інформації про недоброчесність судді (є негативний висновок Громадської ради доброчесності, окрема думка члена комісії або оцінювання проведене без участі Громадської ради доброчесності); щодо посилення інституційної спроможності Громадської ради доброчесності; щодо надання Національному агентству, Раді суддів України та Громадській раді доброчесності механізмів ініціювання дисциплінарного провадження стосовно суддів. Із оновленого проєкту Стратегії також вилучено положення про те, що касаційний перегляд судових рішень у справах про високопосадову корупцію забезпечують судді, дібрані із залученням Громадської ради міжнародних експертів.

Також деякі положення більш коректно сформульовані: наприклад, підпункт 4 пункту 3.1.3, який стосується удосконалення підстав та механізмів завершення дисциплінарного провадження, зокрема, шляхом запровадження механізму завершення розгляду дисциплінарної справи щодо судді навіть у разі подання ним заяви про відставку, у попередній редакції було викладено як запровадження дисциплінарного механізму позбавлення статусу суддів у відставці за поведінку, яка є несумісною зі званням судді.

Втім, попри значне удосконалення оновленої редакції Стратегії вважаємо за необхідне звернути увагу на недоліки, які, на переконання Вищої ради правосуддя, мають бути усунені до її прийняття.

1. На певні порушення нормотворчої техніки при розробці проєкту Стратегії звертала увагу не тільки Вища рада правосуддя – про найголовніші з них ідеться також у Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 29 вересня 2020 року (пункти 1, 2 Висновку).

Крім того, статтею 18 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700-VII) визначено, що засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

Форма такого визначення вказаним Законом не встановлена, а отже, не йдеться про прийняття окремого законодавчого акта – Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на \_\_\_\_\_ роки». В інших актах законодавства так само не міститься приписів щодо обов’язкового визначення засад антикорупційної політики саме шляхом прийняття закону.

Про недоцільність затвердження Антикорупційної стратегії саме шляхом прийняття відповідного закону йшлося й у Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на попередній проєкт Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки»[[2]](#footnote-2).

Зрештою, наведена у вказаному Висновку пропозиція про затвердження Антикорупційної стратегії відповідною постановою парламенту є найбільш прийнятною з точки зору нормотворчої техніки та відповідності Регламенту Верховної Ради України.

**2.** Вища рада правосуддя переконана, що навіть найкращі міркування та наміри не можуть виправдати свідоме порушення або ігнорування приписів, установлених нормами чинного законодавства.

Це переконання ґрунтується на приписах статті 19 Конституції України, яка вказує, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, згідно з приписами 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.

Законодавча вимога щодо аналізу результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії є цілком логічною, адже йдеться про стратегічний документ національного рівня, який на певний період визначав спрямованість і зміст державної політики в одній із пріоритетних сфер – сфері боротьби з корупцією. Очевидно, що без аналізу досягнутих результатів неможливо визначити подальші напрями, проблеми та механізми їх вирішення на наступний період, і це правило актуальне для стратегій усіх рівнів.

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» і передбачала, 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 антикорупційної політики, 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.

У рішенні Вищої ради правосуддя від 17 вересня 2020 року № 2656/0/15-20 детально проаналізовано джерела інформації, у яких розрізнено наводяться певні показники щодо виконання заходів, передбачених Державною програмою щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки.

Водночас очевидно, що детальний аналіз стану виконання кожного із заходів, передбачених попередньою стратегією, не здійснений, хоча це є обов’язковою передумовою для розроблення (а в подальшому – затвердження) нової стратегії.

Ідеться, зокрема, про те, що не тільки затвердження, а й сама розробка проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки не могла бути розпочата без аналізу стану виконання попередньої стратегії, і цей припис закріплений у чинному законодавстві, а отже, є обов’язковим для виконання.

Так, профільний розділ попередньої стратегії мав назву «Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції» і визначав такі заходи для досягнення окресленої мети щодо усунення ризиків корупції у судочинстві:«1) ухвалити з урахуванням висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) закони про внесення змін до Конституції та до законів України, спрямовані на реформування судоустрою та статусу суддів на основі європейських стандартів, передбачивши, зокрема:

зменшення обсягу суддівського імунітету та надання судді лише функціонального імунітету (імунітету від звинувачення за дії, вчинені у процесі виконання суддівських функцій);

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;

проведення періодичного навчання суддів з питань, пов’язаних із стандартами запобігання та протидії корупції, враховуючи їх під час атестації судді».

Відповідно, кожен із вказаних заходів має бути проаналізований на предмет того, виконаний він чи ні; якщо не виконаний, то з яких причин; чи є невиконані заходи актуальними при розробці нової стратегії; чи призвели виконані заходи до досягнення поставленої мети; якщо ні, то які додаткові заходи слід передбачити для досягнення цієї мети.

Отже, Вища рада правосуддя наполягає на необхідності проведення Національним агентством аналізу стану виконання кожного із заходів, передбачених попередньою Антикорупційною стратегією, та надання відповідного звіту до затвердження Стратегії на новий період.

**3.** У новій редакції Антикорупційної стратегії залишилися незмінними деякі суперечливі положення, на які Вища рада правосуддя звертала увагу у своєму рішенні від 17 вересня 2020 року № 2656/0/15-20[[3]](#footnote-3), і водночас з’явилися нові сумнівні твердження.

**3.1.** У підпунктах 1, 2 пункту 3.1.1 йдеться про визначення доброчесності як обов’язкової законодавчої вимоги до членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, дисциплінарних органів у системі правосуддя, а також про проведення як оцінки на доброчесність нових членів ВРП, ВККСУ, так і перевірки на предмет відповідності вимогам доброчесності та професійної етики чинного складу Вищої ради правосуддя.

Згідно з цим же підпунктом 2 оцінка на доброчесність нових членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України здійснюється незалежною комісією з представників (у рівних частинах) Ради суддів України, громадськості та міжнародних експертів; при цьому щодо членів, які, на думку такої незалежної комісії, не відповідають вимогам доброчесності та професійної етики, має бути розглянуто питання про втрату посади.

В цілому не заперечуючи проти визначення доброчесності як обов’язкової законодавчої вимоги до членів Вищої ради правосуддя, слід зазначити, що більшість членів ВРП (як чинних, так і майбутніх) є суддями (суддями у відставці), які вже пройшли вказану перевірку відповідно до частини третьої статті 127 Конституції України; отже, проходження такої перевірки суддею повторно, вже при призначенні/обранні до складу Вищої ради правосуддя, безсумнівно є надмірною вимогою, яка, до того ж, ставить під сумнів легітимність процедури призначення судді на посаду.

Не тільки Вища рада правосуддя, а й Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у своєму висновку від 29 вересня 2020 року зауважило, що 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 (наприклад, більшість чинних членів ВРП є суддями (суддями у відставці) та пройшли усі види перевірок, передбачених чинним законодавством на момент їх обрання/призначення). Такі перевірки пройшли і члени ВРП, які не є суддями: на відповідність вимогам і обмеженням, що висувалися до членів ВРП; спеціальну перевірку; перевірку, передбачену Законом України «Про очищення влади», тощо.

Пропозиція встановлення доброчесності як обов’язкової законодавчої вимоги до членів ВРП, з подальшою необхідністю проведення оцінки на доброчесність її чинного складу та потенційним наслідком у вигляді втрати відповідної посади ставить під сумнів законність вже проведеного обрання/призначення чинних членів ВРП та підриває авторитет інституцій/осіб, що брали участь у їх обранні (призначенні)[[4]](#footnote-4).

Також Вища рада правосуддя звертає увагу, що Венеційська комісія (зрештою, у Меморандумі про економічну та фінансову політику від 2 червня 2020 року йдеться про посилення верховенства права шляхом забезпечення незалежності, доброчесності та підзвітності судових органів виключно у спосіб, що узгоджується з Європейськими судовими стандартами та висновками Венеційської комісії[[5]](#footnote-5)) неодноразово вказувала, що законодавство не слід використовувати як засіб для припинення строку повноважень осіб, обраних або призначених за Конституцією[[6]](#footnote-6).

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[[7]](#footnote-7).

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[[8]](#footnote-8).

Крім того, положення підпункту 2 суперечать статті 131 Конституції України, адже на законодавчому рівні не передбачена можливість створення органів та установ для перевірки членів конституційного органу державної влади, як і не передбачено створення органів та установ із тимчасовим статусом.

Запровадження оцінки членів Вищої ради правосуддя на предмет відповідності вимогам доброчесності через механізм створення «незалежної комісії», 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», 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».

Згідно з 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.

З урахуванням наведених заперечень пропонуємо утриматися від включення до Антикорупційної стратегії підпункту 2 пункту 3.1.1 у запропонованій редакції. У такій редакції цей пункт може стосуватися проведення оцінки на доброчесність кандидатів до складу ВРП виключно у межах процедур призначення/обрання, передбачених Конституцією України та Законом України «Про Вищу раду правосуддя». Перевірка на доброчесність не може стосуватися кандидатів до складу ВРП, які є суддями, а також кандидатів, які пройшли таку перевірку відповідно до профільних законів.

Одна з можливих редакцій цього підпункту може бути такою:

«2) оцінка доброчесності кандидатів на посаду членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (крім суддів, а також кандидатів, які пройшли таку перевірку відповідно до профільних законів) здійснюється у порядку, визначеному законом; члени Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідають цим вимогам».

З тих самих підстав підлягає виключенню із проєкту Стратегії підпункт 1 пункту 3.1.3, який передбачає формування дисциплінарного органу у системі правосуддя на підставі конкурсу, проведеного незалежною комісією із представників (у рівних частинах) Ради суддів України, громадськості та міжнародних експертів, визначених на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, адже чинним Законом України «Про Вищу раду правосуддя» передбачена чітка процедура утворення Дисциплінарних палат для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів, і така процедура не передбачає ані проведення конкурсу, ані залучення до цього процесу додаткового (не визначеного Конституцією України) органу – незалежної комісії, у тому числі за участю міжнародних експертів.

Вища рада правосуддя акцентує увагу, що відповідно до Європейських судових стандартів та висновків Венеційської комісії має існувати особливий порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; гарантії незалежності та недоторканності суддів не можуть зменшуватися через законодавче втручання. Питання дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності мають узгоджуватися з конституційним принципом незалежності суддів. Дисциплінарна справа щодо судді має розглядатися органом, більшість у якому становлять судді, з дотриманням розумних строків та застосуванням процедур, які повною мірою гарантують йому/їй захист.

Чинним законодавством достатньо детально визначені підстави дисциплінарної відповідальності суддів та унормована робота дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя, а тому немає необхідності додатково декларувати вказані заходи в Антикорупційній стратегії.

Також не може бути схвалено запровадження механізму завершення розгляду дисциплінарної справи щодо судді навіть у разі подання ним заяви про відставку після відкриття дисциплінарної справи щодо нього, оскільки чинним законодавством такий механізм вже запроваджено.

Так, відповідно до частини третьої статті 55 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя має право зупинити розгляд питання про звільнення судді з посади з підстав, визначених [пунктами 1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n5177) та[4](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n5180) частини шостої статті 126 Конституції України, на час розгляду скарги або заяви, наслідком якої може бути звільнення судді з посади з підстав, визначених[пунктами 2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n5178), [3](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n5179), [6](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n5182) частини шостої статті 126 Конституції України.

А тому підпункт 4 пункту 3.1.3 підлягає виключенню із проєкту Стратегії як такий, що уже впроваджений.

Щодо підпункту 1 пункту 3.1.1, то більш доречною видається його попередня редакція:

«1) доброчесність є обов’язковою законодавчою вимогою до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України».

Так, у новій редакції до цього переліку додані також «дисциплінарні органи у системі правосуддя».

Водночас згідно із частиною другою статті 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів Вища рада правосуддя утворює Дисциплінарні палати із числа членів Вищої ради правосуддя. Отже, дисциплінарні органи в системі правосуддя утворюються із числа членів ВРП, щодо яких, відповідно, вже буде встановлена обов’язкова законодавча вимога про доброчесність.

**3.2.** У новій редакції Стратегії залишився підпункт, що передбачає утворення нових судів(раніше підпункт 5 пункту 3.1.2 – нині підпункт 6 пункту 3.1.4).

Разом із тим не тільки Вища рада правосуддя, але й Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у своїх висновках уже вказали, що такі заходи не є суто антикорупційними та ніяким чином не впливають на боротьбу з корупцією. Крім того, виникають сумніви у доцільності та раціональності постійних законодавчих змін з питань судоустрою[[9]](#footnote-9).

Слід констатувати, що винятково важливим є дотримання балансу між необхідністю запровадження антикорупційних механізмів та забезпеченням реальних гарантій діяльності інститутів, у яких ці механізми застосовуються. Запорукою стабільної і незалежної судової системи є сталість, однозначність законів; а будь-яким законодавчим ініціативам у сфері правосуддя має передувати фахова дискусія із залученням органів суддівського врядування та самоврядування, адвокатської спільноти, суддів, провідних професійних громадських організацій.

Питання ліквідації та утворення нових судів, безумовно, пов’язане зі значними фінансовими витратами, що вже доведено під час реалізації судової реформи, ліквідації вищих спеціалізованих судів, ліквідації та утворення апеляційних судів у 2017–2018 роках. Відповідно, без належного фінансово-економічного обґрунтування неможливо навіть обговорювати перспективи включення такого заходу до проєкту Стратегії.

З урахуванням вказаних зауважень пропонуємо виключити підпункт 6 пункту 3.1.4 із проєктуАнтикорупційної стратегії як такий, що не передбачає здійснення антикорупційних заходів; питання перегляду та створення мережі місцевих судів з урахуванням адміністративно-територіальної реформи (за наявності відповідних підстав) вирішувати у порядку, передбаченому Конституцією України, та за процедурою, визначеною чинним законодавством з питань судоустрою.

**3.3.** Як підпунктом 1, так у підпунктом 3 пункту 3.1.2 передбачено участь Громадської ради доброчесності у двох надважливих процесах:

- розробка та впровадження у практику чітких і передбачуваних критеріїв (індикаторів) доброчесності та професійної етики для кваліфікаційного оцінювання суддів і добору нових суддів;

- добір та призначення нових суддів.

Безумовно, залучення громадськості до процесів з реалізації антикорупційної стратегії держави є вкрай важливим та відповідає світовому досвіду.

Водночас, як зазначено в Оціночному звіті «Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям ради Європи», 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[[10]](#footnote-10).

Громадські організації, залучені до реформи сфери правосуддя, можуть виконувати допоміжну роль, але їхні рішення не можуть бути обов’язковими для органів державної влади та органів суддівського врядування. Так само громадські організації чи створені за їхньою участю органи не можуть бути наділені повноваженнями щодо контролю за діяльністю конституційних органів.

При цьому слід констатувати, що жодна громадська організація не може виступати від імені суспільства.

Громадська рада доброчесності не є уособленням громадянського суспільства.

Визначення найменування конкретної інституції у цьому стратегічному документі, безумовно, обмежує можливість участі інших представників громадянського суспільства у процесах розробки та впровадження критеріїв (індикаторів) доброчесності та професійної етики, а також створює додаткові корупційні ризики впливу на рішення органу суддівського врядування.

Що стосується процедур добору та призначення нових суддів, така участь, як уже вказувалося, має обмежуватися виключно допоміжними функціями.

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

Виконання Громадською радою доброчесності своїх завдань вказало на суперечливі аспекти, які надалі слід розглянути[[11]](#footnote-11).

У законодавстві України метою діяльності Громадської ради міжнародних експертів визначено сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям доброчесності та не передбачено можливості одночасного сприяння Громадської ради доброчесності та Громадської ради міжнародних експертів роботі зазначеної комісії.

Суддям слід мати можливість отримувати поради щодо дотримання етичних норм від спеціально створеного органу в системі судової влади, до якого Громадська рада міжнародних експертів і Громадська рада доброчесності не належать.

З урахуванням вказаних зауважень, а також детального обґрунтування, наведеного у рішенні Вищої ради правосуддя від 17 вересня 2020 року № 2656/0/15-20, вважаємо, що підпункти 1, 3 пункту 3.1.2 можна викласти у такій редакції:

«1) Вищою радою правосуддя за результатами консультацій із судами, органами суддівського самоврядування та громадськістю розроблено чіткі і передбачувані критерії (індикатори) доброчесності та професійної етики»;

«3) удосконалено перевірку відповідності критеріям (індикаторам)доброчесності кандидатів у межах процедур добору та призначення нових суддів».

**3.4.** Вища рада правосуддя уже висловлювала свою несхвальну позицію щодо запропонованого положення про застосування стандарту доказування «обґрунтований сумнів у доброчесності» під час оцінювання доброчесності кандидатів на посаду судді.

Попередня редакція стратегії також містила пояснення цього стандарту як правила, за яким «всі неспростовані сумніви у доброчесності судді тлумачаться не на його користь».

Нині на недосконалість цього положення звернуло увагу і Головне науково-експертне управління Верховної Ради України, зазначивши у своєму висновку, що «запровадження вказаного суто суб’єктивного критерію, наповнення змістом якого буде залежати від волевиявлення уповноважених осіб, не узгоджується із таким очікуваним стратегічним результатом, як «розроблення та впровадження у практику чітких та передбачуваних критеріїв (індикаторів) доброчесності та професійної етики для кваліфікаційного оцінювання суддів і добору нових суддів».

З урахуванням вказаних зауважень пропонуємо підпункт 2 пункту 3.1.2 виключити.

**3.5.** Так само підлягають виключенню положення щодо запровадження інституту кримінальної відповідальності суддів за свавільне зловживання своїми повноваженнями (підпункт 6 пункту 3.1.3 Стратегії).

У попередніх висновках Вища рада правосуддя наголошувала, що на виконання міжнародних зобов’язань України (*Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки від 17 листопада 2010 року № СМ/Rес (2010) 12; пункту 49 Оціночного звіту «Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям Ради Європи», підготованого Проєктом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні»; пункту 13 Рекомендацій GRECO, викладених в Оціночному звіті за результатами 4-го раунду оцінювання України, затвердженому на 76-му пленарному засіданні 23 червня 2017 року GrecoEval4Rep(2016)9; Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності*) мала бути скасована відповідальність за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого статтею 375 Кримінального кодексу України. Зрештою, зазначена норма була визнана неконституційною згідно з рішенням Конституційного Суду України від 11 червня 2020 року № 7-р/2020.

Судді повинні притягуватись до кримінальної відповідальності за загальним правилом за злочини, вчинені поза межами виконання суддівських обов’язків, адже будь-які порушення під час здійснення правосуддя є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, а засобом захисту від судових помилок (стосовно питань юрисдикції, суті справи або процедури розгляду) є виключно належна система оскарження судових рішень.

У цьому випадку може вбачатися намір замінити одну норму кримінального закону, яка визнана неконституційною, новою, яка так само дозволятиме зловживання з боку правоохоронних органів із метою неправомірного впливу і тиску на суддів.

4. Вища рада правосуддя повторно наголошує, що деякі з процедур, включених до проєкту Стратегії, уже запроваджені як на законодавчому рівні, так і на практиці, при цьому ні проєкт Стратегії, ні пояснювальна записка до нього не містять обґрунтування доцільності повторного включення їх до Стратегії на новий період.

**4.1.** Зокрема, підпункт 3 пункту 3.1.3 проєкту Стратегії передбачає транслювання дисциплінарного розгляду справ щодо суддів у режимі реального часу. Однак така пропозиція суперечить пункту 14 Висновку Консультативної ради європейських суддів № 17 (2014)[[12]](#footnote-12) та усталеній практиці Європейського суду з прав людини[[13]](#footnote-13) Положення щодо відкритості дисциплінарної практики реалізовано в чинному законодавстві. На виконання вимог статті 109 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» уся інформація про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності оприлюднюється на офіційному вебсайті Вищої ради правосуддя та на вебсайті суду, в якому працює суддя.

Вказана інформація містить дані про суддю, якого притягнуто до дисциплінарної відповідальності, про накладене дисциплінарне стягнення та копію рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді.

З урахуванням вказаного підпункт 3 пункту 3.1.3 має бути виключений, як такий, що впроваджений.

**4.2.** Також підпункт 1 пункту 3.1.4 передбачає запровадження механізмів унеможливлення обіймання адміністративної посади в суді однією й тією самою особою протягом тривалого часу.

Однак такий механізм уже запроваджений статтею 20 чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якою голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники обираються на посади зборами суддів відповідного суду строком на три роки**,** але не більш як на строк повноважень судді (частина третя); суддя, обраний на адміністративну посаду, не може обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більш як два строки поспіль, якщо інше не передбачено законом (частина дев’ята).

Вирішення питань внутрішньої діяльності судів здійснюється органами суддівського самоврядування та має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність. Питання організації суддівського самоврядування не можуть бути предметом регулювання Антикорупційної стратегії та виходять за межі повноважень НАЗК.

Також не можуть бути предметом регулювання Стратегії питання застосування альтернативних способів вирішення спорів як стратегічні результати, зазначені у підпункті 3 пункту 3.1.4, оскільки ці питання пов’язані зі здійсненням правосуддя, а не інституційною діяльністю із запобігання корупції, що є єдиним та основним предметом Антикорупційної стратегії.

З урахуванням викладеного, пропонуємо виключити із проєкту Стратегії підпункт 1 пункту 3.1.4, як такий, що впроваджений на законодавчому рівні та на практиці, а також виключити підпункт 3 пункту 3.1.4, як такий, що не може бути предметом регулювання Стратегії.

**4.3.** Підпунктом 3 пункту 3.1.1 передбачено захід у вигляді усунення можливості прийняття членами Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України рішень в умовах конфлікту інтересів.

Однак статтею 20 чинного Закону України «Про Вищу раду правосуддя» встановлено, що член Вищої ради правосуддя зобов’язаний відмовитися від участі у розгляді питання, якщо: 1) він перебуває у родинних чи інших особистих стосунках із суддею, кандидатом на посаду судді чи прокурором, стосовно якого розглядається питання, а також особою, яка звернулася зі скаргою до Вищої ради правосуддя; 2) він особисто, прямо чи побічно заінтересований у справі, яку розглядає такий суддя; 3) за наявності іншого конфлікту інтересів або обставин, що викликають сумнів у його неупередженості.

Передбачена законом і відповідальність за нехтування обов’язками, що є несумісним зі статусом члена Вищої ради правосуддя, та за істотне порушення вимог, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції.

Отже, відповідні механізми уже впроваджені.

**4.4.** Підпункт 5 пункту 3.1.3 передбачає запровадження ефективного механізму перевірки законності походження майна судді та його близьких осіб і звільнення суддів, які не підтвердили законність джерел походження майна, на підставі статті 126 Конституції України.

Це положення Стратегії викликає подив, адже її розробник вочевидь обізнаний із тим, що згідно із Законом України «Про запобігання корупції» судді належать до суб’єктів декларування, декларації яких підлягають обов’язковій повній перевірці.

Повна перевірка декларації згідно зі статтею 50 цього Закону полягає у з’ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення чи необґрунтованості активіві 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.

Згідно із частиною третьою статті 50 вказаного Закону у разі виявлення за результатами повної перевірки декларації ознак необґрунтованості активів Національним агентством надається можливість суб’єкту декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом із відповідними доказами. У разі ненадання суб’єктом декларування у зазначені строки письмових пояснень і доказів чи надання не в повному обсязі Національне агентство інформує про це Національне антикорупційне бюро України та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

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 – підстави дисциплінарної відповідальності судді згідно з пунктом 12 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Таким чином, вказаний захід уже впроваджений і не потребує включення до проєкту Антикорупційної стратегії.

Положення пункту 3.1.3 проєкту Стратегії щодо відсутності дієвих перманентних механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу має декларативний характер, не відповідає дійсності та спростовується чинними нормами закону, про що детально зазначено у рішенні Вищої ради правосуддя від 17 вересня 2020 року № 2656/0/15-20.

Натомість існує проблема у відсутності дієвих механізмів реагування на встановлені факти впливу, тиску на суддів та втручання в їх діяльність.

**5.** Вища рада правосуддя переконана, що наведені у проєкті Стратегії проблеми потребують редакційного уточнення та більш зважених формулювань, у зв’язку із чим пропонує власну їх редакцію (додаток 1, порівняльна таблиця). Детальний опис зауважень щодо кожного із формулювань міститься у рішенні Вищої ради правосуддя від 17 вересня 2020 року № 2656/0/15-20.

**6**. Окремо слід звернути увагу, що законопроєктом № 4135 пропонується внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», доповнивши частину другу статті 12 після абзацу першого новим абзацом такого змісту: «У разі неналежного здійснення відповідальним виконавцем заходів державної антикорупційної програми Національне агентство вносить відповідному керівнику припис щодо необхідності забезпечення належного здійснення таких заходів та порушує питання про відкриття дисциплінарного провадження щодо такого керівника».

Водночас конструкція наведеної норми є недосконалою з огляду на її неоднозначність. Згідно із чинними нормами Закону України «Про запобігання корупції» припис вноситься у випадках виявлення порушення вимог цього Закону щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, захисту викривачів або іншого порушення цього Закону. Національне агентство вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності. Таким чином, внесення припису – це наслідок недодержання зазначеними особами конкретних вимог Закону.**У разі невиконання** припису НАЗК **протягом 10 робочих днів**з дня його надсилання (вручення) уповноважена особа НАЗК складає протокол про адміністративне правопорушення, передбачене частиною першою [статті 18846](https://i.factor.ua/ukr/law-42/section-228/article-6729) Кодексу України про адміністративні правопорушення, за невиконання припису.

Особу не може бути притягнуто до відповідальності за невиконання констатованих у Стратегії тих чи інших фактів (обставин) і положень про необхідність досягнення стратегічних результатів.

**7.** Вища рада правосуддя відзначає, що 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 і є такими, що нівелюють гарантії суддівської незалежності та завдають шкоди авторитету правосуддя.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя не підтримує законопроєкт № 4135 у поданій редакції і вважає, що він підлягає доопрацюванню з урахуванням наданих зауважень.**

Додатки: 1. Порівняльна таблиця до консультативного висновку щодо законопроєкту № 4135.

2. Копія рішення Вищої ради правосуддя від 17 вересня 2020 року № 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».

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Положення Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки, внесеної на розгляд Верховної Ради України як додаток до законопроєкту № 4135** | **Положення проєкту Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки (надані НАЗК для публічного обговорення)** | **Положення Антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки із урахуванням зауважень ВРП** |
| ІІІ. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ПРІОРИТЕТНИХ СФЕРАХ | ІІІ. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ПРІОРИТЕТНИХ СФЕРАХ |  |
| 3.1. Справедливий суд, прокуратура та поліція | 3.1. Справедливий суд | 3.1. Суди, органи прокуратури та національної поліції |
| 3.1.1. Проблема. У суспільстві спостерігається тенденція щодо збільшення рівня недовіри до органів в системі правосуддя. Закон не визначає доброчесність, як кваліфікаційну вимогу до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.  Очікувані стратегічні результати: | 3.1.1. Проблема. 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.  Очікувані стратегічні результати: | 3.1.1. Проблема. У суспільстві спостерігається низький рівень довіри до державних інституцій. Закон не визначає доброчесність як кваліфікаційну вимогу до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.  Очікувані стратегічні результати: |
| 1) доброчесність визначена як обов’язкова законодавча вимога до членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, **дисциплінарних органів** у системі правосуддя; | 1) доброчесність є обов’язковою законодавчою вимогою до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; | 1) доброчесність є обов’язковою законодавчою вимогою до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»; |
| 2) **оцінка на доброчесність** нових членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України здійснюється незалежною комісією з представників (у рівних частинах) Ради суддів України, громадськості та міжнародних експертів, чинний склад Вищої ради правосуддя перевірено на предмет відповідності вимогам **доброчесності та професійної етики;** нові члени Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідають цим вимогам; щодо членів, які не відповідали цим вимогам, розглянуто питання про втрату посади; | 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; | 2) оцінка доброчесності кандидатів на посаду членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (крім суддів, а також кандидатів, які пройшли таку перевірку відповідно до профільних законів) здійснюється у порядку, визначеному законом; члени Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідають цим вимогам |
|  | 3) відбір нових членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України здійснюється конкурсною комісією з представників (у рівних частинах) Ради суддів України, фахової громадськості та міжнародних партнерів України; нові члени Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідають вимогам доброчесності та професійної етики; |  |
| 3) усунуто можливості прийняття членом Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України рішень в умовах конфлікту інтересів. | 4) усунуто можливості прийняття членом Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України рішень в умовах конфлікту інтересів. | Виключити як уже впроваджений |
| 3.1.2. Проблема. Доброчесність і професійна етика як стандартні вимоги до суддів **недостатньо впроваджені на практиці**, а оцінювання цих вимог не завжди є прозорим і передбачуваним.  Очікувані стратегічні результати: | 3.1.2. Проблема. Доброчесність і професійна етика як конституційні вимоги до суддів не впроваджені на практиці, а оцінювання цих вимог не є прозорим і передбачуваним. Очікувані стратегічні результати: | 3.1.2. Проблема. Процедури кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурсних процедур потребують удосконалення та розробки чітких і передбачуваних критеріїв (індикаторів) доброчесності та професійної етики  Очікувані стратегічні результати: |
| 1) Вищою кваліфікаційною комісією суддів України 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; | 1) Вищою кваліфікаційною комісією суддів України 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; | 1) Вищою радою правосуддя за результатами консультацій із судами, органами суддівського самоврядування та громадськістю розроблено чіткі і передбачувані критерії (індикатори) доброчесності та професійної етики |
| 2) під час оцінювання доброчесності кандидатів на посаду судді застосовується стандарт доказування “обґрунтований сумнів у доброчесності”; | 2) під час оцінювання доброчесності суддів/кандидатів на посаду судді застосовується стандарт доказування «обґрунтований сумнів у доброчесності», тобто всі неспростовані сумніви у доброчесності судді тлумачаться не на його користь; | Виключити |
| 3) удосконалено перевірку відповідності критеріям (індикаторам) доброчесності кандидатів у межах процедур добору та призначення нових суддів із залученням Громадської ради доброчесності; | 3) запроваджено механізм для перегляду рішень попереднього складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, 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, окрема думка члена комісії або оцінювання проведено без участі Громадської ради доброчесності); | 3) удосконалено перевірку відповідності критеріям (індикаторам) доброчесності кандидатів у межах процедур добору та призначення нових суддів |
|  | 4) забезпечено перевірку доброчесності кандидатів у межах процедур добору нових суддів із залученням Громадської ради доброчесності, посиливши її інституційну спроможність; |  |
|  | 5) нові суди створені замість судів, утворених до внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, сформовані за результатами конкурсу, що визначений перехідними положеннями Конституції; |  |
| 4) вдосконалено механізм проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України процедур кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурсних процедур задля уникнення невиправданих затримок; | 6) Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить процедури оцінювання і конкурсні процедури без невиправданих затримок; |  |
| 5) запроваджено об’єктивну та прозору методику виставлення балів/ визначення результатів членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя під час прийняття рішень у процедурах добору, оцінювання та просування суддів, а також оприлюднення інформації з іспитів. | 7) запроваджено відкритий і поіменний спосіб 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 встановити кореляцію виставлених кандидатам балів з критеріями оцінювання), а також оприлюднення матеріалів іспитів. |  |
| 3.1.3. Проблема. Відсутність дієвих перманентних механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу.  Очікувані стратегічні результати: | 3.1.3. Проблема. Відсутність дієвих перманентних механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу.  Очікувані стратегічні результати: | 3.1.3. Проблема. Відсутність дієвих механізмів реагування на встановлені факти впливу, тиску на суддів та втручання в їх діяльність. |
| 1) **дисциплінарний орган** у системі правосуддя сформований на підставі конкурсу, проведеного незалежною комісією з представників (у рівних частинах) Ради суддів України, громадськості та міжнародних експертів, визначених на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій здійснює оперативний і справедливий розгляд дисциплінарних справ щодо суддів; | 1) дисциплінарні палати при Вищій раді правосуддя, сформовані на підставі конкурсу, здійснюють оперативний і справедливий розгляд дисциплінарних справ щодо суддів; | Виключити |
| 2) уточнено перелік та підстави дисциплінарної відповідальності судді та її види у спосіб, що дає можливість суддям прогнозувати свою поведінку, зокрема, більш чітко визначено ознаки дисциплінарних правопорушень, які порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя, а також вдосконалено та спрощено механізми дисциплінарного розслідування та розгляду дисциплінарних справ; | 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; | Впроваджено |
|  | 3) Національне агентство, Рада суддів України та Громадська рада доброчесності мають ефективні механізми ініціювання дисциплінарного провадження стосовно суддів; |  |
| 3) дисциплінарна практика щодо суддів є чіткою, сталою та відкритою; усі рішення дисциплінарного органу своєчасно оприлюднюються; дисциплінарний розгляд справ щодо суддів, за загальним правилом, є відкритим і транслюється в режимі реального часу; | 4) дисциплінарна практика щодо суддів є відкритою: усі рішення дисциплінарного органу та його членів оприлюднюються; дисциплінарний розгляд справ щодо суддів, як правило, є відкритим і транслюється в режимі реального часу; | Виключити як такий, що впроваджений |
| 4) удосконалено підстави та механізми завершення дисциплінарного провадження, зокрема, запроваджено механізм завершення розгляду дисциплінарної справи щодо судді навіть у разі подання ним заяви про відставку після відкриття дисциплінарної справи щодо нього; | 5) запроваджено дисциплінарний механізм позбавлення статусу суддів у відставці за поведінку, яка є несумісною зі званням судді, допущену як до, так і після звільнення; | Виключити |
| 5) запроваджено ефективний механізм перевірки законності походження майна судді та його близьких осіб; судді, які не підтвердили законність джерел походження майна, звільнені згідно зі статтею 126 Конституції України; | 6) запроваджено ефективний механізм перевірки законності походження майна судді та його близьких осіб; судді, які не виконали обов’язок довести законність походження такого майна, звільнені з посад; | Виключити |
| 6) механізми кримінального переслідування не використовуються для здійснення тиску на суддів; запроваджено інститут кримінальної відповідальності суддів за свавільне зловживання своїми повноваженнями. | 7) судді несуть реальну відповідальність за завідомо неправосудні рішення; механізми кримінального переслідування не використовуються для здійснення тиску на суддів. | 6) механізми кримінального переслідування не використовуються для здійснення тиску на суддів; |
| 3.1.4. Проблема. Наявність корупційних ризиків, що обумовлені прогалинами та недосконалістю законодавства у системі правосуддя.  Очікувані стратегічні результати: | 3.1.4. Проблема. Існування значних корупційних ризиків, обумовлених недосконалістю судоустрою.  Очікувані стратегічні результати: | 3.1.4. Проблема. Необхідно гарантувати належне організаційне та фінансове забезпечення діяльності судової влади та впровадження ЄСІТС.  Очікувані стратегічні результати: |
| 1) запроваджено механізми унеможливлення обіймання адміністративної посади в суді однією й тією ж особою протягом тривалого часу; | 1) впроваджено механізм, який передбачає, що адміністративні посади у судах кожен суддя суду обіймає протягом нетривалого строку по черзі; | Виключити як уже впроваджений |
| 2) забезпечено здійснення електронного судочинства, зокрема, шляхом запровадження можливості розгляду онлайн певних категорій справ незалежно від місцезнаходження сторін і суду, що, зокрема, сприяє рівномірному розподілу справ між судами і суддями; | 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; | 2) забезпечено початок функціонування Єдиної судової інформаційно- телекомунікаційної системи; |
| 3) розширено сферу застосування альтернативних способів вирішення спорів та досудового врегулювання спорів; | 3) компетенцію суду присяжних у кримінальних провадженнях розширено зі збільшенням складу суду присяжних та забезпеченням вирішення ними питання винуватості особи у вчиненні злочину; | Виключити |
| 4) удосконалено систему виконання судових рішень; | 4) розширено сферу застосування альтернативних способів вирішення спорів та забезпечено ефективність виконання їхніх рішень; |  |
| 5) запроваджено регламенти прозорого планування і розподілу бюджетних ресурсів в судовій системі на підставі об’єктивних та чітко визначених критеріїв; забезпечено проведення аудиту діяльності Державної судової адміністрації України, зокрема щодо фінансово-господарського забезпечення судів та органів судової влади, управління об’єктами державної власності, що належать до сфери її управління. | 5) касаційний перегляд судових рішень у справах про високопосадову корупцію забезпечують судді, дібрані із залученням Громадської ради міжнародних експертів; |  |
| 6) переглянута та створена мережа місцевих судів з урахуванням адміністративно-територіальної реформи, необхідності забезпечення прямого доступу до правосуддя, економічної обґрунтованості; | 6) проведено незалежний аудит діяльності державних підприємств, які функціонують при Державній судовій адміністрації України; у разі виявлення неефективності їх функціонування прийнято відповідні рішення. | Виключити |
|  |  | 7) розмір суддівської винагороди, передбачений Законом України «Про судоустрій і статус суддів», не обмежується на підставі інших нормативно-правових актів; мінімальний посадовий оклад працівника апарату суду визначений на рівні, не меншому ніж 10 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідно року. |

**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, Верховного Суду України, 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[[14]](#footnote-14).

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[[15]](#footnote-15), 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[[16]](#footnote-16).

**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» [[17]](#footnote-17).

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[[18]](#footnote-18).

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[[19]](#footnote-19).

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[[20]](#footnote-20);

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)[[21]](#footnote-21) та усталеній практиці ЄСПЛ[[22]](#footnote-22);

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[[23]](#footnote-23). У свою чергу, Рада Європи пропонує впроваджувати заходи щодо підвищення рівня ефективності управління судами лише на підставі детальних досліджень з організації та процедур[[24]](#footnote-24);

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[[25]](#footnote-25),[[26]](#footnote-26), 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[[27]](#footnote-27).

Дисциплінарна відповідальність є одним із важливих превентивних механізмів у протидії судовій корупції[[28]](#footnote-28). 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[[29]](#footnote-29).

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 № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи

   щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. «Принагідно також акцентуємо увагу, що частина перша статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» (положеннями якої у Пояснювальній записці обґрунтовується необхідність прийняття законопроекту) не містить імперативних приписів про необхідність затвердження Антикорупційної стратегії саме законом. У даній нормі йдеться виключно про те, що «засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України». При цьому відповідно до частини другої статті 46 Регламенту Верховної Ради України актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви. З огляду на це вважаємо, що правильним рішенням було б затвердження Антикорупційної стратегії відповідною постановою парламенту» (*Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018*–*2020 роки»*). [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://hcj.gov.ua/doc/doc/4226> (*посилання на текст рішення Вищої ради правосуддя від 17 вересня 2020 року № 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»*). [↑](#footnote-ref-3)
4. «У пункті 3.1.1 розділу ІІІ проєкту Антикорупційної стратегії йдеться про необхідність проведення оцінки на доброчесність *чинного складу* Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) на предмет відповідності вимогам доброчесності та професійної етики, а щодо членів, які не відповідали вищезазначеним вимогам – розгляду питання про втрату посади. Таке формулювання свідчить про необхідність фактичного проведення повторної процедури перевірки на доброчесність чинного складу ВРП, що не відповідає положенням законодавства. Згідно зі статтею 131 Конституції України ВРП складається з двадцяти одного члена, що обираються за квотним принципом (десятьох – обирає з’їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначає Президент України, двох – обирає Верховна Рада України, двох – обирає з’їзд адвокатів України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обирає з’їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ). При цьому, на момент обрання чинного складу ВРП вищезазначені суб’єкти об’єктивно мали змогу оцінити відповідних осіб на доброчесність (наприклад, більшість чинних членів ВРП є суддями та пройшли усі види перевірок, передбачених чинним законодавством на момент їх обрання: відповідність тим вимогам й обмеженням, що висувалися до членів ВРП; спеціальну перевірку; перевірку, передбачену [Законом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18" \t "_blank) «Про очищення влади»). Пропозиція встановлення доброчесності як обов’язкової законодавчої вимоги до членів ВРП, з подальшою необхідністю проведення оцінки на доброчесність її *чинного складу* та потенційним наслідком у вигляді втрати відповідної посади ставить під сумнів законність вже проведеного призначення чинних членів ВРП та підриває авторитет інституцій/осіб, що приймали участь у їх обранні (призначенні)» (пу*нкт 4 Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018*–*2020 роки»*). [↑](#footnote-ref-4)
5. https://mof.gov.ua/uk/memorandum\_of\_economic\_and\_financial\_policies\_by\_the\_authorities\_of\_ukraine-435. [↑](#footnote-ref-5)
6. 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-6)
7. 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-7)
8. 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-8)
9. «Принагідно зауважимо, що у пункті 3.1.4 розділу ІІІ проєкту Антикорупційної стратегії вказується про необхідність реформування місцевих судів з урахуванням адміністративно-територіальної реформи. Однак, на нашу думку, такі заходи не є антикорупційними та не впливають на боротьбу з корупцією. Крім того, виникають сумніви щодо раціональності постійних законодавчих змін з питань судоустрою» (*пункт 4 Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки»*). [↑](#footnote-ref-9)
10. Оціночний звіт «Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям ради Європи», пункти 48–49. [↑](#footnote-ref-10)
11. Там само, пункт 50. [↑](#footnote-ref-11)
12. «Процес та результати індивідуальних оцінювань мають, в основному, залишатись конфіденційними з метою забезпечення незалежності судочинства та безпеки судді». [↑](#footnote-ref-12)
13. «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-13)
14. Висновок КРЄС № 3, § 34. [↑](#footnote-ref-14)
15. 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-15)
16. 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-16)
17. 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-17)
18. 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-18)
19. 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-19)
20. 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-20)
21. Процес та результати індивідуальних оцінювань мають, в основному, залишатись конфіденційними з метою забезпечення незалежності судочинства та безпеки судді. [↑](#footnote-ref-21)
22. 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-22)
23. Стаття 1301 Конституції України. [↑](#footnote-ref-23)
24. 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-24)
25. Висновок КРЄС № 1, § 59. [↑](#footnote-ref-25)
26. Велика хартія суддів КРЄС, § 6. [↑](#footnote-ref-26)
27. 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-27)
28. Висновок № 21 (2018) КРЄС «Запобігання корупції серед суддів», пункт 30. [↑](#footnote-ref-28)
29. 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-29)