

УДК 327.12

Корж Є. М., к.ю.н., старший науковий співробітник наукової лабораторії з проблем громадської безпеки НАВС

Деякі аспекти реалізації антикорупційного законодавства в судовій гілці влади

На основі порівняння чинного антикорупційного законодавства та міжнародних нормативно-правових актів, виявляються недоліки та прогалини в нормативно-правовому регулюванні правообмежень, що встановлені для представників судової гілки влади, обґрунтовуються шляхи їх усунення, а також формуються конкретні пропозиції про внесення змін до чинного законодавства.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, міжнародні стандарти, неправомірна вигода, особисті інтереси, правообмеження, службові повноваження, .

На основе сравнения действующего антикоррупционного законодательства и международных нормативно-правовых актов, выявляются недостатки и пробелы в нормативно-правовом регулировании правоограничений, установленные для представителей судебной ветви власти, обосновываются пути их устранения, а также формулируются конкретные предложения о внесении изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, международные стандарты, неправомерная выгода, личные интересы, правообмеження, служебные полномочия, .

Based on the comparison of the current anti-corruption legislation and international legal acts, revealed shortcomings and gaps in the legal regulation pravooграничени established for members of the judiciary shall be justified ways to overcome them, and formulate specific proposals to amend the existing legislation.

Keywords: anti-corruption legislation, international standards, undue advantage, personal interests, pravoo обмеzhennya, official authority.

Актуальність теми. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» містить цілу низку обмежень і заборон для представників судової гілки влади. Водночас, при більш детальному їх дослідженні ми помітили, що не всі вони є адекватними сучасним потребам практики й не приносять очікуваного результату. Крім того, деякі з них не узгоджені із чинним на сьогодні антикорупційним законодавством, що закріплює одні і ті ж правообмеження для суддів, а також простежується їх явна невідповідність загальноновизнаним стандартам. Зважаючи на такий стан речей, виникає необхідність проведення порівняльного аналізу нормативно-правового регулювання обмежень і заборон, які встановлені для представників судової гілки влади, що і пропонується зробити в рамках даної наукової статті.

Виклад основного матеріалу. Розпочати науковий аналіз доцільно із заборон щодо використання службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди чи в особистих інтересах. Відразу ж зауважимо, що Закон «Про судоустрій і статус суддів» не містить згадки про дану групу правообмежень [1]. Однак, вона досить детально розкривається в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» [2], Кодексі суддівської етики [3], а також в деяких міжнародних документах. Екстраполюючи положення зазначених нормативно-правових актів на судову гілку влади, ми можемо виділити такі обмеження та заборони для суддів.

По-перше, їм забороняється використовувати свої повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям

обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі: 1) неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів; 2) неправомірно сприяти призначенню на посаду особи; 3) неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; 4) неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам при прийнятті судових рішень (ст. 6 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»).

Відразу ж зауважимо, що закріплення в національному законодавстві подібних заборон передбачено низкою міжнародних документів. Так, наприклад, п. 4.9. Бангалорських принципів поведінки суддів забороняє їм використовувати чи дозволяти використовувати авторитет власної посади для досягнення особистих інтересів судді, членів його сім'ї чи інших осіб [4]. Міжнародний Кодекс поведінки державних посадових осіб теж містить заборону на використання ними свого становища для невинновданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей. До того ж, він забороняє посадовим особам: 1) брати участь в угодах, займати становище, виконувати функції, мати фінансові, комерційні або інші аналогічні інтереси, якщо вони є несумісними з їх посадою, функціями, обов'язками (п. 4); 2) користуватися державними грошовими коштами, власністю, послугами або інформацією, отриманою ними при виконанні службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з їх виконанням (п. 6) [5].

На нашу думку, порушення суддею названих обмежень не лише викликає сумнів в його об'єктивності, незалежності та неупередженості, але й підриває авторитет судової гілки влади в цілому. А тому, з метою встановлення додаткових механізмів захисту судової системи від дій несумлінних суддів, необхідно закріпити дані правообмеження в Законі «Про судоустрій і статус суддів». Для цього, ми пропонуємо внести зміни до ч. 3 ст. 53 Закону, доповнивши її другим реченням наступного змісту: «Суддя не має права використовувати своє посадове становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди, в особистих інтересах чи в інтересах інших осіб».

По-друге, суддям забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб: 1) за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо таким суддею, так і за його сприяння іншими посадовими особами та органами; 2) якщо особа, яка дарує (здійснює) дарунок (пожертву), перебуває в підпорядкуванні судді (ст. 8 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»).

Згадані нами вище міжнародні нормативно-правові акти теж містять подібні заборони. Так, наприклад, Міжнародний Кодекс поведінки державних посадових осіб забороняє домагатись і отримувати прямо або опосередковано, будь-які подарунки або інші знаки уваги, які можуть впливати на виконання службових функцій, здійснення обов'язків і прийняття рішень [5]. Що стосується Бангалорських принципів поведінки суддів, то вони забороняють судді та членам його родинивимагати чи приймати будь-які подарунки, позики, заповіти чи допомогу в іншій формі, якщо це викликано діями, які суддя скоїв, планує скоїти чи бездіяльністю у зв'язку з виконанням ним своїх посадових обов'язків (п. 4.14). Однак, за умови відсутності заборон, що містяться в законі, чи інших законних обмежень, що пов'язані з публічним викриттям, суддя має право приймати відповідні до випадку пам'ятні подарунки, нагороди та привілеї,

якщо вони зроблені без наміру якимось чином вплинути на виконання ним своїх посадових обов'язків та не мали корисливих намірів (4.15.) [4]. Відразу ж зауважимо, що Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» теж передбачає окремі винятки із аналізованого правообмеження, однак, вони стосуються одноразової та сукупної вартості дарунків, а також джерел їх походження.

По-третє, суддям забороняється мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам, а також брати участь у роботі колегіальних органів під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їм осіб та у будь-який інший спосіб впливати на прийняття такого рішення (ст. 9 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»).

Відразу ж зауважимо, що наслідки недотримання такої заборони, які передбачені в згаданому Законі (якщо протягом 15 днів особа добровільно не усуне такі обставини, особа, яка перебуває у підпорядкуванні може бути переведена на іншу посаду або звільнена), на суддів не розповсюджуються. Це випливає з аналізу ст. 52 (Незмінюваність судді), ст. 73 (Переведення судді до іншого суду в межах п'ятирічного строку), ст. 80 (Переведення судді, обраного безстроково, до іншого суду), ст. 100 (Загальні умови звільнення судді з посади) Закону «Про судоустрій і статус суддів» [1], а також ч. 5 ст. 126 Конституції, які закріплюють вичерпний перелік підстав звільнення суддів та визначають механізм їх переведення. І такої підстави, як підпорядкованість близьким особам вони не передбачають [6].

Аби усунути зазначену прогалину, ми пропонуємо включити до переліку обов'язків суддів обов'язок вжити заходів, спрямованих на усунення обставин, які порушують обмеження щодо роботи близьких осіб. Для цього, ч. 4 ст. 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів» необхідно доповнити п. 6-1 наступного змісту: «6-1) вжити всіх передбачених чинним законодавством заходів з метою усунення обставин, які порушують обмеження щодо роботи близьких осіб». Запропоновані нами зміни в повній мірі відповідають міжнародним стандартам. Так, наприклад, в п. 4.8. Бангалорських принципів поведінки суддів зазначається, що суддя не повинен дозволяти членам своєї родини, соціальним чи іншим стосункам певним чином впливати на його діяльність, що пов'язана зі здійсненням функції судді, а також на прийняття ним судових рішень [4].

Окрім закріплених в Законі «Про судоустрій і статус суддів» та проаналізованих нами вище правообмежень, національне антикорупційне законодавство та міжнародні стандарти передбачають ще цілу низку заборон і обмежень, спрямованих на недопущення виникнення сумнівів в неупередженості, об'єктивності та незалежності судді під час розгляду справи. Більшість таких правообмежень спрямована на недопущення виникнення конфлікту інтересів, а також його врегулювання.

Визначення «конфлікту інтересів» закріплюється в абз. 4 ч. 1 ст. 4 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Зокрема, це суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [2]. І хоча згаданий Закон визначає механізм врегулювання конфлікту інтересів (ст. 14), конкретного переліку суперечностей, які до нього слід відносити, він, на жаль, не містить.

Частково, відповідь на це питання дає КАСУ, ст.ст. 27 і 28 якого встановлюють

обмеження щодо участі суддів в розгляді конкретних адміністративних справ [7]. Однак, ще більше їх передбачають міжнародні документи. Так, наприклад, Європейська хартія про закон «Про статус суддів» вимагає від них утримуватися від будь-якої поведінки, дій або висловлювань, які можуть серйозно вплинути на віру громадськості у їхню неупередженість та незалежність (п. 4.3) [8]. Бангалорські принципи поведінки суддів зобов'язують їх: 1) дотримуватись незалежної позиції як щодо суспільства в цілому, так і щодо конкретних сторін судової справи, у якій вони повинні винести рішення (п. 1.2); 2) виключати будь-які взаємовідносини, що не відповідають посаді, чи втручання з боку органів законодавчої та виконавчої влади (п. 1.3); 3) поводити себе в процесі засідання та за стінами суду так, щоб це сприяло підтриманню та зростанню довіри суспільства, представників юридичної професії та сторін у справі до об'єктивності суддів та судових органів (п. 2.2); 4) по можливості обмежувати себе у здійсненні дій, що можуть стати приводом для позбавлення їх права брати участь у судовому засіданні та виносити рішення у справах (п. 2.3); 5) демонструвати бездоганну поведінку (п. 3.1); 6) діяти та поводитись так, щоб підтримувати впевненість суспільства в чесності та непідкупності судових органів (п. 3.2) тощо [4].

Про конфлікт інтересів та порядок його усунення згадується також в п.п. 3 і 5 Міжнародного Кодексу поведінки державних посадових осіб. Зокрема, він забороняє таким особам надавати будь-яку неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремій особі, допускати дискримінацію щодо них або іншим чином зловживати наданими їм повноваженнями та владою. В тій мірі, у якій до цього зобов'язує посада, вони повинні сповістити про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, що здійснюється з метою отримання фінансового прибутку, які можуть привести до можливої колізії інтересів. У випадку можливої або передбачуваної колізії між обов'язками і приватними інтересами, вони повинні вжити заходів, спрямованих на її зменшення чи усунення [5].

Нажаль, наведені нами вище положення антикорупційного та міжнародного законодавства, що визначають обмеження та заборони, пов'язані із недопущенням виникнення сумнівів в неупередженості, об'єктивності та незалежності судді під час здійснення службових повноважень, не знайшли належного відображення в Законі «Про судоустрій і статус суддів». На нашу думку, даний недолік може бути частково усунутий за умови законодавчого закріплення механізму недопущення та врегулювання конфлікту інтересів під час розгляду судових справ. Що стосується практичного втілення такої пропозиції, то найбільш оптимальним варіантом ми вважаємо внесення змін до ч. 4 ст. 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів», в якій закріплені основні обов'язки суддів, і доповнення її п. 6-2 наступного змісту: «6-2) уникати будь-яких ситуацій, що можуть спричинити конфлікт інтересів, а також вживати всіх можливих заходів щодо його врегулювання».

Завершуючи порівняльний аналіз національного і міжнародного законодавства, в якому встановлюються правообмеження для суддів, ми можемо зробити такі висновки:

По-перше, основна частина правообмежень закріплюється не у спеціальному законі, що стосується правового статусу суддів (Закон «Про судоустрій і статус суддів»), а в інших правових актах і міжнародних стандартах. Така розпорошеність нормативно-правового регулювання негативно впливає на стабільність правообмежень і ставить їх у залежність від політичної ситуації в країні, бажань і настроїв правлячої еліти. Даний недолік може бути усунений двома шляхами. Перший — це закріплення в

Законі розширеного і в той же час вичерпного переліку обмежень і заборон для суддів. Другий – закріплення в Законі основних правообмежень, а також вичерпного переліку нормативно-правових актів, в яких можуть бути закріплені додаткові обмеження та заборони для суддів. На нашу думку, найбільш оптимальним є саме другий варіант.

По-друге, одні й ті ж самі правообмеження закріплюються відразу в кількох правових актах різної юридичної сили. Негативні наслідки такого дублювання очевидні: це і різний ступінь конкретизації та деталізації правообмежень, і незрозумілість їх істинного змісту, і неясність їх основного призначення тощо. Найбільш оптимальним варіантом усунення даного недоліку, на нашу думку, є внесення змін до Законів «Про судоустрій і статус суддів», «Про засади запобігання і протидії корупції», Кодексу суддівської етики та процесуальних законів, які спрямовані на узгодження закріплених у них правообмежень між собою та з Конституцією.

По-третє, більшість нормативно-правових актів, які встановлюють правообмеження для суддів (зокрема, Закон «Про судоустрій і статус суддів», Кодекс суддівської етики), навіть не згадують про відповідальність за їх порушення. На нашу думку, це суттєво знижує їх ефективність та негативно позначається на рівні дисциплінованості суддів. З метою усунення даного недоліку, ми пропонуємо внести зміни до чинного законодавства і передбачити відповідальність суддів за порушення встановлених обмежень і заборон. Зокрема, ч. 1 ст. 83 Закону «Про судоустрій і статус суддів», що визначає підстави дисциплінарної відповідальності судді, необхідно доповнити п. 3-1 наступного змісту: «3-1) порушення встановлених в чинному законодавстві правообмежень».

По-четверте, національне законодавство, в якому визначаються правообмеження для суддів, не в повній мірі враховує міжнародні стандарти в цій сфері, а також позитивний досвід зарубіжних держав. Зокрема, щодо деяких прав суддів у законодавстві України передбачено більш жорсткі обмеження та заборони, ніж цього вимагають міжнародні документи (наприклад, щодо права на свободу слова, асоціацій та зборів). І, навпаки, деякі правообмеження, передбачені міжнародними стандартами, так і не знайшли свого закріплення в національному законодавстві (наприклад, щодо права на публічні висловлювання). На нашу думку, такий недолік має бути негайно усунутий шляхом приведення чинного законодавства у відповідність із міжнародними актами, згода на обов'язковість яких була надана ВРУ.

По-п'яте, в Законі «Про судоустрій і статус суддів» згадується лише про обмеження, які діють на час виконання суддею наданих йому повноважень. Водночас, відомо, що деякі недобросовісні судді можуть використовувати свій колишній статус судді та авторитет судової влади в цілому навіть після виходу судді у відставку. І тих правообмежень, які містяться в ст. 10 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» (Обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування) явно недостатньо. Передусім, у зв'язку з тим, що строк їх дії обмежується річним терміном, а також тим, що вони не в повній мірі враховують специфіку адміністративно-правового статусу саме професійних суддів. Даний недолік, на нашу думку, можна усунути шляхом закріплення в Законі «Про судоустрій і статус суддів» переліку правообмежень для суддів, які були звільнені із займаної посади.

З метою втілення в життя такої пропозиції, необхідно внести зміни до ст. 53 Закону, доповнивши її ч. 5 наступного змісту: «5. Суддям, які вийшли у відставку

або були звільнені з посади з інших підстав, забороняється: 1) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах або в інтересах інших осіб інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням суддівських повноважень; 2) представляти інтереси будь-якої особи у справах, які вони раніше розглядали або в яких виносили рішення; 3) вчиняти інші дії, що можуть викликати сумнів в незалежності, об'єктивності та неупередженості суду, або негативно вплинути на авторитет суду чи судової влади в цілому. В разі порушення цих правообмежень, Вища кваліфікаційна комісія суддів України порушує питання про втрату особою статусу судді у відставці». Також, необхідно внести зміни до ч. 1 ст. 139 Закону, яка закріплює підстави припинення відставки судді, доповнивши її п. 6 наступного змісту: «б) порушення ним правообмежень, які передбачені в ч. 5 ст. 53 даного Закону, а також в ст. 10 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».

Висновок. Підсумовуючи викладене в даній статті, зазначимо, що виключно нормативно-правовим регулюванням досягнути бажаної поведінки від суддів навряд чи вдасться. Успіх в цій справі значною мірою залежить від моральних якостей судді, його внутрішніх переконань, емоційно-вольової сфери, особистісних поглядів і звичок. Повністю врегулювати їх правом неможливо, та й недоцільно. Тому, законодавець повинен прагнути встановити такий симбіоз службових повноважень судді, гарантій його діяльності та правообмежень, який би забезпечив його належну поведінку як під час відправлення правосуддя, так і в поза процесуальних відносинах. Лише оптимальний баланс усіх елементів адміністративно-правового статусу судді здатен гарантувати його об'єктивність, незалежність та неупередженість.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р.
2. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р.
3. Про затвердження Кодексу суддівської етики : Рішення XI чергового з'їзду суддів України від 22.02.2013 р.
4. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року: Резолюція Економічної та Соціальної Ради ООН 27 липня 2006 року № 2006/23
5. Міжнародний Кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року.
6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р.
8. Про статус суддів: Європейська хартія про закон від 10 липня 1998 року.

