

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В СУДАХ



В. КРАВЧУК
*доктор юридичних наук, професор,
суддя Львівського окружного
адміністративного суду*

Корупція в Україні, без перебільшення, найважливіша проблема, без вирішення якої будь-які реформи будуть приречені. У цьому полягає очевидна актуальність антикорупційної тематики. І хоч різні проблеми корупції та антикорупційного законодавства досліджувалися досить докладно, у тому числі і в судовій сфері (варто згадати монографію В. Трепака [1]), знайти дієвий рецепт її подолання не вдалося.

Рівень корупції в Україні справді дуже високий. Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (*Global Corruption Barometer*), проведеного міжнародною організацією *Transparency International* у 2013 р., 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції; 47 % — були особливо занепокоєні. Українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі. Найкорумпованішою сферою вважають судову владу (66 %). Це відповідає і міжнародній оцінці, за якою у 2012 і 2013 роках за рівнем корупції Україна займала 144 місце зі 176 країн.

За даними Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова судову владу українці вважають найбільш корумпованою сферою, 47 % опитаних вважають, що у судовій владі коруп-

цією охоплено все. За даними Світового Індексу Правосуддя, Україна у сфері «відсутність корупції» в судовій системі зайняла 94 місце з 99 проаналізованих країн [2].

Корупція в судах — це не лише українська, а й найважливіша міжнародна проблема. Парламентська Асамблея Ради Європи у Резолюції 1703 (2010) «Корупція в судовій системі» [3] вважає викорінення корупції в судовій системі пріоритетним завданням Ради Європи, оскільки вона загрожує верховенству права, що є наріжним каменем плюралістичної демократії, і сприяє безкарності.

У 2013 р. Парламентська Асамблея Ради Європи у Резолюції 1943 (2013) [4] «Корупція як загроза верховенству права» [4] зазначила, що корупція залишається основною проблемою в Європі, яка створює серйозну загрозу для верховенства права. Законодавство має забезпечити незалежність судової влади через прозорі призначення та просування по службі і, в разі необхідності, вживати відповідні дисциплінарні заходи за допомогою органів, вільних від політичного втручання та іншого неправомірного впливу. Необхідні законодавчі вдосконалення повинні супроводжуватися еволюцією загальнокультурного ставлення до корупції, яка має чітко визначатись як

неприйнятна практика і серйозна загроза для верховенства права.

У час, коли в Україні триває судова реформа, на перший план виходить розробка механізму запобігання та протидії корупції в судовій сфері. У статті 3 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі — ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Угода), передбачено, що верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією є головними принципами для посилення відносин між Сторонами. Таким чином, боротьба з корупцією — це ще й фундаментальний принцип відносин з ЄС [5].

У статті 14 «Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» Угоди присвячене особливе значення утвердженню верховенства права та зміцненню правоохоронних і судових органів. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування незалежності та неупередженості й боротьбу з корупцією. Таким чином, корупція в судовій системі — одна з найбільш актуальних проблем сьогодення.

У статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» [6] корупція визначається як: «використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей».

Таким чином, метою корупції є отримання неправомірної винагороди, насамперед для себе. Неправомірна вигода — це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Якщо проаналізувати механізм виникнення корупційних відносин, то їх ініціатором може бути зацікавлена особа (найчастіше сторона або її представник), тоді йдеться про активну корупцію. Суддя лише погоджується на запропоновані умови. Ініціатором корупції може бути суддя, і тоді слід вести мову про пасивну корупцію. У будь-якому випадку основна мотивація судді, який пропонує або погоджується на корупцію, — бажання отримати особисту вигоду шляхом вчинення службових дій в інтересах зацікавлених осіб.

Причини корупції в судовій системі досліджувалися і відомі. Під час антикорупційного тренінгу у м. Львові 6 квітня 2016 р. причинами корупції в судах судді назвали:

- відсутність належного матеріально-технічного забезпечення;
- декларативність соціальних гарантій;
- низький рівень суддівської винагороди;
- корпоративність;
- ментальність суддів;
- вільний доступ сторін до кабінету судді;
- низький рівень правосвідомості судді;
- залежність від певних політичних сил, громадських організацій тощо;
- тиск суспільства та органів влади;
- низька якість законодавства, що допускає множинне тлумачення;
- несудові покарання для хабародавців;
- можливість уникнення покарання за корупцію;

- корумпованість органів, які працюють із судовою системою;
- загроза кримінального переслідування судді прокуратурою за завідомо неправосудне рішення (ст. 375 Кримінального кодексу України (далі – КК України));
- низький рівень правничої освіти населення;
- неякісне висвітлення судової діяльності у засобах масової інформації;
- подання завідомо безпідставних скарг до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС України);
- імітація боротьби з корупцією.

Антикорупційний механізм у судовій системі повинен усувати причини та умови для корупції комплексно. Експертами Асоціації розвитку суддівського самоврядування України, які розробляють проект Антикорупційної стратегії судової влади, опрацьовуються такі інструменти, які можуть бути частиною антикорупційного механізму:

1. Підвищення винагороди судді.

Одним із перших кроків антикорупційної боротьби в Сінгапурі було підвищення незалежності судової системи (з високою винагородою і привілейованим статусом суддів). Були у разі підняті зарплати суддів, на ці посади залучили найкращих адвокатів. Зарплата сінгапурського судді могла досягати в 1990-ті роки 1 млн доларів на рік, бо саме суди посідають ключове місце в антикорупційному механізмі. Очевидно, що низький розмір винагороди судді, якої не вистачає для забезпечення достойного рівня життя, є економічною передумовою, що провокує виникнення корупційних відносин.

Згідно з опитуваннями суддів необхідно збільшити винагороду судді суду першої інстанції до еквіваленту 3 000 євро. Такий рівень винагороди не лише забезпечить економічну незалежність судді, а й буде стимулювати конкурувати за посаду судді кваліфікованих юристів;

2. Диференціація винагороди суддів різних інстанцій. Для того щоб у суддів був стимул конкурувати за вищі посади, розмір суддівської винагороди має істотно (не менше ніж на 1/3) збільшуватися для суду кожної наступної інстанції. Таке зростання винагороди узгоджується з законом зростання потреб людини і є способом легального збільшення доходів судді;

3. Стабільність суддівської винагороди. Розмір винагороди судді повинен визначати виключно Закон України «Про судоустрій і статус судів». Він не може змінюватися Законом України «Про державний бюджет» чи іншим законом. Така норма повинна вважатися нікчемною (незалежно від того, чи буде відповідне рішення Конституційного Суду України). Важливо закріпити в українському законодавстві міжнародний стандарт, за яким розмір винагороди судді та довічного грошового утримання не може зменшуватися протягом кар'єри. Суддя може бути позбавлений довічного грошового утримання лише у випадку вчинення корупційного злочину;

4. Визначення порядку забезпечення суддів житлом. Потрібно закріпити єдиний квартирний облік для усіх суддів і покласти його ведення на Державну судову адміністрацію України. Для унезалежнення суддів від органів місцевого самоврядування, на придбання житла для суддів, які його потребують, необхідно надавати цільові кредити під мінімальні відсотки за кошти Державної судової адміністрації України;

5. У разі вчинення корупційного злочину суддя втрачає право на цю квартиру і повинен погасити кредит достроково зі сплатою відсотків відповідно до комерційних ставок кредитування;

6. Усунення потенційного конфлікту інтересів. Необхідно унеможливити призначення до суду кандидата з потенційним конфліктом інтересів. Зокрема, визначити безумовні обставини, коли

особа не може бути призначена суддею до певного суду. Наприклад, коли, кандидат мав адвокатську практику в районі, на який поширюється юрисдикція суду, є близькою особою особи, що займає певну посаду в органах державної влади чи місцевого самоврядування, перебував на службі в певних органах (ці обмеження можуть бути строкові) — ці критерії повинні бути визначені законом або Радою суддів України. Вони мають на меті забезпечити неупередженість суддів та усунути умови для розвитку корупційних зв'язків;

7. Встановлення судового збору за терміновий розгляд. Одна з причин ініціювання корупції — потреба у пришвидшенні руху справи. Для того щоб цей, загалом правомірний інтерес, не призводив до корупції, доцільно забезпечити легальну можливість позачергового, невідкладного вирішення справи. Наприклад, шляхом сплати збільшеного у декілька разів розміру судового збору;

8. Запровадження ефективного механізму антикорупційного самоконтролю суддів. Скільки б не було борців з корупцією, виявити усі випадки неможливо. Єдиний спосіб подолати корупцію — зсередини. У закритих колективах, таких як суд, головними борцями повинні стати чесні учасники. Аби вони отримали додатковий стимул повідомляти про корупцію, чесність повинна винагороджуватися. Судді визнають, що це найбільш складний компонент антикорупційного механізму. Доноси на колег у нас вважаються аморальними, навіть якщо вони відбуваються на виконання закону. Моральна дилема. Але хіба корупція не більш аморальне явище?

9. Надання органам суддівського самоврядування права ініціювати звільнення судді. Органи суддівського самоврядування (збори суддів відповідного суду та Рада суддів України) повинні мати інструменти впливу на осіб, які вчиняють корупційні діяння

або створюють умови для цього. Пропонується надати право цим органам ініціювати питання про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності або звільнення з посади.

У разі вчинення діяння, що містить ознаки корупційного злочину, органи суддівського самоврядування повинні ініціювати власне службове розслідування, і у разі встановлення ознак дисциплінарного правопорушення, звертатися до ВККС України (Вища рада юстиції) щодо притягнення судді до відповідальності чи звільнення, не чекаючи завершення розгляду кримінальної справи;

10. Надання зборам суддів відповідного суду права узгоджувати кандидатів на посаду судді цього суду. Оскільки авторитет відповідного суду (а у разі запровадження солідарної відповідальності — також і винагорода) залежить від кожного судді, колектив суддів повинен мати право висловити думку щодо кандидатів, які мають намір працювати в цьому суді. Вони найбільше зацікавлені в тому, щоб до них прийшов достойний суддя. Таке погодження кандидат повинен отримувати до прийняття рішення про рекомендацію його на посаду в цьому суді. Аби не було зловживань із такими погодженнями, вони повинні мати рекомендаційний характер;

11. Надання органам суддівського самоврядування окремих антикорупційних повноважень, зокрема, виявляти корупційні ризики, розробляти антикорупційні заходи, реагувати на випадки корупції, в тому числі звертатися до правоохоронних органів та ВККС України з цього приводу;

12. Створення служби внутрішньої антикорупційної безпеки в судовій владі, яка б здійснювала профілактику, виявлення та фіксацію умов, що сприяють корупційній діяльності. Служба може включати такі елементи: телефон довіри; збір оперативної інформації про корупцію в судах з боку

суддів, адвокатів, прокурорів і працівників апарату; моніторинг та антикорупційна аналітика. Повноваження Служби потрібно узгодити з повноваженнями Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), Національного агентства з питань запобігання корупції;

13. Скасування корупційних судових рішень. Будь-які судові рішення, ухвалені внаслідок корупції, повинні визнаватися незаконними і підлягати скасуванню незалежно від строку давності. Сторони повинні усвідомлювати, що корупційне рішення тягне високий ризик;

14. Запровадження антикорупційного контролю за суддями на вимогу адвоката. У разі якщо адвокат, що представляє сторону у справі, вбачає ознаки корупції, він може звернутися до НАБУ, а воно, в свою чергу, повинно здійснювати оперативний супровід справи. Таке право слід надати адвокату лише у певних категоріях справ або з високою ціною позову. Ці випадки повинні бути передбачені законом.

На антикорупційному тренінгу на умовах анонімності судді повідомили, що у 3/4 випадків корупційні пропозиції надходять від адвокатів. Тому спеціальні антикорупційні заходи слід запроваджувати і для адвокатів. У проекті Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» з традиційних інститутів присутній лише інститут конфлікту інтересів, який давно був закріплений у Правилах адвокатської етики. Отже, нічого нового.

Для викорінення «адвокатської корупції» судді висловлювали такі пропозиції:

1) вчинення будь-якого корупційного правопорушення (а не лише злочину) адвокатом повинно бути підставою для припинення права на зайняття адвокатською діяльністю;

2) інформація про вчинення клієнтом корупційного злочину не повинна

охоплюватися адвокатською таємницею (за винятком, коли адвокат захищає особу від звинувачення у вчиненні корупційного правопорушення). Корупціонер повинен прирівнюватися до терориста;

3) адвокат повинен бути включений до суб'єктів корупційного правопорушення як особа, яка надає публічні послуги (ч. 2 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»), нарівні з нотаріусами, оцінювачами, аудиторами, суддями третейських судів тощо;

4) адвокат повинен мати обов'язок повідомляти Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури про пропозицію клієнта про надання неправомірної вигоди судді. Корупційний інтерес потрібно викорінювати в зародку;

5) адвокат повинен мати обов'язок повідомляти Раду адвокатів України про пропозицію від судді про надання неправомірної вигоди. Так само, як суддя має обов'язок повідомляти про це ВККС України;

6) Рада адвокатів України повинна мати антикорупційні повноваження: розглядати звернення з приводу корупції адвокатів щодо суддів та прокурорів, а також скарги суддів і прокурорів щодо адвокатів;

7) має бути встановлена безстрокова заборона на входження у професію адвоката для осіб, які внесені до Реєстру осіб, що вчинили корупційні злочини.

Ці антикорупційні заходи, можливо, виглядають дещо категоричними, але судді вважають, що без кардинальних змін подолати корупцію неможливо. Загалом, назріла потреба в розробці комплексної Антикорупційної стратегії судової влади, яка б поширювалася на суддів, адвокатів та прокурорів, передбачала ефективні механізми запобігання корупції, виявлення, фіксації корупційних правопорушень і відповідальності за них.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Трепак В. М.* Розслідування хабарництва, що вчиняється суддями : моногр. — К., 2012. — 200 с.
2. *Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки* : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // *Голос України*. — 2014. — № 206. — 25 жовтня.
3. *Корупція в судовій системі* : резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1703 (2010) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1044_rez_1703.htm.
4. *Корупція як загроза верховенству права* : резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1943 (2013) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1787_rec_2019_\(2013\).htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1787_rec_2019_(2013).htm).
5. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони*, від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
6. *Про запобігання корупції* : Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

REFERENCES

1. Trepak V. M. Rozsliduvannia khabarnytstva, shcho vchyniaetsia suddiamy [Bribery investigation that is made by judges], Kyiv, 2012, 200 p.
2. Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini (Antykoruptsiina stratehiia) na 2014–2017 roky: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1699-VII [About fundamentals of the public anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption strategy) for 2014–2017: The law of Ukraine of October 14, 2014 № 1699-VII], *Holos Ukrainy*, 2014, no. 206, 25 zhovtnia.
3. Koruptsiia v sudovii systemi: rezoliutsiia Parlamentskoi Asamblei Rady Ievropy 1703 (2010) [Corruption in judicial system: resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1703 (2010)]. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1044_rez_1703.htm.
4. Koruptsiia iak zahroza verkhovenstvu prava: rezoliutsiia Parlamentskoi Asamblei Rady Ievropy 1943 (2013) [Corruption as threat to the rule of law: resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1943 (2013)]. Available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1787_rec_2019_\(2013\).htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1787_rec_2019_(2013).htm).
5. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Ievropeiskym Soiuzom, Ievropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i ikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony, vid 27 chervnia 2014 r. [The agreement on association between Ukraine, on the one hand, and the European Union, European Community on Atomic Energy and their state members, on the other hand, of June 27, 2014]. Available at: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
6. Pro zapobihannia koruptsii: Zakonu Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 r. № 1700-VII [About prevention of corruption: The law of Ukraine of October 14, 2014 № 1700-VII]. Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

Кравчук В. М. Шляхи подолання корупції в судах

Анотація. У статті розглядаються пропозиції до Антикорупційної стратегії судової влади. Стратегія повинна поширюватися на суддів, адвокатів та прокурорів і передбачати ефективні механізми запобігання корупції, виявлення, фіксації корупційних правопорушень та відповідальності за них.

Ключові слова: корупція, суд, антикорупційна політика.

Кравчук В. Н. Пути преодоления коррупции в судах

Аннотация. В статье рассматриваются предложения к Антикоррупционной стратегии судебной власти. Стратегия должна распространяться на судей, адвокатов и прокуроров и предусматривать эффективные механизмы предотвращения коррупции, выявления, фиксации коррупционных правонарушений и ответственности за них.

Ключевые слова: коррупция, суд, антикоррупционная политика.

Kravchuk V. Ways of Overcoming Corruption in Courts

Annotation. The article considers the proposal to the Anti-Corruption Strategy judiciary. The strategy should apply to judges, lawyers and prosecutors, and provide effective mechanisms of corruption prevention, detection, fixing corruption offenses and responsibility for them.

Key words: corruption, court, anti-corruption policy.