ВИСНОВОК

Національного агентства з питань запобігання корупції до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо окремих питань діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції»[1]

(реєстр. № 4300-1 від 18.11.2020)

Згідно з пояснювальною запискою до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо окремих питань діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» (далі – законопроект) цей законопроект розроблено з метою забезпечення виправлення законодавчих прогалин, що виникли у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України Рішення від 27.10.2020 № 13-р/2020, яким окремі положення Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) були визнані неконституційними, повернення контрольних функцій Національному агентству з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) та відновлення повноцінного функціонування системи електронного декларування.

Пропоновані законопроектом зміни до Закону передбачають:

1) усунення прогалин у правовому регулюванні відносин у сфері запобігання корупції, що утворилися у зв'язку з визнанням Конституційним Судом України неконституційними низки положень Закону;

2) можливість встановлення на законодавчому рівні особливостей здійснення фінансового контролю стосовно суддів та суддів Конституційного Суду України, задля чого Кабінету Міністрів України пропонується доручити підготовку відповідного законопроекту;

3) здійснення фінансового контролю стосовно суддів та суддів Конституційного Суду України згідно із Законом до набрання чинності законом, який визначатиме особливості здійснення такого контролю стосовно цих суб'єктів декларування.

1. Національне агентство підтримує ідею відновлення правового регулювання відносин у сфері запобігання корупції, що існував до ухвалення Конституційним Судом України зазначеного вище Рішення, а тому підтримує законопроект у цій частині.

2. Національне агентство у цілому не заперечує проти врахування позиції Конституційного Суду України, висловленої ним у Рішенні № 13-р/2020, про те, що фінансовий контроль щодо суддів повинен мати певні особливості правового регулювання у порівнянні із загальним регулюванням цього інституту, але при цьому звертає увагу на таке:

2.1. Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні

---

[1] Висновок підготовлений керівником відділу моніторингу та оцінки діяльності Національного агентства Департаменту антикорупційної політики Яйчуком А.М.

здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади *здійснюють свої повноваження у встановлених* Конституцією *межах* і відповідно до законів України. Однією з неодмінних умов функціонування гілок влади у їх поділі вважається їх автономність, незалежність одна від одної, *відсутність переваг для жодної,* зайняття у власній, відведеній законами сфері й *невтручання у сфери інших гілок.* Тобто принцип розподілу влади ґрунтується на відсутності втручання саме у ***здійснення повноважень*** *різних гілок влади.*

Гарантії незалежності судді закріплені у ст. 129 Конституції України, де зазначено, що *суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним* та керується верховенством права. Згідно з ч. 1 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» *суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання.*

Таким чином, нормативно закріплений принцип *незалежності судді* передбачає невтручання (відсутність тиску, впливу або втручання) у діяльність судді виключно щодо здійснення ним правосуддя.

Реалізуючи моніторингові та інші заходи, які були визначені Законом, Національне агентство **не втручалося у діяльність суддів щодо здійснення ними правосуддя, не здійснювало на них будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання, а тому жодним чином не порушувало гарантії незалежності суддів та судової гілки влади.**

Слід звернути увагу на те, що діяльність Національного агентства сфокусована на аналітичній, моніторинговій та превентивній роботі щодо дотримання антикорупційного законодавства усіма суб'єктами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незалежно від того, до якої гілки влади вони належать. Це обумовлено тим, що у контексті дотримання вимог антикорупційного законодавства та недопущення вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень усі ці суб'єкти є рівними перед законом та органами, покликаними забезпечувати правопорядок у відповідній сфері, так само, як і перед податковими та митними органами, органами, що опікуються дотриманням громадського порядку, протидією злочинності, тощо.

Результати такої діяльності Національного агентства оформлюються у вигляді:

а) документів (актів, висновків тощо), які засвідчують факт відсутності ознак порушення антикорупційного законодавства;

б) документів (актів, висновків, приписів, обґрунтованих висновків, протоколів), які засвідчують факт виявлення *ознак* того чи іншого *порушення антикорупційного законодавства.*

Якщо Національне агентство виявляє ознаки *кримінального (корупційного) правопорушення*, то воно уповноважене лише затвердити обґрунтований висновок та надіслати його іншим спеціально уповноваженим

суб'єктам у сфері протидії корупції (органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України).

У тих випадках, коли Національне агентство виявляє ознаки *адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією*, щодо якого не уповноважене складати протоколи, відповідні матеріали направляються до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

У разі якщо Національне агентство виявляє ознаки *адміністративного правопорушення*, щодо яких воно уповноважене складати протоколи (ст.ст. 172^4–172^9 (у частині правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище), ст.ст. 188^{46}, 212^{15}, 212^{21} Кодексу України про адміністративні правопорушення), уповноважені особи Національного агентства складають протокол про таке правопорушення, який направляється для розгляду **до суду**.

Враховуючи, що Національне агентство виявляє лише ознаки порушення, а остаточне рішення щодо наявності/відсутності порушення і притягнення до відповідальності ухвалює виключно суд, то з боку **Національного агентства немає та й не могло бути будь-якого тиску на суддів** (тим більше щодо здійснення ними правосуддя).

Повноваження Національного агентства щодо проведення моніторингу та перевірки декларацій, поданих суб'єктами декларування, спрямовані на досягнення легітимної мети – запобігання корупції, формування доброчесності осіб, які виконують функції держави або місцевого самоврядування.

Таким чином, **скасовані Рішенням Конституційного Суду України № 13-р/2020 права Національного агентства не стосувалися повноважень суддів щодо здійснення ними правосуддя, не могли бути використані для будь-якого тиску на них, а отже, й жодним чином не могли обумовити втручання у професійну діяльність суддів та/або повноваження судової гілки влади.**

2.2. Контроль за правильністю та повнотою заповнення декларації, логічний та арифметичний контроль, а також контроль щодо своєчасності подання декларації здійснювався або автоматично, або за чітко визначеними законодавством процедурами, які унеможливлювали навіть теоретичну можливість неналежного впливу на суддів.

Тому **особливості правового регулювання можуть стосуватися лише процедур повної перевірки декларації та моніторингу способу життя суддів.**

2.3. Обираючи спосіб встановлення особливостей правового регулювання процедур повної перевірки декларації та моніторингу способу життя суддів, законодавцю необхідно уникати таких способів вирішення цього питання, які призводитимуть до виникнення «правового вакууму» у цьому питанні або створюватимуть враження існування такого вакууму чи відтермінування на невизначений період його вирішення. У всіх цих випадках обраний варіант

вирішення проблеми може бути поставлений під сумнів на підставі вищезазначеного Рішення Конституційного Суду України.

Тому найкращим виходом із цієї ситуації є:

- з одного боку, визначення базових особливостей правового регулювання процедур повної перевірки декларації та моніторингу способу життя суддів безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» із посиланням на ті норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які вже зараз встановлюють певні особливості цих процедур;
- з іншого – можливість для Уряду та Парламенту більш детально дослідити питання особливостей фінансового контролю щодо суддів та, за потреби, вдосконалити відповідне регулювання шляхом внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Узагальнюючі висновки:

1) прийняття законопроекту як закону дасть змогу усунути прогалини у правовому регулюванні відносин у сфері запобігання корупції;

2) особливості правового регулювання процедур повної перевірки декларації та моніторингу способу життя суддів мають бути визначені з урахуванням висловлених у цьому висновку зауважень і пропозицій.

Керівник Департаменту
антикорупційної політики **Дмитро КАЛМИКОВ**