

УДК 342.9

К. В. Ростовська, кандидат юридичних наук,
докторант Дніпропетровського
державного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Досліджено проблеми, пов'язані зі створенням антикорупційних судів. Обґрунтовано, що створення окремої ланки антикорупційних судів в Україні є важливим кроком, спрямованим на ефективну протидію корупції, швидке притягнення осіб, які вчинили корупційні правопорушення, до відповідальності. Незалежні антикорупційні суди цілком могли б стати основою для ефективної боротьби з корупцією.

Ключові слова: корупція; протидія корупції; антикорупційна стратегія; антикорупційні суди; судова система.

The article deals with the problems associated with the creation of anti-corruption courts. It is substantiated that the creation of a separate unit of anti-corruption courts in Ukraine is an important step aimed at effective counteraction to corruption, the rapid attraction of persons who commit corruption offenses to liability. Independent anti-corruption courts could well be the basis for an effective fight against corruption.

Corruption in Ukraine remains one of the negative phenomena that bother Ukrainian society and the state. Ukraine has taken the first steps of large-scale anti-corruption reforms, an important part of which was the creation of a new institutional system for preventing corruption in Ukraine and identifying corruption offenses. In recent years, a number of recommendations have been implemented by international organizations regarding the institutional strengthening of anti-corruption structures in order to more effectively counteract corruption.

The need to create anti-corruption courts in Ukraine is a very topical issue. Thus, the existence of a professional and independent judiciary is one of the main pillars of the rule of law. Unfortunately, in Ukraine courts traditionally appear in the lists of the most corrupt state institutions.

Given the foregoing, we believe that the creation of a separate unit of anti-corruption courts in Ukraine is an important step aimed at effective counteraction to corruption, the rapid attraction of those who commit corruption offenses to liability. Independent anti-corruption courts could well be the basis for an effective fight against corruption. The creation of an anti-corruption court provides for a lengthy procedure, which Ukraine needs to pass: adopt a new law; decide on financing; to ensure the independence of the anti-corruption courts that will deal with cases. In the future, we see it necessary to pay attention to the study of foreign experience of the functioning of anti-corruption courts.

Key words: corruption; anti corruption; anti-corruption strategy; anti-corruption courts; judicial system.

© К. В. Ростовська, 2017

Постановка проблеми. Корупція в Україні залишається одним із негативних явищ, яке турбує українське суспільство і державу. Україна здійснила перші кроки масштабних антикорупційних реформ, важливою складовою частиною яких стало створення нової інституційної системи запобігання корупції в Україні та виявлення корупційних правопорушень. За останні роки також було реалізовано низку рекомендацій міжнародних організацій щодо інституційного зміцнення антикорупційних структур з метою ефективнішої протидії корупції.

Водночас переважну частину заходів, спрямованих на створення дієвої інституційної системи протидії корупції, не було втілено. За результатами проведеного аналізу виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр. та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії, дві третини передбачених заходів виконано, хоча дія самої Стратегії завершується у 2017 р. Так, до цього часу є проблеми зі створенням антикорупційних судів і належного функціонування антикорупційної прокуратури. У зв'язку з чим актуальним стає питання завершення формування інституційної системи припинення корупційних правопорушень та швидкого притягнення порушників до відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці протидії корупції присвятили увагу багато вчених, а саме М. Ю. Бездольний, І. А. Дьомін, М. В. Буromенський, А. В. Гайдук, М. В. Грищенко, Д. Г. Заброна, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, С. В. Невмержицький, О. В. Сердюк, О. В. Терещук, В. В. Фесенко, Ф. П. Шульженко та ін. Проте за межами їхніх праць залишилися деякі важливі питання, пов'язані зі створенням антикорупційних судів в Україні. Тому висвітлення цієї теми полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права та практики діяльності публічної адміністрації у сфері протидії корупції висвітлити питання створення механізму судового захисту від корупційних правопорушень.

Мета статті – дослідження проблемних питань, пов'язаних зі створенням антикорупційних судів.

Виклад основного матеріалу. Прийнятий 14 жовтня 2014 р. Верховною Радою України Закон “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” створив підґрунтя для продовження активної скоординованої роботи з вироблення і реалізації антикорупційної політики в Україні як комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення та забезпечення функціонування системи запобігання та протидії корупції, а також усунення причин її виникнення. У жовтні 2014 р. було ухвалено пакет антикорупційних законів, включаючи запровадження системи електронних закупівель, електронної системи декларування майна, відкриття державних реєстрів щодо інформації про кінцевих бенефіціарних власників, нове законодавство про судоустрій, реформу національної поліції.

Того ж року було ухвалено новий Закон України “Про прокуратуру”, у червні 2016 р. – нову редакцію Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, у грудні 2016 р. – Закон України “Про Вищу раду правосуддя”. Кабінетом Міністрів України було затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.

На основі нового законодавства було створено систему органів державної влади, спрямованих на подолання корупції, зокрема Національне антикорупційне бюро, Національне агентство запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, хоча не всі вони отримали задовільне матеріальне і кадрове забезпечення та розпочали роботу.

Водночас досі не розпочато функціонування антикорупційних судів.

Необхідність створення антикорупційних судів в Україні є досить актуальним питанням. Так, наявність професійної і незалежної судової системи – одна з основних заporук існування правової держави. На жаль, в Україні суди традиційно фігурують у списках найбільш корумпованих державних інституцій.

Проведений проектом “Наші гроші” аналіз судових вироків у корупційних справах лише підтвердив, що в Україні суди не притягують до відповідальності за корупційні злочини топ-чиновників. Було проаналізовано 819 вироків щодо 952 осіб у справах про корупційні злочини, постановлені у період з 1 липня 2015 р. до 30 червня 2016 р. Найбільшу частку (53,6 %) становили вироки стосовно державних службовців категорії D, 17,5 % і 16,1 % – категорій C і B відповідно, ще 12,5 % – це вироки щодо приватних осіб. Лише три вироки, які на момент аналізу не набули законної сили, стосувались державних службовців категорії A. Третину всіх присуджених покарань становили штрафи, переважно до 20 тис. грн. Ще третина осіб була звільнена від покарання: 300 осіб були звільнені від відбування покарання з випробувальним терміном, ще 25 – по амністії та ще 11 – з інших підстав, зокрема закінчення строків давності [1].

Наведені вище приклади є додатковим обґрунтуванням необхідності створення в Україні нової судової інстанції, яка може ефективно розглядати справи про корупційні правопорушення.

Прийнятим Законом України “Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016 р. передбачено утворення у системі судоустрою Вищого антикорупційного суду. У пояснювальній записці до цього Закону ця ідея обґрунтовувалась урахуванням позитивного досвіду європейських країн і наданням змоги швидко й оперативно розглядати справи, зараховані до юрисдикції цього суду.

Цей суд має здійснювати правосуддя як суд першої інстанції у справах, визначених процесуальним законом, а також вивчати й узагальнювати судову практику у відповідних категоріях справ. Рішення Вищого антикорупційного суду в апеляційному порядку оскаржуватимуться до Касаційного кримінального суду Верховного Суду України.

Цим же Законом передбачено, що такий суд має бути утворений протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності окремим законом, який визначає спеціальні вимоги до суддів цього суду. Отже, для початку функціонування Вищого антикорупційного суду ще мають законодавчо бути визначені порядок відбору суддів, а також повноваження цього суду згідно з Кримінальним процесуальним кодексом [1].

Нині у Верховній Раді було зареєстровано два законопроекти, які стосуються створення антикорупційного суду (№ 6011 та № 6529). Наразі на розгляді у Верховній Раді України перебуває законопроект, внесений Президентом України за № 7440 [2].

Серед плюсів президентського законопроекту також можна виділити положення, згідно з якими до відбору суддів залучаються міжнародні експерти, а сам суд має окреме фінансування, що збільшує шанси на фаховість і незалежність майбутнього органу. Законопроектом пропонується визначити додаткові спеціальні вимоги до суддів Вищого антикорупційного суду, пов'язані з предметною компетенцією Суду та його спеціалізацією щодо розгляду кримінальних проваджень про корупційні злочини.

Так, згідно із законопроектом для призначення на посаду судді Вищого антикорупційного суду громадянин України має бути: не молодшим 35 років; мати стаж роботи на посаді судді не менше 5 років або мати науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше 7 років, або мати досвід професійної діяльності адвоката, у тому числі щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше 7 років, або мати сукупний стаж (досвід) такої роботи (професійної діяльності) щонайменше 7 років та мати значний досвід здійснення у міжнародних міжурядових організаціях чи міжнародних судових установах за кордоном професійної діяльності у сфері права з питань протидії та боротьби із корупцією, а також володіти знаннями та практичними навичками застосування сучасних міжнародних антикорупційних стандартів і найкращих світових практик у сфері протидії та боротьби із корупцією, практики Європейського суду з прав людини [2].

Президентським законопроектом Вищий антикорупційний суд пропонується визначити як постійно діючий вищий спеціалізований суд у системі судоустрою України, завданням якого є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад і процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів. Вищий антикорупційний суд розглядатиме зараховані до його відання справи як суд першої та апеляційної інстанцій.

Перегляд у касаційній інстанції цих справ, а також за нововиявленими та виключними обставинами здійснюватиметься у загальному порядку.

Законопроектом пропонується встановити, що до складу Вищого антикорупційного суду входять судді у кількості, яка визначається відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" у межах видатків, передбачених у Державному бюджеті України на утримання цього суду, та із окремим встановленням, у межах кількості суддів Вищого антикорупційного суду, кількості суддів Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду [2].

При цьому, зважаючи на рекомендації Венеціанської комісії, висловлені у Висновку CDL-AD(2017)020, у законопроекті пропонується закріпити положення щодо певної інституційної автономності Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Так, автономність цієї палати гарантуватиметься окремим відбором кандидатів на посади суддів Апеляційної палати.

Позитивними моментами даного законопроекту є запропонована модель, за якою апеляційний перегляд здійснюється палатою в межах Верховного Суду. Очевидно, що в цьому випадку не враховано принцип інстанційності, спрямований на забезпечення такої організації судів, яка необхідна для забезпечення права на пере-

гляд судового рішення судом вищого рівня. Слід також звернути увагу на те, що запропоновано визначити Вищий антикорупційний суд розпорядником бюджетних коштів. Суспільний резонанс корупційних правопорушень, політичний характер деяких справ цієї категорії потребує підвищених гарантій об'єктивного й неупередженого їх розгляду, в тому числі наявності повного механізму оскарження остаточних судових рішень у цих справах як в апеляційному, так і в касаційному порядку.

Дуже багато дискусій викликали питання щодо юрисдикції антикорупційних судів. У запропонованому Президентом України законопроекті № 7440 пропонується покласти на Вищий антикорупційний суд розгляд кримінальних проваджень як стосовно корупційних злочинів, які визначені корупційними Кримінальним кодексом України (а саме злочини, передбачені ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 Кримінального кодексу України, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, ст. 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368–369-2 Кримінального кодексу України), так і щодо інших пов'язаних та об'єднаних із ними в одне кримінальне провадження злочинів [2].

Такий підхід забезпечить розгляд Вищим антикорупційним судом кримінальних проваджень про легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 Кримінального кодексу України), якщо легалізація (відмивання) стосуватиметься доходів, одержаних унаслідок вчинення саме корупційних злочинів, а не внаслідок будь-яких інших злочинів, не пов'язаних із корупцією. За такого підходу Вищому антикорупційному суду будуть підсудні й такі передбачені Кримінальним кодексом України злочини, як створення злочинної організації (ст. 255), сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності (ст. 256), якщо вони будуть пов'язані із корупцією. Такий підхід повністю узгоджується з позицією Венеціанської комісії, висловленою у вищеназваному Висновку щодо законодавчого врегулювання проблеми компетенції спеціалізованого антикорупційного суду [2].

На нашу думку, така широка підсудність антикорупційного суду в подальшому може ускладнити ефективність його роботи. А також слід звернути увагу на те, що вона не відповідає юрисдикції Національного антикорупційного бюро.

З іншого боку, існують певні зауваження інших експертів щодо доцільності створення антикорупційного суду. Негативні відгуки щодо створення Вищого антикорупційного суду лунають, зокрема, від представників Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради правосуддя. Противники створення окремої антикорупційної судової ланки називають такі основні недоліки: незначна кількість справ, підслідних Національному антикорупційному бюро України, що робить недоречним створення окремого суду; певною мірою невідповідність ст. 125 Конституції України, якою передбачено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації, а створення надзвичайних та особливих судів не допускається. Водночас відсутність окремого процесуального закону для антикорупційного судочинства говорить про те, що такий суд не є спеціалізованим у розумінні поняття зовнішньої спеціалізації; необхідність значних бюджетних і часових витрат на створення нового судового органу та його обслуговування порівняно зі створенням окремих палат у нинішніх судах [3].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. З огляду на вищезазначене, ми вважаємо, що створення окремої ланки антикорупційних судів в Україні є важливим кроком, спрямованим на ефективну протидію корупції, швидке притягнення осіб, які вчинили корупційні правопорушення, до відповідальності. Незалежні антикорупційні суди цілком могли б стати основою для ефективної боротьби з корупцією. Створення антикорупційного суду передбачає тривалу процедуру, яку Україні потрібно пройти: прийняти новий закон; вирішити питання фінансування; забезпечити незалежність антикорупційних судів, що розглядатимуть справи. У перспективі вбачаємо за потрібне приділити увагу вивченню зарубіжного досвіду функціонування антикорупційних судів.

Список використаних джерел:

1. Антикорупційний суд в Україні: передумови утворення та гарантії ефективності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/news/2175>
2. Проект Закону про Вищий антикорупційний суд від 22.12.2017 р. № 7440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63218
3. Ліщишин І. Щодо необхідності створення Вищого антикорупційного суду [Електронний ресурс] / Ліщишин І. – Режим доступу : <http://radako.com.ua/news/shchodo-neobhidnosti-stvorennya-vishchogo-antikorupciynogo-sudu>