НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СУДОВІЙ СИСТЕМІ

ШАПТАЛА Євген Юрійович - кандидат юридичних наук, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ
https://orcid.org/0009-0005-8138-8047
УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.4.49

Запропоновано переглянути положення ЗУ «Про судоустрій та статус суддів», зокрема: по-перше, переглянути статті 92–101, які регулюють повноваження й порядок роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Зокрема, потребують конкретизації критерії оцінювання доброчесності кандидатів і чинних суддів. Також доцільно законодавчо запровадити обов'язкове використання стандартизованих індикаторів доброчесності, а також встановити вимогу детального обґрунтування кожного рішення комісії; по-друге, стаття 56, яка визначає вимоги щодо неупередженості судді, формально забороняє участь судді у розгляді справи, якщо є обставини, що викликають сумнів у його неупередженості, проте не встановлює механізму виявлення таких обставин та обов'язків судді щодо їх декларування; по-третє, конкретизувати статтю 70, яка визначає порядок конкурсу на зайняття суддівських посад, встановивши вимогу до оприлюднення мотивувальної частини кожного рішення про допуск, відмову чи визначення рейтингу.

Акцентовано увагу на тому, що на сьогоднішній день стан дотримання гарантій прав викривачів корупції в Україні можна оцінити як такий, що поступово розвивається, але все ще не є достатньо ефективним і має суттєві практичні прогалини. Зокрема: по-перше, Україна має один із найбільш деталізованих законів про захист викривачів у регіоні, адже у ньому закріплені гарантії анонімності, захист від звільнення та переслідування, матеріальна компенсація й механізми подання повідомлень. Однак регулювання значною мірою фрагментарне й містить низку процедурних нюансів, які складно застосовувати особам без належної правової підготовки; по-друге, ефективність практичного захисту обмежена недовірою викривачів до державних інституцій; по-третє, держава ще не досягла достатнього рівня культури доброчесності в державному секторі, що знижує готовність людей повідомляти про корупцію; по-четверте, технічна реалізація гарантій ще недостатньо досконала. Електронні платформи повідомлень загалом працюють, але потребують подальшого вдосконалення з точки зору зручності, кібербезпеки й інтеграції з іншими державними сервісами.

Ключові слова: проблеми, удосконалення, адміністративне законодавство, протидія, корупція, судова система.

Постановка проблеми

Вже протягом багатьох років проблематика протидії корупції постійно потрапляє у поле зору науковців та українського законодавця. Це в свою чергу призвело до того, що в Україні було створено значну нормативно-правову базу для протидії корупції, в якій закладено досить цілісну модель превенції та відповідальності, у межах якої судді охоплені спеціальними вимогами щодо доброчесності, декларування, запобігання конфлікту інтересів та дотримання етичних стандартів. Крім того, інституційна складова досліджуваної сфери, покликана забезпечити функціонування цього механізму, а спеці-

альні адміністративні процедури - створити реальний інструмент виявлення та фіксації корупційних ризиків у діяльності суддів. Втім, незважаючи на всі позитивні моменти, на сьогоднішній день, у зазначені сфері залишається ціла низка проблем, які призводять до зростання рівня корупції у судовій системі та зниження довіри до неї збоку українців.

Стан дослідження

Проблематика протидії корупції у судовій системі неодноразово ставала предметом дослідження багатьох науковців. Зокрема, їй приділяли увагу: Б.М. Головкін, В. І. Гришко, А. Б. Грищук, В.А. Дем'янчук, П.В. Дерев'янко, Є. В. Крук, Т. І. Савчук, А.О. Сафоненко, О.В. Саленко та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, на сьогоднішній день у зазначеній сфері залишається велика кількість проблем, які потребують вирішення.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб опрацювати напрями вдосконалення адміністративного законодавства з питань протидії корупції у судовій системі. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз наукових поглядів вчених, які займались відповідною проблематикою; розкрити бачення законодавця стосовно шляхів подолання корупції у судах України; сформувати власний підхід щодо опрацювання напрямів вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо напрямів удосконалення адміністративного законодавства з питань протидії корупції у судовій системі.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження відзначимо, що на сьогоднішній день вказане у роботі проблемне питання фактично не досліджувалось науковцями. А відтак, на нашу думку, удосконалення адміністративного законодавства з питань протидії корупції у судовій системі має здійснюватись наступним чином:

1) вирішити законодавчі проблеми, зокрема:

а) пов'язані із протидією корупції в Україні взагалі. В.А. Біленко вказує, що не дивлячись на те, що з часу прийняття Закону України «Про запобігання корупції» пройшло вже понад десять років, на сьогодні залишається значна кількість неврегульованих питань, які стосуються порядку реєстрації повідомлень про корупції, їх розгляду, проведення службової перевірки під час їх розгляду та низка інших положень, які ускладнюють реалізації заходів з протидії корупції. На сьогодні діють положення Закону України «Про запобігання корупції», роз'яснення НАЗК від 14 липня 2020 року №7 «Щодо особливостей перевірки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»», які фактично його дублюють, та Правила забезпечення конфіденційності викривача під час обробки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» в установі, які лише поверхнево визначають порядок реєстрації повідомлень про корупцію. Тому, узагальнює вказаний вище автор, сьогодні детального і чіткого правового регулювання потребує порядок отримання, реєстрації, розгляду й обліку повідомлень про корупції, розроблення детальних інструкцій дій уповноважених посадових осіб у цій сфері [1, с.242-243]. Погоджуючись із вказаною вище точкою зору вважаємо за необхідно доопрацювати Закон України «Про запобігання корупції», зокрема: *по-перше*, уточнити зміст окремих понять, які містяться в статті 1 згаданого Закону, зокрема: а) попри наявність формального визначення «приватний інтерес», воно є досить загальним і не дозволяє уніфіковано визначати межі, в яких особиста зацікавленість посадової особи впливає або може впливати на її службові рішення; б) хоча Закон чітко визначає категорію близьких осіб, він не містить уточ-

нення, яке охоплювало б ширше коло осіб, що мають суттєві фінансові чи корпоративні зв'язки з посадовцем. Водночас у суміжних сферах — податковій, фінансовій, корпоративній — цей термін застосовується активно, але з різним наповненням; в) окремої уваги потребує термін «моніторинг способу життя». Він активно використовується в нормах Закону, проте у статті з термінами не визначений, через що виникають колізії щодо допустимих методів збору інформації, меж втручання в приватне життя та критеріїв того, що саме вважається невідповідністю задекларованим доходам; *по-друге*, переглянути положення статей 28 та 29 Закону в частині запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Зокрема, доцільно уточнити поняття реального та потенційного конфлікту інтересів (ст. 1 та ст. 28), а також розробити та запровадити єдиний алгоритм дій посадової особи при виявленні конфлікту інтересів; *по-третє*, уточнити критеріїв «подарунку, який має символічний характер» (стаття 23); *по-четверте*, доповнити статтю 4 Закону, зокрема визначити більш чіткі гарантії незалежності (в частині захисту від політичного впливу при формуванні складу НАЗК). Окрім того, доцільно закріпити обмеження можливостей для неконтрольованого втручання уряду у внутрішні рішення НАЗК;

б) протидією корупції в судовій системі. Да даному контексті пропонується переглянути положення ЗУ «Про судоустрій та статус суддів», зокрема: *по-перше*, переглянути статті 92–101, які регулюють повноваження й порядок роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Зокрема, потребують конкретизації критерії оцінювання доброчесності кандидатів і чинних суддів. Також доцільно законодавчо запровадити обов'язкове використання стандартизованих індикаторів доброчесності, а також встановити вимогу детального обґрунтування кожного рішення комісії; *по-друге*, стаття 56, яка визначає вимоги щодо неупередженості судді, формально забороняє участь судді у розгляді справи, якщо є обставини, що викликають сумнів у його неупередженості, проте не встановлює механізму виявлення таких обставин та обов'язків судді щодо їх декларування; *по-третє*, конкретизувати статтю 70, яка визначає порядок конкурсу на зайняття суддівських посад, встановивши вимогу до оприлюднення мотивувальної частини кожного рішення про допуск, відмову чи визначення рейтингу.

2) забезпечити подальшу адаптацію національного антикорупційного законодавства до вимог та стандартів Європейського Союзу щодо протидії корупції взагалі, а також у судах, зокрема. Зазначене є особливо цінним в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції. У своїй промові про стан справ у Європейському Союзі у 2022 році президент Комісії фон дер Ляєн оголосила про оновлення законодавчої бази ЄС щодо боротьби з корупцією для кращого запобігання корупції та боротьби з нею в усьому Європейському Союзі в майбутньому. 3 травня 2023 року Комісія представила нову пропозицію щодо боротьби з корупцією шляхом кримінального права. Хабарництво залишається в основі нового законодавства, але існує багато інших форм корупції, які загрожують громадянам і послаблюють наші суспільства. Серед іншого, нова запропонована законодавча база: 1) посилити запобігання корупції шляхом підвищення обізнаності про негативний вплив корупції на громадян та наші суспільства, щоб усунути корупційні ризики до їх виникнення або поглиблення, а також стимулювати культуру доброчесності; 2) розширити визначення кримінальних корупційних правопорушень за межі більш класичних правопорушень, пов'язаних із хабарництвом, включаючи, наприклад, також незаконне привласнення, торгівлю впливом, зловживання службовим становищем, а також перешкоджання правосуддю та незаконне збагачення, пов'язані з корупційними правопорушеннями; 3) запровадити мінімальні кримінальні покарання та санкції за різні правопорушення, щоб забезпечити рівні умови гри в усіх державах-членах; 4) подовжити строк давності для переслідування корупції в судах; 5) забезпечити правоохоронні органи та прокурори належними слідчими інструментами та ресурсами для боротьби з корупцією. Цією пропозицією ЄС модернізувало чинну, фрагментовану та долісабонську систему

боротьби з корупцією та виконує міжнародні зобов'язання згідно з Конвенцією ООН проти корупції (UNCAC) [2]. На нашу думку, подальша адаптація національного антикорупційного законодавства до стандартів Європейського Союзу потребує послідовної трансформації правових механізмів, інституційних гарантій і процедурного забезпечення, причому як у загальній сфері протидії корупції, так і в більш чутливому сегменті - судовій системі. У даному контексті вбачається необхідним: *по-перше*, посилити гармонізацію законодавства з рекомендаціями GRECO, стандартами Європейської комісії та практикою Європейського суду з прав людини. Це означає, що національні механізми декларування, запобігання конфлікту інтересів, моніторингу способу життя посадовців мають бути приведені у відповідність до європейських вимог щодо незалежності контролюючих органів, об'єктивності процедур перевірки та захисту персональних даних; *по-друге*, зміцнити інституційну автономію та ефективність НАЗК, НАБУ та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; по-третє, забезпечити глибоку адаптацію законодавства, що регулює судову владу, до європейських стандартів доброчесності та дисциплінарної відповідальності суддів, зокрема вимог, які закріплені у висновках Венеційської комісії та у механізмах оцінювання в межах європейських інструментів верховенства права.

3) посилити гарантії діяльності викривачів. Викривач - фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання [3]. На сьогоднішній день стан дотримання гарантій прав викривачів корупції в Україні можна оцінити як такий, що поступово розвивається, але все ще не є достатньо ефективним і має суттєві практичні прогалини. Зокрема: *по-перше,* Україна має один із найбільш деталізованих законів про захист викривачів у регіоні, адже у ньому закріплені гарантії анонімності, захист від звільнення та переслідування, матеріальна компенсація й механізми подання повідомлень. Однак регулювання значною мірою фрагментарне й містить низку процедурних нюансів, які складно застосовувати особам без належної правової підготовки; *по-друге*, ефективність практичного захисту обмежена недовірою викривачів до державних інституцій; *по-третє*, держава ще не досягла достатнього рівня культури доброчесності в державному секторі, що знижує готовність людей повідомляти про корупцію; по-четверте, технічна реалізація гарантій ще недостатньо досконала. Електронні платформи повідомлень загалом працюють, але потребують подальшого вдосконалення з точки зору зручності, кібербезпеки й інтеграції з іншими державними сервісами.

4) переглянути систему кадрового забезпечення: а) суб'єктів, що відповідають за протидію корупції в судовій системі; б) безпосередньо суддів та працівників суду. М.В. Мельничук відмічає, що кадрове забезпечення – це, з одного боку, наявність у керівника об'єктів його управлінської діяльності – виконавців, що є необхідним для підготовки до прийняття управлінського рішення та наступного його виконання. З іншого – кадрове забезпечення – це суто суб'єкти управлінської діяльності, які організують, аналізують, контролюють, координують і здійснюють інші дії в ході державно-управлінської діяльності для досягнення певного результату. Кадри є тим суб'єктивним чинником від якого залежить реальне функціонування механізму управлінської діяльності. Адже життєздатність органу виконавчої влади не тільки в матеріальному забезпеченні, а й у спрямуванні вольових дій і переконань учасників процесу державного управління в заданому напрямку. Без високого рівня професіоналізму та належних особистих якостей кадрів не виникає того дієвого елементу, який зумовлює динаміку управлінської діяльності [5, с.68]. Ознаками кадрового забезпечення

є наступні: являє собою триваючий в часі динамічний процес, який має неоднорідну структуру; здійснюється на постійній основі, починається з професійної підготовки (період до призначення) та закінчується звільненням із подальшим призначенням пенсії або переведенням до іншого місця роботи (період після звільнення); основний період кадрового забезпечення починається після призначення; здійснюється кадровими службами відповідної управлінської структури; його організація на конкретному підприємстві, установі, організації регламентується законодавством, підвідомчими нормативно-правовими актами, а також локальними актами; метою кадрового забезпечення є укомплектування підприємства, установи або організації кваліфікованими кадрами, постійна робота з кадрами, що включає підвищення кваліфікації, перепідготовку, забезпечення службової або трудової дисципліни, тощо [6]. Отже, вдосконалення протидії корупції в судовій системі України потребує переосмислення підходів до кадрового забезпечення як органів, відповідальних за запобігання корупції в судах, так і самих суддів та працівників апарату судів. Насамперед перегляд має стосуватися підготовки та добору фахівців, які здійснюють контроль, моніторинг і аналітику у сфері антикорупційної діяльності. Їхня професійна компетентність повинна формуватися не лише на основі юридичних знань, а й на розумінні механізмів фінансового контролю, поведінкових ризиків, етичних стандартів та сучасних інструментів виявлення корупційних схем. В свою чергу щодо суддів та працівників суду, перегляд кадрової політики повинен базуватися на формуванні стійкої культури доброчесності. Необхідно, щоб підготовка суддів включала не лише формальне засвоєння знань у сфері антикорупційного законодавства, але й розвиток етичної компетентності, здатності протистояти конфліктам інтересів та усвідомлення персональної відповідальності за довіру суспільства. Процедури добору мають стати більш прозорими й відкритими для громадського контролю, а оцінювання професійної діяльності повинно базуватися на чітких критеріях, пов'язаних із доброчесністю, професійною етикою й якістю ухвалених рішень.

Висновки

Таким чином, проведений у даному дослідженні аналіз дає змогу дійти до висновку, що вдосконалення адміністративного законодавства у сфері протидії корупції в судовій системі є ключовим чинником формування ефективної, прозорої та справді незалежної судової влади. Від якості таких норм залежить не лише можливість своєчасно виявляти й припиняти порушення, а й здатність держави створити передбачувані правила поведінки для всіх учасників судового процесу.

Література

1. Біленко В. А. Шляхи удосконалення антикорупційного законодавства в Україні в умовах війни / В. А. Біленко // Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 3. С. 241-245 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anpopr_2023_3_45

2. EU legislation on anti-corruption / URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption/eu-legislation-anti-corruption_en

3. Про запобігання корупції / Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#Text

4. Маселко Р. Як українська судова система працює під час війни / URL: https://dejure.foundation/vsoov6dhy1-yak-ukranska-sudova-sistema-pratsyu-pd-c/

5. Мельничук М. В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. В. Мельничук. К., 2009. 197 с.

6. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: монографія. Харків, 2016. 511 с.

SUMMARY

It is proposed to revise the provisions of the Law of Ukraine "On the Judicial System and the Status of Judges", in particular: first, to revise Articles 92–101, which regulate the powers and procedure for the work of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine. In particular, the criteria for assessing the integrity of candidates and current judges need to be specified. It is also advisable to legislatively introduce the mandatory use of standardized integrity indicators, as well as establish a requirement for detailed justification of each decision of the commission; second, Article 56, which defines the requirements for the impartiality of a judge, formally prohibits the participation of a judge in the consideration of a case if there are circumstances that raise doubts about his impartiality, but does not establish a mechanism for identifying such circumstances and the judge's obligations to declare them; third, to specify Article 70, which determines the procedure for the competition for judicial positions, establishing a requirement for the publication of the motivational part of each decision on admission, refusal or determination of a rating.

The emphasis is placed on the fact that today the state of compliance with the guarantees of the rights of whistleblowers in Ukraine can be assessed as gradually developing, but is still not sufficiently effective and has significant practical gaps. In particular: first, Ukraine has one of the most detailed laws on the protection of whistleblowers in the region, as it enshrines guarantees of anonymity, protection from dismissal and persecution, material compensation and mechanisms for submitting reports. However, the regulation is largely fragmented and contains a number of procedural nuances that are difficult to apply to persons without proper legal training; second, the effectiveness of practical protection is limited by the distrust of whistleblowers in state institutions; third, the state has not yet achieved a sufficient level of culture of integrity in the public sector, which reduces people's willingness to report corruption; fourth, the technical implementation of the guarantees is not yet perfect. Electronic reporting platforms are generally working, but require further improvement in terms of convenience, cybersecurity and integration with other state services.

Keywords: problems, improvement, administrative legislation, counteraction, corruption, judicial system.