

В. С. Ковальський,

доктор юридичних наук, доцент,
шеф-редактор загальнонаціональної правової газети
«Юридичний вісник України»

«АНТИКОРУПЦІЙНИЙ ДЕФОЛТ» ЯК НАСЛІДОК ПОРУШЕННЯ ФУНКЦІЙ ПРАВА НАУКОВЕ ПОВІДОМЛЕННЯ

У результаті теоретичних пошуків рано чи пізно з'являються нові наукові поняття, факти, концепції. Поняття дефолту не є характерним для юридичних наук, адже характеризує стан розрахунків, системну заборгованість. У юридичному сенсі дефолт виникає в кредитних відносинах із несплатою боргів або платежів, із порушенням платіжних зобов'язань і загалом нездатністю суб'єкта правових відносин, зокрема державної інституції, ліквідувати боргові зобов'язання та вчасно провадити свою діяльність.

Вперше поняття «правовий дефолт» використала Рахункова Палата України в 2010 р. під час перевірок щодо зростання застосування до України міжнародних судових санкцій. Рахункова палата провела аудит ефективності використання бюджетних коштів на здійснення заходів із забезпечення захисту прав та інтересів держави під час урегулювання спорів закордонними юрисдикційними органами і дійшла висновку, що управлінські рішення органів державної влади з питань захисту прав та інтересів держави є неефективними. Власне, фінансуючи органи влади, держава витрачає значні кошти на посадових осіб, наслідки діяльності яких національними та міжнародними судами визнаються протиправними, а сама діяльність — такою, що не веде до усунення причин виникнення спорів. Водночас в Україні і досі не дано правової оцінки популістським рішенням щодо прийняття економічно необґрунтованих соціальних законів. Через це виконання визначених законодавством соціальних гарантій, фінансування

обов'язкових платежів і пільг із року в рік призупиняється, різні категорії та верстви населення недоотримують належних їм виплат. Те саме стосується і вітчизняних суб'єктів господарювання: за наявності слабого законодавчого регулювання має місце порушення умов підписаних ними інвестиційних угод, що, своєю чергою, обумовлює стрімке зростання кількості судових процесів у закордонних юрисдикційних органах проти України (див. URL: [http:// old.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16733081](http://old.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16733081)).

Антикорупційний механізм держави, що вибудовувався протягом декількох останніх років, опинився у кризовому стані. З моменту прийняття Закону України «Про запобігання корупції» 14 жовтня 2014 р. у нього «вмонтовувалися» положення, що виключали певні види правової поведінки посадових осіб в якості обмежень та заборон (див. сайт Верховної Ради України. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18# Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text)). Зокрема, йшлося про обмеження або заборону приховувати інформацію в декларації, або відповідальність за відмову її подавати; протиправне сумісництво; отримання подарунків через службову діяльність; відмову від спеціальних перевірок; конфлікт інтересів (реальний або потенційний), що впливає на прийняття рішень; порушення правил етики державного службовця; відповідальність суб'єкта підвищеної небезпеки корупції. Тобто за своїм призначенням вони відігравали роль механізму протидії корупції. Даний механізм конкретизувався у певних вимогах та процедурах. У ком-

плексі всі ці правомірні інструменти становили антикорупційний механізм як єдиний нормативно-правовий бар'єр протидії корупційним правопорушенням. Проте в широкому значенні корупція як соціально-правове явище, як відомо, полягає в збагаченні певних категорій осіб, в отриманні ними нелегального прибутку, інвестуванні його в об'єкти, зручні для ухилення від сплати податків, як правило, з використанням протекціоністських зв'язків. Деструктивне збагачення і протекціонізм — головні ознаки корупції. Рейтинги Transparency International «Індекс сприйняття корупції» засвідчують, що Україна протягом останніх років практично не покращує своїх показників; так, у 2018—2020 роках країна ділить 130—134-е місце разом із кількома іншими з-поміж 180 країн і територій, оцінених у черговому щорічному звіті (див. сайт Трансперенсі Інтернешнл Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>).

Зазвичай ознакою корупції є войовничість політичного режиму. Так, із десяти найбільш корумпованих країн світу (Україна до них не входить), п'ять є найменш мирними. Закономірним є те, що деструктивне збагачення корупційно ризикових суб'єктів, тобто осіб, зазначених у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» призводить до посилення корупційних небезпек у суспільстві, які стримують прогрес суспільства, унеможливаючи його потенційні здобутки. Корупція дезінтегрує суспільство, порушує його зв'язаність, єдність, спрямованість.

У контексті структури протиправності корупція чинить значний спротив втіленню принципів державності, заважає виконанню державою функцій в інтересах суспільства, адже вона узвичаює освіту без освіти, охорону здоров'я без лікування, публічні фінанси без надходжень до бюджету, економіку перетворює на чорний ринок, а законотворчість — на допоміжну службу діяльність. Тому перед державою постало питання про протидію корупції не лише

у вузько репресивному аспекті, а в більш широкому соціально-правовому контексті. Як відомо, 5 листопада 2020 р. Верховна Рада України ухвалила за основу законопроект № 4135 про засади державної антикорупційної політики на 2020—2024 рр. (Антикорупційна стратегія), розроблений Національним агентством з питань запобігання корупції (див. офіційний сайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/department-koordynatsiyi-ant-ykoruptsiynoyi-polityky/ant-ykoruptsiyna-strategiya/>). За таке рішення проголосували 320 народних депутатів України. Це рішення парламенту стало логічним кроком, адже цей документ міг бути шансом встановити цілісну антикорупційну систему, забезпечити її подальший розвиток. На момент прийняття Антикорупційної стратегії існували важливі аргументи за її ухвалення. По-перше, реалізація стратегії, на думку розробників, дозволяла економити до 200 млрд грн щорічно. По-друге, в стратегії враховувалися інтереси всіх зацікавлених у боротьбі з корупцією сторін, зокрема, проєкт був погоджений із 37 органами влади, інститутами громадянського суспільства. По-третє, були визначені сфери, на подоланні корупції в яких концентрується Стратегія. Загалом це такі ключові сфери: охорона здоров'я, державний сектор економіки, податкова і митна сфери, оборона і безпека, митниця, земельні відносини, містобудування, будівництво великих інфраструктурних об'єктів, судочинство, органи правопорядку та прокуратури. Наступним етапом після ухвалення законопроекту в другому читанні планувалася розробка НАЗК детальної державної програми на виконання. Проте з прийняттям відомого рішення КСУ антикорупційна діяльність у державі зупинилася (див. Рішення 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України. URL: <https://www.ccu.gov.ua/docs/3260>). Треба зазначити, що розроб-

ка Стратегії і вся діяльність державних органів враховувала досвід іноземних держав, зокрема Польщі. Аналіз ситуації в сусідній державі вказує на те, що починаючи з жовтня 2015 р. законодавча та виконавча влади після демократичних парламентських та президентських виборів опинилася під фактичним контролем однієї політичної сили — коаліції партій «Об'єднана Правиця» на чолі з партією «Право і Справедливість» у польському парламенті та президентом А. Дудою, який є вихідцем із цієї партії. Це дуже схоже на ситуацію в Україні в 2020 р. Так, органи законодавчої та виконавчої влади відмовилися оприлюднювати рішення Конституційного трибуналу Польщі в частині визнання недійсними рішення польського парламенту щодо обрання частини суддів Конституційного трибуналу Польщі. Більше того, офіційні представники виконавчої та законодавчої гілок влади почали говорити про те, що рішення Конституційного трибуналу є нікчемними, вони є неконституційними, тому не можуть виконуватися. Було обмежено фінансування діяльності Конституційного трибуналу. Відбувся тиск на суддів Конституційного трибуналу та спроби відправити їх у відставку; призначення нових суддів Конституційного трибуналу супроводжувалося внесенням змін до процедури та порядку розгляду справ Конституційним трибуналом таким чином, щоб вони не могли прийматися без участі новопризначених або «нових» суддів Конституційного трибуналу. Відбулися також зміни процедури обрання Голови Конституційного трибуналу, щоб не допустити його обрання з числа «старих» суддів тощо. Виконавча влада навіть звернулася до Венеційської комісії з метою легітимізувати свою законодавчу діяльність щодо «приборкання» Конституційного трибуналу. Однак Венеційська комісія вказала на те, що законодавча та виконавча гілки влади своїми рішеннями порушують принципи поділу влади та верховенства права. Врешті-решт, польський парламент прийняв новий закон про Конституційний трибунал, який збе-

ріг усі основні положення, які згідно з висновком Венеційської комісії порушували принцип поділу влади. І все припинилося тільки після того, як унаслідок закінчення каденції «старого» голови Конституційного трибуналу та «добровільної» відставки окремих «старих» суддів Конституційного трибуналу його очолили «нові» судді, і блокуюча меншість після зміни процедур розгляду справ у трибуналі опинилася у руках «нових» суддів. Продовженням цієї кризи стало порушення процедури захисту правової держави, передбаченої ст. 7 Договору про Європейський Союз, яка застосовується у разі наявності ризику істотного порушення державою-членом спільних цінностей, зокрема, таких як демократія та верховенство права. Згідно з ч. 3 ст. 7 Договору про Європейський Союз (ДЄС) результатом застосування цієї процедури може стати рішення про призупинення деяких передбачених ДЄС прав держави-члена, включаючи право голосу уряду держави-члена у Європейській Раді. В історії Європейського Союзу ця процедура ще ніколи не застосовувалася і ситуація в Польщі може стати першим таким випадком (див. Яценко І. С., адвокат, кандидат юридичних наук, доктор філософії в галузі політології. «Конституційна криза, чи криза поділу влади? Польський досвід та українські паралелі». Сайт газети «Юридичний вісник України». URL: <https://yvu.com.ua/konstytutsijna-kryza-chy-kryza-podilu-vlady-polskyj-dosvid-ta-ukrayinski-paraleli/>). Слід зазначити, що законотворюча активність частково зупинило рішення Трибуналу справедливості Європейського Союзу, яким польська влада була зобов'язана повернути до виконання обов'язків усіх суддів Верховного Суду, яких нові закони відправили «на пенсію». Іншим способом впливу ЄС на політичну ситуацію став також перерозподіл бюджету ЄС, яким пропонується зменшити фінансування Польщі саме з огляду на порушення цієї державою принципів верховенства права та поділу влади. Україна не є членом ЄС, але, на наш погляд, потрібно вирішити цю кри-

зову ситуацію, максимально враховуючи досвід європейських держав. Українські вчені-конституціоналісти, зокрема, пропонують вихід із конституційної кризи, який полягає у прийнятті низки заходів. Так, Г. Барабаш досить сміливо кваліфікував ситуацію як «антикорупційний дефолт», з якого треба шукати вихід (див. сайт газети «Юридичний вісник України. URL: <https://yvu.com.ua/yurij-barabash-vid-konstytutsijnoyi-kryzy-do-antikoruptsijnogo-defoltu-potriben-zvorotnij-ruh/>). Він виокремлює певні вади, які сприяли формуванню необхідної та сприйнятливої офіційної доктрини в державі. По-перше, Конституційний Суд із самого початку активно «ратував» за суддівську незалежність, яка тлумачилася ним занадто широко. При цьому на слуху насамперед опинилися питання про неможливість зменшення суддівської винагороди (за підрахунками, таких рішень було не менше 13, — Ред.). До цього почали поступово додаватися юридичні позиції стосовно можливості здійснювати контроль за діяльністю суддів та судів виключно органами конституційної компетенції, які вмонтовані в судову владу. Друга проблема — формування офіційної конституційної доктрини, а саме досить своєрідний підхід КСУ до розуміння принципу поділу влади, коли заперечується сам факт існування поза визначеного Конституцією переліку так званих «незалежних інституцій». Означений концепт «незалежних інституцій» був сформований у, мабуть що, чи не єдиній країні з чітким поділом влади — США. У Сполучених Штатах Америки при формально й фактично вертикально підпорядкованій Президенту виконавчій владі допускається функціонування означених незалежних інституцій, які здійснюють регуляторні та контрольні повноваження. «Жертвами» такої доктрини стали Нацкомісія з комунальних послуг та НАБУ. Слід зазначити, що Президент України В. Зеленський спробував на конституційному рівні внормувати свої повноваження щодо призначення керівників антикорупційних органів, однак така ініціатива

була заблокована КСУ через побоювання створення в такий спосіб «паралельної» виконавчої влади. Тим самим суд ще більше заглибив цю проблему, оскільки взагалі стало незрозумілим, що робити із цими органами, бо, з одного боку, вони повинні бути повернуті в «лоно» виконавчої влади, а з іншого — контролювати судові органи мають тільки незалежні від виконавчої влади інституції. Особливу увагу привернуло суттєве посилення ролі НАЗК після ухвалення одного з таких «турборежимних» актів, а саме змін до профільного закону від 2 жовтня 2019 р. Таким чином, зрозуміло, що відносини між КСУ і владою почали активно псуватися ще влітку 2020 р., коли з'явилися перші проекти рішення КСУ у справі про земельну реформу. Не можна не вказати на прикрий факт оприлюднення суддею-доповідачем проекту рішення по одній із «земельних» справ. Це рішення викликало спротив не лише українців, а й негативну реакцію західних партнерів, які розглядають його як крок назад у питаннях протидії корупції в сенсі функціонування цілісного інституційного механізму боротьби з цією проблемою. Отже, ймовірно, робота КСУ фактично може буде законсервована. Кооптація трьох нових суддів реально не зможе дати можливості розпочати активну роботу суду. В той самий час владні інституції мають розуміти, що до рішень КСУ потрібно ставитися з належною повагою, виконувати їх, а не намагатися розігнати КСУ, коли рішення не подобається. Так, Конституційний Суд має надзвичайно широкі гарантії незалежності на сьогодні, зокрема й неможливість звільнення судді жодним іншим суб'єктом, окрім самого суду. Ймовірно, потрібно знову вносити зміни до Конституції у цій частині з тим, щоб, з одного боку, не применшити його незалежність, а з іншого — налаштувати на конструктивний діалог КСУ з іншими владними інституціями. Про це, зокрема, зазначив в інтерв'ю газеті Юридичний вісник України экс-суддя КСУ Володимир Шаповал (див. Володимир Шаповал: «Нинішня конституційна криза — це наслідок

критичних помилок у системі поділу влади». URL: <https://yvu.com.ua/volodymyr-shapoval>). Протягом 2021 р. мають відбутися всі необхідні зміни з тим, щоб відновити цілісний механізм протидії корупції.

Висновки.

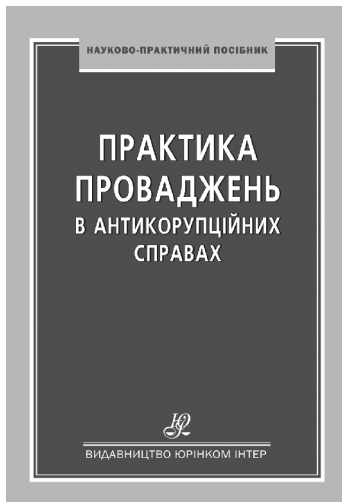
1. Поняття «антикорупційний дефолт» є цілком правомірним, адже воно відображає надзвичайно гостру кризову ситуацію, пов'язану з неможливістю здійснювати антикорупційну протидію, що утворилася внаслідок контрпродуктивного рішення КСУ.

2. Вихід із антикорупційного дефолту неможливий лише завдяки активності однієї з гілок влади, адже явище дефол-

ту має загальнополітичну (владну) складову.

3. Протидіяти контрпродуктивним рішенням КСУ шляхом «перезавантаження» цієї конституційної установи — неможливо.

4. Потребує суттєвого оновлення порядок та умови відбору суддів КСУ на зразок конкурсу з добору суддів до Верховного Суду. Лише оновлений за принципом професійного та добродійного добору суддів, але не політичного (квотного), склад КСУ може виконати конституційні вимоги; серед цих вимог не повинні домінувати корпоративні інтереси українських суддів.



І. В. Светлічний, Я. П. Зейкан

Практика проваджень в антикорупційних справах: наук.-практ. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2020. 452 с.

ISBN 978-966-667-763-4

У посібнику пропонується алгоритм дій адвоката, який здійснює захист у справах про антикорупційні злочини. Запропоновано рекомендації щодо підготовки до процесу, роботи з клієнтом та поведінки адвоката при розслідуванні та розгляді справ антикорупційної спрямованості. Звертається увага на окремі проблемні питання кваліфікації злочинів.

Призначено для адвокатів, суддів, прокурорів, студентів вищих закладів освіти.