

## СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБМЕЖЕННЯ СПІЛЬНОЇ РОБОТИ БЛИЗЬКИХ ОСІБ У СИСТЕМІ ПРАВОСУДДЯ

### SYSTEM OF SUBJECTS OF ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE RESTRICTIONS ON JOINT WORK OF RELATIVES IN THE JUSTICE SYSTEM

Польна О.О., здобувач

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»  
<https://orcid.org/0000-0002-9442-0465>

Стаття присвячена формуванню цілісної та актуальної наукової думки про систему суб'єктів забезпечення дотримання адміністративно-правового обмеження спільної роботи близьких осіб у системі правосуддя в Україні. Під такими суб'єктами пропонуються розуміти суб'єктів, правовий статус яких передбачає виконання повноважень (здійснення діяльності), що прямо впливають на створення умов, за яких унеможливується порушення вимог адміністративно-правового обмеження спільної роботи близьких осіб у системі правосуддя, а у разі порушення таких вимог – відбувається викриття такого факту та здійснюються законом передбачені заходи усунення виниклих непотичних зв'язків на професійній публічній службі в органах системи правосуддя. Систему суб'єктів забезпечення дотримання відповідного адміністративно-правового обмеження складають суб'єкти, що поділяються на три групи: постійнодіючі суб'єкти забезпечення дотримання вказаного обмеження; конкурсні суб'єкти забезпечення дотримання такого обмеження; позасистемні суб'єкти забезпечення дотримання досліджуваного обмеження. Узагальнюючи результати дослідження, автор доходить думки про те, що система суб'єктів забезпечення дотримання адміністративно-правового обмеження спільної роботи близьких осіб у системі правосуддя на сьогодні функціонує без єдиного суб'єкта, який був би спеціально створений для унеможливлення виникнення ситуацій порушення вказаного обмеження та для реагування на відповідні порушення. У висновках до статті автором також наголошується на тому, що суб'єкти забезпечення дотримання зазначеного адміністративно-правового обмеження не характеризуються спільним адміністративно-правовим статусом, що є закономірним адже ці суб'єкти характеризуються різними правовими становищами у системі правосуддя та поза нею.

**Ключові слова:** адміністративно-правове обмеження, антикорупційне значення, кадровий бар'єр, кадровий інструмент, корупція в системі правосуддя, система правосуддя, спільна робота близьких осіб, суб'єкт.

The article focuses on the formation of a holistic and relevant scientific article on the system of entities ensuring compliance with administrative and legal restrictions on the joint work of closely affiliated persons in the justice system in Ukraine. Such subjects are proposed to be understood as those ones whose legal status provides for exercising powers (implementation of activities) that directly affect the creation of conditions under which the violation of the requirements of administrative and legal restrictions on the joint work of closely affiliated persons in the justice system is excluded, and in case of violation of such requirements, it occurs the exposure of such a fact and the law provides for measures to eliminate the emerging nepotistic connections in the professional public service in the justice system bodies. The system of subjects of ensuring compliance with the corresponding administrative and legal restriction consists of entities that are divided into three groups: permanent subjects of ensuring compliance with the specified restriction; competitive entities to enforce such a restriction; non-systemic subjects of ensuring compliance with the restriction under investigation. Summarizing the results of the study, the author comes to the conclusion that today the system of subjects of ensuring compliance with administrative and legal restrictions on the closely affiliated persons' joint work in the justice system functions without a single subject, which would be specially created to prevent the occurrence of situations of this restriction violation and to respond to the corresponding violations. In the conclusions to the article, the author also notes that the subjects of ensuring compliance with this administrative-legal restriction are not characterized by a general administrative and legal status, and it is natural because these subjects are characterized by different legal status in the justice system and outside it.

**Key words:** administrative and legal restrictions, anti-corruption value, corruption in the justice system, joint work of closely affiliated persons, justice system, personnel barrier, personnel tool, subject.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день в Україні створено цілу антикорупційну інфраструктуру, котру складають спеціальні суб'єкти публічної адміністрації, Вищий антикорупційний суд (далі – ВАКС), а також органи, в яких структурні підрозділи виконують антикорупційну діяльність. Крім того, в усіх органах державної влади наразі діють суб'єкти, котрі повноважні здійснювати внутрішню антикорупційну діяльність [1, с. 166; 2, с. 74]. Не є виключенням також й система правосуддя (далі – СП), в якій з урахуванням особливостей гарантій незалежності та самостійності судової влади створені та діють внутрішньосистемні органи з певними антикорупційними повноваженнями, що урівноважуються антикорупційним впливом громадськості та позасистемних антикорупційних державних органів. Зазначене вказує на очевидну важливість узгодженого розуміння відповідних суб'єктів у контексті формування актуальної наукової думки про адміністративно-правовий механізм обмеження спільної роботи близьких осіб (далі – АПМОРБО) в СП, адже належне розуміння системи таких суб'єктів сприяє розвитку наукової думки про правовий статус цих суб'єктів, про переваги та недоліки їх функціонування. З огляду на це, у процесі поточної та наступних судово-правових реформ в СП зможуть бути створені ефективні адміністративно-правові механізми запобігання корупції

(далі – АПМЗК), що сприятиме незалежності та самостійності судової влади, а також збільшенню рівня довіри суспільства до суду.

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання.** Попри важливість комплексного розуміння відповідних суб'єктів у контексті формування актуальної наукової думки про АПМОРБО в СП, необхідно зазначити, що по сьогодні вітчизняними ученими ще не досліджувалось питання системи суб'єктів запобігання корупції в СП загалом та системи суб'єктів забезпечення дотримання вимог адміністративно-правового обмеження спільної роботи близьких осіб (далі – АПОРБО) в СП. Поряд із тим, слід мати на увазі, що суттєву увагу суб'єктному складу АПМЗК загалом та механізмів антикорупційних обмежень і заборон, зокрема, присвячували увагу В. В. Василевич, Т. О. Коломоєць, С. М. Кушнір, С. М. Пантелеев, О. І. Пархоменко-Кучевіл та інші науковці. Вказане актуалізує потребу на основі наукових напрацювань вказаних учених та з огляду на положення чинного законодавства сформулювати актуальну наукову думку про правовий статус та систему суб'єктів забезпечення дотримання вимог АПОРБО в СП – суб'єктного елемента АПМОРБО у СП.

Отже, метою цієї наукової статті є формування актуальної наукової думки про систему суб'єктів забезпе-

чення дотримання АПОРБО у СП в Україні. Досягнення поставленої мети забезпечуватиметься виконанням таких завдань: 1) сформулювати визначення поняття «суб'єкт забезпечення дотримання АПМОРБО в СП»; 2) встановити коло суб'єктів, які становлять суб'єктний елемент АПМОРБО в СП, тобто є повноважними забезпечувати дотримання вимог АПОРБО в СП; 2) з'ясувати особливості правового статусу таких суб'єктів; 3) узагальнити результати дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Під суб'єктом забезпечення дотримання АПМОРБО в СП пропонуємо розуміти суб'єктів, правовий статус котрих передбачає виконання повноважень, що прямо впливають на створення умов, за яких унеможливується порушення вимог АПОРБО в СП, а у разі порушення таких вимог – відбувається викриття такого факту та здійснюються законом передбачені заходи усунення виниклих непотифічних зв'язків на професійній публічній службі в органах СП. Систему таких суб'єктів складають:

I. Постійнодіючі суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в СП України, а саме суб'єкти, котрі є органами в СП, структурними підрозділами цих органів, посадовими особами в цих органах, правовий статус яких передбачає постійне здійснення повноважень, зокрема, й у частині контролю за дотриманням вимог АПОРБО в СП та забезпечення дотримання таких вимог. Цю групу суб'єктів забезпечення дотримання АПОРБО в СП складають такі підгрупи суб'єктів:

1. Спеціальний суб'єкт забезпечення дотримання АПОРБО в СП – Рада суддів України (далі – РСУ). У відповідності до підп. 7 п. 6 розділу II Положення про РСУ, Рада нами інтерпретується в якості спеціального суб'єкта забезпечення дотримання досліджуваного адміністративно-правового обмеження з огляду на те, що порушення АПОРБО обумовлює непотизм, який вітчизняними дослідниками корупції тлумачиться або в якості результату виникнення та існування конфлікту інтересів у службових відносинах [див., напр.: 3, с. 73–74], або ж в якості форми конфлікту інтересів [див., напр.: 4, с. 81, 84–85].

2. Суб'єкт забезпечення дотримання АПОРБО в судах та в територіальних управліннях - Державна судова адміністрація України (далі – ДСА, Адміністрація). Приймаючи до уваги підпункти 16 і 17 п. 6 Положення про ДСА, п. 10 Положення про апарат ВАКС, доходимо висновку, що Адміністрація є особливим суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО в СП, здійснюючи відповідний вплив на керівників апарату суду, працівників апаратів судів і суддів, а також щодо територіальних управлінь ДСА та службовців Адміністрації.

3. Суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в Конституційному Суді України (далі – КС України), а саме: 1) керівник Секретаріату КС України (перший заступник, заступники керівника Секретаріату), який згідно абз. 3 п. 14 Положення про Секретаріат КС України, п. 1 пар. 35 Регламенту КС України, ч. 6 ст. 44 Закону України «Про КС України» постає в якості суб'єкта забезпечення дотримання АПОРБО в СП стосовно службовців Секретаріату, крім тих, на кого має виключний кадровий вплив КС України; 2) Голова КС України, що у відповідності до ч. 1 ст. 33 Закону України «Про КС України» є суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО в СП щодо керівника Секретаріату, головного бухгалтера, головного спеціаліста з внутрішнього аудиту та головного спеціаліста з питань запобігання і виявлення корупції.

4. Суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в судах України, а саме: 1) інституційні суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в судах України, до яких слід віднести: а) Вищу раду правосуддя (далі – ВРП, Рада), котра згідно до пунктів 3, 4, 9, 10 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про ВРП» постає в якості *загального* суб'єкта забезпечення дотримання АПОРБО щодо суддів; б) Вища квалі-

фікаційна комісія суддів України (далі – ВККСУ, Комісія), котра згідно пунктів 2, 4 ч. 1 ст. 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та п. 6.1 Регламенту ВККСУ є *особливим* суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО щодо суддів; 2) суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в конкретних судах України, а саме: а) суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО у Верховному Суді (далі – ВС): керівник апарату ВС та його заступники, котрі у відповідності до п. 3.1 Положення про апарат ВС є суб'єктами забезпечення дотримання АПОРБО в СП щодо держслужбовців, котрі працюють в апараті ВС загалом та в секретаріатах касаційних судів у складі ВС, зокрема; голова ВС та голова касаційного суду, що згідно до пунктів 1.7 і 1.8 Положення про апарат ВС є суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО в СП щодо керівника Апарату ВС, керівника відповідного секретаріату суду; б) суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО у вищих спеціалізованих судах (далі – ВСС) – у ВАКС та Вищому суді з питань інтелектуальної власності (далі – ВСШВ): керівник апарату ВСС, який є суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО в СП щодо службовців апарату відповідного ВСС; голова ВСС є досліджуваним суб'єктом відносно керівника апарату відповідного ВСС; в) суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в апеляційних та місцевих судах: керівник апарату апеляційного чи місцевого суду, який у відповідності до підпунктів 1 і 12 п. 14 Типового положення про апарат суду є суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО в СП стосовно працівників апарату суду; голова апеляційного чи місцевого суду, котрий згідно п. 3 ч. 1 ст. 24 та п. 3 ч. 1 ст. 29 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» постає в якості контролюючого суб'єкта відносно керівника апарату суду.

5. Суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в органах суддівського врядування, а саме: 1) суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО у ВРП: а) Голова ВРП (заступник Голови ВРП), який відповідно до пунктів 5 і 6 ч. 5 ст. 22 Закону України «Про ВРП» є досліджуваним суб'єктом щодо службовців секретаріату Ради й має певний контрольний вплив на керівника секретаріату, проте, важливість посади керівника секретаріату обумовлює те, що він можуть бути звільнені лише Радою (ч. 3 ст. 27 Закону України «Про ВРП»); б) керівник секретаріату ВРП (його заступники), котрий у відповідності до підп. 1.2 п. I та підпунктів 4.1 і 4.2 п. IV Положення про секретаріат ВРП є суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО в СП щодо службовців секретаріату Ради; 2) суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО у ВККСУ: а) Голова ВККСУ, заступник Голови Комісії, які у відповідності до підп. 5.2.1 п. 5.2 Регламенту ВККСУ є суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО в СП щодо службовців секретаріату Комісії; б) керівник секретаріату ВККСУ, що є суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО в Комісії.

II. Конкурсні суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в СП, тобто, суб'єкти, котрі ще на етапі добору, відбору службовців СП здійснюють заходи недопущення ситуацій порушення вимог АПОРБО в СП. Надзвичайна антикорупційна роль таких суб'єктів обумовлена зв'язком кадрів з корупцією та роллю конкурсів в запобіганні корупції та недопущенні порушення вимог АПОРБО [див., напр.: 5, с. 119; 6, с. 6]. У цьому контексті зазначимо, що в п. 15 Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах СП передбачено, що конкурсні комісії для проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» в судах, органах (установах) СП утворюються суб'єктом призначення у відповідному органі. Поряд із тим, важливо звернути увагу на те, що у вказаному Положенні безпосереднім чином не врегульовано питання забезпечення дотримання АПОРБО в СП.

III. Позасистемні суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в СП, а саме суб'єкти, що характеризуються

наявності у них публічної влади та/або впливу в силу того, що Україна є правовою та демократичною державою, а адміністративне право нашої держави розвивається у контексті проєвропейської концепції публічного адміністрування, що створює умови для долучення до впливу на буття держави суб'єктів, котрі не є органами публічної служби. До таких суб'єктів слід віднести:

1. Громадянське суспільство, як суб'єкт забезпечення дотримання АПОРБО в СП у контексті вимог ст. 13 ратифікованої Україною Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року. У контексті процесу запобігання корупції А. В. Білецький феномен «громадськості» тлумачить в якості «добровільного об'єднання фізичних осіб та юридичних осіб приватного права, які представляють інтереси, цілі й потреби широких верств населення та мають антикорупційну громадянську позицію» [7, с. 78]. З вказаним слід погодитись, однак, з урахуванням таких застережень: «організована громадськість» не є виключним суб'єктом забезпечення дотримання АПОРБО в СП в розглядуваній підгрупі, а наявність у цих суб'єктів виключної антикорупційної мети не повинно бути визначальною ознакою віднесення тих чи інших громадських організацій до досліджуваних суб'єктів.

Поряд із тим, слід також констатувати, що «на сьогодні в Україні не повністю завершено формування законодавчої та інституційної основи для ефективної участі громадськості у запобіганні корупції. Чинне антикорупційне законодавство містить окремі колізії та прогалини, а законодавець не поспішає приймати важливі закони, які б удосконалили форми та методи залучення громадськості до антикорупційної діяльності» [8, с. 63]. Наслідком цього є те, що представники громадськості досить часто здійснюють громадський контроль в судах та в органах СП, допускаючи неправомірний вплив на суддів, а самі громадські організації використовуються політичними організаціями для підризу довіри суспільства до судової влади, що неприпустимо в сучасній правовій та демократичній державі.

2. Засоби масової інформації, як суб'єкт забезпечення дотримання АПОРБО в СП. На сьогоднішній день ЗМІ є «установами, що направлені на оперативну, різноманітну та повну передачу певної інформації» [9, с. 56]. Виконуючи таку роль, ЗМІ також можуть відігравати значну антикорупційну роль, головним чином, проводячи антико-

рупційні журналістські розслідування та оприлюднюючи результати таких розслідувань. Поряд із тим, слід мати на увазі, що ЗМІ постаючи в якості основної «арени» висвітлювання тих чи інших корупційних сюжетів, з іншого боку, є «ареною» корупції: «ділова еліта широко використовує ЗМІ у своїх бізнесових цілях і майже завжди готова вкладати значні суми грошей для розгортання компаній з просування власних інтересів» [10, с. 240]. У цьому сенсі існує небезпека того, що антикорупційні сюжети можуть формуватись недобросовісними журналістами, котрими поширюватиметься недостовірна інформація про начебто наявні в органах СП непотифічні зв'язки з метою паплюження репутації певних суддів, державних службовців, діяльність яких заважає власникам ЗМІ досягати конкретних бізнес-інтересів.

**Висновки.** Узагальнюючи результати дослідження можемо дійти висновку, що для системи суб'єктів забезпечення дотримання АПОРБО в СП та для цих суб'єктів загалом характерним є наступне:

1) система суб'єктів забезпечення дотримання АПОРБО в СП на сьогодні функціонує без єдиного суб'єкта, який був би спеціально створеним для унеможливлення виникнення ситуацій порушення вказаного адміністративно-правового обмеження та для реагування на відповідні порушення (також не створені такі суб'єкти й у структурі органів СП);

2) систему суб'єктів забезпечення дотримання АПОРБО в СП складають державні органи в цій системі (їх посадові особи), а також позасистемні суб'єкти, які не характеризуються спільною метою їх створення та функціонування. При цьому в загальному сенсі ці суб'єкти забезпечення дотримання вказаного обмеження об'єднані абстрактною метою – створення умов належного функціонування СП;

3) суб'єкти забезпечення дотримання АПОРБО в СП не характеризуються спільним адміністративно-правовим статусом. Звернемо увагу на те, що правовий статус суб'єкта відображає нормативним чином закріплене його становище. Таким чином, відсутність у розглядуваних суб'єктів спільного адміністративно-правового статусу є закономірним, адже ці суб'єкти характеризуються різними правовими становищами у СП (а зовнішніх суб'єктів – щодо СП).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоець Т. О., Лютиков П. С. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією: правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 164–168.
2. Шинкаренко Н. В. Національне антикорупційне бюро України як суб'єкт запобігання корупції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 2 (11). С. 74–77.
3. Гладкий В. В. Концептуалізація попередження та протидії непотифічній практиці в Україні. *Юридична Україна*. 2019. № 1–2. С. 72–75.
4. Титко А. В. Фаворитизм, непотизм, кронізм, клієнтелізм як форми конфлікту інтересів: *quid pro quo*. *Форум права*. 2019. № 2. С. 80–90.
5. Олешко А. М. Конкурсний відбір та його вплив на формування якісного корпусу державних службовців. *Економіка та держава*. 2009. № 7. С. 118–121.
6. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2015. 20 с.
7. Білецький А. В. Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2018. 227 с.
8. Новіков О. В. Проблеми участі громадськості у запобіганні корупції в Україні. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2019. № 37. С. 58–72. doi:10.31359/2079-6242-2019-37-58.
9. Гринь І. О. Мас-медіа та корупція: українські реалії. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Питання політології*. 2018. Вип. 34. С. 54–58.
10. Бусол О. Ю. Роль засобів масової інформації у протидії корупції: кримінологічний аспект. *Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы*: матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Кишинёв, 28–29 март. 2014 г.). Кишинёв: Iulian, 2014. С. 240–242.