

ВИСНОВОК

на проекти законів України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур» (реєстр. № 13137 від 26 березня 2025 року) та «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур» (реєстр. № 13137-1 від 07 квітня 2025 року)

До Верховного Суду надійшли звернення голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Маслова Д. В. (вх. № 1187/0/1-25 від 11 квітня 2025 року) та Голови Вищої ради правосуддя Усика Г. І. (вх. № 1044/0/1-25 від 01 квітня 2025 року, № 1299/0/1-25 від 21 квітня 2025 року) про надання пропозицій до проектів законів України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур» (реєстр. № 13137 від 26 березня 2025 року; далі – законопроект № 13137) та «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур» (реєстр. № 13137-1 від 07 квітня 2025 року; далі – законопроект № 13137-1, а разом – законопроекти), висловлення позиції про доцільність прийняття законопроектів, а також щодо їх відповідності практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

Законопроект № 13137-1 є альтернативним до законопроекту № 13137.

У зв'язку з тим, що законодавчі ініціативи потенційно можуть стосуватись усіх суддів системи судоустрою, беручи до уваги ймовірні загрози незалежності суддів у разі ухвалення законопроектів, Пленум Верховного Суду звертає увагу Верховної Ради України на нижченаведене.

Метою законопроектів, згідно з пояснювальними записками до них, є посилення незалежності та підзвітності судової влади, інших інститутів правосуддя шляхом удосконалення дисциплінарних процедур стосовно суддів і належного розгляду окремих ухвал судів. Для реалізації цієї мети запропоновано низку змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон), Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України з процедур банкрутства, а також до законів України «Про судову експертизу», «Про адвокатуру і адвокатську діяльність», «Про прокуратуру», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про Вищу раду правосуддя», «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Проаналізувавши законопроекти, Пленум Верховного Суду загалом підтримує ідею вдосконалення дисциплінарних процедур стосовно суддів. Констатуючи безумовну важливість належного врегулювання питання дисциплінарної відповідальності суддів як ключового чинника, який забезпечує підзвітність судової гілки влади та підвищує довіру до неї суспільства, Пленум Верховного Суду водночас зауважує, що інститут дисциплінарної відповідальності за недосконалого правового регулювання здатний підірвати незалежність судової влади та загрожувати належному здійсненню правосуддя. Окремі запропоновані новації викликають застереження щодо відповідності міжнародним та європейським стандартам у цій сфері, зокрема практиці ЄСПЛ.

У цьому контексті слід звернутися до висновків ЄСПЛ у справі *Grzęda v. Poland* (заява № 43572/18, рішення Великої Палати від 15 березня 2022 року) про те, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) не перешкоджає державам приймати законні та необхідні рішення щодо реформування судової системи. ЄСПЛ погодився з думкою Спеціального доповідача Організації Об'єднаних Націй із питань незалежності суддів та адвокатів про те, що повноваження уряду проводити реформи судової системи не можуть бути поставлені під сумнів; однак будь-яка реформа судової системи не повинна призводити до підриву незалежності судової влади та її керівних органів (пункт 323).

Ураховуючи зазначене, вкрай важливо, щоб будь-яке реформування у сфері правосуддя, зокрема дисциплінарної відповідальності суддів, ґрунтувалося на загальновизнаних міжнародних та європейських вимогах і стандартах. Орієнтиром для реформування національного законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності суддів мають бути: практика ЄСПЛ, рекомендації Комітету міністрів Ради Європи та інших європейських інституцій, висновки Консультативної ради європейських суддів (КРЄС) у сфері судоустрою, Венеційської комісії, які втілюють більшість європейських стандартів у цій у сфері.

Протягом останніх років в Україні проведено низку правових реформ, які стосувалися правил дисциплінарного провадження стосовно суддів. Після впровадження відповідних реформ національне законодавство у сфері дисциплінарної відповідальності суддів неодноразово було предметом аналізу міжнародних експертів на відповідність загальновизнаним міжнародним і європейським стандартам. За оцінкою експертів, упроваджені реформи загалом узгодили дисциплінарне провадження зі стандартами Ради Європи, зокрема, в частині визначення підстав для дисциплінарної відповідальності, пропорційності санкцій і справедливості проваджень (Оцінка судової реформи в Україні за період із 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям Ради

Європи¹). Водночас експерти досі вказують на деякі недоліки національного законодавства, передусім у частині визначення підстав дисциплінарної відповідальності. Акцентовано на низці законодавчих формулювань, які відкривають широкий простір для інтерпретації².

На виправлення, зокрема, зазначених недоліків, як видно з пояснювальних записок до законопроектів, спрямовані досліджувані законодавчі ініціативи.

Оцінюючи пропоновані зміни, Пленум Верховного Суду звертає увагу, що законопроекти мають лише одну відмінність між собою. Так, на відміну від законопроекту № 13137 в альтернативному законопроекті № 13137-1 немає положень щодо: встановлення стосовно судді за вчинення серйозного дисциплінарного проступку дисциплінарного стягнення у виді подання про переведення судді до суду нижчого рівня з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного року (підпункт «в» пункту 2 частини першої статті 109 Закону в редакції законопроекту № 13137); заборони переведення судді до вищого спеціалізованого суду як суду нижчого рівня в порядку застосування дисциплінарного стягнення (частина п'ята статті 109 Закону в редакції законопроекту № 13137). Решта пропонованих норм однакові, тому подальші зауваження стосуватимуться обох законопроектів.

1. Щодо тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя

Автори законопроектів пропонують доповнити статтю 49 Закону новою частиною сьомою, установивши, що суддя може бути тимчасово відсторонений від здійснення правосуддя на строк не більше двох місяців у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності. Також передбачено можливість продовження строку відсторонення судді від здійснення правосуддя строком не більше двох місяців. Водночас законопроекти вносять зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (нова стаття 65-2), якими визначено норми щодо продовження строку тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності.

Ця законодавча ініціатива надто дискусійна, адже будь-яке припинення повноважень судді щодо здійснення правосуддя має бути обґрунтованим вагомими аргументами й підставами, оскільки від цього залежить реалізація принципу

¹ Оцінка судової реформи в Україні за період із 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям Ради Європи. Квітень 2019 року. Консолідований документ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.slideshare.net/slideshow/2014-2018-149421286/149421286>

² Аналіз національного законодавства України з питань дисциплінарного провадження щодо суддів з метою їх оптимізації та спрощення відповідно до стандартів Ради Європи та найкращих практик держав-членів Ради Європи. Серпень 2022 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://rm.coe.int/analysis-of-legislation-on-disciplinary-proceedings-ukr/1680a99fbe>

незалежності суддів загалом та їх незалежності й незмінності в окремих судових провадженнях.

На сьогодні можливість тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя передбачено лише для кримінального провадження, і такий підхід виправданий. Утім, відсторонення судді на етапі дисциплінарного провадження з одночасною можливістю передачі справ, що перебувають на розгляді цього судді, іншим суддям у тих умовах, коли вирішення питання про дисциплінарну відповідальність лише розпочалося, може становити надмірне втручання в процес здійснення правосуддя та його дестабілізацію. Особливо це буде очевидним тоді, коли дисциплінарне провадження завершиться висновком про відсутність підстав для притягнення судді до відповідальності.

Крім того, недоліком законопроектів є те, що запропоновані новації не регулюють питання щодо максимальної тривалості відповідного відсторонення, що призводить до різного тлумачення: чи таке відсторонення може бути здійснене максимум двічі, чи воно може тривати увесь період, поки триває дисциплінарне провадження.

Також Пленум Верховного Суду акцентує, що законодавча заборона оскарження рішення про відсторонення, як і вимога про негайне виконання, порушує право особи на захист.

2. Щодо підстав дисциплінарної відповідальності судді

2.1. Законопроекти передбачають унесення суттєвих змін до статті 106 Закону, яка містить перелік підстав для дисциплінарної відповідальності судді, шляхом конкретизації окремих дисциплінарних проступків, а також зміни наявних та/або запровадження низки нових законодавчих термінів і формулювань. При цьому запропоновані терміни, зокрема «груба недбалість» (пункт 1 частини першої статті 106 Закону), «істотний», «тривалий» як спосіб деталізації наявних підстав відповідальності, доречні, хоча такі терміни є оцінними.

Автори законопроектів пропонують унести зміни до пункту 1 частини першої статті 106 Закону в редакції законопроектів у частині визначення ступеня вини для перелічених у цьому пункті дисциплінарних проступків шляхом заміни слова «недбалість» словосполученням «груба недбалість». Такі зміни доцільні, оскільки підкреслюють серйозність проступку та дають змогу відмежувати проступки, які є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, від неналежної поведінки, яка не досягає необхідного порогу, що виправдовує застосування дисциплінарних санкцій. Зазначене також узгоджено з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи від 17 листопада 2010 року № CM/Rec(2010)12

«Судді: незалежність, ефективність та обов'язки»³. У пункті 66 цієї Рекомендації зазначено, що тлумачення закону, оцінювання фактів та доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості.

2.2. Окремо слід зазначити про доцільність унесення запропонованих змін до підпункту «б» пункту 1 частини першої статті 106 Закону, які передбачають, зокрема, що відхилення лише **істотних** аргументів учасників справи щодо суті спору будуть підставою для дисциплінарної відповідальності судді. Відповідне положення законопроектів не лише доцільне, а й узгоджується з усталеною практикою ЄСПЛ щодо обґрунтованості (умотивованості) судових рішень відповідно до вимог пункту 1 статті 6 Конвенції.

Так, ЄСПЛ у своїй практиці неодноразово наголошував, що пункт 1 статті 6 Конвенції зобов'язує національні суди обґрунтовувати свої рішення. Однак цей обов'язок не може сприйматись як вимога надавати детальну відповідь на кожен аргумент. Межі цього обов'язку можуть бути різними залежно від характеру рішення. Крім того, необхідно брати до уваги різноманітність аргументів, які сторона може представити в суд, та відмінності, які є в державах-учасниках, з огляду на положення законодавства, традиції, юридичні висновки, викладення та формулювання рішень. Таким чином, питання про те, чи виконав суд свій обов'язок з надання обґрунтування, що впливає зі статті 6 Конвенції, може бути визначено тільки у світлі конкретних обставин справи (рішення у справі «Руїз Торія проти Іспанії» (*Ruiz Torija v. Spain*), заява № 18390/91, від 9 грудня 1994 року, пункт 29; рішення у справі «Гарсія Руїз проти Іспанії» [ВП] (*García Ruiz v. Spain*) [GC], заява № 30544/96, від 21 січня 1999 року, пункт 26, ЄСПЛ 1999 I).

Також варто згадати висновки ЄСПЛ у справі «"Монт Бланк Трейдінг, Лтд" та "Антарес Титаніум Трейдінг, Лтд" проти України» (*Mont Blanc Trading Ltd and Antares Titanium Trading Ltd v. Ukraine*), заява № 11161/08, рішення від 14 січня 2021 року. У пункті 82 рішення у цій справі ЄСПЛ зазначив, що принцип справедливості, закріплений у статті 6 Конвенції, буде порушено, якщо **національні суди ігнорують конкретний, доречний та важливий довід, наведений заявником**.

Зважаючи на викладене, слід погодитися з авторами законопроектів у тому, що незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення щодо кожного наведеного аргументу сторін стосовно суті спору не може бути підставою для

³ Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 17.11.2010 № CM/Rec(2010)12 «Судді: незалежність, ефективність та обов'язки». [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text

дисциплінарної відповідальності судді. Адже відсутність у судовому рішенні відповіді на кожен аргумент учасників справи, як впливає з наведеної практики ЄСПЛ, не свідчить про необґрунтованість такого рішення.

2.3. Особливу увагу варто звернути на положення законопроектів у частині внесення змін до статті 106 Закону, які передбачають конкретизацію в пункті 3 частини першої цієї статті видів поведінки, що «порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя», з уточненням їх переліку, на відміну від чинної редакції цієї норми, яка містить покликання на поняття моралі, чесності, норм суддівської етики та стандартів поведінки, залишаючи широкі межі розсуду для дисциплінарного органу, та може мати надмірно широке тлумачення.

У цьому контексті зазначимо, що загальновизнані стандарти у сфері дисциплінарної відповідальності суддів передбачають, що поведінка (дія чи бездіяльність), яка є підставою для дисциплінарної відповідальності, має бути чітко визначена законом⁴.

У нещодавньому Висновку КРЕС, присвяченому дисциплінарній відповідальності суддів⁵, наголошено, що в кожній державі-члені закон повинен чітко і, наскільки це можливо, в конкретних термінах визначати підстави, з яких може бути порушено дисциплінарне провадження проти суддів. Нечіткі положення (як-от «порушення присяги» або «неетична поведінка») призводять до надмірно широкого тлумачення та зловживань, що може бути небезпечним для незалежності суддів (пункт 27). У цьому Висновку є застереження від обґрунтування підстав дисциплінарної відповідальності суддів покликанням на репутацію судової влади, за винятком, коли це має на меті покликання на авторитет судової влади та довіру суспільства до неї (пункт 28).

Також потрібно враховувати зауваження та рекомендації, що містяться в Спільному висновку Венеційської комісії та Директорату з питань співробітництва Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи стосовно Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживання правом на оскарження»⁶.

⁴ Рекомендації щодо незалежності судочинства та підзвітності суддів (Варшавські рекомендації), 2023. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/587376.pdf>

⁵ Висновок КРЕС № 27 (2024) про дисциплінарну відповідальність суддів. м. Страсбург, 6 грудня 2024 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/kryes_27_ukr_mova.pdf

⁶ Спільний висновок Венеційської комісії та Директорату з питань співробітництва Генерального директорату з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживання правом на оскарження», ухвалений на 84-му пленарному засіданні Венеційської комісії (м. Венеція, 15-16 жовтня 2010 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/spilno_visnovok.pdf

За результатами аналізу частини другої статті 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції», до якої внесено зміни щодо формулювання поняття «порушення присяги», у пункті 45 згаданого Висновку наголошено, що точність і передбачуваність підстав для дисциплінарної відповідальності є необхідною для правової визначеності й особливо для гарантій незалежності суддів; для цього треба намагатись уникати розпливчатих підстав або широких визначень. Нове визначення, яке містило загальні поняття («вчинення ним дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності судових органів» або «порушення морально-етичних принципів поведінки судді»), експерти визнали особливо небезпечним, оскільки нечіткі терміни могли призводити до можливості використання їх як політичної зброї проти суддів. Сформульовано висновок, що потрібне більш точне регулювання підстав для дисциплінарної відповідальності суддів з метою забезпечення незалежності судової системи.

Зазначені зауваження і рекомендації щодо чіткості та передбачуваності законодавчого формулювання підстав для дисциплінарної відповідальності, а також висновки ЄСПЛ у наведених справах актуальні також у контексті пропонованих законопроектів змін щодо конкретизації видів поведінки, що «порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя».

Ураховуючи зазначене, Пленум Верховного Суду вважає відповідні зміни доречними й такими, що узгоджуються з міжнародними та європейськими стандартами у сфері дисциплінарної відповідальності суддів.

2.4. Згідно з пунктом 3 частини першої статті 106 Закону в редакції законопроектів «допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя» віднесено до одного з видів дисциплінарних проступків, за вчинення яких суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Утім, до складу цього виду дисциплінарного проступку віднесено низку дій (бездіяльності), які, ураховуючи запропоноване формулювання, можуть відноситися (мають ознаки) до корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних із корупцією. Наприклад, підпункти «а», «б» і «в» цього пункту, а саме: невідповідність способу життя судді його статусу, здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї, про що такий суддя був або мав бути обізнаний, а також невідповідність рівня життя судді задекларованим доходам; використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди, якщо таке правопорушення не містить складу злочину або кримінального проступку;

непідтвердження суддею законності джерела походження майна, набутого ним після призначення на посаду судді.

Крім того, відповідно до пункту 10 частини першої статті 106 Закону в редакції законопроектів підставою дисциплінарної відповідальності судді може бути такий дисциплінарний проступок, як «суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією у випадках, якщо до нього застосовано адміністративне стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування».

Отже, корупційні дисциплінарні діяння за концепцією законопроектів мають належати до категорії етичних.

Вважаємо такий підхід необґрунтованим; корупційні дисциплінарні діяння мають становити окремий вид порушень. Натомість етичні порушення (допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя) не мають охоплювати ані діяння, які прямо не пов'язані зі здійсненням правосуддя (ці діяння також мають становити окрему групу), ані корупційні дисциплінарні діяння.

2.5. Частинами третьою – восьмою статті 106 Закону в редакції законопроектів визначено види дисциплінарних проступків (незначні, серйозні, істотні) та критерії, за якими кваліфікуватиметься відповідний проступок.

Пленум Верховного Суду погоджується, що підставою дисциплінарної відповідальності судді має бути відповідний дисциплінарний проступок. Утім, запропонований підхід до видів дисциплінарних проступків та їхніх кваліфікуючих ознак сформульовано з великим ступенем невизначеності, дисциплінарні проступки (незначні й серйозні) важко відрізнити. Тому практичне застосування таких положень буде вкрай ускладненим; замість уточнення законодавчих норм, які регулюють дисциплінарну відповідальність, реалізація таких положень погіршить стан правової визначеності.

Загалом вважаємо, що дисциплінарні проступки мають бути двох видів: 1) проступки, які можуть призводити до звільнення судді (істотні); 2) проступки, які можуть призводити до інших видів відповідальності.

3. Щодо запровадження значних штрафних санкцій за «серйозні» дисциплінарні проступки

Потребують уваги положення законопроектів про внесення змін до статті 109 Закону в частині запровадження таких дисциплінарних стягнень, як грошове стягнення в розмірі від 25 до 50 відсотків місячної суддівської винагороди з

позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом шести місяців, а також суворе грошове стягнення в розмірі від 50 до 100 відсотків місячної суддівської винагороди з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом дев'яти місяців.

У контексті доцільності запровадження будь-якого грошового стягнення як санкції за вчинення суддею дисциплінарного проступку слід зауважити, що Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) у висновку № 27 (2024) про дисциплінарну відповідальність суддів **критично оцінила зменшення заробітної плати як дисциплінарного стягнення, оскільки судді повинні отримувати однакову винагороду за подібну роботу**⁷.

Відповідні дисциплінарні стягнення фактично передбачають **одночасне застосовування значного грошового стягнення у вигляді одноразового штрафу (до 100 % суддівської винагороди) та позбавлення доплат до посадового окладу** на досить тривалий період (до дев'яти місяців), що не може бути підтримано, оскільки фактично залишатиме суддю без засобів для існування.

Фінансове забезпечення судів і суддів є невід'ємною складовою незалежності як окремого судді, так і всієї судової влади, на чому неодноразово наголошували міжнародні правові інституції. Зокрема відповідно до пункту 6.1 Європейської хартії від 10 липня 1998 року про закон «Про статус суддів» рівень винагороди суддям за виконання професійних обов'язків має бути таким, щоб захистити їх від тиску, що може спричинити вплив на їхні рішення або взагалі поведінку суддів і таким чином вплинути на їхню незалежність та неупередженість.

Тому питання запровадження відповідних санкцій не може бути підтримане, оскільки порушує принцип незалежності судді. До того ж грошове стягнення у вигляді повного позбавлення суддівської винагороди тривалістю до 9 місяців є по суті експлуатацією безоплатної праці та порушує права осіб, що перебувають на утриманні судді.

Також Пленум Верховного Суду вважає недоречними законодавчі зміни, зазначені в пунктах 1–3 частини восьмої статті 109 Закону в редакції законопроектів. Натомість пропонуємо:

пункт 1 викласти в такій редакції: «1) одного року – із дня вчинення дисциплінарного проступку»;

пункт 2 викласти в такій редакції: «2) трьох років – із дня вчинення істотного дисциплінарного проступку».

⁷ Висновок КРЕС № 27 (2024) про дисциплінарну відповідальність суддів; пункт 32. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://oqg-primary-prod-content.s3.us-east1.amazonaws.com/uploads/pdf/1741782039986_67d17c0e27455.pdf

4. Щодо суб'єктів звернення до Вищої ради правосуддя стосовно дисциплінарного проступку судді

Автори законопроектів пропонують зміни до статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», згідно з якими розширюють коло суб'єктів звернення до Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) щодо дисциплінарного проступку судді.

Так, дисциплінарне провадження розпочинатимуть після отримання окремої ухвали суду вищої інстанції про порушення судом нижчої інстанції норм процесуального права, яке містить ознаки дисциплінарного проступку (підпункт «б» пункту 1 частини другої статті 42). Крім того, вносяться відповідні зміни до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими окрему ухвалу суду вищої інстанції про порушення судом нижчої інстанції норм процесуального права, яке містить ознаки дисциплінарного проступку, надсилають органу, уповноваженому здійснювати дисциплінарне провадження стосовно судді, для вирішення питання про відкриття дисциплінарної справи щодо такого судді чи відмову в її відкритті.

Пленум Верховного Суду підтримує вказані зміни.

Також законопроекти передбачають зміни, згідно з якими дисциплінарне провадження розпочинатимуть за ініціативою тимчасової слідчої або тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України, зборів суддів та Ради суддів України (підпункти «б», «в» і «г» пункту 2 частини другої статті 42). Відповідні зміни запропоновано й до частини восьмої статті 128 і частини дванадцятої статті 133 Закону, статей 12 і 24 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Таким чином, тимчасова слідча комісія або тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України, збори суддів і Рада суддів України наділяються повноваженням у разі отримання інформації, що може містити ознаки вчинення суддею цього суду дисциплінарного проступку, звернутися до органу, який здійснює дисциплінарне провадження стосовно судді, для вирішення питання про відкриття дисциплінарної справи щодо такого судді чи відмову в її відкритті.

У контексті таких змін слід зважати, що в Україні безпрецедентно широке коло суб'єктів ініціювання дисциплінарної відповідальності суддів. Будь-яка особа, у тому числі неієздатна, має законодавчо закріплене право подати скаргу. Тому про необхідність розширення переліку суб'єктів ініціювання не йдеться. Проте законопроекти додатково наділяють таким правом ще й органи влади, а саме орган законодавчої влади, в особі виконавчих органів (тимчасові слідчі чи спеціальні комісії Верховної Ради України), судову владу (збори суддів, Раду суддів України) та

органи суддівського урядування, що є кваліфікаційним та дисциплінарним органом відповідно. Вважаємо, що в такий спосіб суб'єктам ініціювання та їхнім висновкам, ухваленим, очевидно, шляхом голосування колегіальними органами, надається певна «політична» вага. Утім, це прямо суперечить принципів розподілу влади, а також презумпції невинуватості в більш широкому значенні, адже суд – це орган, який висловлюється останнім у спорі про захист порушеного права. Крім того, наділення дисциплінарної палати чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України правом ініціювати провадження стосовно суддів уможливорює поєднання двох ролей того самого органу в одному провадженні, що суперечить наведеним вище міжнародним стандартам.

Щодо цих зауважень Пленум Верховного Суду вважає доречним акцентувати на низці міжнародних стандартів у сфері правового захисту суддів та здійснення правосуддя.

У пункті 26 Київських рекомендацій щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії «Адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів» зазначено:

«Необхідно щоби був спеціальний незалежний орган (суд, комісія чи рада) для розгляду справ про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (див. параграф 9). Органи, які розглядають справи про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, не можуть ініціювати такі справи або мати серед своїх членів осіб, які можуть їх ініціювати. Такі органи повинні надати судді, який звинувачується у порушенні правил професійної поведінки, процедурні гарантії, включаючи право представити аргументи на свій захист, а також право оскаржити рішення цього органу до суду належної компетенції. Прозорість має бути обов'язковою нормою для розгляду справ про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Розгляд таких справ має бути відкритим, окрім випадків, якщо суддя, стосовно якого розглядається справа, попросив про закриті слухання. У такому разі суд повинен вирішити, чи такий запит є обґрунтованим. Рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності повинні бути вмотивованими. Остаточні рішення про накладення дисциплінарних стягнень повинні бути опубліковані».⁸

У Висновку № 27 (2024) КРЄС йдеться про те, що в кожній державі-члені закон повинен чітко і, наскільки це можливо, у конкретних термінах, визначати підстави, з яких може бути порушено дисциплінарне провадження проти суддів. Необхідно виключити можливість запровадження спеціальних підстав, які мають зворотну силу. Усі гілки державної влади підзвітні суспільству, якому вони служать.

⁸ Київські рекомендації щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії «Адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів»; пункт 26. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/7/86319.pdf>

Дисциплінарна відповідальність суддів забезпечує підзвітність судової влади. Однак зазначене не означає, що судова влада є підпорядкованою іншій гілці державної влади. Це суперечило б конституційній функції судової влади як державної влади, що складається з незалежних арбітрів, функція яких полягає у вирішенні справ неупереджено та відповідно до закону. Це також підірвало б саму основу правової держави, яка гарантує конкретні права і свободи своїм громадянам. Орган, відповідальний за ініціювання дисциплінарної процедури та проведення розслідування, не повинен бути тим самим органом, який вирішує дисциплінарну справу. Держави-члени повинні мати спеціальний слідчий орган або особу, відповідальну за отримання скарг, заслуховування пояснень судді та розгляд питання про наявність достатніх підстав для порушення дисциплінарного провадження стосовно судді.⁹

Крім того, потрібно враховувати, що збори суддів і Рада суддів України є органами суддівського самоврядування, яким не властиві запропоновані повноваження.

Тому Пленум Верховного Суду не підтримує ці зміни.

5. Щодо внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя»

5.1. Законопроектами передбачено внести зміни до частини другої статті 30 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», змінивши вимоги до кворуму, за якого засідання ВРП у пленарному складі є повноважним. Зокрема пропонується визначити, що засідання є повноважним, якщо в ньому бере участь **більшість від складу обраних (призначених) членів ВРП або Дисциплінарної палати** відповідно. Наразі вказаною статтею передбачено, що для того щоб пленарне засідання було повноважним, необхідна **більшість від складу ВРП або Дисциплінарної палати** відповідно.

Також пропонується змінити кількісний склад членів ВРП (**замість чотирнадцяти — дві третини обраних (призначених)**) для вирішення питання про внесення подання щодо призначення судді на посаду. Аналогічні зміни вносяться до статті 37 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», зокрема до правил ухвалення ВРП рішень щодо кандидата на посаду судді.

Фактично ці зміни призведуть до зниження законодавчих вимог щодо кворуму у ВРП. Пленум Верховного Суду критично ставиться до таких ініціатив.

⁹ Висновок КРЕС № 27 (2024) про дисциплінарну відповідальність суддів; пункт 27 розділу V «Підстави для дисциплінарної відповідальності», пункт 11 розділу III «Розмежування належного застосування суддівської дисциплінарної відповідальності», пункт 6 розділу VIII «Рекомендації». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://oqg-primary-prod-content.s3.us-east-1.amazonaws.com/uploads/pdf/1741782039986_67d17c0e27455.pdf

Існування ВРП, вимоги щодо складу цього органу, порядку його формування — невід’ємні складові принципу незалежності суддів. Дотримання таких вимог, з урахуванням усіх факторів, забезпечено чинними вимогами до кворуму цього органу. Натомість спрощення вимог до кворуму підірве всі інші засади формування складу цього органу, а отже послабить гарантії суддівської незалежності.

Потенційні ризики припинення діяльності ВРП унаслідок відсутності кворуму потрібно долати в інший спосіб, а саме шляхом належного виконання обов’язку призначення чи обрання членів ВРП, які Конституцією України уповноважені на здійснення цієї важливої функції.

5.2. Положеннями частини одинадцятої статті 50 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в редакції законопроектів передбачено, що рішення Дисциплінарної палати про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді **набирає чинності в день ухвалення цього рішення та підлягає негайному виконанню незалежно від його оскарження** (крім рішення про застосування дисциплінарного стягнення у виді подання про звільнення судді з посади). Водночас у запропонованій частині дванадцятій статті 50 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» передбачено, що рішення Дисциплінарної палати про застосування дисциплінарного стягнення у виді подання про звільнення судді з посади **набирає чинності після закінчення строку для його оскарження, якщо скаргу не було подано та врегульовано порядок набрання чинності рішенням Дисциплінарної палати в разі його оскарження.**

Пленум Верховного Суду підтримує ініціативу законодавця врегулювати питання щодо строку набрання чинності рішенням Дисциплінарної палати про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Утім, вважаємо, що запропонований у частині дванадцятій підхід має бути застосований також до інших рішень Дисциплінарної палати щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Так, за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати ВРП має право: 1) скасувати повністю рішення Дисциплінарної палати про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді та закрити дисциплінарне провадження; 2) скасувати частково рішення Дисциплінарної палати про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді та ухвалити нове рішення; 3) скасувати повністю або частково рішення Дисциплінарної палати про відмову в притягненні до дисциплінарної відповідальності судді та ухвалити нове рішення; 4) змінити рішення Дисциплінарної палати, застосувавши інший вид дисциплінарного стягнення; 5) залишити рішення Дисциплінарної палати без змін (частина десята статті 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Отже, рішенням ВРП можуть бути змінені (скасовані) негативні наслідки для судді, якого притягує до дисциплінарної відповідальності Дисциплінарна палата, а тому набрання чинності відповідним рішенням у день його ухвалення та негайне його виконання вважаємо необґрунтованим.

У цьому процесі має бути повною мірою дотримана аналогія щодо набрання чинності судовим рішенням.

5.3. Автори законопроектів пропонують унесення законодавчих змін, спрямованих на запобігання зловживанню правом на звернення з дисциплінарною скаргою. Зокрема, передбачено включення до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» розділу 41, положення якого визначатимуть заходи запобігання зловживанню правом на звернення з дисциплінарною скаргою, а саме встановлення обов'язку для скаржника здійснювати плату за подання наступних дисциплінарних скарг у розмірі **не більше десяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб**, установленого законом України про Державний бюджет на 1 січня поточного календарного року (частина друга статті 50-3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в редакції законопроектів).

Оцінюючи відповідні законодавчі пропозиції, слід зауважити, що в згаданому вище Висновку КРЄС № 27 (2024) у контексті процесуальних гарантій у дисциплінарному провадженні стосовно суддів наголошено на важливості уникнення будь-яких зловживань дисциплінарним провадженням. У пункті 32 цього Висновку зазначено, що ініціювання дисциплінарного провадження повинно ґрунтуватися на вагомих правових підставах. Безпідставні скарги або скарги, які стосуються виключно рішення чи поведінки судді під час розгляду справи (тобто щодо помилок у судовому рішенні, процесуальному, матеріальному праві), потрібно відхиляти як неприйнятні та розглядати в найкоротші строки. У зв'язку із цим КРЄС **рекомендує державам-членам запровадити систему фільтрації скарг**.

Ураховуючи наведене, необхідність запровадження на законодавчому рівні заходів для запобігання зловживанню правом на звернення з дисциплінарною скаргою не викликає сумнівів та заслуговує на підтримку. Положення щодо встановлення плати за подання наступної дисциплінарної скарги в разі зловживання особою правом на звернення з дисциплінарною скаргою саме собою теж не викликає зауважень, однак до цієї пропозиції є застереження в частині визначення розміру такої плати.

Насамперед постає питання щодо доцільності формулювання, яке не передбачає чіткого розміру плати, а лише встановлює її верхню межу, залишаючи це питання на розсуд дисциплінарного органу. При цьому відповідне законодавче

положення не передбачатиме критеріїв, від яких залежатиме встановлення того чи того розміру плати, що є безумовним порушенням принципу правової визначеності.

Крім того, передбачену відповідними положеннями законопроектів верхню межу плати (десять розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб) вважаємо надмірною.

Тому з метою дотримання балансу між запровадженням плати за подання наступної дисциплінарної скарги та забезпеченням права осіб на ініціювання дисциплінарного провадження стосовно судді, слід розглянути питання про доцільність зменшення розміру відповідної плати, установивши плату за подання наступних дисциплінарних скарг від **одного до не більше трьох** розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом України про Державний бюджет на 1 січня відповідного календарного року. Цього буде достатньо для досягнення тієї мети, у зв'язку з якою відповідну плату запроваджують.

5.4. Також не може бути підтримане передбачене законопроектами положення про наділення ВРП повноваженнями визнавати звернення з дисциплінарною скаргою зловживанням правом під час скасування повністю рішення Дисциплінарної палати про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді та закриття дисциплінарного провадження (частина четверта статті 50-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в редакції законопроектів).

Скасовуючи рішення Дисциплінарної палати, ВРП діє як квазісуд апеляційної інстанції. Натомість визнання скарги зловживанням правом на звернення відповідно до міжнародних стандартів судочинства віднесено до системи попередньої фільтрації скарг, яка має гарантувати, що сутяжницькі або необґрунтовані скарги будуть швидко відхилені¹⁰. У цьому контексті цілком логічно, що такі повноваження має здійснювати дисциплінарний інспектор ВРП / Дисциплінарна палата ВРП на стадіях попередньої перевірки дисциплінарної скарги / відкриття дисциплінарної справи. Тому зазначені зміни потрібно виключити із законопроектів, зважаючи на те, що Дисциплінарна палата вже розглянула скаргу по суті й ухвалила відповідне рішення.

З огляду на зазначене Пленум Верховного Суду пропонує законопроекти доопрацювати з урахуванням висловлених зауважень.

¹⁰ Висновок КРЄС № 27 (2024) про дисциплінарну відповідальність суддів; пункт 15 розділу VIII «Рекомендації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: https://oqg-primary-prod-content.s3.us-east-1.amazonaws.com/uploads/pdf/1741782039986_67d17c0e27455.pdf