

ВИСНОВОК

на проекти законів України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів» (реєстр. № 13165 від 09 квітня 2025 року), «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів» (реєстр. № 13165-1 від 23 квітня року) та «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення декларацій доброчесності суддів та родинних зв'язків судді» (реєстр. № 13165-2 від 25 квітня 2025 року)

До Верховного Суду надійшов лист голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Д. Маслова (вх. № 1421/0/1-25 від 01 травня 2025 року) про висловлення позиції щодо доцільності прийняття проектів законів України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів» (реєстр. № 13165 від 09 квітня 2025 року; далі – законопроект № 13165), «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів» (реєстр. № 13165-1 від 23 квітня 2025 року; далі – законопроект № 13165-1), «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення декларацій доброчесності суддів та родинних зв'язків судді» (реєстр. № 13165-2 від 25 квітня 2025 року) з прав людини.

Крім того, до Верховного Суду надійшов лист заступника Голови Вищої ради правосуддя О. Кваші (вх. № 1471/0/1-25 від 05 травня 2025 року) щодо висловлення пропозицій до вказаних законопроектів.

У зв'язку з тим, що законодавчі ініціативи, які запропоновано в законопроектах, стосуються статусу суддів, а саме процедур подання і перевірки декларацій доброчесності та родинних зв'язків судді, Голова Верховного Суду вніс на розгляд Пленуму Верховного Суду питання про надання висновків щодо цих проектів законодавчих актів.

Метою цих законопроектів згідно з пояснювальними записками до них є посилення підзвітності та доброчесності суддів шляхом оптимізації форми декларування доброчесності та родинних зв'язків судді, а також удосконалення процедури перевірки декларування суддями своєї доброчесності відповідно до рекомендацій Європейської комісії та міжнародних зобов'язань.

Задля реалізації вказаної мети запропоновано зміни до низки статей Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон), а також фрагментарні зміни

до Закону України «Про Вищу раду правосуддя». У законопроектах № 13165 і № 13165-1 також передбачено зміни до Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та Закону України "Про Вищий антикорупційний суд" щодо Громадської ради міжнародних експертів».

Здійснивши аналіз указаних законопроектів, Пленум Верховного Суду відзначає два ключових аспекти, на яких буде звернуто увагу в межах цього висновку: і) оптимізація форми декларування доброчесності та родинних зв'язків судді; ii) проведення перевірки відповідних декларацій, які подали судді вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду.

Щодо оптимізації форми декларування доброчесності та родинних зв'язків судді.

Положеннями законопроектів № 13165 і № 13165-1 пропонується:

об'єднання декларації доброчесності судді та декларації родинних зв'язків судді в один документ – декларацію доброчесності та родинних зв'язків судді;

уточнення тверджень і відомостей, що зазначаються в декларації доброчесності та родинних зв'язків судді;

уточнення порядку проведення перевірки декларації доброчесності та родинних зв'язків судді;

розширення підстав проведення перевірки декларації доброчесності та родинних зв'язків судді й установлення строків такої перевірки;

право Вищої кваліфікаційної комісії суддів України під час проведення перевірки декларації доброчесності та родинних зв'язків судді звертатися за наданням інформації (документів, матеріалів) до будь-яких осіб, які є власниками або розпорядниками такої інформації, а також обов'язок таких осіб надати запитувану інформацію.

Законопроектом № 13165-2, як і законопроектами № 13165 і № 13165-1, пропонується об'єднати декларації доброчесності та родинних зв'язків судді, однак при цьому пропонується також змінити вимоги до складових декларації, передбачивши, що в декларації доброчесності та родинних зв'язків судді зазначаються твердження про: а) законність джерела походження майна; б) відповідність рівня життя судді наявному в нього та членів його сім'ї майну й одержаним ними доходам; в) відсутність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; г) сумлінне виконання обов'язків судді та Кодексу суддівської етики; ґ) невчинення дій з метою набуття громадянства (підданства) іноземної держави.

Крім того, законопроектом № 13165-2 пропонується виключити з декларації доброчесності та родинних зв'язків судді твердження про своєчасне й повне подання декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або

місцевого самоврядування, про достовірність задекларованих відомостей та про невчинення корупційних правопорушень.

Також законопроектом № 13165-2 закріплюються права судді під час проведення перевіри його декларації, порядок ознайомлення з результатами перевірки Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, наслідки неприбуття судді на засідання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Пленум Верховного Суду не має суттєвих застережень до тих положень основного й альтернативних законопроектів, які стосуються об'єднання декларацій доброчесності й родинних зв'язків судді, закріплення порядку проведення перевірки такої декларації, встановлення строків перевірки, закріплення прав судді під час здійснення перевірки, а також уточнення повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України під час проведення цієї перевірки.

Водночас Пленум Верховного Суду вважає, що немає об'єктивних критеріїв (за суб'єктами й об'єктами декларування) для об'єднання обох декларацій в один документ, адже декларуються абсолютно різні базові відомості: в першій з обумовлених декларацій – стосовно самого судді та його ставлення до відповідних показників доброчесності, в другій – стосовно інших осіб та їх роду діяльності (без аналізу їх відповідності). Відрізняються форми декларацій, порядок їх заповнення. Запропонована оптимізація, замість спрощення, призведе до надмірного за обсягом та складного для сприйняття й аналізу документа. Побічним результатом такої оптимізації буде розширення підстав для проведення перевірок суддів за принципом відомостей претензій не було, а отже, не було й підстав до надмірного втручання. Це також призведе до надмірного завантаження роботою відповідних органів суддівського врядування.

Також Пленум Верховного Суду не погоджується з положеннями законопроекту № 13165-2, якими пропонується передбачити, що **«інші твердження» для декларування** визначатимуться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. По-перше, зазначені зміни суперечать принципу правової визначеності. По-друге, у разі їх прийняття нададуть Вищій кваліфікаційній комісії суддів України право на власний розсуд визначати певні твердження для відображення в декларації доброчесності та родинних зв'язків, що, по суті, призведе до зміни суб'єкта, якому надається право визначення певних тверджень у процедурі встановлення їх «поза законом».

Використання Вищою кваліфікаційною комісією суддів України таких повноважень дотепер засвідчує непоодинокі випадки невідповідності нормам законодавчої техніки та свідому відмову від надання суддям відповідних роз'яснень, унаслідок чого судді перебувають у стані правової невизначеності щодо норм і правил, невиконання чи неналежне виконання яких тягне для них дисциплінарну відповідальність за наслідками перевірки тим самим органом. Звертають на себе увагу два аспекти: поєднання в одному органі двох ролей (запровадження правила

(законодавча роль) і перевірка його дотримання (виконавча роль)); неприпустимість правової невизначеності в питаннях відповідальності суддів, задля запобігання якій міжнародними стандартами визначено, що обов'язки суддів і положення, які можуть мати наслідком їхню відповідальність, мають визначатися на рівні не нижче закону.

Також звертаємо увагу, що в Європейській хартії про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.) зазначено, що в кожній європейській державі основні принципи закону про статус суддів викладаються у внутрішніх нормах найвищого рівня, а його основні положення — у нормах не нижче законодавчого рівня.

Пленум Верховного Суду пропонує аналізовані положення статті 61 Закону в редакції згаданого законопроекту виключити.

Щодо пропонуваної законопроектом № 13165 перевірки декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду.

Пунктом 43³ розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону в редакції законопроекту № 13165 пропонується встановити, що протягом двадцяти чотирьох місяців із дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів» Вища кваліфікаційна комісія суддів України за участі Громадської ради доброчесності проводить **перевірку декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду**. Висновок Громадської ради доброчесності, складений за результатами аналізу відповідної декларації, враховується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України під час встановлення результатів перевірки та проходження суддею процедур, пов'язаних з його кар'єрою, а також долучається до суддівського дос'є.

Отже, законопроект № 13165 у своїй основі має ідею – оптимізувати кількість декларацій, які подаються суддями, дещо змінити підстави та порядок перевірки декларацій, а також передбачити проведення перевірки відповідних декларацій, які подані суддями вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду.

Це означає, що на розгляд парламенту внесено проєкт нормативного акта, який передбачає **ad hoc перевірку** суддів вищих і найвищого судових органів, а тому це питання має розглядатись із позицій дотримання принципу незалежності суддів при реалізації відповідних законодавчих ініціатив.

Пленум Верховного Суду насамперед наголошує, що за останні шість років законопроект № 13165 є третьою спробою **ad hoc** перевірки суддів Верховного Суду. Перша спроба (Закон України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо діяльності органів суддівського врядування») **була визнана неконституційною** (Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року

№ 4-р/2020), попередньо одержавши негативний висновок Венеційської комісії (від № 9454 і реєстр. № 9454-1) **одержала негативні висновки Пленуму Верховного Суду та Венеційської комісії.**

Не може бути позитивно сприйнята і третя спроба запровадження відповідної перевірки.

Пленум Верховного Суду вважає, що ідея законопроекту № 13165 – передбачити перевірку суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду – категорично не може бути підтримана як така, що несе в собі істотні загрози принципу незалежності суддів, суперечить Основному Закону України, усталеній практиці Конституційного Суду України, практиці Європейського суду з прав людини, не враховує релевантних висновків Європейської комісії «За демократію через право», зважаючи на нижченаведене.

Щодо мотивів проведення такої перевірки.

У пояснювальній записці автори законопроекту стверджують, що він спрямований на виконання міжнародних зобов'язань у сфері європейської інтеграції. У розвиток цих міркувань наведено певні цитати, зокрема процитовано проєкт Дорожньої карти за сферою «Верховенство права» (переговорні розділи 23 «Судова влада та основоположні права» і 24 «Юстиція, свобода та безпека»), нібито цей документ передбачає відповідні вимоги.

Зокрема, вказується на такий захід, як «запровадження тимчасової процедури **індивідуальної перевірки** декларацій доброчесності суддів вищих судів на основі **ризик-орієнтованого підходу** за участі незалежних експертів».

Цей захід відображено коректно, однак абсолютно некоректною є його інтерпретація.

Формуючи цей документ, представники делегації України та представники Європейської комісії обговорювали питання щодо оптимізації декларацій, які подаються суддями, зокрема, Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів. Також обговорювалося питання про те, щоб перевірку таких декларацій у разі, **якщо наявні підстави для такої перевірки**, здійснювала Вища кваліфікаційна комісія суддів України спільно з незалежними експертами.

Тому ключовим у процитованому заході є забезпечення такого порядку перевірки декларацій суддів вищих судів, який передбачатиме спільну участь Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та незалежних експертів у такій перевірці, але **лише в разі, якщо існують визначені законом підстави** (ризик-орієнтований підхід) для **індивідуальної перевірки** декларації відповідного судді.

Формулювання цього заходу не передбачало й не передбачає вимоги щодо проведення такої суцільної перевірки всіх суддів вищих спеціалізованих судів і

Верховного Суду; це питання неодноразово обговорювалось із представниками Європейської комісії.

Отже, відповідні законодавчі ініціативи не мають у своїй основні вимог, які впливають із процесу євроінтеграції, а тому така мотивація їх ухвалення необґрунтована.

Щодо відповідності ad hoc перевірки принципу незалежності суддів.

Важливо звернути увагу, що будь-які заходи, які передбачають відповідне втручання шляхом проведення перевірок суддів, мають відповідати вимогам Конституції України, вимогам Ради Європи та не допускати порушення засади незалежності суддів.

Перевірка суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду, яка передбачена законопроектом № 13165, є по своїй суті **ad hoc перевіркою** суддів, запроваджує новий інструмент перевірки, а тому апіорі несе в собі загрозу незалежності суддів, про що неодноразово вказували Конституційний Суд України, Венеційська комісія та Пленум Верховного Суду.

Пленум Верховного Суду вкотре вимушений наголошувати, що Венеційська комісія та Генеральний директорат з прав людини та верховенства права (DGI) Ради Європи у спільному висновку щодо подальших дій до спільного висновку щодо проекту змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів щодо діяльності Верховного Суду та органів судової влади (ухвалено Венеційською комісією на її 136-й пленарній сесії, Венеція, 6-7 жовтня 2023 року) **критично висловилися щодо запровадження нових інструментів перевірки й підзвітності суддів** та одночасно акцентували на необхідності комплексного й послідовного підходу з належним урахуванням міркувань стабільності судової системи.

У цьому висновку також наголошується на важливості дотримання послідовності змін під час судових реформ і наданні пріоритету ефективному застосуванню наявних звичайних інструментів підзвітності суддів. На думку цих міжнародних інституцій, залишається незрозумілим, **чому сукупність наявних механізмів, спрямованих на захист доброчесності в судовій системі, не є адекватною та достатньою та чому важливо запроваджувати екстраординарні нові механізми** (пункт 72 висновку).

Немає будь-якого обґрунтування із цього приводу й щодо законопроекту № 13165, хоча по суті змінюється ординарний механізм перевірки, однак разом із тим передбачається його екстраординарне застосування до суддів лише двох судів в Україні.

А тому цими самими недоліками характеризується законопроект № 13165.

Окремо акцентуємо на позиції Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини і верховенства права щодо оцінювання / перевірок суддів, згідно з якою впровадження радикальних заходів щодо перевірки суддів не

завжди виправдовує досягнення задекларованих цілей, проте **може поставити під загрозу суддівську незалежність** і зашкодити належному функціонуванню правової системи.

Венеційська комісія та Генеральний директорат з прав людини і верховенства права наголошують, що окремі перевірки суддів (подібні до запропонованих законопроектом) створюють небезпеку образливого застосування втручальних заходів, що суперечить фундаментальним принципам прав людини та верховенства права.

Навіть якщо недоліки таких процесів, що стосуються суддівських перевірок, будуть у майбутньому виправлені конституційним судом чи ЄСПЛ, вони зашкодять довірі суспільства до реформ та ще більше **дестабілізують судову владу** (спільний висновок Венеційської комісії й Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту закону про зовнішнє оцінювання суддів і прокурорів, прийнятий Венеційською комісією на 134-му пленарному засіданні (Венеція, 10-11 березня 2023 року)).

Отже, ураховуючи те, що законопроект № 13165 передбачає ad hoc перевірку всіх суддів вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду та появу нового інструменту перевірки суддів, який буде автоматично застосовуватись незалежно від того, чи існують підстави для будь-яких перевірок, він суперечить наведеним вище стандартам Ради Європи стосовно суддівської незалежності, а отже суперечить положенням статті 126 Конституції України, у яких утілено принцип незалежності суддів.

Крім того, залучення до проведення відповідної перевірки Громадської ради доброчесності (чи інших громадських рад) не передбачено положеннями Конституції України.

Щодо строків та обсягу проведення перевірки.

Попри те, що сам факт запровадження ad hoc перевірки вже є достатнім для констатації недопустимості подальшого руху цієї ініціативи, вважаємо за доцільне звернути увагу на інші недоліки аналізованого пункту законопроекту № 13165.

Пунктом 43³ розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону в редакції законопроекту № 13165 **не визначено чітких часових меж проведення перевірок** декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів і періодів (років), за які ці перевірки мають бути проведені, що дає підстави для висновку, що аналізовані положення не узгоджуються з принципом правової визначеності та допускають можливість існування довготривалого тиску на відповідні суди.

Зокрема, у пункті 43³ розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону в редакції законопроекту № 13165 зазначено, що перевірка здійснюється **протягом 24 місяців** із дня набрання чинності законом, проте не конкретизовано, який саме період на посаді судді буде охоплено, а також коли ця перевірка має розпочатися.

Крім того, що цей підхід є грубим порушенням правил нормотворчої техніки, він ще й передбачає, що одні судді можуть бути перевірені в межах одного календарного року за один період декларування, а інші – в межах іншого календарного року за інший.

Це питання також було предметом аналізу Венеційської комісії й Генерального директорату з прав людини та Верховенства права (DGI) Ради Європи в згаданому вище Спільному висновку щодо проекту змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів щодо діяльності Верховного Суду та органів судової влади (Венеція, 6-7 жовтня 2023 року), які, оцінюючи положення проекту закону щодо моніторингу роботи суду, констатують:

«Відсутність часових обмежень моніторингу суду в положеннях змін до закону визначається як ризик довготривалого тиску на судову установу (пункт 53 висновку). Також Венеційська комісія нагадує, що згідно з її контрольним списком верховенства права закон має бути, зокрема, чітким і передбачуваним (або, за визначенням Європейського суду з прав людини, "передбачуваним щодо своїх наслідків")» (пункт 47 висновку).

Зазначена критика є справедливою в контексті законопроекту № 13165, оскільки 24 місяці – це термін вразливості для суддів, який зумовлений абсолютним нерозумінням того, у який період відбудеться перевірка та коли вона завершиться.

Також Пленум Верховного Суду критично оцінює положення частини першої статті 62 Закону в редакції законопроектів, якою передбачено, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить перевірку декларації доброчесності та родинних зв'язків судді на підставі інформації, отриманої від будь-якої особи, або в разі самостійного встановлення цією Комісією інформації, що може свідчити, зокрема, про недостовірність (у тому числі неповноту) тверджень або відомостей, указаних у декларації доброчесності та родинних зв'язків судді.

Так, зі змісту цих положень видно, що перевірку підлягатиме повністю вся декларація (тобто щодо фактично всього обсягу тверджень, а не лише в обсязі безпосередньо тих питань (тверджень), щодо яких отримано інформацію про можливу недостовірність). Указане в умовах пропозиції об'єднання двох декларацій створює передумови для нічим не обґрунтованого розширення предмету перевірки.

Щодо кола осіб, повнота та правильність відомостей стосовно яких може слугувати підставою до відповідальності судді.

Законопроекти містять формулу, за якої його виконання є неможливим або прирівняним до такого. Унаслідок широкомасштабної збройної агресії РФ почастишали випадки переїзду та відрядження суддів, що відповідно змінює умови проживання останніх. Декларувати відомості про правнучку чи прадіда, двоюрідних сестер чи братів сторонньої людини, з якою проживає суддя, не виглядає об'єктивно виправданим та реалістичним.

Щодо строків та порядку проведення перевірок декларації доброчесності та родинних зв'язків судді.

Сукупний строк у шість місяців для перевірки декларації є надмірним і невиправданим (частина шоста статті 62 Закону в редакції законопроекту № 13165-2, частина друга статті 62 Закону в редакціях законопроектів № 13165 і № 13165-1). Немає жодної об'єктивної потреби об'єднувати декларації, щоб штучно створити підстави до збільшення строку відповідної перевірки, збільшуючи тиск на судову владу, особливо враховуючи той факт, що Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, зокрема, розглядає справи за участі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України як сторони провадження. До прикладу, повна перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави, здійснювана Національним агентством з питань запобігання корупції з виконанням усього переліку визначених законом повноважень, не може тривати більше як 180 днів.

Важливо зазначити, що закон не визначає повноважень органу в цій процедурі та інструментів здійснення означених перевірок, залишаючи надто широкі межі для проявів дискреції владного органу, що може мати наслідком свавілля.

Законопроект № 13165 також містить техніко-юридичні недоліки. Зокрема, текст законопроекту № 13165 і текст порівняльної таблиці (зміст відповідного положення проєкту акта) до нього містять розбіжності, чого не має бути, зокрема частина перша статті 62 Закону в редакції законопроекту № 13165 та в порівняльній таблиці до нього різного змісту.

З огляду на викладене Пленум Верховного Суду пропонує законопроект № 13165 відхилити; натомість законопроекти № 13165-1 і № 13165-2 доопрацювати з урахуванням наведених вище висновків.