



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.

Аналіз надається в межах проєкту Ради Європи «Підтримка судової влади України у забезпеченні кращого доступу до правосуддя»

Зміст

I. Загальні зауваження	3
II. Правова база України (статус-кво).....	4
III. Міжнародні та європейські стандарти.....	11
IV. Практика Європейського суду з прав людини	13
V. Конституційний Суд України.....	14
VI. Фактична ситуація.....	14
VII. Оцінка законодавчої бази	15
VIII. Запитання, що піднімаються.....	19
IX. Висновки та рекомендації.....	23

I. Загальні зауваження

1. У межах проєкту Ради Європи «Підтримка судової влади України у забезпеченні кращого доступу до правосуддя» міжнародним консультантам Ніні Бететто (Nina Betetto)¹ і Герхарду Райснеру (Gerhard Reissner)² (тут і надалі — «консультанти») було запропоновано надати аналіз національного законодавства, що стосується питань добору і призначення суддів (крім відповідних процедур щодо суддів Верховного Суду) та дисциплінарного провадження щодо суддів з метою оптимізації та спрощення відповідних процедур відповідно до стандартів і кращої практики в низці держав-членів Ради Європи. У такий спосіб, обмежений за сферою застосування аналіз не становить повного та всеосяжного огляду всієї правової та інституційної бази, встановленої відповідним законодавством. Основна мета цього аналізу полягає в тому, щоб посприяти наданню рекомендацій для підтримки органів влади під час потенційного реформування інституційного аспекту, основних критеріїв і процедур, що стосуються добору та призначення суддів першої та другої інстанції. У цьому документі надається аналіз законодавства з питань дисциплінарного провадження щодо суддів. Аналіз національного законодавства, що стосується питань добору і призначення суддів (крім відповідних процедур щодо суддів Верховного Суду) викладено в окремому документі.

2. Консультанти мали можливість обмінятися інформацією із зацікавленими особами (представниками судової влади та інших державних органів) з України під час онлайн-зустрічі, де учасники поставили декілька запитань. Частина VIII стосується цих питань і узагальнює висновки консультантів щодо них.

3. Згідно з розумінням демократії після епохи Просвітництва та Французької революції, демократію повинні супроводжувати верховенство права і захист прав людини. Відповідно, Рада Європи,¹ як і Європейський Союз,² базуються на цьому трикутнику фундаментальних принципів. Водночас певні відступи від них, спричинені популізмом, продемонстрували, що підрив одного з цих принципів ставить під загрозу два інших.

4. Наслідком цього тісного зв'язку стала концепція балансу повноважень держави, яка розглядається не лише як поділ влади, але й як розподіл завдань в інтересах спільного завдання служити суспільству, коли кожен діє у межах своєї компетенції. Це також поєднується з підзвітністю кожної гілки державної влади перед іншими державними органами від імені суспільства.

5. Консультативна рада європейських суддів (КРЄС) у своєму Висновку № 18³ докладно описує ці відносини. КРЄС робить висновок, що існує три різні типи підзвітності судової влади перед сторонами справи та суспільством загалом⁴. По-перше, це судова підзвітність за системою засобів. По-друге, це роз'яснювальна підзвітність («звітність шляхом обґрунтування»), згідно з якою пояснюються та обґрунтовуються всі дії, заходи та діяльність судової влади загалом і кожен крок окремих суддів під час виконання ними своїх посадових обов'язків. І, нарешті, є каральна підзвітність, яка має місце, якщо присутнє неналежне здійснення правосуддя. Одним із її елементів є дисциплінарна відповідальність суддів. Ефективний дисциплінарний режим не тільки забезпечує притягнення судді до відповідальності, але й готовність і здатність судової системи долати невдачі та проблеми.

¹ Статут Ради Європи, Преамбула

² Договір про Європейський Союз, Преамбула та Стаття 2

³ Висновок № 18 (2015) КРЄС «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії»

⁴ Висновок № 18 (2015) КРЄС, пункти 24–34

II. Правова база України (статус-кво)

А) Конституція України:

6.«Суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права».⁵
«Незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України».⁶

7.«Суддя обіймає посаду безстроково».⁷ Але все ж певні обставини можуть призвести до дострокового припинення повноважень: «Підставами для звільнення судді є: ...3) вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді».⁸

8.«Ухвалення рішення про звільнення судді з посади»⁹ належить до компетенції Вищої ради правосуддя (ВРП). Також до компетенції ВРП належить «розгляд скарг на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді».¹⁰

9.«Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох — обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох — призначає Президент України, двох — обирає Верховна Рада України, двох — обирає з'їзд адвокатів України, двох — обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох — обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ».¹¹ «Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою».¹²

10.«Строк повноважень обраних (призначених) членів Вищої ради правосуддя становить чотири роки. Одна й та ж особа не може обіймати посаду члена Вищої ради правосуддя два строки поспіль. Член Вищої ради правосуддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади (крім посади Голови Верховного Суду), виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої. Член Вищої ради правосуддя має належати до правничої професії та відповідати критерію політичної нейтральності».¹³

11.Конституція відкриває можливість створення за законом інших органів, які мають юрисдикцію в системі правосуддя, крім ВРП: «Відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів».¹⁴

В) Закон «Про судоустрій і статус суддів» та Закон «Про Вищу раду правосуддя»

12.Дисциплінарну відповідальність суддів регулює Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (далі - ЗССС) у розділі VI «Дисциплінарна відповідальність судді». Процесуальні положення переважно містяться в Законі України «Про Вищу раду правосуддя» (далі - ЗВРП), але також меншою мірою в ЗССС.

⁵ Конституція, стаття 129, пункт 1

⁶ Конституція, стаття 126, пункт 1

⁷ Конституція, стаття 126, пункт 2

⁸ Конституція, стаття 126, пункт 3

⁹ Конституція, стаття 131, пункт 1, підпункт 4

¹⁰ Конституція, стаття 131, пункт 1, підпункт 3

¹¹ Конституція, стаття 131, пункт 2

¹² Конституція, стаття 131, пункт 4

¹³ Конституція, стаття 131, пункти 5–7

¹⁴ Конституція, стаття 131, пункт 10

а) Матеріальне законодавство щодо дисциплінарних справ:

13.У статті 106 ЗССС перелічено підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Стаття 109 ЗССС стосується стягнень, а стаття 110 передбачає можливість знаття дисциплінарних стягнень.

14.У частині першій статті 106 перелічено 19 дисциплінарних проступків; кілька з них мають підкатегорії. Перелік охоплює велику різноманітність видів проступків:

- деякі стосуються дій та рішень під час виконання судових завдань.¹⁵
- деякі стосуються поведінки, яку можна класифікувати як корупцію.¹⁶
- декілька вказаних проступків стосуються обов'язку декларувати майно, питань інтересів та декларування доброчесності, коли відповідні зобов'язання не було виконано, їх виконання було затримано або їх було виконано в неповному обсязі чи некоректно.¹⁷
- втручання або неповідомлення про втручання в діяльність судді.¹⁸
- непроходження навчання відповідно до направлення¹⁹ або
- «Поведінка, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя»²⁰

15.Тут можна провести порівняння із законодавством до 2017 року, відповідно до якого основним проступком вважалось «порушення присяги». Це був один із критичних моментів, що став передумовою рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України».²¹ Перелічені тут проступки набагато конкретніші. Тим не менш, визначення деяких із них можна було б удосконалити.

16.Щодо дисциплінарного проступку, то пункт 1 частини першої статті 106 ЗССС містить чітку вимогу про наявність умислу чи недбалості (що не обмежується грубою недбалістю!), тоді як у багатьох інших пунктах відсутній натяк на провину.

17.У той час як частина друга статті 106 ЗССС правильно визначає, що «скасування або зміна судового рішення не має наслідком дисциплінарну відповідальність», виявляється, що кілька проступків у цій статті стосуються змісту рішення.

18.Загалом існує певний простір для тлумачення у багатьох визначеннях проступків насамперед, звичайно, це стосується визначення «поведінка, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя».²²

19.Стаття 109 передбачає низку стягнень. Вони включають таке²³:

«1) попередження;

2) догана — з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця;

¹⁵ Стаття 106, частина 1, пункти 1, 2, 4, 5, 7 ЗССС

¹⁶ Стаття 106, частини 11, 12, 15 ЗССС

¹⁷ Стаття 106, частина 1, пункти 9, 10, 13, 15, 16, 17, 18, 19 ЗССС

¹⁸ Стаття 106, частина 1, пункти 8, 6 ЗССС

¹⁹ Стаття 106, частина 1, пункт 14 ЗССС

²⁰ Стаття 106, частина 1, пункт 3 ЗССС

²¹ Справа «Олександр Волков проти України» № 21722/11, ріш. від 9.01.2013 р., ост. ріш. 27.05.2013 р.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871>

²² Стаття 106, частина 1, пункт 3 ЗССС

²³ Стаття 109, частина 1 ЗССС

3) сувора догана — з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців;

4) подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя — з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді;

5) подання про переведення судді до суду нижчого рівня;

6) подання про звільнення судді з посади».

20. Як правило, конкретне стягнення у конкретній дисциплінарній справі слід обирати з урахуванням вказаного нижче: «Під час обрання виду дисциплінарного стягнення стосовно судді враховуються характер дисциплінарного проступку, його наслідки, особа судді, ступінь його вини, наявність інших дисциплінарних стягнень, інші обставини, що впливають на можливість притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарне стягнення застосовується з урахуванням принципу пропорційності».²⁴

21. Частина, що йде відразу за цією статтею, виключають деякі стягнення за певні види проступків або залишають деякі стягнення за певними видами проступків.²⁵

22. Найцікавіше — які саме вимоги призводять до стягнення у формі подання про звільнення з посади. Таке стягнення накладається у разі «1) вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді; 2) порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна».²⁶

23. Хоча другий тип поведінки легко оцінити, перше визначення відкриває простір для інтерпретації. Частина дев'ята статті 109 містить сім прикладів поведінки, що підпадають під такий вид проступку і тому можуть призвести до звільнення.

24. Це такі приклади²⁷:

«1) суддя допустив поведінку, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, у тому числі в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду;

2) суддя вчинив дисциплінарний проступок, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження чи догани), або має два непогашених дисциплінарних стягнення;

3) встановлено факт недоброчесної поведінки судді, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї, законність джерел яких підтверджена; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим ним та членами його сім'ї майну і доходам; використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди;

4) суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;

5) суддя не виконав вимоги рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді, ухваленого на підставі пункту 4 частини першої цієї статті, або за результатами кваліфікаційного оцінювання, призначеного відповідно до пункту 4 частини першої цієї статті, суддя не підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному

²⁴ Стаття 109, частина 2 ЗССС

²⁵ Стаття 109, частини 3, 4 та 8 ЗССС

²⁶ Стаття 109, частина 8 ЗССС

²⁷ Стаття 109, частина 9 ЗССС

суді;

6) суддя умисно не подав декларацію доброчесності чи декларацію родинних зв'язків у встановлені строки або умисно задекларував недостовірні (в тому числі неповні) твердження у декларації доброчесності; та

7) суддя допустив інше грубе порушення закону, що підриває суспільну довіру до суду».

25. Аналізуючи це положення, слід зробити висновок, що багато дисциплінарних проступків, перелічених у статті 106 ЗССС, можуть призвести до звільнення, хоча вони мають зовсім інший характер. Формулювання частини восьмої статті 109 ЗССС (стягнення у виді подання про звільнення з посади «застосовується») піднімає питання про зв'язок цього нормативного припису з принципом пропорційності, як передбачено у частині другій статті 109 ЗССС.

26. Допоки дисциплінарне стягнення не знято, суддя не може брати участі в конкурсі на зайняття вакантної посади в іншому суді.²⁸

27. Дисциплінарне стягнення не може накладатися через три роки з дня вчинення правопорушення.²⁹ Якщо рішенням Європейського суду з прав людини встановлено факти, які можуть бути підставою для дисциплінарного стягнення, трирічний строк починається з дня набуття таким рішенням Європейського суду з прав людини статусу остаточного.³⁰

²⁸ Стаття 109, частина 7 ЗССС

²⁹ Стаття 109, частина 11 ЗССС

³⁰ Стаття 109, частина 12 ЗССС

28.Рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності підлягає оприлюдненню на веб-сайті відповідного суду та веб-сайті ВРП.³¹

29.Залежно від виду стягнення, суддя буде вважатися таким, що не має дисциплінарного стягнення, після завершення відповідного періоду, протягом якого суддя не вчинив нового правопорушення.³²

b) Процесуальне законодавство щодо дисциплінарних справ:

30.Як і кримінальне провадження, дисциплінарне провадження має дві стадії: стадію розслідування, яка веде або до ініціювання або відмови у ініціюванні дисциплінарної справи (обвинувачення) та стадію судового розгляду, яка завершується встановленням дисциплінарного проступку або винесенням виправдувального рішення. Після цього може бути розпочато апеляційне провадження.

31.Відповідно до закону застосування дисциплінарних процедур щодо суддів є повноваженням Дисциплінарних палат ВРП.³³ Дисциплінарні розслідування (перевірку дисциплінарних скарг) та підготовку справи здійснює Служба дисциплінарних інспекторів ВРП³⁴. Скарга на рішення Дисциплінарної палати як засіб захисту подається до вищої ради правосуддя; рішення щодо скарг приймається на пленарному засіданні.³⁵ За певних, дуже обмежених обставин рішення ВРП можна оскаржити до суду, і це може призвести до повторного розгляду справи ВРП.³⁶

32.«Кількість Дисциплінарних палат та кількісний склад кожної палати визначаються рішенням Вищої ради правосуддя».³⁷ «До складу кожної Дисциплінарної палати входить щонайменше чотири члени Вищої ради правосуддя. При формуванні Дисциплінарних палат Вища рада правосуддя має забезпечити, щоб щонайменше половина, а якщо це неможливо — принаймні значна частина членів кожної Дисциплінарної палати були суддями або суддями у відставці».³⁸

33.«Служба дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя формується з числа осіб, які мають вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років, з яких не менше восьми років сукупного стажу роботи на посадах судді, прокурора, адвоката. Дисциплінарні інспектори Вищої ради правосуддя призначаються на посади за результатами конкурсу у порядку, встановленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, визначених цим Законом».³⁹ Окрім того, особи, яких після проходження конкурсу має бути призначено дисциплінарними інспекторами, повинні пройти спеціальне антикорупційне тестування та перевірку на добросовісність і дотримання етичних стандартів, встановлених для судді.

34.«Право на звернення із скаргою щодо дисциплінарного проступку судді, з повідомленням про вчинення дисциплінарного проступку суддею (дисциплінарною скаргою) має будь-яка особа. Громадяни здійснюють зазначене право особисто або через адвоката, юридичні особи — через адвоката, органи державної влади та органи місцевого самоврядування — через своїх керівників або представників».⁴⁰

³¹ Стаття 109, частина 13 ЗССС

³² Стаття 110 ЗССС

³³ Стаття 108 ЗССС

³⁴ Стаття 28, частина 4, і стаття 43 ЗВРП

³⁵ Стаття 51 ЗВРП

³⁶ Стаття 52 ЗВРП

³⁷ Стаття 26, частина 3 ЗВРП

³⁸ Стаття 26, частина 4 ЗВРП

³⁹ Стаття 28, частина 1 ЗВРП

⁴⁰ Стаття 107, частина 1 ЗССС

35. Але є деякі обмежувальні захисні гарантії: 1) «Не допускається зловживання правом звернення до органу, уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження, у тому числі ініціювання питання відповідальності судді без достатніх підстав, використання такого права, як засобу тиску на суддю у зв'язку зі здійсненням ним правосуддя»⁴¹ і 2) «Адвокат зобов'язаний перевірити факти, що можуть тягнути за собою дисциплінарну відповідальність судді, до подання відповідної дисциплінарної скарги»⁴² та «За подання адвокатом завідомо безпідставної дисциплінарної скарги такий адвокат може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності згідно із законом».⁴³ «Дисциплінарну справу щодо судді не може бути порушено за скаргою, що не містить відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку судді, а також за анонімними заявами та повідомленнями».⁴⁴

36. Перевірку скарги здійснюватиме дисциплінарний інспектор, якого буде призначено автоматизованою системою розподілу справ. Він/вона буде доповідачем у справі. Якщо під час перевірки буде виявлено недотримання певних формальних вимог, дисциплінарний інспектор має повернути скаргу без подальшого розгляду. В іншому разі дисциплінарний інспектор повинен підготувати матеріали та подати їх до Дисциплінарної палати з пропозицією про відкриття дисциплінарної справи або про відмову у відкритті дисциплінарної справи.⁴⁵

37. Дисциплінарна палата приймає рішення про відкриття провадження у справі без оцінки достовірності відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку судді та доказів такого проступку.⁴⁶ Рішення про відкриття дисциплінарної справи оскарженню не підлягає⁴⁷, рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи може бути направлено на затвердження до Вищої ради правосуддя у пленарному складі на вимогу дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя — доповідача або якщо є член Дисциплінарної палати, який не згодний з таким рішенням⁴⁸.

38. Після відкриття дисциплінарної справи дисциплінарний інспектор ВРП — доповідач здійснює підготовку справи до розгляду Дисциплінарною палатою, визначає свідків чи інших осіб, які підлягають виклику або запрошенню взяти участь у засіданні. За результатами підготовки справи дисциплінарний інспектор ВРП — доповідач готує висновок та не пізніше тридцяти днів з дня відкриття дисциплінарної справи передає його для розгляду Дисциплінарною палатою.⁴⁹

39. Розгляд дисциплінарної справи відбувається у відкритому засіданні Дисциплінарної палати, в якому беруть участь дисциплінарний інспектор ВРП — доповідач, відповідний суддя, скаргник, а також їх представники.⁵⁰ Дисциплінарна палата розглядає дисциплінарну справу у закритому засіданні: «якщо здійснення розгляду у відкритому засіданні може призвести до розголошення таємниці, що охороняється законом; для запобігання розголошенню відомостей про інтимні чи інші особисті сторони життя осіб, які беруть участь у розгляді дисциплінарної справи».⁵¹

⁴¹ Стаття 107, частина 4 ЗССС

⁴² Стаття 107, частина 1 ЗССС

⁴³ Стаття 107, частина 5 ЗССС

⁴⁴ Стаття 107, частина 6 ЗССС

⁴⁵ Стаття 43, частина 1 ЗВРП

⁴⁶ Стаття 44, частина 3 ЗВРП

⁴⁷ Стаття 46, частина 2 ЗВРП

⁴⁸ Стаття 46, частина 3 ЗВРП

⁴⁹ Стаття 48, частина 1 ЗВРП

⁵⁰ Стаття 49, частина 1 ЗВРП

⁵¹ Стаття 49, частина 2 ЗВРП

40. Дисциплінарна палата розглядає дисциплінарну справу протягом дев'яноста днів; цей строк може бути продовжено до 120 днів.⁵²

41. «У разі відсутності судді з поважних причин розгляд дисциплінарної справи Дисциплінарною палатою переноситься». Але «у разі повторної відсутності судді розгляд дисциплінарної справи здійснюється Дисциплінарною палатою без його участі, крім випадків, якщо суддя не був повідомлений або повідомлений з порушенням частини п'ятої статті 48 цього Закону».⁵³

42. Рішення у дисциплінарній справі ухвалюється простою більшістю голосів.⁵⁴

43. «Право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя має суддя, щодо якого ухвалено відповідне рішення»; скажник має право оскаржити рішення за наявності дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження.⁵⁵ ВРП має розглянути скаргу протягом тридцяти днів.⁵⁶ У розгляді скарги не беруть участі члени ВРП, які входили до відповідної Дисциплінарної палати.⁵⁷

44. Якщо Дисциплінарна палата ухвалює рішення про застосування дисциплінарного стягнення до судді у формі подання про звільнення з посади, суддя автоматично відстороняється від здійснення правосуддя за законодавством з дня ухвалення такого рішення до прийняття ВРП рішення про його звільнення з посади або скасування рішення Дисциплінарної палати.⁵⁸

45. Рішення ВРП можна оскаржити до суду, але лише з дуже обмежувальних підстав, якими є такі: «1) склад Вищої ради правосуддя, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати; 2) рішення не підписано будь-ким із складу членів Вищої ради правосуддя, які брали участь у його ухваленні; 3) суддя не був належним чином повідомлений про засідання Вищої ради правосуддя — якщо було ухвалено будь-яке з рішень, визначених пунктами 2–5 частини десятої статті 51 цього Закону; 4) рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких Вища рада правосуддя дійшла відповідних висновків».⁵⁹ Право на оскарження до суду має суддя, щодо якого було ухвалено відповідне рішення, та скажник, якщо рішення Вищої ради правосуддя ухвалене за його скаргою.⁶⁰ У разі скасування судом рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати, ВРП розглядає відповідну дисциплінарну справу повторно у пленарному складі.⁶¹

46. Якщо результатом рішення у дисциплінарному провадженні стає стягнення у формі подання про звільнення судді з посади, ВРП розглядає це подання на засіданні ВРП, про що має повідомити відповідного суддю. «Неявка судді на засідання незалежно від причин не перешкоджає розгляду питання за його відсутності».⁶²

47. Рішення ВРП про звільнення судді з посади у зв'язку із вчиненням тяжкого дисциплінарного проступку може бути оскаржене та скасоване лише з таких підстав: «1) склад Вищої ради правосуддя, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати; 2) рішення не підписано будь-ким із складу членів Вищої ради

⁵² Стаття 49, частина 13 ЗВРП

⁵³ Стаття 47, частина 4 ЗВРП

⁵⁴ Стаття 50, частина 4 ЗВРП

⁵⁵ Стаття 51, частина 1 ЗВРП

⁵⁶ Стаття 51, частина 7 ЗВРП

⁵⁷ Стаття 51, частина 8 ЗВРП

⁵⁸ Стаття 51, частина 5 ЗВРП

⁵⁹ Стаття 52, частина 1 ЗВРП

⁶⁰ Стаття 52, частина 2 ЗВРП

⁶¹ Стаття 52, частина 3 ЗВРП

⁶² Стаття 56, частина 3 ЗВРП

правосуддя, які брали участь у його ухваленні; 3) суддя не був належним чином повідомлений про засідання Вищої ради правосуддя... 4) рішення не містить посилань на визначені законом підстави звільнення судді та мотиви, з яких Вища рада правосуддя дійшла відповідних висновків».⁶³

III. Міжнародні та європейські стандарти

48.В Основних принципах незалежності судових органів Організації Об'єднаних Націй⁶⁴ один розділ присвячено дисциплінарним покаранням, усуненням від посади та звільненням судді. Стаття 17 визнає «право суддів на справедливий розгляд». Згідно зі статтею 19, «усі процедури покарання (...) повинні визначатися відповідно до встановлених стандартів суддівської поведінки». Стаття 20 встановлює принцип, згідно з яким «рішення про дисциплінарне покарання, усунення від посади чи звільнення повинні бути предметом незалежної перевірки».

49.У статті 5.1 Європейської хартії про статус суддів зазначено, що «У випадку невиконання суддею одного із своїх обов'язків, чітко визначених законом, він може підлягати санкції лише на підставі рішення за пропозицією, рекомендацією або згодою комітету або органу, принаймні половина складу якого — обрані судді. Справа такого судді повинна бути повністю розглянута цим органом, заслухано сторони, а суддя, справа якого розглядається, повинен мати право на представництво. Шкала застосовуваних санкцій має бути визначена суддівським законом, а застосування цих санкцій має підпорядковуватись принципу пропорційності. Рішення виконавчого органу, комітету або органу, що визначає санкцію, як це передбачається законом, може підлягати оскарженню у вищій судовій інстанції». У статті 5.3. додано таке: «Кожна особа повинна мати можливість оскаржити неправильно винесене рішення у конкретній справі до незалежного органу без необхідності дотримання окремих формальностей. Там, де в результаті повного та ретельного розгляду цей орган виявить безперечне порушення з боку судді, як це зазначається у пункті 5.1, цей орган має повноваження передати справу на розгляд дисциплінарної інстанції або принаймні рекомендувати здійснити таку передачу органу, що має відповідну компетенцію згідно із судовим законом».

50.Комітет міністрів розглядає питання дисциплінарного провадження щодо суддів у Рекомендації (2010) 12, вказуючи, що «дисциплінарне провадження може бути ініційоване, якщо суддя не виконав свої обов'язки ефективно та належним чином. Такі провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання. Дисциплінарні санкції мають бути пропорційними».⁶⁵

51.Венеційська комісія у своєму Висновку щодо Албанії резюмує⁶⁶: «Дисциплінарне провадження щодо суддів на основі верховенства права має відповідати певним основним принципам, зокрема таким: відповідальність має наставати за порушення обов'язку, чітко визначеного законодавством; має бути справедливий судовий розгляд із повним заслуховуванням сторін і представництвом судді; у законі має бути визначено шкалу стягнень; накладення стягнення має підпорядковуватися принципу пропорційності; має бути право на оскарження до вищого судового органу».

⁶³ Стаття 57, частина 2 ЗВРП

⁶⁴ Основні принципи незалежності судових органів ООН, прийняті 7-м Конгресом ООН щодо запобігання злочинності та схвалені Генеральною Асамблеєю 29.11.1958 р.

⁶⁵ Рекомендація (2010) 12, частина 69.

⁶⁶ Остаточний висновок Венеційської комісії щодо переглянутого проекту конституційних поправок щодо судової системи Албанії, частина 34

52.«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».⁶⁷

53.КРЄС детально розглянула питання дисциплінарної відповідальності у своєму Висновку № 3⁶⁸

54.Основними висновками цього розділу Висновку є⁶⁹:

- i) «у кожній країні закон або базові правові положення, які застосовуються до суддів, повинні визначати в якнайточнішому формулюванні ті порушення, які можуть призвести до застосування дисциплінарних санкцій, а також відповідні дисциплінарні процедури;
- ii) стосовно ініціювання дисциплінарного провадження країни повинні передбачити створення спеціального органу або призначити осіб, які відповідатимуть за отримання скарг, отримання пояснень відповідного судді та прийняття з урахуванням цього рішення про те, чи наявні достатні підстави для ініціювання такого провадження проти судді;
- iii) дисциплінарна справа повинна розглядатися незалежним органом або трибуналом, що здійснює провадження, повністю гарантуючи право на захист;
- iv) якщо такий орган сам не є судом, то його члени повинні призначатися незалежним органом (із суттєвим представництвом суддів, обраних демократичним шляхом іншими суддями), про який ідеться в пункті 46 Висновку КРЄС № 1 (2001);
- v) організація дисциплінарного розгляду в кожній країні повинна бути такою, що дозволяє подання апеляції на рішення первинного дисциплінарного органу (відомства або суду) до суду;
- vi) санкції, які може застосовувати такий орган у випадку доведеного порушення належної поведінки, повинні визначатися якомога точніше в законі про статус суддів та застосовуватися за принципом пропорційності».

⁶⁷ Рекомендація (2010) 12, частина 66

⁶⁸ Висновок КРЄС № 3 (2002), пункти 58–74

⁶⁹ Висновок КРЄС № 3 (2002), пункт 77

IV. Практика Європейського суду з прав людини

55. Суд регулярно застосовує вимоги справедливого судового розгляду, що впливають зі статті 6 Конвенції, до дисциплінарних проваджень.

56. Суд вважає такими, що підпадають під дію пункту 1 статті 6 провадження, які відповідно до національного законодавства належать до «публічного права» і результат яких є вирішальним для приватних прав і обов'язків.⁷⁰ Для Суду спори щодо державних службовців у принципі підпадають під дію пункту 1 статті 6. У справі «Пеллегрін проти Франції» (Pellegrin v. France) [ВП], §§ 64–71, Суд запровадив «функціональний» критерій. У своєму рішенні у справі «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» (Wilho Eskelinen and Others v. Finland) [ВП], §§ 50–62, Суд вирішив прийняти новий підхід. Його принцип полягає в тому, що існуватиме презумпція застосування статті 6, і держава-відповідач повинна буде продемонструвати, по-перше, що державний службовець-заявник не має права на доступ до суду згідно з національним законодавством, і, по-друге, що виключення прав за статтею 6 для державного службовця є виправданим. Отже, якщо заявник мав доступ до суду відповідно до національного законодавства, стаття 6 застосовується.

57. В Україні судді мають доступ до суду в дисциплінарних справах. Тому дисциплінарне провадження щодо суддів в Україні має відповідати критеріям справедливого судового розгляду за статтею 6 Конвенції.

58. У світлі цих критеріїв, викладених в рішенні у справі Вільхо Ескелінена, Суд визнав пункт 1 статті 6 застосовним до проваджень щодо несправедливого звільнення кількох державних службовців;⁷¹ до проваджень щодо права отримати певну посаду;⁷² притягнення судді до дисциплінарної відповідальності;⁷³ або оскарження прокурором указу президента про його переведення⁷⁴.

59. Дотримуючись цих принципів застосовності, Суд встановив кілька порушень вимог справедливого судового розгляду також і в дисциплінарному провадженні (відсутність незалежного та неупередженого суду, відсутність доступу до інформації, права бути вислуханим тощо).

60. Кілька рішень встановлюють порушення права на ефективний засіб юридичного захисту (стаття 13 ЄКПЛ). Стаття 13 ЄКПЛ гарантує надання ефективного засобу юридичного захисту в компетентному національному органі кожному, чий права та свободи, викладені в ЄКПЛ, було порушено.

61. Згідно із застосуванням статті 13, захист, що надається за цією статтею, не заходить настільки далеко, щоб вимагати будь-якої конкретної форми правового захисту, з огляду на цю свободу розсуду, надану Державам-учасницям.⁷⁵ Несудовий орган, відповідно до національного законодавства, може бути класифіковано як «суд» у матеріально-правовому розумінні цього терміну, якщо він цілком очевидно виконує судові функції⁷⁶.

62. У справі «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine) рішенням від 09.01.2013 р.⁷⁷ не лише встановлено кілька порушень вимог справедливого судового

⁷⁰ Див., зокрема, «Рінгайзен проти Австрії» (Ringeisen v. Austria), § 94; «Кеніг проти Німеччини» (König v. Germany), §§ 94–95, «Спорронг і Лоннрот проти Швеції» (Sporrong and Lonnroth v. Sweden), § 79; «Бентем проти Нідерландів» (Bentem v. the Netherlands), § 36; «Шоде проти Франції» (Chaudet v. France), § 30.

⁷¹ Співробітник посольства («Цудак проти Литви» (Cudak v. Lithuania) [ВП], §§ 44–47); головний бухгалтер («Сабех Ель-Лейл проти Франції» (Sabeh El Leil v. France) [ВП], § 39), старший офіцер поліції («Шикич проти Хорватії» (Šikić v. Croatia), §§ 18–20) або офіцер збройних сил у військових судах («Васильченко проти Росії» (Vasilchenko v. Russia), §§ 34–36)

⁷² Помічник члена парламенту («Савіно та інші проти Італії» (Savino and Others v. Italy))

⁷³ «Олуїч проти Хорватії» (Olujic vs. Croatia); «Волков проти України» (Volkov vs. Ukraine)

⁷⁴ «Заллі проти Албанії» (Zalli v. Albania)

⁷⁵ «Будаєва та інші проти Росії» (Budayeva and Others v. Russia), 2008 р., § 190

⁷⁶ «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine), §§ 88–91

⁷⁷ «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine), заява № 21722/11 від 09.01.2013 р.

розгляду, а й підкреслено відсутність низки дисциплінарних стягнень для забезпечення принципу пропорційності (пункти 182, 183) і виявлено проблему в широкому визначенні дисциплінарного проступку, як-от «порушення присяги», без детальних правил тлумачення через підзаконні акти чи практику, що суперечить принципу юридичної визначеності та передбачуваності, що також має місце, якщо немає обмежень у часі для порушення провадження на підставі поведінки, яка могла б становити дисциплінарний проступок. Подібні міркування також було висловлено в рішенні ЄСПЛ у справі «Денісов проти України» (Denisov v. Ukraine)⁷⁸ щодо звільнення заявника з посади голови суду.

V. Конституційний Суд України

63. Конституційний Суд України мав справу із Законом 193-ІХ від 16.10.2019 р., який, зокрема, вніс зміни до деяких положень ЗССС та ЗВРП стосовно дисциплінарної процедури. Конституційний суд визнав неконституційними та такими, що втратили чинність, кілька поправок, які скорочували строк виконання певних процесуальних дій, як-от період надання матеріалів суду, проміжок часу між викликом судді та слуханням і необхідний час до слухання, який відповідний суддя повинен мати для підготовки до розгляду справи.

64. КСУ стверджував, що «питання дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності мають узгоджуватися з конституційним принципом незалежності суддів. Крім того, дисциплінарна справа щодо судді має розглядатися з дотриманням розумних строків та застосуванням процедур, які повною мірою гарантують йому захист. Дисциплінарне провадження не повинне передбачати жодних оцінок судових рішень, оскільки такі рішення підлягають апеляційному перегляду, а також повинні існувати фільтри для розгляду безпідставних по суті скарг. Аналіз оспорюваних положень... дає підстави для висновку, що вони не забезпечують розумної, домірної (пропорційної) та передбачуваної процедури дисциплінарного провадження щодо судді, справедливого та прозорого притягнення судді до дисциплінарної відповідальності».⁷⁹

VI. Фактична ситуація

65. Серйозні проблеми виникають із застосуванням реформи дисциплінарних процедур на практиці.

66. Під час консультацій з українськими зацікавленими сторонами консультантів було поінформовано про те, що понад 6000 скарг очікують на розгляд, а кількість нерозглянутих скарг зростає з кожним днем через фактичну зупинку проваджень.

67. ВРП є центральним органом у дисциплінарних питаннях. Вона має виключну компетенцію щодо звільнення судді, вона має юрисдикцію приймати рішення щодо апеляцій на рішення дисциплінарних палат, вона повинна затверджувати Положення про службу дисциплінарних інспекторів та призначити керівника служби дисциплінарних інспекторів, до компетенції якого входить узгодження призначення та звільнення дисциплінарних інспекторів, накладення на них заходів дисциплінарної відповідальності та їх просування по службі. ВРП є повноважною, якщо обрано (призначено) не менше п'ятнадцяти її членів, більшість із яких становлять судді. Ця вимога не виконується вже кілька місяців, тому серед інших важливих завдань, що знаходяться в компетенції ВРП, заблоковано також і дисциплінарні провадження.

68. Українські співрозмовники під час обміну інформацією в режимі онлайн повідомили, що багато скарг знаходяться на розгляді більше року і що всі провадження наразі зупинено. Велика кількість скарг (за оцінками, понад 50%) є скаргами сторін проваджень, які не задоволені результатом, і стосуються суті справи. Деякі з них — спроби вплинути на провадження. Незважаючи на велику кількість скарг, лише декілька справ (45 у 2018 році) дійшли до Великої Палати Верховного Суду, яка має юрисдикцію діяти як механізм захисту від рішень ВРП. Більшість відповідних оскаржень виявилися успішними.

⁷⁸ «Денісов проти України» (Denisov v. Ukraine), заява № 76639/11 від 25.09.2018 р.

⁷⁹ Конституційний Суд України, Рішення № 4-р/2020 від 11.03.2020 р., стор. 14–15

69. Під час онлайн-зустрічі деякі учасники висловили жаль з приводу розбіжностей у судовій практиці ВРП та Великої Палати Верховного Суду. Деякі з них також стверджували, що на обох рівнях еквівалентні факти не завжди розглядаються однаково.

VII. Оцінка законодавчої бази

70. Рішення у справі «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine) стало потужним поштовхом для правової реформи дисциплінарного провадження та можливості звільнити суддю як на конституційному рівні, так і на рівні звичайного права. Було вилучено загальний термін «порушення присяги», а Конституція тепер дозволяє звільнити суддю в разі «істотного дисциплінарного проступку».⁸⁰ Ці та всі інші проступки тепер визначено в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» значно конкретніше. Було введено обмеження у часі та розширено коло можливих стягнень. Також було запроваджено додаткові процедурні гарантії.

71. Ще у 2019 році в межах загальної оцінки судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року консультанти Ради Європи Лорена Бахмайер-Вінтер (Lorena Bachmaier-Winter), Нільс Енгштатт (Nils Engstadt), Діана Ковачева (Diana Kovacheva) та Герхард Рейснер (Gerhard Reissner) оцінили нову на той час систему дисциплінарного провадження⁸¹. Вони дійшли висновку:

72. «23. Новий регламент узгодив дисциплінарне провадження із стандартами РЄ, визначивши та вказавши дії, які можуть зумовити дисциплінарну відповідальність, та ввівши різні санкції, які повинні застосовуватись залежно від тяжкості правопорушення і за принципом пропорційності. Провадження також враховують принцип неупередженості та процесуальні гарантії, як цього вимагає рішення у справі ЄСПЛ „Олександр Волков проти України“. Проте, могли бути внесені додаткові коригування щодо складу палат з тим, щоб гарантувати, що дисциплінарні палати й пленарні засідання ВРП — новий та бажаний елемент — складаються із суддів, які обираються їхніми колегами.

24. Що стосується мети поліпшити дисциплінарну базу (включаючи пропорційну систему дисциплінарних санкцій, перегляд терміну давності, поліпшення дисциплінарного провадження тощо), вона в цілому досягнута. Нещодавно прийнята правова база відповідає стандартам РЄ щодо визначення підстав для дисциплінарної відповідальності, пропорційності санкцій і справедливості проваджень. Однак деякі аспекти необхідно скоригувати на практиці, щоб гармонізувати певні положення зі стандартами РЄ, зокрема велику кількість дисциплінарних скарг; кримінальну відповідальність за несправедливі рішення; і тісно пов'язану з останнім дисциплінарну відповідальність, залежну від винесення рішень ЄСПЛ. Більше того, важливо уважно стежити за впровадженням нового дисциплінарного режиму».

73. Що стосується законодавчої бази, позитивна оцінка цього попереднього дослідження більш-менш відповідає і результатам експертизи, проведеної консультантами щодо цього аналізу. Систему буде ще більше вдосконалено, коли набудуть чинності нещодавно прийняті поправки стосовно дисциплінарних інспекторів. Відповідно до оцінки консультантів, законодавча база щодо дисциплінарних справ суддів після внесення змін у 2018, 2019 та 2021 роках загалом відповідає стандартам Ради Європи.

74. Основні досягнення:

- роз'яснення, що скасування або зміна судового рішення не має наслідком дисциплінарну відповідальність судді, який брав участь у його ухваленні, крім випадків, коли скасоване або змінене рішення ухвалено внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків;⁸²

⁸⁰ Стаття 131, частина 6, пункт 3 Конституції України

⁸¹ Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам і рекомендаціям Ради Європи. Квітень 2019 р., Консолідований документ, пункти 21–24

⁸² Стаття 106, частина 2 ЗССС

- вимога про притягнення до дисциплінарної відповідальності через правопорушення за умислом чи недбалістю;⁸³
- диференційована система стягнень (попередження; догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу протягом одного місяця; сувора догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу протягом трьох місяців; подання про тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя та обов'язкове направлення для проходження курсу підвищення кваліфікації, подання про переведення до суду нижчого рівня та подання про звільнення судді з посади) і правил, коли які стягнення застосовуються, залежно від провини судді та тяжкості проступку;⁸⁴
- запровадження обмеження строків застосування стягнення до судді.⁸⁵

75. Тому консультанти розглядають лише чотири вказані нижче аспекти.

а) Визначення дисциплінарного проступку

76. Основною проблемою до 2017 року було широке визначення дисциплінарного проступку як «порушення присяги».

77. Зараз у статті 106 ЗССС перелічено 24 дисциплінарні проступки, більшість із яких визначено достатньо чітко. Є лише декілька менш точних визначень, застосування яких потребує додаткового тлумачення. Їх наведено нижче:

- Стаття 106, частина перша, пункт 1а: «умисна або внаслідок недбалості незаконна відмова в доступі до правосуддя (у тому числі незаконна відмова в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило реалізацію учасниками судового процесу наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду»;
- Стаття 106, частина перша, пункт 3: «поведінка, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу»;
- Стаття 106, частина перша, пункт 12: «допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження майна»;

78. Останній проступок також є проблематичним із точки зору (потенційного порушення) презумпції невинуватості.

79. Якщо йдеться про відкритий простір для тлумачення, то в цьому аспекті є ще більш небезпечні положення в частині 8 статті 109 ЗССС, що визначає «вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді». У ньому перелічено «зокрема» (!) такі положення:

⁸³ Стаття 106, частина 1 ЗССС

⁸⁴ Стаття 109, частини 1–10 ЗССС

⁸⁵ Стаття 109, частини 11, 12

- Стаття 109, частина 9, пункт 1: суддя допустив поведінку, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, у тому числі в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду;
- Стаття 109, частина 9, пункт 7: суддя допустив інше грубе порушення закону, що підриває суспільну довіру до суду.

80. За істотний дисциплінарний проступок може накладатися стягнення у формі подання про звільнення з посади. Наочний перелік за пунктами разом із використаними широкими термінами дають змогу широко застосовувати стягнення у формі подання про звільнення судді з посади.

81. ЄСПЛ у рішенні у справі «Олександр Волков проти України» зазначає:

«1. Досвід інших країн показує, що підстави для дисциплінарної відповідальності суддів зазвичай формулюються загально, хоча існування прикладів детального нормативного регулювання зазначеного питання не обов'язково свідчить про адекватність законодавчої практики, що застосовується, та передбачуваність законодавства цієї галузі (див. пункт **Ошибка! Источник ссылки не найден.** вище).

2. Отже, у контексті дисциплінарного права при оцінці чіткості законодавчих актів має існувати розумний підхід, оскільки загальне формулювання *actus reus* таких правопорушень є питанням об'єктивної необхідності. У протилежному випадку законодавчий акт не буде всебічно охоплювати питання та вимагатиме постійного перегляду та внесення змін, щоб відповідати новим обставинам, що виникають у практиці. Отже, опис правопорушення у законодавчому акті, який ґрунтується на переліку конкретних видів поведінки, але має загальне та необмежене кількісно застосування, не забезпечує гарантії належного вирішення питання передбачуваності закону. Повинні бути визначені та вивчені інші фактори, що впливають на якість правового регулювання та адекватність юридичного захисту від свавілля.

3. У цьому відношенні Суд нагадує, що наявність конкретної і послідовної практики тлумачення відповідного положення закону була фактором, який призвів до висновку щодо передбачуваності зазначеного положення (див. зазначене вище рішення у справі «Гудвін проти Сполученого Королівства» (*Goodwin v. the United Kingdom*), п. 33). Хоча цей висновок був зроблений у контексті системи загального права, тлумачення, здійснюване судовими органами, не може недооцінюватися й у системах континентального права при забезпеченні передбачуваності законодавчих положень. Саме ці органи повинні послідовно тлумачити точне значення загальних положень закону та розсіювати будь-які сумніви щодо його тлумачення (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі „Горзелік та інші проти Польщі“ (*Gorzelik and Others v. Poland*), п. 65, зазначене вище)».

82. Щоб уникнути відсутності передбачуваності, яка впливає з цих широких термінів, що потребують додаткового тлумачення, необхідно розробити керівні принципи та/або практику, які дадуть орієнтири суддям і особам, відповідальним за дисциплінарні процедури. Передбачене створення бази даних дисциплінарних рішень допоможе в цьому аспекті та дуже вітається.

83. Слід підкреслити, що невизначеність, спричинена широкими формулюваннями, які залишають великий простір для тлумачення, сприяє збільшенню кількості (необґрунтованих) скарг і посилює складність процедур, що одночасно збільшує робоче навантаження та знижує ефективність системи дисциплінарного провадження.

b) Позиція скаржника

84. Що стосується процедурних аспектів, то консультанти також вважають, що вони відповідають стандартам Ради Європи. Як і в кожній сфері, ефективність процедури гарантує не тільки законодавча база, але й наявність необхідних ресурсів. Існують також конституційні обмеження, які необхідно враховувати. Закон надає скаржнику широкі права.

85.Звісно, необхідно, щоб він міг бути залученим на етапі підготовки справи та брав участь у засіданні Дисциплінарної палати. Також слід вітати право оскаржити рішення Дисциплінарної палати до ВРП; однак те, що він може ініціювати інший етап процедури завдяки наданню йому можливості подати апеляцію (навіть якщо ніхто інший не подає апеляцію) до суду, є сумнівним. Питання може полягати в тому, чи існує якесь суб'єктивне право, яке дисциплінарна процедура повинна надавати скаргнику. Існування правильної процедури в основній справі можна забезпечити лише в самій цій процедурі. Можлива шкода через неналежну поведінку судді повинна оскаржуватися за цивільно-процесуальним правом. Покарання судді або його усунення з посади є правом держави, а не правом скаргника. Стаття 13 ЄКПЛ надає один засіб юридичного захисту, а не кілька. Тому консультанти ставлять під сумнів питання, чи у випадку, якщо відповідний суддя не звертається до суду, скаргник повинен мати таку можливість, якої немає навіть у дисциплінарного інспектора.⁸⁶

с) Заочне слухання справи судді

86.Можливість продовжити дисциплінарну процедуру незалежно від того, присутній чи відсутній відповідний суддя, часто розглядають як засіб прискорення провадження та підвищення ефективності. Проте зрозуміло, що цей засіб явно суперечить вимогам справедливого судового розгляду. КСУ скасував норму Закону 193-ІХ, яка передбачала можливість розгляду дисциплінарної справи *in absentia* Дисциплінарною палатою, крім випадків, коли суддю не було належним чином поінформовано.

87.У нещодавно ухваленому положенні частини четвертої статті 47 ЗВРП зазначено: «У разі відсутності судді з поважних причин розгляд дисциплінарної справи Дисциплінарною палатою переноситься. У разі повторної відсутності судді розгляд дисциплінарної справи здійснюється Дисциплінарною палатою без його участі, крім випадків, якщо суддя не був повідомлений або повідомлений з порушенням частини п'ятої статті 48 цього Закону».

88.Консультанти вважають нову редакцію цього положення явним кроком уперед. Але можливість продовжити провадження у разі повторної відсутності судді навіть за наявності вагомих підстав усе ще не вирішила проблему порушення вимог справедливого судового розгляду повністю.

d) Система дисциплінарних інспекторів

89.Консультанти зійшлися на думці, що нова служба дисциплінарних інспекторів стане ще одним вагомим кроком для підвищення ефективності дисциплінарних проваджень за умови успішного пошуку компетентних осіб. Переваги нової системи такі:

- дисциплінарні інспектори матимуть необхідний досвід роботи у сфері правосуддя;
- добросовісність дисциплінарних інспекторів перевірятимуть, і тому вона буде гарантованою;
- служба дисциплінарних інспекторів входить до складу секретаріату ВРП, але буде функціонально незалежною від ВРП, що означає, що члени ВРП не зможуть віддавати накази дисциплінарним інспекторам;
- справи розподілятимуть за допомогою автоматизованої системи розподілу справ;
- інспектори матимуть дуже сильну позицію під час пропонування процедури та підготовки рішень Дисциплінарної палати та ВРП, а також матимуть право на апеляцію.

90.Тривалий досвід роботи в галузі права, особливо в судах чи прокуратурі, сприятиме тому, що новопризначеним інспекторам знадобиться лише коротка початкова підготовка, яка буде зосереджена на правовій основі дисциплінарної системи та практичному аспекті проведення перевірки в цих процедурах. Тим не менш, консультанти рекомендують

⁸⁶ Стаття 52, частина 2 ЗВРП

регулярно проходити курси підвищення кваліфікації.

91.Залучення двох органів, які є функціонально незалежними один від одного, разом із потужною системою часових обмежень для різних етапів процедури скоротить тривалість загальної процедури та посприє її ефективності.

92.3 особливою ретельністю потрібно підходити до вибору та призначення керівника служби дисциплінарних інспекторів, який займає дуже вагому посаду. Консультанти не знають, яку саме процедуру передбачено для пошуку найкращого кандидата на цю посаду, але якщо добросовісність керівника не буде гарантовано, багато позитивних досягнень реформи можуть бути марними. Очевидно, має діяти Закон «Про державну службу», про який консультанти не знають. Однак слід враховувати особливу важливість цієї посади, і якщо положень Закону «Про державну службу» недостатньо, потрібно прийняти додаткові положення та внести відповідні зміни до ЗВРП.

VIII. Запитання, що піднімаються

93.Під час обміну інформацією з українськими зацікавленими сторонами було висунуто деякі запитання та пропозиції, які консультанти розглянули таким чином:

- 1. Чи варто припинити зупинку діяльності, спричинену неповноважністю ВРП через відсутність належної кількості членів, започаткувавши нову систему дисциплінарних інспекторів, яка передбачає проведення конкурсу серед кандидатів і призначення інспекторів уже обраними та призначеними членами ВРП?*

94.ЗВРП доручає ВРП затверджувати Положення про службу дисциплінарних інспекторів⁸⁷ та призначати і звільняти керівника служби дисциплінарних інспекторів у порядку⁸⁸, встановленому законодавством про державну службу, з яким консультанти не ознайомлені. Законодавство про державну службу також визначає правила проведення конкурсу на посади дисциплінарних інспекторів.⁸⁹ Через конституційне обмеження для консультантів очевидно, що завдання, покладені на ВРП, можуть виконуватися нею лише за умови дотримання конституційних вимог щодо її компетенції (не менше 15 членів, більшість із яких становлять судді), а не тоді, коли дотримання цих вимог відсутнє.

95.Якщо буде зроблено відповідні зміни на основі поточного конституційного положення, у будь-якому разі необхідно буде внести зміни до ЗВРП. Якщо за законодавством буде зменшено кількість членів, необхідних для вирішення двох питань, може постати запитання про конституційність такого закону.

96.Конституція покладає на ВРП розгляд скарг на рішення відповідного органу про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності та рішення про звільнення судді з посади⁹⁰. Отже, чи можна доручити обидва відповідні повноваження щодо дисциплінарних інспекторів іншим органам?

97.Реформа 2019 року передбачає створення служби дисциплінарних інспекторів як «функціонально незалежної від ВРП».⁹¹ У деяких інших державах-членах Ради Європи орган, який проводить розслідування, є незалежним органом, відокремленим від органу, який приймає рішення про встановлення дисциплінарної відповідальності.⁹² Можна зробити висновок, що завдання на такому етапі не обов'язково є змістом конституційно гарантованих повноважень ВРП. З іншого боку, покладаючи на ВРП два завдання, законодавець, імовірно, передбачав збалансований склад ВРП, збереження якого є

⁸⁷ Стаття 27, частина 5 ЗВРП

⁸⁸ Стаття 28, частина 3 ЗВРП

⁸⁹ Стаття 28, частина 1 ЗВРП

⁹⁰ Стаття 131, частини 3 та 4 Конституції України

⁹¹ Стаття 27, частина 5 ЗВРП.

⁹² напр., Комісія з етики у Вірменії

метою обмежень компетенції мінімальною кількістю членів. Отже, законодавець, найімовірніше, виступить за збереження цього балансу також і для двох завдань, про які йдеться. Остаточне слово в цьому питанні щодо можливої законодавчої зміни, звичайно, може мати КСУ.

98. Проте не лише стосовно цього питання консультанти закликають по можливості уникати додаткових невизначеностей, які можуть спровокувати нові скарги та провадження в КСУ та знову затягнуть увесь процес відновлення судової системи.

2. Як можна знайти кваліфікованих осіб і мотивувати їх стати дисциплінарними інспекторами?

99. Завдання дисциплінарного інспектора вимагають не лише певних знань і досвіду у сфері правосуддя та його адміністрування, а й певної готовності зіткнутися з дуже суперечливими та іноді емоційними ситуаціями, в яких або сторони, або відповідний суддя, або обидва намагаються запобігти дуже серйозним наслідкам. Вони можуть наражатися на погрози та корупцію. Визначені законодавством вимоги (вища юридична освіта, 15 років професійного досвіду, 8 із яких на посаді судді, прокурора чи адвоката, та проходження двох перевірок доброчесності⁹³) є високими, але необхідними і застосовуються до осіб, у яких, як правило, вже успішно склалася професійна кар'єра.

100. Консультанти не ознайомлені з положеннями, передбаченими для дисциплінарних інспекторів у Законі України «Про державну службу», але вони переконані, що необхідно, щоб ці особи отримували достатньо високу винагороду, співмірну з оплатою праці суддів, поведінку яких їм доведеться розслідувати, що гарантувало б безпеку інспекторів та їхніх родин.

3. Чи повинні інспектори розслідувати справи і щодо суддів Верховного Суду?

101. Консультанти не бачать жодних причин, чому має бути виняток щодо суддів Верховного Суду. Немає різниці між суддями Верховного Суду та іншими суддями, якщо йдеться про кримінальні розслідування або поліцейські розслідування у справах про адміністративні правопорушення. Також розслідування в дисциплінарних справах проводяться за однаковими принципами і застосовують однакову процедуру незалежно від того, хто є порушником.

102. Під час розгляду цього питання буде корисно підкреслити, що зміст судового рішення не повинен бути предметом перевірки, тому дисциплінарному інспектору не обов'язково мати такий же рівень знань, як суддя Верховного Суду.

4. Як впоратися з накопиченням нерозглянутих скарг?

103. Кількість скарг, що очікують розгляду, справді видається стримувальним чинником. Такі затримки можуть суттєво підірвати довіру до системи дисциплінарної відповідальності суддів. Також важливо, щоб дисциплінарні стягнення застосовувалися у короткий строк після вчинення проступку. Провадження щодо нещодавно вчинених правопорушень не повинні затягуватися надовго через їх накопичення. Тим не менш, консультанти пригадують, що коли юрисдикцію щодо суддів першої та другої інстанцій було передано від Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до ВРП, також була велика кількість нерозглянутих справ, яку з часом вдалося значно скоротити.

104. Зважаючи на те, що принаймні 50% скарг має бути відхилено на одній з існуючих підстав, важливо підвищити продуктивність у процесі їх фільтрації, призначивши додатковий персонал дисциплінарній службі.

105. Можна було б передбачити розробку підзаконних актів, які б розставляли справи за пріоритетністю відповідно до серйозності передбачуваних правопорушень та можливого покарання, яке може застосовуватися, якщо звинувачення буде доведено. Можна було б навіть розглянути можливість ухвалення закону, який би передбачав своєрідну відстрочку

⁹³ Стаття 28, частина 1 ЗВРП

за правопорушення незначної тяжкості, скоєні в минулому, відповідно припиняючи провадження щодо таких справ.

106. Консультанти наголошують, що найважливішим заходом є якнайшвидше заповнення вакантних посад у ВРП та швидке введення в дію нової служби дисциплінарних інспекторів.

5. Чи повинні дисциплінарні інспектори мати право відхиляти завідомо необґрунтовані скарги?

107. Дисциплінарним інспекторам доручається попередня перевірка дисциплінарних скарг. Вони можуть їх відхиляти, не передаючи справу на розгляд Дисциплінарної палати за формальними ознаками (відсутність підпису тощо) або через відсутність відомостей про ознаки дисциплінарного проступку, посилань на фактичні дані, або якщо вони містять виражені у непристойній формі висловлювання чи порушують питання про притягнення до відповідальності судді, звільненого з посади або повноваження якого припинені.⁹⁴

108. Якщо це одна з багатьох справ, у яких скарга ґрунтується лише на аргументах, які може перевірити виключно суд вищої інстанції в порядку, передбаченому процесуальним законом, дисциплінарний інспектор повинен повідомити про це Дисциплінарну палату, яка приймає рішення про залишення скарги без розгляду або відкриття дисциплінарної справи.⁹⁵ Закон передбачає додатковий захист від необґрунтованої відмови у розгляді скарги. Дисциплінарний інспектор або член Дисциплінарної палати, який голосував проти відмови, може вимагати направлення рішення Дисциплінарної палати на затвердження до ВРП у пленарному складі.⁹⁶

109. Хоча немає жодних аргументів проти того, щоб особа, яка не є членом ВРП, фільтрувала скарги за формальними ознаками, така діяльність може розглядатися інакше, якщо така особа має приймати рішення по суті скарги. Крім того, у деяких зазначених справах, що вимагають рішення про відмову самої Дисциплінарної палати, можуть існувати певні докази свідомого винесення неправильного рішення, яке може призвести до кримінального та дисциплінарного розслідування.

110. Консультанти також зауважили, що, передбачивши засіб юридичного захисту від відхилення скарги Дисциплінарною палатою, законодавець, очевидно, намагався уникнути будь-яких підозр щодо свавільної відмови у розгляді справи. Це має сенс в інтересах довіри до дисциплінарної системи та судової системи загалом.

111. Можна також припустити, що залучення Дисциплінарної палати на цьому етапі не потребує додаткових зусиль, а отже, несуттєво економить можливості. Дисциплінарний інспектор у будь-якому разі зобов'язаний підготувати обґрунтування відмови, а члени Дисциплінарної палати повинні лише ознайомитися зі скаргою та в переважній більшості випадків затвердити підготовлену пропозицію.

6. Чи варто вводити плату за розгляд скарг?

112. Безсумнівно, та відповідно до кількох досліджень, оплата є однією з перешкод для доступу до правосуддя. Очевидно, що запровадження зборів знижує готовність подавати скарги. Чим вищі збори, тим суттєвіше вони зменшують кількість скарг. Окрім того, чим серйозніша основна проблема, тим вища ймовірність, що скаргу буде подано незалежно від збору, який потрібно сплатити. Необхідно знайти баланс між запровадженням зборів і доступом до правосуддя.

113. Консультанти нагадують статтю 5.3. Європейської хартії про статус суддів, яка вимагає, щоб кожна людина мала можливість без необхідності дотримання окремих формальностей оскаржити неправильно винесене рішення у конкретній справі до

⁹⁴ Стаття 43, частина 1, пункт 2, і 44, частина 1, пункти 1–5 ЗВРП

⁹⁵ Стаття 44, частина 1, пункт 6 ЗВРП

⁹⁶ Стаття 46, частина 3 ЗВРП

незалежного органу. Однак це не повинно перешкоджати запровадженню засобів запобігання розгляду скарг, які є безпідставними з самого початку.

114. Якщо буде введено збори, то слід розглянути, чи може це супроводжуватися змінами в системі правової допомоги і за яких умов.

7. Чи повинен адвокат представляти осіб, які бажають подати скаргу?

115. Зазвичай представництво адвокатом є перевагою не лише для клієнта, а й для суду. Навіть якщо скарга необґрунтована, формальності будуть відповідати закону, і абсолютно необґрунтовані скарги траплятимуться рідко.

116. Також передбачена дисциплінарна відповідальність адвоката, яка забезпечить його від скарг, які клієнт, не представлений адвокатом, подаватиме без вагань. Законодавство України прямо передбачає цю дисциплінарну відповідальність.⁹⁷ Незважаючи на ці переваги, стосовно доступу до правосуддя актуальними є ті самі проблеми, що й описані у відповіді на попереднє запитання. Особливо це стосується скарг, пов'язаних зі справами, де представництво адвоката не є обов'язковим.

8. Як подолати ймовірно різне трактування справ з еквівалентними фактами?

117. Консультантам не було надано статистичних даних про успішність засобів юридичного захисту за певний час або конкретних прикладів нібито різного застосування закону в аналогічних справах.

118. Але справді дивно, що високий відсоток оскарження у Великій Палаті Верховного Суду був успішним.

119. Юридична визначеність є важливим елементом верховенства права. Вона особливо важлива, коли в законі, який має застосовуватися, використовуються терміни, що потребують тлумачення. Цей аргумент, наприклад, розглядався в рішенні у справі «Олександр Волков проти України»⁹⁸.

120. Отже, щоб забезпечити керівництво та запропонувати орієнтир, необхідно створити відповідні бази даних судової практики. Зацікавлені особи з України повідомили, що вони вже розпочали створення бази даних, де будуть публікуватися дисциплінарні рішення, і яка буде доступна всім суддям і широкій громадськості. Рекомендується, щоб рішення були анонімізованими.

121. Така система не тільки допоможе суддям знайти орієнтир для своєї поведінки і тим самим зменшить кількість правопорушень, але й пояснить громадськості, чого вони можуть, а чого не можуть очікувати, тим самим зменшуючи кількість необґрунтованих скарг.

122. Дуже позитивно розцінюється те, що представники Ради суддів та всі інші зацікавлені сторони погоджуються з цим наміром.

123. Консультанти також рекомендують розглянути засоби, згадані КРЕС у її Висновку № 20 «Про роль судів у забезпеченні єдності застосування права», як-от регулярні планові зустрічі, розробка вказівок тощо.⁹⁹

9. Чи повинна Велика Палата Верховного Суду отримати можливість припинити справу чи навіть змінити стягнення?

124. Стаття 52 ЗВРП передбачає лише чотири підстави для звернення до суду, яким є Велика Палата Верховного Суду; три є суто формальними, тоді як четверта допускає оскарження, якщо «рішення не містить посилань на визначені законом підстави

⁹⁷ Стаття 107, частина 5 ЗССС

⁹⁸ «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine), пункти 174–180

⁹⁹ Висновок КРЕС № 20 (2017) «Про роль судів у забезпеченні єдності застосування права», пункти 17–19

дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких Вища рада правосуддя дійшла відповідних висновків». Право на оскарження надається відповідному судді та скаржнику.

125. Велика Палата Верховного Суду може як підтвердити рішення ВРП, так і скасувати його, і в цьому разі ВРП має повторно розглянути справу на пленарному засіданні. Очевидно, що внесення змін до закону, які нададуть Великій Палаті повноваження самостійно припиняти справу або змінювати стягнення, заощадить час і зменшить навантаження. Проблема може полягати в тому, що Конституція передбачає, що компетенція щодо звільнення судді та компетенція щодо розгляду скарг на рішення відповідного органу про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності покладається на ВРП. Отже, це питання конституційності, чи може інший (конституційний) орган приймати рішення по суті про звільнення судді або застосування до нього стягнення в результаті дисциплінарного провадження. Відповідь на це питання знаходиться у сфері компетенції КСУ.

IX. Висновки та рекомендації

- 1) Правова база дисциплінарної процедури щодо суддів відповідає стандартам Ради Європи.
- 2) Запровадження нової системи дисциплінарних інспекторів сприятиме ефективному встановленню дисциплінарної відповідальності суддів.
- 3) Щоб уможливити перезапуск дисциплінарних проваджень, необхідно якомога швидше:
 - a) доповнити склад ВРП принаймні настільки, щоб ВРП була компетентна для виконання своїх завдань;
 - b) провести конкурси на посади дисциплінарних інспекторів, здійснити необхідні перевірки та призначити дисциплінарних інспекторів;
 - c) затвердити положення про службу дисциплінарних інспекторів.
- 4) Рекомендується подальше підвищення рівня юридичної визначеності та передбачуваності шляхом:
 - a) створення бази даних рішень у дисциплінарних провадженнях;
 - b) надання вказівок щодо застосування юридичних положень, особливо щодо термінів, які залишають широкий простір для тлумачення.Таке підвищення юридичної визначеності також підвищить ефективність і зменшить навантаження.
- 5) Необхідно якнайшвидше зменшити кількість нерозглянутих справ. Це можна зробити шляхом надання додаткового допоміжного персоналу, встановлення пріоритетів у справах або закриття справ щодо менш тяжких правопорушень.
- 6) Створення бази статистичних даних, яку має бути оприлюднено; її можна буде використовувати для моніторингу діяльності органів, залучених до дисциплінарних проваджень, та ефективності дисциплінарної системи, а також сприяння ретельному дотриманню суддями їх обов'язків.
- 7) Для дисциплінарних інспекторів має бути забезпечено можливість регулярно проходити курси підвищення кваліфікації.