



**Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6
Європейської конвенції з прав людини**

**Огляд
виконання Україною рішень
Європейського суду з прав людини
в групі справ «Олександр Волков проти України»
протягом 2014-2020 рр.**

Зміст

Вступ	4
1. Проблеми дисциплінарної системи щодо суддів, констатовані у рішеннях ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України»	6
2. Нагляд КМРЕ за виконанням рішень ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України»	11
3. Прогрес України у реформуванні дисциплінарної системи щодо суддів	16
3.1. Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»	16
3.2. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд»	17
3.3. Зміни до Конституції України 2016 року.....	19
3.4. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року.....	20
3.5. Закон України «Про Вищу раду правосуддя».....	22
3.6. Закон України № 193-ІХ (реформа Зеленського) та висновок Венеційської комісії щодо нього.....	23
3.7. Рішення КСУ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і закону України № 193-ІХ.....	26
3.8. Спроби розв'язати проблеми після рішення КСУ.....	28
4. Опис реформованої системи суддівської дисципліни і невирішені питання	30
4.1. Дисциплінарний орган (незалежність).....	30
4.2. Дисциплінарний орган (безсторонність)	33
4.3. Юридична визначеність (строки давності й строки провадження).....	35
4.4. Юридична визначеність (підстави відповідальності й пропорційність стягнень).....	36
4.5. Право на ефективний перегляд.....	38
4.6. Незалежність та безсторонність на стадії перегляду справи судом	41
Висновки та рекомендації	43

Список скорочень

- ВАСУ – Вищий адміністративний суд України (діяв до 15 грудня 2017 року)
- ВК – Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія)
- ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів України
- ВРП – Вища рада правосуддя (реорганізована на основі ВРЮ з 12 січня 2017 року)
- ВРЮ – Вища рада юстиції (діяла до 12 січня 2017 року, реорганізована у Вищу раду правосуддя)
- ВС – Верховний Суд
- ВСУ – Верховний Суд України
- ЄКПЛ – Європейська конвенція з прав людини (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод)
- ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини
- КАС ВС – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (діє з 15 грудня 2017 року)
- КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України
- КМРЄ – Комітет міністрів Ради Європи
- КСУ – Конституційний Суд України

Вступ

Із часу ратифікації Україною Європейської конвенції з прав людини ЄСПЛ ухвалив низку важливих рішень у групах справ «Салов проти України» та «Олександр Волков проти України», які стосуються різних аспектів суддівської незалежності та безсторонності. У цьому аналізі головну увагу приділено рішенням ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України» (адже нагляд за виконанням групи справ «Салов проти України» припинено), що стосуються несправедливості дисциплінарної системи щодо суддів, до якої входять справи:

- «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013 р. (заява № 21722/11);
- «Куликов та інші проти України» від 19.01.2017 р. (заяви № 5114/09 та 17 інших);
- «Денісов проти України» від 25.09.2018 р. (заява № 76639/11).

Ці справи стали поштовхом до значних реформ у сфері дисциплінарної відповідальності суддів, починаючи від конституційних і законодавчих змін та закінчуючи дисциплінарною і судовою практикою.

ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України» підняв низку проблем незалежності та підзвітності суддів, які потребують від України конституційного і законодавчого вирішення.

Із 2014 року Україна суттєво вдосконалила законодавство для вирішення проблем, констатованих у вказаних рішеннях ЄСПЛ.

Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» (2014 р.) надав суду більше повноважень для відновлення порушених прав незаконно звільненого судді.

Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» (2015 р.) суттєво підвищив гарантії незалежності та безсторонності членів ВРЮ, а також забезпечив більшу справедливість процедури звільнення судді з посади за порушення присяги, зробивши її більш передбачуваною, а також запровадив більше альтернативних до звільнення дисциплінарних стягнень.

Конституційні зміни (2016 р.) остаточно узгодили склад ВРП із вимогами щодо незалежності цього органу (впроваджено у 2019 році), політичні органи усунуто від вирішення питань дисциплінарної відповідальності судді (зокрема звільнення судді з посади), «порушення присяги» замінено більш конкретною підставою для звільнення з посади судді – вчинення істотного дисциплінарного проступку.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (2016 р.) зберіг і посилив попередні досягнення в зміцненні системи дисциплінарної відповідальності, зокрема, уніфікував кількість «інстанцій» для оскарження рішення в дисциплінарній справі для суддів судів різних рівнів.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (2016 р.) імплементував низку конституційних змін, зокрема, склад ВРП і її дисциплінарних палат узгоджено з вимогами незалежності цього органу та безсторонності її членів, зафіксовано повноваження суду скасовувати рішення ВРП, а також врегульовано подальший хід дисциплінарного провадження після скасування рішення ВРП.

Закон України щодо діяльності органів суддівського врядування (2019 р.), ініційований новим Президентом України, мав за мету змінити склад новосформованих ВС, ВРП та ВККС, а також змінити дисциплінарні процедури. Однак певні його положення не узгоджені з європейськими стандартами, на що вказала Венеційська комісія.

Конституційний Суд України у 2020 році виправив деякі недоліки дисциплінарної процедури, на які вказувала Венеційська комісія, і зобов'язав законодавчий орган внести необхідні зміни щодо покращення цієї процедури.

У червні-липні 2020 року до парламенту внесені три альтернативні законопроекти задля імплементації рішень КСУ. Водночас Україна взяла на себе зобов'язання перед Міжнародним валютним Фондом і Європейським Союзом щодо посилення вимог доброчесності під час формування складу ВРП, зокрема й перевірку чинних членів цього органу.

Попередні огляди на цю тематику були підготовлені у межах попередніх проєктів Ради Європи у жовтні 2019 року (щодо виконання рішень ЄСПЛ проти України, в яких констатовано проблеми дисциплінарної системи щодо суддів, а також про виконання індивідуальних заходів за рішенням ЄСПЛ у справі «Куликов та інші проти України»), у лютому 2018 року (щодо групи справ Волкова і групи справ Салова)¹, вересні 2016 року (щодо групи справ Салова), у серпні 2016 року і березні 2015 року (щодо справи Волкова).

¹ Аналітичний огляд стану втілення загальних заходів відповідно до рішень Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Волков проти України» і «Салов проти України»; лютий 2018 р.: <https://rm.coe.int/doc-3/168078f22d>.

1. Проблеми дисциплінарної системи щодо суддів, констатовані у рішеннях ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України»

1. У справі Олександра Волкова² ЄСПЛ встановив такі ключові факти.

16.12.2008 р. член ВРЮ звернувся до Вищої ради юстиції з пропозицією про звільнення Олександра Волкова з посади судді за «порушення присяги», стверджуючи, що Волков як суддя Верховного Суду України неодноразово переглядав рішення, ухвалені суддею Б., який є братом його дружини. Крім того, беручи участь як третя особа у провадженні, заявник не заявив відвід цьому самому судді, що був у складі колегії апеляційного суду, в якому слухалася ця справа. Деякі дії Волкова, що слугували основою для пропозиції, мали місце у листопаді 2003 року.

20.03.2009 р. інший член ВРЮ, провівши перевірку, подав до Вищої ради юстиції іншу пропозицію про звільнення Волкова з посади за «порушення присяги», стверджуючи, що заявник допустив низку грубих процесуальних порушень при розгляді корпоративних спорів за участю певного товариства з обмеженою відповідальністю. Деякі з дій, що слугували підставою для пропозиції, мали місце у липні 2006 року.

26.05.2010 р. ВРЮ розглянула пропозиції й ухвалила два рішення про направлення до парламенту подань щодо звільнення Волкова з посади судді за «порушення присяги».

16.06.2010 р. парламентський комітет розглянув подання ВРЮ та прийняв рішення рекомендувати звільнити Волкова з посади судді.

17.06.2010 р. подання ВРЮ та рекомендація парламентського комітету розглядалися на пленарному засіданні парламенту. Парламент проголосував за звільнення у зв'язку з «порушенням присяги».

Олександр Волков оскаржив своє звільнення до ВАСУ.

19.10.2010 р. ВАСУ постановив, що рішення та подання ВРЮ, прийняті у зв'язку із першою рекомендацією, були незаконними, тому що відповідно до чинного на час подій законодавства Волков та суддя Б. не вважалися родичами. Крім того, що стосується провадження, в якому заявник був третьою особою, він не був зобов'язаний вимагати відводу судді Б. Що стосується рішення та подання ВРЮ, прийнятих за наслідками розгляду другої рекомендації, то вони були визнані законними та обґрунтованими.

Олександр Волков звернувся щодо захисту своїх прав до ЄСПЛ.

2. У справі «Олександр Волков проти України» ЄСПЛ констатував такі проблеми:

[щодо незалежності та безсторонності ВРЮ]

- переважну більшість членів ВРЮ складали особи, які не є суддями та обрані безпосередньо органами виконавчої та законодавчої влади. Судді становили зовсім невелику частину складу ВРЮ, яка розглядала справу заявника;

² Рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013 р.: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871>.

- лише чотири члени ВРЮ працювали у цьому органі на постійній основі. Інші члени працювали та отримували свою зарплату поза межами ВРЮ, що неминуче означало їхню матеріальну, ієрархічну та адміністративну залежність від їхніх головних роботодавців;

- присутність генерального прокурора України у Вищій раді юстиції, яка мала повноваження щодо призначення суддів, застосування до них дисциплінарних заходів та їхнього звільнення, створювала ризик того, що у таких справах судді не діятимуть безсторонньо або що генеральний прокурор України не діятиме безсторонньо щодо тих суддів, чиї рішення він не схвалює. Те саме стосується й інших членів ВРЮ, призначених від всеукраїнської конференції працівників прокуратури;

- члени ВРЮ, які здійснювали перевірку у справі заявника та направили подання про його звільнення, згодом узяли участь у голосуванні щодо рішення про його звільнення з посади. Роль цих членів у висуванні звинувачень щодо заявника на підставі результатів проведеної ними дисциплінарної перевірки викликає об'єктивний сумнів щодо їхньої безсторонності під час ухвалення рішення по суті у справі заявника;

- наявні були інші ознаки особистої упередженості певних членів ВРЮ до заявника;

[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії розгляду справи парламентом]

- голова парламентського комітету та один із його членів були також членами ВРЮ і приймали рішення у справі заявника на обох рівнях (Вищої ради юстиції і парламенту). Відповідно при розгляді подань ВРЮ вони не могли бути безсторонніми. Крім того, голова комітету разом із двома його членами клопотав перед ВРЮ про призначення перевірки можливих порушень із боку заявника. Водночас процедури відводу членів ВРЮ не існувало;

- пленарне засідання парламенту не було належним місцем для розгляду питань факту та права, оцінки доказів та юридичної кваліфікації фактів. На цій стадії розгляд справи обмежувався ухваленням обов'язкового рішення, що ґрунтувалося на висновках, яких дійшли ВРЮ та парламентський комітет;

[щодо «достатності перегляду» справи судом]

- нездатність ВАСУ формально скасувати оскаржені рішення та відсутність норм, що регулюють подальший хід дисциплінарного провадження, породжує певну невизначеність щодо того, якими мають бути дійсні правові наслідки такого судового визнання;

- твердження заявника про відсутність безсторонності з боку членів ВРЮ та парламентського комітету не були розглянуті з необхідною ретельністю;

- твердження заявника про незаконність процедури голосування у парламенті було розтлумачено як скарга на неконституційність відповідної постанови парламенту. У такий спосіб ВАСУ ухилився від розгляду цього питання, залишивши його Конституційному Суду України, безпосереднього доступу до якого заявник не мав;

[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії перегляду справи судом]

- судовий перегляд здійснювався суддями ВАСУ, які також перебували в межах дисциплінарної юрисдикції ВРЮ. Це означає, що щодо цих суддів також могло бути порушене дисциплінарне провадження у Вищій раді юстиції. З огляду на широкі повноваження ВРЮ щодо кар'єри суддів (призначення на посаду, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади), а також на відсутність захисних механізмів незалежності та безсторонності ВРЮ, судді ВАСУ при розгляді справи заявника, в якій однією зі сторін була Вища рада юстиції, не могли забезпечувати «незалежність та безсторонність»;

[щодо забезпечення юридичної визначеності]

- такий підхід, коли строк притягнення до дисциплінарної відповідальності у дисциплінарних справах, які стосуються суддів, є невизначеним, становить серйозну загрозу принципів юридичної визначеності;
- рішення про звільнення заявника було проголосоване при відсутності більшості народних депутатів. Присутні на пленарному засіданні народні депутати свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег;
- не існувало будь-яких керівних принципів та не було практики, які встановлювали б послідовне та обмежувальне тлумачення поняття «порушення присяги»;
- національне законодавство не передбачало відповідної шкали стягнень за дисциплінарні порушення та не мало правил забезпечення їхнього застосування відповідно до принципу пропорційності;

[щодо дотримання вимоги «суду, встановленого законом»]

- справу заявника повинна була розглядати виключно спеціальна палата ВАСУ. Ця спеціальна палата мала бути створена згідно з рішенням голови ВАСУ; особовий склад зазначеної палати визначався головою та затверджувався президією зазначеного суду. Проте до того, як були здійснені ці дії, п'ятирічний строк повноважень голови ВАСУ сплив.

3. ЄСПЛ у цій справі постановив, що Україна повинна негайно запровадити у своїй правовій системі загальні реформи системи судової дисципліни, що повинні передбачати законодавчі реформи включно з реформуванням інституційної побудови цієї системи. Крім того, ці заходи повинні передбачати вироблення належних форм і принципів послідовного застосування національного законодавства у цій сфері.

4. У справі «Куликов та інші проти України» ЄСПЛ ухвалив рішення³, що стосується подібних проблем до тих, що описані у справі Олександра Волкова.

Рішення ухвалено за заявами 18 колишніх суддів – Андрія Куликова, Володимира Корзаченка, Олега Бачуна, Сергія Конякіна, Людмили Стасовської, Петра Ковзеля, Кирила Кормушина, Лілії Васіної, Ігоря Бараненка, Ігоря Бондаренка, Ніни Бабиц, Олександра Роздобудька, Лідії Токар, Олександра Шкіндера, Олександра Волвенка, Юрія Стребкова, Геннадія Неминушого, Наталії Середньої.

Щодо них були відкриті провадження, внаслідок чого їх було звільнено з посад суддів. Факти, що стали підставою для їхнього звільнення, розглядала ВРЮ. Вища рада юстиції внесла подання про звільнення суддів на розгляд Верховної Ради України або Президента України (залежно від того, який із цих органів влади призначав заявників на посади суддів) для прийняття остаточних рішень щодо їхнього звільнення. Заявники були звільнені з посад у період з 2008 до 2013 року.

Надалі заявники безуспішно намагалися повернутися на посади, оскаржуючи своє звільнення до ВАСУ або інших судів. Лише один суддя – Петро Ковзель – домогся повернення на посаду у 2014 році.

³ Рішення ЄСПЛ у справі «Куликов та інші проти України» від 19.01.2017 р.: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170362>.

ЄСПЛ постановив, що Україна порушила пункт 1 статті 6 Конвенції – у зв'язку з недотриманням принципів незалежності та безсторонності суду; статтю 8 Конвенції – через недотримання права на повагу до приватного і сімейного життя.

ЄСПЛ послався на висновки у справі «Олександр Волков проти України», де він встановив, що провадження у ВРЮ і Верховній Раді України характеризувалося великою кількістю системних і загальних недоліків, які поставили під сумнів принципи незалежності та неупередженості, а подальший перегляд справи судом не усунув ці недоліки.

ЄСПЛ зазначив, що з урахуванням упровадження в Україні повномасштабної судової реформи, яка передбачає внесення змін до Конституції України та законів України, а також інституційні зміни, Європейський суд з прав людини не в змозі оцінити ефективність відновлення національного провадження, якщо заявники цього вимагатимуть. При цьому немає підстав вважати, що відповідні національні провадження *prima facie* будуть даремними і безрезультатними. У зв'язку з цим ЄСПЛ не зобов'язав Україну поновити заявників на посаді.

5. У справі «Денісов проти України»⁴ ЄСПЛ розглянув обставини звільнення заявника, який був суддею, з посади голови суду. ЄСПЛ констатував ці проблеми у контексті дотримання права на справедливий суд:

[щодо незалежності та безсторонності ВРЮ]

- висновки у справі «Олександр Волков проти України» є цілком актуальними для цієї справи. Справа заявника розглядалась та вирішувалась вісімнадцятьма членами ВРЮ, тільки вісім з яких були суддями. Отже, члени, які не були суддями, становили більшість, яка могла вплинути на результат провадження. Крім того, залишались питання як щодо порядку призначення органами виконавчої та законодавчої влади суддів членами ВРЮ, який обмежував кількість обраних своїми колегами суддів у складі Вищої ради юстиції, так і щодо того, що більшість членів ВРЮ не працювали в ній на постійній основі й що до її складу входив генеральний прокурор України;

- суддя К., який був членом ВРЮ, спочатку відіграв роль у попередній перевірці у справі заявника та внесенні до Вищої ради юстиції подання про його звільнення як голова Ради суддів адміністративних судів України, що викликає об'єктивний сумнів щодо безсторонності судді К., коли надалі він узяв участь у прийнятті рішення ВРЮ по суті справи заявника;

[щодо «достатності перегляду» справи судом]

- при перегляді рішення ВРЮ, яке одразу набрало законної сили, ВАСУ діяв у межах того самого законодавства з аналогічними обмеженими повноваженнями та невизначеностями щодо можливих правових наслідків, що описані у рішенні щодо Волкова;

- в цій справі існує серйозна невідповідність між наведеними та фактичними підставами перегляду. По-перше, у своїй постанові ВАСУ зазначив, що заявник не оскаржував факти, що стали підставою для його звільнення, і тому ці факти були визнані встановленими. Цей висновок не узгоджується з підставами, наведеними заявником у своєму позові до ВАСУ, в якому він чітко оскаржував ці факти;

⁴ Рішення ЄСПЛ у справі «Денісов проти України» від 25.09.2018 р.: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186216>.

- ВАСУ не зробив реальної спроби розглянути посилання заявника на відсутність незалежності та безсторонності у провадженні у ВРЮ. ВАСУ не оцінив, чи відповідає провадження у ВРЮ принципам незалежності та безсторонності;

[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії перегляду справи судом]

- перегляд здійснювався суддями ВАСУ, які також перебували в межах дисциплінарної юрисдикції ВРЮ. Питання дотримання фундаментальних гарантій незалежності та безсторонності може виникнути, якщо структура та функціонування дисциплінарного органу створюють серйозні проблеми у зв'язку з цим. Крім того, ВРЮ була не просто дисциплінарним органом. це був орган із широкими повноваженнями щодо кар'єри суддів (призначення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення).

ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, а пізніше у справах Куликова та інших і Денісова підняв низку проблем незалежності та підзвітності суддів, які потребували законодавчого та інституційного врегулювання.

2. Нагляд КМРЄ за виконанням рішень ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України»

6. КМРЄ розглядав стан виконання рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова на 15 засіданнях (починаючи з червня 2013 року і станом на весну 2020 року)⁵.

На своєму 1172-му засіданні 6 червня 2013 року КМРЄ вперше звернувся до українського уряду з пропозицією надати план дій, де було б описано вжиті й заплановані заходи, а також використати можливості допомоги, яку пропонує Рада Європи у питанні незалежності судової влади⁶. У відповідь на це український уряд подав план дій щодо виконання рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова⁷, в якому йшлося про проєкт змін до Конституції України в контексті судової реформи. При цьому метою цього проєкту було посилення впливу президента на судову гілку влади. Цей законопроект не був прийнятий у зв'язку зі зміною політичної влади у 2014 році.

Із того часу КМРЄ регулярно оцінює отримані від уряду плани дій, відзначає досягнутий прогрес та/або пропонує пояснити вплив певних (законодавчих) рішень на вирішення проблем, констатованих у групі справ Волкова.

У червні 2015 року КМРЄ позитивно відзначив прийняття оновленого плану дій і ухвалення Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд», який був спрямований на виконання вказаного плану дій⁸. КМРЄ також закликав Україну запровадити необхідні конституційні зміни, використовуючи допомогу Ради Європи⁹. У відповідь на це Україна повідомила про впровадження відповідних конституційних змін у взаємодії з Радою Європи¹⁰.

На своєму 1273-му засіданні 6-8 грудня 2016 року КМРЄ привітав ухвалення конституційних змін, які встановили нові юридичні рамки для системи правосуддя, серед яких й інститут суддівської дисципліни¹¹.

На своєму 1280-му засіданні 10 березня 2017 року КМРЄ позитивно відзначив прогрес України у виконанні рішень у справі Олександра Волкова та групі справ Салова, зокрема, через ухвалення рамкових конституційних змін та Закону України «Про Вищу раду правосуддя», і закликав українську владу вирішити питання, про які детально зазначено в меморандумі Секретаріату щодо вказаної категорії справ¹².

⁵ Олександр Волков проти України: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-31281>.

⁶ 1172 DH meeting – 4-6 June 2013 (DH) – Decision cases No. 28 – Oleksandr Volkov against Ukraine – 21722/11: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2013\)172/28](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2013)172/28).

⁷ Action plan (22/07/2013) – Communication from Ukraine concerning the case of Oleksandr Volkov against Ukraine (Application No. 21722/11): [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2013\)834E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2013)834E).

⁸ 1230 DH meeting – 9-11 June 2015 (DH) – Decision cases No. 27 – Oleksandr Volkov against Ukraine – 21722/11: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2015\)1230/27](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2015)1230/27).

⁹ Там само.

¹⁰ 1273 DH meeting (6-8 December 2016) – Action report (19/10/2016) – Communication from Ukraine concerning the case of Oleksandr Volkov against Ukraine (Application No. 21772/11): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806b17b4.

¹¹ 1273 meeting (December 2016) – H46-37 Salov group (Application No. 65518/01) and Oleksandr Volkov (Application No. 21722/11) v. Ukraine: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2016\)1273/H46-37](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2016)1273/H46-37).

¹² 1280 DH meeting – H46-37 Salov group (Application No. 65518/01), Oleksandr Volkov (Application No. 21722/11) v. Ukraine – Supervision of the execution of the European Court's judgments: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2017\)1280/H46-37E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2017)1280/H46-37E).

У меморандумі «Справи, розглянуті Комітетом міністрів Ради Європи, які стосуються реформи системи дисциплінарної відповідальності («Олександр Волков проти України») та кар'єри суддів («Салов проти України») в Україні» від 27 лютого 2018 року, що був підготовлений Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ (Генеральний директорат з прав людини та верховенства права), окреслені заходи, які були вжиті Україною щодо реформи системи відповідальності та кар'єри суддів, серед яких: вирішені проблемні питання щодо незалежності та безсторонності Вищої ради юстиції (через законодавчі зміни почала функціонувати на постійній основі реформована Вища рада правосуддя, в якій більшість пленарного складу та складу її дисциплінарних палат становлять судді, а генеральний прокурор України не входить до її складу); вирішена проблема участі парламенту у звільненні суддів (відповідно до змін до Конституції України Верховна Рада України більше не впливає на вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності та кар'єри суддів); вирішено проблему, пов'язану із відсутністю строків давності для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (змінено законодавство, яким передбачено строк давності у 3 роки для цього виду відповідальності); скасовано поняття «порушення присяги» як підстави для звільнення суддів та запроваджено вичерпний перелік підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; питання, пов'язані з кар'єрою суддів, почали належати до компетенції реформованої Вищої ради правосуддя¹³. З урахуванням цього узагальнено, що Україна здійснила суттєві законодавчі та інституційні реформи, які є значним поступом у виконанні рішень у групі справ «Олександр Волков проти України» та «Салов проти України»¹⁴.

Водночас у вказаному меморандумі також зазначено про необхідність вирішення таких питань:

- підтвердження щодо прийняття всіх необхідних правил для обрання членів ВРП (з'їздом суддів, парламентом, президентом, з'їздом адвокатів та представниками правової наукової спільноти) для забезпечення демократичного обрання їхніх представників, а також їхніх професійних якостей для зайняття посади члена ВРП;
- часові межі завершення процедури заповнення суддівських вакансій ВС та перегляд законодавства, пов'язаного з процедурою перегляду рішень ВРП новосформованим ВС;
- оцінювання ступеня відображення стандартів Ради Європи з питань ролі та повноважень прокуратури в контексті дисципліни та кар'єри суддів у законодавстві та Регламенті ВРП;
- обсяг розгляду справи в судовій інстанції після прийняття ВРП рішення, а також внесення до цього розгляду таких питань, як невзяття до уваги важливого аргументу заявника, незастосування часового обмеження до дисциплінарної санкції та незабезпечення незалежного та неупередженого розгляду справи;
- підтвердження того, що практика застосування трирічного періоду обмеження дисциплінарної відповідальності послідовно та впевнено застосовується в судовій практиці;
- розробка чітких інструкцій із застосування дисциплінарних санкцій та послідовна судова практика щодо цього питання з відповідною шкалою санкцій за індивідуальні дисциплінарні порушення та дотримання принципу пропорційності;
- узгодження дисциплінарних санкцій з іншими видами юридичної відповідальності, зокрема кримінальної відповідальності суддів;
- важливість та обсяг оцінювання суддівського досьє у кар'єрі судді;

¹³ H/Exec(2017)1 – Memorandum – VOLKOV v. Ukraine and SALOV v. Ukraine: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC\(2017\)1-UKR-VOLKOV-ENG](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC(2017)1-UKR-VOLKOV-ENG)

¹⁴ H/Exec(2017)1 – Memorandum – VOLKOV v. Ukraine and SALOV v. Ukraine: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC\(2017\)1-UKR-VOLKOV-ENG](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC(2017)1-UKR-VOLKOV-ENG)

- процедури оскарження рішень із питань кар'єри чи підвищення суддів¹⁵.

У відповідь на це український уряд надав оновлений план дій у справі Олександра Волкова, групі справ Салова, а також у новій справі «Куликов та інші проти України»¹⁶. Фактично цей план дій містив відповіді на зазначені питання. Зокрема, було поінформовано, що ВРП та її дисциплінарні палати, а також новий склад ВС, разом із Великою палатою, вже повністю функціонують відповідно до нових правил, описав нову процедуру оскарження рішень про кар'єру чи оцінювання суддів.

На своєму 1318-му засіданні 7 червня 2018 року КМРЕ припинив наглядати за виконанням рішень у групі справ Салова і вирішив продовжити оцінювати невирішені проблеми в контексті групи справ Волкова¹⁷, до якої увійшла також справа «Куликов та інші проти України». Загалом КМРЕ відзначив прогрес, досягнутий у питаннях суддівської дисципліни та кар'єри; привітав те, що почали функціонувати нові органи, які розробляють послідовну практику застосування дисциплінарних стягнень щодо суддів, засновану на стандартах Ради Європи¹⁸; а також звернув особливу увагу на інформацію про нову процедуру оскарження рішень щодо кар'єри чи просування суддів, запросивши владу поінформувати про її впровадження на практиці. Також КМРЕ закликав органи влади надавати детальну інформацію про розгляд скарг суддів, які були звільнені Верховною Радою України перед втратою цього повноваження відповідно до нових конституційних змін.

На своєму 1355-му засіданні 25 вересня 2019 року КМРЕ попросив надати інформацію про:

- практику перегляду ВРП дисциплінарних справ після скасування рішень ВРП у ВС;
- шкалу дисциплінарних стягнень за окремі дисциплінарні проступки;
- ужиті заходи для забезпечення швидкого попереднього розгляду ВРП будь-яких дисциплінарних справ та дотримання строків розгляду справ.

Також КМРЕ:

- закликав українську владу розглянути питання про необхідність будь-яких додаткових заходів для забезпечення розгляду дисциплінарних справ у встановлений строк;

¹⁵ Експертну оцінку цих питань див. у: Аналітичний огляд стану втілення загальних заходів відповідно до рішень Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Волков проти України» і «Салов проти України»; лютий 2018 р.: <https://rm.coe.int/doc-3/168078f22d>.

¹⁶ 1318th DH meeting (June 2018) – Action plan (07/03/2018) – Communication from Ukraine concerning the cases of OLEKSANDR VOLKOV and SALOV v. Ukraine (Applications No. 21722/11, 65518/01): [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2018\)275E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2018)275E).

¹⁷ Resolution Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Three cases against Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 7 June 2018 at the 1318th meeting of the Ministers' Deputies) CM/ResDH(2018)232: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808b164d.

¹⁸ 1280 DH meeting – H46-37 Salov group (Application No. 65518/01); Resolution Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Three cases against Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 7 June 2018 at the 1318th meeting of the Ministers' Deputies) CM/ResDH(2018)232; See Monitoring of decisions by the High Council of Justice and its Disciplinary Chambers of 2018 and the first half of 2019 in the context of their compliance with the Council of Europe standards and recommendations, which is prepared in the framework of the Council of Europe Project “Supporting Ukraine in Execution of Judgments of the European Court of Human Rights” in September 2019.

- висловив стурбованість можливою загрозою незалежності суддів від надмірного використання прокурорами кримінальних проваджень за статтею 375 Кримінального кодексу (ухвалення завідомо неправосудного судового рішення); закликав владу розглянути заходи щодо усунення будь-якого потенційного надмірного впливу та тиску на суддів відповідно до рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) щодо цього¹⁹.

Тоді ж до групи справ Волкова додалася справа «Денісов проти України».

На своєму 1362-му засіданні 5 грудня 2019 року КМРЄ висловив стурбованість у зв'язку з тим, що законодавчі зміни, ініційовані новим Президентом України, були прийняті без достатніх консультацій із відповідними судовими та іншими органами, а також без ретельного аналізу їхніх наслідків, зокрема, на незалежність та ефективність судової влади. КМРЄ також закликав владу повною мірою скористатись досвідом ВК та допомогою Ради Європи у забезпеченні відповідності цих змін стандартам Ради Європи щодо незалежності суддів²⁰.

На своєму 1369-му засіданні 5 березня 2020 року КМРЄ вказав, що протягом 2014-2018 років українська влада у тісній співпраці з Радою Європи вжила рішучих заходів із реформування системи судової дисципліни та просування по службі через внесення змін до Конституції України, прийняття низки законів, а також ужиття практичних і організаційних заходів. Водночас Комітет міністрів Ради Європи:

- підкреслив важливість проваджень у КСУ щодо останніх законодавчих змін, а також конституційності статті 375 Кримінального кодексу України та висловив сподівання на оперативне прийняття необхідних заходів;

- закликав владу внести зміни до нового закону відповідно до висновку ВК № 969/2019, зокрема щодо положень про скорочення кількості суддів ВС та про дисциплінарне провадження стосовно суддів;

- закликав владу здійснити всебічний перегляд положень кримінального законодавства, що стосуються відповідальності суддів, та наголосив на важливості забезпечення застосування кримінальних санкцій лише у випадку злочинного умислу або іншого очевидного умислу, та супроводжувати цю роботу посиленням на процедурні гарантії та переглядом слідчої практики; наголосив на необхідності переглянути або скасувати нечітке формулювання статті 375 Кримінального кодексу України;

- закликав владу забезпечити, щоб будь-яке кримінальне розслідування щодо судді на підставі обґрунтованої підозри було розпочато негайно та супроводжувалось необхідними процесуальними гарантіями;

- запропонував владі надати інформацію про вжиті заходи до 15 червня 2020 року та вирішив відновити розгляд цієї групи справ на 1383-му засіданні у вересні 2020 року²¹.

КМРЄ, наглядаючи за виконанням рішень ЄСПЛ у групі справ Волкова у період 2014-2020 рр., позитивно відзначив ужиття заходів загального характеру, що стосувалися реформування системи судової дисципліни та просування по службі через внесення змін до Конституції України, законодавства, а також ужиття практичних і організаційних заходів. Водночас КМРЄ закликає

¹⁹ 1355 DH meeting (September 2019) – H46-27 Oleksandr Volkov group v. Ukraine (Application No. 21722/11): [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2019\)1355/H46-27E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2019)1355/H46-27E).

²⁰ 1362 DH meeting (December 2019) – H46-35 Oleksandr Volkov group v. Ukraine (Application No. 21722/11) // [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2019\)1362/H46-35E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2019)1362/H46-35E).

²¹ 1369th DH meeting (3-5 March 2020) – H46-38 Oleksandr Volkov group v. Ukraine (Application No. 21722/11), Decision CM/Notes/1369/H46-38 // <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-31281>.

українську владу вжити необхідних заходів для вирішення невирішених питань, зокрема, щодо: (1) наслідків судової реформи, ініційованої у 2019 році новим Президентом України; (2) перегляду справ суддів, звільнених Верховною Радою України незадовго до набрання чинності змін до Конституції України щодо правосуддя; (3) послідовності практики ВРП у застосуванні дисциплінарних санкцій; (4) застосування кримінальних проваджень за ухвалення суддями завідомо неправосудних рішень.

3. Прогрес України у реформуванні дисциплінарної системи щодо суддів

3.1. Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»

7. Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»²² було прийнято 8 квітня 2014 року, і він набрав чинності 11 квітня 2014 року. Серед іншого, цей закон вирішив три проблеми, що були констатовані у рішеннях ЄСПЛ у справі Олександра Волкова:

- ВАСУ отримав достатні повноваження для відновлення порушених прав незаконно звільненого судді;
- урегульовано питання щодо перегляду рішень щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності законним складом суду;
- визначено на законодавчому рівні момент припинення повноважень голови суду.

8. Закон надав ВАСУ достатні повноваження для відновлення прав судді, порушених незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю Президента України, Верховної Ради України, ВРЮ чи ВККС. Так, змінами до ст. 171-1 КАСУ передбачено, що ВАСУ може не лише визнати акти цих органів протиправними, як раніше, а й застосувати інші наслідки протиправності акта (зокрема, скасувати цей акт, повернути виконання акта із зазначенням способу його здійснення, зобов'язати відповідача вчинити певні дії, стягнути з відповідача кошти).

9. Закон запровадив розподіл справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Президента України, Верховної Ради України, ВРЮ чи ВККС між суддями ВАСУ незалежно від палат за допомогою автоматизованої системи без урахування спеціалізації суддів (зміни до ч. 2 ст. 171-1 КАСУ). Раніше такі справи надходили на розгляд лише однієї палати.

10. Змінами до ч. 6 ст. 20 Закону «Про судоустрій і статус суддів» чітко визначено, що закінчення строку, на який суддю обрано на адміністративну посаду, припиняє здійснення ним повноважень на адміністративній посаді. Раніше не було ясності, чи закінчення строку призначення на посаду голови суду само по собі припиняє повноваження голови суду. Але внаслідок відмови від спеціалізованої палати у складі ВАСУ для розгляду справ суддів ця зміна вже не мала значення в контексті виконання рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова.

Найважливішим стало те, що Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» 2014 року надав суду достатні повноваження для відновлення порушених прав судді.

²² Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.

3.2. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд»

11. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд»²³ було прийнято 12 лютого 2015 року, і він набрав чинності 28 березня 2015 року. Серед іншого цей закон вирішив низку проблем, що були констатовані у рішенні ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, а саме:

- запроваджено правило, що члени ВРЮ здійснюють свої повноваження на постійній основі із забезпеченням оплати їхньої праці на рівні суддів Верховного Суду України; усунута можливість поєднання повноважень члена ВРЮ і народного депутата України в однієї особи;
- скасовано поєднання у повноваженнях члена ВРЮ ролі «обвинувача» і «судді» в одній і тій самій справі (унеможливлено участь члена Вищої ради юстиції, який здійснював перевірку і вніс подання про звільнення судді, у голосуванні щодо судді під час розгляду у ВРЮ);
- упроваджено процедуру відводу члена ВРЮ, у безсторонності якого існують об'єктивні сумніви;
- процедуру з'ясування підстав для звільнення судді з посади за порушення присяги уведено до дисциплінарної процедури, а також впроваджено строк давності (три роки) для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;
- конкретизовано підстави для звільнення судді «за порушення присяги»;
- упроваджено більш широку шкалу дисциплінарних стягнень.

12. Закон України «Про Вищу раду юстиції» зазнав змін. Зокрема, змінами передбачено роботу членів цього органу на постійній основі впродовж строку повноважень (4 роки), окрім тих, що входять до нього за посадою (генеральний прокурор, міністр юстиції, голова Верховного Суду України); члени ВРЮ не зможуть суміщати свою посаду зі статусом народного депутата України; посадовий оклад члена ВРЮ встановлено у розмірі винагороди судді Верховного Суду України, що є достатньою гарантією незалежності членів ВРЮ (ч. 4 і 7 ст. 6 зміненого Закону України «Про Вищу раду юстиції»).

13. Згідно зі змінами члену ВРЮ, який ініціював питання перед Вищою радою юстиції про звільнення з посади судді за результатами перевірки, заборонено брати участь у голосуванні під час прийняття рішення. Аналогічно це питання вирішено і в процедурі дисциплінарного провадження у ВРЮ і ВККС, що були на той час дисциплінарними органами (ч. 2 ст. 30, ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції», ч. 1 ст. 96 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд»).

14. Змінами до Закону України «Про Вищу раду юстиції» встановлено можливість відводу та самовідводу членів ВРЮ у разі особистої, прямої чи побічної заінтересованості в результаті справи, родинних зв'язків з особою, щодо якої відбувається розгляд питання, або за наявності інших обставин, що викликають сумнів у його неупередженості (ч. 2 ст. 26).

Подібні положення передбачено і щодо членів ВККС, яка ще залишалася дисциплінарним органом щодо суддів місцевих та апеляційних судів (ст. 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»).

²³ Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд»: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/192-19/print1389945540511681>.

15. Закон передбачив дисциплінарну процедуру для з'ясування обставин, що становлять «порушення присяги» (ч. 2 ст. 32 Закону «Про Вищу раду юстиції» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»), і встановив, що дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці. У разі якщо рішенням ЄСПЛ встановлені факти, які можуть бути підставою для застосування дисциплінарного стягнення до судді, зазначений строк обраховується з дня набуття цим рішенням ЄСПЛ статусу остаточного (ч. 4 ст. 96 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»).

16. У ч. 2 ст. 97 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд» визначено, що суддю може бути звільнено за порушення присяги у таких випадках:

- суддя вчинив дії, що паплюжать звання судді або підривають авторитет правосуддя;
- суддя вчинив дисциплінарне правопорушення, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження та догани), або має два непогашених дисциплінарних стягнення;
- встановлено факт недоброчесної поведінки судді, серед яких 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 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;
- суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією.

17. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» запровадив шість видів дисциплінарних стягнень замість догани і звільнення, а саме:

- попередження;
- догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця;
- сувора догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців;
- 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 для проходження курсу підвищення кваліфікації та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді;
- переведення судді до суду нижчого рівня;
- висновок про направлення рекомендації до ВРЮ для вирішення питання щодо внесення подання про звільнення судді з посади з підстав порушення присяги (ч. 1 ст. 97 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»).

Указаний перелік сприятливий для вибору оптимального стягнення, зважаючи на принцип пропорційності.

18. Також закон передбачив механізм публічного добору членів ВККС і ВРЮ, список претендентів у члени Вищої ради юстиції разом із поданими ними документами оприлюднюються завчасно.

Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» 2015 року суттєво підвищив гарантії незалежності та безсторонності членів ВРЮ, а

також забезпечив більшу справедливість процедури звільнення судді з посади за порушення присяги, зробивши її більш передбачуваною, а також запровадивши більше альтернативних до звільнення дисциплінарних стягнень.

3.3. Зміни до Конституції України 2016 року

19. Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя»²⁴ було прийнято 2 червня 2016 року, і він набрав чинності 30 вересня 2016 року (за винятком окремих положень, які набрали чинності пізніше). Конституційні зміни вирішили низку проблем, що були констатовані у рішенні ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, зокрема:

- склад ВРП узгоджено з вимогами щодо незалежності цього органу (з 2019 року);
- встановлено на конституційному рівні заборону суміщати членство у ВРП із іншою діяльністю (крім голови Верховного Суду, який входить до Вищої ради правосуддя за посадою), відтоді у складі цього органу відсутній генеральний прокурор України і міністр юстиції України;
- Верховну Раду України усунуто від вирішення питань дисциплінарної відповідальності судді (зокрема звільнення судді з посади), відповідно втратила актуальність у цьому контексті і проблема неособистого голосування народних депутатів;
- таку підставу для звільнення судді з посади, як «порушення присяги», замінено більш конкретно – «вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді».

Водночас потрібно зауважити, що зміни до Конституції мали комплексний характер і серед іншого запровадили також:

- утворення, реорганізацію та ліквідацію судів лише законом, ініційованим Президентом після консультацій із ВРП (щоправда, за перехідними положеннями за Президентом України збережено повноваження утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати суди до 31 грудня 2017 року);
- безстрокове призначення суддів (без першого п'ятирічного призначення);
- добір суддів до судів усіх рівнів лише на конкурсних засадах, переведення суддів з одного суду до іншого рішенням ВРП, а не політичного органу, як раніше (щоправда, за перехідними положеннями за Президентом України ще на два роки збережено це повноваження);
- разове кваліфікаційне оцінювання усіх чинних суддів за критеріями компетентності, доброчесності та професійної етики (через непрозорість попередніх відборів, а також за деякими даними – корумпованість та непотичність цих процедур).

20. Змінами до Конституції України визначено, що 10 з 21 члена ВРП (раніше – ВРЮ) будуть суддями або суддями у відставці, обраними з'їздом суддів, а голова ВС, якого обирають судді Верховного Суду, є членом ВРП за посадою (ч. 2 і 4 ст. 131 Конституції). Отже, більшість у складі цього органу (11 з 21) – судді, обрані суддями. Відповідне положення введено в дію у квітні 2019 року. До того часу члени ВРЮ набули повноважень членів ВРП, крім міністра юстиції і генерального прокурора,

²⁴ Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

замість яких з'їзд суддів обрав двох членів ВРП з числа суддів. Тобто ВРП створено через реорганізацію ВРЮ з її ж членів.

21. На конституційному рівні закріплено, що член ВРП 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 ВС), виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої (ч. 6 ст. 131 Конституції з урахуванням змін). Два члени від всеукраїнської конференції прокурорів протягом строку повноважень (чотири роки) також діють на постійній основі. За посадою до складу ВРП входить лише голова ВС, якого не можна вважати підпорядкованою особою, яка залежить від роботодавця.

22. Із 30 вересня 2016 року проблема неособистого голосування у Верховній Раді України не має жодного значення у контексті дисциплінарної відповідальності суддів. Конституційні зміни позбавили Верховну Раду України і Президента України повноваження звільняти суддів і наділили таким повноваженням ВРП (п. 4 ч. 1 ст. 131 Конституції України).

23. Конституційними змінами запроваджено можливість звільнення судді з посади суддю у разі вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді (п. 3 ч. 6 ст. 126 Конституції з урахуванням змін).

Конституційні зміни 2016 року остаточно узгодили склад ВРП із вимогами щодо незалежності цього органу (з 2019 року), політичні органи усунуто від вирішення питань дисциплінарної відповідальності судді (зокрема звільнення судді з посади), «порушення присяги» замінено більш конкретною підставою для звільнення з посади судді – вчинення істотного дисциплінарного проступку.

3.4. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року

24. Новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів»²⁵ прийнято 2 червня 2016 року, і він набрав чинності 30 вересня 2016 року одночасно з конституційними змінами. Закон імплементував низку конституційних змін – передусім зміни, що стосувалися призначення, кар'єри і звільнення судді з посади. Також закладено перехід від чотирирівневої (місцеві – апеляційні – вищі спеціалізовані суди – Верховний Суд) до трирівневої системи судів (без вищих спеціалізованих судів як судів касаційної інстанції).

Цей закон зберіг і навіть посилив попередні досягнення у вирішенні проблем, що були констатовані у рішенні ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, зокрема:

- уніфіковано кількість «інстанцій» для оскарження рішення у дисциплінарній справі для суддів судів різних рівнів (зменшено до двох);
- додатково конкретизовано підстави для звільнення судді за наслідками дисциплінарного провадження;
- збережено широку шкалу дисциплінарних стягнень.

25. Дисциплінарними органами щодо суддів стали дисциплінарні палати ВРП (ст. 108 закону) замість ВККС і ВРЮ. Закон передбачив, що з початком роботи ВС буде

²⁵ Закон України «Про судоустрій і статус суддів»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

ліквідовано ВСУ і три вищі спеціалізовані суди, зокрема й ВАСУ. 15 грудня 2017 року новий ВС почав здійснювати правосуддя. Позови до ВРП і ВККС віднесено до підсудності КАС ВС, а позови суддів до ВРП з оскарженням рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності – до підсудності Великої палати ВС²⁶.

26. Згідно із вказаним законом (ч. 9 ст. 109) істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, може бути визнаний, зокрема, будь-який із таких фактів:

- суддя допустив поведінку, що паплюжить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема й у питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду;
- суддя вчинив дисциплінарний проступок, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження чи догани), або має два непогашених дисциплінарних стягнення;
- встановлено факт недоброчесної поведінки судді, серед яких 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;
- суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- суддя не виконав вимоги рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді, щодо перепідготовки, або за результатами кваліфікаційного оцінювання, суддя не підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді;
- суддя умисно не подав декларацію доброчесності чи декларацію родинних зв'язків у встановлені строки або умисно задекларував недостовірні (зокрема й неповні) твердження у декларації доброчесності;
- суддя допустив інше грубе порушення закону, що підриває суспільну довіру до суду.

27. В обчисленні строку давності притягнення до дисциплінарної відповідальності (три роки), крім тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці перестали враховувати час здійснення відповідного дисциплінарного провадження (ч. 11 ст. 109 закону).

28. Перелік дисциплінарних стягнень залишився тим самим (назви окремих із них зазнали редакційних змін):

- попередження;
- догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця;
- сувора догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців;

²⁶ Див. ст. 266 КАСУ в редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р., яка набрала чинності 15 грудня 2017 року.

- 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;
- подання про переведення судді до суду нижчого рівня;
- подання про звільнення судді з посади (ч. 1 ст. 109 закону).

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року зберіг і навіть посилює попередні досягнення у зміцненні системи дисциплінарної відповідальності, зокрема, уніфікував кількість «інстанцій» для оскарження рішення у дисциплінарній справі для суддів різних рівнів.

3.5. Закон України «Про Вищу раду правосуддя»

29. Закон України «Про Вищу раду правосуддя»²⁷ прийнято 21 грудня 2016 року на заміну Закону України «Про Вищу раду юстиції», і він набрав чинності 5 січня 2016 року. Цей закон імплементував низку конституційних змін – передусім зміни, що стосувалися ВРП. Серед іншого положення цього закону стали кроками, які можна розглядати в контексті виконання рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова:

- склад ВРП і її дисциплінарних палат узгоджено з вимогами незалежності цього органу та безсторонності її членів: чітко розведено роль «обвинувача» і «судді» в дисциплінарній процедурі, усунуто участь членів ВРП, які вирішували справу як члени дисциплінарної палати, у перегляді рішення у ВРП;
- встановлено строк для розгляду дисциплінарної справи – 90 днів із дня її відкриття, що може бути продовжений ще до 30 днів;
- зафіксовано повноваження суду скасовувати рішення ВРП, а також закріплено норми, що регулюють подальший хід дисциплінарного провадження;
- підвищено розмір оплати праці членів ВРП.

30. Закон установив, що дисциплінарні палати ВРП утворюються самою Вищою радою правосуддя, до складу кожної дисциплінарної палати входить щонайменше чотири члени ВРП. При формуванні дисциплінарних палат ВРП має забезпечити, щоб щонайменше половина, а якщо це неможливо – принаймні значна частина членів кожної дисциплінарної палати були суддями або суддями у відставці (ч. 4 ст. 26 закону).

31. Член дисциплінарної палати ВРП, що здійснював перевірку дисциплінарної скарги у межах дисциплінарного провадження (доповідач), не бере участь в ухваленні рішення (ч. 3 ст. 50 закону). У такий спосіб законодавець уникнув суміщення різнорідних функцій в одній і тій самій справі в особі одного й того самого члена ВРП.

Так само у разі оскарження дисциплінарного рішення до ВРП у розгляді скарги не беруть участі члени Вищої ради правосуддя, які входили до дисциплінарної палати, що ухвалила оскаржене рішення. Член дисциплінарної палати – доповідач має право виступити на засіданні ВРП із доповіддю щодо рішення дисциплінарної палати (ч. 8 ст. 51 закону).

²⁷ Закон України «Про Вищу раду правосуддя»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

32. Закон не встановив строк для перевірки дисциплінарної скарги до вирішення питання про відкриття дисциплінарного провадження. Проте встановлено строк для розгляду дисциплінарної справи – протягом 90 днів із дня її відкриття. Цей строк може бути продовжений не більше ніж на 30 днів у виняткових випадках, у разі потреби додаткової перевірки обставин та/або матеріалів дисциплінарної справи (ч. 13 ст. 49 закону).

33. Закон запровадив можливість оскарження рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності виключно до ВРП (апеляційна інстанція), тоді як до суду можна оскаржити лише рішення ВРП за наслідками розгляду скарги (фактична касаційна інстанція). Таким судом є Велика палата ВС.

При цьому згідно зі ст. 52 закону рішення ВРП за результатами розгляду скарги на рішення дисциплінарної палати може бути оскаржене та скасоване виключно у таких випадках:

- склад ВРП, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати;
- рішення не підписано будь-ким зі складу членів ВРП, які брали участь у його ухваленні;
- суддя не був належним чином повідомлений про засідання ВРП;
- рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких Вища рада правосуддя дійшла відповідних висновків.

У разі скасування судом рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення дисциплінарної палати, Вища рада правосуддя розглядає відповідну дисциплінарну справу повторно.

34. Закон установив з 1 січня 2017 року підвищений розмір винагороди членам ВРП – посадовий оклад судді Верховного Суду помножений на коефіцієнт 1,5, забезпечивши таким чином найвищу в судовій системі оплату праці (ч. 2 ст. 21 закону). Якщо ж у члена ВРП, який є суддею, була вища суддівська винагорода, то її розмір зберігався за ним.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» 2016 року імплементував низку конституційних змін, що стосувалися ВРП, зокрема, склад ВРП і її дисциплінарних палат узгоджено з вимогами незалежності цього органу та безсторонності її членів, зафіксовано повноваження суду скасовувати рішення ВРП, а також урегульовано подальший хід дисциплінарного провадження після скасування рішення ВРП.

3.6. Закон України № 193-IX (реформа Зеленського) та висновок Венеційської комісії щодо нього

35. Після обрання нового Президента України у 2019 році, останній ініціював прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського

врядування»²⁸ (№ 193-IX). Закон було прийнято 16 жовтня 2019 року, і він набрав чинності 7 листопада 2019 року.

36. Закон передбачив низку новел у Законі України «Про Вищу раду правосуддя», які стосувалися питання дисциплінарної відповідальності суддів:

- доповнення статтю 28-1 про створення Комісії з питань доброчесності та етики – колегіальний орган, який діє при ВРП; визначено завдання та склад цієї комісії, який мала затвердити ВРП;
- встановлено строк на подання матеріалів судової справи (її копій), пояснень від суддів щодо судових справ у межах дисциплінарного провадження – невідкладно, але не пізніше трьох днів із дня отримання запиту (ч. 8 ст. 31); раніше відповідна частина містила інше положення: ВРП чи дисциплінарна палата можуть ухвалити рішення про зупинення розгляду відповідного питання чи провадження у справі на період, необхідний для отримання запитуваної інформації або документів;
- дисциплінарне провадження розпочинається після отримання скарги щодо дисциплінарного проступку судді, повідомлення про вчинення дисциплінарного проступку суддею або після самостійного виявлення членами ВРП з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку, або за ініціативою дисциплінарної палати, Комісії з питань доброчесності та етики чи ВККС у випадках, визначених законом (ч. 1 ст. 42); раніше серед ініціаторів не було членів ВРП, а також Комісії з питань доброчесності та етики;
- у разі відсутності судді, скаржника розгляд дисциплінарної справи здійснюється дисциплінарною палатою без їх участі, крім випадків, коли суддя не був повідомлений або повідомлений із порушенням закону (ч. 3 ст. 47); раніше ч. 4 ст. 49 давала можливість відкладати розгляд дисциплінарної справи у разі неможливості судді з поважних причин узяти участь у засіданні палати; водночас повторне неприбуття судді незалежно від причин не перешкоджало розгляду дисциплінарної справи за його відсутності;
- суддя та скаржник мають бути повідомлені про засідання дисциплінарної палати не пізніше, ніж за три дні (раніше – за сім днів) до дня його проведення та шляхом розміщення відповідної інформації на офіційному сайті ВРП (ч. 4 ст. 48).

Також знизився розмір винагороди членам ВРП до посадового окладу судді Верховного Суду. Якщо ж у члена ВРП, який є суддею, була вища суддівська винагорода, то її розмір зберігався за ним.

Поза межами цього звіту залишаються інші новели, як-от скорочення ВС, зменшення розміру суддівської винагороди суддів цього суду, припинення повноважень членів ВККС зі зміною порядку її формування, оскільки ці питання безпосередньо не стосуються системи суддівської дисципліни.

37. Закон було спрямовано на зміну складу ВС, ВРП та ВККС, а також на пришвидшення дисциплінарних процедур.

38. ВК у своєму Висновку²⁹ визнала такою, що не узгоджена з європейськими стандартами, частину положень Закону України «Про внесення змін до Закону України

²⁸ Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20>.

²⁹ CDL-AD(2019)027-e – Opinion on the Legal framework in Ukraine governing the Supreme Court and judicial self-governing bodies, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session, Venice, 6-7 December 2019: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e).

"Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування».

Щодо Комісії з питань доброчесності та етики та її повноважень щодо звільнення членів ВРП Венеційська комісія зазначила:

- «Українська Конституція мовчить стосовно питання, який орган є компетентним звільняти члена ВРП і з яких підстав. Така компетенція може загалом бути встановлена звичайним законом. Те, що ВРП є головною (відповідальною) у звільненні своїх членів, вітається, але є кілька процедурних недоліків»;

- «строк у 5 днів для прийняття рішення про звільнення є вочевидь надто коротким. Ця система тягне за собою ризик обходу повноважень такого конституційного органу, як ВРП. Ці зміни можуть вплинути на рівновагу між органами»;

- «більш проблематичним є вибір на користь встановлення презумпції звільнення членів ВРП. Звичайна пропозиція Комісії з питань доброчесності та етики про звільнення призводить до звільнення, якщо більшість ВРП не проголосує проти. Це правило голосування дає надмірні повноваження Комісії з питань доброчесності та етики і може бути неконституційним»;

- «виникають сумніви щодо можливого подвійного голосування членів Комісії з питань доброчесності та етики (як членів цієї комісії, але також як членів ВРП). Ситуація чітко не врегульована законом. Голосування цих членів у ВРП за власною пропозицією необхідно унеможливити. Подібну проблему Європейський суд з прав людини визначив у справі «Олександр Волков проти України»;

- «нова процедура звільнення члена ВРП знижує поріг звільнення у спосіб, що може призвести до шкоди незалежності цього конституційного органу. Чи є ці зміни неконституційними, повинен буде визначати Конституційний Суд» (п. 70-74 Висновку).

Щодо змін у дисциплінарній процедурі Венеційська комісія вказала:

- «нові скорочені строки дисциплінарного провадження не видаються реалістичними. Зокрема, залишення суддям лише трьох днів для підготовки відповіді на звинувачення, очевидно, є надто коротким строком. Ці скорочені терміни можуть легко призвести до необґрунтованих рішень через брак часу в суддів, а також для належної підготовки ВРП»;

- «скасування можливості відкласти слухання про дисциплінарну відповідальність, навіть якщо відсутність судді обґрунтована, відповідно провести провадження *in absentia* прямо суперечить праву на справедливий суд відповідно до статті 6 ЄКПЛ. Прикро, що законодавець виключив пункт 4³⁰, який передбачав, що якщо суддя не може брати участь у засіданні дисциплінарної палати з поважних причин, він/вона один раз може вимагати відкладення дисциплінарного слухання, оскільки це положення було доброю основою для забезпечення поваги до права суддів, з одного боку, та чистоти процедури, – з другого»;

- «прискорення дисциплінарного провадження, безумовно, є належною метою змін. Однак мають дотримуватися права судді, щодо якого розглядається справа, на належну підготовку. Натомість процедуру варто прискорити за допомогою зменшення надмірної кількості доступних засобів юридичного захисту: скарга проти дисциплінарних рішень ВРП повинна подаватися прямо до Верховного Суду, а не до

³⁰ Див. ч. 4 ст. 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», яку було вилучено законом № 193-ІХ. – Прим. авт.

ще нереформованого Окружного адміністративного суду міста Києва» (п. 65-67, 85 Висновку).

Також ВК висловилася проти безпідставного скорочення ВС для цілей «переатестації» всіх суддів цього суду. Водночас допустила індивідуальний перегляд стосовно окремих суддів (див., зокрема, п. 58, 60, 62 Висновку).

Закон щодо діяльності органів суддівського врядування 2019 року мав за мету змінити склад ВС, ВРП та ВККС, а також пришвидшити здійснення дисциплінарних процедур. ВК у своєму Висновку вказала, що частина положень цього закону не узгоджені з європейським стандартам.

3.7. Рішення КСУ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і закону України № 193-IX

39. Рішення щодо реформи 2016 року. Верховний Суд України не погодився зі своєю ліквідацією і утворенням нового суду, а також із низкою інших положень. 23 жовтня 2016 року він оспорив положення закону в КСУ.

18 лютого 2020 року КСУ ухвалив рішення³¹ у справі за поданням Верховного Суду України щодо неконституційності окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року.

КСУ визнав конституційним положення про утворення ВС і припинення діяльності Верховного Суду України та трьох вищих судів, проте водночас констатував неконституційність ліквідації Верховного Суду України. Також КСУ визнав неконституційним проходження конкурсу суддями Верховного Суду України для того, щоб стати суддями ВС.

КСУ вказав, що найвищий інститут судової влади після набрання чинності конституційними змінами 2016 року *«продовжує діяти під назвою „Верховний Суд“»*. Відповідно до позиції КСУ конституційні зміни *«не були спрямовані на припинення діяльності та ліквідацію Верховного Суду України як органу державної влади через вилучення слова „України“ – власної назви держави – із словесної конструкції „Верховний Суд України“»*.

Щодо подальшої юридичної долі суддів Верховного Суду України КСУ вказав: *«перейменування закріпленого в Конституції України органу – Верховного Суду України – не може відбуватися без переведення суддів Верховного Суду України на посади суддів Верховного Суду», «судді Верховного Суду України мають продовжувати здійснювати свої повноваження як судді Верховного Суду»*.

КСУ водночас визнав конституційним утворення ВС та припинення діяльності Верховного Суду України й зазначив про необхідність переведення суддів Верховного Суду України у ВС.

40. 9 суддів Верховного Суду України, які не подавалися на конкурс або не пройшли його, мають бути переведені до ВС. Але після того, як законодавець визначить

³¹ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2020.pdf.

порядок, – можливо, після проведення кваліфікаційного оцінювання за спеціальною процедурою. КСУ рекомендував Верховній Раді України *«невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього рішення»*, зокрема, *«передбачити спеціальну процедуру та критерії оцінювання цих суддів»*.

Цей висновок можна підтвердити і словами судді КСУ – доповідача у цій справі І. Сліденка: *«судді Верховного Суду України не можуть автоматично стати суддями Верховного Суду. Для цього парламент повинен прийняти нові законодавчі норми. Тобто долю суддів ВСУ повинна вирішити Верховна Рада»*³².

41. Рішення щодо реформи 2019 року. 11 березня 2020 року КСУ ухвалив рішення³³ за поданням ВС щодо закону України № 193-ІХ. КСУ визнав неконституційними більшість змін, зокрема, щодо дисциплінарної процедури та Комісії з питань доброчесності та етики.

Також КСУ зазначив про необхідність застосування попередніх редакцій положень законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» і рекомендував Верховній Раді України невідкладно привести положення законодавства у відповідність до цього рішення.

42. Щодо Комісії з питань доброчесності та етики КСУ виходив з того, що *«Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду, проте ці повноваження не мають конституційної основи ... оскільки виключними повноваженнями притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності наділено Вищу раду правосуддя, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані іншим органам або установам»*.

КСУ також вказав, що *«орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу»*.

43. КСУ визнав неконституційними такі новели Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо дисциплінарної процедури:

- матеріали судової справи (їхні копії), пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ надаються невідкладно, однак не пізніше трьох днів із дня отримання запиту;
- дисциплінарне провадження розпочинається після отримання скарги щодо дисциплінарного проступку судді, повідомлення про вчинення дисциплінарного проступку суддею або після самостійного виявлення членами ВРП з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку, або за ініціативою дисциплінарної палати, Комісії з питань доброчесності та етики чи ВККС у випадках, визначених законом;

³² Суддя КСУ Ігор Сліденко: проблему суддів ВСУ може вирішити тільки Верховна Рада: <https://sud.ua/ru/news/publication/162540-suddya-ksu-igor-slidenko-problemu-suddiv-vsuz-mozhe-virishiti-tilki-verkhovna-rada>.

³³ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 р. № 193-ІХ, «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 р. № 1798-VIII: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p_2020.pdf.

- у разі відсутності судді, скаржника розгляд дисциплінарної справи здійснюється дисциплінарною палатою без їхньої участі, крім випадків, коли суддя не був повідомлений або повідомлений із порушенням закону;
- суддя та скаржник мають бути повідомлені про засідання дисциплінарної палати не пізніше ніж за три дні до дня його проведення та шляхом розміщення відповідної інформації на офіційному сайті ВРП.

44. Наразі Верховна Рада України не ухвалила закону, який привів би законодавство у відповідність до рішень КСУ. Проте положення законодавства, визнані неконституційними, втратили чинність.

У 2020 році КСУ виправив певні недоліки дисциплінарної процедури, на які вказала ВК у своєму Висновку³⁴. Наразі від законодавця очікується вжиття заходів для приведення законодавства у відповідність до рішення КСУ.

3.8. Спроби розв'язати проблеми після рішення КСУ

45. 22 червня 2020 року Президент України вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» (№ 3711). Законопроектом запропоновано вилучити положення, які визнані неконституційними, а також:

- підпорядкувати ВККС Вищій раді правосуддя;
- розширити для цього повноваження ВРП;
- приєднати ВСУ до Верховного Суду та перевести суддів ВСУ до Верховного Суду.

46. 7 липня 2020 року до Верховної Ради України було подано два альтернативні до президентського законопроекти – № 3711-1 (внесений народним депутатом Я. Юрчишиним із фракції партії «Голос») та № 3711-2 (внесений народними депутатами з фракції партії «Слуга народу»).

Законопроект № 3711-1 на відміну від президентського проекту передбачає:

- збереження автономності ВККС від ВРП;
- запровадження механізму забезпечення доброчесності членів ВРП;
- удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності судді через посилення ролі інспекторів у дисциплінарній процедурі;
- посилення ролі Громадської ради доброчесності через наділення правом подавати дисциплінарні скарги, організаційне забезпечення діяльності секретаріатом ВККС, збільшення мінімальної кількості голосів членів ВККС для подолання висновку Громадської ради доброчесності.

Законопроект № 3711-2 передбачає:

- створення кваліфікаційної палати у складі ВРП з одночасною ліквідацією ВККС і Громадської ради доброчесності;

³⁴ CDL-AD(2019)027-e – Opinion on the Legal framework in Ukraine governing the Supreme Court and judicial self-governing bodies, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session, Venice, 6-7 December 2019: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e).

- створення Громадської ради міжнародних експертів як консультативного органу при ВРП для сприяння у виконанні її деяких повноважень;
- перейменування ВСУ у ВС зі створенням у ньому сенатів (шляхом зміни назви касаційних судів) та зміною керівництва суду.

47. 15 липня Комітет Верховної Ради України з питань правової політики розглянув ці законопроекти та рекомендував Верховній Раді України ухвалити у першому читанні президентський законопроект. Верховна Рада України не встигла це зробити на поточній сесії. Очікується, що це питання актуалізується на наступній сесії.

48. Необхідно зауважити, що лише законопроект №3711-1 торкається питання дисциплінарної відповідальності суддів, тоді як інші законопроекти практично оминають їх, обмежуючись вилученням неконституційних положень, які й так втратили чинність з ухваленням рішення КСУ. При цьому законопроект №3711-1 спрямований на імплементацію зобов'язань перед Міжнародним валютним фондом, узятих Україною у червні 2020 року:

Ми посилимо верховенство права шляхом забезпечення незалежності, доброчесності та підзвітності судових органів. Ми забезпечимо те, що процеси добору суддів та дисциплінарні механізми (зокрема й у Верховному Суді) будуть здійснюватися особами з високим рівнем компетентності, довіри та доброчесності. ... У цьому напрямі, при забезпеченні узгодженості з Європейськими судовими стандартами та висновками Венеційської комісії, ми:

a. Внесемо зміни до закону про Вищу раду правосуддя з метою посилення якості відбору для того, щоб членами ВРП були люди з бездоганною репутацією та доброчесністю (до кінця жовтня 2020 року структурний маяк). Через поправки до закону про ВРП (Закон № 2016/1798-VIII) та відповідно до рішення Конституційного Суду, прийнятого у березні 2020 року, буде створено комісію для попередньої перевірки потенційних кандидатів у ВРП та оцінки їхньої доброчесності. Ця комісія проведе аналогічну одноразову перевірку діючих членів ВРП. Принаймні половина членів комісії будуть шанованими експертами з визнаними етичними стандартами та судовим досвідом, зокрема й із відповідним досвідом інших країн. Комісія надасть зазначеним експертам вирішальну роль та вирішальний голос. Крім того, поправками будуть визначені процедури та критерії процесу попереднього відбору кандидатів у ВРП, серед яких оголошення комісією про подання заявок. Далі комісія номінуватиме щонайменше двох кандидатів на кожну вакансію, які будуть направлені до відповідних органів призначення, визначених Конституцією, для остаточного відбору та затвердження. У разі негативної оцінки комісією діючого члена ВРП, комісія направить рекомендацію щодо звільнення відповідному органу з призначення.

b. Внесемо зміни до органічного закону про ВРП (Закон № 2016/1798-VIII) до кінця листопада 2020 року з метою створення постійного інспекційного підрозділу в межах ВРП. Цей підрозділ відповідатиме за проведення розслідувань дисциплінарних справ проти суддів та надання ВРП рекомендацій щодо дисциплінарних дій та санкцій відносно суддів. Ми забезпечимо, щоб з метою забезпечення узгодженості у практиках розслідування, безперервності та

об'єктивності у роботі над дисциплінарними справами до складу підрозділу увійшли постійні штатні працівники³⁵.

Пізніше ці зобов'язання посилено також угодою про макрофінансову допомогу від Європейського Союзу. 23 липня 2020 року Україна і Європейський Союз підписали Меморандум про взаєморозуміння і кредитну угоду, які серед іншого містять такі зобов'язання української влади:

Органи державної влади посилять незалежність, доброчесність та ефективне функціонування судової влади, органи влади приймуть поправки до закону про судову реформу, беручи до уваги висновки Венеційської комісії, зокрема й шляхом внесення законодавчих поправок для забезпечення:

... б) створення Комісії з питань етики з міжнародною участю, яка мала б повноваження: 1) здійснювати одноразову оцінку доброчесності та етичності членів Вищої ради правосуддя та рекомендувати їх звільнення органам обрання (призначення) у випадках виявлення невідповідності членів Вищої ради правосуддя стандартам; та 2) створення переліку попередньо відібраних кандидатів у Вищу раду правосуддя, з якого органи обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя будуть висувати свої кандидатури³⁶.

Належна імплементація цих зобов'язань сприятиме справедливості системи судової дисципліни, забезпечуючи вимоги доброчесності в діяльності ВРП та розділяючи функції перевірки інформації про дисциплінарні проступки (інспекційний підрозділ) і розгляду дисциплінарної справи (дисциплінарна палата).

4. Опис реформованої системи суддівської дисципліни і невирішені питання

4.1. Дисциплінарний орган (незалежність)

49. Відповідно до ст. 131 Конституції України (після внесення змін до неї законом України від 2 червня 2016 року) ВРП складається з 21 члена, з яких 10 – обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, 2 – призначає Президент України, 2 – обирає Верховна Рада України, 2 – обирає з'їзд адвокатів України, 2 – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, 2 – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Голова ВС входить до складу ВРП за посадою. Голова ВС обирається з числа суддів цього суду самими суддями на пленумі ВС.

³⁵ Див. п. 26 (а, б) Меморандуму про економічну і фінансову політику від 28 травня 2020 року: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2020/English/1UKREA2020001.ashx>.

³⁶ Підписано угоду щодо отримання 1,2 млрд євро макрофінансової допомоги від ЄС: https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidpisav-ugodu-shchodo-otrimannya-12-mlrd-yevro-makrofinansovoyi-dopomogi-vid-yes?fbclid=IwAR2w8vVTqeRnlia_qb21bTpDtmxDqLXvKMIKKm2Tir5P7dclXo038rGTAK.

Тобто більше половини у складі ВРП (11 з 21) – це судді, обрані суддями.

Станом на 1 серпня 2020 року у складі ВРП працюють 17 членів, 11 з яких є суддями, обраними суддями. Додатково ще двоє членів є суддями (одна з них у відставці) – вони були призначені Президентом України³⁷.

Не обрані до складу ВРП чотири члени – два представники від Верховної Ради України і по одному представникові від всеукраїнської конференції прокурорів і з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

50. Для розгляду дисциплінарних справ щодо суддів у складі ВРП утворено дисциплінарні палати. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» до складу кожної дисциплінарної палати входить щонайменше чотири члени ВРП. При формуванні дисциплінарних палат ВРП має забезпечити, щоб щонайменше половина, а якщо це неможливо – принаймні значна частина членів кожної дисциплінарної палати були суддями або суддями у відставці.

Станом на 1 серпня 2020 року у складі ВРП працюють три дисциплінарні палати, кожна з яких складається з 5 членів, 3 з яких є суддями, обраними з'їздом суддів України. У складі двох із цих палат також додатково до трьох суддів, обраних суддями, є по судді, які призначені до складу ВРП Президентом України.

Зважаючи на те, що член дисциплінарної палати, який є доповідачем (проводив перевірку фактів і фактично висуває звинувачення судді у вчиненні дисциплінарного проступку), не бере участі в ухваленні рішення, то принаймні половину складу дисциплінарної палати під час вирішення питання про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності становлять судді, обрані суддями.

Так само й у складі ВРП, яка розглядає скарги на рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, – оскільки члени відповідної палати не беруть участь у вирішенні вимог скарги, то принаймні 8 із 17 членів ВРП, які здійснюють перегляд, є суддями, які обрані суддями. Це хоча не більшість, але «значна частина».

Цей склад дисциплінарних органів не викликає сумнівів у аспекті зауважень, які зазначив ЄСПЛ у справі Олександра Волкова. Крім того, рішення ВРП можуть бути оскаржені в суді звичайної юрисдикції.

51. На час виконання повноважень члени ВРП з числа суддів та прокурорів відряджаються до ВРП зі збереженням за ними посад. При цьому з бюджету ВРП їм виплачується винагорода (у розмірі посадового окладу судді ВС, а якщо суддівська винагорода конкретного члена ВРП з числа судів є більшою, то у розмірі такої винагороди). Отже, питання про матеріальну, ієрархічну та адміністративну залежність від їхніх головних роботодавців формально зняте.

52. Генеральний прокурор України та міністр юстиції України не входять до складу ВРП на відміну від попередньої ВРЮ. Водночас у складі ВРП є два члени, призначені від всеукраїнської конференції працівників прокуратури (сьогодні фактично один, і той – з числа колишніх прокурорів). Однак, зважаючи на їхню роботу на постійній оплатній основі (протягом терміну повноважень у чотири роки), можна стверджувати про врахування зауважень ЄСПЛ.

Хоча після закінчення строку повноважень члена ВРП прокурор повертається у підпорядкування генерального прокурора України. Тому цілком імовірно, що прокурор

³⁷ Склад ВРП: <https://hcj.gov.ua/rubric/sklad-vyshchoyi-rady-pravosuddya>.

може відчувати себе залежним від генерального прокурора України. Але проявів упередженості цих членів у зв'язку з наведеними обставинами наразі не зафіксовано.

53. Водночас навіть після внесення змін до Конституції України щодо правосуддя (обрання) призначення на посади членів ВРП може бути політизованим процесом, незважаючи на конкурсний добір.

Так, наприклад, незадовго до президентських виборів, 11 березня 2019 року Президент України П. Порошенко видав указ №65/2019, яким визначив процедуру проведення відкритого конкурсу на призначення членів ВРП за квотою Президента України та склад відповідної конкурсної комісії.

22 квітня 2019 року Окружний адміністративний суд м. Києва задовольнив заяву про забезпечення позову щодо заборони конкурсній комісії подавати Президенту України рекомендації щодо призначення будь-яких кандидатів³⁸.

Однак 11 травня 2019 року Президент України П. Порошенко обійшов цю судову заборону шляхом внесення змін до свого указу від 11 березня 2019 року. Змінами встановлено, що якщо конкурсна комісія не може ухвалити рішення про рекомендування кандидатів (незалежно від причин), рекомендованими для призначення членами ВРП вважаються кандидати, які внесено до переліку осіб, щодо яких проводиться спеціальна перевірка. 13 травня 2019 року глава держави призначив А. Василенка та М. Ісакова на посади членів ВРП³⁹, і вони набули повноважень, незважаючи на те, що не були оголошені переможцями конкурсу, як цього потребує закон.

10 червня 2019 року новообраний Президент України В. Зеленський так само без законних підстав скасував укази свого попередника про призначення А. Василенка та М. Ісакова членами ВРП. Також він розпочав процедуру нового конкурсу на ці посади за відсутності відповідних вакансій⁴⁰.

На початку вересня створена Президентом України комісія рекомендувала до призначення шістьох кандидатів, із яких він мав призначити двох. З-поміж рекомендованих кандидатів 30 вересня 2019 року Президент України призначив членом ВРП лише суддю О. Блажівську. Тривалий час результати розгляду Президентом України інших рекомендованих кандидатур не були відомі.

³⁸ У липні 2020 року Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) повідомило підозру голові та деяким суддям цього суду за обставинами появи цієї ухвали. За даними слідства, голова суду, побоюючись, що конкурс до ВРП можуть виграти нелояльні до нього особи, доручив одному із суддів свого суду вивчити процедуру проведення конкурсу, виявити допущені порушення та підготувати позов для його подання до того самого суду від підставних осіб, щоб надалі скасувати результати конкурсу. Метою цих дій, за повідомленням НАБУ, було фактичне захоплення влади головою суду у ВРП шляхом введення до складу ради лояльних до себе членів. Ці дані підтверджено аудіозаписами. Аудіозаписи також містять розмови, які можуть свідчити про вплив голови суду на членів ВРП: <https://nabu.gov.ua/novyny/zlovzhvannya-v-oask-novi-epizody-rozshyrovka-video>.

³⁹ Президент України призначив двох членів Вищої ради правосуддя, обійшовши судову заборону: https://pravo.org.ua/ua/review/points/may_2019_points.

⁴⁰ Президент скасував укази попередника про призначення членів Вищої ради правосуддя: https://pravo.org.ua/ua/review/points/june_2019_points.

30 жовтня 2019 року Президент України вирішив не призначати нікого іншого й оголосив ще один конкурс, сформувавши нову конкурсну комісію⁴¹. 4 лютого 2020 року Президент України призначив членом ВРП Тетяну Розваляєву, колишню суддю ВАСУ⁴².

Громадські організації розкритикували ці призначення, заявивши, що «(в) обох випадках Президент України у межах своєї квоти із запропонованих конкурсною комісією осіб мав можливість призначити до складу ключового кадрового органу в судовій системі фахівців із незаплямованою репутацією, які могли б стати агентами змін», однак призначив «на ключові посади зручних суддів»⁴³.

Консультативна рада європейських суддів⁴⁴ і ВК наголошують, що «щодо складу ради правосуддя, то при його формуванні варто уникати як політизації, так і корпоративності. Має бути знайдено відповідну рівновагу між членами ради, що є суддями, і тими, хто професійно не належить до судівництва»⁴⁵.

ВК також зазначала, що «корпоративізму можна уникнути, гарантуючи, що члени ... обрані їхніми колегами, не повинні мати вирішальний вплив як орган. Вони повинні бути корисно врівноважені представництвом громадянського суспільства»⁴⁶.

Чинне законодавче регулювання щодо незалежності ВРП та її дисциплінарних органів формально приведено у відповідність до вимог, викладених у рішеннях ЄСПЛ з групи справ Волкова. Однак рекомендується вжити додаткових заходів, щоб на практиці система формування ВРП запобігала політизації чи корпоративності. Такі заходи повинні передбачати виконання зобов'язань перед Міжнародним валютним фондом та Європейським Союзом, про які йдеться у підрозділі 3.8.

4.2. Дисциплінарний орган (безсторонність)

54. Як уже зазначалося, член дисциплінарної палати – доповідач, який проводив перевірку фактів, не бере участі в голосуванні щодо рішення дисциплінарної палати за наслідками дисциплінарного розгляду (ст. 50 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), а члени дисциплінарної палати – не беруть участі навіть у розгляді ВРП скарги на рішення дисциплінарної палати. Член дисциплінарної палати, який був доповідачем у дисциплінарній палаті, має право виступити на засіданні ВРП під час розгляду такої скарги із доповіддю щодо рішення дисциплінарної палати (ст. 51 того самого закону).

⁴¹ Президент призначив новий конкурс для добору члена Вищої ради правосуддя: https://pravo.org.ua/ua/review/points/November_points_2019.

⁴² Дії і заяви Президента В. Зеленського у сфері судової реформи є непослідовними: https://pravo.org.ua/ua/review/points/February_points_2020.

⁴³ Коаліція РПР закликає Президента зробити дієві кроки для перезавантаження органів суддівського врядування: <https://rpr.org.ua/news/koalitsiia-rpr-zaklykaie-prezydenta-zrobyty-diievi-kroky-dlia-perezavantazhennia-orhaniv-suddivs-koho-vriaduvannia>.

⁴⁴ Див. п. 16 Висновку Консультативної ради європейських суддів №10(2007) «Рада судівництва на службі суспільства»: <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>.

⁴⁵ Див. п. 82 Мірила правовладдя, ухваленого ВК на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11-12 березня 2016 року): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).

⁴⁶ Див. п. 66 висновку ВК на проєкт перегляду Румунської конституції, схваленого ВК на 51-му пленарному засіданні (Венеція, 5-6 червня 2002 року): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)012-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)012-E.aspx).

На практиці голова ВС, яка обрана членом Великої палати ВС, куди суддя може оскаржити рішення ВРП, не входить до складу суду або відводиться у справах, де стороною є ВРП, оскільки вона за посадою є членом ВРП.

Це регулювання і практика усувають повторну участь у дисциплінарному провадженні на різних стадіях одного й того самого члена ВРП і сприяє дотриманню принципу безсторонності.

55. На практиці зафіксовано випадок порушення цих засад, але він отримав належну реакцію з боку ВС за наслідками оскарження.

Так, в одній зі справ Велика палата ВС встановила, що член ВРП В. Нежура брав участь у розгляді дисциплінарної справи в складі дисциплінарної палати, а пізніше – у перегляді її рішення у ВРП. Та обставина, що член ВРП В. Нежура на час перегляду вже не входив до складу дисциплінарної палати, яка ухвалила рішення, на думку Великої палати ВС, не мала правового значення, оскільки не допускається участь у перегляді рішення дисциплінарної палати членів ВРП, які ухвалювали оскаржене рішення дисциплінарної палати, адже ця участь, безумовно, впливає на об'єктивність та неупередженість ВРП під час розгляду скарги на рішення її дисциплінарної палати⁴⁷. Результатом таких помилок членів ВРП може бути уникнення суддею відповідальності.

Потрібно мати на увазі, що для констатації порушення значення має не факт належності члена ВРП до дисциплінарної палати, а факт участі його в розгляді дисциплінарної справи і повторної участі у перегляді у ВРП рішення дисциплінарної палати. Відповідно Велика палата ВС відхилила аргумент позивача, що член ВРП І. Артеменко брав участь у перегляді рішення дисциплінарної палати, до якої належав, оскільки І. Артеменко був у відпустці під час розгляду справи в дисциплінарній палаті й участі у цьому розгляді не брав⁴⁸.

56. Цілком імовірно, що члени ВРП в окремих випадках можуть свідомо допускати «помилки», які надалі даватимуть можливість уникнути відповідальності й неминучого звільнення. Тому Велика палата ВС скасувала рішення ВРП про звільнення судді лише через те, що член ВРП П. Гречківський, присутній під час розгляду питання про звільнення судді, не підписав ухвалене рішення:

«Як убачається з матеріалів справи та з онлайн-трансляції засідання ВРП від 31 жовтня 2017 року, член ВРП ОСОБА_7 був присутній на засіданні під час доповіді, надання пояснень представником ОСОБА_5 – адвокатом ОСОБА_3, до того ж йому заявлявся відвід адвокатом ОСОБА_3, в якому було відмовлено.

У витягу з протоколу засідання ВРП від 31 жовтня 2017 року № 59 зазначено, що член ВРП ОСОБА_7 залишив зал засідання до моменту видалення до нарадчої кімнати, при цьому на відеозаписі зафіксовано, як він видаляється до нарадчої кімнати разом зі всіма членами ВРП, проте спірне рішення ВРП він не підписав.

Надаючи правову оцінку встановленим обставинам справи в сукупності із наведеними положеннями законодавства України, Велика палата Верховного Суду дійшла висновку про недотримання ВРП регламентованої процедури розгляду подання другої дисциплінарної плати ВРП щодо звільнення позивача із посади судді»⁴⁹.

⁴⁷ Див. постанову Верховного Суду від 21.06.2018 р. № 75042962.

⁴⁸ Див., наприклад, постанову Верховного Суду від 18.05.2018 р. № 74055362.

⁴⁹ Постанова Верховного Суду від 31.01.2019 р. № 80081036.

Закон унеможлиблює повторну участь члена ВРП у вирішенні питання про дисциплінарну відповідальність у різних ролях – як «обвинувача», «судді», «апеляційного судді». На практиці зафіксовано певні випадки порушення членами ВРП вимог щодо безсторонності, але щодо них є належна реакція з боку ВС.

4.3. Юридична визначеність (строки давності й строки провадження)

57. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 109) встановлено, що дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше 3 років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження.

Практика застосування положення про строки давності послідовна⁵⁰. Водночас можуть виникнути труднощі у застосуванні цього положення під час перегляду у ВРП справ суддів, які згадані у рішенні ЄСПЛ «Куликов та інші проти України»⁵¹.

58. Строки провадження за дисциплінарними скаргами також мають важливе значення, адже тривале перебування дисциплінарних скарг у провадженні, з одного боку, робить суддю вразливим, бо він перебуває у стані невизначеності, а з другого – створює враження безкарності й навіть дає можливість судді уникнути відповідальності, коли внаслідок тривалого зволікання з провадженням закінчуються строки давності.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (ст. 42 і 49) визначив, що дисциплінарне провадження здійснюється у розумний строк. Строк здійснення дисциплінарного провадження не повинен перевищувати шістьдесят днів із моменту отримання дисциплінарної скарги (ч. 4 ст. 42)⁵². Водночас цей закон містить й інше регулювання: дисциплінарна палата розглядає дисциплінарну справу протягом 90 днів з дня її відкриття. Цей строк може бути продовжений не більше ніж на 30 днів у виключних випадках, у разі потреби додаткової перевірки обставин та/або матеріалів дисциплінарної справи (ч. 13 ст. 49). Наразі ця розбіжність зберігається.

Водночас варто звернути увагу, що дотримання цих строків – справа доброї волі членів ВРП, а їх порушення не має юридичних наслідків.

59. Попередні моніторинги засвідчили, що член ВРП може необґрунтовано довго проводити перевірку, а дисциплінарна палата після того – зволікати з розглядом питання про відкриття провадження.

Наприклад, 26 січня 2018 року відбулося засідання першої дисциплінарної палати ВРП, де розглядалися питання про відкриття дисциплінарних справ. Скарги, які розглядалися, надходили у вересні-жовтні 2017 року. 29 січня 2018 року друга дисциплінарна палата розглядала питання про відкриття скарг, які надходили у березні, серпні-вересні та грудні 2017 року. 31 січня 2018 року третя дисциплінарна палата приймала рішення за скаргами від липня, вересня, жовтня та листопада 2017

⁵⁰ Див. Куйбіда Р. Аналітичний огляд стану втілення загальних заходів відповідно до рішень Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Волков проти України» і «Салов проти України». – К., лютий 2018 р. – С. 17-18: <https://rm.coe.int/doc-3/168078f22d>.

⁵¹ Докладно про ці труднощі див. Куйбіда Р. Експертний звіт про виконання індивідуальних заходів за рішенням ЄСПЛ у справі «Куликов та інші проти України». – К., 20 жовтня 2019 р. – С. 23.

⁵² Це положення, внесене законом №193-ІХ, не було визнане неконституційним.

року. З порядків денних цих трьох засідань можна встановити, що проміжок між отриманням скарги до розгляду питання про відкриття провадження становив від 39 до 318 днів⁵³.

Крім того, є приклади недотримання чітких строків розгляду, які за законом відраховуються від відкриття провадження у справі⁵⁴.

Байдуже поводження зі строками розгляду з боку ВРП призводило також до уникнення суддями дисциплінарної відповідальності, адже дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше 3 років із дня вчинення проступку⁵⁵.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2016 року проблему уникнення відповідальності у такий спосіб знято, оскільки він усунув з обчислення трирічного строку давності час дисциплінарного провадження. Однак проблема тривалості строків дисциплінарного провадження, яка надовго ставить суддю у вразливий стан невизначеності, залишилася.

Закон щодо строків давності для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності досить чіткий, а практика застосування послідовна. Є деяка неясність у можливості застосування строків давності під час повторного розгляду справ суддів, що були заявниками у справі «Куликов та інші проти України», після рішення ЄСПЛ у цій справі, але вона долається на практиці⁵⁶.

Що ж стосується строків дисциплінарного провадження, то наразі вони законом регулюються суперечливо. Практика зволікання з вирішенням дисциплінарних справ досить поширена, що становить один із ризиків для незалежності суддів, адже що довше судді перебувають у стані невизначеності, то більш вразливими до впливів вони є.

4.4. Юридична визначеність (підстави відповідальності й пропорційність стягнень)

60. Підстави для притягнення судді до відповідальності досить детальні й передбачені у ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

61. Аналіз даних за 2017-2018 роки показав, що різні дисциплінарні палати та різні члени ВРП розглядали скарги щодо суддів із різним ступенем ретельності⁵⁷. Цей висновок можна підтвердити і даними, які навів недавній член ВРП А. Мірошниченко: за 2018 рік дисциплінарні палати притягнули до відповідальності 170 суддів, із них 50 – на підставі перевірок, які провів лише один член ВРП⁵⁸. Обґрунтованість та послідовність рішень членів ВРП про залишення дисциплінарних скарг без розгляду неможливо проаналізувати, оскільки вони не оприлюднюються. Відсутні узагальнення

⁵³ Химчук А., Колотило М. 8 проблем з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності: <https://dejure.foundation/longread/8-problems-of-disciplinary-proceedings>.

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ Там само. У цій публікації наведено приклади такого довільного поводження зі строками, у яких можна побачити і свідоме маніпулювання ними.

⁵⁶ Див., наприклад, постанову Великої палати ВС від 25.06.2020 р. № 90458920.

⁵⁷ Дисциплінарна практика Вищої ради правосуддя щодо суддів. Центр політико-правових реформ, липень 2018 р. – С. 7.

⁵⁸ Насадюк А. Чистота оновлення [інтерв'ю з А. Мірошниченко]: <https://pravo.ua/articles/chistota-obnovlenija>.

ВРП, принаймні публічні, які могли б стати більш чітким орієнтиром у тому, за яких умов скарга має шанс бути розглянутою, а за яких – ні.

62. Замість колишніх двох видів дисциплінарних стягнень Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 109) визначено шість видів стягнень: від попередження до внесення подання про звільнення судді з посади.

Подання про звільнення судді з посади застосовується у разі, якщо:

- суддя допустив поведінку, що паплюжить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема й у питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду;

- суддя вчинив дисциплінарний проступок, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження чи догани), або має два непогашені дисциплінарні стягнення;

- встановлено факт недоброчесної поведінки судді, зокрема й 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;

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

- суддя не виконав вимоги рішення дисциплінарного органу про направлення до Національної школи суддів України або за результатами кваліфікаційного оцінювання після такого навчання не підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді;

- суддя умисно не подав декларацію доброчесності чи декларацію родинних зв'язків у встановлені строки або умисно задекларував недостовірні/неповні твердження у декларації доброчесності;

- суддя допустив інше грубе порушення закону, що підриває суспільну довіру до суду;

- суддя порушив обов'язок підтвердити законність джерела походження майна.

Під час обрання виду дисциплінарного стягнення щодо 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. За наявності непогашених дисциплінарних стягнень до судді має бути застосовано більш суворе дисциплінарне стягнення.

Законом визначено також види неналежної поведінки, за які не застосовуються окремі види стягнень.

63. За даними громадського моніторингу дисциплінарної практики ВРП, є випадки непослідовного застосування дисциплінарних стягнень за схожі проступки (наприклад, за керування автомобілем у стані сп'яніння) або непропорційних стягнень, що ставить під сумнів не лише дотримання принципу пропорційності, а й безсторонності; є вади в обґрунтуванні рішень ВРП, що підтверджено практикою Великої палати ВС; щодо певних суддів створюються умови для уникнення дисциплінарної відповідальності; не сформовані чіткі орієнтири, за яких умов дисциплінарна скарга буде розглянута, а за

яких – ні, яка поведінка і в який спосіб передбачатиме покарання. Також статистичні дані вказують на те, що ступінь ретельності дослідження обставин суттєво відрізняється залежно від члена ВРП⁵⁹.

Законодавство визначає підстави для дисциплінарної відповідальності судді, а також дає широкі можливості для справедливого покарання судді з дотриманням принципу пропорційності.

Проте, незважаючи на покращення ситуації з правовим регулюванням дисциплінарної відповідальності суддів із часу ухвалення рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, наразі дисциплінарна практика потребує вдосконалення, адже вона не є достатньо послідовною; існують вади в обґрунтуванні рішень та пропорційності обраних стягнень; ступінь ретельності дослідження обставин відрізняється залежно від члена ВРП.

4.5. Право на ефективний перегляд

64. Суддя може оскаржити рішення дисциплінарної палати лише до ВРП. Скаржник також має право оскаржити рішення дисциплінарної палати до ВРП за наявності дозволу дисциплінарної палати на таке оскарження. Скарга має бути подана не пізніше десяти днів з дня ухвалення рішення дисциплінарної палати. ВРП може поновити цей строк, якщо він був пропущений із поважних причин (ст. 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

65. Перегляд здійснюється за правилами дисциплінарного розгляду, тобто із заслуховуванням фактів та розглядом правових питань. За результатами розгляду скарги на рішення дисциплінарної палати ВРП має право:

- скасувати повністю рішення дисциплінарної палати про накладання дисциплінарного стягнення та закрити дисциплінарне провадження;
- скасувати частково рішення дисциплінарної палати про накладання дисциплінарного стягнення та ухвалити нове рішення;
- змінити рішення дисциплінарної палати, застосувавши інший вид дисциплінарного стягнення;
- скасувати повністю або частково рішення дисциплінарної палати про відмову в притягненні до дисциплінарної відповідальності судді та ухвалити нове рішення;
- залишити рішення дисциплінарної палати без змін.

⁵⁹ Див. приклади у виданнях: Дисциплінарна практика Вищої ради правосуддя щодо суддів. Центр політико-правових реформ, липень 2018 р. – С. 18-20; Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Альтернативна доповідь за 2017 рік / Р. Куйбіда, М. Серета, Р. Смалюк, А. Химчук. – К.: Центр політико-правових реформ, 2018. – С.16-21: <https://pravo.org.ua/img/zstored/files/AltReport%202017%20Final.pdf>; Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Альтернативна доповідь за 2018 рік / Смалюк Р., Серета М. – К.: Центр політико-правових реформ, 2019. – С. 36: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/2018-151033990>; Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Альтернативна доповідь за 2019 рік / Куйбіда Р., Смалюк Р., Серета М. – К.: Центр політико-правових реформ, 2020. – С. 22: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/CPLR_-Shadow-report-on-judges-independence-2019.pdf; Химчук А., Колотило М. 8 проблем з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності: <https://dejure.foundation/longread/8-problems-of-disciplinary-proceedings#9>; Насадюк А. Чистота оновлення [інтерв'ю з А. Мірошниченком]: <https://pravo.ua/articles/chistota-obnovlenija>.

66. Подання про звільнення судді як вид дисциплінарного стягнення вноситься дисциплінарною палатою і розглядається ВРП лише після розгляду ВРП скарги на це дисциплінарне рішення, якщо воно було оскаржене⁶⁰. Це регулювання може затягувати в часі остаточне вирішення питання. Доцільно, щоб подання про звільнення розглядалося в одному засіданні із розглядом скарги на рішення дисциплінарної палати, й у разі відхилення скарги ВРП приймала рішення про звільнення судді з посади.

67. Рішення ВРП за результатами перегляду рішення дисциплінарної палати може бути оскаржене до Великої палати ВС.

68. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (ст. 52) обмежив повноваження Великої палати ВС скасовувати рішення ВРП до виключно процедурних підстав:

- склад ВРП, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати;
- рішення не підписано будь-ким із складу членів ВРП, які брали участь у його ухваленні;
- суддя не був належним чином повідомлений про засідання ВРП, – якщо було ухвалено рішення не на його користь;
- рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків.

69. У контексті цих обмежень Велика палата ВС послідовно наголошує, що вона є судовим органом, який має повну юрисдикцію щодо розгляду скарг на рішення ВРП. Для цього вона надає розширене тлумачення останньому із зазначених пунктів («рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків») і вдається до ретельного аналізу мотивів рішень ВРП та їх обґрунтованості⁶¹.

Велика палата ВС вважає, що цей пункт не можна тлумачити лише формально, тобто як такий, що унеможлиблює оскарження та скасування рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення її дисциплінарної палати, лише тому, що таке рішення містить посилання на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків. Насправді значення має, які підстави могли бути застосовані для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, а також який зміст мотивів, наведених у відповідному рішенні ВРП⁶².

Навіть більше, практика Великої палати ВС вказує на те, що для забезпечення повної юрисдикції щодо перегляду справи вона не вважає себе зв'язаною підставами, що зазначені у ст. 52 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». З посиланням на рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, а також у справі «Краска проти Швейцарії» Велика палата ВС дійшла висновку, що ефективність справедливого розгляду досягається тоді, коли сторони процесу мають право представити перед судом ті аргументи, які вони вважають важливими для справи; при цьому такі аргументи мають бути почуті, тобто ретельно розглянуті судом. Через це вона визнала необхідним повно та всебічно перевірити оскаржене рішення ВРП, зокрема, але не

⁶⁰ Див. п. 17.3 Регламенту ВРП в редакції рішення ВРП від 14.06.2018 р. № 1856/0/15-18: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/reglament_zminy_04.02.2020.docx.

⁶¹ Див., наприклад, постанови Верховного Суду від 30.06.2018 р. №77607657, від 13.12.2018 р. № 79088981, від 19.01.2019 р. № 79883408.

⁶² Див. постанову Верховного Суду від 29.11.2018 р. № 79365486.

виключно на предмет його відповідності вимогам ст. 52 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»⁶³.

70. Питання меж судового перегляду виявилось непротим для Великої палати ВС. Спочатку вона спробувала відмовитися від оцінювання пропорційності застосованого дисциплінарного стягнення:

«З урахуванням закріплених у законі особливостей статусу ВРП як колегіального, незалежного, конституційного органу державної влади та суддівського врядування, а також тих завдань, які покладено на нього в силу такого статусу, Велика Палата Верховного Суду вважає, що обрання виду і характеру стягнення за результатами дисциплінарного провадження щодо судді, в тому числі вирішення питання щодо його пропорційності, належить до виключної компетенції цього органу і суд не має права підняти його»⁶⁴.

Однак ця позиція була висловлена один раз і надалі Велика палата ВС вдавалася до аналізу пропорційності застосованого дисциплінарного стягнення, якщо позивач це оспорював⁶⁵.

71. Аналіз практики ВС свідчить про те, що за результатами розгляду, у разі задоволення позову судді, суд скасовує лише рішення ВРП, але не рішення дисциплінарної палати про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Це зумовлено законодавчою вимогою, що у разі скасування судом рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення дисциплінарної палати, Вища рада правосуддя розглядає відповідну дисциплінарну справу повторно (ст. 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Крім того, Велика палата ВС позбавлена можливості скасувати рішення ВРП про звільнення судді з посади за істотний дисциплінарний проступок в одному провадженні з розглядом позову про оскарження рішення Вищої ради правосуддя за результатами оскарження подання дисциплінарної палати про звільнення. Адже рішення ВРП про звільнення, за законом, як і більшість інших рішень ВРП, можуть бути оскаржені спочатку до КАС ВС, а лише потім апеляційну скаргу можна подати до Великої палати ВС. У разі заявлення скарг на ці рішення в одному позові Велика палата ВС роз'єднує їх і позовні вимоги щодо рішення ВРП про звільнення пересилає на розгляд КАС ВС⁶⁶.

Доцільно передбачити, щоб ВС мав право дати оцінку первинному рішенню дисциплінарного органу, а також усім похідним рішенням ВРП, й у разі потреби міг скасувати усі рішення в одному провадженні. Це сприяло б швидшому зняттю із судді необґрунтованих дисциплінарних стягнень та досягненню юридичної визначеності.

Крім того, доцільно наділити Велику палату ВС повноваженням відразу вжити всіх заходів для відновлення прав незаконно покараного судді – від поновлення на роботі (зобов'язати відповідний суд поновити у штаті) до відшкодування недоотриманих коштів. Це запобігало б появі в судах нижчого рівня додаткових судових процесів із метою виконання рішення Великої палати ВС.

Чинне законодавче регулювання перегляду рішень у дисциплінарних справах загалом приведено у відповідність до вимог, викладених у рішеннях ЄСПЛ з групи справ Волкова. У деяких випадках недоліки законодавства (наприклад,

⁶³ Див. постанови Верховного Суду від 14.05.2019 р. № 81691845, від 13.02.2020 р. № 88138151.

⁶⁴ Див. постанову Верховного Суду від 30.08.2018 р. № 77607657.

⁶⁵ Див., наприклад, постанову Верховного Суду від 14.05.2019 р. № 81691845.

⁶⁶ Див., наприклад, постанову Верховного Суду від 21.06.2018 р. № 75042962.

щодо повноти судового перегляду рішень ВРП) виправляє судова практика, яка забезпечує таку повноту перегляду.

Подання про звільнення судді як вид дисциплінарного стягнення вноситься дисциплінарною палатою і розглядається Вищою радою правосуддя лише після розгляду ВРП скарги на це дисциплінарне рішення, якщо воно було оскаржене. При цьому рішення ВРП за наслідками розгляду скарги може бути оскаржене суддею до Великої палати ВС, а рішення про звільнення – до КАС ВС. Це регулювання може затягувати в часі остаточне вирішення питання.

Доцільно зменшити кількість юридичних процедур для остаточного вирішення питань щодо судді – подання про звільнення має вирішуватися в одному засіданні із розглядом скарги на рішення дисциплінарної палати, а оскарження цього рішення ВРП має відбуватися у Великій палаті ВС. Крім того, варто наділити Велику палату ВС повноваженням відразу вживати заходів для відновлення прав незаконно покараного судді – від поновлення на роботі (зобов'язати відповідний суд поновити у штаті) до відшкодування недоотриманих коштів.

4.6. Незалежність та безсторонність на стадії перегляду справи судом

72. У справах Волкова і Денісова ЄСПЛ зауважив, що судовий перегляд рішення щодо звільнення судді здійснювався суддями, які також перебували в межах дисциплінарної юрисдикції ВРЮ. Це не могло забезпечувати незалежність та безсторонність цих суддів.

73. Судді нового ВС, який має компетенцію переглядати рішення ВРП, також підпадають під дисциплінарну юрисдикцію ВРП. Це може вплинути на незалежність та об'єктивність перегляду у ВС, адже Верховний Суд ухвалює рішення як на користь ВРП, так і на користь суддів, які потерпіли від порушень, допущених Вищою радою правосуддя. Крім того, ВС аналізує рішення ВРП більш докладно, ніж від нього це потребує закон, аби забезпечити повноцінний розгляд аргументів скажників.

74. Наразі немає нагальної потреби та єдиних пропозицій, як можна розірвати замкнуте коло, коли судді ВС підпадають під юрисдикцію ВРП, а її рішення – під юрисдикцію цього суду.

Можна сформулювати такі пропозиції щодо внесення змін до закону:

- зважаючи на формальну відповідність ВРП вимогам щодо незалежності й безсторонності, завершити у ній процедуру перегляду рішення дисциплінарної палати. Однак у цьому випадку постане проблема, що рішення ВРП будуть остаточними і не оскаржуватимуться до суду;
- вивести суддів ВС, які переглядають рішення ВРП, за межі дисциплінарної юрисдикції ВРП, але тоді постане проблема неможливості притягнення таких суддів до дисциплінарної відповідальності.

З урахуванням вказаного, запропоновані пропозиції не є оптимальними для прийняття.

Судді нового ВС, який має компетенцію переглядати рішення ВРП, також підпадають під дисциплінарну юрисдикцію ВРП. Практика свідчить, що це здебільшого не впливає на незалежність та об'єктивність перегляду у ВС⁶⁷.

⁶⁷ У 2020 році виникла ситуація, яка поставила під сумнів правильність цього висновку. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, розглянувши спір, зобов'язав ВРП надати особі інформацію, яка є публічною, і згідно з законом постановив негайно виконати рішення (рішення № 88149996). ВРП не виконувала рішення, а тому суд за ініціативою позивача зобов'язав Вищу раду правосуддя подати звіт про виконання рішення (ухвала № 88575393). Але й це не було зроблено, тому позивач ініціював накладення на голову ВРП штрафу за неподання звіту. ВРП заявила суддям відвід, посилаючись на те, що судді своїм рішенням вчинили втручання суду в діяльність ВРП як розпорядника інформації. У задоволенні відводу було відмовлено. Але судді взяли самовідвід, оскільки ВРП, оскарживши первинне рішення до Великої палати ВС, подали також клопотання про надання оцінки діям суддів у вигляді окремої ухвали, а це надалі може стати підставою для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. У позивача у справі об'єктивно може виникнути підозра, що судді прийматимуть рішення під тиском дисциплінарного органу (ухвала № 90497880).

Висновки та рекомендації

1. Нагляд за виконанням та прогрес у вжитті загальних заходів. ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України» підняв низку проблем незалежності та підзвітності суддів, які вимагали від України конституційного і законодавчого вирішення.

КМРЄ, наглядаючи за виконанням рішень ЄСПЛ у групі справ Волкова у період з 2014-2020 рр., позитивно відзначив ужиття заходів загального характеру, що стосувалися реформування системи судової дисципліни та просування по службі через внесення змін до Конституції України, законодавства, а також ужиття практичних і організаційних заходів. Отже, Україна суттєво вдосконалила законодавство для вирішення проблем, констатованих у рішеннях ЄСПЛ у групі справ Волкова. Водночас КМРЄ очікує від української влади вирішення питань щодо: негативних наслідків судової реформи, ініційованої у 2019 році; перегляду справ суддів, звільнених Верховною Радою України незадовго до набрання чинності змін до Конституції України щодо правосуддя; послідовності практики ВРП у застосуванні дисциплінарних санкцій; застосування кримінальних проваджень за ухвалення суддями завідомо неправосудних рішень.

2. Сучасна система суддівської дисципліни. Чинне законодавче регулювання щодо незалежності ВРП та її дисциплінарних органів приведено у відповідність до вимог, викладених у рішеннях ЄСПЛ з групи справ Волкова. Однак система формування ВРП на практиці виявилася сприятливою для політизації і корпоративності.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» унеможливив повторну участь члена ВРП у вирішенні питання про дисциплінарну відповідальність у різних ролях – «обвинувача», «судді», «апеляційного судді». Однак є дані, зокрема й підтверджені рішеннями ВС, що ВРП не завжди дотримується вимог щодо безсторонності; також є серйозні занепокоєння щодо відповідності окремих членів ВРП критеріям доброчесності й професійної етики. Україна відреагувала на ці проблеми, взявши зобов'язання перед Міжнародним валютним фондом до кінця жовтня 2020 року запровадити попередню перевірку доброчесності кандидатів до ВРП, а також чинних членів Вищої ради правосуддя незалежною комісією. Аналогічні зобов'язання Україна взяла перед Європейським Союзом.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» чітко врегулював строки давності для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, а практика застосування послідовна. Є деяка неясність у можливості застосування строків давності під час повторного розгляду справ суддів, що були заявниками у справі «Куликов та інші проти України», після рішення ЄСПЛ у цій справі, але вона долається на практиці.

Що ж стосується строків дисциплінарного провадження, то наразі вони законом регулюються суперечливо. Практика зволікання з вирішенням дисциплінарних справ досить поширена, що становить один із ризиків для незалежності суддів, оскільки що довше судді перебувають у стані невизначеності, то більш уразливими до впливів вони є.

Законодавство визначає підстави для дисциплінарної відповідальності судді, а також дає широкі можливості для справедливого покарання судді з дотриманням принципу пропорційності. Незважаючи на покращення ситуації із законодавчим регулюванням

інституту дисциплінарної відповідальності суддів та процедури розгляду дисциплінарних справ із часу ухвалення рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, наразі дисциплінарна практика потребує вдосконалення, адже, за даними досліджень фахових громадських організацій, вона не достатньо послідовна; є вади в обґрунтуванні рішень та пропорційності обраних стягнень, щодо певних суддів створюються умови для уникнення дисциплінарної відповідальності; не сформовано чіткі орієнтири, за яких умов дисциплінарна скарга буде розглянута, а за яких – ні, яка поведінка і в який спосіб передбачатиме покарання; ступінь ретельності дослідження обставин відрізняється залежно від члена ВРП.

Україна у межах кредитної програми Міжнародного валютного фонду зобов'язалася посилити ВРП постійним інспекційним підрозділом у межах ВРП, щоб забезпечити узгодженість у практиках розслідування, безперервність та об'єктивність у роботі над дисциплінарними справами.

Чинне законодавче регулювання перегляду рішень у дисциплінарних справах загалом приведено у відповідність до вимог, викладених у рішеннях ЄСПЛ з групи справ Волкова. У деяких випадках недоліки законодавства (наприклад, щодо повноти судового перегляду рішень ВРП) виправляє судова практика, яка забезпечує таку повноту перегляду.

Подання про звільнення судді як вид дисциплінарного стягнення вноситься дисциплінарною палатою і розглядається ВРП лише після розгляду Вищою радою правосуддя скарги на це дисциплінарне рішення, якщо воно було оскаржене. При цьому рішення ВРП за наслідками розгляду скарги може бути оскаржене суддею до Великої палати ВС, а рішення про звільнення – до КАС ВС. Це регулювання може затягнути в часі остаточне вирішення питання.

Судді нового ВС, який має компетенцію переглядати рішення ВРП, також підпадають під дисциплінарну юрисдикцію Вищої ради правосуддя. Практика свідчить, що це поки що не впливає системно на незалежність та об'єктивність перегляду у ВС.

**Вирішення проблем системи суддівської дисципліни,
констатованих у рішеннях ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти
України»**

<i>Проблема</i>	<i>Як вирішена</i>	<i>Супутні невирішені проблеми</i>
[щодо незалежності та безсторонності ВРП]		
<p>Переважну більшість членів ВРП складала особи, які не є суддями та обрані або призначені безпосередньо органами виконавчої та законодавчої влади. Судді становили зовсім невелику частину складу ВРП.</p>	<p>Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні. У Конституції України визначено, що з 21 члена ВРП 11 є суддями, обраними суддями.</p> <p>На практиці у складі ВРП є 17 членів (інші посади – вакантні на початок липня</p>	<p>Система формування ВРП на практиці виявилася сприятливою для політизації та корпоративності цього органу, що становить загрозу його незалежності.</p>

	2020 р.). 11 із цих членів є суддями, обраними суддями. Додатково ще 2 члени є суддями (одна у відставці) – їх призначив Президент України.	
Лише чотири члени ВРЮ працювали в ній на постійній основі. Інші члени працювали та отримували свою зарплату поза межами ВРЮ, що неминуче означало їхню матеріальну, ієрархічну та адміністративну залежність від їхніх головних роботодавців.	Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні. Всі члени ВРП працюють лише у Вищій раді правосуддя протягом строку повноважень і отримують тут винагороду (крім голови ВС, що входить до ВРП за посадою).	Оновлена Конституція заборонила обіймати посаду члена ВРП два строки поспіль. Однак два члени ВРП були обрані на ці посади повторно, вони й досі обіймають ці посади (станом на початок липня 2020 р.). Друге обрання було вмотивоване тим, що вперше їх було обрано членами ВРЮ, і повноваження членів ВРП вони набули вже у процесі реорганізації, тож це не є повторним обранням. Проте правильність такого тлумачення Конституції викликає сумніви і численні дискусії.
Присутність генерального прокурора у ВРЮ, яка мала повноваження щодо призначення суддів, застосування до них дисциплінарних заходів та їхнього звільнення, створювала ризик того, що у цих справах судді не діятимуть безсторонньо, або що генеральний прокурор України не діятиме безсторонньо щодо тих суддів, чиї рішення він не схвалює. Те саме стосується й інших членів ВРЮ, призначених від всеукраїнської конференції працівників прокуратури.	Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні. Генеральний прокурор не входить до складу ВРП. Сьогодні призначений лише один член всеукраїнською конференцією працівників прокуратури (з числа колишніх прокурорів). Має бути призначений ще один.	-
Члени ВРЮ, які здійснювали перевірку щодо судді та направили подання про його	Проблему вирішено на законодавчому рівні. Член ВРП, який здійснював перевірку, не бере участі в	На практиці були випадки, коли членів ВРП звинувачували у порушенні вимог щодо безсторонності.

звільнення, згодом взяли участь у голосуванні щодо рішення про його звільнення з посади.	голосуванні. А члени дисциплінарної палати не беруть участі у перегляді рішення палати у ВРП. Тобто закон унеможливив повторну участь члена ВРП у вирішенні питання про дисциплінарну відповідальність у різних ролях – «обвинувача», «судді», «апеляційного судді».	Деякі порушення вимог безсторонності членами ВРП підтверджено рішеннями ВС.
Були інші ознаки особистої упередженості певних членів ВРЮ до заявника. Водночас процедури відводу членів ВРЮ не існувало.	Проблему вирішено на законодавчому рівні. Закон установив механізм відводу членів ВРП.	Див. попередній пункт.
[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії розгляду справи парламентом]		
Голова парламентського комітету та один із його членів були також членами ВРЮ і приймали рішення у справі судді на обох рівнях (ВРЮ і парламенту). Відповідно при розгляді подань ВРЮ вони не могли бути безсторонніми. Крім того, голова комітету разом із двома його членами клопотав перед ВРЮ про призначення перевірки можливих порушень із боку судді.	Проблему вирішено на конституційному рівні. Парламент не має жодного стосунку до кар'єри чи звільнення судді.	-
Пленарне засідання парламенту не було належним місцем для розгляду питань факту та права, оцінки доказів та юридичної кваліфікації фактів. На цій стадії розгляд справи обмежувався ухваленням обов'язкового рішення, що ґрунтувалося на висновках, яких дійшли ВРЮ та парламентський комітет.	Проблему вирішено на конституційному рівні. Парламент не має жодного стосунку до кар'єри чи звільнення судді.	-

[щодо «достатності перегляду» справи судом]

<p>Нездатність формально оскаржені рішення та відсутність норм, що регулюють подальший хід дисциплінарного провадження, породжує певну невизначеність щодо того, якими мають бути дійсні правові наслідки такого судового визнання.</p>	<p>Проблему вирішено на законодавчому рівні частково. Велика палата ВС має широкі повноваження для відновлення прав судді, до якого незаконно було застосоване дисциплінарне стягнення. У разі скасування рішення ВРП в суді вона повинна провести повторний розгляд справи.</p>	<p>Є процесуальні ускладнення: рішення ВРП за наслідками розгляду скарги може бути оскаржене суддею до Великої палати ВС, а рішення про звільнення – до Касаційного адміністративного суду у складі ВС. Це регулювання затягує в часі остаточне вирішення питання. Також ВС хоч і може скасувати рішення про звільнення, але не розглядає похідні вимоги до Державної судової адміністрації України чи суду, пов'язані з практичним відновленням на посаді та стягненням втраченої винагороди, якщо ці вимоги не реалізуються добровільно.</p>
<p>Твердження заявника про відсутність безсторонності з боку членів ВРЮ та парламентського комітету не були розглянуті в суді з необхідною ретельністю.</p>	<p>Проблему вирішено на практиці. Закон обмежує підстави для судового перегляду і скасування рішень ВРП. Проте цей недолік законодавства виправляє практика ВС, який забезпечує повноту перегляду, даючи розширювальне тлумачення відповідним нормам закону.</p>	<p>-</p>
<p>Твердження заявника про незаконність процедури голосування у парламенті було розтлумачено як скарга на неконституційність відповідної постанови парламенту. У такий спосіб ВАСУ ухилився від розгляду цього питання, залишивши його КСУ, безпосереднього доступу до якого заявник не мав.</p>	<p>Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні. Верховний Суд розглядає питання і конституційності, і законності рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності. З 2017 року після проходження судових інстанцій учасник справи може звернутися до КСУ з конституційною</p>	<p>-</p>

	скаргою на закон, який було застосовано у його справі.	
[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії перегляду справи судом]		
Судовий перегляд здійснювався суддями ВАСУ, які також перебували у межах дисциплінарної юрисдикції ВРЮ. Це означає, що щодо цих суддів також могло бути порушене дисциплінарне провадження у ВРЮ. З огляду на широкі повноваження ВРЮ щодо кар'єри суддів (призначення на посаду, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади), а також на відсутність захисних механізмів незалежності та безсторонності ВРЮ, судді ВАСУ при розгляді справи заявника, в якій однією зі сторін була ВРЮ, не могли забезпечувати «незалежність та безсторонність».	Проблему не вирішено. Судді нового ВС, який має компетенцію переглядати рішення ВРП, також підпадають під дисциплінарну юрисдикцію ВРП.	На практиці поки що не виглядає, що це має системний вплив на незалежність та об'єктивність перегляду у ВС.
[щодо забезпечення юридичної визначеності]		
Такий підхід, коли строк притягнення до дисциплінарної відповідальності у дисциплінарних справах, які стосуються суддів, є невизначеним, становить серйозну загрозу принципу юридичної визначеності.	Проблему вирішено на законодавчому рівні. Закон чітко врегулював строки давності для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, а практика застосування послідовна.	Є деяка неясність у можливості застосування строків давності під час повторного розгляду справ суддів, що були заявниками у справі «Куликов та інші проти України», після рішення ЄСПЛ у цій справі, але вона долається на практиці.
Рішення про звільнення судді з посади було проголосоване при	Проблему вирішено на конституційному рівні. Парламент не має жодного	-

<p>відсутності більшості народних депутатів. Присутні на пленарному засіданні народні депутати свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег.</p>	<p>стосунку до кар'єри чи звільнення судді.</p>	
<p>Не існувало будь-яких керівних принципів та не було практики, які встановлювали б послідовне та обмежувальне тлумачення поняття «порушення присяги».</p>	<p>Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні. Таку підставу, як «порушення присяги», замінено більш конкретною підставою для звільнення з посади судді – вчинення істотного дисциплінарного проступку.</p>	<p>Обґрунтованість та послідовність рішень членів ВРП про залишення дисциплінарних скарг без розгляду неможливо проаналізувати, оскільки вони не оприлюднюються. Ступінь ретельності дослідження обставин дуже відрізняється залежно від члена ВРП. Відсутні узагальнення, які могли б стати чітким орієнтиром у тому, за яких умов дисциплінарна скарга має шанс бути розглянутою, а за яких – ні, яка поведінка і в який спосіб передбачатиме покарання.</p>
<p>Національне законодавство не передбачало відповідної шкали стягнень за дисциплінарні порушення та не містило правил забезпечення їхнього застосування відповідно до принципу пропорційності.</p>	<p>Проблему вирішено на законодавчому рівні. Замість колишніх двох видів дисциплінарних стягнень законом визначено шість видів стягнень: від попередження до внесення подання про звільнення судді з посади. Є певні законодавчі орієнтири, за яку поведінку які стягнення застосовуються.</p>	<p>Є випадки непослідовного застосування дисциплінарних стягнень за подібні проступки або вочевидь непропорційних стягнень.</p>
<p>[щодо дотримання вимоги «суду, встановленого законом»]</p>		
<p>Справу повинна була розглядати виключно спеціальна палата ВАСУ. Ця спеціальна палата мала бути створена згідно з рішенням голови ВАСУ; особовий склад зазначеної палати визначав голова та</p>	<p>Проблему вирішено на законодавчому рівні. Перегляд рішення ВРП за наслідками оскарження дисциплінарного стягнення здійснює за позовом судді Велика палата ВС.</p>	<p>-</p>

затверджувала президія зазначеного суду. Проте до того, як були здійснені ці дії, п'ятирічний строк повноважень голови ВАСУ сплив.		
--	--	--

Рекомендації:

1) для забезпечення належного функціонування дисциплінарної системи щодо суддів через імплементацію рішень КСУ та рекомендацій ВК доцільно подолати розрив між нормами, що закладені в законодавстві, та реальною практикою, зокрема:

- шляхом запровадження процедур перевірки доброчесності кандидатів – може розглядатися як позитивний крок, щоб подолати практику здійснення політичних та інших впливів на процес відбору і призначення (обрання) членів цього органу;

- у разі створення органу, компетентного проводити перевірку відповідності членів ВРП вимогам доброчесності та професійної етики, за наслідками якої може бути, зокрема, припинено повноваження члена ВРП, що не відповідає цим вимогам, такий орган має бути незалежним від законодавчої та виконавчої влади, а також від самої ВРП⁶⁸; члени ВРП не повинні входити до складу цього органу⁶⁹, але їм має бути забезпечено право на доступ до матеріалів, право бути вислуханими, право на захист і право оскаржити кінцеве рішення у ВС⁷⁰;

- залучення представників міжнародної спільноти до цих процедур у межах обмеженого періоду може розглядатися як позитивний крок у забезпеченні більш високих стандартів безсторонності та доброчесності⁷¹;

- переглянути правила дисциплінарної процедури у бік покращення справедливості та ефективності: встановити реалістичні строки дисциплінарного провадження, а також строки отримання пояснень та надсилання викликів, достатні для належної підготовки; відновити положення про те, що неприбуття судді може бути причиною для

⁶⁸ «Орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу». Див. п. 6.1 мотивувальної частини рішення КСУ № 4-п/2020: <http://www.ccu.gov.ua/docs/3050>.

⁶⁹ Щоб уникнути упередженості та «подвійного» голосування, про яке йдеться у п. 73 висновку ВК про законодавче регулювання в Україні ВС і органів суддівського врядування CDL-AD(2019)027: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e)

⁷⁰ «Українська Конституція мовчить з питання, який орган є компетентним звільняти члена ВРП і з яких підстав. Загалом така компетенція може бути встановлена звичайним законом». Див. п. 70 висновку ВК про законодавче регулювання в Україні ВС і органів суддівського врядування CDL-AD(2019)027: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e). Див. також п. 150-157 висновку Діани Коватчевої щодо рішень КСУ № 2-п/2020 і № 4-п/2020: <https://rm.coe.int/expert-assessment-ccu-ukr/16809e4d99>.

⁷¹ Див. п. 131-132 висновку Діани Коватчевої щодо рішень КСУ № 2-п/2020 і № 4-п/2020: <https://rm.coe.int/expert-assessment-ccu-ukr/16809e4d99>.

відкладення розгляду лише один раз *(необхідно розробити і внести зміни до Закону «Про Вищу раду правосуддя», компетентні органи – Міністерство юстиції України і Верховна Рада України)*;

2) для забезпечення послідовної і передбачуваної дисциплінарної практики доцільно провести узагальнення рішень у дисциплінарних справах дисциплінарних палат, ВРП і ВС, зокрема щодо юридичної кваліфікації діянь та пропорційності стягнень, а також рішень членів ВРП про повернення без розгляду дисциплінарних скарг, результати узагальнення оприлюднити у зручній і зрозумілій формі, зокрема, у вигляді індикаторів, які виключають дисциплінарне провадження, а також видів дисциплінарно караної поведінки із відповідними їй дисциплінарними стягненнями;

3) доцільно зменшити кількість юридичних процедур для остаточного вирішення питання щодо законності дисциплінарних санкцій:

- подання дисциплінарної палати про переведення судді до суду нижчого рівня, відсторонення судді з направленням до Національної школи суддів України, звільнення судді з посади, відсторонення має вирішуватися в одному засіданні ВРП із розглядом скарги на рішення дисциплінарної палати, якщо така надійшла *(необхідні зміни до Регламенту ВРП)*;

- оскарження рішення ВРП про відмову в задоволенні скарги та переведення судді до суду нижчого рівня, відсторонення судді з направленням до Національної школи суддів України, звільнення судді з посади має відбуватися у Великій палаті ВС за правилами апеляційного перегляду. Варто наділити Велику Палату ВС повноваженням одразу вжити заходів для відновлення прав незаконно покараного судді – від поновлення на роботі (зобов'язати відповідний суд поновити у штаті) до відшкодування недоотриманих коштів у разі визнання безпідставним притягнення судді до дисциплінарної відповідальності *(необхідно розробити і внести зміни до Закону «Про Вищу раду правосуддя» і Кодексу адміністративного судочинства України)*;

4) під час підготовки важливих змін до законодавства, які стосуються організації та функціонування судової влади, забезпечувати проведення глибоких консультацій із залученням усіх зацікавлених сторін, передусім представників судової влади, експертної спільноти, громадянського суспільства;

5) для всебічної оцінки прогресу у виконанні рішень ЄСПЛ у групі справ Волкова, крім документів від уряду і сторін, брати до уваги доповіді про стан забезпечення незалежності суддів, які щорічно оприлюднює ВРП, а також альтернативні доповіді про стан забезпечення незалежності суддів, які готують громадські організації, інші аналітичні документи проектів міжнародної технічної допомоги, аналітичних центрів та ін.