

## АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

**2.1.3.** Відсутність дієвих механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу та реагування на встановлені факти впливу, тиску на суддів та втручання в їх діяльність

1. Дисциплінарне провадження щодо суддів здійснюють дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя. Водночас, представники громадськості неодноразово звертали уваги на недоліки їх діяльності, що стосувалися оперативного і справедливого розгляду дисциплінарних справ щодо суддів.

По-перше, на «апеляцію для обраних» звертали увагу експерти Фондації DEJURE<sup>1</sup>. Зокрема, відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» скаржник має право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя **за наявності дозволу** Дисциплінарної палати на таке оскарження. Отже, якщо Дисциплінарна палата вирішить відмовити у притягненні судді до відповідальності та не надасть дозволу на оскарження такого рішення скаржнику, — воно стане остаточним і вже ніколи й ніким не переглядатиметься. Такий дозвільний підхід на оскарження **не відповідає принципу змагальності**, закладеному в дисциплінарне провадження. Ще Головне науково-експертне управління Верховної Ради України, аналізуючи проект закону «Про Вищу раду правосуддя» перед його прийняттям<sup>2</sup>, зазначало, що це положення алогічне та суперечить загальним принципам оскарження та правового захисту.

По-друге, на сьогодні Секретаріат Вищої ради правосуддя залучений до попереднього вивчення дисциплінарних скарг щодо суддів. При цьому, правовий статус дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя визначається Законом України «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про Вищу раду правосуддя». Водночас останнім не передбачено положень, які би гарантували їх доброчесний і професійний склад, незалежність від ВРП та її членів в рамках дисциплінарних проваджень.

По-третє, Громадська рада доброчесності бере участь в оцінюванні відповідності критерію доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Водночас не передбачена участь Громадської ради доброчесності в оцінюванні доброчесності суддів під час дисциплінарних проваджень.

З огляду на це у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* передбачаються заходи щодо вдосконалення порядку розгляду дисциплінарних проваджень щодо суддів, а саме запропоновано:

1) передбачити право оскаржувати до Вищої ради правосуддя рішення дисциплінарного без отримання дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження;

2) визначити обґрунтовані та збалансовані вимоги до кандидатів на посади у секретаріаті Вищої ради правосуддя, які дозволяють забезпечити їх відповідність критеріям компетентності, доброчесності та професійної етики;

<sup>1</sup> 8 проблем з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності. Андрій Химчук, Микола Колотило. Березень 2018. Режим доступу: <https://dejure.foundation/longread/8-problems-of-disciplinary-proceedings>

<sup>2</sup> Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ щодо проекту закону «Про Вищу раду правосуддя» від 23.09.2016. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=5180&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5180&skl=9)

3) визначити порядок участі Громадської ради доброчесності у розгляді дисциплінарних скарг, зокрема тих, що стосуються недоброчесної поведінки судді, поведінки судді, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди, декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень у декларації доброчесності судді.

2. За результатами 4-го раунду оцінювання щодо запобігання корупції у діяльності парламентарів, суддів та прокурорів, GRECO відзначало проблему щодо того, що підстави притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності сформульовані недостатньо чітко. Через це була надана рекомендація «сформулювати визначення дисциплінарних правопорушень, які стосуються поведінки суддів, більш чітко. Зокрема, варто замінити фразу «норми суддівської етики та стандарти поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду», більш чітким і конкретним формулюванням відповідного правопорушення»<sup>3</sup>. Станом на кінець 2021 року, ця рекомендація залишається невиконаною<sup>4</sup>.

З огляду на це у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано підготувати та ухвалити законопроект щодо уточнення підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності з дотриманням принципу правової визначеності та у відповідності до рекомендацій GRECO.

Із набранням чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» №1635-IX від 14.07.2021, було вдосконалено та спрощено механізми дисциплінарного розслідування та розгляду дисциплінарних справ, насамперед – завдяки запровадженню інституту дисциплінарних інспекторів та наділенню їх основними повноваженнями із підготовки до розгляду дисциплінарних скарг щодо суддів, а також здійснення дисциплінарного провадження. Доцільність подальшого удосконалення і спрощення дисциплінарних процедур потребує аналізу, а тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано провести аналітичне дослідження щодо доцільності подальшого удосконалення та спрощення процедур здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів. У разі необхідності, заходи на виконання відповідних рекомендацій будуть включені до Державної антикорупційної програми під час наступних переглядів.

3. З 2019 року ВРП прийняла рішення про обмеження здійснення відеотрансляцій з розгляду дисциплінарних скарг і прийняття рішень у дисциплінарних провадженнях щодо суддів<sup>5</sup>. Таке невибіркове обмеження не сприяє зміцненню довіри до ВРП та не забезпечує належну впевненість громадськості в об'єктивності й неупередженості розгляду дисциплінарних справ щодо суддів. Відтак, існує потреба у законодавчому закріпленні гарантій відкритості й прозорості розгляду відповідних питань у ВРП та Дисциплінарними палатами ВРП, а можливість закритого розгляду без здійснення відеотрансляції в режимі реального часу повинна бути чітко обмежена конкретними законодавчо визначеними підставами й застосовуватись лише за вмотивованим рішенням відповідного органу.

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано розробити та ухвалити закон, яким передбачити:

---

<sup>3</sup> Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна. 2017. Режим доступу: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206> (пункт 183).

<sup>4</sup> Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Другий звіт – оцінка відповідності. Україна. 2021. Режим доступу: <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4> (пункти 101-105).

<sup>5</sup> Вища рада правосуддя закрила відеотрансляцію своїх засідань. 2019. Режим доступу: <https://dejure.foundation/tpost/dsy1911y28-vischa-rada-pravosuddya-zakrila-vdeotran>.

1) загальний принцип відкритого засідання Дисциплінарних палат ВРП із забезпеченням відеотрансляції в режимі реального часу;

2) загальний принцип відкритого засідання ВРП із розгляду скарг на рішення Дисциплінарних палат ВРП щодо судді із забезпеченням відеотрансляції в режимі реального часу;

3) вичерпний перелік підстав проведення закритого розгляду на засіданні Дисциплінарних палат ВРП без забезпечення відеотрансляції в режимі реального часу;

4) вичерпний перелік підстав проведення закритого розгляду на засіданні ВРП із розгляду скарг на рішення Дисциплінарних палат ВРП щодо судді без забезпечення відеотрансляції в режимі реального часу;

5) можливість проведення закритого розгляду на засіданні Дисциплінарних палат ВРП без забезпечення відеотрансляції в режимі реального часу лише за вмотивованого рішення Дисциплінарних палат ВРП з обґрунтуванням наявності відповідних підстав, визначених законом;

6) можливість проведення закритого розгляду на засіданні ВРП із розгляду скарг на рішення Дисциплінарних палат ВРП щодо судді без забезпечення відеотрансляції в режимі реального часу лише за вмотивованого рішення ВРП з обґрунтуванням наявності відповідних підстав, визначених законом;

7) чіткі строки для кожного етапу дисциплінарного провадження, які унеможливають безпідставне затягування розгляду дисциплінарних скарг;

8) відкрите та поіменне голосування членами Дисциплінарних палат ВРП та ВРП щодо рішень у дисциплінарних справах.

Крім цього, аналіз дисциплінарної практики ВРП, який проводився неурядовими організаціями, засвідчив брак сталості та передбачуваності<sup>6</sup>. Ті самі проблеми відзначені у нещодавньому звіті OECD ACN щодо України з посиланням на думки заінтересованих сторін<sup>7</sup>.

Вирішення цієї проблеми полягає як у досягненні вищого рівня безсторонності й неупередженості членів ВРП завдяки удосконаленню процедур добору (що передбачено, зокрема, іншими заходами Державної антикорупційної програми), так у впровадженні періодичного узагальнення дисциплінарної практики, її обговоренні із заінтересованими сторонами задля виявлення належних підходів та, водночас, прогалин, недоліків, проблем тощо, які потребують реагування ВРП й Дисциплінарних палат. Саме тому у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** запропоновано щорічно узагальнювати дисциплінарну практику Дисциплінарних палат ВРП та ВРП (із перегляду рішень Дисциплінарних палат ВРП).

**4. Застосування видів дисциплінарних стягнень залежно від вчиненого діяння на рівні закону в цілому врегульовано і надалі питання застосування цих стягнень з урахуванням принципів пропорційності та індивідуалізації стягнень знаходиться у площині забезпечення єдності, сталості та передбачуваності дисциплінарної практики щодо суддів.**

На практиці виникають випадки, за яких судді, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження, ще до його завершення звільняються з посад на підставі заяв про відставку. У такий спосіб судді мають змогу звільнитись у відставку за власним бажанням на підставі відповідної заяви про відставку, уникнувши звільнення з посади через вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування

---

<sup>6</sup> Незмінні проблеми з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності. 2021. Режим доступу: <https://dejure.foundation/constant-problems-with-disciplinary-proceedings>. Дисциплінарна практика Вищої ради правосуддя щодо суддів. 2018. Режим доступу: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1531838958practice.pdf>.

<sup>7</sup> Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3Dhfryi>.

обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді.

Хоча після звільнення судді у відставку за ним зберігається звання судді, відсутні будь-які дієві механізми реагування на прояви поведінки суддів у відставці, яка істотно підриває авторитет правосуддя. Коло підстав для припинення відставки є обмеженим і не дозволяє реагувати на подібні діяння.

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано передбачити на законодавчому рівні:

- 1) заборону на звільнення судді з посади за його заявою про відставку до завершення дисциплінарного провадження щодо судді;
- 2) підстави для припинення відставки та позбавлення статусу судді у разі допущення суддею у відставці поведінки, яка є несумісною зі званням судді;
- 3) порядок розгляду питання про припинення відставки та позбавлення статусу судді у разі допущення суддею у відставці поведінки, яка є несумісною зі званням судді.

**5.** Під час удосконалення положень Конституції України у 2016 році щодо правосуддя було запроваджено нову підставу для звільнення судді з посади – порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Слід відзначити, що у ст. 126 Конституції України цю підставу чітко відмежовано від іншої – вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді.

Водночас, звільнення за цією новою підставою здійснюється у разі встановлення відповідних фактів у межах дисциплінарного провадження, кваліфікаційного оцінювання або в межах судового провадження, що не є оптимальним рішенням.

Відтак у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано передбачити окрему процедуру для перевірки законності джерел походження майна (поза межами дисциплінарного провадження), невиконання суддею в межах якої обов'язку із підтвердження законності джерел походження майна призводитиме до звільнення з посади на підставі п. 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України; встановити окремий порядок розгляду Вищою радою правосуддя подань про звільнення судді на підставі порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна; встановити окремий порядок оскарження суддею або заявником (скаржником) рішень, дій чи бездіяльності у процедурах перевірки законності походження майна судді.

**6.** Тривалий час в Україні залишалась чинною ст. 375 Кримінального кодексу України, яка встановлювала кримінальну відповідальність за постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови. У межах міжнародних моніторингових механізмів (GRECO, OECD ACN) надавались рекомендації скасувати таке положення або «як мінімум, іншим чином забезпечити, що це та будь-яке інше положення про кримінальне правопорушення криміналізують виключно умисні порушення у сфері судочинства, а правоохоронні органи не зловживають такими нормами для неправомірного впливу та тиску на суддів»<sup>8</sup>.

Внаслідок рішення Конституційного Суду України № 7-р/2020 від 11.06.2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України, вказане положення було визнане неконституційним і пізніше втратило чинність. Попри

---

<sup>8</sup> Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Звіт за результатами оцінки. Україна. 2017. Режим доступу: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206> (пункти 114-115). Anti-corruption reforms in Ukraine. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2017. Режим доступу: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf> (ст. 89).

ініціювання низки законопроектів у Верховній Раді України, кримінальну відповідальність суддів за подібні діяння так і не було відновлено. Через це один із очікуваних стратегічних результатів до цієї проблеми передбачає запровадження інституту кримінальної відповідальності суддів за свавільне зловживання своїми повноваженнями. Втім, криміналізація такого діяння має відбуватись з урахуванням правових позицій КСУ, зокрема, щодо необхідності дотримання принципу правової визначеності, порушення якого стало основною причиною визнання неконституційною ст. 375 КК України. При цьому, важливо запровадити такі особливості здійснення цих кримінальних проваджень, щоби суттєво мінімізувати ризики використання цих проваджень з метою впливу на суддів – це би дозволило втілити рекомендації GRECO та OECD ACN з одночасним запровадженням кримінальної відповідальності суддів за зловживання своїми повноваженнями. Існуючих механізмів із забезпечення суддівської незалежності – наприклад, з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя та подальшими заходами реагування – було недостатньо, аби істотно знизити ризики неналежного впливу на суддів.

Відтак у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) встановити кримінальну відповідальність за зловживання суддями своїми повноваженнями, з дотриманням принципу правової визначеності та урахуванням рішення Конституційного Суду України № 7-р/2020 від 11.06.2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України;

2) визначити особливості відкриття кримінального провадження та здійснення досудового розслідування кримінальних проваджень щодо зловживання суддями своїми повноваженнями, які унеможливають використання таких проваджень для здійснення тиску на суддів.