

**АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ**



**НЕВИРІШЕНІ ПРОБЛЕМИ**

**ІНСТИТУТУ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ**

**ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ**

Аналітичний звіт

# НЕВИРІШЕНІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ

---

**Олена Овчаренко**

доктор юридичних наук, доцент,  
експерт Центру політико-правових реформ

2024

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	2
<b>Виклик № 1:</b> створення Служби дисциплінарних інспекторів та забезпечення незалежності дисциплінарних інспекторів.....	5
<b>Виклик № 2:</b> забезпечення єдності дисциплінарної практики.....	10
<b>Виклик № 3:</b> дотримання пріоритетності при розгляді дисциплінарних проваджень... 14	
<b>Виклик № 4:</b> реалізація принципу автономності дисциплінарного провадження.....	15
<b>Виклик № 5:</b> законодавчі колізії щодо формулювання підстав відповідальності судді за корупційні та пов'язані з корупцією дисциплінарні правопорушення.....	18
<b>Виклик № 6:</b> виявлення фактів порушення антикорупційного законодавства суддями.....	22
<b>Виклик № 7:</b> процедура ініціації дисциплінарного провадження щодо судді у випадку вчинення ним корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. 25	
<b>Виклик № 8:</b> відсутність повного доступу у ВРП до державних реєстрів.....	26
<b>Виклик № 9:</b> відсутність спеціального нормативного акту, який врегулював би порядок моніторингу способу життя судді.....	29
<b>Виклик № 10:</b> неможливість члена ВРП самостійно ініціювати дисциплінарне провадження.....	31
<b>Виклик № 11:</b> забезпечення стандартів справедливого судочинства в дисциплінарному провадженні щодо судді.....	32
<b>Виклик № 12:</b> подолання практики використання звільнення судді у відставку як способу уникнення дисциплінарної відповідальності та розширення переліку підстав для припинення відставки судді.....	36
<b>Виклик № 13:</b> застосування дисциплінарних стягнень щодо суддів на підставі принципу пропорційності.....	38
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	41

## ВСТУП

Напрямки розвитку інституту дисциплінарної відповідальності судді визначені в декількох програмних документах загальнодержавного значення.

У Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, що була затверджена напередодні повномасштабного вторгнення росії на територію України Указом Президента України від 11 червня 2021 р., № 231/2021, підпункт 4.3.2. присвячений цьому питанню. Зокрема, планувалося вжиття заходів щодо:

- забезпечення сталості, єдності та послідовності дисциплінарної практики;
- удосконалення норм щодо дисциплінарної відповідальності за умисне або внаслідок недбалості істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя;
- запровадження більш чіткого визначення підстав дисциплінарної відповідальності за порушення правил суддівської етики; посилення вимог щодо дисциплінарної відповідальності судді й ухвалення чітких правил, стандартів і процедур розгляду скарг на неналежну поведінку суддів та прийняття рішень за результатами розгляду цих скарг;
- оновлення Кодексу суддівської етики, забезпечення єдиної практики його застосування;
- забезпечення проходження суддями щорічних онлайн-курсів щодо правил і практик суддівської етики (публікація прикладів належної практики, ситуацій виникнення конфлікту інтересів або порушення суддівської етики);
- удосконалення процедур дисциплінарного провадження та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;
- встановлення додаткових підстав для припинення відставки судді, зокрема у разі допущення ним поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя;
- запровадження ефективного механізму моніторингу способу життя судді, зокрема щодо його обов'язку підтвердити законність джерела походження майна;
- встановлення вимоги щодо вирішення питання про тимчасове відсторонення судді від адміністративної посади одночасно із вирішенням питання про тимчасове відсторонення його від здійснення правосуддя;
- удосконалення процедурних гарантій участі судді у дисциплінарному провадженні, включно із забезпеченням його конфіденційності, справедливого

розгляду дисциплінарної справи, пропорційності застосування дисциплінарних стягнень та можливостей оскарження рішення дисциплінарного органу<sup>1</sup>.

Станом на початок квітня 2024 року можемо констатувати, що більшість із запланованих заходів не вдалося реалізувати, за виключенням окремих змін до процедури дисциплінарного провадження, спрямованих на забезпечення роботи Служби дисциплінарних інспекторів (надалі - СДІ), унормування строків дисциплінарного провадження, а також впровадження стандарту доказування у дисциплінарних справах «чіткі та переконливі докази». На необхідності здійснення дисциплінарних проваджень саме СДІ наголошено і в Матриці реформ<sup>2</sup>, що затверджена Кабінетом Міністрів України 14 лютого 2024 р.

В Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки, затвердженій Законом України від 4 березня 2023 р., № 220, окрему увагу приділено проблемі забезпечення доброчесності суддівського корпусу. Зокрема, підкреслюються наступні проблеми:

- прозорість здійснення розгляду дисциплінарних скарг, здійснення дисциплінарних проваджень щодо суддів, а також перегляду рішень Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя (надалі - ВРП) залишається недостатньою, що знижує довіру до відповідних органів;

- деякі з підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності не визначені достатньо чітко, щоб суддя мав змогу прогнозувати свою поведінку. Відповідна рекомендація GRECO залишається невиконаною.

- на практиці виникають випадки, за яких судді, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження, ще до його завершення звільняються з посад на підставі заяв про відставку;

- звільнення судді з посади у зв'язку з невиконанням обов'язку щодо підтвердження законності джерел походження майна є можливим лише внаслідок дисциплінарного провадження, хоча після прийняття Закону України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» ця підстава для звільнення визначена окремо і є доцільним запровадження окремої процедури для перевірки законності джерел походження майна поза дисциплінарним провадженням.

---

<sup>1</sup> Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки. Затв. України Указом Президента України від 11 червня 2021 р., № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>

<sup>2</sup> Мінфін публікує презентацію Матриці Реформ, підготовлену Урядом України у співпраці зі Світовим банком. URL: [https://mof.gov.ua/uk/news/the\\_ministry\\_of\\_finance\\_publishes\\_the\\_presentation\\_of\\_the\\_reforms\\_matrix\\_prepared\\_by\\_the\\_government\\_of\\_ukraine\\_in\\_cooperation\\_with\\_the\\_world\\_bank-4452](https://mof.gov.ua/uk/news/the_ministry_of_finance_publishes_the_presentation_of_the_reforms_matrix_prepared_by_the_government_of_ukraine_in_cooperation_with_the_world_bank-4452)

У представленому 8 листопада 2023 р. Європейською комісією Звіті стосовно прогресу України в сфері європейської інтеграції Україні рекомендується *створити службу дисциплінарних інспекторів за результатами прозорого та справедливого конкурсного добору та відновити розгляд дисциплінарних проваджень щодо суддів, визначивши пріоритетність розгляду резонансних справ і справ, по яким спливає термін давності*<sup>3</sup>.

18 березня 2024 року Кабінет Міністрів України затвердив проект Плану Ukraine Facility, який стане основою для реалізації програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу протягом 2024-2027 років<sup>4</sup>, де також згадується таке завдання, як забезпечення передбачуваності, сталості та відкритості дисциплінарної практики щодо суддів. Пропонується, що 20% старих дисциплінарних справ, не розглянутих станом на 31 грудня 2023 р., вирішуються із залученням СДІ та на основі критеріїв пріоритетності розгляду дисциплінарних скарг, визначених ВРП. Термін виконання цього завдання визначено як 4 квартал 2025 року.

**Отже, в офіційних програмних документах серед пріоритетних завдань удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності судді – забезпечення єдності дисциплінарної практики, створення та налагодження роботи СДІ, удосконалення процедури розгляду дисциплінарних справ в частині забезпечення процедурних прав суддів, створення механізму запобігання виходу судді у відставку з метою уникнення накладення дисциплінарних стягнень.**

З 1 листопада 2023 р. поновлено дисциплінарну функцію ВРП, яка була зупинена на підставі Закону України від 14 липня 2021 р., № 1635-IX «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»<sup>5</sup>, яким передбачено запровадження нового суб'єкта в дисциплінарному провадженні - СДІ, які мають перебрати на себе функції члена ВРП-доповідача у дисциплінарному провадженні. Оскільки ця Служба знаходиться

---

<sup>3</sup> Commission staff working document, Ukraine 2023, Report Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023, Communication on EU Enlargement policy. 8.11.2023. URL:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f3eaa6-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>4</sup> Уряд затвердив План для реалізації програми Ukraine Facility. 18 березня 2024 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyy-plan-dlia-realizatsii-prohramy-ukraine-facility>

<sup>5</sup> 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: Закону України від 14 липня 2021 р., № 1635-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text>

у стані формування (конкурс на посади дисциплінарних інспекторів оголошено ВРП 19 грудня 2023 р<sup>6</sup>), тимчасово дисциплінарну функцію здійснює ВРП та її дисциплінарні органи (на підставі Закону України від 9 серпня 2023 р., № 3304-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо негайного відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів»)<sup>7</sup>.

У листопаді 2023 р. відновлено розподіл між членами ВРП дисциплінарних скарг та скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора. Раніше були внесені необхідні зміни в Регламент Ради (у серпні 2023 р.), сформовані Дисциплінарні палати ВРП (у серпні 2023 р.), і зрештою в листопаді 2023 р. розпочався розгляд дисциплінарних скарг.

Після відновлення дисциплінарної функції, між членами ВРП було розподілено 14 231 скаргу. Станом на кінець 2023 року повністю завершено розгляд 2 125 скарг (15%), а нерозглянутими залишаються 12 106 скарг (85%).

З 1 листопада по 31 грудня 2023 року у дисциплінарних провадженнях було постановлено 6 рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності, серед них щодо 1 судді застосовано стягнення у вигляді попередження, та щодо 1 судді – подання про звільнення<sup>8</sup>.

Зважаючи на те, що ВРП здійснює свої дисциплінарні повноваження лише з 1 листопада 2023 р., робити висновки про істотні зміни її дисциплінарної практики поки зарано, однак, аналіз відкритих джерел, зокрема, публічної електронної бази актів Ради, дозволяє виокремити певні тенденції.

### **Виклик № 1: створення Служби дисциплінарних інспекторів та забезпечення незалежності дисциплінарних інспекторів.**

Серед рекомендацій Європейської комісії у Звіті стосовно прогресу України в сфері європейської інтеграції від 08 листопада 2023 р. – термінове створення СДІ для ефективного та неупередженого розгляду дисциплінарних справ<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Оголошено конкурс на зайняття посади керівника служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора. 19.12.2023 р. Офіційний веб-сайт ВРП. URL: <https://hcj.gov.ua/news/ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-posady-kerivnyka-sluzhby-dyscyplinarnykh-inspektoriv-ta-yogo>

<sup>7</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо негайного відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів: Закон України від 9 серпня 2023 р., № 3304-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3304-20#Text>

<sup>8</sup> Презентація про результати діяльності ВРП у 2023 році. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/news/prezentaciya-pro-rezultaty-diyalnosti-vrp-u-2023-roci>

<sup>9</sup> Commission staff working document, Ukraine 2023, Report Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023, Communication on EU Enlargement policy. 8.11.2023. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f3eaa6-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>

7 лютого 2023 р. в Секретаріаті ВРП створено окремий самостійний підрозділ – СДІ<sup>10</sup>.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» від 6 вересня 2023 р., № 3378-IX<sup>11</sup> було визначено повноваження, правовий статус і порядок формування СДІ. Конкурс на посади інспекторів, який є багатоетапним та доволі складним, має проводитися із залученням іноземних експертів. Майбутні інспектори, що матимуть статус державних службовців, повинні відповідати високим стандартам доброчесності й професійної етики, передбаченими для суддів та призначаються строком на п'ять років.

7 грудня 2023 р. ВРП прийняла рішення утворити конкурсну комісію для проведення конкурсу на зайняття посад в Службі, до складу якої увійшли членкині Ради Юлія Бокова, Олена Ковбій, Ольга Попікова та міжнародні експерти: суддя у відставці, ад'юнкт-професор Школи права університету Сіетла Джон Ерлік, експерт з питань судової реформи, экс-член Суддівської ради Словацької Республіки Павол Жілінчик, экс-Голова Національної судової адміністрації Литви Реда Мольєне<sup>12</sup>.

19 грудня 2023 р. ВРП оголосила конкурс на зайняття посад керівника, заступника керівника СДІ та дисциплінарних інспекторів<sup>13</sup>.

Регламент роботи Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посад керівника служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора (далі – Конкурсна комісія) був затверджений комісією 05 лютого 2024 р.<sup>14</sup>, що дозволило вирішити процедурні аспекти проведення конкурсу.

---

<sup>10</sup> У секретаріаті ВРП створено новий підрозділ – служба дисциплінарних інспекторів. Офіційний сайт ВРП. URL:

<https://hcj.gov.ua/news/u-sekretariati-vrp-stvoreno-novyy-pidrozdil-sluzhba-dyscyplinarnykh-inspektoriv>

<sup>11</sup> Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України № 3378-IX від 6 вересня 2023 р., № 3378-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3378-20#Text>

<sup>12</sup> ВРП утворила конкурсну комісію для відбору на посади дисциплінарних інспекторів. Офіційний сайт ВРП. URL:

<https://hcj.gov.ua/news/vrp-utvoryla-konkursnu-komisiyu-dlya-vidboru-na-posady-dyscyplinarnykh-inspektoriv>

<sup>13</sup> Оголошено конкурс на зайняття посади керівника служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора. Офіційний сайт ВРП. URL: <https://hcj.gov.ua/news/ogolosheno-konkurs-na-zaynyattya-posady-kerivnyka-sluzhby-dyscyplinarnykh-inspektoriv-ta-yogo>

<sup>14</sup> Регламент роботи конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посад керівника служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора. Завт. 05.02.2024 р. URL: [hcj.gov.ua/sites/default/files/field/reglament-kksdi.pdf](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/reglament-kksdi.pdf)

Прийом документів на посади інспекторів тривав з 10 січня 2024 року до 14 лютого 2024 року. За цей час документи подали 415 кандидатів (539 заяв), серед них: на керівника СДІ – 15 кандидатів (з них тільки на керівника 6 кандидатів); на заступника керівника – 135 кандидатів (з них тільки на заступника – 18 кандидатів); на дисциплінарного інспектора – 389 кандидатів (з них тільки на інспектора – 274 кандидати)<sup>15</sup>.

На початку квітня 2024 р. Конкурсна комісія затвердила Порядок проведення конкурсу на зайняття посад керівника служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора<sup>16</sup>. Аналіз цього документа дозволяє зробити висновок, що конкурсний добір буде дуже ретельним не лише з точки зору перевірки професійної й особистісної компетентності кандидатів, а й з точки зору дотримання ними вимог професійної етики і доброчесності. Кількість та глибина етапів дослідження кандидатів буде більш глибокою та деталізованою, ніж це передбачено навіть для конкурсної процедури добору члена ВРП. Остання включає спеціальну перевірку кандидатів на посади членів ВРП, оцінку рівня їх доброчесності, але не передбачає анонімного тестування когнітивних навичок із використанням комп'ютерної техніки, оцінювання особистісних компетенцій кандидатів й розв'язання кандидатами ситуаційних завдань. Безумовно, зазначені інструменти спрямовані на формування високопрофесійного корпусу дисциплінарних інспекторів.

30 квітня 2024 р. Конкурсна комісія затвердила список кандидатів, які допущені до участі в конкурсі, зокрема: 10 кандидатів на посаду керівника СДІ; 114 кандидатів на посаду заступника керівника; 345 кандидатів на посаду дисциплінарного інспектора. Визначено дати проведення тестування когнітивних навичок кандидатів – 13-14.05.2024 р. й дату оцінювання особистісних компетенцій кандидатів на посаду керівника Служби та на посаду заступника керівника – 14.05.2024 р.

**Таким чином, станом на початок травня 2024 р. серед першочергових завдань Конкурсної комісії – проведення тестувань для визначення рівня когнітивних здібностей кандидатів на посади дисциплінарних інспекторів, оцінка особистих якостей кандидатів на посаду керівника СДІ та його заступника, а**

---

<sup>15</sup> Завершено прийом документів від кандидатів на посади у службі дисциплінарних інспекторів. 16.02.2024. Офіційний сайт ВРП. URL: <https://hcj.gov.ua/news/zaversheno-pryyom-dokumentiv-vid-kandydativ-na-posady-u-sluzhbi-dyscyplinarny-h-inspektoriv>

<sup>16</sup> Порядок проведення конкурсу на зайняття посад керівника служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора (затв. протоколом засідання Конкурсної комісії від 02.04.2024 № 2). URL: <https://hcj.gov.ua/news/oprylyudneno-poryadok-provedennya-konkursu-na-posady-u-sluzhbi-dyscyplinarny-h-inspektoriv>

також розробка ситуаційних завдань, які мають вирішувати конкурсанți на наступному етапі конкурсу<sup>17</sup>. Проведення всіх етапів конкурсної процедури має відбуватися досить оперативно, адже План Ukraine-Facility передбачає, що 20 % старих дисциплінарних проваджень (скарги), не розглянутих станом на 31 грудня 2023 р., будуть вирішені із залученням СДІ до кінця 4 кварталу 2025 р<sup>18</sup>.

Відповідно до ч. 14 ст. 29-4 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» кандидат на зайняття посади керівника СДІ, його заступника, дисциплінарного інспектора вважається таким, що відповідає критерію доброчесності, якщо він є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, сумлінним, дотримується етичних правил, встановлених для судді, та демонструє бездоганну поведінку в професійній діяльності та особистому житті, а також стосовно якого немає сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу. Досвід проведення конкурсів на посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (надалі - ВККС), членів ВРП, суддів – в межах процедур кваліфікаційного оцінювання, свідчить, що критерії доброчесності повинні бути відображені у більш детальному документі, який стане дороговказом для членів конкурсної комісії. З іншого боку, проведення перевірки кандидатів за відповідними критеріями потребує обробки значної кількості інформації, звернення до різноманітних державних баз даних, майнових реєстрів, аналіз поданих кандидатом документів, вивчення відомостей із відкритих джерел. Від ретельності та принциповості членів конкурсної комісії повною мірою залежатимуть результати добору СДІ.

Аналіз Порядку проведення конкурсу на зайняття посад керівника служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора дає підстави стверджувати, що критерії доброчесності та етичних стандартів, які застосовуватиме Конкурсна комісія до майбутніх дисциплінарних інспекторів, є дуже детальними і суворими, якість їх змістовного формулювання є високою, – і це дозволить відсіяти всіх тих осіб, щодо яких виникатимуть обґрунтовані сумніви в аспекті відповідності кандидата встановленим показникам.

В майбутньому, після призначення дисциплінарних інспекторів та керівництва Служби, необхідно буде вирішити велику кількість організаційних питань: від ознайомлення інспекторів з особливостями організації роботи у ВРП, до розподілу

---

<sup>17</sup> Визначено перелік осіб, допущених до участі у конкурсі на посади у службі дисциплінарних інспекторів, дати тестувань та зразки тестів. Офіційний веб-сайт ВРП. 01.05.2024. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vyznacheno-perelik-osib-dopushchenyh-do-uchasti-u-konkursi-na-posady-u-sluzhbi-dyscyplinarnyh>

<sup>18</sup> Уряд затвердив План для реалізації програми Ukraine Facility. 18 березня 2024 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyyv-plan-dlia-realizatsii-prohramy-ukraine-facility>

справ між ними та включення в повноцінну роботу з дисциплінарними справами щодо суддів. Однак найбільш важливим напрямком стане налагодження конструктивної взаємодії інспекторів із членами ВРП.

Відповідно до ч. 5 ст. 29<sup>2</sup> Закону України «Про Вищу раду правосуддя» дисциплінарний інспектор: проводить попередню перевірку дисциплінарної скарги та матеріалів, переданих йому за результатами автоматизованого розподілу справ; готує проекти ухвал і рішень дисциплінарної палати та ВРП у межах дисциплінарного провадження стосовно судді, готує проекти висновків та рішень ВРП за скаргами на рішення у дисциплінарних справах стосовно суддів. При цьому якщо в матеріалах, підготовлених дисциплінарним інспектором ВРП – доповідачем після відкриття дисциплінарної справи, вбачаються суттєві недоліки (необґрунтованість висновку, непропорційність виду дисциплінарного стягнення) і у зв'язку з цим Дисциплінарна палата не може ухвалити відповідне рішення про притягнення або відмову у притягненні до дисциплінарної відповідальності судді, така Дисциплінарна палата протягом 15 днів з дня отримання таких матеріалів повертає їх разом із проектом висновку дисциплінарному інспектору – доповідачу на доопрацювання. Дисциплінарний інспектор ВРП – доповідач зобов'язаний здійснити доопрацювання протягом десяти робочих днів з дня повернення йому матеріалів, надавши Дисциплінарній палаті свій оновлений висновок (ч. 4 ст. 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

**Таким чином, на етапі підготовки дисциплінарної справи до розгляду після її відкриття важливо забезпечити інституційну незалежність дисциплінарного інспектора, його ефективну взаємодію з членами Дисциплінарної палати ВРП, які ухвалюють безпосереднє рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, обрання стягнення щодо нього або відмову в застосуванні дисциплінарного стягнення щодо судді.** Закон України «Про Вищу раду правосуддя» не визначає, наскільки обов'язковими для дисциплінарного інспектора є вказівки членів Дисциплінарної палати, однак в цьому питанні потенційно можуть виникати різні тлумачення й непорозуміння. Саме тому для ВРП так важливо розробити і затвердити критерії оцінювання дисциплінарних правопорушень, вчинених суддями, що сприятиме досягненню єдності дисциплінарної практики й уникненню непорозумінь між членами ВРП та дисциплінарними інспекторами.

Зважаючи на викладене, можна висловити сподівання, що після завершення конкурсу на посади новостворена СДІ стане успішним незалежним органом в структурі ВРП, відповідальним за дисциплінарне провадження щодо суддів. Досягнення цього результату є важливим в контексті виконання Україною вимог щодо вступу до Європейського Союзу.

### *Рекомендації:*

(1) Конкурсній комісії з проведення конкурсу на зайняття посад керівника служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора провести розпочатий конкурс прозоро, в розумні строки та в ефективний спосіб, дібравши до складу СДІ найкращих правників;

(2) ВРП доцільно розробити й закріпити в Регламенті правила взаємодії членів Ради із дисциплінарними інспекторами, що сприятиме налагодженню конструктивного діалогу між ними й запобігатиме виникненню конфліктних ситуацій.

### **Виклик № 2: забезпечення єдності дисциплінарної практики.**

Підстави дисциплінарної відповідальності судді визначені статтею 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Розширення переліку підстав дисциплінарної відповідальності судді було однією з рекомендацій Європейського суду з прав людини в рішенні «Олександр Волков проти України» від 09 січня 2013 р<sup>19</sup>. Зміни до законодавства 2015-2016 рр. призвели до того, що таких підстав стало більше 25 – більше, ніж дисциплінарних проступків для будь-яких інших посадових осіб держави.

З одного боку, це має переваги, оскільки існує маленька вірогідність того, що певне неправомірне діяння судді залишиться непокараним через те, що відсутній склад дисциплінарного проступку, за яким можна здійснити належну кваліфікацію відповідних дій або бездіяльності. З іншого боку, аналіз практики притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за 2017-2021 роки<sup>20</sup> засвідчує, що часто ідентичні дії суддів кваліфікують за різними підпунктами ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – через різне тлумачення складів дисциплінарних проступків різними Дисциплінарними палатами ВРП. Цю тенденцію особливо помітно при аналізі змісту підстав дисциплінарної відповідальності, які стосуються порушень суддями вимог процесуального законодавства. Приміром, підпункт г) (порушення засад рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості) конкурує із підпунктом а) (незаконна відмова в доступі до правосуддя (у тому числі незаконна відмова в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм

<sup>19</sup> Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). Рішення Європейського суду з прав людини від 09 січня 2013 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_947#n293](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#n293).

<sup>20</sup> Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017-2021 років). URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya\\_dysc.praktyky\\_ost.pdf.crdownload](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya_dysc.praktyky_ost.pdf.crdownload)

процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило реалізацію учасниками судового процесу наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду). Пункт 4 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – умисне або внаслідок грубої недбалості допущення суддею, який брав участь в ухваленні судового рішення, порушення прав людини і основоположних свобод або інше грубе порушення закону, що призвело до істотних негативних наслідків – фактично «поглинає» всі інші підстави відповідальності судді, які стосуються порушення суддею норм процесуального закону.

**Таким чином, маємо парадоксальну ситуацію, коли множинність підстав дисциплінарної відповідальності судді не призводить до забезпечення єдності дисциплінарної практики, а навпаки – до різних підходів під час кваліфікації тотожних дій суддів. Вирішенню цієї проблеми не сприяє надана законодавством ВРП та її дисциплінарним органам широка дискреція під час реалізації дисциплінарної функції.**

Цікаво, що звернення до досвіду країн Європейського Союзу засвідчує, що «старі» європейські демократії оперують законодавством, яке не містить такої кількості дисциплінарних проступків суддів, тоді як «молоді» європейські країни відображають в законодавстві значний перелік потенційних суддівських правопорушень.

Приміром, законодавство *Англії та Уельсу* не містить чіткого переліку дисциплінарних проступків. Управління з перевірки порушень норм поведінки суддів (The Judicial Conduct Investigations Office) роз'яснює, що *предметом перевірки може бути така поведінка*: (i) цькування або утиск, наприклад, персоналу, колег, сторін справи або їх представників; (ii) використання расистських, сексистських або інших образливих висловлювань; (iii) втрата контролю над собою, грубість, агресія, наприклад, крик; (iv) зловживання суддівським статусом, наприклад, намагання вплинути на іншу особу чи організацію з метою особистої вигоди; (v) неправильне використання соціальних мереж, наприклад, розміщення образливого контенту або контенту, який може зашкодити довірі громадськості до неупередженості суддів, наприклад, висловлювання про державну політику; (vi) неповідомлення про особисту зацікавленість у цивільному, кримінальному або професійному дисциплінарному провадженні; (vii) затримка у винесенні судового рішення або наказу (зазвичай розглядається затримка без поважних причин більше ніж на три місяці); (viii) засинання в суді. Судді не можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності за прийняті у справах рішення чи

менеджмент/керування справами<sup>21</sup>. Аналогічне правило щодо заборони для органу дисциплінарної влади втручатися в функціональний імунітет судді, а саме у зміст судових рішень, діє в багатьох країнах Європейського Союзу.

Закон Республіки Молдова «Про дисциплінарну відповідальність суддів», який набрав чинності з 1 січня 2015 р., містить перелік дисциплінарних правопорушень суддів, який має багато спільного з українських аналогом: (i) недотримання навмисне або через грубу недбалість обов'язку щодо самовідводу, коли суддя знає або повинен знати про існування однієї з обставин, передбачених законом, для самовідводу, а також формулювання повторних і невинуватених висловлювань щодо самовідводу по одній і тій самій справі, в результаті чого розгляд справи затягується; (ii) ухвалення судового рішення, в якому навмисно або через грубу недбалість були порушені основні права і свободи фізичних або юридичних осіб, гарантовані Конституцією Республіки Молдова та міжнародними договорами про основні права людини, стороною яких є Республіка Молдова; (iii) втручання в здійснення правосуддя іншими суддями; (iv) незаконне втручання або використання статусу судді у відносинах з іншими органами влади, установами чи службовцями з метою задоволення особистих інтересів або інтересів інших осіб, або для одержання неправомірної вигоди; (v) недотримання таємниці наради суддів або конфіденційності діяльності такого характеру, а також інших конфіденційних відомостей, що стали відомими судді під час виконання повноважень; (vi) порушення з вини судді та без розумних на те підстав службових обов'язків, включно зі строками виконання процесуальних дій, якщо це безпосередньо зачіпає законні права, свободи та інтереси учасників процесу або інших осіб; (vii) невмотивована відсутність на роботі, запізнення або передчасне залишення роботи, якщо це завдало шкоди діяльності інстанції; (viii) порушення в процесі здійснення правосуддя імперативних норм законодавства; (ix) нешанобливе ставлення в процесі здійснення правосуддя до колег, адвокатів, експертів, свідків або інших осіб; (x) порушення положень про несумісність; (xi) вчинення корупційних правопорушень; (xii) перешкоджання будь-якими засобами діяльності судових інспекторів; (xiii) інші діяння, які можуть торкнутися честі, професійної порядності або престижу правосуддя тією мірою, якою це зачіпає довіру до правосуддя, вчинені під час виконання службових обов'язків або поза їхнім виконанням, які за своєю тяжкістю не можуть бути кваліфіковані тільки як порушення Кодексу професійної етики та поведінки суддів<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Аналітичний звіт європейські стандарти дисциплінарного провадження щодо судді. Право Джастіс. Київ, жовтень 2023. 37 с. С. 11-12.

<sup>22</sup> Аналітичний звіт європейські стандарти дисциплінарного провадження щодо судді. Право Джастіс. Київ, жовтень 2023. 37 с. С. 19.

Аналізуючи множинність підстав дисциплінарної відповідальності судді, слід зауважити, що в теорії права поширеною є теза про те, що цей перелік не може бути повністю вичерпним, оскільки судове правозастосування – це сфера, що динамічно розвивається й неможливо наперед передбачити всі варіанти порушень, які можуть бути допущені судом<sup>23</sup>. Особливість національної правової системи є те, що її учасники швидко вигадують нові махінації, пристосовуючись до суспільних відносин, які змінюються. Тому незважаючи на те, що нормативно визначений перелік дисциплінарних проступків суддів є закритим, тлумачення деяких підстав, що містять оціночні категорії, такі як «порушення прав людини і основоположних свобод або інше грубе порушення закону», «інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя», «допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя» та інші, залишається сферою дискреційних повноважень ВРП та її дисциплінарних органів. Саме тому важливо, щоб члени Ради добросовісно реалізовували свої дискреційні повноваження, які полягають *«у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі ... без необхідності узгодження варіанту вибору будь-ким»*<sup>24</sup> (постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15 грудня 2021 р. справі № 1840/2970/18).

Одним із способів забезпечення добросовісності членів дисциплінарних органів, який одночасно сприятиме досягненню єдності дисциплінарної практики є ухвалення ВРП типових ознак дисциплінарних проступків суддів на основі проведеного узагальнення відповідної практики Дисциплінарних палат ВРП. Незважаючи на те, що цей захід не стане абсолютною гарантією від різноманітності тлумачень норм закону під час реалізації дисциплінарної функції ВРП, він сприятиме досягненню більшої передбачуваності дисциплінарної практики.

Типові ознаки дисциплінарних проступків суддів могли би бути розроблені та затверджені на підставі опублікованого в грудні 2023 року Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017-2021 років)<sup>25</sup>, яким охоплені рішення в дисциплінарних справах щодо суддів, ухвалені Дисциплінарними палатами, ВРП в період з 2017 року до серпня 2021 року, з

---

<sup>23</sup> Овчаренко О.М. Юридична відповідальність судді: теоретико-прикладне дослідження: моногр. Х.: Право, 2014. 576 с.

<sup>24</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15 грудня 2021 р. справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>

<sup>25</sup> Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017-2021 років). URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya\\_dysc.praktyky\\_ost.pdf.crdownload](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya_dysc.praktyky_ost.pdf.crdownload)

ухуванням результатів їх подальшого оскарження. Одним із завдань дослідження було виявлення розбіжностей у кваліфікації дій суддів та діянь, що охоплюються різними складами дисциплінарних проступків, встановити приклади діянь суддів, що визнані істотними дисциплінарними проступками.

Для ВРП та її дисциплінарних органів важливим є не лише конструювання типових ознак дисциплінарних проступків судді, а й затвердження їх формалізованим рішенням Ради, а не просто оприлюднення Узагальнення дисциплінарної практики. Важливим також є послідовне дотримання сталої дисциплінарної практики без винятків і виключень, зважаючи на посаду судді в судовій системі. Позитивні наслідки матиме і постійний суспільний моніторинг дисциплінарної практики ВРП з боку громадських організацій, таких як Фондація «DEJURE», Центр протидії корупції та ін. Оприлюднення рішень ВРП у відкритій базі даних на офіційному веб-сайті Ради забезпечує можливість здійснення суспільного моніторингу її дисциплінарної практики, що у свою чергу, сприяє передбачуваності рішень Ради.

*Рекомендація: затвердити формалізованим рішенням ВРП типові ознаки дисциплінарних проступків суддів на основі проведеного узагальнення дисциплінарної практики.*

### **Виклик № 3: дотримання пріоритетності при розгляді дисциплінарних проваджень.**

21 листопада 2023 р. ВРП внесла зміни до свого Регламенту<sup>26</sup>, де визначила, що дисциплінарні провадження щодо суддів здійснюватимуться в хронологічному порядку за датою надходження з урахуванням такої пріоритетності:

- якщо наслідком дисциплінарного провадження може бути звільнення судді з посади з підстав, визначених п. 3, 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України;
- щодо судді, який звернувся із заявою про відставку, якщо наслідком дисциплінарного провадження може бути звільнення судді з посади з підстав, визначених п. 3, 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України;
- щодо судді, кваліфікаційне оцінювання якого зупинено у зв'язку з розглядом дисциплінарної скарги;
- щодо судді, стосовно якого ВККС внесено рекомендацію про призначення за результатами конкурсу на зайняття вакантної посади судді, переведення, якщо наслідком дисциплінарного провадження може бути звільнення судді з посади з підстав, визначених п. 3, 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України;

<sup>26</sup> Про затвердження Змін до Регламенту Вищої ради правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 21.11.2023 р., № 1068/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/41668>

- якщо у скарзі наведені відомості про дії судді, що викликали значний суспільний інтерес.

Визначення пріоритетів у питанні розгляду дисциплінарних скарг є вкрай важливим, однак, з розвитком дисциплінарної практики ці пріоритети будуть змінюватися, що вимагає від ВРП їх періодичного оновлення. Очевидно, що серед пріоритетних дисциплінарних скарг мають бути ті, що стосуються колабораційних дій суддів, які перейшли на сторону ворога на тимчасово окупованих територіях України.

Водночас, залишається неврегульованим механізм забезпечення розгляду дисциплінарних скарг в порядку пріоритетності. В значній мірі визначення дисциплінарної скарги як «пріоритетної» залежить від розсуду члена ВРП-доповідача, що не сприяє єдиній практиці застосування визначених критеріїв та створює можливості для зловживань. Якщо питання пріоритетності розгляду тієї чи іншої скарги вирішувалося б колегіальним рішенням, приміром, всім складом Дисциплінарної палати ВРП, це забезпечило б більш справедливий результат. Також не сприяє балансу справедливості той факт, що скаржник не має жодних інструментів вплинути на рішення члена ВРП на етапі визначення пріоритетності розгляду конкретної скарги, а також не вправі самостійно подавати скаргу на остаточні рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарному провадженні, не маючи дозволу цієї палати.

#### *Рекомендації:*

(1) *визначити в Регламенті ВРП справедливий механізм забезпечення розгляду дисциплінарних скарг в порядку пріоритетності;*

(2) *забезпечити періодичне оновлення передбачених в Регламенті ВРП критеріїв визначення пріоритетності дисциплінарних скарг.*

#### **Виклик № 4: реалізація принципу автономності дисциплінарного провадження.**

Відповідно до ст. 61 Конституції України ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Ані в теорії права, ані в судовій або правозастосовній практиці немає єдиних підходів до співвідношення санкцій юридичної відповідальності різних видів, – за виключенням правил співвідношення кримінальної та адміністративної відповідальності. Заборони щодо подвійного притягнення особи до різних видів юридичної відповідальності за одне й те саме діяння, за виключенням ч. 2 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, чинне законодавство не передбачає.

В практиці ВРП послідовно обґрунтовується принцип автономності, відповідно до якого дисциплінарне провадження розглядається незалежно від розгляду кримінального провадження<sup>27</sup>. Як роз'яснює А.М. Бойко, відповідно до принципу автономності дисциплінарного провадження, дисциплінарний орган може використовувати відповідні матеріали, надані іншими державними органами, у тому числі органами досудового розслідування, судами, Національного агентства з питань запобігання корупції (надалі - НАЗК) тощо, для встановлення обставин, що мають значення для розгляду дисциплінарної справи<sup>28</sup>. В рішеннях ВРП послідовно відстоюється теза, відповідно до якої дисциплінарне провадження розглядається незалежно від розгляду кримінального провадження<sup>29</sup>. В постанові від 14 березня 2019 р. у справі № 9901/789/18 Велика Палата Верховного Суду допустила можливість застосування матеріалів кримінального провадження у дисциплінарному провадженні<sup>30</sup>.

Жодне рішення або інший акт органу державної влади або суду не мають для ВРП, яка здійснює дисциплінарне переслідування судді, заздалегідь визначеної юридичної сили. Оцінювання доказів, фактичних обставин і підстав для застосування дисциплінарних стягнень щодо судді, здійснюється Радою та її органами самостійно на підставі та в межах тих повноважень, що надані їм Законом України «Про Вищу раду правосуддя», та незалежності й самостійності цього органу судової влади.

Принцип автономності дисциплінарного провадження важливий для ВРП та її дисциплінарних органів тому, що дозволяє більш ефективно реалізовувати свої повноваження у складних та резонансних справах. Випадки, коли щодо одного і того ж діяння судді одночасно порушуються декілька видів проваджень – кримінальне і дисциплінарне, про адміністративне правопорушення і дисциплінарне – є доволі типовими.

Кримінальні провадження, як правило, є довготривалими, на відміну від більш оперативної процедури розгляду дисциплінарної справи. Дисциплінарна скарга щодо судді та кримінальне провадження можуть мати підстави, які співпадають лише частково. Окрім того, під час притягнення суддів до корупційних та таких, що пов'язані з корупцією правопорушеннями, виникає безліч питань щодо оцінки ВРП та її дисциплінарними органами доказів та рішень, які ухвалюються

---

<sup>27</sup> Рішення Третьої дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 21 липня 2021 р., № 1646/Здп/15-21. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/2622>

<sup>28</sup> Бойко А.М. Дисциплінарна відповідальність суддів: стандарти, підстави і процедури: Практичний посібник. Підготовлено за сприяння проекту «Нове правосуддя». 2021. 206 с. С. 109.

<sup>29</sup> Рішення ВРП від 22 жовтня 2020 року № 2932/0/15-20. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/4154>

<sup>30</sup> Постанова Великої палати Верховного Суду від 14 березня 2019 р. у справі № 9901/789/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81013823>

щодо суддів НАЗК та судами на підставі подань НАЗК. Саме тому ВРП, виходячи з автономності наданих їй законодавством повноважень, може надавати самостійну оцінку тим фактам та рішенням, які ухвалюються стосовно суддів іншими органами державної влади.

Приміром, з травня 2023 р. органи правопорядку та Вищий антикорупційний суд здійснюють досудове розслідування та судовий розгляд справи про хабарництво у Верховному Суді, де обвинуваченим виступає экс-голова Верховного Суду В. Князєв. Ймовірні дії В. Князєва нанесли колосальний руйнівний вплив на репутацію і авторитет судової влади в суспільстві, а відтак, навіть без набуття законної сили вироку щодо нього можна припустити, що в діях экс-голови Верховного Суду теоретично можуть бути порушення Кодексу суддівської етики – що вправі перевірити і встановити ВРП в рамках реалізації своїх дисциплінарних повноважень.

На підставі скарги громадських активістів 20 грудня 2023 р. Друга Дисциплінарна палата ВРП відкрила дисциплінарне провадження щодо В. Князєва, якому інкримінується допущення поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, грубе порушення закону, що призвело до негативних наслідків, а також втручання у процес здійснення правосуддя іншими суддями<sup>31</sup>. Розгляд і справедливе вирішення цієї дисциплінарної справи матиме важливе значення для утвердження авторитету ВРП в суспільстві.

Доволі парадоксальним є той факт, що принцип автономності дисциплінарного провадження застосовується у дисциплінарній практиці радше вибірково, аніж системно і послідовно. Це можна побачити на прикладі корупційних дисциплінарних правопорушень суддів. За чинним законодавством вчинення такого правопорушення повинно тягнути і дисциплінарну, і адміністративну відповідальність. Однак, у НАЗК проаналізували інформацію з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення а також матеріали узагальнення перевірок, та дійшли висновку, що на практиці дисциплінарні провадження відкриваються не більше ніж у 7-10% випадках вчинення таких правопорушень<sup>32</sup>. Висновок НАЗК стосується всіх посадових осіб,

<sup>31</sup> Про відкриття дисциплінарної справи стосовно судді Верховного Суду Князєва В.С. Ухвала Другої Дисциплінарної палати ВРП № 1363/2дп/15-2 від 20.12.2023 р. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/42693>

<sup>32</sup> Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального процесуального кодексу України щодо надсилання копій судових рішень у справах про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення: пояснювальна записка від 05.03.2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43795>

які суб'єктами майнового декларування, однак із Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017-2021 років)<sup>33</sup> не вбачається, що суддя, який вчинив корупційне правопорушення, в усіх випадках притягується і до дисциплінарної, і до адміністративної відповідальності.

*Рекомендація: ВРП варто більш системно і послідовно застосовувати принцип автономності дисциплінарного провадження у справах суддів. У випадках, що викликали в суспільстві особливий розголос і резонанс, Рада має вживати заходів щодо суддів-порушників, не очікуючи результатів тривалих судових розглядів в рамках кримінальних проваджень або розслідувань корупційних скандалів.*

### **Виклик № 5: законодавчі колізії щодо формулювання підстав відповідальності судді за корупційні та пов'язані з корупцією дисциплінарні правопорушення.**

Корупційні та пов'язані з корупцією дисциплінарні правопорушення суддів є відносно новими для вітчизняної дисциплінарної практики, адже вони були системно впроваджені в законодавство про судоустрій з 2015 року. Однак, станом на початок квітня 2024 року практика застосування відповідних приписів законодавства залишається суперечливою та непослідовною.

До корупційних та пов'язаних з корупцією дисциплінарних правопорушень суддів можна віднести склади дисциплінарних проступків, передбачені п. 7, 9, 10, 11, 15 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а саме:

(1) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом);

(2) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції;

(3) зазначення в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, завідомо неправдивих відомостей або умисне незазначення відомостей, визначених законодавством;

(4) використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди, якщо таке правопорушення не містить складу злочину або кримінального проступку;

<sup>33</sup> Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017-2021 років). URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya\\_dysc.praktyky\\_ost.pdf.cdownload](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya_dysc.praktyky_ost.pdf.cdownload)

(5) визнання судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, у випадках, установлених законом.

Окремої уваги вартує підстава дисциплінарної відповідальності, передбачена п. 12 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – а саме допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження майна. Якщо виходити із формального тлумачення законодавства, то до правопорушень, пов'язаних з корупцією, можна віднести лише ті що порушують вимоги, заборони та обмеження, що встановлені Законом України «Про запобігання корупції» (ч. 1 ст. 1 цього закону). Водночас диспозиція п. 12 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» включає як дисциплінарні проступки судді, які підпадають під дію зазначеного закону (встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження майна), так і такі, що не можна кваліфікувати у такий спосіб (допущення суддею недоброчесної поведінки; здійснення суддею витрат, що перевищують його доходи). Утім, останні два склади неправомірного діяння судді впливають із загальних обов'язків, що передбачені для Служителя Феміди статтею 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема суддя зобов'язаний дотримуватися правил суддівської етики, у тому числі виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки у будь-якій діяльності з метою укріплення суспільної довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності суддів, подавати декларацію доброчесності судді та декларацію родинних зв'язків судді (остання містить підпункт щодо підтвердження суддею відповідності рівня його життя наявному в нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам). Водночас, категорія «недоброчесна поведінка» є набагато ширшою, аніж «дотримання вимог, заборон та обмеження, що встановлені Законом України «Про запобігання корупції», а процес доведення факту вчинення суддею дисциплінарного проступку, передбаченого п. 12 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», у переважній більшості випадків вимагає тісної взаємодії ВРП зі спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

**Отже, існує нагальна потреба уточнити та роз'яснити на рівні законодавства ті склади дисциплінарних проступків суддів, які належать до корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Це сприятиме забезпеченню гарантій належної правової процедури під час притягнення суддів до дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності за вчинення такого роду неправомірних діянь.**

Відомості з Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017-2021 років)<sup>34</sup> щодо наведених вище проступків свідчать, що за вказаний період було зафіксовано:

- 4 дисциплінарні справи, які було відкрито за п. 9 ч. 1 ст. 106 (неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції);

- 8 дисциплінарних справ, які було відкрито за п. 10 ч. 1 ст. 106 (зазначення в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, завідомо неправдивих відомостей або умисне незазначення відомостей, визначених законодавством);

- 4 дисциплінарні справи, які було відкрито за п. 11 ч. 1 ст. 106 (використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди, якщо таке правопорушення не містить складу злочину або кримінального проступку);

- 2 дисциплінарні справи, які було відкрито за п. 12 ч. 1 ст. 106 (допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження майна);

- 5 дисциплінарних справ, які було відкрито за п. 15 ч. 1 ст. 106 (визнання судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, у випадках, установлених законом).

Всі наведені дисциплінарні справи були відкриті за скаргами суддів (часто – голів судів), представників органів правопорядку, НАЗК, але лише декілька з цих дисциплінарних проваджень завершилися застосуванням дисциплінарних стягнень щодо суддів. Такі статистичні дані, на нашу думку, не свідчать про брак фактів вчинення суддями корупційних та таких, що пов'язані з корупцією правопорушень, а скоріше підсвічують проблему латентності цього виду діянь.

Окрім того, за період 2017–2021 років дисциплінарні справи за п. 7 ч. 1 ст. 106 (неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді, крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом) ВРП не відкривались.

---

<sup>34</sup> Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017-2021 років). Київ, 2023. С. 201. URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya\\_dysc.praktyky\\_ost.pdf.crdownload](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya_dysc.praktyky_ost.pdf.crdownload).

Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені Главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення, мають спільні риси з деякими підставами дисциплінарної відповідальності судді, викладеними у ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема це:

(а) стаття 172<sup>6</sup>, порушення вимог фінансового контролю (несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування);

(б) стаття 172<sup>7</sup>, порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів).

В разі виявлення вказаних правопорушень НАЗК уповноважено складати протоколи про адміністративні правопорушення, які розглядаються судами загальної юрисдикції (п. 11<sup>2</sup> ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції»).

Відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 65-1 Закон України «Про запобігання корупції» питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді, який вчинив корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, однак судом не застосовано до нього покарання або не накладено на нього стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, вирішується у встановленому законом порядку. Таким чином, згадане положення закону передбачає *подвійну – адміністративну і дисциплінарну відповідальність судді за вчинення ним корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.*

Особливістю проваджень у справах про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення суддів є обмежене застосування принципу презумпції невинуватості судді. Відповідно до п. 10 ч. 7 ст. 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» одним із обов'язків суддів є підтвердження законності джерела походження майна у зв'язку з проходженням кваліфікаційного оцінювання або в порядку дисциплінарного провадження щодо судді, якщо обставини, що можуть мати наслідком притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, викликають сумнів у законності джерела походження майна або доброчесності поведінки судді. Такий підхід ґрунтується на практиці Європейського суду з прав людини. У рішенні по справі «Джоджай проти Албанії» від 9 лютого 2021 р. суддя з Албанії була визнана недоброчесною та звільнена з посади судді через те, що вона не змогла пояснити джерела всіх своїх доходів під час перебування на посаді. Євросуд

визнав, що для цілей кваліфікаційного оцінювання судді діє обов'язок судді доводити законність джерел набуття ним майнових активів<sup>35</sup>.

Втім, з 2016 року, коли до Конституції України були внесені зміни в частині правосуддя, за порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна, жодного суддю звільнено не було (п. 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України). Окрім того, ВРП так і не сформувала практику застосування правила щодо подвійної – адміністративної та дисциплінарної відповідальності судді за вчинення ним корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. Серед причин такої ситуації – не лише прогалини законодавства про запобігання корупції та про судоустрій та статус суддів, але і відсутність ефективної взаємодії між органами суддівського врядування та спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

#### *Рекомендації:*

(1) уточнити та роз'яснити на рівні законодавства ті склади дисциплінарних проступків суддів, які належать до корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, що сприятиме забезпеченню гарантій належної правової процедури під час притягнення суддів до дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності за вчинення такого роду неправомірних діянь;

(2) вжити дієвих заходів, спрямованих на налагодження ефективної взаємодії між ВРП та спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції (НАЗК, Національне антикорупційне бюро України).

### **Виклик № 6: виявлення фактів порушення антикорупційного законодавства суддями.**

Взаємодія НАЗК та інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та ВРП спрямована на виявлення та встановлення фактів вчинення суддями корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, а також їх запобігання.

У червні 2023 року НАЗК і ВРП уклали Меморандум про взаємодію та співпрацю, який передбачає розробку та впровадження спільних механізмів і заходів щодо забезпечення дотримання законодавства у сфері запобігання корупції; сприяння вдосконаленню механізмів обліку та узагальнення судової статистики щодо протидії корупції на основі міжнародних стандартів; доступ і обмін інформацією тощо.

Фіксація фактів корупційних правопорушень суддів і правопорушень, пов'язаних з корупцією, відбувається як в процесі реалізації конституційних

<sup>35</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Джоджай проти Албанії» (Xhoxhaj v. Albania) від 9 лютого 2021 року, заява № 15227/1. URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/dzhodzhay\\_against\\_albania.pdf](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/dzhodzhay_against_albania.pdf).

повноважень ВРП, так і визначених законом повноважень НАЗК. Це підкреслено у роз'ясненні НАЗК від 01 жовтня 2021 р. № 9 «Щодо розмежування компетенції Національного агентства та інших суб'єктів у частині перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданих суддями та прокурорами», згідно з яким отримання під час дисциплінарного провадження стосовно судді та прокурора висновку Національного агентства з питань, пов'язаних із перевіркою факту подання суддями, прокурорами декларацій та відомостей, що містяться в них, не є обов'язковим. Далі зазначено:

*«У разі наявності висновків НАЗК як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, сформованих за результатами контролю та перевірки декларацій, у яких зафіксовано факт порушення особою вимог, заборон чи обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», такі висновки мають бути враховані під час здійснення дисциплінарного провадження.*

*У разі наявності висновків НАЗК, сформованих за результатами контролю та перевірки декларацій, у яких не зафіксовано факту порушення особою вимог, заборон чи обмежень, встановлених Законом, такі висновки можуть враховуватись суб'єктами, які здійснюють дисциплінарне провадження, якщо у відповідних суб'єктів відсутні додаткові відомості та/або документи, які не були предметом аналізу під час підготовки НАЗК зазначених висновків.*

*Отримання НАЗК інформації про відображення публічним службовцем недостовірних відомостей у декларації може бути підставою для проведення повної перевірки декларації, а результати такої перевірки – підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності»<sup>36</sup>.*

Втім, на практиці виникає багато проблем під час реалізації повноважень НАЗК і ВРП в частині моніторингу дотримання суддями антикорупційного законодавства, зокрема існує правова невизначеність в питанні встановлення фактів порушення антикорупційного законодавства.

Системний аналіз положень Закону України «Про запобігання корупції» свідчить про те, що такими органами є спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, до яких відноситься НАЗК, але не відноситься ВРП. Логічно, що частина членів ВРП вважає, що саме НАЗК зобов'язано фіксувати факт несвоєчасної подачі суддею майнової декларації, підтверджувати факти

<sup>36</sup> Щодо розмежування компетенції Національного агентства та інших суб'єктів у частині перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданих суддями та прокурорами. Роз'яснення НАЗК від 01 жовтня 2021 р. № 9. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/inshi-rozjasnennya/shhodo-rozmezhuвання-kompetentsiyi-natsionalnog-o-agentstva-ta-inshyh-sub-yektiv-u-chastyni-perevirky-deklaratsij-osib-podanyh-suddyamy-ta-prokuroamy/>

недостовірного декларування, виявляти і встановлювати ознаки інших корупційних правопорушень у діях суддів. А вже далі на підставі актів НАЗК, складених у спосіб, передбачений Законом України «Про запобігання корупції», ВРП встановлюватиме в діях суддів ознаки діянь, передбачених п. 7, 9, 10, 11, 12, 15 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і застосовуватиме відповідні дисциплінарні стягнення. Окрім того, держателем (власником) Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є саме НАЗК, що надає йому більше технічних можливостей з користування Реєстром.

Нажаль, на практиці дієвої взаємодії НАЗК і ВРП з наведених питань не відбувається через недостатність людських ресурсів НАЗК та з інших організаційних причин. Закон не забороняє ВРП самостійно встановлювати факти вчинення суддями корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, однак практика ВРП з цього питання є малочисельною та суперечливою, про що свідчить аналіз Узагальнення дисциплінарної практики ВРП за 2017-2021 роки<sup>37</sup>.

Втім, перспектива зміни цієї практики є. 20 березня 2024 р. ВРП відкрила дисциплінарну справу щодо суддів Великої Палати Верховного Суду Григор'євої І.В., Єленіної Ж.М. на підставі скарги Буртник Х.В., в якій обґрунтовується причетність цих суддів до корупційного скандалу із экс-Головою Верховного Суду В. Князевим, що спалахнув у травні 2023 р. Незважаючи на те, що зазначені судді Верховного Суду не є обвинуваченими у справі про корупційні дії В. Князева, скаржник обґрунтовує їх причетність до цієї події (зокрема, вилучення у Григор'євої І.В. та Єленіної Ж.М. під час обшуків у травні 2023 р. грошей, що ймовірно були предметом корупційних дій экс-Голови Верховного Суду). Всі ці та інші обставини має встановити ВРП, яка відкрила дисциплінарне провадження на підставі п. 3 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з підстав допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Див.: Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017-2021 років). Київ, 2023. URL: [https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya\\_dysc.praktyky\\_ost.pdf.crdownload](https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/uzagalnennya_dysc.praktyky_ost.pdf.crdownload)

<sup>38</sup> Про відкриття дисциплінарної справи щодо суддів Великої Палати Верховного Суду Григор'євої І.В., Єленіної Ж.М. Ухвала Третьої Дисциплінарної палати ВРП від 20.03.2024 р. № 806/Здп/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/44537>

Інший цікавий прецедент стосується одночасного притягнення судді до кримінальної й дисциплінарної відповідальності. 18 березня 2024 р. ВРП відкрила дисциплінарну справу стосовно судді Кропивницького апеляційного суду Гончара В.М. 26 жовтня 2023 р. Спеціалізована антикорупційна прокуратура і Національне антикорупційне бюро повідомили про підозру цьому судді у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 368 Кримінального кодексу України, а саме у проханні надати йому неправомірну вигоду в 10 500 доларів США за ухвалення пом'якшувального вироку стосовно обвинуваченого у смертельному ДТП. Ухвалою слідчого судді Вищого антикорупційного суду від 31 жовтня 2023 р. у справі № 991/9508/23 (провадження № 1-кк/991/9600/23) до підозрюваного застосовано запобіжний захід у вигляді застави у розмірі 1 017 736,50 гривень. Рішенням ВРП від 6 листопада 2023 р. суддю Гончара В.М. тимчасово відсторонено від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності. Вироком Добровеличківського районного суду Кіровоградської області від 21 березня 2023 р. суддя визнаний винним у вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 286 КК України, та призначено покарання у виді трьох років позбавлення волі з позбавленням права керувати транспортними засобами строком на два роки.

Перегляд вироку щодо судді Гончара В.М. наразі триває в апеляційній інстанції, тоді як ВРП на підставі скарги Буртник Х.В. відкрила щодо нього дисциплінарне провадження на підставі п. 3 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – за вчинення дій, що порочать звання судді та підриває авторитет правосуддя<sup>39</sup>.

*Рекомендація: керуючись принципом автономності дисциплінарного провадження, ВРП має надавати власну оцінку діям суддів, які містять ознаки корупційного та пов'язаного з корупцією дисциплінарного правопорушення, незважаючи на результати кримінальних або інших проваджень за фактами вказаних дій.*

### **Виклик № 7: процедура ініціації дисциплінарного провадження щодо судді у випадку вчинення ним корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.**

Згідно з ч. 7 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, вчиненого суддею протокол про таке правопорушення складає Голова НАЗК або

<sup>39</sup> Про відкриття дисциплінарної справи стосовно судді Кропивницького апеляційного суду Гончара В.М. Ухвала Першої Дисциплінарної палати ВРП від 20.03.2024 р. від 18.03.2024 р. № 779/1дп/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/44494>

його заступник та направляє його до суду у визначеному законом порядку, а також інформує про це ВРП. У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, вчиненого суддею, обґрунтований висновок затверджує Голова НАЗК або його заступник та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, а також інформує про факт затвердження такого висновку ВРП. Висновок НАЗК є обов'язковим для розгляду, про результати якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

Водночас, згідно з ч. 2 ст. 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» дисциплінарне провадження щодо судді може бути розпочато виключно на підставі скарги, поданої відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», або за ініціативою Дисциплінарної палати ВРП чи за зверненням ВККС у випадках, визначених законом. При цьому для ВРП такі випадки обмежені здійсненням дисциплінарного провадження за іншою скаргою, а для ВККС – випадками здійснення перевірок декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів (ч. 5 ст. 61, ч. 6 ст. 62 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Таким чином, отримавши довідку, протокол або висновок НАЗК, ВРП не має формального механізму розпочати дисциплінарне провадження щодо судді, незважаючи на те, що факти, які свідчать про наявність в діяннях судді ознак дисциплінарних проступків, передбачених п. 7, 9, 10, 11, 12, 15 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якнайкраще може встановити саме НАЗК як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції. Теоретично, представник НАЗК може направити скаргу на дії судді, на практиці так і відбувається<sup>40</sup>, але це не входить до повноважень НАЗК відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

*Рекомендація: внести зміни до абз. 2 ч. 2 ст. 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» розширивши підстави для початку здійснення дисциплінарного провадження щодо судді, включивши до них довідки, протоколи, висновки або інші документи НАЗК, складені під час реалізації його повноважень.*

### **Виклик № 8: відсутність повного доступу у ВРП до державних реєстрів.**

Реалізація деяких прав членів ВРП в практичному аспекті стикається із бюрократичними перепонами державного апарату, що має наслідком зниження зусиль Ради в плані протидії корупції в суддівському корпусі. Так, відповідно до ч. 11 ст. 31 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» член ВРП, дисциплінарний

<sup>40</sup> Про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді Дніпропетровського окружного адміністративного суду Борисенка П.О. Рішення Другої дисциплінарної палати ВРП від 17.02.2020, № 479/2дп/15-20. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/5339>

інспектор, уповноважені особи секретаріату ВРП мають безпосередній доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуються державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

На сьогодні приписи цієї норми закону не виконуються, і члени Ради не мають повного доступу до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та інших державних реєстрів. Безумовно, це ускладнює процес обробки інформації членами Ради як під час дисциплінарного провадження, так і в процесі реалізації ними інших повноважень. Якщо члени ВРП мали би повний доступ до державних реєстрів та баз даних, за допомогою своїх помічників і співробітників Секретаріату ВРП вони могли би здійснювати більш глибокий аналіз як фактів, викладених в дисциплінарних скаргах стосовно суддів, так і інформації про кандидатів на посади суддів, а також обставин, які свідчать про дотримання суддями антикорупційного законодавства.

Надання ВРП повного доступу до державних реєстрів дозволило би їй більш ефективно виконувати свої конституційні повноваження, а дієва аналітична робота з опрацювання даних щодо суддів та кандидатів на посади суддів стала би гарантією відсіювання осіб, які не відповідають критеріям доброчесності. Робота членів ВРП з державними реєстрами, насамперед реєстрами НАЗК, дозволило би здійснювати перевірки законності джерел походження майна суддів за умови наявності фактів, що свідчать про незаконність таких джерел. Безумовно, для досягнення такого результату потрібні як технічні, так і організаційно-управлінські рішення.

Крім того, на початку квітня 2024 р. Кабінет Міністрів України зареєстрував у Верховній Раді законопроект №11145 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку проведення спеціальної перевірки», яким пропонується надати можливість державним органам, крім надсилання запитів про перевірку відомостей щодо особи, яка претендує на зайняття відповідної посади, до відповідних держорганів, до компетенції яких належить проведення спеціальної перевірки, *самостійно проводити спеціальну перевірку* на підставі даних, отриманих в порядку електронної інформаційної взаємодії, між публічними електронними реєстрами за допомогою системи електронної взаємодії електронних ресурсів в електронній формі у виді наборів реєстрових даних та/або інформації про їх наявність чи відсутність у відповідному реєстрі, посвідчених встановленими законом засобами електронної ідентифікації та/або отриманих у

порядку спеціального доступу до таких реєстрів у формі витягів відповідно до порядку надання такої інформації, встановленого законодавством про функціонування відповідного публічного електронного реєстру<sup>41</sup>. Отже, в разі ухвалення даного законопроекту, ВРП і ВККС зможуть самостійно здійснювати спеціальну перевірку суддів і кандидатів на посади суддів у відповідності до Законів України «Про запобігання корупції» та «Про судоустрій і статус суддів».

Безумовно, в разі, якщо ВККС і ВРП зможуть самостійно реалізовувати свої повноваження під час кваліфікаційного оцінювання і конкурсного добору суддів, а також в процесі реалізації дисциплінарної функції – це забезпечить інституційну самостійність в діяльності цих органів, підвищить ефективність та оперативність їх роботи. Відомо, що взаємодія ВККС і ВРП з іншими органами державної влади, зокрема, зі спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, не завжди є конструктивною і займає тривалі періоди часу. В кінцевому результаті це сповільнює проведення різноманітних конкурсних процедур і кваліфікаційного оцінювання суддів, а також ускладнює доказування фактів вчинення суддями деяких видів дисциплінарних правопорушень. Посилення ресурсних можливостей ВРП і ВККС щодо збору і перевірки інформації стосовно суддів і кандидатів на посади суддів матиме важливий ефект для запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням суддів і вчасного їх виявлення.

#### *Рекомендації:*

(1) *вирішити наявну організаційно-правову проблему, надавши членам ВРП (а в майбутньому – дисциплінарним інспекторам) доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, насамперед, до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;*

(2) *надати ВККС і ВРП повноваження і організаційні можливості самостійно проводити спеціальну перевірку суддів і кандидатів на посади суддів, а також створити в секретаріатах цих органів повноцінні аналітичні підрозділи, співробітники яких отримували би інформацію з державних реєстрів, опрацьовували і перевіряли документи суддів і кандидати на посади суддів, а також здійснювали моніторинг відкритих даних, ЗМІ і соціальних мереж, спрямований на виявлення потенційних корупційних та інших правопорушень, вчинених суддями.*

---

<sup>41</sup> Кабмін пропонує дозволити держорганам самостійно проводити спецперевірку кандидатів на посаду. 5 квітня 2024 р. Ліга Закон. URL: [https://biz.ligazakon.net/news/226799\\_kabmn-proponu-dozvoliti-derzhorganam-samostyno-provoditi-spets-perevrku-kandidatv-na-posadu](https://biz.ligazakon.net/news/226799_kabmn-proponu-dozvoliti-derzhorganam-samostyno-provoditi-spets-perevrku-kandidatv-na-posadu)

## **Виклик № 9: відсутність спеціального нормативного акту, який врегулював би порядок моніторингу способу життя судді.**

Відповідно до ч. 2-4 ст. 59 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» моніторинг способу життя судді може бути проведений на вимогу ВККС, ВРП та в інших випадках, визначених законом. Орган, який відповідно до закону здійснює моніторинг способу життя судді, зобов'язаний надіслати відповідну інформацію за результатами моніторингу невідкладно після завершення його проведення, але не пізніше тридцяти днів з моменту отримання відповідної вимоги. Результати моніторингу способу життя судді можуть також використовуватися для оцінки дотримання суддею правил суддівської етики.

Загальний Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування був затверджений наказом НАЗК від 26 жовтня 2023 р., № 236/23<sup>42</sup>. Проте, відповідно до ч. 1 ст. 52<sup>2</sup> Закону України «Про запобігання корупції» порядок здійснення повної перевірки декларації, поданої суддею, моніторингу способу життя судді визначається НАЗК за погодженням ВРП. Нажаль, ані спеціальний порядок повної перевірки декларації, ані спеціальний порядок моніторингу способу життя щодо суддів наразі не затверджені<sup>43</sup>. Тривала відсутність нормативного регулювання цієї процедури пояснює факт непроведення відповідних перевірок і моніторингів щодо суддів. Повні перевірки майнових декларацій суддів, які проводилися НАЗК до початку повномасштабного вторгнення росії на територію України за відсутності спеціального правового регулювання, здійснювалися на підставі загальних правил, передбачених для суб'єктів декларування<sup>44</sup>.

Результати моніторингу способу життя судді можуть бути підставою для ініціювання його дисциплінарної відповідальності, застосування до нього адміністративних стягнень (на підставі протоколу НАЗК), подання позову про визнання необґрунтованими активів судді та їх стягнення в дохід держави, притягнення судді до кримінальної відповідальності (на підставі висновку НАЗК).

З 2015 року, коли в законодавстві про судоустрій з'явився цей інститут, жодного випадку проведення моніторингу способу життя судді не мало місце. Така ситуація призвела до того, що НАЗК ініціювало практику цивільно-правової конфіскації неправомірно набутих необґрунтованих активів судді.

<sup>42</sup> Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування: затв. наказом НАЗК від 26.10.2023 р., № 236/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1873-23#Text>

<sup>43</sup> Про відмову у погодженні проекту Порядку здійснення моніторингу способу життя судді. Рішення ВРП від 01.03.2021 р., № 498/0/15-21. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/709>

<sup>44</sup> Порядок проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: затв. наказом НАЗК від 29.01.2021, № 26/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0158-21#Text>

Інститут цивільної конфіскації необґрунтованих активів почав застосовуватися з 28 листопада 2019 р., коли набули чинності відповідні зміни до Цивільного процесуального кодексу України. Позов про цивільну конфіскацію подається прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до Вищого антикорупційного суду, при цьому не діє принцип презумпції невинуватості, а діє правило надання більш переконливих доказів однією із сторін. Предметом розгляду є активи, нижня межа вартості яких становить різницю між їх вартістю і законними доходами особи, що в п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на день ухвалення закону (28 листопада 2019 р.), а верхня межа їх вартості не перевищує шість тисяч п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Конфіскації підлягають необґрунтовані активи, як безпосередньо записані на особу, проти якої подається позов, так і оформлені на третіх осіб.

Незважаючи на те, що станом на початок квітня 2024 р. Вищий антикорупційний суд ухвалив лише декілька рішень щодо цивільної конфіскації корупційних активів, одне із них стосується судді одного із судів Київської області.

Йдеться про постанову Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду від 14 грудня 2022 р. у справі № 991/366/22, на підставі якої було визнано, що квартира, набута суддею, й оформлена на його найближчих родичів, є необґрунтованим активом. У дохід держави було стягнуто 3 621 326 грн, що складає більшу частину вартості відповідної квартири.

У постанові суду сформульована цікава правова позиція щодо стандарту доказування факту необґрунтовано набутих активів:

*«115. Як доказування зв'язку суб'єкта декларування з активом (ствердження чи заперечення опосередкованого набуття його через третіх осіб), так і доказування необґрунтованості активу за вартісним критерієм, у кінцевому рахунку може зводитись не тільки і не стільки до надання кожною з протилежних сторін своєї сукупності доказів на підтвердження своєї позиції, які суд має зважити (співставити), і визначити ту сторону, сукупність доказів якої є більш переконливою порівняно з сукупністю доказів іншої сторони, скільки до співставлення версій сторін, пояснення ними фактів, встановлених на підставі загальної сукупності доказів, наданих суду. Вирішення судом питання «переваги більш вагомих доказів» або «балансу імовірностей» в такому випадку може трансформуватися в питання - яка з протилежних версій сторін видається більш переконливою (правдоподібною) і такою, що заслуговує на довіру. Зазначене відповідає положенням статей 80 та 89 ЦПК»<sup>45</sup>.*

<sup>45</sup> Постанова Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду від 14 грудня 2022р. у справі № 991/366/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107897975>

Можна відзначити, що практика Вищого антикорупційного суду України щодо конфіскації незаконно набутих активів є важливим напрямком зусиль, спрямованих на подолання корупції в Україні, що в свою чергу, є передумовою вступу України в Європейський Союз. Зважаючи на це, ВРП варто звернути увагу на інститут моніторингу способу життя судді, адже він є дієвим інструментом виявлення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією, активне застосування якого у взаємодії з НАЗК здатне підвищити рівень дієвості антикорупційного механізму.

*Рекомендація: НАЗК і ВРП вжити дієвих заходів щодо розроблення і узгодження спеціальних процедур повної перевірки декларації, поданої суддею, а також моніторингу способу життя судді на виконання ч. 1 ст. 52-2 Закону України «Про запобігання корупції», а в подальшому – до більш активного застосування цього інституту щодо суддів всіх рівнів та юрисдикцій.*

#### **Виклик № 10: неможливість члена ВРП самостійно ініціювати дисциплінарне провадження.**

Якщо член ВРП на підставі вивчення даних Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування виявить, що суддя подав майнову декларацію невчасно або зміст його декларації містить ознаки корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, за чинним законодавством він не має права розпочати дисциплінарне провадження за відсутності скарги на дії судді (ч. 2 ст. 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Користування членами ВРП іншими державними реєстрами, автоматизованими інформаційними і довідковими системами та банками даних, до яких вони мають доступ на підставі ч. 11 ст. 31 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», або виявлення повідомлень про неправомірні дії судді у відкритих джерелах стикається з аналогічною проблемою. Лише якщо в процесі розгляду дисциплінарної справи Дисциплінарна палата дійде висновку про наявність ознак дисциплінарного проступку в діяннях інших суддів або про наявність ознак іншого дисциплінарного проступку в діяннях судді, щодо якого розглядається справа, Дисциплінарна палата може ухвалити рішення про відкриття відповідної дисциплінарної справи за власною ініціативою (ч. 10 ст. 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»). Тобто, навіть якщо подія, яка може свідчити про наявність в діях судді ознак складу дисциплінарного проступку набула значного суспільного розголосу, ВРП не має механізму самостійно ініціювати дисциплінарне провадження та повинна очікувати на звернення з дисциплінарною скаргою якоїсь

із зацікавлених сторін (наприклад, голови суду, громадських активістів, органів правопорядку)

*Рекомендація:* шляхом внесення законодавчих змін надати члену ВРП право ініціювати початок здійснення дисциплінарного провадження за наявності у нього обґрунтованих відомостей про вчинення суддею діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку.

### **Виклик № 11: забезпечення стандартів справедливого судочинства в дисциплінарному провадженні щодо судді.**

Законодавчі зміни останніх двох років були спрямовані на забезпечення справедливості під час дисциплінарного провадження щодо суддів.

Досягненню вмотивованості й обґрунтованості рішень ВРП у дисциплінарному провадженні сприятиме стандарт доказування в дисциплінарних справах. На підставі Закону України від 6 вересня 2023 р., № 3378-IX статтю 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» доповнено частиною 16, відповідно до якої підстава для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності вважається встановленою Дисциплінарною палатою, ВРП за результатами розгляду дисциплінарної справи, якщо докази, надані та отримані в межах дисциплінарного провадження, є чіткими та переконливими для підтвердження існування такої підстави. Чіткими та переконливими є докази, які з точки зору звичайної розсудливої людини у своїй сукупності дають змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин, що є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності<sup>46</sup>.

Впроваджуючи такий стандарт доказування, законодавець поставив крапку в дискусії щодо того, чи варто застосовувати в дисциплінарному провадженні судді принцип «поза розумним сумнівом», притаманний кримінальному провадженню. Як зазначено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 8 жовтня 2019 р. у справі № 9901/855/18, «обираючи стандарт доказування, який має використовуватися в дисциплінарних провадженнях, і беручи до уваги публічно-правову природу дисциплінарної відповідальності, слід віддати перевагу стандарту «поза розумним сумнівом» перед стандартом «баланс ймовірностей». Він означає, що в достовірності факту (винуватості особи) не повинно залишитися розумних сумнівів. Це не означає, що у його достовірності взагалі немає сумнівів,

<sup>46</sup> Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України від 6 вересня 2023 р., № 3378-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3378-20#n174>

але означає, що всі альтернативні можливості пояснення наданих доказів є надмірно мало ймовірними»<sup>47</sup>.

Деякі правники справедливо підкреслювали, що стандарт «поза розумним сумнівом» є занадто «суворим» для дисциплінарного провадження, оскільки воно не настільки формалізоване і складне як провадження кримінальне<sup>48</sup>. Дійсно, основних доказів в дисциплінарному провадженні, як правило, два: це матеріали справи або документи судового діловодства й пояснення судді. Інші документи і відомості також можуть підтверджувати або спростовувати факт вчинення суддею дисциплінарного проступку, але вони або надаються до ВРП суддею, або скаргником, або витребовуються на запит члена ВРП в порядку, передбаченому ст. 31 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Мотивація рішення ВРП про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді або про відмову у притягненні до дисциплінарної відповідальності судді полягає в аналізі зібраних в ході провадження матеріалів та їх оцінки Дисциплінарною палатою або ВРП.

Стандарт доказування «чіткі та переконливі докази», на нашу думку, є більш суворим, ніж притаманний для цивільного процесу стандарту «баланс вірогідностей», відповідно до якого перевагу отримує та сторона судового спору, яка надасть суду більш вагомі докази в їх якісно-кількісному вираженні. З іншого боку, цей стандарт доказування є менш жорстким, ніж стандарт «поза розумним сумнівом», оскільки на відміну від останнього, не вимагає проведення великої кількості складних процесуальних дій для спростування або підтвердження обвинувального акту, складеного стороною обвинувачення. Також дисциплінарна процедура не включає таку значну кількість стадій, як кримінальне провадження. Тому забезпечення Дисциплінарною палатою або ВРП достатньої кількості доказів, які отримані законним шляхом, дозволяє ухвалити справедливе рішення в дисциплінарному провадженні щодо судді, а належна оцінка всіх фактичних і юридичних обставин справи є посадовим обов'язком дисциплінарного інспектора і члена ВРП, що виключає можливі маніпуляції та зловживання.

Чутливим для дисциплінарного провадження є забезпечення його здійснення в розумні строки. З одного боку, законодавство не містить механізму відповідальності ВРП або її членів за порушення таких строків у дисциплінарному провадженні. З іншого боку, Закон України «Про Вищу раду правосуддя» встановлює чіткі строки дисциплінарного провадження в різних його стадіях.

Так, строк розгляду матеріалів дисциплінарного інспектора для Дисциплінарної палати – 30 днів з дня отримання висновку інспектора – за спливом

<sup>47</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.10.2019 р., справа № 9901/855/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84900516>

<sup>48</sup> Химчук А. Стандарти доказування в дисциплінарних провадженнях щодо правників: які вони та якими мали б бути? Фондація DEJURE. URL: <https://dejure.foundation/-standarty-dokazuvannia>

яких має бути ухвалено рішення про відкриття або про відмову у відкритті дисциплінарної справи (ст. 46 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Згідно з ст. 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» за результатами підготовки справи дисциплінарний інспектор ВРП – доповідач готує висновок та не пізніше тридцяти днів з дня відкриття дисциплінарної справи передає його для розгляду Дисциплінарною палатою, а також повідомляє судді та скаржнику про наявність проекту такого висновку.

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 (ч. 13 ст. 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Для визначення розумних строків провадження позитивне значення матимуть зміни, внесені до ч. 2 ст. 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», згідно яких *днем початку здійснення дисциплінарного провадження є день отримання ВРП відповідної дисциплінарної скарги* або день ухвалення Дисциплінарною палатою ВРП рішення про відкриття відповідної дисциплінарної справи за власною ініціативою чи день отримання ВРП відповідного звернення ВККС<sup>49</sup>. Ці зміни дозволять розглянути всі скарги, що надійшли за час, коли ВРП не здійснювала свою дисциплінарну функцію (з серпня 2019 р. по листопад 2023 р.), адже у відповідності із ч. 11 ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку *без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження*.

Ще однією чутливою проблемою для ВРП на сьогодні є ухвалення мотивованих рішень в дисциплінарному провадженні на різних його стадіях. Якщо рішення Дисциплінарних палат та самої ВРП про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді або про відмову у притягненні до дисциплінарної відповідальності судді є у своїй більшості належним чином обґрунтовані, то цього не можна сказати про рішення Дисциплінарних палат про відмову у відкритті дисциплінарної справи, основна частка яких не вміщує жодного мотиву або причини його ухвалення. Аналіз відкритої бази актів ВРП свідчить, що Дисциплінарні палати ухвалюють багато «колективних» рішень про відмову у відкритті дисциплінарної справи, де перелічується кілька скарг й зазначається, що суть скарги зводиться лише до незгоди із судовим рішенням або членом ВРП не

---

<sup>49</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» від 6 вересня 2023 р., № 3378-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3378-20#n174>

встановлено ознак дисциплінарного проступку судді<sup>50</sup>. Мотивація рішень про відмову у відкритті дисциплінарної справи є, на жаль, не типовим явищем<sup>51</sup>. Перевірити мотиви ухвалення таких рішень або пересвідчитися в їх справедливості неможливо, адже матеріали дисциплінарних скарг не публікуються на сайті ВРП.

Вирішенням цієї проблеми може стати розроблення та ухвалення ВРП типової форми рішення Дисциплінарної палати про відмову у відкритті дисциплінарної справи, а також критеріїв оцінки змісту дисциплінарних скарг, на основі яких може бути ухвалено рішення про їх безпідставність. Зробити це можна на основі узагальнення матеріалів тих дисциплінарних скарг, щодо яких було ухвалено рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи на підставі ст. 45 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Секретаріату ВРП варто зайнятися цією роботою, з огляду на те, що в найближчий час буде сформовано СДІ, до основних функцій якої входить первинний аналіз дисциплінарних скарг щодо суддів.

Також ВРП варто розробити та ухвалити типову форму рішення Дисциплінарної палати про залишення дисциплінарної скарги без розгляду та повернення дисциплінарної скарги на підставі ст. 44 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Такі рішення дисциплінарного інспектора або Дисциплінарної палати не підлягають оскарженню й не публікуються на офіційному веб-сайті ВРП, а тому відстежити їх підставність та умотивованість неможливо. Узагальнити відповідну практику також може Секретаріат ВРП, а для публікації відповідних рішень на офіційному веб-сайті ВРП необхідне рішення Ради. Втім, досягнення вказаних завдань є реальним, а розроблення справедливих і зрозумілих критеріїв оцінки змісту дисциплінарних скарг сприятиме не лише єдності дисциплінарної практики, а й підвищенню довіри до ВРП у суспільстві.

---

<sup>50</sup> Про відмову у відкритті дисциплінарних справ за скаргами: Рупаєвського П.М., яку подано через адвоката Дрижакову Д.Ю., стосовно судді Дергачівського районного суду Харківської області Остропільця Є.Р.; за скаргою Рибочкіна Д.Е. стосовно судді Центрального районного суду міста Николаєва Дірка І.І. Рішення Першої Дисциплінарної палати ВРП від 12.02.2024 р., № 385/1дп/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/43780>; Про відмову у відкритті дисциплінарних справ за скаргами: Матвійчука Ф.П. стосовно судді Сквирського районного суду Київської області Віговського С.І.; Вороніна Ю.Л. стосовно суддів Запорізького апеляційного суду Гончар М.С., Кочеткової І.В., Маловічко С.В.; судді Коломацького районного суду Харківської області Яковенка А.О. стосовно судді Коломацького районного суду Харківської області Скляренка М.О.; Кириченко А.М. стосовно судді Полтавського окружного адміністративного суду Супруна Є.Б.; Гончара С.Б. стосовно судді Харківського районного суду Харківської області Даниленко Т.П. Рішення Першої Дисциплінарної палати ВРП від 12.02.2024 р., № 387/1дп/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/43777>

<sup>51</sup> Про відмову у відкритті дисциплінарної справи за скаргою Оліна Д.О. щодо суддів Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду Ступак О.В., Гулейкова І.Ю., Олійник А.С., Погрібного С.О. Рішення Другої дисциплінарної палати ВРП від 14.02.2024 р. № 449/2дп/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/43825>

### *Рекомендації:*

(1) ВРП чітко дотримуватися передбачених законодавством строків здійснення дисциплінарного провадження, а також ретельно мотивувати свої рішення на всіх його стадіях;

(2) ВРП розробити та ухвалити типову форму рішення Дисциплінарної палати про відмову у відкритті дисциплінарної справи, про залишення дисциплінарної скарги без розгляду та повернення дисциплінарної скарги, а також критеріїв оцінки змісту дисциплінарних скарг, на основі яких може бути ухвалено рішення про їх безпідставність.

### **Виклик № 12: подолання практики використання звільнення судді у відставку як способу уникнення дисциплінарної відповідальності та розширення переліку підстав для припинення відставки судді.**

За даними ВРП, протягом 2023 року у відставку було звільнено 318 суддів<sup>52</sup>. Вивчення відкритого реєстру актів Ради свідчить, що велика частка рішень по дисциплінарним скаргам залишається без розгляду та повертається скаржнику через те, що суддя раніше був звільнений у відставку.

Відповідно до ч. 3 ст. 55 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» ВРП має право зупинити розгляд питання про звільнення судді з посади у відставку, на час розгляду скарги або заяви, наслідком якої може бути звільнення судді з посади з підстав, визначених п. 2, 3, 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України (порушення суддею вимог щодо несумісності, вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна). Приміром, у грудні 2023 року ВРП зупинила розгляд заяви судді Окружного адміністративного суду міста Києва Євгена Аблова про звільнення з посади у відставку<sup>53</sup>.

Слід зазначити, що зупинення розгляду заяви судді – це право, а не обов'язок ВРП. Звільнення у відставку часто використовується суддями з метою уникнення дисциплінарної відповідальності, особливо багато таких випадків мало місце в період, коли ВРП не здійснювала своїх дисциплінарних функцій (з серпня 2019 по листопад 2023 року). Деякі рішення про звільнення суддів у відставку спричиняють дискусії всередині ВРП, адже думки щодо того, як розцінювати зміст дисциплінарних скарг, які потенційно можуть призвести до звільнення судді з

<sup>52</sup> Презентація про результати діяльності ВРП у 2023 році. Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/news/prezentaciya-pro-rezultaty-diyalnosti-vrp-u-2023-roci>

<sup>53</sup> Про зупинення розгляду заяви Аблова Є.В. про звільнення з посади судді Окружного адміністративного суду міста Києва у відставку. Рішення ВРП від 26.12.2023 р., № 1418/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/42871>

посади, серед членів ВРП різняться. Такий підхід є сумнівним, оскільки право судді на відставку є почесним правом, яке забезпечує судді високий рівень матеріального утримання та низку організаційних та правових гарантій від держави. Як відзначив Конституційний Суд України у своєму рішенні від 18 лютого 2020 р. № 2-р/2020, «право судді на відставку є конституційною гарантією незалежності суддів (п. 4 ч. 6 ст. 126 Конституції України)»<sup>54</sup>. Більш правильним видається підхід, відповідно до якого суддя може йти у відставку тоді, коли зняті всі питання щодо змісту дисциплінарних скарг, поданих стосовно цього судді.

Відповідно до ч. 1 ст. 145 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» відставка судді припиняється в разі: (1) повторного призначення його на посаду; (2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення умисного злочину; (3) припинення його громадянства або набуття ним громадянства іншої держави; (4) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим. З припиненням відставки судді припиняється нарахування йому щомісячного довічного грошового утримання.

У ВРП поступово складається позитивна практика щодо припинення відставки тих суддів, які перейшли на бік російської федерації. Так, 05 грудня 2023 р. припинила відставку судді Буханька В.П., який до 2016 року обіймав посаду судді Апеляційного суду Луганської області. Суддя отримав суддівську посаду на території, яка тимчасово контролюється російською федерацією. Підтвердженням цього факту є указ президента країни-агресора, яким його призначено суддею так званого «верховного суду луганської народної республіки»<sup>55</sup>.

19 січня 2024 р. ВРП ухвалила рішення про припинення відставки суддів Мелітопольського міськрайонного суду Запорізької області Міщенко Т. М. та Купавської Н. М. Ці особи отримали суддівські посади на території, яка тимчасово контролюється російською федерацією, що підтверджується указом президента країни-агресора № 723 від 27 вересня 2023 р., яким Тамара Міщенко та Наталія Купавська призначені суддями так званого «Запорізького обласного суду російської федерації»<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) 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 2 червня 2016 року № 1402–VIII від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-20#Text>.

<sup>55</sup> Про припинення відставки судді Буханька В.П. Рішення ВРП від 05.12.2023 р. № 1188/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/42237>

<sup>56</sup> Про припинення відставки Купавської Н. М. Рішення ВРП № 143/0/15-24 від 18.01.2024 р. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/43327>; Про припинення відставки Міщенко Т. М. Рішення ВРП № 142/0/15-24 від 18.01.2024 р. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/43325>.

Водночас, припинення відставок згаданих суддів було здійснене через набуття ними громадянства іншої країни, що прямо передбачено в законі. Натомість, невирішеною залишається проблема припинення відставки судді у випадку вчинення ним діяння, яке заподіює шкоду авторитету правосуддя або порочить звання судді. Приміром, ВРП не має правових механізмів припинення відставки тих суддів, які після окупації окремих районів Донецької та Луганської областей стали т.зв. «суддями» т.зв. «судів ДНР/ЛНР»<sup>57</sup>, крім як у випадку, якщо буде встановлено, що вони набули громадянства іншої держави або щодо них ухвалено обвинувальний вирок суду.

*Рекомендація:* для уникнення ситуацій, коли суддю, щодо якого є підстави для застосування суворих дисциплінарних стягнень, звільняють в «почесну» відставку, викласти частину 3 статті 55 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в такій редакції: “Вища рада правосуддя зупиняє розгляд питання про звільнення судді з посади з підстав, визначених пунктами 1 та 4 частини шостої статті 126 Конституції України, на час дисциплінарного провадження щодо судді”.

### **Виклик № 13: застосування дисциплінарних стягнень щодо суддів на підставі принципу пропорційності.**

Однією з підстав ухвалення рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» стала наявність в українському законодавстві лише двох видів дисциплінарних стягнень щодо суддів: «Крім того, національне законодавство не передбачало відповідної шкали стягнень за дисциплінарні порушення та не містило правил забезпечення їхнього застосування відповідно до принципу пропорційності. На час, коли розглядалась справа заявника, існували тільки три стягнення за дисциплінарні порушення: догана, пониження кваліфікаційного класу, звільнення з посади. Зазначені види стягнень надавали небагато варіантів для пропорційного накладення на суддю дисциплінарного стягнення. Отже, державним органам надавалися обмежені можливості для врівноваження конфліктуючих інтересів держави і особи у кожній конкретній справі (п. 182)»<sup>58</sup>.

Чинне законодавство передбачає достатні можливості для ВРП в питанні диференціації дисциплінарних стягнень щодо суддів (це попередження, догана, сувора догана, тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від

<sup>57</sup> Смалюк Р. "Судочинство" в окремих районах сходу України (аналітичний огляд ситуації на тимчасово окупованому Донбасі у 2014-2018 роках). Центр політико-правових реформ. URL: <https://pravo.org.ua/books/sudochynstvo-v-okremykh-rajonah-shodu-ukrayiny-analitychnyj-oglyad-sytuatsiyi-na-tymchasovo-okupovanomu-donbasi-u-2014-2018-rokah/>

<sup>58</sup> Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). Рішення Європейського суду з прав людини від 09 січня 2013 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_947#n293](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#n293).

здійснення правосуддя з подальшим проходженням кваліфікаційного оцінювання, переведення судді до суду нижчого рівня, звільнення судді з посади).

У практиці Дисциплінарних палат ВРП подекуди постають питання щодо застосування принципу пропорційності при обранні дисциплінарних стягнень. За певних умов, визначених ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», до судді може бути застосовано більш суворе дисциплінарне стягнення. Так, попередження не застосовується у разі вчинення суддею проступків, визначених п. 16-19 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Попередження, догана й суворе догана не застосовуються у разі вчинення суддею проступків, визначених п. 3, 10-12, 14, 15 ч. 1 ст. 106 цього Закону України «Про судоустрій і статус суддів». За наявності непогашених дисциплінарних стягнень до судді має бути застосовано більш суворе дисциплінарне стягнення.

**Таким чином, законодавство передбачає достатню кількість варіантів диференціації дисциплінарної відповідальності судді в разі необхідності її посилення. Водночас жодної можливості зменшити міру відповідальності судді не передбачено, що знижує потенціал дисциплінарної функції ВРП.**

Кримінальний кодекс України передбачає можливість призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом (ст. 69), – це відбувається за наявності кількох обставин, що пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, з урахуванням особи винного.

У ВРП також трапляються випадки, коли в діях судді формально є ознаки дисциплінарного проступку, але існують підстави для звільнення судді від відповідальності або відходу від правил призначення дисциплінарних стягнень, передбачених ч. 3, 4, 6 ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» з огляду на принцип пропорційності<sup>59</sup>. Цікаво, що випадки застосування до суддів більш м'яких дисциплінарних стягнень мали місце у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією.

***Рекомендація:** внести зміни до статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими передбачити право дисциплінарної палати ВРП під час обрання виду дисциплінарного стягнення щодо судді відступити від правил, передбачених ч. 3, 4 цієї статті щодо вибору дисциплінарних стягнень у бік обрання*

<sup>59</sup> Рішення ВРП від 01.04.2021 р. № 759/0/15-21 «Про залишення без змін рішення Другої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 18 січня 2021 року № 60/2дп/15-21 про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів Марківського районного суду Луганської області Дідоренко А.Е., Шкирі В.М., судді Старобільського районного суду Луганської області Воронкіна О.А., судді Сватівського районного суду Луганської області Осіпенко Л.М., закриття дисциплінарної справи стосовно судді Троїцького районного суду Луганської області Кривоклякіної Н.В.». URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/663>

  
*менш суворого стягнення, – за наявності кількох обставин, що істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого суддею дисциплінарного проступку.*

## ВИСНОВКИ

Враховуючи нагальну необхідність забезпечення сталості та передбачуваності дисциплінарної практики щодо суддів, Вищій раді правосуддя доцільно рекомендувати впровадження таких заходів:

- завершити проведення конкурсу на посади Служби дисциплінарних інспекторів;
- розробити й закріпити в Регламенті ВРП правила взаємодії членів ВРП із дисциплінарними інспекторами, які сприятимуть налагодженню конструктивного діалогу між ними й запобігатимуть виникненню конфліктних ситуацій;
- розробити і ухвалити типові ознаки дисциплінарних проступків суддів на основі проведеного узагальнення відповідної практики Дисциплінарних палат ВРП;
- визначити в Регламенті ВРП справедливий механізм забезпечення розгляду дисциплінарних скарг в порядку пріоритетності;
- забезпечити періодичне оновлення передбачених в Регламенті ВРП критеріїв визначення пріоритетності дисциплінарних скарг;
- системно і послідовно застосовувати принцип автономності дисциплінарного провадження у справах суддів, зокрема, надавати власну оцінку діям суддів, які містять ознаки корупційного та пов'язаного з корупцією дисциплінарного правопорушення;
- чітко дотримуватися передбачених законодавством строків здійснення дисциплінарного провадження, а також ретельно мотивувати свої рішення на всіх його стадіях;
- розробити та ухвалити типову форму рішення Дисциплінарної палати про залишення дисциплінарної скарги без розгляду та повернення дисциплінарної скарги на підставі ст. 44 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»;
- розробити і ухвалити типові форми рішення Дисциплінарної палати ВРП про відмову у відкритті дисциплінарної справи на підставі ст. 45 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», а також критеріїв оцінки змісту дисциплінарних скарг, на основі яких може бути ухвалено рішення про їх безпідставність;
- вирішити наявну організаційно-правову проблему, надавши членам ВРП (а в майбутньому – дисциплінарним інспекторам) доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, насамперед, до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- спільно із НАЗК розробити та затвердити спеціальні процедури повної перевірки щорічної майнової декларації, що подається суддею, а також моніторингу

способу життя судді на виконання ч. 1 ст. 52<sup>2</sup> Закону України «Про запобігання корупції»;

- вжити дієвих заходів, спрямованих на налагодження ефективної взаємодії між ВРП та спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції (НАЗК, Національним антикорупційним бюро України);

- в разі наявності у ВРП підстав для звільнення судді з посади за особливих обставин, Рада повинна надати перевагу звільненню судді за цих обставин замість ухвалення рішення про його відставку.

Доцільно розглянути можливість надання ВККС і ВРП повноважень й організаційних можливостей самостійно проводити спеціальну перевірку суддів і кандидатів на посади суддів, а також створити в секретаріатах цих органів повноцінні аналітичні підрозділи, співробітники яких отримували би інформацію з державних реєстрів, опрацьовували і перевіряли документи суддів і кандидати на посади суддів, а також здійснювали моніторинг відкритих даних, ЗМІ і соціальних мереж, спрямований на виявлення потенційних корупційних та інших правопорушень, вчинених суддями.

На законодавчому рівні варто ініціювати внесення таких змін і доповнень в законодавство про судоустрій та антикорупційне законодавство:

- уточнити та роз'яснити в Законах України «Про запобігання корупції» та «Про судоустрій і статус суддів» ті склади дисциплінарних проступків суддів, які належать до корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, що сприятиме забезпеченню гарантій належної правової процедури під час притягнення суддів до дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності за вчинення такого роду неправомірних діянь;

- до ч. 2 ст. 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» – щодо розширення підстав для початку здійснення дисциплінарного провадження щодо судді, включивши до них довідки, протоколи, висновки або інші документи НАЗК, складені під час реалізації його повноважень;

- до ч. 2 ст. 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» – щодо надання члену ВРП права ініціювати початок здійснення дисциплінарного провадження за наявності у нього обґрунтованих відомостей про вчинення суддею діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку;

- до статті 55 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» – щодо обов'язку ВРП зупинити розгляд питання про звільнення судді з посади з підстав, визначених пунктами 1 та 4 частини шостої статті 126 Конституції України, на час дисциплінарного провадження щодо судді;

- до статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – щодо права дисциплінарної палати ВРП під час обрання виду дисциплінарного стягнення

щодо судді відступити від правил, передбачених ч. 3, 4 цієї статті щодо вибору дисциплінарних стягнень у бік обрання менш суворого стягнення, – за наявності кількох обставин, що істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого суддею дисциплінарного проступку.

- щодо законопроєкту №11145 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку проведення спеціальної перевірки» – надати ВККС і ВРП повноваження і організаційні можливості самостійно проводити спеціальну перевірку суддів і кандидатів на посади суддів, а також створити в секретаріатах цих органів повноцінні аналітичні підрозділи, співробітники яких отримували би інформацію з державних реєстрів, опрацьовували і перевіряли документи суддів і кандидати на посади суддів, а також здійснювали моніторинг відкритих даних, ЗМІ і соціальних мереж, спрямований на виявлення потенційних корупційних та інших правопорушень, вчинених суддями.