

Цей неофіційний переклад здійснено на підставі змісту документа, підготовленого Європейською комісією «За демократію через право» (Венеційською комісією) та Генеральним директором з прав людини та верховенства права (DGI) Ради Європи. Переклад наведено виключно з метою інформування та не створює жодних юридичних наслідків чи офіційних тлумачень. У разі виникнення будь-яких сумнівів щодо змісту, значення або застосування положень, рекомендовано звертатися до автентичного тексту англійською мовою. Використання цього неофіційного перекладу не повинно розглядатися як офіційна позиція будь-якого органу чи установи та не може слугувати підставою для юридичних вимог, посилань чи інтерпретацій.



м. Страсбург, 14 жовтня 2025 року

CDL-AD(2025)044

Or. Engl.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО

РАДИ ЄВРОПИ

(ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ)

УКРАЇНА

СПІЛЬНИЙ

ВИСНОВОК

**ВЕНЕЦІЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ТА ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРАТУ З
ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА (DGI) РАДИ ЄВРОПИ**

ЩОДО

**ЗАКОНОПРОЄКТІВ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ПОЛОЖЕНЬ
ПРО ДИСЦИПЛІНАРНІ ПРОЦЕДУРИ ЩОДО СУДДІВ,
ДЕКЛАРАЦІЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ ТА ІНШІ ПРОЦЕДУРИ**

**Прийнято Венеційською комісією на її
144-й пленарній сесії
(м. Венеція, 9-10 жовтня 2025 року)**

на основі коментарів

**Пана Мартіна КЕЙЄРА (член, Королівство Нідерланди)
Пана Томаша ЛАНГАСЕКА (заступник члена, Чеська Республіка)
Пані Анжеліки НЮСБЕРГЕР (член, Федеративна Республіка Німеччина)
Пана Джуро СЕССА (експерт, DGI)**

Зміст

I.	Вступ	3
II.	Передумови.....	3
A.	Контекст	3
B.	Національне законодавство та огляд внесених до нього змін	4
C.	Міжнародні стандарти.....	7
D.	Сфера дії Висновку	10
III.	Аналіз	10
A.	Загальні зауваження: судова реформа та необхідність забезпечення стабільної судової системи	10
B.	Дисциплінарні процедури щодо суддів	11
1.	Підстави для дисциплінарної відповідальності.....	11
a)	Загальний підхід.....	11
b)	Розгляд окремих підстав	12
2.	Санкції.....	16
3.	Процедурні аспекти	18
a.	Огляд дисциплінарних процедур	18
b.	Заходи проти можливого зловживання правом на подання дисциплінарної скарги	21
c.	Тимчасове відсторонення судді під час дисциплінарного провадження ...	22
C.	Декларації родинних зв'язків та доброчесності	23
D.	Інші процедури.....	25
IV.	Висновок	25

I. Вступ

1. Листом від 29 травня 2025 року Голова Вищої ради правосуддя України Григорій Усик звернувся до Венеційської комісії Ради Європи з проханням надати висновок щодо проєктів законів «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур» (реєстр. № 13137 та № 13137-1, від 26 березня 2025 року та 7 квітня 2025 року відповідно) (CDL-REF(2025)033) та «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення декларацій доброчесності суддів та родинних зв'язків судді» (реєстр. № 13165-2 від 25 квітня 2025 року) (CDL-REF(2025)034). Комісія вирішила підготувати цей спільний Висновок разом із Генеральним директором з прав людини та верховенства права Ради Європи (DGI).

2. Пан Кейєр, пан Лангашек та пані Нюсбергер виступили доповідачами в межах підготування цього Висновку від імені Венеційської комісії. Пан Сесса виступив доповідачем від імені DGI.

3. 24 та 25 липня делегація Венеційської комісії та DGI провела онлайн-зустрічі з представниками Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, депутатами Верховної Ради від більшості та опозиції, Верховного Суду, Вищої кваліфікаційної комісії суддів (далі – ВККС), Радою суддів, Асоціацією адвокатів України, Громадською радою доброчесності, а також представниками міжнародної спільноти та організацій громадянського суспільства. Деякі з цих зацікавлених сторін надали додаткові письмові коментарі. Венеційська комісія та DGI висловлюють вдячність Офісу Ради Європи в Києві за відмінну організацію онлайн-зустрічей та учасникам за їхню готовність до співпраці.

4. Цей спільний Висновок був підготовлений на основі англійського перекладу проєктів законів. Переклад може не повністю відповідати мові оригіналу.

5. Цей Висновок був підготовлений на основі коментарів доповідачів та за результатами онлайн-засідань, що відбулися 24 та 25 липня 2025 року. Спільний висновок був прийнятий Венеційською комісією на її 144-й пленарній сесії (м. Венеція, 9–10 жовтня 2025 року).

I. Передумови

A. Контекст

6. Протягом багатьох років українська влада вживає заходів для реформування судової системи та подолання проблем, пов'язаних із корупцією, політизацією та низьким рівнем довіри громадськості до судів. Україна реалізувала низку кроків, спрямованих на вирішення цих питань. Після конституційних змін 2016 року низку суддів нового Верховного Суду було призначено ВККС за участю Громадської ради доброчесності, у якій представлено громадянське суспільство. У 2022 році кілька членів ВРП подали у відставку, що позбавило інституцію кворуму. З початку 2023 року ВРП здійснює повноваження у новому складі, до якого увійшли кандидати, що пройшли відповідну перевірку на відповідність критеріям доброчесності. У червні того ж року ВРП ухвалила рішення про призначення членів ВККС, робота якої була припинена з кінця 2019 року. Однак повідомляється про наявність проблемних сталих практик, що перешкоджають ефективному впровадженню реформи¹. Незважаючи на те, що

¹ Reznik, O., Bondarenko, O., Utkina, M., Klypa, O. and Bobrishova, L., 2023, “Anti-Corruption Transformation Processes in the Conditions of the Judicial Reform in Ukraine Implementation”, *International Journal for Court Administration*, 14(1), p. 2; Lashyn, S., Leshchyshyn, A., Popova, M., 2023, “Civil Society as an Informal Institution in Ukraine’s Judicial Reform Process”, *German Law Journal*, 24(8), 1488-1502.

підвищення довіри до судової влади визначено стратегічною метою у Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки (Указ Президента № 231/2021 від 11 червня 2021 року), рівень довіри до судів залишається низьким.

7. 24 червня 2022 року Україні було надано статус кандидата в члени Європейського Союзу (ЄС) за умови виконання семи ключових кроків². 3 лютого 2023 року в м. Києві відбувся саміт Україна – ЄС. Європейський Союз позитивно оцінив докладені Україною зусилля в умовах масштабних викликів та засвідчив підтримку її стратегічного курсу на набуття членства в ЄС.

В. Національне законодавство та огляд внесених до нього змін

8. Незалежність суддів гарантується статтею 126 Конституції України. Наразі правила щодо дисциплінарних проступків, дисциплінарних проваджень, дисциплінарних стягнень та перевірки доброчесності суддів визначені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 6 грудня 2019 року. Відповідно до статті 108 цього Закону, уповноваженим органом для здійснення дисциплінарного провадження щодо судді є дисциплінарні палати ВРП у межах процедури, встановленої Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 3 жовтня 2017 року.

9. Судова реформа в Україні неодноразово ставала предметом аналізу з боку міжнародних організацій, зокрема в рішеннях ЄСПЛ, висновках Венеційської комісії та DGI, а також у звітах Ради Європи, включаючи напрацювання Групи держав проти корупції (GRECO).

10. У серії рішень, починаючи з 2013 року, ЄСПЛ неодноразово констатував порушення статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у справах, що стосуються дисциплінарної відповідальності суддів в Україні. Особливу увагу Суд приділяв проблемам невизначеності дисциплінарних норм, зокрема широкому й нечіткому визначенню таких понять, як «порушення присяги», відсутності відповідної законодавчої чи практичної конкретизації, а також відсутності строків давності, що підриває принципи правової визначеності та передбачуваності. У справі «Олександр Волков проти України» Суд встановив чотири порушення статті 6 Конвенції, зокрема: відсутність неупередженого дисциплінарного органу, відсутність ефективного судового перегляду, процедурні порушення під час голосування у парламенті, недоліки у складі судової палати, що ухвалювала рішення³. Також було визнано порушення статті 8 Конвенції з огляду на непрозорий та довільний характер процедури звільнення, що порушувало право на повагу до приватного і професійного життя. Європейський суд з прав людини наголосив на необхідності невідкладного проведення структурних реформ, зокрема у сфері дисциплінарної відповідальності суддів, з метою усунення системних недоліків. Подібні висновки були зроблені у також і у справах «Куликов та інші проти

² Європейська Комісія рекомендувала «надати Україні статус кандидата за умови, що будуть вжиті такі заходи: ухвалення та впровадження законодавства про процедуру призначення суддів Конституційного Суду України, в тому числі процедуру попереднього відбору на основі оцінки їхньої доброчесності та професійних якостей, відповідно до рекомендацій Венеційської комісії; завершення перевірки доброчесності кандидатів до складу Вищої ради суддів Етичною радою та відбору кандидатів для створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; подальше посилення боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом проведення активних та ефективних розслідувань, а також забезпечення надійних результатів у сфері кримінального переслідування та засудження; завершення процедури призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом затвердження результатів конкурсу та започаткування і завершення процесу відбору та призначення нового директора Національного антикорупційного бюро України; забезпечення відповідності законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам Групи з фінансових заходів проти відмивання грошей (Financial Action Task Force, FATF); прийняття загального стратегічного плану реформування всього правоохоронного сектору як частини безпечового середовища України; впровадження закону про боротьбу з олігархією для обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це слід зробити у юридично обґрунтований спосіб, з урахуванням майбутньої думки Венеційської комісії щодо відповідного законодавства; боротьба з впливом приватних інтересів шляхом прийняття закону про ЗМІ, який приведе законодавство України у відповідність до директиви ЄС про аудіовізуальні медіа-послуги та надасть повноваження незалежному регулятору ЗМІ; завершення реформи правового регулювання щодо національних меншин, яка наразі готується відповідно до рекомендацій Венеційської комісії, та прийняття механізмів для її негайного та ефективного впровадження». European Commission's Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, pages 20-21.

³ ECtHR, Oleksandr Volkov v. Ukraine, Application no. 21722/11, 9 January 2013

України»⁴, «Денісов проти України»⁵ і «Гуменюк та інші проти України»⁶, які підтвердили системні недоліки гарантій суддівської незалежності та процесуальних гарантій. Під час розгляду згаданої групи справ на 1492-му засіданні Комітету міністрів Ради Європи з прав людини (12–14 березня 2024 року) було визнано суттєвий прогрес, досягнутий Україною в рамках реалізованих реформ. Водночас Комітет повідомив про намір здійснити повторну оцінку стану виконання відповідних рішень у 2025 році з метою визначення подальших необхідних заходів.⁷

11. Венеційська комісія брала активну участь у процесі реформування судової системи України та з 1997 року підготувала низку висновків із цього питання⁸. Венеційська комісія та DGI у своїх висновках послідовно надавали розгорнуті рекомендації щодо вдосконалення судової реформи в Україні. У висновку 2019 року, попри схвальну оцінку окремих змін, Комісія висловила занепокоєння щодо відсутності цілісного підходу до реформування, зростання політичного впливу на процедури судових призначень і скорочення складу Верховного Суду. Такі дії, на думку Комісії, становлять загрозу незалежності судової гілки влади та рівню довіри громадян до правосуддя⁹. У межах своїх висновків Венеційська комісія неодноразово наголошувала на необхідності перегляду окремих елементів дисциплінарного механізму, зокрема усунення надмірної кількості інстанцій для оскарження та запровадження чітких строків розгляду справ. У 2020 році спільно з DGI Комісія надала конкретні рекомендації щодо відновлення роботи ВККС, оцінила доцільність розширення повноважень ВРП та розглянула ключові проблемні аспекти у сфері дисциплінарної відповідальності суддів¹⁰. У 2021 році Венеційська комісія та DGI висловили підтримку законодавчій ініціативі, яка запроваджувала механізм перевірки доброчесності членів ВРП за участю міжнародних експертів. Також було проаналізовано діяльність дисциплінарних інспекторів як елементу системи відповідальності суддів¹¹. Венеційська комісія та DGI у своїх останніх висновках висловили суттєве занепокоєння щодо законодавчих ініціатив, які передбачали інструменти моніторингу судів та застосування поліграфів як засобу запобігання корупції. На їхню думку, подібні механізми є несвоєчасними, концептуально та юридично неготовими до впровадження, і несуть потенційні загрози для гарантій незалежності судової влади¹². Венеційська комісія та DGI у своїх висновках неодноразово підкреслювали важливість цілісного та послідовного підходу до впровадження реформ, наголошуючи на потребі в системності, правовій визначеності та стабільності реформаторських процесів з боку української влади.

12. У межах четвертого раунду оцінювання GRECO щодо запобігання корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів було рекомендовано чіткіше визначити дисциплінарні проступки суддів, зокрема замінити посилення на «норми суддівської етики та стандарти поведінки, що забезпечують довіру громадськості до суду» конкретними, чітко сформульованими порушеннями¹³. GRECO позитивно оцінила включення до законодавства переліку дисциплінарних проступків суддів, зокрема у статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (редакція 2016 року). Водночас орган висловив занепокоєння щодо наявності у зазначених положеннях

⁴ ECtHR, *Kulykov and Others v. Ukraine*, Applications nos. 5114/09 and 17 others, 19 January 2017.

⁵ ECtHR [GC], *Denisov v Ukraine*, Application No. 76639/11, 25 September 2018.

⁶ ECtHR, *Gumenyuk and Others v Ukraine*, Application no. 11423/19, 22 July 2021.

⁷ Committee of Ministers of the Council of Europe, CM/Del/Dec(2024)1492/H46-38, *Oleksandr Volkov group v. Ukraine*.

⁸ See Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, CDL-AD(2021)018, *Ukraine - Urgent joint opinion on the draft law on amendments to certain legislative acts concerning the procedure for electing (appointing) members of the High Council of Justice (HCJ) and the activities of disciplinary inspectors of the HCJ (Draft law no. 5068)*, para. 7.

⁹ Venice Commission, CDL-AD(2019)027, *Ukraine - Opinion on the Legal framework in Ukraine governing the Supreme Court and judicial self-governing bodies*.

¹⁰ Venice Commission and DGI, CDL-AD(2020)022, *Ukraine - Joint Opinion on the draft amendments to the Law 'on the Judiciary and the Status of Judges' and certain Laws on the activities of the Supreme Court and Judicial Authorities (draft Law no. 3711)*.

¹¹ Venice Commission and DGI, CDL-AD(2021)018, op. cit.

¹² Venice Commission and DGI, CDL-AD(2023)027, *Ukraine - Joint Follow-up Opinion to the joint opinion on the draft amendments to the Law "On the Judiciary and the Status of Judges" and Certain Laws on the Activities of the Supreme Court and Judicial Authorities*.

¹³ GRECO, Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Ukraine, Evaluation Report, 8 August 2017, para. 183.

невизначених і оціночних термінів, зокрема таких, як «поведінка, що порочить звання судді» або «порушення інших норм суддівської етики», що може створювати передумови для довільного тлумачення та застосування. У фінальному звіті щодо стану виконання рекомендацій GRECO зазначила, що рекомендація стосовно конкретизації дисциплінарних проступків суддів наразі вважається виконаною лише частково. При цьому було позитивно оцінено ініціативи ВРП щодо уніфікації дисциплінарної практики, розробки нормативних змін, а також передбачені Державною антикорупційною програмою на 2023–2025 роки заходи, спрямовані на уточнення правових підстав притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та удосконалення процедур їх розгляду¹⁴. Водночас GRECO наголошує, що реформи дотепер перебувають на етапі реалізації, і для повного виконання відповідної рекомендації необхідне подальше вжиття додаткових заходів.

13. У Звіті Європейської Комісії щодо України за 2024 рік (жовтень) зазначено, що «Україна перебуває на певному етапі підготовки щодо функціонування судової системи». Серед досягнень було відзначено відновлення роботи ВККС, яка розпочала добір суддів до місцевих судів відповідно до законодавства, оновленого у грудні 2023 року. Крім того, було поновлено процес кваліфікаційного оцінювання (перевірки) діючих суддів за участю Громадської ради доброчесності (ГРД), а також продовжено прозору процедуру добору керівництва та персоналу Служби дисциплінарних інспекторів. Також у звіті згадується обрання одного нового члена ВРП¹⁵. Водночас очікується подальше вдосконалення дисциплінарних процедур, зокрема шляхом забезпечення послідовного застосування правил пріоритетності, чіткішого визначення суддівських проступків та підвищення єдності у рішеннях ВРП. Паралельно необхідно законодавчо оновити систему декларацій доброчесності, запровадивши незалежні механізми перевірки, особливо для суддів Верховного Суду, а також посилити моніторинг активів і способу життя¹⁶.

14. Обсяг декларування активів в Україні визнано таким, що відповідає міжнародним стандартам, про що свідчить останній звіт ОЕСР у межах 5-го раунду моніторингу Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції¹⁷. ОЕСР також зазначила, що «Україна продемонструвала високий рівень прозорості, встановивши одну з найамбітніших у регіоні моделей розширеного розкриття інформації про активи та фінансові інтереси посадових осіб»¹⁸. За оцінкою Світового банку, українська система декларування активів та фінансових інтересів належить до числа найперспективніших у світі, що свідчить про значний прогрес у забезпеченні прозорості та підзвітності публічної влади¹⁹.

15. Спільний висновок охоплює три законопроекти, два з яких є альтернативними версіями одного документа: проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур» (реєстр. № 13137 від 26 березня 2025 року та № 13137-1 від 7 квітня 2025 року). Сфера запропонованих змін охоплює: підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до суддів, механізми запобігання зловживанню правом на подання дисциплінарних скарг, тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з дисциплінарним провадженням, правовий статус судових рішень, що встановлюють дисциплінарні порушення, момент набрання чинності рішенням про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Також

¹⁴ GRECO, Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Ukraine, Addendum to the Second Compliance Report, 20 February 2025, paras 82 et seq.

¹⁵ European Commission, 2024, Report on Ukraine, page 5

¹⁶ Ibid, page 30

¹⁷ OECD, 2025, Ukraine Fifth Round of Anti-Corruption Monitoring Follow-Up Report: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan

¹⁸ OECD, 2020, Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Progress and Challenges, 2016-2019, page 99

¹⁹ World Bank, 2021, Reform of Asset and Interest Disclosure in Ukraine, page 237.

пропонується змінити процедуру голосування у ВРП при призначенні суддів на посаду.

16. Ці законопроекти мають на меті посилити незалежність, доброчесність і підзвітність судової влади та інституцій системи правосуддя в Україні. Із часу ухвалення Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року його розділ VI, присвячений дисциплінарній відповідальності, суттєво не змінювався. Як зазначено у пояснювальних записках до відповідних законопроектів, майже десятирічна практика їх застосування виявила низку недоліків, зокрема у частині правової визначеності, справедливості та ефективності дисциплінарних процедур. Зокрема, й надалі залишаються актуальними проблеми, пов'язані з нечітким формулюванням підстав для дисциплінарної відповідальності суддів, що створює ризики для ініціювання необґрунтованих проваджень. Законопроекти покликані усунути ці проблеми шляхом оновлення дисциплінарних процедур, усунення прогалин у законодавстві та створення більш чітких механізмів перегляду судових рішень, які можуть містити ознаки порушень. Основною відмінністю альтернативного законопроекту за реєстр. № 13137-1 є виключення із переліку дисциплінарних стягнень, передбачених статтею 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», положення щодо можливості переведення судді до суду нижчої інстанції як заходу дисциплінарного впливу.

17. За статистикою ВРП, у період із 2020 року до першої половини 2025 року дисциплінарні палати ВРП отримали 43 611 дисциплінарних скарг і завершили розгляд 36 587 з них. За результатами розгляду (включно зі справами, відкритими в попередні періоди): 1 155 скарг залишено без розгляду або повернуто заявникам; 2 200 справам відмовлено у відкритті дисциплінарного провадження; ухвалено 1 067 рішень про відкриття дисциплінарного провадження (що становить від 11% до 33% від кількості отриманих скарг щорічно). За результатами цих проваджень до дисциплінарної відповідальності притягнуто 430 суддів, що становить приблизно 37,2% від кількості відкритих дисциплінарних справ. За цей період накладено такі види стягнень: 206 попереджень, 73 догани, 52 суворі догани, 10 подань про тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя, 90 подань про звільнення з посади.

18. Також Висновок охоплює аналіз законопроекту № 13165-2 від 25 квітня 2025 року, який передбачає внесення змін до законодавства з метою вдосконалення інституту декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів. Проект передбачає деталізацію інформації, що підлягає декларуванню, а також впровадження чітких правил перевірки відповідних декларацій. Згідно з офіційними даними, законопроект є складовою частиною комплексного пакету реформ, спрямованого на зміцнення механізмів прозорості та підзвітності в системі правосуддя.

С. Міжнародні стандарти

19. Встановлення належного балансу між незалежністю суддів та їхньою підзвітністю є ключовим елементом функціонування будь-якої ефективної судової системи. Такий баланс має принципове значення для забезпечення справедливого правосуддя, дотримання демократичних принципів, верховенства права та захисту прав людини, а також для зміцнення суспільної довіри до судової влади. Інститут дисциплінарної відповідальності суддів відіграє важливу роль у системі каральної підзвітності, що є зворотним боком делегування суспільством судовій владі широкого кола повноважень²⁰. Водночас існує внутрішній ризик зловживання дисциплінарними механізмами, коли їх застосування може використовуватися як засіб тиску або покарання суддів за належне та законне виконання ними своїх професійних обов'язків²¹.

²⁰ Consultative Council of European Judges (CCJE), 2015, Opinion no. 18, The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy, para. 33.

²¹ Report of the UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, 2020, A/75/172: Disciplinary measures against judges and the use of 'disguised' sanctions.

20. Суддівська доброчесність та підзвітність є невід’ємними елементами принципу верховенства права, оскільки саме вони забезпечують збереження довіри громадськості до судової влади та легітимність її рішень. Як неодноразово підкреслював ЄСПЛ, «правосуддя має не лише здійснюватися, але й бути видимим як здійснюване», адже навіть сприйняття упередженості чи браку доброчесності з боку суду здатне підірвати саму суть права на справедливий суд, гарантованого статтею 6 ЄКПЛ²². Рекомендація CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи “Про суддів: незалежність, ефективність та обов’язки” також підкреслює, що дотримання суддями етичних вимог є обов’язком, який супроводжує їхні повноваження²³.

21. ЄСПЛ у своїй практиці стабільно дотримується принципу, згідно з яким до дисциплінарних процедур щодо суддів застосовуються ті самі гарантії справедливого суду, що випливають із положень статті 6 ЄКПЛ, включно з вимогами незалежності, неупередженості та дотримання належної правової процедури. Європейський суд з прав людини розглядає як такі, що підпадають під дію статті 6.1 Конвенції, ті провадження, які, хоча й належать у національному праві до сфери публічного права, мають вирішальне значення для приватних прав чи обов’язків особи. Відповідно до усталеної практики Суду, положення статті 6.1 поширюються, зокрема, на справи щодо звільнення державних службовців, включаючи дисциплінарні провадження стосовно суддів. У цьому контексті ЄСПЛ наголошує на необхідності забезпечення функціонування ефективної системи незалежного та неупередженого перегляду таких рішень²⁴.

22. У випадках втручання у право суддів на повагу до приватного й сімейного життя такі дії підлягають оцінці з огляду на відповідність статті 8 §2 ЄКПЛ. Відповідно до практики ЄСПЛ, втручання в межі цього права є допустимим лише за умови, що воно: (1) передбачене законом, (2) переслідує легітимну мету, і (3) є пропорційним і необхідним у демократичному суспільстві. За відсутності дотримання цих умов таке втручання може вважатися порушенням Конвенції²⁵. Відповідно до підходу, сформованого в практиці Суду у справах відповідної категорії, «національне законодавство має бути достатньо чітким та передбачуваним за змістом, щоб забезпечувати особам однозначне розуміння умов і підстав, за яких органи державної влади можуть застосовувати заходи, що впливають на їхні права, гарантовані Конвенцією. [...] Крім того, закон повинен забезпечувати належний рівень правового захисту від свавільного втручання з боку публічної влади. Наявність конкретних процесуальних гарантій у цьому контексті є ключовим елементом, а їх обсяг визначається, принаймні частково, характером і ступенем відповідного втручання»²⁶.

23. У декількох рішеннях ЄСПЛ, що стосуються дисциплінарних проваджень щодо суддів, Суд також констатував порушення права на ефективний засіб юридичного захисту, гарантованого статтею 13 Конвенції. Зазначена стаття передбачає право кожної особи, права і свободи якої, визначені Конвенцією, було порушено, на ефективний засіб юридичного захисту перед компетентним національним органом. Водночас, відповідно до підходу Суду, захист, що забезпечується статтею 13 Конвенції, не передбачає обов’язкової наявності певного визначеного виду засобу юридичного захисту, оскільки держави-учасниці Конвенції користуються певною свободою розсуду щодо вибору його форми. При цьому орган, який не є судом у формально-правовому розумінні відповідно до національного законодавства, може розглядатися як «суд» у матеріальному

²² See e.g., ECtHR, *De Cubber v. Belgium*, Application no. 9186/80, 26 October 1984, para. 26; *Micallef v. Malta*, Application No. 17056/06, 15 October 2009, para. 98; *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, Application no. 21722/11, 9 January 2013, para. 106. See also Venice Commission, CDL-AD(2016)007, Rule of Law Checklist, para. 89.

²³ Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12 to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, Explanatory Memorandum, para. 69.

²⁴ ECtHR, *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, Application no. 21722/11, 9 January 2013, para. 184.

²⁵ 5 ECtHR, *Ovcharenko and Kolos v. Ukraine*, Applications nos. 27276/15 and 33692/15, 12 January 2023, paras 91 et seq. See also Venice Commission and DGI, CDL-AD(2023)027, op. cit., para. 34.

²⁶ ECtHR, *Ovcharenko and Kolos v. Ukraine*, Applications nos. 27276/15 and 33692/15, 12 January 2023, para.94.

(сутнісному) розумінні, якщо він фактично здійснює судові функції²⁷.

24. Відповідно до положень пунктів 66-71 Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2010)12, дисциплінарна відповідальність суддів настає у випадках неналежного або неефективного виконання ними своїх службових обов'язків. Розгляд питань щодо дисциплінарного провадження має здійснюватися незалежним органом або судом із дотриманням принципів справедливого судового розгляду, зокрема забезпеченням права судді на захист та оскарження прийнятого рішення, включаючи накладене дисциплінарне стягнення. При цьому дисциплінарні санкції повинні бути обґрунтованими, індивідуалізованими та пропорційними вчиненому порушенню²⁸. У Рекомендації також наголошено, що здійснення суддею тлумачення правових норм, оцінки доказів чи встановлення фактів у межах розгляду справи не може саме по собі бути підставою для притягнення до цивільної, дисциплінарної чи кримінальної відповідальності, за винятком випадків наявності умислу або грубої недбалості (остання – виключно щодо цивільної та дисциплінарної відповідальності)²⁹. Крім того, сам факт скасування чи зміни судового рішення в апеляційному порядку не може слугувати підставою для персональної відповідальності судді³⁰.

25. Європейська хартія про статус суддів (п. 5.1) передбачає, що застосування санкції до судді за порушення чітко визначеного законом обов'язку можливе лише за результатами провадження, яке відповідає принципам змагальності, включає право на представництво та розгляд справи трибуналом або органом, принаймні половина складу якого обирається з числа суддів. Зазначена процедура покликана гарантувати незалежність судової влади. Перелік можливих санкцій визначається на рівні закону, а їх застосування має бути пропорційним вчиненому порушенню. Оскарження відповідного рішення можливе до вищої судової інстанції. Будь-яка особа має право, без додержання спеціальних процедурних вимог, подати скаргу на можливу судову помилку у конкретній справі до незалежного органу. За результатами всебічного і об'єктивного розгляду, якщо буде встановлено очевидне порушення з боку судді, у значенні пункту 5.1 цієї Хартії, такий орган має право передати відповідні матеріали до дисциплінарного органу або надати мотивовану рекомендацію про передачу до уповноваженого органу відповідно до встановленої законом процедури.

26. Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) у своїх висновках підкреслює, що притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є допустимим лише у разі порушення ним тих норм поведінки, які суперечать ключовим цінностям, гарантованим ЄКПЛ. До таких цінностей належать: незалежність судової влади, неупередженість, добропорядність, чесність, принцип рівності, заборона дискримінації, професійна компетентність і сумлінне виконання службових обов'язків³¹. КРЕС застерігає від обґрунтування дисциплінарного переслідування судді виключно міркуваннями про захист репутації судової влади, за винятком випадків, коли відповідна поведінка судді може об'єктивно зашкодити авторитету правосуддя або підірвати суспільну довіру до незалежності й неупередженості суду.

27. У Висновку № 21 (2018) КРЕС зазначає, що ефективна система декларування майнового стану суддів є важливим інструментом запобігання корупції та виявлення потенційних конфліктів інтересів, а також сприяє посиленню прозорості та доброчесності судової влади. Водночас КРЕС наголошує на необхідності забезпечення балансу між прозорістю та повагою до права суддів і членів їхніх сімей на приватне життя шляхом суворого дотримання принципу пропорційності³². КРЕС звертає увагу на

²⁷ 7 ECtHR, Oleksandr Volkov v. Ukraine, Application no. 21722/11, 9 January 2013, paras 88-91.

²⁸ Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12, op. cit., para. 69.

²⁹ Ibid, para. 66.

³⁰ Ibid, para. 70.

³¹ CCJE, 2024, Opinion n° 27 on the disciplinary liability of judges, para. 32. The CCJE had previously dealt extensively with disciplinary liability in its Opinion No. 3: CCJE, 2002, on ethics and liability of judges, paras 58 et seq.

³² 2 CCJE, 2018, Opinion n° 21 on preventing corruption among judges.

потенційні ризики надмірного втручання у приватне життя суддів та їхніх родин у процесі реалізації механізмів антикорупційного декларування. Зокрема, у країнах, де корупція не має системного характеру, обов'язкова та регулярна подача майнових декларацій може відлякувати висококваліфікованих кандидатів від участі у конкурсах на посаду судді. КРЕС наголошує, що доступ до відповідних відомостей сторонніми суб'єктами можливий лише за наявності правомірного запиту і доведеного законного інтересу. При цьому конфіденційні дані не повинні розголошуватися, а приватність членів сім'ї судді потребує навіть більшого рівня правового захисту, ніж особисті дані самого судді.

28. Венеційська комісія Ради Європи виробила низку стандартів, що охоплюють як матеріальні, так і процедурні аспекти притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, з урахуванням практики ЄСПЛ та інших актів Ради Європи. Згідно з положеннями спеціально розробленого Венеційською комісією інструменту «Мірило верховенства права (правовладдя)» (*Rule of Law Checklist*), незалежність судової влади передбачає відсутність будь-якого зовнішнього впливу, зокрема політичного тиску або втручання з боку виконавчої чи законодавчої гілки влади³³. Незалежність кожного окремого судді має бути гарантована на інституційному та індивідуальному рівні. Це виключає будь-який вплив на суддю під час здійснення правосуддя не лише з боку органів виконавчої або законодавчої влади, а й з боку інших суддів, у тому числі колег по суду³⁴. Підстави дисциплінарної відповідальності суддів, а також перелік дисциплінарних проступків і види санкцій за їх вчинення мають бути чітко і недвозначно визначені на рівні закону. Система дисциплінарного провадження повинна забезпечувати дотримання принципів процесуальної справедливості, зокрема гарантувати право на справедливий і безсторонній розгляд справи, а також право на оскарження дисциплінарного рішення в апеляційному порядку³⁵.

29. У своїх спільних висновках Венеційська комісія підкреслює, що притягнення судді до дисциплінарної відповідальності можливе виключно у разі порушення ним обов'язку, чітко визначеного законом. Дисциплінарне провадження має здійснюватися з дотриманням принципів справедливого судового розгляду, включаючи повне заслуховування сторін, забезпечення права судді на представництво, застосування санкцій, попередньо передбачених законом, із дотриманням принципу пропорційності. Судді повинно бути надано право на апеляційне оскарження рішення до вищої судової інстанції³⁶. Разом із тим, Комісія визнає, що існує значна різноманітність підходів до побудови систем дисциплінарної відповідальності суддів у різних країнах.³⁷ Тому такі системи слід оцінювати у контексті національної конституційної історії, поточних реформ та специфічних викликів, що стоять перед авторитетом і доброчесністю судової влади.

30. Венеціанська комісія та Головне управління з прав людини (DGI) також наголошували, що повне декларування майна зарекомендувало себе як дієвий інструмент у боротьбі з корупцією.³⁸ Водночас, хоча держави мають широку дискрецію у врегулюванні питань декларування майна та інших видів декларацій, Венеціанська комісія та DGI висловлювали занепокоєння щодо правил, які звільняють суддів від загального правового режиму, неодноразово попереджаючи про ризики суддівського

³³ Venice Commission, CDL-AD(2016)007, op. cit., paras 74 et seq.

³⁴ Ibid, paras 86-87.

³⁵ Ibid, para. 78.

³⁶ Venice Commission, the Directorate of Human Rights (DHR) of DGI and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), CDL-AD(2014)006, Republic of Moldova - Joint opinion on the draft law on disciplinary liability of judges, para. 12; Venice Commission, CDL-AD(2016)009, Albania - Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary, para. 34.

³⁷ Venice Commission and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)018, Kyrgyz Republic - Joint opinion on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges, para. 23.

³⁸ 8 Venice Commission, CDL-AD(2014)008, Bosnia and Herzegovina - Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council, para. 120; Venice Commission and DGI, CDL-AD(2019)024, Armenia - Joint Opinion of the, on the amendments to the Judicial Code and some other Laws, para. 42.

корпоративізму, кумівства та самозахисту серед суддів.³⁹

Разом із тим, Комісія та DGI підкреслюють, що «суддя не може бути зобов'язаний пояснювати кожен витрату, яку він або вона здійснює, – лише ті, що явно не відповідають його або її офіційному доходу. Крім того, важливо, щоб вимоги до змісту декларацій були розумними, не покладали неможливих для виконання обов'язків на суддів та їхніх близьких родичів, а також не розкривали приватне життя більше, ніж це необхідно для запобігання корупції»⁴⁰.

а. Сфера застосування висновку

б. Загальні зауваження: судові реформи та необхідність стабільної судової системи

31. Поточний Висновок зосереджений на обсязі змін, запропонованих у проєктах законів «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення дисциплінарних та інших процедур» (№№ 13137 і 13137-1 від 26 березня та 7 квітня 2025 року відповідно) та «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення декларування доброчесності суддів і родинних зв'язків суддів» (№ 13165-2 від 25 квітня 2025 року). Під час онлайн-зустрічі делегацію Венеційської комісії та Головного управління з прав людини (DGI) було поінформовано, що законопроект № 13165-2, спрямований на вдосконалення декларування доброчесності суддів та їхніх родинних зв'язків, є альтернативою до початкового проєкту, підготовленого Міністерством юстиції 9 квітня 2025 року. На відміну від законопроекту, який наразі розглядається (№ 13165-2), початковий пакет передбачав процедуру перевірки декларацій доброчесності суддів Верховного Суду з потенційним залученням міжнародних експертів. Декілька співрозмовників зазначили, що ключовим питанням судової реформи в Україні є саме доброчесність суддів Верховного Суду, і що пропозиція Міністерства юстиції була спрямована на усунення цього недоліку. Вислухавши всі сторони, Венеційська комісія та DGI дійшли висновку, що питання доброчесності суддів Верховного Суду має першочергове значення, і в українському контексті може бути доцільним тимчасове залучення міжнародних експертів до цього процесу — подібно до практики, вже окресленої в попередніх Висновках.⁴¹ Втім, оцінка Венеційської комісії та DGI визначається межами поточного запиту.

32. Відсутність коментарів щодо інших положень законів або законопроектів не повинна тлумачитися як їх мовчазне схвалення.

III. Аналіз

А. Загальні зауваження: судові реформи та необхідність стабільної судової системи

33. Як і в попередніх випадках, Венеційська комісія та DGI висловлюють занепокоєння тим, що в Україні досі відсутній цілісний підхід до судової реформи.⁴² Судова система країни зазнала численних змін останніми роками — часто внаслідок

³⁹ Venice Commission and DGI, CDL-AD(2020)038, Urgent Joint Opinion on the Legislative Situation regarding anti-corruption mechanisms, following Decision № 13-R/2020 of the Constitutional Court of Ukraine, para. 53.

⁴⁰ Venice Commission and DGI, CDL-AD(2019)024, op. cit., para. 42.

⁴¹ 1 See inter alia Venice Commission, CDL-AD(2017)020, Ukraine - Opinion on the Draft Law on Anticorruption Courts and on the Draft Law on Amendments to the Law on the Judicial System and the Status of Judges (concerning the introduction of mandatory specialisation of judges on the consideration of corruption and corruption-related offences), para. 47; Venice Commission and DG

⁴² Venice Commission, CDL-AD(2020)022, op. cit., paras 6-8, 19, 69-71; Venice Commission and DGI, CDLAD(2021)018, op. cit., paras 13 et seq.; Venice Commission and DGI, CDL-AD(2023)027, op. cit., paras et seq

ухвалення численних законопроектів, які стосуються окремих аспектів і приймаються поспіхом, що призводить до фрагментарного підходу.⁴³

34. Очевидно, що ефективна система дисциплінарної відповідальності суддів сприяє зміцненню довіри суспільства до правосуддя. Враховуючи низький рівень довіри до судової влади, це питання заслуговує на особливу увагу, і Венеційська комісія та DGI вітають зусилля українських законодавців з удосконалення системи. Разом із тим, Комісія та DGI наголошують, що постійний потік законодавчих ініціатив, спрямованих на реформування судової влади, може мати зворотний ефект – підірвати довіру до судової системи як незалежного та неупередженого інституту. Принцип стабільності та послідовності законодавства – один із ключових елементів верховенства права – вимагає стабільності судової системи.⁴⁴ Хоча судові реформи в Україні вважаються необхідними для підвищення довіри громадськості, постійна інституційна нестабільність, під час якої реформи змінюються залежно від політичної кон'юнктури, може мати негативний вплив на сприйняття судової влади як незалежного та неупередженого інституту.⁴⁵ Під час онлайн-зустрічей доповідачів було поінформовано, що впровадження деяких судових реформ, ухвалених останніми роками, ще триває або не завершено, зокрема тих, що стосуються дисциплінарних процедур. За таких обставин для ініціювання чергової реформи мають бути наведені переконливі підстави.

35. Крім того, реформи таких фундаментальних державних інституцій, як судова влада, мають проводитися лише після ґрунтовного аналізу поточного стану та можливих наслідків запровадження нових положень, що мають підтверджувати необхідність запропонованих змін.⁴⁶ Необхідно «законодавчо діяти в рамках цілісного та узгодженого підходу, здійснюючи зміни до нормативної бази судової системи на підставі ретельного аналізу ситуації та забезпечуючи прозорий, інклюзивний діалог із усіма зацікавленими сторонами».⁴⁷ Ці передумови в однаковій мірі застосовуються і до законопроектів, ініційованих парламентською групою.

36. Венеційська комісія DGI наголошують на доцільності вдосконалення нормативного регулювання, що стосується дисциплінарної відповідальності суддів, а також порядку декларування ними відомостей щодо доброчесності та родинних зв'язків. Водночас вони висловлюють занепокоєння з приводу того, що відповідні законодавчі зміни здійснюються поза межами комплексної, всеосяжної реформи у сфері правосуддя.⁴⁸ Венеційська комісія DGI визнають, що зазначена законодавча ініціатива має на меті імплементацію зобов'язань, взятих Україною в межах співробітництва з Європейським Союзом. Тим не менш, її успішне впровадження можливе лише за умови забезпечення відкритого, інклюзивного процесу підготовки за участю всіх заінтересованих сторін, а також надання належного аналітичного та правового обґрунтування запропонованих положень у пояснювальній записці до проекту нормативно-правового акта.

В. Дисциплінарні процедури щодо суддів

1. Підстави дисциплінарної відповідальності

а. Загальний підхід

⁴³ Venice Commission, CDL-AD(2020)022, op. cit., para. 7

⁴⁴ Venice Commission, CDL-AD(2016)007, op. cit., II.B.4.i. See also Venice Commission, CDL AD(2019)027, op. cit., para. 13.

⁴⁵ Venice Commission, CDL-AD(2019)027, op. cit., para. 13.

⁴⁶ Ibid, para. 9

⁴⁷ Venice Commission, CDL-AD(2020)022, op. cit., para. 34. See also the documents referred to in Venice Commission, CDL-PI(2021)003, Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning the Law making procedures and the quality of the law

⁴⁸ Venice Commission, CDL-AD(2019)027, op. cit., paras 13 et seq.; Venice Commission and DGI, CDLAD(2020)022, op. cit., paras 6 et seq.; Venice Commission and DGI, CDL-AD(2021)018, op. cit., paras 13 et seq.; and Venice Commission and DGI, CDL-AD(2023)027, paras 24 et seq.

37. Стаття 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає підстави дисциплінарної відповідальності суддів і наразі налічує понад двадцять окремих дисциплінарних проступків. Запропоновані зміни скорочують їх кількість до десяти, хоча деякі з них мають підкатегорії. Як зазначено у пояснювальній записці до законопроектів за реєстр. № 13137 і № 13137-1, результати майже десятирічної правозастосовної практики обґрунтовують доцільність перегляду окремих підстав, що регулюються чинним законодавством. Зазначена позиція підкріплюється відповідними статистичними даними, викладеними у пояснювальному звіті, а також у матеріалах, запропонованих ВРП для розгляду.

38. У цілому спрощення переліку підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності розглядається як позитивний крок. Венеційська комісія у своїх попередніх висновках неодноразово акцентувала увагу на необхідності чіткого, точного та передбачуваного формулювання підстав дисциплінарної відповідальності суддів, що відповідають принципам верховенства права, та застерігала від ризиків, пов'язаних із використанням нечітких або суперечливих положень⁴⁹. Такі формулювання підвищують ризик надмірного тлумачення, свавільних дій чи зловживань, що може завдати шкоди незалежності суддів⁵⁰. З огляду на зазначене, Венеційська комісія послідовно підкреслює переваги запровадження вичерпного та конкретизованого переліку підстав для дисциплінарної відповідальності суддів, що супроводжується чітким описом кожного виду дисциплінарного проступку⁵¹. Водночас вона визнавала, що за певних умов може бути допустимою й більш узагальнена формула визначення суддівської неправомірної поведінки⁵².

39. Пункти 1 і 4 частини першої, а також частина друга статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлюють, що дисциплінарна відповідальність судді може наставати виключно за дії, вчинені умисно або внаслідок грубої недбалості. Зазначене положення заслуговує на позитивну оцінку, оскільки відповідає підходу, послідовно підтримуваному Венеційською комісією, яка неодноразово наголошувала, що застосування дисциплінарних санкцій є припустимим лише у випадках наявності умислу або грубої недбалості у діях судді⁵³. Суддя не підлягає дисциплінарній відповідальності за дії, вчинені добросовісно, у тому числі у випадках, коли йдеться про помилки у правозастосуванні, зумовлені відмінністю у тлумаченні норм права, навіть якщо таке тлумачення не збігається з позицією органів виконавчої чи законодавчої влади або інших несудових органів. Водночас зазначене обмеження не охоплює всі підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, передбачені статтею 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема, пункт 2 частини першої цієї статті містить посилання на «безпідставні зволікання», що є значно ширшою і менш визначеною категорією. У зв'язку з цим, з урахуванням міжнародних стандартів у сфері судового врядування, Венеційська комісія та DGI рекомендують поширити застосування критеріїв умислу або грубої недбалості на всі випадки дисциплінарної відповідальності, передбачені статтею 106 вказаного Закону.

40. Відповідно до частин третьої-дев'ятої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», запропоновано запровадження диференційованої системи

⁴⁹ Venice Commission, DHR of DGI, and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)006, op. cit., para. 23; Venice Commission, CDL-AD(2024)004, Bulgaria - Joint Opinion on The Code of Ethical Conduct for Judges, para. 18. See also CCJE, 2024, Opinion no. 27, para. 27.

⁵⁰ Venice Commission, CDL-AD(2016)013, Republic of Kazakhstan - Opinion on the Draft Code of Judicial Ethic, para. 24

⁵¹ Venice Commission, DHR of DGI, and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)006, op. cit., para. 15; Venice Commission, CDL-AD(2014)008, op. cit., para. 90; Venice Commission, CDL-AD(2015)042, North Macedonia - Opinion on the Laws on the Disciplinary Liability and Evaluation of Judges of "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", para. 16; Venice Commission, CDL-AD(2016)013, op. cit., para. 27; Venice Commission, CDL-AD(2018)032, Kazakhstan - Opinion on the Concept Paper on the reform of the High Judicial Council, para. 78.

⁵² Venice Commission, CDL-AD(2015)042, op. cit., para. 16; Venice Commission, CDL-AD(2017)018, Bulgaria - on the Judicial System Act, para. 108; Venice Commission and DGI, CDL-AD(2023)015, France - Joint Opinion on the Superior Council of Magistracy and the Status of the Judiciary as Regards Nominations, Mutations, Promotions and Disciplinary Procedures, para. 56. See also ECtHR, Oleksandr Volkov v. Ukraine, Application no. 21722/11, 9 January 2013, paras 175 et seq.

⁵³ 3 Venice Commission, DHR of DGI, and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)006, op. cit., paras 19 and 35. See also Venice Commission and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)018, op. cit., para. 32; Venice Commission, CDLAD(2015)042, op. cit., para. 31; Venice Commission, CDL-AD(2016)013, op cit., para. 28.

класифікації дисциплінарних проступків суддів за ступенем їх тяжкості – на незначні, серйозні та суттєві. Як вказано у пояснювальній записці до відповідного законопроекту, впровадження системи класифікації дисциплінарних проступків за ступенем тяжкості спрямоване на забезпечення принципу пропорційності між характером вчиненого порушення та застосовуваною дисциплінарною санкцією, зокрема шляхом передбачення можливості застосування менш суворих заходів у разі вчинення менш значущих проступків. Венеційська комісія та DGI загалом позитивно оцінюють задекларовану мету такої реформи. Водночас зазначається, що відповідний механізм класифікації наразі є недостатньо чітким, що негативно впливає на передбачуваність його застосування та рівень правової визначеності у сфері дисциплінарної відповідальності суддів. Закон не містить прямого визначення негативних наслідків дисциплінарного проступку судді, однак частина дев'ята статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що їхній зміст має визначатися на підставі критеріїв, які затверджуються ВРП. Водночас, як буде детально розглянуто в пунктах 60-61 цього документа, досягнення мети забезпечення справедливого та пропорційного застосування дисциплінарних заходів могло б бути забезпечене шляхом уточнення законодавчої норми щодо принципу пропорційності, викладеної у частині другій статті 109 згаданого Закону.

б. Аналіз окремих підстав

41. Відповідно до пункту 4 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є умисне порушення або порушення, вчинене внаслідок грубої недбалості, що полягало у посяганні на права людини і основоположні свободи чи в іншому грубому порушенні закону, яке спричинило істотні негативні наслідки. У подібному контексті, частина друга статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» також передбачає можливість притягнення судді до дисциплінарної відповідальності у випадку скасування або зміни судового рішення, в ухваленні якого він брав участь, якщо таке скасування або зміна були зумовлені умисним порушенням норм права або неналежним виконанням суддею своїх службових обов'язків.

42. Венеційська комісія та DGI висловлюють сумніви щодо доцільності використання подібних формулювань як підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. На їхню думку, відповідні питання, як правило, належать до сфери апеляційного чи касаційного перегляду, у межах якого суд вищої інстанції має повноваження скасувати рішення суду нижчої інстанції у разі неналежного врахування аргументів сторін. Як зазначено в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, «рішення судді, включно з тлумаченням закону, оцінкою фактів чи доказів, а також відступом від усталеної судової практики, не повинно бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності, окрім випадків зловмисного наміру, умисного порушення обов'язків або серйозної неправомірної поведінки»⁵⁴. Навіть за умови, що дисциплінарна відповідальність формально обмежується наявністю умислу або грубої недбалості, дисциплінарне провадження «не повинно ініціюватися у випадках, що стосуються розбіжностей у правовому тлумаченні або судових помилок»⁵⁵. З урахуванням вказаного вище, Венеційська комісія та DGI наголошують на доцільності обмеження дисциплінарної відповідальності за підставами, що стосуються свавільного тлумачення закону та/або порушення процесуальних норм (підпункт «б» пункту 1 частини першої статті 106, пункт 4 частини першої статті 106, частина друга статті 106

⁵⁴ Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2010)12, op. cit., para. 66. See also CCJE, 2024, Opinion no. 27, para. 28

⁵⁵ Venice Commission and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2011)012, Kazakhstan - Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges, para. 60. See also Venice Commission, DHR of DGI, and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)006, op. cit., para. 22; Venice Commission, CDL-AD(2015)042, op. cit., para. 44; Venice Commission, CDL-AD(2015)042, op. cit., para. 43; Venice Commission, CDL-AD(2016)013, op. cit., para. 53; Venice Commission, CDL-AD(2018)022, North Macedonia - Opinion on the law amending the law on the Judicial Council and on the law amending the law on Courts, paras 69-70; Venice Commission, CDL-AD(2018)033, North Macedonia - Opinion on the draft law amending the law on Courts, paras 53-54.

Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), виключно випадками умисного порушення або грубої недбалості з боку судді.

43. По-друге, деякі положення статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначають підстави для дисциплінарної відповідальності у формі, що допускає надмірно широке тлумачення. Зокрема, це стосується підпункту «а» пункту 1 частини першої, який містить нечітке формулювання: «інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя». Аналогічним чином, підпункт «д» пункту 3 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» містить розпливчате положення щодо «інших публічних дій, що не становлять злочину або кримінального правопорушення, якщо вони завдали шкоди законно захищеним правам і свободам людини і громадянина або порушили громадську безпеку і громадський порядок». Крім того, пункт 4 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає відповідальність за дії, що спричинили «інші істотні негативні наслідки». Зазначене формулювання є надмірно широким та оціночним, що створює ризик довільного тлумачення й потенційно може бути використане для притягнення судді до відповідальності навіть у разі вчинення дій, які прямо не заборонені законом. Такий підхід не узгоджується з принципом правової визначеності та може мати «охолоджувальний ефект» на здійснення суддівських повноважень⁵⁶.

44. Враховуючи подібність дисциплінарних проваджень щодо суддів до кримінального процесу за характером наслідків, до них *mutatis mutandis* мають застосовуватися принципи кримінального процесуального права, включно з вимогами правової визначеності складу дисциплінарного проступку та його вузького тлумачення⁵⁷. Венеційська комісія нагадує, що згідно з розробленим нею інструментом «Мірило верховенства права (правовладдя)» (*Rule of Law Checklist*), закон має бути, серед іншого, чітким і передбачуваним⁵⁸ (або, згідно з позицією ЄСПЛ, «передбачуваним за своїми наслідками») ⁵⁹. Отже, з огляду на викладене, доцільним є встановлення чітких і детально сформульованих підстав для дисциплінарної відповідальності суддів у формі вичерпного переліку, наскільки це можливо, з урахуванням необхідності уникнення загальних або оціночних формулювань. Венеційська комісія, з огляду на викладене, рекомендує переглянути відповідні положення у належний спосіб.

45. Також слід враховувати, що покладення дисциплінарної відповідальності виключно за участь судді в ухваленні рішення відповідно до пункту 4 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є проблематичним у випадках колегіального розгляду справ, оскільки голосування здійснюється таємно, що унеможливорює встановлення особистої позиції кожного судді. У ситуаціях, коли судові рішення ухвалюється колегіально, а судді не висловлюють окремої думки, визначити індивідуальну відповідальність кожного члена колегії є проблематичним. Запровадження критерію наявності умислу або грубої недбалості як обов'язкової умови для дисциплінарної відповідальності дозволяє забезпечити її справедливе застосування.

46. Відповідно до підпункту «д» пункту 1 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», підставою для відкриття дисциплінарного провадження є, зокрема, «порушення правил відводу (самовідводу)». Водночас обов'язок судді заявити самовідвід має ґрунтуватися на чітко визначених правових підставах, що унеможливають довільне або суб'єктивне тлумачення. Рішення судді не брати самовідвід повинно тягнути за собою дисциплінарну відповідальність лише тоді, коли існують очевидні та юридично встановлені підстави для відводу. Вчинення суддею порушення у формі незаявлення самовідводу може розцінюватися як серйозне дисциплінарне порушення лише у випадках, коли відмова від самовідводу є явно

⁵⁶ Venice Commission, CDL-AD(2015)042, op. cit., para. 42.

⁵⁷ 7 Venice Commission, CDL-AD(2014)039, Republic of Moldova v. Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court

⁵⁸ Venice Commission, CDL-AD(2016)007, op. cit., para. 36.

⁵⁹ ECtHR [GC], Sanchez v. France, Application no. 45581/15, 15 May 2023, para. 124

необґрунтованою та суперечить об'єктивно визначеним критеріям, а не є наслідком добросовісного тлумачення відповідних норм права⁶⁰. У будь-якому випадку сторони судового провадження повинні мати гарантоване право на оскарження упередженості судді в порядку, передбаченому процесуальним законом. З огляду на зазначене, Венеційська комісія та DGI рекомендують обмежити застосування дисциплінарної відповідальності у таких випадках лише ситуаціями, коли дії судді були вчинені недобросовісно та/або з наміром отримати неправомірну вигоду або завдати шкоди стороні у провадженні, що дозволить знизити ризик потенційного зловживання дисциплінарними механізмами.

47. Відповідно до пункту 2 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за безпідставне або надмірне затягування розгляду заяви, скарги чи справи, невжиття заходів для забезпечення такого розгляду у встановлений законом строк, а також за зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення. Зазначена підстава для дисциплінарної відповідальності має застосовуватись обмежено та з урахуванням конкретних обставин справи. Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) наголошує, що сам по собі факт системного накопичення нерозглянутих справ не повинен автоматично кваліфікуватися як серйозне дисциплінарне порушення з боку судді⁶¹. Здатність судді забезпечити розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій у розумний строк значною мірою залежить від загального рівня його завантаженості, ефективності роботи судового апарату, забезпечення належними ІТ-інструментами, а також від процесуальної поведінки учасників провадження. Суддя не повинен нести відповідальність за затримки, зумовлені структурними недоліками у системі правосуддя (зокрема, фінансового характеру). Це питання є особливо актуальним у контексті України, де, як зазначається в наукових джерелах, надмірна кількість справ і значне навантаження на суддів становлять одні з ключових системних проблем функціонування судової влади⁶². Ці проблеми поглиблюються значною кількістю незаповнених суддівських вакансій у судах усіх інстанцій, а також іншими об'єктивними чинниками, що ускладнюють дотримання строків розгляду справ. В умовах збройного конфлікту, який триває на території кількох регіонів України, такі надзвичайні обставини повинні обов'язково враховуватись під час розгляду питань дисциплінарної відповідальності суддів.

48. Під час проведення онлайн-консультацій та у подальшому листуванні, Вища рада правосуддя поінформувала представників делегації, що саме по собі порушення процесуальних строків не може розглядатися як безумовна підстава для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Разом з тим, під час вирішення питання про наявність підстав для дисциплінарної відповідальності судді, ВРП може враховувати такі релевантні обставини, як: своєчасність здійснення розподілу судових справ; належне планування та проведення судових засідань; обґрунтованість причин відкладення розгляду справ або оголошення перерв у судовому засіданні; належна підготовка справи до судового розгляду. Під час оцінювання також враховується здійснення суддею належного контролю за діяльністю апарату суду, дотримання строків вчинення процесуальних дій, а також своєчасність реагування інших державних органів на судові запити. Крім того, до додаткових факторів, що впливають на оцінку, можуть належати: рівень складності розглядуваних справ, навантаження на суддю, а також процесуальна поведінка учасників судового провадження. Незважаючи на те, що зазначені чинники враховуються ВРП, чинне формулювання відповідної норми створює ризик покладення індивідуальної відповідальності на суддів за системні недоліки функціонування судової системи. У зв'язку з цим, Венеційська комісія та DGI

⁶⁰ Venice Commission, CDL-AD(2014)038, Montenegro - Opinion on the draft laws on courts and on rights and duties of judges and on the Judicial Council, para. 65; Venice Commission, CDL-AD(2018)033, op. cit., para. 38.

⁶¹ CCJE, 2024, Opinion no. 27, fn. 31. See also Venice Commission, CDL-AD(2015)042, op. cit., para. 18. Venice Commission, CDL-AD(2018)033, op. cit., para. 57; Venice Commission, CDL-AD(2017)018, op. cit., para. 106.

⁶² Reznik et al., op. cit., p. 6.

рекомендують забезпечити більшу визначеність цієї підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності, з урахуванням об'єктивних критеріїв, що застосовуються ВРП.

49. Відповідно до пункту 3 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у разі вчинення дій, які «порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя». У зазначеній нормі наводиться перелік п'яти видів такої поведінки, однак не уточнюється, чи є цей перелік вичерпним. З одного боку, наведені у пункті 3 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» приклади охоплюють широкий спектр потенційно недопустимої поведінки. Зокрема, йдеться про вчинення домашнього або гендерно зумовленого насильства, а також керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння. Крім того, у підпункті «а» зазначено таку підставу, як невідповідність способу життя судді його статусу. Водночас до переліку включено лише окремі приклади іншої поведінки, зокрема: використання статусу судді з метою незаконного одержання матеріальних благ або інших переваг (підпункт «b»), а також прояви неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи учасників судового провадження (підпункт «e»).

50. Законодавець повинен чітко усвідомлювати необхідність розмежування між дисциплінарною відповідальністю суддів та менш суттєвими порушеннями норм суддівської етики. Основним призначенням етичних стандартів є забезпечення орієнтирів для суддів з метою дотримання поведінки, що відповідає найвищим моральним принципам як у професійній діяльності, так і в особистому житті. Дотримання таких стандартів сприяє зміцненню суспільної довіри до судової влади та легітимності її рішень. З огляду на свій рекомендаційний характер, етичні стандарти, як правило, формулюються у загальних та недостатньо визначених термінах, що ускладнює або унеможлиблює їх безпосереднє застосування у межах дисциплінарних проваджень⁶³.

51. Згадка у пункті 3 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» про «спосіб життя судді» є юридично невизначеною, оскільки відсутні чіткі критерії чи стандарти, за якими можна було б об'єктивно оцінити, що саме становить «належний» або «неналежний» спосіб життя⁶⁴. Крім того, положення пункту 3 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачають врахування витрат, здійснених не лише самим суддею, а й членами його сім'ї. У зв'язку з цим постають два важливі питання. По-перше, закон не містить визначення, які саме особи вважаються членами сім'ї судді для цілей застосування цієї норми. По-друге, як неодноразово наголошувала Венеційська комісія, суддя не може нести дисциплінарної відповідальності за дії або витрати членів своєї сім'ї, на поведінку яких він не має фактичного чи юридичного впливу⁶⁵. Тому Венеційська комісія та DGI рекомендують звужити сферу застосування підстав для дисциплінарної відповідальності, передбачених вказаною нормою.

52. Порогові значення, встановлені частиною п'ятою статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» для порушень, пов'язаних з особистою доброчесністю та майновим станом відповідно до пункту 3 частини першої цієї ж статті, видаються надмірно високими з огляду на відносно низький рівень офіційного прожиткового мінімуму та середньомісячної заробітної плати в Україні, і потребують

⁶³ Venice Commission and DGI, CDL-AD(2024)004, op. cit., para. 16. In a similar vein, see Venice Commission, CDL-AD(2013)035, Republic of Tajikistan - Opinion on the draft Code on Judicial Ethics of the, paras 8, 12 et seq., 30-31; Venice Commission, CDL-AD(2014)018, op. cit., paras 25-27; Venice Commission, CDL-AD(2018)033, op. cit., para. 58; Venice Commission, CDL-AD(2015)042, op. cit., para. 32; and Venice Commission, CDLAD(2016)013, op. cit., paras 6 and 7.

⁶⁴ Venice Commission and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)018, op. cit., para. 29; Venice Commission, CDLAD(2015)042, op. cit., para. 35; Venice Commission and DGI, CDL-AD(2023)032, Republic of Moldova - Joint Opinion on the Draft Law on the Anti-Corruption Judicial System and on Amending Some Normative Acts, para. 71.

⁶⁵ Venice Commission, CDL-AD(2015)008, Ukraine - Preliminary Opinion on the Draft Law on amending the Law on the Judicial System and the Status of Judges, para. 56

перегляду⁶⁶. Крім того, положення пункту 3 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якого порушення у вигляді неспроможності підтвердити законність джерел походження майна стосується лише майна, набутого після призначення на посаду судді, видається сумнівним.

53. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у пункті 7 частини першої статті 106 передбачає дисциплінарну відповідальність судді за втручання у здійснення правосуддя іншими суддями. Водночас, у контексті принципу правової визначеності, Венеційська комісія DGI звертають увагу на необхідність чіткого розмежування між допустимими професійними консультаціями (у межах добросовісної взаємодії) та неправомірним впливом, що має бути єдиною підставою для дисциплінарної відповідальності.

54. Подальший розгляд положень, що стосуються дисциплінарних проступків, пов'язаних із декларуванням доходів, дотриманням вимог доброчесності, а також родинними зв'язками суддів, передбачених пунктами 9 і 10 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», буде здійснено у наступних розділах.

2. Санкції

55. У статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що у разі вчинення незначного дисциплінарного проступку можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження, догана (з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця) та сувора догана (з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців); у разі вчинення серйозних дисциплінарних проступків до судді можуть бути застосовані фінансові стягнення, зокрема позбавлення права на отримання доплат до посадового окладу; крім того, може бути передбачене переведення до суду нижчого рівня з аналогічним позбавленням права на отримання додаткових виплат; зазначена санкція передбачена лише в одному з двох альтернативних законопроектів; вчинення істотного дисциплінарного проступку тягне за собою застосування найсуворішого виду дисциплінарної відповідальності – звільнення з посади судді. У разі серйозного дисциплінарного проступку фінансове стягнення може становити від 25 % до 100 % місячної суддівської винагороди, залежно від ступеня тяжкості порушення. Позбавлення права на отримання доплат до посадового окладу у разі вчинення серйозного дисциплінарного проступку може застосовуватися строком на шість або дев'ять місяців залежно від ступеня тяжкості порушення, або на один рік у випадку переведення судді до суду нижчого рівня⁶⁷. Крім того, відповідно до частини третьої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», судді, якого притягнуто до дисциплінарної відповідальності за проступок, передбачений пунктом 1 частини першої статті 106 цього Закону, може бути призначено обов'язкове проходження додаткового навчання.

56. Насамперед Венеційська комісія та DGI підкреслюють, що відповідно до міжнародних стандартів санкції за дисциплінарні проступки можуть включати попередження, догану, відповідний штраф, переведення, відсторонення від посади, достроковий (примусовий) вихід у відставку або звільнення⁶⁸. Серед передбачених санкцій у контексті дисциплінарної відповідальності особливу увагу заслуговують три

⁶⁶ 6 Pursuant to Articles 106(1)(3)(a) and 106(5) LJSJ, disciplinary liability on judges for misconduct related to the amount of the relevant expenses, property, material benefits, other benefits or non-compliance is between 100 and 500 times the subsistence minimum for able-bodied persons established by the law of Ukraine on State Budget as of 1 January of the current calendar year set by law (Article 106(5)(1) LJSJ), whereas they are considered substantial disciplinary offences if they exceed 500 times the subsistence minimum for able-bodied person (Article 106(8)(1) of the same Law).

⁶⁷ In this case, the sanction amounts not to a deprivation of salary (see Venice Commission, CDL-AD(2022)010, Georgia - Opinion on the December 2021 amendments to the organic Law on Common Courts, para. 52; Venice Commission, DHR of DGI, and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)006, op. cit., paras 41; and Venice Commission and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2011)012, op. cit., para. 54; but more recently: CCJE, 2024, Opinion no. 27, para. 40), but to a deprivation of bonuses to the judicial salary and other payments in addition to the judicial salary.

⁶⁸ CCJE, 2024, Opinion no. 27, para. 40

категорії. Першою з них є фінансові стягнення, що передбачені пунктом 2 частини першої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Венеційська комісія не висловлює принципових заперечень щодо застосування такого виду санкцій⁶⁹. Однак внесені зміни не визначають конкретних обставин, за яких можуть застосовуватися суворі фінансові санкції. З огляду на широкий перелік підстав для притягнення до відповідальності за серйозні дисциплінарні проступки, Венеційська комісія та DGI рекомендують уточнити, які саме види порушень відповідають певним видам фінансових стягнень. Зокрема, доцільно передбачити суворіші санкції у випадках умисного вчинення дисциплінарного проступку.

57. Другим видом санкції, що заслуговує на окрему увагу, є переведення судді до суду нижчого рівня, передбачене пунктом 5 частини першої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Саме ця санкція становить єдину відмінність між законопроектами №13137 та №13137-1. Венеційська комісія оцінила застосування санкції у вигляді переведення судді до суду нижчого рівня досить критично, зазначивши, що таке переведення всупереч волі судді є припустимим лише у виняткових випадках⁷⁰. Консультативна рада європейських суддів (CCJE) поділяє підхід, відповідно до якого пониження в посаді допускається виключно за наявності серйозного дисциплінарного порушення або істотного порушення норм судової етики⁷¹. Венеційська комісія та DGI не вбачають підстав для виключення цієї санкції з переліку дисциплінарних заходів, за умови її пропорційного застосування виключно до серйозних дисциплінарних проступків.

58. Третім видом санкції, що потребує окремого розгляду, є направлення судді до Національної школи суддів України. Незважаючи на те, що безперервна суддівська підготовка є важливою умовою підтримання належного професійного рівня та має всіляко заохочуватися, застосування такого заходу як форми дисциплінарного стягнення викликає певне занепокоєння. Позиціювання направлення на навчання як карального заходу несе в собі ризик підриву основоположної мети суддівської освіти, яка полягає у сприянні професійному розвитку, а не у виконанні функції покарання. З огляду на це Венеційська комісія та DGI рекомендують виключити направлення на навчання з переліку дисциплінарних санкцій.

59. Нарешті, відповідно до частини восьмої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддя, який має чинне дисциплінарне стягнення, не може брати участь у конкурсі на зайняття посади в іншому суді. Хоча подібне обмеження може бути прийнятним за певних обставин, його застосування як загальної або абсолютної заборони несе ризики вибіркового впливу на окремих суддів, які мають лише незначні чинні дисциплінарні стягнення, і може необґрунтовано обмежувати їхню участь у конкурсах на посади в судах вищих інстанцій. З огляду на широкий перелік дисциплінарних правопорушень, передбачених у законопроектах, що розглядаються, ризик зловживання відповідною нормою є особливо високим. У зв'язку з цим Венеційська комісія та DGI рекомендують обмежити застосування такого заходу лише випадками серйозних дисциплінарних правопорушень.

60. Як зазначалося вище, відповідно до частини другої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», дисциплінарні стягнення мають застосовуватися з урахуванням принципу пропорційності. Венеційська комісія та DGI з самого початку наголошували, що закріплення цього критерію є бажаним, відповідає міжнародним стандартам та узгоджується з раніше наданими рекомендаціями

⁶⁹ Venice Commission, CDL-AD(2024)012, Montenegro – Urgent Follow-up Opinion on the revised draft amendments to the Law on the Judicial Council and Judges, paras 38 and 39.

⁷⁰ Venice Commission, CDL-AD(2010)004, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, para. 43. See also Venice Commission, CDL-AD(2016)007, op. cit., para. 80; CDLAD(2025)021, Chile - Opinion on the draft Constitutional amendments in respect of the judiciary, para. 54.

⁷¹ CCJE, 2024, Opinion no. 27, para. 40. See also CCJE, 2001, Opinion no. 1 on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, para. 60(a).

Венеційської комісії і DGI. У цьому зв'язку Рекомендація CM/Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради Європи чітко визначає, що дисциплінарні санкції повинні бути пропорційними порушенню, що відповідає загальновизнаним європейським стандартам у сфері суддівського врядування⁷². Аналогічно, Венеційська комісія неодноразово підкреслювала, що застосування дисциплінарних стягнень має здійснюватися з обов'язковим дотриманням принципу пропорційності⁷³.

61. Незважаючи на викладене вище, чинна редакція не забезпечує належної передбачуваності щодо того, які саме дисциплінарні правопорушення мають відповідати тим чи іншим видам санкцій (див., наприклад, пункт 56 вище). Відповідно до частини другої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», під час обрання виду дисциплінарного стягнення стосовно судді мають враховуватися характер дисциплінарного проступку, його наслідки, особа судді, ступінь його вини, наявність інших дисциплінарних стягнень, а також інші обставини, що мають значення для вирішення питання про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Цей перелік обставин є доволі широким, а окремі з них – нечітко визначеними. Зокрема, використання формулювання «інші обставини, що впливають на можливість притягнення судді до дисциплінарної відповідальності» створює ризик довільного тлумачення та може на практиці дозволити врахування будь-яких обставин без належної правової визначеності. Так само негативні наслідки дисциплінарного проступку судді не визначені в законі, а мають встановлюватися ВРП (див. пункт 40 вище). Це фактично означає, що одні й ті самі порушення можуть трактуватися по-різному – залежно від того, як їх наслідки будуть кваліфіковані (як незначні, серйозні або суттєві) на розсуд ВРП.

62. Венеційська комісія та DGI також зазначають, що, хоча Закон України «Про судоустрій і статус суддів» містить перехідні положення стосовно оновлених підстав для дисциплінарної відповідальності, він не встановлює чітких правил щодо застосування нових видів санкцій після набрання ним чинності. З огляду на схожість дисциплінарного провадження щодо суддів із кримінальним, загальне застосування нових, суворіших санкцій може суперечити принципу незворотності дії закону в часі. У цьому контексті, а також з урахуванням того, що стаття 7 ЄКПЛ не завжди прямо поширюється на дисциплінарні провадження, Венеційська комісія вважає, що зворотне у часі обмеження прав осіб або запровадження нових обов'язків є припустимим лише за умови, що таке регулювання відповідає суспільним інтересам і принципу пропорційності, зокрема, у контексті часового виміру⁷⁴. Тому Венеційська комісія та DGI рекомендують передбачити чіткі перехідні положення щодо можливого зворотного застосування нових і суворіших дисциплінарних санкцій.

63. Крім того, негативні наслідки раніше застосованих дисциплінарних стягнень щодо судді можуть враховуватися неодноразово, що створює ризик порушення принципу *ne bis in idem* (заборони подвійного покарання). По-перше, попередні стягнення можуть впливати на кваліфікацію нового правопорушення. По-друге, вони можуть визначати ступінь суворості нового стягнення. У певних випадках повторне використання одних і тих самих фактів може призводити до непропорційного покарання. У зв'язку з цим Венеційська комісія та DGI рекомендують чітко розмежувати підстави дисциплінарної відповідальності та відповідні їм санкції. Важливо також забезпечити, щоб негативні наслідки дисциплінарного проступку судді були чітко визначені на рівні закону, а положення щодо врахування попередніх стягнень не застосовувалися одночасно або не призводили до подвійного обліку тих самих обставин.

3. Процедурні аспекти

⁷² Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2010)12, op. cit., para. 12

⁷³ See Venice Commission, CDL-AD(2007)009, Georgia - Opinion on the Law on Disciplinary Responsibility and Disciplinary Prosecution of Judges of Common Courts, para. 9; Venice Commission, CDL-AD(2016)009, op. cit., para. 34; and Venice Commission, CDL-AD(2014)039, op. cit., paras 68 et seq.

⁷⁴ Venice Commission, CDL-AD(2016)007, op. cit., para. 62.

а. Огляд дисциплінарних процедур

64. Процесуальні аспекти, пов'язані з дисциплінарними провадженнями, фрагментарно урегульовані у Законі України «Про вищу раду правосуддя», Законі України «Про судоустрій і статус суддів» та низці інших нормативних актів. Відповідно до чинної статті 42 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», дисциплінарне провадження може бути розпочате або на підставі дисциплінарної скарги, поданої згідно із частиною першою статті 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (див. пункт 65 нижче), або за власною ініціативою Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя. Запропонованими змінами передбачено подальше розширення кола суб'єктів, уповноважених на подання дисциплінарних скарг, із конкретизацією відповідних інституцій (див. пункт 67 нижче). Крім того, встановлюється можливість ініціювання дисциплінарного провадження на підставі окремої ухвали суду апеляційної чи касаційної інстанції (див. пункт 68 нижче).

65. Відповідно до частини першої статті 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», будь-яка особа має право подати скаргу на суддю, з повідомленням про вчинення суддею дисциплінарного проступку. У попередніх висновках Венеційська комісія та DGI висловлювали занепокоєння щодо надання загального права ініціювати дисциплінарні провадження стосовно суддів, наголошуючи, що лише особа, права якої були потенційно порушені поведінкою судді, здатна належним чином поінформувати дисциплінарні органи про таку поведінку⁷⁵. У цьому контексті дисциплінарні провадження можуть мати істотні наслідки навіть у випадках, коли за їх результатами не встановлено наявності дисциплінарної відповідальності судді або не застосовано дисциплінарного стягнення, зокрема – негативно вплинути на ділову репутацію судді. Судді, стосовно яких відкрито дисциплінарне провадження, змушені вживати заходів для свого захисту, що, своєю чергою, ускладнює можливість повноцінного зосередження на виконанні основних функціональних обов'язків, насамперед – здійсненні правосуддя. Крім того, велика кількість дисциплінарних скарг проти суддів може знизити довіру суспільства до судової системи, навіть якщо значна частина таких скарг не підтверджується встановленням факту вчинення суддею дисциплінарного проступку.

66. Водночас система дисциплінарного механізму щодо суддів повинна бути ефективною та дієвою. Надмірна кількість безпідставних скарг може призвести до перевантаження системи дисциплінарного провадження, що, у свою чергу, негативно впливає на її ефективність та результативність. У контексті України наведені вище статистичні дані також засвідчують об'єктивну потребу у вжитті відповідних заходів у цьому напрямі (див. пункт 17). Водночас Венеційська комісія звертала увагу на наявність занепокоєння щодо підвищеного рівня суддівського корпоративізму в окремих юрисдикціях⁷⁶. Отже, регулювання дисциплінарних проваджень стосовно суддів має забезпечити розумний баланс між, з одного боку, захистом дисциплінарних органів від надмірного навантаження безпідставними скаргами, що призводить до значних затримок і неефективності, і, з іншого боку, ризиком того, що занадто багато скарг залишатимуться без подальшого розгляду на початковій стадії. У цьому контексті Венеційська комісія та Генеральний директорат з прав людини і верховенства права (DGI) рекомендують обмежити право на подання повідомлень або скарг щодо дій, які можуть містити ознаки дисциплінарного проступку судді, особами, що зазнали впливу таких дій, або тими, хто має обґрунтований законний інтерес у відповідному провадженні.

⁷⁵ Venice Commission, DHR of DGI, and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)006, op. cit. para. 64. See also Venice Commission, CDL-AD(2016)013, op. cit., para. 46; Venice Commission, CDL-AD(2013)005, Opinion on Draft amendments to Laws on the Judiciary of Serbia, para. 68.

⁷⁶ See, mutatis mutandis, Venice Commission and DHR of DGI, CDL-AD(2014)032, Georgia - Joint Opinion of the of the Council of Europe, on the draft Law on making changes to the Law on disciplinary Liability and disciplinary Proceedings of Judges of General Courts, para. 24; and Venice Commission, CDL-AD(2018)022, op. cit., para. 31.

67. Запропоновані поправки вводять конкретні положення, які наділяють правом подавати скарги слідчі комісії парламенту України (статті 12 та 24 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»), збори суддів (пункт 8 статті 128 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), Раду суддів (стаття 133 пункт 13 того ж Закону), а також Вищу кваліфікаційну комісію суддів України (стаття 43 Закону). Венеційська комісія та DGI звертаються до своєї попередньої рекомендації, відповідно до якої право подавати скаргу на суддю має бути обмежене особами, які постраждали від дій судді, або тими, хто має обґрунтований законний інтерес у провадженні. Особливе занепокоєння викликає надання слідчим та спеціальним комісіям Верховної Ради України повноважень щодо направлення до Вищої ради правосуддя відомостей про можливі дисциплінарні проступки суддів, що розглядається як така, що суперечить засадничому принципу незалежності судової влади. Венеційська комісія та DGI наголошують, що як інституційна незалежність судової влади, так і незалежність окремих суддів мають бути гарантовані, щоб звільнити їх від будь-якого зовнішнього тиску, політичного впливу чи маніпуляцій, у тому числі з боку законодавчої влади⁷⁷. Отже, Венеційська комісія та DGI не підтримують запровадження відповідних змін та рекомендують утриматися від їх впровадження.

68. Окрім дисциплінарних скарг, підставою для відкриття дисциплінарного провадження також може бути окрема ухвала суду вищої інстанції (зокрема апеляційного суду), винесена у зв'язку з виявленими порушеннями норм матеріального або процесуального права, допущеними судом нижчої інстанції. Відповідно до внесених змін до Господарського кодексу України (стаття 246), Цивільного процесуального кодексу України (стаття 262) та Кодексу адміністративного судочинства України (стаття 249), у разі постановлення судом вищої інстанції окремої ухвали у зв'язку з порушенням судом нижчої інстанції норм матеріального або процесуального права, така ухвала підлягає направленню до органу, уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження стосовно судді⁷⁸. У таких випадках, згідно з запропонованими змінами, ВРП зобов'язана оцінити можливу неправомірну поведінку судді. Такі положення є вкрай нетиповими. З самого початку Венеційська комісія та DGI ще раз підкреслюють, що тлумачення суддею закону, оцінка фактів або доказів, а також відступ від усталеної судової практики можуть тягнути за собою дисциплінарну відповідальність лише у випадках злого умислу, умисного невиконання обов'язків або серйозного проступку (див. пп. 41-42 вище). Більше того, метою функціонування апеляційної інстанції не є здійснення ієрархічного нагляду за діяльністю суддів, оскільки подібний підхід суперечив би принципу їхньої індивідуальної незалежності під час здійснення правосуддя⁷⁹. Зрештою, як зазначено вище (див. пункт 65), саме особа, яка зазнала впливу ймовірно неправомірної поведінки судді, є найбільш обізнаною для інформування дисциплінарних органів про такі дії. У зв'язку з цим Венеційська комісія та DGI також рекомендують утриматися від впровадження запропонованих змін.

69. Попередню перевірку дисциплінарної скарги здійснює дисциплінарний інспектор Вищої ради правосуддя. Висновки дисциплінарного інспектора-доповідача подаються на розгляд Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя. Венеційська комісія та DGI вітають розмежування функцій розслідування і прийняття рішень між, відповідно, Службою дисциплінарних інспекторів та Дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя⁸⁰. Створення і функціонування Служби дисциплінарних

⁷⁷ Venice Commission, CDL-AD(2016)007, op. cit., paras. 74 and 86.

⁷⁸ Similar provisions are also foreseen in the case of arbitration managers (Article 21(6) of the Code of Ukraine on Insolvency Proceedings), judicial experts (Article 14 of the Law of Ukraine on Judicial Expertise), lawyers (Article 36(3) of the Law of Ukraine on the Bar and Practice of Law), prosecutors (Article 46(3) of the Law of Ukraine on the Public Prosecutor's Office), as well as state enforcement officers (Article 12(2) of the Law of Ukraine on Bodies and Persons Enforcing Court Decisions and Decisions of Other Bodies), as well as private enforcement officers (Articles 34(8) and 35(4) of the same Law).

⁷⁹ Venice Commission, CDL-AD(2016)007, op. cit., para. 87.

⁸⁰ Venice Commission, CDL-AD(2021)018, op. cit., paras. 67-71; Venice Commission and DGI, CDL-AD(2023)027, op. cit., para. 50. See also Venice Commission, DHR of DGI, and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)006, op. cit., para. 68; Venice Commission, CDL-AD(2022)022,

інспекторів ВРП вже були предметом попереднього аналізу Венеційської комісії та DGI⁸¹. Було, зокрема, наголошено, що відповідні законодавчі зміни мають набувати чинності лише після завершення одноразової процедури відбору членів Вищої ради правосуддя. За результатами зустрічей із представниками української сторони делегацію було поінформовано, що відповідна Служба щойно створена та перебуває на початковому етапі функціонування.

70. Венеційська комісія та DGI також відзначають, що інші рекомендації щодо діяльності цієї Служби були виконані частково. Зокрема, раніше було рекомендовано передбачити можливість продовження 30-денного строку для підготовки документів дисциплінарним інспектором згідно із частиною п'ятою статті 43 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»⁸². Відповідно до частини третьої статті 43 запропонованих поправок, цей строк може бути продовжений, якщо є обґрунтована потреба у додатковій перевірці матеріалів, але не більше ніж на 15 днів. Хоча передбачена можливість продовження 30-денного строку є позитивною зміною, встановлене обмеження такого продовження лише на 15 днів може виявитися недостатнім для забезпечення належного часу, необхідного для всебічного та ефективного розслідування.

71. Незважаючи на викладене вище, одночасне наділення Дисциплінарної палати ВРП повноваженнями ініціювати дисциплінарне провадження (пункт 2 частини другої статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») та здійснювати дисциплінарне провадження (частина перша статті 42 того самого Закону) викликає занепокоєння. Як раніше зазначала Венеційська комісія, «поєднання різних повноважень в межах одного органу або в одних руках, [...], зокрема повноважень на ініціювання провадження та ухвалення рішень за його результатами, створює ризики виникнення конфлікту інтересів та підриває довіру до неупередженості відповідних процедур»⁸³. Венеційська комісія та DGI рекомендують, щоб у випадках, коли дисциплінарне провадження ініціюється Дисциплінарною палатою ВРП відповідно до пункту 2 частини другої статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», члени цієї палати були виключені з розгляду справи та не брали участі в голосуванні.

72. Крім того, статтю 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» змінено з метою встановлення пріоритетності розгляду дисциплінарних проваджень, пов'язаних із провадженнями, ініційованими Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (підпункт 1 пункту 5 частини першої статті 42), а також тих, що стосуються суддів, щодо яких ВРП розглядає питання за результатами конкурсу (підпункт 2 пункту 5 частини першої статті 42). Хоча сама по собі визначена пріоритизація не суперечить міжнародним стандартам, чинна законодавча пропозиція не містить належного обґрунтування щодо доцільності надання переваги саме цим категоріям проваджень порівняно з іншими дисциплінарними справами. Більше того, частина шоста статті 42 наділяє ВРП правом встановлювати інші критерії пріоритизації дисциплінарних проваджень щодо суддів. Таке широке делегування повноважень може бути використано зловмисно для вибіркового прискорення розгляду справ окремих суддів. Тому рекомендується встановити вичерпний перелік обґрунтованих критеріїв пріоритетності безпосередньо в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», наприклад, залежно від тяжкості проступку.

73. Відповідно до частини одинадцятої статті 50 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», рішення Дисциплінарної палати про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності набирає чинності з дня його ухвалення і підлягає

Bulgaria – Opinion on the draft amendments to the Judicial System Act concerning the Inspectorate to the Supreme Judicial Council of Bulgaria, para. 29.

⁸¹ See Venice Commission and DGI, CDL-AD(2021)018, op. cit., paras 67-71.

⁸² Ibid, op. cit., para. 69

⁸³ Venice Commission and DHR of DGI, CDL-AD(2014)032, op. cit., para. 16. See also Venice Commission, CDLAD(2015)042, op. cit., para. 73; Venice Commission, CDL-AD(2018)022, op. cit., para. 22.

негайному виконанню незалежно від подання апеляції, за винятком рішень про застосування дисциплінарного стягнення у формі подання про звільнення судді з посади. Венеційська комісія та DGI нагадують, що відповідно до практики ЄСПЛ повинні існувати процесуальні гарантії та можливість оскарження рішень, які впливають на кар'єру, статус або посаду судді. Як зазначив Суд, «у справах, що стосуються кар'єри [...], мають існувати вагомі підстави, які винятково виправдовують відсутність судового перегляду»⁸⁴. У документі «Мірило правовладдя» (Rule of Law Checklist) 2016 року Венеційська комісія також підкреслює, що «дисциплінарна система повинна відповідати вимогам процесуальної справедливості, зокрема шляхом забезпечення права на справедливий та неупереджений розгляд, а також на ефективне використання механізмів оскарження (апеляції)».⁸⁵ З огляду на зазначені стандарти, залишається незрозумілим обґрунтування необхідності негайного виконання рішення, незалежно від факту подання апеляційної скарги. Кожне апеляційне оскарження у межах дисциплінарного провадження має мати призупиняльний ефект до моменту ухвалення остаточного рішення апеляційною інстанцією⁸⁶. Венеційська комісія та DGI рекомендують гармонізувати законодавчі положення щодо набрання чинності рішеннями у дисциплінарних провадженнях шляхом встановлення загального правила, відповідно до якого у разі подання апеляції рішення набирає чинності лише після її розгляду. Водночас, якщо існують виняткові та обґрунтовано вагомі підстави для негайного виконання рішення, такі підстави повинні бути чітко і вузько визначені на рівні закону.

74. Нарешті, Венеційська комісія та DGI наголошують на важливості принципу прозорості у дисциплінарних провадженнях. Цінність прозорості є подвійною: з одного боку – для судді, якого звинувачують, а з іншого – для суспільства, яке має право знати, що відбувається за зачиненими дверима судової системи. Цей принцип порушується, якщо обвинувачені судді виключаються з окремих частин процедури. Те саме стосується й осіб, які ініціюють дисциплінарне провадження. Відповідно до частини одинадцятої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», інформація про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності підлягає оприлюдненню на офіційному вебсайті ВРП і вебсайті суду, де працює суддя. Ця інформація має містити дані про суддю, накладене дисциплінарне стягнення та копію рішення дисциплінарного органу суддівського врядування. Закон також вимагає оприлюднення ухвалених рішень, що зазвичай є засобом забезпечення прозорості та підзвітності⁸⁷. Водночас, оприлюднення всієї цієї інформації може мати негативні наслідки. Під час консультацій Венеційську комісію та DGI було поінформовано, що публікація таких даних в Україні може бути виправдана лише як тимчасовий винятковий захід з огляду на надзвичайну ситуацію – брак довіри до судової влади. У майбутньому ж Венеційська комісія та DGI рекомендують, щоб інформація про дисциплінарні стягнення щодо суддів публікувалася в анонімізованій формі, а індивідуальні рішення залишалися у відкритому доступі лише протягом обмеженого часу⁸⁸.

в. Заходи проти можливих зловживань дисциплінарними скаргами

75. Згідно з пояснювальною запискою, проєкт змін до статті 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» має на меті захистити суддів від безпідставних або надуманих дисциплінарних скарг. Пояснювальна записка містить статистичні дані, згідно з якими більшість отриманих скарг є необґрунтованими, оскільки часто подаються без належної аргументації або містять ознаки недобросовісного використання дисциплінарних механізмів. Така практика створює додаткове навантаження на ВРП та

⁸⁴ ECtHR, *Bilgen v. Turkey*, Application no. 1571/07, 9 March 2021, para. 96

⁸⁵ Venice Commission, CDL-AD(2016)007, op. cit., para. 78.

⁸⁶ Venice Commission, DHR of DGI, and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2014)006, op. cit., para. 81

⁸⁷ Venice Commission, CDL-AD(2011)010, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Montenegro, as well as on the Draft Amendments to the Law on Courts, the Law on the State Prosecutor's Office and the Law on the Judicial Council of Montenegro, para. 41. See also CCJE, 2024, Opinion no. 27, paras 27 and 36

⁸⁸ Venice Commission, CDL-AD(2011)004, Opinion on the Draft Law on Judges and Prosecutors of Turkey, para. 58. See also CCJE, 2024, Opinion no. 27, para. 36.

ускладнює ефективне виконання нею своїх повноважень. Оскільки будь-яка особа має право подати дисциплінарну скаргу, законопроект має на меті запровадити нові механізми для запобігання поданню очевидно безпідставних скарг. Загалом, Венеційська комісія та DGI вітають цю мету, адже судді мають бути максимально захищені від безглузвих чи необґрунтованих звинувачень. Водночас вони пропонують українській владі спочатку розглянути можливість обмеження кола осіб, які мають право подавати скарги, лише тими, хто безпосередньо постраждав від дій судді, або тими, хто має обґрунтований законний інтерес, про що вже зазначалося раніше.

76. Розглянуті проекти змін передбачають дві групи заходів. По-перше, особа, яка подає скаргу, «зобов'язана перевірити факти» (частина перша статті 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). На думку Венеційської комісії та DGI, запропоноване формулювання є надмірно суворим, оскільки в багатьох випадках саме фактичні обставини є предметом спору, а заявник об'єктивно не має достатніх можливостей для їхньої перевірки та підтвердження. Тому така вимога може фактично перешкодити поданню будь-яких скарг, перекладаючи тягар доказування на скаржника. Альтернативним підходом було б передбачити відповідальність лише за свідоме подання неправдивої інформації, що також узгоджується з пунктом 1 частини першої статті 50 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», який говорить про «подання завідомо безпідставної дисциплінарної скарги». Крім того, згідно зі зміненим пунктом 3 частини другої статті 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», дисциплінарна скарга повинна містити відомості про те, чи, на думку заявника, проступок є незначним, серйозним чи істотним, а також його негативні наслідки. Венеційська комісія та DGI вважають недоцільним покладати на громадян обов'язок кваліфікувати проступки за ступенем тяжкості. Тому вони рекомендують переглянути формулювання, щоб заявники були зобов'язані лише не подавати свідомо неправдиву інформацію, без вимоги самостійно визначати правову кваліфікацію чи наслідки порушення.

77. По-друге, проект змін передбачає, що особа, яка зловживає правом на подання дисциплінарних скарг, може бути піддана «заходам, установленим законом» (частина п'ята статті 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), де заходом, передбаченим у проекті змін, є обов'язок сплатити збір за подання наступних дисциплінарних скарг (частина друга статті 50 і частина третя статті 50 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»). Хоча цей захід загалом не суперечить міжнародним стандартам, слід забезпечити, щоб він залишався єдиним передбаченим обмеженням, оскільки поточне формулювання частини п'ятої статті 107 не виключає можливості запровадження інших санкцій. Також необхідно гарантувати, щоб плата стягувалась лише за подання подальших скарг, після того як особу вже визнано такою, що зловживала цим правом, і лише на обмежений період часу. Крім того, сплачена сума має повертатися, а обов'язок сплачувати подальші «збори» – скасовуватися, якщо скарга визнається обґрунтованою і за нею відкривається дисциплінарне провадження проти судді (відповідно проекту змін, плата повертається, але обов'язок її сплати не скасовується).

78. Водночас передбачений розмір збору – “у десятикратному розмірі прожиткового мінімуму” – видається надмірним для пересічного громадянина та може обмежити доступ до правосуддя певних верств населення. Так само це може перешкодити діяльності громадських організацій, які регулярно подають обґрунтовані скарги у разі підозри на порушення. У зв'язку з цим пропонується забезпечити пропорційність зборів, встановивши різні ставки для фізичних осіб та юридичних осіб (у тому числі державних органів та органів місцевого самоврядування). Венеційська комісія та DGI рекомендують обмежити застосовувані заходи виключно накладенням збору, який має стягуватися лише після визнання особи такою, що подала безпідставну скаргу, на обмежений строк, з поверненням коштів і скасуванням зобов'язання, якщо в результаті скарги буде відкрито дисциплінарне провадження. Розмір зборів має бути співмірним і не

повинен перешкоджати доступу до правосуддя ані громадян, ані представників громадянського суспільства, які мають обґрунтований законний інтерес у справі.

с. Тимчасове відсторонення судді від виконання обов'язків під час дисциплінарного провадження

79. Питання тимчасового відсторонення суддів детально врегульовано в проєкті закону. Відповідні положення містяться у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (стаття 49) та у Законі України «Про Вищу раду правосуддя» (статті 48, 49, 62 і 65 та наступні). Відповідно до статті 62 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», суддя може бути тимчасово відсторонений від здійснення правосуддя за рішенням ВРП у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності – додатково до чинної норми про відсторонення у разі притягнення до кримінальної відповідальності. Венеційська комісія та DGI відзначають дублювання норм і рекомендують гармонізувати положення про тимчасове відсторонення у різних законах, а також у самому Законі України «Про Вищу раду правосуддя».

80. Згідно з пропонованими змінами, суддю може бути тимчасово відсторонено під час дисциплінарного провадження на строк до двох місяців (частина сьома статті 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та частина перша статті 65-2 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), з можливістю продовження ще на два місяці. Якщо дисциплінарна скарга стосується серйозного дисциплінарного проступку, Дисциплінарна палата може звернутися до ВРП із клопотанням про тимчасове відсторонення судді. У разі, якщо строк відсторонення спливає до завершення розгляду дисциплінарної справи, палата може подати клопотання про його продовження. Однак у законі не визначено інших підстав для застосування цього заходу, крім наявності серйозного проступку. Венеційська комісія та DGI не заперечують можливості тимчасового відсторонення судді, однак наголошують, що воно має ґрунтуватися на конкретних обставинах справи, а не лише на тяжкості обвинувачення. Об'єктивні критерії для застосування такого заходу повинні бути чітко передбачені законом.

81. ВРП повинна розглянути клопотання про тимчасове відсторонення судді не пізніше ніж через сім днів з дня його надходження (частина третя статті 65-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»). Продовження відсторонення допускається, якщо зберігаються обставини, які стали його підставою (частина третя статті 65-2). Суддю, щодо якого подано клопотання, необхідно повідомити «без зволікань», але без конкретного строку, причому його неявка не перешкоджає розгляду питання. З огляду на важливість рішення і стислий строк розгляду, Венеційська комісія та DGI рекомендують встановити мінімальний строк для повідомлення судді, а також передбачити можливість відкладення розгляду на його обґрунтоване прохання. Оскільки чинні зміни передбачають строк у сім днів від моменту ухвалення рішення до моменту його повідомлення судді (частини сьома та восьма статті 65-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), рішення про тимчасове відсторонення повинно набирати чинності не з моменту ухвалення, а з моменту його вручення судді.

82. Відповідно до статей 48 і 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», ні рішення про подання клопотання щодо тимчасового відсторонення судді, ні рішення про продовження такого тимчасового відсторонення не підлягають оскарженню. Разом із тим, стаття 65-3 того ж Закону передбачає можливість подання апеляції, але не визначає, до якого саме органу вона має подаватися. Венеційська комісія DGI наголошують, що можливість оскарження дисциплінарних заходів до незалежного суду має бути забезпечена⁸⁹. Крім того, апеляція на рішення ВРП може бути подана лише з чотирьох процесуальних підстав (тобто: через неправомірний склад ВРП, який ухвалив відповідне

⁸⁹ 9 Venice Commission, CDL-AD(2007)028, Report on Judicial Appointments, para. 25

рішення; відсутність підпису під рішенням; відсутність у рішенні посилання на законні підстави його ухвалення або мотивів, якими керувалася ВРП). При цьому апеляція не зупиняє виконання рішення. Венеційська комісія та DGI рекомендують: не обмежувати підстави для оскарження або скасування рішення ВРП лише процесуальними питаннями; а також, відповідно до рекомендації, викладеної вище (див. пункт 73), передбачити, що наслідки тимчасового відсторонення судді не повинні виконуватися під час розгляду апеляції. Якщо у виняткових випадках існують вагомі підстави для негайного виконання рішення, такі підстави мають бути чітко і вузько визначені законом і застосовуватися з урахуванням балансу інтересів сторін.

83. Беручи до уваги виявлені недоліки як у чинному законодавстві, так і в запропонованих змінах, зокрема, щодо загального права подання дисциплінарних скарг на суддів та процедурних вад дисциплінарних проваджень, Венеційська комісія та DGI застерігають від ризику зловживань, пов'язаних із тимчасовим відстороненням судді під час дисциплінарного провадження. Такий захід може бути використаний неправомірно: навіть для зміни складу суду, який законно призначено для розгляду конкретної справи. У зв'язку з цим Венеційська комісія та DGI, висловлюючи занепокоєння щодо потенційного зловживання цим інститутом, не рекомендують запроваджувати відповідну норму в тій редакції, яка передбачена у проєкті змін.

84. Другий блок змін стосується обов'язку суддів подавати декларацію родинних зв'язків та доброчесності (пункт 3 частини сьомої статті 56 Закону «Про судову систему і статус суддів»). Законопроект пропонує визначити, що така декларація має містити відомості про законність джерел походження майна; відповідність рівня життя судді та членів його сім'ї наявному майну та задекларованим доходам; відсутність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; сумлінне виконання службових обов'язків і дотримання Кодексу суддівської етики; відсутність дій, спрямованих на набуття громадянства (національності) іноземної держави (пункти 1 і 2 частини другої статті 61 Закону України «Про судову систему і статус суддів»). Крім того, суддя повинен подати відомості про осіб, з якими він перебуває у родинних стосунках, місце їхньої роботи та посади, які вони обіймають, – для широкого переліку посадових категорій (пункт 3 частини другої тієї ж статті)⁹⁰.

85. Насамперед Венеційська комісія та DGI уточнюють, що періодичне подання декларацій про активи або інші відомості не слід ототожнювати із «перевіркою доброчесності».⁹¹ Перевірки доброчесності зазвичай є поточними або періодичними заходами, спрямованими на підтримання етичних стандартів і прозорості в судовій системі (наприклад, щорічне подання декларацій про майно чи оновлення відомостей про конфлікт інтересів). Вони є рутинним елементом підзвітності і не тягнуть за собою негайних наслідків для статусу судді, якщо не виявлено порушень⁹². На відміну від цього, перевірка доброчесності є надзвичайним і більш інвазивним заходом, який застосовується, як правило, у перехідних або кризових умовах і має на меті оцінити придатність суддів для обіймання посад шляхом перевірки їхньої доброчесності, незалежності та можливої причетності до корупції чи організованої злочинності. На відміну від звичайних перевірок, перевірка доброчесності може мати негайні та серйозні наслідки, включно зі звільненням із посади, і часто охоплює оцінку особистого та приватного життя судді.

86. Нині суддя повинен подавати щорічну майнову декларацію до Національного агентства з питань запобігання корупції і дві декларації до ВККС – декларацію доброчесності та декларацію про родинні зв'язки. Відповідно до зміненої

⁹⁰ The Article lists more than 18 sub-entries, spanning from members of the HQCJ, the HCJ, judges and court staff, prosecutors, members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the President, etc.

⁹¹ See, for example, Venice Commission, CDL-AD(2018)034, Albania - Opinion on draft constitutional amendments enabling the vetting of politicians, paras 40 et seq

⁹² See for example Venice Commission and DGI, CDL-AD(2019)024, op. cit., paras 42 et seq

частини другої статті 61 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», пропонується об'єднати ці дві декларації в одну. Під час онлайн-консультацій кілька співрозмовників зазначали, що заповнення наявних форм є надмірно громіздким, особливо через широкий обсяг даних, які потрібно надавати щодо родинних зв'язків. Отже, об'єднання двох декларацій є позитивним кроком.

87. Попри це, відповідно до частини другої пункту 2 статті 61 Закону, ВККС має право запитувати «інші відомості», що визначаються нею самостійно, зокрема щодо дотримання суддею стандартів доброчесності, етичних стандартів та бездоганної поведінки у професійному й приватному житті. Таке широке формулювання може призвести до непропорційного втручання у приватне життя суддів. Тому Венеційська комісія та DGI рекомендують встановити вичерпний перелік відомостей, які може запитувати ВККС.

88. Крім того, декларації підлягають оприлюдненню в мережі Інтернет (частина четверта статті 61 Закону). Як зазначалося вище, різні сторони вважають публікацію таких декларацій необхідною для України як винятковий тимчасовий захід. Однак Венеційська комісія та DGI звертають увагу, що чинна норма дозволяє не публікувати цю інформацію «у випадках, передбачених цим Законом», хоча сам Закон таких випадків не визначає. Отже, ці винятки мають бути чітко врегульовані.

89. Щодо змін до процедури перевірки декларацій, Венеційська комісія та DGI позитивно оцінюють положення, які: гарантують судді право ознайомитися з матеріалами перевірки та її результатами (частина дев'ята статті 62 Закону); надають судді право подавати усні та письмові пояснення (частини дев'ята та одинадцята); забезпечують право на апеляційне оскарження рішення (частина тринадцята статті 61); встановлюють, що член ВККС, який ініціював перевірку, не бере участі в її проведенні (частина сімнадцята статті 62). Водночас відповідно до частини другої статті 62, процедура перевірки регулюється Регламентом ВККС. З огляду на важливість і потенційні наслідки таких перевірок, їхні основні засади та гарантії мають бути закріплені на рівні закону, а не підзаконного акта. Так само, частина четверта цієї статті не встановлює строків, у межах яких ВККС може розпочати перевірку за власною ініціативою. Отже, порядок і строки проведення перевірок мають бути докладно врегульовані безпосередньо в законі.

90. Під час зустрічей з українськими представниками делегації було повідомлено, що НАЗК має інструменти автоматичної обробки майнових декларацій, тоді як декларації, подані до ВККС, перевіряються лише у разі надходження скарги – через обмежені ресурси Комісії та велику кількість вакантних суддівських посад. З огляду на це Венеційська комісія та DGI зазначають, що ВККС слід надати додаткові ресурси для належної оцінки декларацій доброчесності та родинних зв'язків. Також вони рекомендують переглянути процес подання таких декларацій, розробивши більш раціональну систему, яка відповідала б наявним можливостям і практичним потребам.

91. Несвоєчасне подання або неподання декларації доброчесності чи декларації про родинні зв'язки, а також подання недостовірних чи неповних відомостей у таких деклараціях є підставою для дисциплінарної відповідальності відповідно до статей 61(частина сьому), 106 (пункт 1 частини дев'ятої 9) Закону. Згідно з частиною четвертою статті 109, такий дисциплінарний проступок визнається незначним, якщо він спричинив незначні наслідки і вчинений суддею, який не має чинних дисциплінарних стягнень; водночас, якщо наслідки є серйозними — проступок вважається тяжким. Невизначеність понять «незначні» та «серйозні» негативні наслідки суперечить принципу правової визначеності і може звести нанівець ефективність декларацій як антикорупційного інструменту. На думку Венеційської комісії та DGI, обов'язок декларування активів і доходів повинен супроводжуватися достатньо суворими санкціями, щоб мати

стримувальний ефект, за винятком незначних чи ненавмисних помилок⁹³. У найтяжчих випадках або при повторних порушеннях можливим має бути звільнення судді. Отже, Венеційська комісія та DGI рекомендують кваліфікувати підстави, передбачені пунктом 9 частини першої статті 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів», як серйозні або істотні дисциплінарні проступки, із чітким визначенням критеріїв для кожного випадку.

D. Інші процедури

92. Проект змін також пропонує зменшити кворум для ухвалення рішень ВРП щодо призначення суддів: із 14 членів до двох третин від кількості обраних (призначених) членів (стаття 30 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), а також зменшити кількість необхідних голосів із 14 до двох третин від кількості обраних (призначених) членів (стаття 37). Венеційська комісія та DGI розуміють, що існують проблеми, пов'язані з несвоєчасним формуванням складу різних судових органів, і що чинні вимоги можуть ускладнювати їхню роботу. Однак запровадження загальної формули без визначення мінімального кворуму чи мінімальної кількості голосів дозволить ухвалювати рішення без належної підтримки більшості, що може ще більше підірвати довіру громадськості до цих інституцій. Замість зниження кворуму та необхідної кількості голосів, Венеційська комісія та DGI рекомендують шукати інші механізми забезпечення повного складу органів суддівського врядування⁹⁴.

IV. Висновок

93. Листом від 29 травня 2025 року Голова ВРП Григорій Усик звернувся до Венеційської комісії з проханням надати висновок щодо проектів законів: «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур» (за реєстр. № 13137 і 13137-1), та «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо удосконалення декларацій доброчесності суддів та родинних зв'язків судді» (№ 13165-2). Комісія вирішила підготувати цей Висновок спільно з DGI.

94. Метою законопроектів є одночасне зміцнення гарантій незалежності суддів та підвищення їхньої підзвітності шляхом усунення наявних прогалин у чинній системі дисциплінарної відповідальності, яка з часу її впровадження у 2016 році залишалася переважно незмінною. Серед ключових проблем: нечіткі підстави дисциплінарної відповідальності та недостатня процедурна визначеність. Реформи спрямовані на спрощення підстав дисциплінарної відповідальності, усунення зловживань через безпідставні скарги та детальне врегулювання тимчасового відсторонення суддів під час дисциплінарного провадження. Супровідні заходи передбачають також удосконалення порядку подання та перевірки декларацій доброчесності.

95. Венеційська комісія та DGI нагадують свої загальні попередні рекомендації: під час внесення таких масштабних змін до нормативної бази, що регулює діяльність судової влади, органи влади повинні діяти комплексно та послідовно, дбаючи про стабільність судової системи. Необхідно дотримуватися правильної послідовності етапів судової реформи, віддаючи пріоритет ефективному застосуванню вже наявних

⁹³ Venice Commission, CDL-AD(2015)042, op. cit., para. 39. See also Venice Commission, CDL-AD(2018)033, op. cit., para. 37; Venice Commission, CDL-AD(2019)008, North Macedonia - Opinion on the Draft Law on the Judicial Council, para. 42

⁹⁴ See the documents referred to in Venice Commission, CDL-PI(2023)018, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports relating to Qualified Majorities and Anti-Deadlock Mechanisms in relation to the election by Parliament of Constitutional Court Judges, Prosecutors General, Members Of Supreme Prosecutorial and Judicial Councils and the Ombudsman. In particular, see Venice Commission, CDL-AD(2018)015, Montenegro - Opinion on the draft law on amendments to the law on the Judicial Council and Judges, paras 13-15; see also Venice Commission, CDL-AD(2022)054, Ukraine – Opinion on the draft law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on improving the procedure for the selection of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine on a Competitive Basis”, para. 67.

інструментів суддівської підзвітності. Комплексна реформа дозволить уникнути надмірної складності законодавчої бази та адміністративного навантаження на суддів.

96. Разом із тим, усвідомлюючи актуальні виклики в Україні та існуючі міжнародні зобов'язання, Венеційська комісія та DGI висувають такі ключові рекомендації для необхідного реформування судової системи:

- переглянути підстави дисциплінарної відповідальності шляхом розширення сфери застосування понять «груба недбалість» та/або «умисел» на всі види дисциплінарних проступків, передбачених статтею 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»;

- деякі підстави дисциплінарної відповідальності слід переосмислити, особливо ті, що стосуються поведінки, яка «ганьбить звання судді або підриває авторитет правосуддя»; підстави дисциплінарної відповідальності, що не мають достатньої нормативної чіткості або допускають розширене тлумачення, доцільно конкретизувати задля гарантування справедливого застосування дисциплінарних механізмів;

- скасувати або принаймні переглянути розмежування між незначними, серйозними та істотними дисциплінарними проступками, забезпечивши передбачуваність і юридичну визначеність такої класифікації; слід чітко визначити зв'язок між підставами дисциплінарної відповідальності та відповідними санкціями; негативні наслідки дисциплінарного проступку судді не повинні визначатися згідно з критеріями, затвердженими ВРП, а мають бути закріплені безпосередньо в законі; відповідні положення статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а також частин другої і сьомої статті 109 Закону не повинні застосовуватися одночасно, щоб уникнути порушення принципу *ne bis in idem* (заборони подвійного покарання).

- скасувати можливість застосування до судді дисциплінарного заходу у вигляді направлення на навчання до Національної школи суддів України;

- обмежити право на подання дисциплінарної скарги щодо судді лише тими особами, які безпосередньо зазнали впливу від його дій, або тими, хто має обґрунтований законний інтерес у відповідній справі; запропоновані положення, які надають право подання дисциплінарних скарг певним державним інституціям, зокрема Верховній Раді України, а також ті, які дозволяють розпочинати дисциплінарне провадження на підставі окремої ухвали суду апеляційної інстанції, не повинні бути ухвалені;

- формулювання у статті 107 законопроектів слід уточнити, щоб громадяни не несли відповідальності за ненавмисне подання неправильної або неповної інформації, а лише за свідоме подання неправдивих відомостей у дисциплінарних скаргах; особи, які свідомо подають безпідставні скарги, можуть бути зобов'язані сплатити помірний збір, який: має застосовуватися лише після встановлення факту подання безпідставних скарг; повинен бути обмеженим у часі; повертається у разі, якщо в подальшому буде відкрито дисциплінарне провадження щодо судді; розмір збору має бути пропорційним і не обмежувати доступу до правосуддя для пересічних громадян чи представників громадянського суспільства;

- у випадках, коли дисциплінарне провадження ініціюється Дисциплінарною палатою ВРП відповідно до статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», члени цієї палати повинні бути відсторонені від участі в розгляді справи по суті та не брати участі в голосуванні;

- уніфікувати положення щодо виконання дисциплінарних рішень: якщо таке рішення оскаржене, воно має набирати чинності лише після розгляду апеляції; лише у виняткових випадках, коли існують вагомі підстави для негайного виконання, такі

підстави мають бути чітко і однозначно визначені законом;

- утриматися від запровадження тимчасового відсторонення судді під час дисциплінарного провадження через ризик зловживань; тимчасове відсторонення судді має застосовуватися лише з урахуванням конкретних обставин справи, а не лише на підставі тяжкості передбачуваного проступку; такі об'єктивні підстави для відсторонення мають бути чітко визначені у законі; право на оскарження або скасування рішення ВРП про тимчасове відсторонення судді не повинно обмежуватися процесуальними підставами, а саме відсторонення не повинно набирати чинності до завершення розгляду апеляції; у виняткових випадках, коли негайне виконання виправдане, підстави для цього мають бути вузько визначені законом і застосовуватися з урахуванням інтересів сторін; з огляду на важливість і потенційні наслідки перевірки декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів, її основні принципи та гарантії мають бути врегульовані на рівні закону, а не лише внутрішніх правил; несвоєчасне подання або неподання декларації доброчесності чи родинних зв'язків, а також подання неправдивих або неповних відомостей у таких деклараціях має вважатися серйозним або навіть істотним дисциплінарним проступком, з чітким розмежуванням ступенів відповідальності для кожного випадку.

97. На додаток до зазначених ключових рекомендацій, Венеційська комісія та DGI радять більш чітко визначити у законі підстави дисциплінарної відповідальності, пов'язані з безпідставними або надмірно тривалими затримками у розгляді справ, щоб уникнути покладання індивідуальної відповідальності на суддів за системні проблеми у судовій системі. Дисциплінарна відповідальність має наставати лише у випадках неправомірного впливу на здійснення правосуддя іншими суддями. Пороги, передбачені статтею 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», є надмірно високими з огляду на низький рівень прожиткового мінімуму та середню заробітну плату в Україні, тому їх слід переглянути. Положення статті 106 цього Закону, за яким дисциплінарне правопорушення у вигляді невмотивованого підтвердження законності джерел майна поширюється лише на майно, набуте після призначення судді, є сумнівним. Заборону для суддів, які мають дисциплінарні стягнення, брати участь у конкурсах на посади в інших судах слід обмежити лише випадками серйозних проступків. У законі мають бути передбачені чіткі перехідні положення щодо зворотної дії нових або суворіших санкцій. У частині дисциплінарних процедур доцільно визначити вичерпний перелік критеріїв, за якими може надаватися пріоритетність розгляду дисциплінарних справ. У випадку тимчасового відсторонення судді слід встановити мінімальний строк повідомлення про відповідне рішення, а також надати судді право клопотати про відтермінування його виконання за наявності обґрунтованих причин. Враховуючи, що чинні зміни передбачають строк у сім днів з моменту ухвалення рішення до моменту повідомлення судді (частини сім і вісім статті 65-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), відсторонення не повинно набирати чинності з моменту ухвалення, а лише з моменту повідомлення судді. Рекомендується встановити вичерпний перелік відомостей, які ВККС може вимагати під час перевірки доброчесності. Оскільки закон не визначає винятків із вимоги публікації декларацій доброчесності (стаття частина четверта статті 61 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), такі винятки слід чітко уточнити. Насамкінець, Венеційська комісія та DGI рекомендують розробити механізми забезпечення повного складу органів суддівського врядування, замість зниження кворуму для прийняття рішень щодо призначення суддів ВРП.

98. Венеційська комісія та DGI підтверджують свою готовність і надалі надавати допомогу українській владі у вдосконаленні правового регулювання та реалізації вищезазначених рекомендацій.