

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та
інших законодавчих актів України щодо уточнення порядку звільнення
суддів у відставку та забезпечення їх утримання»
*(реєстр. № 9343 від 30.05.2023)**

Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту його завданнями є «усунення можливостей для зловживання правом відставки суддями, які є підозрюваними або обвинуваченими у вчиненні умисного злочину, а також удосконалення порядку реалізації повноважень Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) та її членів».

У зв'язку з цим пропонуються зміни до законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя», якими передбачається: 1) визначити умови припинення та відновлення виплати щомісячного довічного грошового утримання та вихідної допомоги у зв'язку з відставкою судді, який є підозрюваним чи обвинуваченим у вчиненні умисного злочину; 2) закріпити на законодавчому рівні загальне правило, згідно з яким заява про відставку судді не розглядається, у разі якщо щодо такого судді здійснюється дисциплінарне провадження, наслідком якого може бути звільнення судді з посади з підстав, передбачених Конституцією України; 3) дозволити членам ВРП надсилати запити для збору інформації у справах, у розгляді яких вони беруть або будуть брати участь, а також у разі ініціювання ними дисциплінарного провадження; 4) надати члену ВРП право самостійно ініціювати дисциплінарні провадження щодо суддів у разі виявлення підстав для притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; 5) зобов'язати ВРП здійснювати обов'язкову трансляцію засідань дисциплінарних палат ВРП; 6) встановити, що ВРП та її органи ухвалюють рішення шляхом поіменного голосування, зобов'язати ВРП опубліковувати результати такого поіменного голосування; 7) зобов'язати ВРП опубліковувати основну інформацію про хід та результати дисциплінарних проваджень щодо суддів; 8) передбачити встановлення правил черговості розгляду дисциплінарних скарг.

Підтримуючи удосконалення судоустрійного законодавства, вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

1.1. Щодо пропозиції закріплення на законодавчому рівні загального правила, згідно з яким заява про відставку судді не розглядається, у разі якщо щодо такого судді здійснюється дисциплінарне провадження, наслідком якого може бути звільнення судді з посади з підстав, передбачених Конституцією України

Автори законопроекту пропонують доповнити статтю 116 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» частиною шостою, згідно з якою заява про відставку не розглядатиметься Вищою радою правосуддя під час здійснення дисциплінарного провадження щодо судді, наслідком якого може бути звільнення судді з посади з підстав, визначених пунктами 2, 3, 6 частини шостої статті 126 Конституції України.

Звертаємо увагу на частину п'яту статті 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де наведено перелік з одинадцяти пунктів, якими забезпечується незалежність суддів. Серед них, зокрема:

- *особливий порядок призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень судді;*
- *належне матеріальне та соціальне забезпечення судді;*
- *право судді на відставку.*

Конституційний Суд України (Велика палата) у справі від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 зазначає, що *право судді на відставку є конституційною гарантією незалежності суддів* (пункт 4 частини шостої статті 126 Конституції України) (абзац перший пункту 16 мотивувальної частини).

Також звертаємо увагу, що *подання про звільнення судді з посади* – це один із шести видів дисциплінарних стягнень, передбачених статтею 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». За результатами розгляду дисциплінарного провадження щодо судді дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя можуть також застосувати інші види стягнень, а саме: *попередження; догану; сувору догану; подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя; подання про переведення судді до суду нижчого рівня* (пункти 1-5 частини першої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

У зв'язку з цим вважаємо, що є необхідність внесення відповідних змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», зокрема у статті 43, 46, 48, щодо необхідності попередньої перевірки дисциплінарної скарги на предмет *ймовірності* звільнення судді з посади саме з підстав, визначених пунктами 2, 3, 6 частини шостої статті 126 Конституції України, а також необхідності ухвалення відповідного рішення про призупинення розгляду заяви про відставку.

1.2. Щодо пропозиції припинити та відновлювати виплати щомісячного довічного грошового утримання та вихідної допомоги у зв'язку з відставкою судді, який є підозрюваним чи обвинуваченим у вчиненні умисного злочину

Законопроектом пропонується доповнити статтю 142 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» частиною шостою, згідно з якою судді, який перебуває в процесуальному статусі підозрюваного чи обвинуваченого у вчиненні умисного злочину, виплата щомісячного довічного грошового утримання у зв'язку з відставкою не здійснюватиметься. Судді, який перебуває у відставці, пропонується виплату щомісячного довічного грошового утримання припинити з дня повідомлення такому судді про підозру у вчиненні умисного злочину. У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо судді у відставці за вчинення умисного злочину такий суддя втрачає право на довічне грошове утримання з дня припинення виплати, а його відставка припиняється у порядку, визначеному цим Законом.

Аналогічні положення щодо припинення виплати вихідної допомоги у зв'язку з відставкою у разі перебування судді у процесуальному статусі підозрюваного чи обвинуваченого у вчиненні умисного злочину пропонується внести у статтю 143 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

У зв'язку з цим звертаємо увагу на таке.

Щомісячне довічне грошове утримання – це особлива форма соціального забезпечення суддів, яка виражається у гарантованій державою щомісячній звільненій від сплати податків грошовій виплаті, що забезпечує їх належне матеріальне утримання. Особливість щомісячного довічного грошового утримання полягає у правовому регулюванні, а також у джерелах його фінансування, які визначені Конституцією України та Законом України «Про статус суддів» (*абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007*).

Особливий порядок фінансування судів і діяльності суддів є однією з конституційних гарантій їх незалежності, що закріплюється у статті 126 Конституції України. Цей порядок спрямований на забезпечення належних умов для здійснення незалежного правосуддя (*абзац п'ятий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007*).

Визначені Конституцією та законами України гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їхнього статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом. Такими гарантіями є надання їм за рахунок держави матеріального забезпечення, зокрема щомісячного довічного грошового утримання, та надання їм у майбутньому статусу судді у відставці. Право судді у відставці на пенсійне або щомісячне довічне грошове утримання є гарантією належного здійснення правосуддя й незалежності працюючих суддів та дає підстави висувати до суддів високі вимоги, зберігати довіру до їхньої компетентності й неупередженості. Щомісячне довічне грошове утримання судді спрямоване на забезпечення гідного його статусу життєвого рівня, оскільки суддя обмежений у праві заробляти додаткові матеріальні блага, зокрема обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу.

Таким чином, конституційний статус судді передбачає достатнє матеріальне забезпечення судді як під час здійснення ним своїх повноважень (суддівська винагорода), так і в майбутньому у зв'язку з досягненням пенсійного віку (пенсія) чи внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці (щомісячне довічне грошове утримання). Статус судді та його елементи, зокрема матеріальне забезпечення судді після припинення його повноважень, є не особистим привілеєм, а засобом забезпечення незалежності працюючих суддів і надається для гарантування верховенства права та в інтересах осіб, які звертаються до суду й очікують неупередженого правосуддя (*абзаци п'ятий, шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013*).

Конституційний Суд України вважає, що законодавець, маючи дискреційні повноваження щодо визначення умов, порядку та розміру матеріального забезпечення, повинен враховувати, що не може запроваджуватися правове регулювання, за якого особа, реалізуючи одне конституційне право, позбавляється можливості реалізувати інше право (гарантію). Зокрема, суддя після виходу на пенсію або у відставку, використовуючи конституційне право на працю, визначене статтею 43 Основного Закону України, не може бути при

цьому позбавлений гарантій незалежності суддів, включаючи заходи їх правового захисту, матеріального й соціального забезпечення (пенсії або щомісячного довічного грошового утримання)... Законодавець може передбачати випадки припинення призначення та виплати (або часткової виплати) щомісячного довічного грошового утримання суддів, але тільки з підстав, що прямо впливають на статус суддів (набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді або припинення відставки у зв'язку з повторним обранням на посаду судді тощо) (абзаци третій, четвертий підпункту 6.2 пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013).

1.3. Щодо пропозиції надати члену ВРП право самостійно ініціювати дисциплінарні провадження щодо суддів у разі виявлення підстав для притягнення їх до дисциплінарної відповідальності

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» ВРП є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Аналіз повноважень, визначених статтею 131 Конституції України, а також законами «Про Вищу раду правосуддя» і «Про судоустрій і статус суддів», дозволяє дійти висновку, що це єдиний колегіальний, конституційний дисциплінарний орган державної влади, який уповноважений здійснювати розгляд дисциплінарних справ щодо суддів й ухвалювати відповідні рішення про притягнення суддів до відповідальності.

Надання окремого члену Вищої ради правосуддя права самостійно ініціювати дисциплінарне провадження щодо суддів, на нашу думку, не узгоджуватиметься зі статтею 131 Конституції України, статтею 3 Закону «Про Вищу раду правосуддя», а також частиною першою статті 107 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Крім того, звертаємо увагу на таке.

Сьогодні ряд європейських країн створив спеціальні органи, наділені повноваженнями у сфері суддівської кар'єри та дисципліни. У різних країнах такі органи мають різні назви, проте у документах Ради Європи йдеться про «судові ради» чи «ради правосуддя». Хоча з порівняльного погляду склад і повноваження цих рад відрізняються, вони мають спільні риси. Як відзначила Венеціанська комісія, причиною існування таких рад є бажання зберегти незалежність судової влади. Але очевидно, що у випадку зловживання такою радою може бути інструментом неправомірного втручання у судову діяльність і загалом бути засобом для підризу незалежності судової влади. В певних ситуаціях цей орган може мати лише удавану легітимність конституційного органу, який повинен забезпечити незалежність судової влади, але на практиці його використовуватимуть для підпорядкування судової влади в інтересах виконавчої влади. Отже, автономія та незалежність самих судових рад повинні

забезпечуватися суттєвими реальними гарантіями для утвердження *принципу розподілу влад у системі державного управління* (пункти 5, 7)¹.

Для того, щоб уникнути звинувачень у корпоративізмі й гарантувати справедливий дисциплінарний розгляд, *судові ради не повинні одночасно виконувати функції: а) з отримання дисциплінарних скарг та проведення дисциплінарних розслідувань і водночас б) розгляду цих справ й ухвалення у них рішення про застосування заходів дисциплінарного впливу*².

Звертаємо також увагу на міжнародну практику й рекомендації експертів, згідно з якими *«ті органи, що розглядають дисциплінарні справи, не повинні мати повноважень їх порушувати, а також мати у своєму складі членів, у яких є такі повноваження. Такі органи повинні надати судді, щодо якого ведеться провадження, необхідні процесуальні гарантії, включаючи право на захист і право на оскарження до компетентного суду»*³.

Для того, щоб належним чином виконувати свої функції, *суддя не може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності за поданням держави чи незадоволеної сторони по справі, крім випадків, коли суддя визнаний винним за скоєння кримінального злочину або у разі, якщо його поведінка прямо суперечить встановленим професійним суддівським стандартам. Якщо це правило не дотримується, то суддя змушений виконувати свої обов'язки під постійною загрозою звинувачення, що може, принаймні підсвідомо, вплинути на його рішення*⁴.

Окрім того, пропозиція щодо надання члену ВРП права самостійно ініціювати дисциплінарні провадження відносно суддів не відповідає завданням і назві законопроекту, що розглядається.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹ Venice Commission, Opinion on recent amendments to the law on major constitutional provisions of the republic of Albania (CDL-INF (98) 9). (1998). Strasbourg, 17 April. URL:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1998\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1998)009-e).

² Рекомендація Київської конференції з питань незалежності судової влади в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії «Судове управління, відбір і підзвітність суддів» (Київ, 23–25 червня 2010 року) – пункт 5. – Міжнародні стандарти та кращий досвід в галузі дисциплінарної відповідальності суддів. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/FAIR_Standards_Judicial_Disciplinary_Procedure_FINAL.pdf

³ Рекомендація Київської конференції з питань незалежності судової влади в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії «Судове управління, відбір і підзвітність суддів» (Київ, 23–25 червня 2010 року) – пункт 26. – Міжнародні стандарти та кращий досвід в галузі дисциплінарної відповідальності суддів. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/FAIR_Standards_Judicial_Disciplinary_Procedure_FINAL.pdf

⁴ Резолюція Європейської асоціації суддів (Тронхейм, 27 вересня 2007 р.) – пункт 2. – Міжнародні стандарти та кращий досвід в галузі дисциплінарної відповідальності суддів. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/FAIR_Standards_Judicial_Disciplinary_Procedure_FINAL.pdf