



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

---

### В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін  
до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»  
щодо вдосконалення порядку притягнення  
до дисциплінарної відповідальності суддів  
(реєстр. № 2271 від 16 жовтня 2019 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 21 жовтня 2019 року Комітет з питань правової політики відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України розглянув на своєму засіданні 04 грудня 2019 року (протокол № 15) питання про доцільність включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України ІХ скликання проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів (реєстр. № 2271 від 16 жовтня 2019 року), поданий народним депутатом України Поляковим А.Е. (далі – Законопроект).

Згідно із пояснювальною запискою до Законопроекту його метою є вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів.

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, встановивши, що скасування або зміна судового рішення має наслідком притягнення судді, який брав участь у його ухваленні, до дисциплінарної відповідальності у вигляді накладення такого дисциплінарного стягнення:

1) у випадку ухвалення такого рішення Європейським судом з прав людини проти України – внесення подання про звільнення всіх суддів всіх інстанцій, які брали участь у його ухваленні;

2) у випадку ухвалення такого рішення Верховним судом – внесення подання про звільнення всіх суддів першої та апеляційної інстанцій, які брали участь у його ухваленні;

3) у випадку ухвалення такого рішення судом апеляційної інстанції – винесення попередження щодо суддів першої інстанції, які брали участь у його ухваленні.

При повторному ухваленні такого рішення протягом року щодо одного і того ж судді передбачається внести подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення його від здійснення правосуддя з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді.

Крім того, передбачається, що ухвалення такого рішення судом апеляційної інстанції втретє протягом року щодо одного і того ж судді має наслідком внесення подання про його звільнення з посади.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша-друга статті 8); судоустрій, судочинство визначаються виключно законами України (пункт 14 частини першої статті 92 Основного Закону України).

Відповідно до частини першої статті 126 Конституції України незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України.

Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (частина четверта статті 126 Конституції України).

Підставою для звільнення судді є, серед іншого, вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді (пункт 3 частини шостої статті 126 Конституції України).

Також повноваження судді припиняються, зокрема, у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді за вчинення ним злочину (пункт 5 частини сьомої статті 126 Конституції України).

Вказані конституційні норми кореспондують нормам статті 375 Кримінального кодексу України, яка встановлює відповідальність за постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови, та нормам частини першої статті 106 та частини першої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які визначають підстави дисциплінарної відповідальності судді та види дисциплінарних стягнень стосовно судді.

Запропоновані Законопроектом зміни до абзацу другої частини першої статті 49 і частини другої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» про те, що суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку *«та випадків, передбачених частиною другою статті 106 цього Закону»*, зокрема: «скасування або зміна судового рішення має наслідком притягнення судді, який брав участь у його ухваленні, до дисциплінарної відповідальності» (без будь-яких виключень) безпосередньо суперечить приписам частини четвертої статті 126 Конституції України, згідно із якими суддю *не може бути* притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку.

Так само, з огляду на норму пункту 3 частини шостої статті 126 Основного Закону України, зміни до частини дев'ятої статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими пропонується встановити, що факти, *передбачені частиною другою статті 106 цього Закону*, можуть бути визнані істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, відповідно також суперечать частині четвертій статті 126 Конституції України.

Враховуючи, що абзац другий частини першої статті 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дослівно відтворює частину четверту статті 126 Конституції України, слід згадати Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року № 5-зп, відповідно до якого винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією України, а не іншими нормативними актами (пункт 4 резолютивної частини). Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп).

У Спільному висновку № 588/2010 щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» (Страсбург, 07 жовтня 2010 року), підготовленому Європейською комісією «За демократію через право» (Венеційська комісія) та Дирекцією з співпраці Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи й ухваленому Венеційською комісією на 84-ому пленарному засіданні (Венеція, 15–16 жовтня 2010 року) зазначалося, що контроль над питаннями дисциплінарної відповідальності суддів, включає дотримання професійних та особистих обов'язків суддів, однак не передбачає ні можливості перегляду змісту судових рішень, ні оцінки того як суддя застосовує закон. Виправлення помилок щодо застосування закону під час вирішення справи має здійснюватися шляхом апеляційного перегляду, але не через дисциплінарне провадження (пункт 39).

Слід зазначити, що відповідно до висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) для Конституційного Суду Республіки Молдова про право регресу держави до суддів від 13 червня 2016 року № CDL-AD (2016)015 відповідальність суддів є допустимою лише за умови свідомого (умисного або з огляду на грубу недбалість) вчинення відповідного проступку; відповідальність суддів, спричинена негативним рішенням Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), повинна ґрунтуватися виключно на висновку національного суду про наявність умислу або грубої недбалості в діях судді; рішення ЄСПЛ не може використовуватися як єдина підстава для відповідальності суддів; загалом, судді не повинні нести відповідальність за регресним позовом за виконання ним своїх функцій з відправлення правосуддя згідно з професійними стандартами, встановленими законом (функціональний імунітет) (підпункти «а»-«d» пункту 77); притягнення суддів до відповідальності без будь-якої оцінки індивідуальної вини може вплинути на їхню незалежність, яка включає професійну свободу в тлумаченні закону, оцінюванні фактів і розгляді доказів у конкретних справах; помилкові рішення необхідно оскаржувати в межах апеляційного провадження, а не притягати суддів до індивідуальної відповідальності, крім випадків, коли помилка виникла внаслідок умислу або грубої недбалості з боку судді (пункт 79).

Крім того, встановлення ЄСПЛ порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенції) в рішеннях національних судів досить часто зумовлюється комплексними причинами, зокрема й недосконалим законодавством. Насамперед, це стосується рішень у кримінальних справах (провадженнях), якими хоч і встановлено обмеження певних прав особи, проте причини таких обмежень ґрунтувались і можуть ґрунтуватися на недосконалості кримінальному процесуальному законодавстві (наприклад, справи «Чанєв проти України», «Ігнатов проти України»).

До того ж, ЄСПЛ вирішує спори з державами загалом, а не із суддями, тому констатація порушення Конвенції не означає автоматично встановлення вчинення правопорушення суддею.

Більше того, наявна законодавча регламентація підстав та процедури дисциплінарної відповідальності суддів є достатньою для розгляду питань щодо притягнення їх до справедливої та пропорційної їхній провині дисциплінарної відповідальності. Так, прийняття ЄСПЛ рішення у справі щодо України (коли порушення прав, гарантованих Конвенцією, було допущено під час судового розгляду) може бути підставою дисциплінарної відповідальності судді, якщо в такій ситуації Вищою радою правосуддя будуть установлені відповідні підстави. Зокрема, у пункті 4 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» як підставу відповідальності судді передбачено умисне або внаслідок грубої недбалості допущення суддею, який брав участь в ухваленні судового рішення, порушення прав людини і основоположних свобод або інше грубе порушення закону, що призвело до істотних негативних наслідків.

Запропоновані зміни суперечать законодавчо визначеному підходу до вирішення питання притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, що вимагає прийняття рішення лише за результатом з'ясування всіх обставин в кожному конкретному випадку, а не як наслідок скасування або зміни судового рішення. Отже, створюється різне визначення правових норм, що не відповідає принципу правової визначеності, який є одним з елементів закріпленого частиною першою статті 8 Конституції України принципу верховенства права.

Принцип правової визначеності вимагає ясності й однозначності правової норми та забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (правові позиції Конституційного Суду України у рішеннях від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011).

Так, зокрема, у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) Конституційний Суд України вказав, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4. пункту 5 мотивувальної частини).

Такий підхід узгоджується з практикою ЄСПЛ. Про те, що принцип правової визначеності є складовою верховенства права, йдеться в рішенні ЄСПЛ від 28 жовтня 1999 року «Брумареску проти Румунії» (пункт 61).

У рішенні від 11 квітня 2013 року у справі «Веренцов проти України ЄСПЛ з посиланням на свої попередні рішення у справах «Газета «The Sunday Times» проти Сполученого Королівства (№ 1)», «Реквеньї проти Угорщини», «Ротару проти Румунії», «Маестрі проти Італії» зазначив, що закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія (пункт 52).

У рішенні від 9 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11) ЄСПЛ зазначив, що у контексті дисциплінарного права при оцінці чіткості законодавчих актів має існувати розумний підхід, оскільки загальне формулювання *actus reus* таких правопорушень є питанням об'єктивної необхідності. У протилежному випадку законодавчий акт не буде всебічно охоплювати питання та вимагатиме постійного перегляду та внесення змін, щоб відповідати новим обставинам, що виникають у практиці. Отже, опис правопорушення у законодавчому акті, який ґрунтується на переліку конкретних видів поведінки, але має загальне та необмежене кількісно застосування, не забезпечує гарантії належного вирішення питання передбачуваності закону. Повинні бути визначені та вивчені інші фактори, що

впливають на якість правового регулювання та адекватність юридичного захисту від свавілля (пункт 178).

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) одним з елементів забезпечення принципу верховенства права називає правову визначеність, яка «вимагає, щоб юридичні норми були ясними, точними та були спрямовані на те, щоб забезпечувати постійну прогнозованість ситуацій та правовідносин, що виникають» (пункт 46 Доповіді про верховенство права, ухвалений Венеційською комісією на 86-й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року).

За таких умов є підстави вважати, що положення Законопроекту не відповідають визнаному статтею 8 Основного Закону України конституційному принципу верховенства права (у частині забезпечення правової визначеності, ясності і недвозначності норм як складових цього принципу) та порушують конституційні гарантії незалежності і недоторканності судді, що передбачені у статті 126 Конституції України.

Комітет також бере до уваги Постанову Пленуму Верховного Суду від 15 листопада 2019 року № 17 «Щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів» (реєстраційний № 2271 від 16 жовтня 2019 року)», а також рішення Вищої ради правосуддя від 14 листопада 2019 року № 2997/0/15-19 «Про надання консультативного висновку до законопроекту № 2271», якими визнано, що вказаний Законопроект може завдати шкоди авторитету правосуддя та призведе до порушення принципу суддівської незалежності.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку до Законопроекту від 22 листопада 2019 року № 16/3-723/2271(224159) пропонує його відхилити.

Відповідно до статті 94 Регламенту Верховної Ради України Голова Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Перший заступник, заступник Голови Верховної Ради України за наявності передбачених цією статтею підстав за пропозицією головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії або Погоджувальної ради повертає внесений законопроект, проект іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.

Підставою для повернення законопроекту, проекту іншого акта без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні є, зокрема, висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України (пункт 1 частини другої статті 94 Регламенту Верховної Ради України).

На підставі викладеного вище Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Визнати проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів (реєстр. № 2271 від 16 жовтня 2019 року), поданий народним депутатом України Поляковим А.Е., таким, що в окремих положеннях суперечить Конституції України.

2. Рекомендувати Голові Верховної Ради України повернути зазначений Законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.

**Голова Комітету**



**І.В. ВЕНЕДІКТОВА**