



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

Р І Ш Е Н Н Я

стосовно роз'яснення Комітету щодо застосування окремих положень законів України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів» в частині дисциплінарного провадження щодо суддів

За пропозицією Голови Комітету з питань правової політики Комітет розглянув на своєму засіданні 21 липня 2023 року (протокол № 132) питання стосовно роз'яснення Комітету щодо застосування окремих положень законів України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів» в частині дисциплінарного провадження щодо суддів.

Частиною третьою статті 21 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачено, що комітети з питань, віднесених до предметів їх відання, мають право надавати роз'яснення щодо застосування положень законів України.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Організація, повноваження та порядок діяльності комітетів Верховної Ради України визначаються Конституцією України, законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», Регламентом Верховної Ради України, іншими законами України та постановами Верховної Ради України.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» до завдань комітету віднесено здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій.

Згідно із Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» до предметів відання Комітету з питань правової політики належить, зокрема, судоустрій, статус суддів, статус органів суддівського самоврядування.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» від 14 липня 2021 року № 1635-ІХ (далі – Закон № 1635), серед іншого, суттєво змінено процедуру здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів.

Передбачено утворення у складі Вищої ради правосуддя служби дисциплінарних інспекторів, до повноважень яких належить проведення попередньої перевірки дисциплінарних скарг щодо судді, підготовку проектів ухвал і рішень Дисциплінарної палати та Вищої ради правосуддя в межах дисциплінарного провадження стосовно судді тощо.

Крім того, Законом № 1635-ІХ встановлено, що конкурс на зайняття посад дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя оголошується після завершення оцінювання відповідності членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду) критеріям професійної етики та доброчесності, але не пізніше одного року з дня набрання чинності цим Законом.

Закон № 1635-ІХ набрав чинності 05 серпня 2021 року. Отже, конкурс на зайняття посад дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя мав бути оголошений не пізніше 05 серпня 2022 року.

Водночас зазначений конкурс не був оголошений Вищою радою правосуддя своєчасно до зазначеного терміну.

По-перше, тривалий час, із 22 лютого 2022 року по 12 січня 2023 року, Вища рада правосуддя не була повноважною, адже у її складі перебувало менше 15 членів.

По-друге, із 24 лютого 2022 року у зв'язку із широкомасштабною збройною агресією російської федерації на всій території України запроваджено воєнний стан, що, в свою чергу, привело до певної зміни процедур призначення на посади державної служби.

Зазначені обставини спричинили те, що Вища рада правосуддя вже тривалий час не розглядає дисциплінарні скарги щодо суддів через відсутність у її складі функціонуючої служби дисциплінарних інспекторів.

Станом на сьогодні залишаються нерозглянутими Вищою радою правосуддя майже 10 тисяч скарг.

Враховуючи, що орган, уповноважений здійснювати дисциплінарне провадження щодо суддів, раніше ніколи не стикався з подібною ситуацією тривалої відсутності можливості розглядати дисциплінарні скарги стосовно поведінки суддів, а також зважаючи на тривалий період часу, протягом якого він позбавлений можливості їх розгляду, Комітет вважає, що існує нагальна потреба в роз'ясненні щодо застосування окремих положень законів України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів» в частині дисциплінарного провадження щодо суддів (стосовно початку дисциплінарного провадження щодо суддів, а також часу здійснення дисциплінарного провадження).

З цього приводу Комітет вважає за необхідне зазначити таке.

В Конституції України встановлено, 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, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша-друга статті 8), прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85), організація і порядок діяльності Верховної Ради України визначаються виключно законом України (пункт 21 частини першої статті 92), в Україні діє Вища рада правосуддя, яка здійснює повноваження, визначені цією Конституцією та законами України; відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (пункт 9 частини першої, частина десята статті 131).

Враховуючи місце Вищої ради правосуддя як конституційного органу судової влади у системі стримування і противаг державної влади за Конституцією України, члени Комітету підтримують доцільність чіткого та детального законодавчого унормування діяльності Вищої ради правосуддя.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008, саме функціональна визначеність кожного з державних органів передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля.

Чітка функціональна визначеність, незалежність та професійність Вищої ради правосуддя сприятиме забезпеченню незалежності судів і суддів, підвищенню ефективності правосуддя та якісному оновленню суддівського корпусу.

Пунктом 7 Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 року, визначено, що незалежність суддів та судової влади мають гарантуватися Конституцією або бути закріплені на найвищому правовому рівні держав-членів. На законодавчому рівні мають бути встановлені більш конкретні норми.

Відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України судоустрій, судочинство, статус суддів визначаються виключно законами України.

У преамбулі Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначено, що цей Закон визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в

Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд.

Статтею 4 цього Закону встановлено, що судоустрій і статус суддів в Україні визначаються Конституцією України та законом.

Згідно з частиною одинадцятою 109 цього Закону дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку *без урахування* часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження.

Слід звернути увагу, що відповідно до Словника української мови¹, виданого у 1970–1980 роках, дієслово «урахувати (врахувати)» – брати до уваги, зважати на що-небудь.

Отже, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає три періоди, які не беруться до уваги при обчисленні 3-річного строку, протягом якого до судді може бути застосовано дисциплінарне стягнення:

- 1) час тимчасової непрацездатності такого судді;
- 2) час перебування такого судді у відпустці;
- 3) час здійснення відповідного дисциплінарного провадження щодо такого судді.

Із цього слідує, що якщо дисциплінарне провадження щодо судді розпочато в межах 3-річного строку, то перебіг такого строку зупиняється на весь час здійснення відповідного провадження.

У преамбулі Закону України «Про Вищу раду правосуддя» зазначено, що цей Закон визначає статус, повноваження, засади організації та порядок діяльності Вищої ради правосуддя.

Частиною другою статті 42 цього Закону встановлено, що дисциплінарні провадження щодо суддів здійснюють Дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя. Дисциплінарне провадження розпочинається *після* отримання скарги щодо дисциплінарного проступку судді (дисциплінарної скарги), поданої відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», або за ініціативою Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у випадках, визначених законом.

Слід звернути увагу, що відповідно до Словника української мови, прийменник «після» уживається при означенні осіб та предметів, за якими ідуть слідом (з'являються, починають діяти і т. ін.) інші особи та предмети, а також при означенні явища, що вказує на припинення існування людини, тварини і т. ін., за яким настає якась подія, дія, яке-небудь інше явище тощо.

Отже, Закон України «Про Вищу раду правосуддя» передбачає три окремі обставини, з настанням яких безпосередньо пов'язаний початок здійснення дисциплінарного провадження щодо судді. Такими обставинами є:

- 1) отримання дисциплінарної скарги, поданої відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»;

¹ <http://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/UKR0001612>

2) отримання звернення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (частина п'ята статті 84 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

3) прийняття Дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя рішення про відкриття дисциплінарної справи (частина десята статті 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Крім того, варто зазначити, що згідно із частиною третьою статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» дисциплінарне провадження включає:

1) попереднє вивчення матеріалів, що мають ознаки вчинення суддею дисциплінарного проступку, та прийняття рішення про відкриття дисциплінарної справи або відмову у її відкритті;

2) розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до частини першої статті 43 цього Закону дисциплінарний інспектор Вищої ради правосуддя визначається автоматизованою системою розподілу справ для попередньої перевірки відповідної дисциплінарної скарги.

Таким чином, Закон України «Про Вищу раду правосуддя» визначає певні стадії дисциплінарного провадження щодо суддів.

Водночас цей Закон недостатньо чітко окреслює, з якого моменту розпочинається дисциплінарне провадження щодо судді у разі отримання Вищою радою правосуддя дисциплінарної скарги або звернення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. У випадку, коли дисциплінарне провадження розпочинається за ініціативою Дисциплінарної палати, питання стосовно моменту його початку не виникає, адже в даному випадку такий початок безпосередньо прив'язаний до вчинення конкретної процесуальної дії – прийняття Дисциплінарною палатою рішення про відкриття дисциплінарної справи.

Системний аналіз положень статей 42 та 43 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» свідчить про те, що між днем отримання Вищою радою правосуддя дисциплінарної скарги або звернення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та днем визначення дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя для їх попередньої перевірки не відбувається жодних процесуальних дій.

На думку Комітету, визначення дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя – доповідача шляхом застосування автоматизованої системи розподілу справ не може тлумачитися як достатня процесуальна дія, із якою пов'язаний початок дисциплінарного провадження. Визначенню доповідача передуює отримання Вищою радою правосуддя дисциплінарної скарги або звернення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а отже, визначення доповідача є всього лише наслідком отримання відповідних матеріалів органом, уповноваженим здійснювати дисциплінарне провадження щодо суддів.

Враховуючи викладене та виходячи з системного аналізу положень законів України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів», Комітет вважає:

1. Дисциплінарне провадження щодо судді починається з дня настання певних обставин (отримання скарги, звернення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або прийняття Дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя рішення про відкриття дисциплінарної справи), а використання у абзаці другому частини другої статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» прийменника «після» означає, що дисциплінарне провадження щодо судді починає здійснюватися з *дня* отримання Вищою радою правосуддя відповідної скарги щодо дисциплінарного проступку судді, звернення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або прийняття Дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя рішення про відкриття дисциплінарної справи.

2. Враховуючи, що стаття 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» № 1798-VIII від 21 грудня 2016 року мала декілька редакцій, але протягом всього часу її існування у частині обставин, які є підставою для здійснення дисциплінарного провадження, за своєю суттю вона залишалася незмінною. Аналогічний підхід у визначенні моменту, з якого починає здійснюватися дисциплінарне провадження, слід застосовувати й під час розгляду дисциплінарних скарг, отриманих органом, уповноваженим здійснювати дисциплінарне провадження щодо суддів:

а) у період з 21 грудня 2016 року (набрання чинності Законом України «Про Вищу раду правосуддя» № 1798-VIII) до 7 листопада 2019 року (Закон України «Про Вищу раду правосуддя» в редакції від 11 вересня 2019 року);

б) у період з 7 листопада 2019 року (Закон України «Про Вищу раду правосуддя» в редакціях від 7 листопада 2019 року, 28 листопада 2019 року) до 11 березня 2020 року (визнання частини першої статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2020 від 11 березня 2020 року);

в) у період з 11 березня 2020 року (визнання частини першої статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2020 від 11 березня 2020 року) до 5 серпня 2021 року (набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» № 1635-IX від 14 липня 2021 року, яким частину першу статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» було виключено, а частину другу цієї ж статті доповнено абзацом другим, який на сьогодні є чинним).

3. У частині одинадцятій статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» під словами «час ... здійснення відповідного дисциплінарного

провадження» слід розуміти період часу, який розпочинається з дня отримання органом, уповноваженим здійснювати дисциплінарне провадження щодо суддів, дисциплінарної скарги, звернення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або прийняття Дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя рішення про відкриття дисциплінарної справи та закінчується в день ухвалення остаточного рішення у відповідному дисциплінарному провадженні у одній з таких форм:

а) рішення дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя - доповідача або Дисциплінарної палати про повернення дисциплінарної скарги;

б) рішення Дисциплінарної палати про відмову у відкритті дисциплінарної справи;

в) рішення Дисциплінарної палати про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді або про відмову у притягненні до дисциплінарної відповідальності судді – у разі якщо таке рішення не оскаржено до Вищої ради правосуддя;

г) рішення Вищої ради правосуддя, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді або про відмову у притягненні до дисциплінарної відповідальності судді – у разі оскарження відповідного рішення Дисциплінарної палати до Вищої ради правосуддя;

г) рішення Вищої ради правосуддя, ухваленого за результатами повторного розгляду дисциплінарної справи – у разі скасування судом рішення Вищої ради правосуддя, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді або про відмову у притягненні до дисциплінарної відповідальності судді.

Комітет наголошує, що відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів та забезпечення роботи служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя зміцнить суспільну довіру до Вищої ради правосуддя як колегіального незалежного конституційного органу державної влади та суддівського врядування, відповідального за формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, підвищить інституційну спроможність Вищої ради правосуддя.

Голова Комітету

Д.В. МАСЛОВ

