

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.962.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.6.21>

ПАСКАР А.Л.

**ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ В УКРАЇНІ:
НА ПЕРЕТИНІ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ**

**DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES IN UKRAINE:
AT THE INTERSECTION OF NATIONAL LEGISLATION
AND EUROPEAN STANDARDS**

У статті здійснено аналіз інституту дисциплінарної відповідальності суддів в Україні через призму взаємодії національного законодавства та європейських стандартів у цій сфері. Окрему увагу приділено вивченню питань правового регулювання даного інституту в Україні та Європейському Союзі. Автор досліджує ключові аспекти ефективності діючої системи дисциплінарного контролю за суддями, зокрема аналізує сутність, стандарти та підстави ініціації дисциплінарних проваджень щодо судді. Аналізуються ролі органів, відповідальних за проведення дисциплінарних проваджень, таких як Вища рада правосуддя, Служба дисциплінарних інспекторів та їх функції у забезпеченні балансу між необхідністю гарантування незалежності суддів і вимогами підвищення відповідальності за порушення етики та законодавства. Одним із важливих елементів статті є порівняльний аналіз національних підходів до дисциплінарної відповідальності суддів і європейських стандартів, зокрема в контексті рекомендацій Ради Європи та інших міжнародних організацій, що здійснюють моніторинг правосуддя. Автор підкреслює необхідність інтеграції європейських стандартів у національне законодавство та судову практику, аби забезпечити більшу прозорість, підзвітність і етичність у судовій системі України. Стаття також висвітлює основні проблеми, з якими стикається Україна у процесі гармонізації внутрішнього законодавства з європейськими нормами. Визначено можливі шляхи вдосконалення системи дисциплінарної відповідальності, зокрема через посилення незалежності дисциплінарних органів, удосконалення процедур та підвищення прозорості цих процесів. Стаття пропонує комплексний підхід до вирішення актуальних проблем дисциплінарної відповідальності суддів в Україні та рекомендації щодо їх вирішення з урахуванням європейських стандартів правосуддя, що є важливим кроком до підвищення довіри до судової влади та зміцнення правової держави в Україні.

Ключові слова: *дисциплінарна відповідальність суддів, підстави дисциплінарної відповідальності суддів, європейські стандарти дисциплінарної відповідальності суддів, незалежність судової влади, правосуддя.*

The article analyzes the institution of disciplinary responsibility of judges in Ukraine through the lens of the interaction between national legislation and European standards in this area. Particular attention is given to examining the legal regulation of this institution in both Ukraine and the European Union. The author investigates key aspects of the effectiveness of the current disciplinary control system over judges, specifically analyzing the essence, standards, and grounds for initiating disciplinary proceedings against a judge. The roles of the bodies responsible for conducting disciplinary proceedings, such as the High Council of Justice and the Disciplinary Inspectorate Service, are analyzed, along with their functions in ensuring a balance between the need to guarantee judicial

independence and the requirements for increased accountability for violations of ethics and law. An important element of the article is the comparative analysis of national approaches to judicial disciplinary responsibility and European standards, particularly in the context of the recommendations of the Council of Europe and other international organizations monitoring justice. The author emphasizes the necessity of integrating European standards into national legislation and judicial practice to ensure greater transparency, accountability, and ethics in Ukraine's judicial system. The article also highlights the main problems that Ukraine faces in the process of harmonizing domestic legislation with European norms. Possible ways to improve the system of disciplinary responsibility are identified, particularly through strengthening the independence of disciplinary bodies, improving procedures, and enhancing transparency in these processes. Overall, the article offers a comprehensive approach to solving the current issues of judicial disciplinary responsibility in Ukraine and provides recommendations for their resolution in line with European standards of justice, which is an essential step toward increasing public trust in the judiciary and strengthening the rule of law in Ukraine.

Key words: *disciplinary liability of judges, grounds for disciplinary liability of judges, European standards of judicial disciplinary liability, judicial independence, justice.*

Вступ. Дисциплінарна відповідальність суддів є ключовим елементом забезпечення прозорості та справедливості судової системи. У демократичних суспільствах вона спрямована на утвердження принципів верховенства права, незалежності судової гілки влади та зміцнення довіри громадян до правосуддя. Україна, як держава, що прагне інтеграції в європейський правовий простір, зобов'язана враховувати як власні законодавчі реалії, так і міжнародні стандарти у цій сфері.

Європейські стандарти, визначені рішеннями Європейського суду з прав людини, рекомендаціями Ради Європи та іншими міжнародними документами, формують базові принципи, на які повинна орієнтуватися українська система правосуддя. У той же час, національні законодавчі акти, такі як Закон України «Про судоустрій і статус суддів», «Про вищу раду правосуддя» намагаються адаптувати ці стандарти до місцевих реалій.

Дисциплінарна відповідальність суддів є однією з найбільш чутливих сфер правового регулювання, адже зачіпає водночас питання незалежності судової гілки влади та механізмів її підзвітності перед суспільством. В Україні ця сфера залишається предметом активних дискусій, оскільки на практиці вона стикається з низкою викликів, що значно впливають на ефективність та справедливості судової системи. Проблема дисциплінарної відповідальності суддів охоплює не лише законодавчі та процедурні аспекти, але й питання довіри суспільства до судової влади, її незалежності та здатності відповідати найвищим стандартам правосуддя.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз існуючої системи дисциплінарної відповідальності суддів в Україні, виявлення основних проблем та недоліків, а також оцінка її відповідності європейським стандартам. Особливу увагу приділено визначенню шляхів вдосконалення законодавства та практики дисциплінарних процедур з метою забезпечення незалежності суддів, підвищення прозорості й довіри до судової системи.

Результати дослідження. Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні ґрунтується на системі нормативно-правових актів, які встановлюють принципи, підстави та процедури притягнення суддів до відповідальності. Основою правового регулювання є Конституція України, яка гарантує незалежність суддів та визначає загальні положення щодо їхньої підзвітності. Приміром, ст. 126 Конституції України визначає гарантії незалежності та недоторканості суддів, а також підстави для їхньої відповідальності. Зокрема, зазначено, що суддю не можна притягнути до відповідальності за винесене ним судові рішення, окрім випадків, коли йдеться про вчинення злочину або дисциплінарного проступку [1, ст. 126]. Конституційні гарантії незалежності суддів спрямовані на захист суддів від будь-якого впливу під час здійснення правосуддя. Разом з тим, можливість притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за встановленою процедурою дозволяє забезпечити контроль за дотриманням ними етичних норм і професійних обов'язків.

У питаннях притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності вирішальною є роль Вищої ради правосуддя, яка згідно конституційним положенням уповноважена розглядати скарги на рішення відповідного органу про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності [1, п. 3, ст. 131]. Ця норма забезпечує баланс між незалежністю суддів та їхньою підзвітністю. Суддів захищено від будь-якого тиску чи втручання у їхню діяльність, адже їх не можна притягнути

до відповідальності за ухвалені рішення, навіть якщо вони є непопулярними чи спірними. Водночас передбачено відповідальність у разі вчинення злочину чи дисциплінарного проступку. Це попереджає зловживання владою та гарантує дотримання професійних стандартів. Можливість оскарження дисциплінарних рішень забезпечує суддям справедливий розгляд, прозорість процесу та захист від суб'єктивних дій, що відповідає принципам правової держави.

Ключову роль у сфері правового регулювання дисциплінарної відповідальності суддів виконують закони України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя». Саме в цих актах законодавець деталізує підстави дисциплінарної відповідальності суддів, дисциплінарні процедури, встановлює повноваження органів, які відповідальні за їхнє впровадження, визначає права й обов'язки суддів у контексті дисциплінарного провадження.

Розділ VI «Дисциплінарна відповідальність суддів» у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» є важливою частиною правового регулювання, що визначає основи дисциплінарної відповідальності суддів в Україні. Він встановлює чіткі норми і процедури для притягнення суддів до відповідальності за порушення професійної етики, законодавства чи інші дисциплінарні проступки. Законодавством визначено, що органом уповноваженим здійснювати дисциплінарне провадження щодо судді є Вища рада правосуддя [2, ст. 108]. Це повинно забезпечувати централізовану, незалежну та прозору процедуру розгляду дисциплінарних порушень. З цієї метою передбачена можливість оскарження рішення про дисциплінарне стягнення [2, ст. 111], що є гарантією справедливості і запобігає можливим зловживанням. Це дозволяє забезпечити належний рівень правового захисту для суддів. З цього приводу відмічається, що дисциплінарні провадження щодо суддів повинні відповідати гарантіям, встановленим пунктом 1 статті 6 («Право на справедливий суд») Європейської конвенції з прав людини, оскільки ці гарантії поширюються і на дисциплінарні справи щодо суддів [3, с. 20]. Процес дисциплінарного розгляду повинен бути прозорим, справедливим і здійснюватися без упередженості, що включає такі елементи, як право на захист, можливість оскаржити рішення та право на доступ до справедливого та неупередженого органу, який розглядає дисциплінарні порушення суддів.

Повноваження та порядок роботи Вищої ради правосуддя, як органу який здійснює дисциплінарні провадження щодо суддів, врегульовані спеціальним законом – «Про Вищу раду правосуддя». Мета діяльності даного органу – «забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів» [4, ст. 1]. Практична реалізація повноважень Вищої ради правосуддя щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності здійснюється через службу дисциплінарних інспекторів. Дисциплінарний інспектор здійснює попередню перевірку скарг та матеріалів, аналізує дисциплінарні справи та скарги на рішення щодо суддів, збирає необхідні документи, готує проекти ухвал і рішень для дисциплінарної палати та Вищої ради правосуддя, а також аналізує практику дисциплінарних проваджень та ухвалені рішення про притягнення суддів до відповідальності [4, ст. 29-32].

Узагальнюючи практику розгляду дисциплінарних справ щодо суддів, Вища рада правосуддя звертає увагу на те, що протягом періоду з 2017 по 2021 роки було ухвалено 606 рішень про притягнення 649 суддів до дисциплінарної відповідальності. Так, у 2017 році ухвалено 91 рішення щодо 96 суддів, у 2018 році – 170 рішень стосовно 175 суддів, у 2019 році – 150 рішень щодо 163 суддів, у 2020 році – 129 рішень стосовно 141 судді, а у 2021 році – 66 рішень щодо 74 суддів [5].

При притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності гостро постає потреба дотримання балансу між необхідністю забезпечення незалежності суддів та забезпеченням належної відповідальності за порушення етики чи закону. Це означає, що важливо не лише притягувати суддів до відповідальності за неправомірні дії, але й не допускати надмірного втручання в їхню діяльність з боку органів влади, що може загрожувати незалежності судової гілки влади. В цьому контексті Комітет Міністрів Ради Європи звертає увагу на те, що у випадках коли судді не виконують свої обов'язки належним чином або вчиняють дисциплінарні порушення, повинні бути вжиті всі відповідні заходи, за умови, що це не загрожуватиме незалежності правосуддя [6, принцип VI п. 1]. Поряд з цим, важливо також розуміти, що чітке визначення підстав для дисциплінарної відповідальності не лише важливе для забезпечення ефективності правосуддя, але й для забезпечення прав суддів.

Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) повністю погоджується з тим, що для ініціювання будь-якого дисциплінарного провадження повинні бути чітко визначені підстави. Однак, КРЕС не вважає за доцільне або можливе намагатися встановити на європейському рівні

всі можливі підстави заздалегідь, окрім як у вигляді загальних формулювань, які наразі застосовуються в більшості європейських країн [7, п. 64]. Такі підстави можуть бути сформульовані в загальних, широких термінах, як це прийнято в переважній більшості держав Європи. Такий підхід дозволяє кожній країні адаптувати ці норми відповідно до своїх національних умов, зберігаючи при цьому певну гнучкість.

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі Олександр Волков проти України звернув увагу на те, що точність та передбачуваність підстав для дисциплінарної відповідальності є важливими для забезпечення юридичної визначеності, а також для гарантування незалежності суддів. Відтак, необхідно прагнути до того, щоб уникнути нечітких або занадто широких визначень підстав для дисциплінарного притягнення [8, п. 45]. Визначення підстав для дисциплінарних проваджень важливе для запобігання зловживанням і політичному тиску на суддів. Нечіткі або занадто загальні визначення можуть стати приводом для зловживань владою. Наприклад, органи, що відповідають за дисциплінарний нагляд, можуть використовувати ці розпливчасті формулювання для того, щоб притягнути суддю до відповідальності з причин, не передбачених законом, або ж для того, щоб тиснути на суддів. Це може серйозно підважити незалежність суддів і знизити довіру до судової системи в цілому.

Правові висновки ЄСПЛ відіграють ключову роль у формуванні стандартів дисциплінарного провадження щодо суддів, оскільки вони надають орієнтири для дотримання принципів прав людини та забезпечення справедливості в процесі, що стосується суддівської відповідальності. Як відмічається, члени Вищої ради правосуддя, здійснюючи дисциплінарні провадження, орієнтуються на практику ЄСПЛ, що дає їм чіткий напрямок для розвитку вітчизняної правової системи та допомагає вирішувати конкретні питання, враховуючи вже сформовані правові висновки [9].

Щодо європейських стандартів дисциплінарної відповідальності суддів, то вони містяться в кількох ключових документах, що розроблені міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи та іншими установами, які займаються питаннями судочинства та діяльності судової системи. Європейська хартія про статус суддів від 10 листопада поряд з визначенням основних принципів, якими мають керуватися судові систем держав-членів Ради Європи розглядає і питання дисциплінарної відповідальності суддів. Пункт 5.1 даного документу описує процедуру дисциплінарного притягнення суддів за невиконання обов'язків. Зокрема зазначається, що санкції можуть бути накладені тільки за рішенням органу, половина складу якого обрана судьями, після повного розгляду справи та заслуховування сторін, з правом судді на захист. Санкції повинні бути пропорційними до порушення, а їх застосування регулюється суддівським законом. Також рішення може бути оскаржене вищою судовою інстанцією, що гарантує додатковий рівень захисту прав суддів [10]. Дисциплінарна відповідальність суддів має базуватися на чітко визначених підставах і бути обмеженою, контрольованою щоб не порушувати незалежність суддів.

З метою недопущення зловживань при притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності у Висновку КРЕС 27 (2024) було акцентовано на потребі чітко врегулювання підстав, обґрунтування та меж дисциплінарної відповідальності суддів для недопущення впливу на них та підризу їх незалежності. З огляду на це запропоновано наступні принципи належного застосування дисциплінарної відповідальності суддів: 1) необхідність цієї відповідальності для підтримки довіри до судової влади; 2) такі заходи не повинні підривати незалежність суддів; 3) відповідальність важлива для забезпечення належного здійснення правосуддя відповідно до верховенства права; 4) межі відповідальності повинні бути чітко визначені, щоб відповідати вимогам верховенства права; 5) процедурні інституції, залучені до проваджень, повинні поважати поділ влади та належне здійснення правосуддя; 6) законне здійснення суддею своїх прав не повинно призводити до таких заходів; 7) будь-яка санкція, накладена на суддю, повинна бути пропорційною [11, п. 13].

Рекомендовані європейські стандарти дисциплінарної відповідальності суддів активно впроваджуються в національне законодавство, особливо в контексті посилення євроінтеграційних процесів в Україні. Це включає адаптацію вітчизняного законодавства до європейських стандартів, що сприяє підвищенню ефективності та прозорості дисциплінарного контролю за судьями.

Згідно із 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 14.07.2021 № 1635-IX (далі – Закон № 1635-IX), були внесені значні зміни до процедури проведення дисциплінарних проваджень щодо суддів. Зокрема, створено Службу дисциплінарних інспекторів у складі Вищої ради правосуддя, до повноважень якої входить проведення попередньої перевірки дисциплінарних скарг щодо суддів, підготовка проєктів

ухвал і рішень Дисциплінарної палати та Вищої ради правосуддя в рамках дисциплінарних проваджень. Однак, втілення зазначених положень щодо дисциплінарної відповідальності суддів зіткнулося з кількома проблемами. По-перше, тривалий час, з 22 лютого 2022 року по 12 січня 2023 року, Вища рада правосуддя не була повноважною, оскільки в її складі перебувало менше 15 членів, що ускладнювало виконання її функцій, зокрема розгляд дисциплінарних скарг. По-друге, з 24 лютого 2022 року внаслідок широкомасштабної збройної агресії російської федерації на території України був введений воєнний стан, що призвело до змін у процедурах призначення на посади державної служби, включаючи і призначення членів Вищої ради правосуддя. Ці обставини призвели до того, що Вища рада правосуддя не змогла розглядати дисциплінарні скарги щодо суддів, а Служба дисциплінарних інспекторів станом на 2023 рік ще не була утворена. За інформацією Вищої ради на цей час залишалося нерозглянутими понад 9 000 скарг [12, п. 3.1]. Як результат, було прийнято закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо негайного відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів», який забезпечує оперативне вирішення проблем, пов'язаних з тривалим невиконанням дисциплінарних процедур. Закон став необхідним кроком для відновлення належної роботи Вищої ради правосуддя та органів, що займаються дисциплінарними питаннями, які стали малоефективними через ситуацію, яка склалась в правовій системі. Зміни, внесені до законодавства України, стосуються удосконалення процесу дисциплінарної відповідальності суддів та впровадження Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя [13]. Зазначається також, що дисциплінарні провадження здійснюють Дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя, що забезпечує прозорість і ефективність розгляду справ. Провадження розпочинається після отримання дисциплінарної скарги або за ініціативою Дисциплінарної палати чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Також наголошується на активізацію процесу створення Служби дисциплінарних інспекторів. До того часу нерозглянуті справи будуть передані інспекторам, а термін їх розгляду перериватиметься і розпочинатиметься заново. Дисциплінарні справи, що були розпочаті до створення Служби, завершуватиме Дисциплінарна палата.

Висновки. Дисциплінарна відповідальність суддів є важливим елементом правової системи, який забезпечує належне функціонування судової влади та захист прав громадян. У контексті України, процес дисциплінарного контролю за суддями є важливим для зміцнення довіри до судової влади та її незалежності. Однак, як показує практика, цей процес потребує постійного вдосконалення з огляду на вимоги європейських стандартів та практик, зокрема, з урахуванням рішень ЄСПЛ, рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи та КРЕС.

Адаптація українського законодавства до цих стандартів дозволяє підвищити ефективність дисциплінарних проваджень, забезпечити їх прозорість та чіткість. Водночас важливим є створення таких механізмів, які дозволяють уникнути надмірного втручання в діяльність суддів, забезпечуючи при цьому належний рівень відповідальності за порушення етики чи законодавства.

Окрему увагу слід приділити чіткому визначенню підстав для дисциплінарної відповідальності суддів. Визначені підстави повинні відповідати вимогам верховенства права, щоб уникнути їх розмитості чи надмірної широти, що могло б призвести до зловживань. Встановлення таких критеріїв дозволяє не лише посилити довіру до судової системи, але й гарантує захист прав самих суддів, їх професійної незалежності та недоторканності.

Протягом останніх років в Україні спостерігається активний процес реформування дисциплінарної відповідальності суддів, зокрема через створення нових органів, таких як Служба дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя. Ці нововведення мають на меті покращити ефективність дисциплінарного контролю, однак їх впровадження потребує значної уваги до організаційних та процедурних аспектів, зокрема, щодо належної підготовки кадрів і забезпечення необхідних ресурсів.

Не менш важливим є забезпечення прав суддів у процесі дисциплінарних проваджень, що включає право на захист, право на оскарження рішення та гарантії пропорційності застосованих санкцій. Такий підхід є необхідним для того, щоб дисциплінарна відповідальність суддів не стала інструментом тиску, а була справедливим механізмом для забезпечення високих стандартів суддівської етики та професіоналізму.

Таким чином, досягнення збалансованої системи дисциплінарної відповідальності суддів, яка поєднує вимоги європейських стандартів та національні інтереси, є важливою метою для України в її прагненні до зміцнення правової держави та підвищення ефективності судової системи.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>
3. Бойко А.М. Дисциплінарна відповідальність суддів: стандарти, підстави і процедури: Практичний посібник. Підготовлено за підтримки Програми USAID «Нове правосуддя», 2021, 206 с. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/77de2d5c-6105-4db5-be58-892330db0065/content>
4. Про Вищу раду правосуддя. Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. Редакція від 15.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> –
5. Узагальнення практики розгляду Вищою радою правосуддя та її дисциплінарними органами дисциплінарних справ щодо суддів (за матеріалами справ 2017–2021 років). URL: <https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/1012-3web.pdf>
6. Рекомендація N (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13.10.94 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323#Text
7. Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності від 19 листопада 2002 року. URL: <https://rm.coe.int/-/3-2002-/16807920ae>
8. Рішення у справі «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013 (Заява № 21722/11). Європейський суд з прав людини URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text
9. Особливості застосування ВПП висновків ЄСПЛ відносно скажника, судді та держави у дисциплінарних провадженнях. Іван Жигалкін, суддя-спікер Господарського суду Харківської області, д.ю.н. Закон і Бізнес. 12.12.2024. URL: <https://zib.com.ua/ua/164569.html>
10. European Charter on the Statute for Judges adopted in 1998 by the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/090000168092934f>
11. Consultative Council of European Judges. CCJE Opinion No. 27 (2024) on the disciplinary liability of judges. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-27-2024-of-the-ccje/1680b2ca7f>
12. Консультативний висновок щодо законопроекту № 9261. Рішення Вищої ради правосуддя від 18 травня 2023 року № 492/0/15-23 URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/39722>
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо негайного відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів. Закон України від 09.08.2023 № 3304-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3304-20#Text>