



РІШЕННЯ № 76
щодо позиції Ради адвокатів України стосовно законопроектів
№ 13165, 13165-1, 13165-2 та законопроектів № 13137, 13137-1

«24» липня 2025 року

м. Київ

Рада адвокатів України, розглянувши лист Офісу Ради Європи в Україні від 18 липня 2025 року про запрошення до участі в обговоренні із спільною делегацією Венеційської Комісії та Директорату DGI законопроектів, які знаходяться на розгляді Верховної Ради України, а саме: проекту Закону «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»» та деяких законодавчих актів (CDL-REF(2025)033 проекти законів № 13137, № 13137-1 та CDL-REF(2025)034 проект закону № 13165), звертає увагу на наступне.

22 травня 2025 року Вища рада правосуддя звернулася до Венеційської комісії з проханням оцінити вищевказані законопроекти, що передбачають зміни у процедурі притягнення суддів до відповідальності та перевірки їх доброчесності. При цьому, онлайн-консультації, які передбачають участь експертів, представників судової влади, парламенту, міжнародних і громадських організацій, є продовженням процесу надання відповіді на цей запит.

Враховуючи, що обговорення зазначених законопроектів охоплює не лише питання судоустрою та доброчесності суддів, а також напряду стосується гарантій правового захисту, процедур притягнення до відповідальності, доступу до правосуддя та професійної діяльності адвокатів, участь адвокатури у цих консультаціях є принципово важливою. Визначення зваженої позиції Ради адвокатів України щодо кожного законопроекту є необхідною передумовою забезпечення балансу прав та інтересів усіх учасників правової системи, зокрема адвокатів як гарантів захисту прав людини та правового представництва.

Рада адвокатів України вважає доцільним проведення глибокої експертної оцінки зареєстрованих законопроектів з метою визначення їх відповідності

висновкам Венеційської комісії, зокрема щодо стандартів дисциплінарної відповідальності, доброчесності суддів, а також дотримання принципу верховенства права.

У цьому контексті важливо наголосити на необхідності збереження ключових конституційних засад незалежності судової влади, гарантованих статтею 126 Конституції України, практикою Європейського суду з прав людини та міжнародними стандартами, включаючи рекомендації Венеційської комісії. Будь-які зміни до законодавства мають бути збалансованими, пропорційними та такими, що сприяють зміцненню правової держави, а не створюють ризики для втручання у незалежність суддів та правозахисну діяльність адвокатури.

Запровадження механізму тимчасового відсторонення судді до вирішення дисциплінарної справи створює серйозні загрози для принципу незалежності суддів, гарантованого статтею 126 Конституції України, та суперечить Висновку CDL-AD(2010)004 Венеційської комісії, який застерігає від використання дисциплінарних процедур як засобу тиску на суддів.

Відсторонення до встановлення факту порушення порушує принцип презумпції невинуватості, створюючи враження про винуватість судді та потенційно порушуючи статтю 6 Європейської конвенції з прав людини щодо справедливого суду. Недостатність процедурних гарантій, зокрема відсутність чітких підстав для відсторонення, прозорості процедури розгляду та права на оскарження, суперечить міжнародним стандартам, встановленим Венеційською комісією.

Міжнародна практика свідчить, що у більшості європейських країн тимчасове відсторонення застосовується виключно у випадках кримінального провадження, рішення ухвалює незалежний орган, а не адміністративна структура, при цьому дисциплінарне провадження не передбачає автоматичного відсторонення.

Введення інституту тимчасового відсторонення судді у дисциплінарному провадженні без належних процедурних гарантій та до встановлення вини прямо порушує принципи Висновку CDL-AD(2010)004 Венеційської комісії щодо забезпечення балансу між незалежністю судової влади та механізмами дисциплінарної відповідальності, а також суперечить європейським стандартам справедливого провадження.

З цією метою Рада адвокатів України провела обговорення низки ключових питань і проблемних аспектів, що виникають у зв'язку з положеннями зазначених законопроектів, виклала та затвердила висновок, у якому викладено позицію адвокатської спільноти щодо проєктів законів, що

порушують питання дисциплінарної відповідальності, доброчесності суддів та забезпечення верховенства права.

Рада адвокатів України з огляду на наведене, а також з урахуванням пропозицій, зауважень та доповнень членів Ради адвокатів України, керуючись статтею 55 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Положенням про Раду адвокатів України, Регламентом Ради адвокатів України, **вирішила:**

1. Затвердити висновок Ради адвокатів України щодо законопроектів про дисциплінарну відповідальність суддів та декларації доброчесності (№ 13137, № 13137-1 та № 13165, № 13165-1, № 13165-2), додається.
2. Доручити Голові Національної асоціації адвокатів України, Ради адвокатів України направити до Офісу Ради Європи в Україні, членам Венеційської Комісії та Директорату Ради Європи з прав людини та верховенства права висновок, затверджений пунктом 1 цього рішення.
3. Секретарю Ради адвокатів України про прийняте рішення повідомити на офіційному вебсайті Національної асоціації адвокатів України.

Голова Ради адвокатів України

/підпис/

Лідія ІЗОВІТОВА

Секретар Ради адвокатів України

/підпис/

Ігор КОЛЕСНИКОВ



Додаток
до рішення Ради адвокатів України № 76
від «24» липня 2025 року

**ВИСНОВОК
РАДИ АДВОКАТІВ УКРАЇНИ
щодо законопроектів про дисциплінарну відповідальність суддів та
декларації доброчесності
(№ 13137, № 13137-1 та № 13165, № 13165-1, № 13165-2)**

Рада адвокатів України на своєму засіданні 24 липня 2025 року затвердила висновок до законопроектів, які знаходяться на розгляді Верховної Ради України, а саме: **«Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів»** (реєстр. № 13165 від 9 квітня 2025 року), **«Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів»** (реєстр. № 13165-1 від 23 квітня 2025 року) 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»** (реєстр. № 13165-2 від 25 квітня 2025 року).

Враховуючи, що обговорення зазначених законопроектів охоплює не лише питання судоустрою та доброчесності суддів, а також пряму стосується гарантій правового захисту, процедур притягнення до відповідальності, доступу до правосуддя та професійної діяльності адвокатів, участь адвокатури у цих консультаціях є принципово важливою.

Визначення зваженої позиції Ради адвокатів України щодо кожного законопроекту є необхідною передумовою забезпечення балансу прав та інтересів усіх учасників правової системи, зокрема адвокатів як гарантів захисту прав людини та правового представництва.

Рада адвокатів України вважає доцільним проведення глибокої експертної оцінки зареєстрованих законопроектів з метою визначення їх відповідності висновкам Венеційської комісії, зокрема щодо стандартів дисциплінарної відповідальності, доброчесності суддів, а також дотримання принципу верховенства права.

У цьому контексті Рада адвокатів України наголошує на важливості та необхідності збереження ключових конституційних засад незалежності судової влади, гарантованих статтею 126 Конституції України, практикою Європейського суду з прав людини та міжнародними стандартами, включаючи рекомендації Венеційської комісії.

Будь-які зміни до законодавства мають бути збалансованими, пропорційними та такими, що сприяють зміцненню правової держави, **а не створюють ризики для втручання у незалежність суддів та правозахисну діяльність адвокатури.**

З цією метою Рада адвокатів України провела обговорення низки ключових питань і проблемних аспектів, що виникають у зв'язку з положеннями зазначених законопроектів, виклала та затвердила висновок, у якому викладено позицію адвокатської спільноти щодо проєктів законів, що порушують питання дисциплінарної відповідальності, доброчесності суддів та забезпечення верховенства права.

І. Рада адвокатів України розглянувши законопроекти №№ 13137 та 13137-1 «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 «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення дисциплінарних та інших процедур» (реєстр. № 13137-1 від 7 квітня 2025 року) на підставі цього висловлює таку позицію:

Певні законодавчі нововведення, запропоновані у зазначених проєктах, викликають серйозні занепокоєння щодо їх сумісності з міжнародними та європейськими стандартами правосуддя, особливо з усталеною практикою Європейського суду з прав людини, тому РАУ дійшла висновку про необхідність їх кардинального доопрацювання.

1.1. Невиправдане запровадження тимчасового відсторонення у дисциплінарних процедурах

Законопроекти запроваджують інститут тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя строком до чотирьох місяців (2+2 місяці) у зв'язку з дисциплінарним провадженням з категоричною заборонаю оскарження такого

рішення та обов'язковим негайним виконанням, що кардинально відрізняється від усталених правових стандартів, є концептуально хибним і суперечить основам правової системи.

Цей механізм не просто виходить за межі допустимих процедурних норм — він створює нову парадигму безправ'я, у якій суддя позбавляється можливості захисту до встановлення факту порушення.

Рада адвокатів України вважає, що такі норми порушують три ключові конституційні принципи — незалежність судової влади (ст. 6 Конституції України), право на справедливий суд (ст. 55) та право на правову допомогу (ст. 59). Фактичне позбавлення особи права на апеляцію щодо репресивного заходу унеможливорює виконання функції адвоката — забезпечити повноцінний правовий захист клієнта — і підриває суть інституту правничої допомоги.

Особливо небезпечним є перенесення механізмів кримінального процесу (де тимчасове відсторонення має конкретну мету: уникнення впливу на доказову базу, запобігання втечі чи повторному правопорушенню) на дисциплінарне провадження, де такі ризики відсутні апіорі. Дисциплінарні порушення мають іншу природу — вони не становлять безпосередньої загрози суспільству, а отже, не потребують невідкладного обмеження професійної діяльності.

Запропоновані законопроекти створюють підґрунтя для маніпуляцій, коли дисциплінарні скарги можуть бути використані як інструмент усунення «незручних» суддів напередодні розгляду політично чутливих справ. Це грубо порушує принцип природного судді, ставить під сумнів конституційне право сторін на розгляд справи належним суддею та відкриває шлях до селективного впливу на правосуддя.

Крім безпосередньої загрози незалежності, формування атмосфери страху породжує ефект самоцензури — судді можуть уникати прийняття обґрунтованих, але «ризикованих» рішень, побоюючись дисциплінарного переслідування.

Санкція, застосована до встановлення факту порушення, суперечить презумпції професійної компетентності та фундаментальним принципам права. Репутаційні втрати, спричинені таким відстороненням, мають незворотний характер — навіть у разі повного виправдання довіра до судді часто залишається підірваною, що має тривалі негативні наслідки для кар'єри та суспільного сприйняття.

Відновлення довіри до судової системи через репутаційні втрати суддів є глибоко хибною логікою. Намагання відновити довіру до судової системи шляхом підриву довіри до окремих суддів створює фундаментальне протиріччя. Оскільки судова система — це сукупність суддів, систематичне руйнування репутації її складових елементів неминуче руйнує довіру до системи загалом.

Громадськість не розрізняє між «відстороненим» та «винним» суддею. Внаслідок цього сам факт відсторонення в суспільній свідомості прирівнюється до визнання вини, створюючи стійкий негативний стереотип навіть після повного виправдання.

Коли судді приймають рішення під впливом страху відсторонення, а не керуючись законом і справедливістю, це породжує не довіру, а її імітацію. Справжня довіра будується на передбачуваності та незалежності правосуддя, а не на покорі.

У перспективі масове застосування таких відсторонень може призвести до системної дестабілізації правосуддя та колапсу судової системи, коли судді, побоюючись необґрунтованих репресій, або залишатимуть професію, або ухвалюватимуть рішення під впливом страху, а не на підставі закону та справедливості.

Особливо критичним є порушення конституційного права на захист. Заборона оскарження рішення про тимчасове відсторонення робить захист ілюзорним та порушує статтю 8 Конституції України щодо доступу до правосуддя. Застосування репресивного заходу до встановлення самого факту порушення суперечить презумпції невинуватості та принципу верховенства права. Неможливість оскаржити відсторонення унеможлиблює адвокату забезпечити повноцінний захист інтересів клієнта, що підриває саму суть інституту правничої допомоги.

Згідно з принципом пропорційності, закріпленим у практиці ЄСПЛ, тимчасове відсторонення як крайній захід повинен застосовуватися виключно при наявності вагомих підстав вважати, що продовження діяльності створює серйозну загрозу, за відсутності менш обтяжливих альтернатив та з дотриманням строгих процедурних гарантій. У дисциплінарних провадженнях ці умови принципово не виконуються.

Тому Рада адвокатів України вважає запровадження тимчасового відсторонення у дисциплінарних процедурах концептуально не виправданим, процедурно порочним та системно небезпечним механізмом, який підриває основи незалежного правосуддя та створює прецедент обмеження права на захист для всієї правничої спільноти.

1.2. Міжнародно-правові порушення у запропонованих законодавчих змінах щодо тимчасового відсторонення суддів у дисциплінарних процедурах

Запропоновані у законопроектах зміни щодо тимчасового відсторонення суддів у дисциплінарних процедурах викликають серйозні занепокоєння з точки зору їх відповідності міжнародним стандартам незалежності судової влади.

Запропонований механізм суперечить **статті 6 Європейської конвенції з прав людини**, яка гарантує право на справедливий судовий розгляд та ефективний засіб правового захисту.

Заборона оскарження рішення про тимчасове відсторонення прямо порушує ці гарантії. Судді можуть бути покарані за рішення, які не становлять дисциплінарного порушення або не містять ознак неналежної поведінки, що суперечить практиці ЄСПЛ у справах «Руїз Торія проти Іспанії» (Ruiz Torija v. Spain, заява № 18390/91, від 9 грудня 1994 року) та «Гарсія Руїс проти Іспанії» [ВП] (García Ruiz v. Spain [GC], заява № 30544/96, від 21 січня 1999 року).

Запропонований механізм не відповідає **Основним принципам незалежності судових органів ООН (1985)**, які забороняють зовнішній тиск на суддів або їхнє усунення без відповідних процедурних гарантій. Залучення політичних органів як ініціаторів дисциплінарних проваджень порушує цей баланс.

Запровадження зазначеними законопроектами інституту тимчасового відсторонення судді у дисциплінарному провадженні без належних процедурних гарантій і до встановлення факту вини є **прямим порушенням принципів Висновку CDL-AD(2010)004 Венеційської комісії** щодо забезпечення необхідного балансу між незалежністю судової влади та механізмами дисциплінарної відповідальності, а також **кардинально суперечить європейським стандартам справедливого провадження**.

Таким чином, тимчасове відсторонення суддів у запропонованій законопроектами редакції суперечить європейському вектору України, підриває довіру міжнародної спільноти до судової реформи та перетворює правову систему з інструменту справедливості на механізм контролю.

II. Підстави дисциплінарної відповідальності

2.1. Проблематична спроба класифікації дисциплінарних проступків

Законопроекти передбачають внесення змін до статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», запроваджуючи **триступеневу класифікацію дисциплінарних проступків** (незначні, серйозні, істотні) та встановлюючи відповідні кваліфікуючі ознаки у частинах третій-восьмій статті 106.

Рада адвокатів України констатує, що **запропонований підхід створює більше проблем, ніж вирішує**. Замість очікуваного підвищення правової визначеності, класифікація дисциплінарних проступків сформульована з **критичним ступенем невизначеності**, оскільки відсутні чіткі критерії розмежування між незначними та серйозними проступками; **оцінні поняття** («істотний», «тривалий», «груба недбалість») не мають конкретних параметрів;

практичне застосування таких положень буде вкрай ускладненим через суб'єктивність тлумачення

Висновок Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) № 27 (2024) у пункті 27 категорично встановлює: **«У кожній державі-члені закон повинен чітко і, наскільки це можливо, в конкретних термінах, визначати підстави, на яких може бути порушено дисциплінарне провадження проти суддів».**

Запропонована класифікація **прямо суперечить** цій вимозі, оскільки: створює **додаткову правову невизначеність** замість її усунення; залишає **широкі межі** для **суб'єктивного тлумачення** дисциплінарними органами; не **забезпечує передбачуваності** правових наслідків для суддів

КРЕС у пункті 27 Висновку № 27 (2024) застерігає, що **«нечіткі положення піддаються надмірно широкому тлумаченню та зловживанням, що може бути небезпечним для незалежності суддів».**

Таким чином, замість декларованого **«зміцнення правової визначеності»**, запропонована класифікація дисциплінарних проступків фактично **погіршує стан правового регулювання** та створює додаткові ризики для незалежності судової влади. Такий підхід суперечить як вимогам КРЕС №27 (2024), так і позиції Верховного Суду України щодо необхідності чіткого та недвозначного визначення підстав дисциплінарної відповідальності.

2.2. Обґрунтованість судових рішень у контексті дисциплінарної відповідальності

Доцільності набувають запропоновані зміни до підпункту «б» пункту 1 частини першої статті 106 Закону, які встановлюють, що лише відхилення **істотних аргументів учасників справи щодо суті спору** без належного обґрунтування становитиме підставу для дисциплінарної відповідальності судді.

Це положення не лише є обґрунтованим, але й **повністю узгоджується з усталеною практикою ЄСПЛ** щодо вимог до умотивованості судових рішень відповідно до пункту 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини.

Європейський суд з прав людини у своїй прецедентній практиці послідовно наголошує, що пункт 1 статті 6 Конвенції покладає на національні суди **обов'язок обґрунтовувати свої рішення. Водночас цей обов'язок не передбачає надання детальної відповіді на кожен аргумент сторін.** Межі цього обов'язку варіюються залежно від характеру рішення, різноманітності представлених аргументів та особливостей національних правових систем, включаючи законодавчі положення, юридичні традиції та усталені підходи до формулювання судових рішень.

Критерій «істотності» аргументів у практиці ЄСПЛ.

У рішенні у справі «**Руїз Торія проти Іспанії**» (Ruiz Torija v. Spain, заява № 18390/91, від 9 грудня 1994 року, пункт 29) та у справі «**Гарсія Руїс проти Іспанії**» [ВП] (García Ruiz v. Spain [GC], заява № 30544/96, від 21 січня 1999 року, пункт 26), ЄСПЛ встановив, що питання про виконання судом свого обов'язку щодо обґрунтування може бути визначено виключно у світлі конкретних обставин справи.

Особливого значення набуває висновок ЄСПЛ у справі «**Монт Бланк Трейдинг, Лтд**» та «**Антарес Титаніум Трейдинг, Лтд**» проти України» (Mont Blanc Trading Ltd and Antares Titanium Trading Ltd v. Ukraine, заява № 11161/08, рішення від 14 січня 2021 року). У пункті 82 цього рішення Суд чітко зазначив, що **принцип справедливості, закріплений у статті 6 Конвенції, буде порушено, якщо національні суди ігнорують конкретний, доречний та важливий довід заявника.**

Зважаючи на наведений аналіз міжнародної практики, слід підтримати позицію авторів законопроектів про те, що відсутність у судовому рішенні окремих мотивів прийняття або відхилення кожного наведеного учасниками аргументу щодо суті спору не може служити самостійною підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Як переконливо свідчить усталена практика Європейського суду з прав людини, відсутність у судовому акті детальної відповіді на кожен окремий аргумент учасників провадження сама по собі не є індикатором необґрунтованості судового рішення та не порушує вимог статті 6 Європейської конвенції з прав людини щодо справедливого судочинства.

Висновок щодо запропонованих змін.

Враховуючи наведену практику ЄСПЛ, слід підтримати позицію авторів законопроектів про те, що **відсутність у судовому рішенні мотивів щодо кожного аргументу сторін не може автоматично становити підставу для дисциплінарної відповідальності.** Дисциплінарні санкції мають застосовуватися лише у випадках **ігнорування істотних, релевантних та важливих аргументів**, що відповідає європейським стандартам справедливого судочинства та забезпечує розумний баланс між вимогами до якості судових рішень та гарантіями незалежності суддів.

2.3. Конкретизація поведінки, що порочить звання судді: позитивний крок до правової визначеності

Принципового значення набувають положення законопроектів щодо внесення змін до статті 106 Закону, які передбачають **детальну конкретизацію у пункті 3 частини першої** видів поведінки, що «порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя», із чітким визначенням їх переліку.

Запропонований підхід кардинально відрізняється від чинної редакції норми, яка містить лише загальні посилання на поняття моралі, чесності, норм суддівської етики та стандартів поведінки, залишаючи **надмірно широкі межі дискреційних повноважень** для дисциплінарного органу та створюючи ризики довільного тлумачення.

Міжнародно-правові стандарти правової визначеності

Запропоновані законодавчі зміни повністю відповідають фундаментальним міжнародним стандартам, які категорично вимагають, щоб будь-яке дисциплінарне порушення було чітко та недвозначно визначене у законі. Це забезпечує дотримання основоположних принципів верховенства права, незалежності судової влади та правової визначеності й передбачуваності правових наслідків.

По-перше, у пункті 66 Рекомендації CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи «Судді: незалежність, ефективність та обов'язки» від 17 листопада 2010 року чітко встановлено, що тлумачення закону, оцінка фактів та доказів суддею не можуть бути підставою для дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру або грубої недбалості.

По-друге, принцип правової визначеності послідовно закріплений у Висновках КРЄС, зокрема у Висновку №3, де особливо наголошується на критичній важливості чіткого та недвозначного формулювання підстав дисциплінарної відповідальності.

По-третє, Європейський статут судді (1998) встановлює імперативну вимогу про те, що дисциплінарні процедури мають бути максимально прозорими, належно обґрунтованими та категорично не можуть використовуватися як засіб неправомірного тиску на суддів.

Нарешті, зазначені принципи повністю узгоджуються з основоположними вимогами Європейської конвенції з захисту прав людини і основоположних свобод (стаття 6 — право на справедливий суд), яка гарантує справедливість судового розгляду та передбачуваність правових процедур.

Висновок № 27 (2024) КРЄС, присвячений стандартам дисциплінарної відповідальності суддів і має на меті оновити та систематизувати підходи, викладені у попередніх висновках КРЄС, зокрема №3 (2002) та №18 (2015).

У Висновку № 27 КРЄС наголошується, що законодавство кожної держави-члена має **чітко та конкретно визначати підстави для порушення дисциплінарного провадження щодо суддів.** Використання нечітких формулювань, таких як «порушення присяги» або «неетична поведінка», створює ризик **надмірного тлумачення та зловживань,** що становить загрозу для **незалежності судової влади** (пункт 27).

Крім того, КРЄС застерігає від **використання репутації судової влади як самостійної підстави для дисциплінарного впливу**, якщо це не має на меті захист авторитету правосуддя та довіри суспільства до нього (пункт 28). Такий підхід має бути обґрунтованим і не перетворюватися на інструмент тиску чи політичного впливу.

Схвалені Генеральною Асамблеєю ООН у 1985 році «**Основні принципи незалежності судових органів**» вимагають, щоб судді діяли без тиску, втручання чи страху санкцій у процесі здійснення правосуддя.

Відсутність **належних гарантій захисту від політично мотивованих переслідувань** та можливість **переведення судді до нижчого суду як форма покарання** прямо суперечать міжнародній практиці забезпечення незалежності судової влади, підриваючи її інституційну автономію та авторитет.

2.4. Грошові стягнення як інструмент тиску на судову владу

Законопроекти передбачають запровадження **драконівських штрафних санкцій**: грошове стягнення у розмірі від 25 до 50 відсотків місячної суддівської винагороди з одночасним позбавленням права на отримання всіх доплат до посадового окладу судді протягом шести місяців, а також **суворе грошове стягнення** у розмірі від 50 до 100 відсотків місячної винагороди з позбавленням права на отримання доплат протягом дев'яти місяців за **вчинення дисциплінарних проступків**.

Прямі порушення Висновку КРЄС №27 (2024) щодо фінансових санкцій.

КРЄС у своєму найсучаснішому **Висновку №27 (2024)** про дисциплінарну відповідальність суддів встановила категоричні стандарти, яким **кардинально суперечать** положення аналізованих законопроектів **щодо фінансових санкцій**.

У пункті 40 Висновку КРЄС №27 (2024) прямо зазначено: «КРЄС виступає проти зменшення заробітної плати як дисциплінарного стягнення, оскільки судді повинні отримувати однакову винагороду за **подібну роботу**». Це положення є безапеляційним та не передбачає жодних винятків чи компромісів.

Крім того, у Висновку наголошується на **недопустимості дисциплінарного тиску до встановлення порушення та необхідності наявності повністю незалежного і неупередженого дисциплінарного органу**, що також порушується запропонованими законодавчими змінами.

Законопроекти передбачають запровадження **драконівських фінансових репресій**: грошові стягнення у розмірі від 50 до 100 відсотків місячної суддівської винагороди з одночасним **повним позбавленням усіх доплат строком до 9 місяців**.

Такі санкції **прямо та безапеляційно суперечать** категоричній позиції КРЕС щодо неприпустимості зменшення заробітної плати як дисциплінарної санкції та порушують основоположний принцип рівної оплати за однакову працю, що є **обурливим порушенням європейських стандартів, зокрема Висновку №27 (2024) КРЕС**.

КРЕС у своєму Висновку №27 (2024) про дисциплінарну відповідальність суддів встановлює чіткі стандарти, яким не відповідають аналізовані законопроекти.

Відсутність чітко визначених меж між законною професійною поведінкою судді та підставами для дисциплінарного переслідування створює неприпустиму правову невизначеність, **що КРЕС кваліфікує як порушення фундаментальних принципів справедливого дисциплінарного провадження та загрозу для незалежності судової влади.**

Запропоновані зміни не просто суперечать окремим міжнародним нормам - вони створюють системний ризик демонтажу судової незалежності.

Це неминуче поглибить існуючу недовіру міжнародної спільноти до української системи правосуддя, **остаточно перетворить** перевірки доброчесності на інструмент політичного тиску, а дисциплінарні процедури - на засіб селективного контролю над суддями.

2.5. Концепція відновлення довіри до судової системи через репутаційні втрати суддів являє собою глибоко хибну логіку з кількох критично важливих причин:

Парадокс руйнування заради відновлення

Спроби відновити довіру до судової системи шляхом систематичного підриву довіри до окремих суддів створюють фундаментальне протиріччя. Судова система за своєю природою є органічною сукупністю суддів як її невід'ємних складових, тому цілеспрямоване руйнування репутації цих складових елементів неминуче призводить до ерозії довіри до системи правосуддя в цілому.

Психологічний ефект стигматизації

Громадська свідомість не здатна розрізняти між «тимчасово відстороненим» та «винним» суддею. Сам факт публічного відсторонення у суспільному сприйнятті автоматично прирівнюється до визнання вини, формуючи стійкий негативний стереотип, який зберігається навіть після повного виправдання судді та відновлення його на посаді.

Системний страх замість професійного правосуддя

Коли судді змушені приймати рішення під тиском страху можливого відсторонення, а не керуючись виключно принципами закону і справедливості, це породжує не справжню довіру до правосуддя, а лише її поверхневу імітацію.

Автентична довіра до судової системи будується на передбачуваності судових рішень та гарантованій незалежності суддів, а не на їх підкореності зовнішньому тиску.

Міжнародний досвід демократичних країн

Країни з найвищим рівнем довіри до судової системи - Данія, Швейцарія, Німеччина, Нідерланди - досягли цього саме через послідовне зміцнення інституційних гарантій незалежності суддів, а не через створення механізмів їх ослаблення чи залякування.

Конструктивний шлях відновлення довіри

Довіру до правосуддя необхідно відновлювати через **системні реформи**: підвищення прозорості судових процедур, запровадження сучасних стандартів відбору суддівських кадрів, створення ефективної системи дисциплінарної відповідальності з повним дотриманням усіх процесуальних гарантій та принципів справедливого провадження, а не через репресивні механізми, що підривають основи правової держави.

Рада адвокатів України, проаналізувавши зазначені законопроекти, дійшла висновку, що вони запроваджують репресивні механізми контролю над судовою владою під виглядом «відновлення довіри», що прямо суперечить успішному міжнародному досвіду та може призвести до деградації української системи правосуддя.

Проблематичне розширення кола ініціаторів дисциплінарного провадження

Автори законопроектів пропонують кардинальне розширення переліку суб'єктів, уповноважених ініціювати дисциплінарне провадження проти суддів через внесення змін до статті 42 Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

Ключова новація полягає у запровадженні автоматичного механізму ініціювання дисциплінарного провадження після отримання окремої ухвали суду вищої інстанції про порушення судом нижчої інстанції норм процесуального права, яке містить ознаки дисциплінарного проступку (підпункт «б» пункту 1 частини другої статті 42).

Для реалізації цього механізму передбачається внесення синхронізованих змін до всіх основних процесуальних кодексів України.

Згідно з цими змінами, окрема ухвала суду вищої інстанції про процесуальні порушення судді обов'язково надсилатиметься до органу, уповноваженому здійснювати дисциплінарне провадження, для прийняття рішення про відкриття дисциплінарної справи або відмову в її відкритті.

Запропонований механізм створює серйозні ризики для принципу незалежності судді з кількох критичних причин:

По-перше, він встановлює пряму залежність судді нижчої інстанції від оцінки його діяльності судом вищої інстанції не лише в контексті правильності рішення, але й у площині потенційної дисциплінарної відповідальності.

По-друге, такий підхід може призвести до "охолоджуючого ефекту" на судову діяльність, коли судді нижчих інстанцій змушені будуть орієнтуватися не на закон і власне правове переконання, а на можливу реакцію вищих судових інстанцій.

По-третє, це створює додатковий канал тиску на суддів через систему судової ієрархії, що може підірвати принцип рівності та незалежності всіх суддів незалежно від рівня суду.

Запропонований механізм суперечить Висновку КРЄС № 27 (2024), згідно з яким рішення судді, включаючи тлумачення закону та оцінку фактів, не повинні призводити до дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злого умислу або серйозних проступків.

Автоматичне спрямування справ до дисциплінарних органів на підставі процесуальних помилок порушує принцип пропорційності та може призвести до зловживань дисциплінарними процедурами як засобом впливу на суддів.

Рада адвокатів України акцентує увагу на тому, що **розширення кола суб'єктів ініціювання дисциплінарного провадження через запровадження автоматичного механізму на основі окремих ухвал вищих судів створює неприйнятні ризики для незалежності судової влади та суперечить європейським стандартам дисциплінарної відповідальності суддів.**

2.6. Законопроекти також передбачають кардинальне розширення кола суб'єктів ініціювання дисциплінарного провадження, згідно з яким право ініціювати дисциплінарні справи проти суддів отримують тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, збори суддів та Рада суддів України (підпункти «б», «в» і «г» пункту 2 частини другої статті 42). Для реалізації цих положень передбачається внесення відповідних змін до частини восьмої статті 128 і частини дванадцятої статті 133 Закону «Про судоустрій і статус суддів», а також до статей 12 і 24 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Створення механізму політичного тиску на судову владу

Запропоновані зміни надають зазначеним органам повноваження звертатися до дисциплінарних інстанцій для порушення дисциплінарних справ проти суддів у разі отримання будь-якої інформації про можливі дисциплінарні проступки. Такий підхід створює неприйнятну ситуацію, коли рішення колегіальних органів, ухвалені шляхом голосування, набувають особливої

«політичної ваги» у дисциплінарному провадженні проти представників судової влади.

Порушення конституційних принципів. Рада адвокатів України констатує, що запропоновані зміни **грубо порушують фундаментальні конституційні принципи:**

По-перше, надання органам законодавчої влади (тимчасовим комісіям Верховної Ради) права ініціювати дисциплінарні провадження проти представників судової влади є **прямим порушенням принципу поділу влади**, оскільки створює механізм прямого політичного втручання парламенту у справи судової влади.

По-друге, це суперечить **презумпції невинуватості у її широкому розумінні**, адже суд як орган, який має висловлюватися останнім у спорі про захист порушеного права, опиняється під тиском попередніх політичних оцінок своєї діяльності.

Відсутність об'єктивної необхідності у розширенні

В Україні вже існує **безпрецедентно широке коло суб'єктів** ініціювання дисциплінарної відповідальності суддів. Будь-яка особа, включаючи недієздатну, має законодавчо закріплене право подати дисциплінарну скаргу на суддю. Тому **жодної об'єктивної необхідності у додатковому розширенні** цього переліку через залучення органів державної влади не існує.

Недопустиме змішування функцій дисциплінарних органів: порушення міжнародних стандартів

Запропоноване розширення кола суб'єктів ініціювання дисциплінарного провадження кардинально суперечить фундаментальним міжнародним стандартам незалежності судочинства, зокрема пункту 26 Київських рекомендацій ОБСЄ щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії «Адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів», прийнятих 23-25 червня 2010 року, в якому категорично встановлено: «Органи, які розглядають справи про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, не можуть ініціювати такі справи або мати серед своїх членів осіб, які можуть їх ініціювати».

Особливо неприйнятним є надання Дисциплінарній палаті та Вищій кваліфікаційній комісії суддів України права ініціювати дисциплінарні провадження стосовно суддів. Це уможливорює недопустиме поєднання двох несумісних ролей того самого органу в одному провадженні: функції ініціатора дисциплінарної справи та функції органу, що розглядає справу і приймає рішення про притягнення до відповідальності.

Таке змішування функцій прямо порушує фундаментальну вимогу Київських рекомендацій (2010) та кардинально суперечить міжнародним стандартам справедливого провадження, зокрема Висновку КРЕС №27 (2024),

який у пункті 19 категорично встановлює: «Орган, відповідальний за порушення дисциплінарної справи та її розслідування, не повинен бути тим самим органом, який вирішує дисциплінарну справу».

Київські рекомендації (2010) також вимагають забезпечення суддям, які звинувачуються у порушенні правил професійної поведінки, повного комплексу процедурних гарантій, включаючи право на захист та оскарження. **Запропоновані зміни підривають ці гарантії, створюючи ситуацію, коли орган-ініціатор одночасно є і органом-суддею у справі.**

Таким чином, запропоновані законопроекти суперечать одразу кільком ключовим міжнародним стандартам, що свідчить про їх системну неприйнятність для демократичної правової держави.

Рада адвокатів України констатує, що запропоновані зміни грубо порушують як Київські рекомендації (2010), так і Висновок КРЄС №27 (2024) щодо розподілу функцій у дисциплінарному провадженні, і мають бути повністю відхилені як такі, що підривають основи незалежного та справедливого правосуддя.

2.7. У Висновку КРЄС № 27 (2024) встановлюються фундаментальні принципи правової визначеності у сфері дисциплінарної відповідальності суддів. Зокрема, підкреслюється, що в кожній державі-члені закон повинен чітко і, наскільки це можливо, у конкретних термінах визначати підстави, з яких може бути порушено дисциплінарне провадження проти суддів. **КРЄС категорично вимагає виключити можливість запровадження спеціальних підстав дисциплінарної відповідальності, які мають зворотну силу.**

Принцип підзвітності без підпорядкування

КРЄС наголошує, що усі гілки державної влади підзвітні суспільству, якому вони служать, і дисциплінарна відповідальність суддів забезпечує підзвітність судової влади. Водночас, **це категорично не означає, що судова влада є підпорядкованою іншій гілці державної влади.** Таке підпорядкування суперечило б конституційній функції судової влади як державної влади, що складається з незалежних арбітрів, функція яких полягає у вирішенні справ неупереджено та відповідно до закону. Підпорядкування судової влади також підірвало б саму основу правової держави, яка гарантує конкретні права і свободи своїм громадянам.

Обов'язковий розподіл функцій у дисциплінарному провадженні

Принципового значення набуває положення Висновку КРЄС № 27 (2024) про те, що орган, відповідальний за ініціювання дисциплінарної процедури та проведення розслідування, не повинен бути тим самим органом, який вирішує дисциплінарну справу. КРЄС рекомендує державам-членам створити спеціальний слідчий орган або особу, відповідальну за отримання скарг,

заслуховування пояснень судді та розгляд питання про наявність достатніх підстав для порушення дисциплінарного провадження стосовно судді.

Невідповідність природі органів суддівського самоврядування

Особливої уваги потребує той факт, що **збори суддів і Рада суддів України є органами суддівського самоврядування, яким не властиві запропоновані повноваження щодо ініціювання дисциплінарних проваджень.** Надання таких повноважень органам суддівського самоврядування суперечить їх природі та основним функціям, спрямованим на забезпечення організаційної незалежності судової влади.

Позиція Ради адвокатів України. Враховуючи наведені принципи Висновку КРЕС № 27 (2024) та особливості правової природи органів суддівського самоврядування, Рада адвокатів України підтримує **необхідність чіткого дотримання міжнародних стандартів розподілу функцій у дисциплінарному провадженні та виступає проти запропонованих законодавчих змін як таких, що суперечать основоположним принципам незалежності судової влади.**

III. Щодо внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя»

3.1. Проблематичне зниження вимог до кворуму Вищої ради правосуддя

Законопроекти передбачають внесення змін до частини другої статті 30 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», що стосуються кардинального зниження вимог до кворуму для проведення повноважних засідань ВРП. Запропоновані зміни полягають у заміні поточної вимоги «більшість від складу ВРП або Дисциплінарної палати» на формулювання «більшість від складу обраних (призначених) членів ВРП або Дисциплінарної палати відповідно».

3.2. Ослаблення колегіальності прийняття рішень

Паралельно пропонується зменшити кількісний склад членів ВРП, необхідний для вирішення питання про внесення подання щодо призначення судді на посаду, замінивши конкретне число «чотирнадцять» на оціночне поняття «дві третини обраних (призначених)». Аналогічні зміни передбачаються до статті 37 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» стосовно правил ухвалення ВРП рішень щодо кандидатів на посади суддів.

3.3. Ризики для якості суддівського корпусу

Фактично запропоновані зміни призведуть до **суттєвого зниження законодавчих вимог щодо кворуму у ВРП**, що створює серйозні ризики для процесу формування суддівського корпусу:

По-перше, зменшення кворуму може призвести до прийняття рішень про призначення суддів **вузьким колом учасників**, що знижує рівень колегіальності та консенсусності таких рішень.

По-друге, використання оціночного поняття «**дві третини обраних (призначених)**» замість конкретного числового показника створює правову невизначеність та може призвести до різного тлумачення кворуму залежно від фактичного складу ВРП на момент засідання.

По-третє, ослаблення вимог до кворуму може негативно вплинути на **легітимність рішень ВРП** у суспільному сприйнятті, оскільки важливі кадрові рішення прийматимуться за участю меншої кількості членів ради.

3.4. Суперечність принципам колегіальності

Рада адвокатів України вважає, що зниження стандартів кворуму суперечить принципу колегіальності прийняття рішень у сфері суддівського врядування та може послабити гарантії незалежного та професійного добору суддів. Враховуючи критичну важливість функції формування суддівського корпусу, **вимоги до кворуму мають залишатися максимально високими для забезпечення широкого представництва та консенсусності рішень.**

Існування Вищої ради правосуддя, конституційні вимоги до її складу та порядку формування є невід'ємними складовими принципу незалежності суддів. Дотримання цих засадничих вимог забезпечується встановленими нормами щодо кворуму ВРП. Будь-яке спрощення вимог до кворуму неминуче підірвало б інші принципи формування складу цього органу та, як наслідок, послабило б конституційні гарантії суддівської незалежності.

3.5. Набрання чинності рішень ВРП

Положення частини одинадцятої статті 50 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» у редакції законопроектів передбачають, що рішення Дисциплінарної палати про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності набуває чинності **в день його ухвалення та підлягає негайному виконанню**, навіть у разі його оскарження — **за винятком рішення про звільнення судді з посади.**

У той же час, частина дванадцята статті 50 у запропонованій редакції встановлює, що рішення про звільнення судді з посади набуває чинності **лише після закінчення строку для оскарження**, за умови, що скарга не подана. У випадку оскарження врегульовується відповідний порядок набрання чинності.

Рада адвокатів України підтримує необхідність законодавчого врегулювання строку набрання чинності рішень Дисциплінарної палати. Проте висловлює застереження, що **підхід, передбачений для рішення про**

звільнення, доцільно було б застосовувати також до інших рішень про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Згідно з частиною десятою статті 51 Закону, ВРП має право:

1. Повністю скасувати рішення і закрити провадження;
2. Частково скасувати рішення і ухвалити нове;
3. Повністю або частково скасувати рішення про відмову в притягненні до відповідальності;
4. Змінити рішення, застосувавши інше стягнення;
5. Залишити рішення без змін.

Таким чином, враховуючи можливість зміни або скасування рішення за результатами апеляційного перегляду, негайне набрання чинності рішенням Дисциплінарної палати в день його ухвалення є необґрунтованим, особливо в контексті потенційних негативних наслідків для судді.

У цьому питанні слід керуватися аналогією з набранням чинності судовими рішеннями, що передбачає завершення процедури оскарження як обов'язкову передумову для їх реалізації.

3.6. Щодо запобігання зловживанню правом на подання дисциплінарної скарги

Автори законопроектів пропонують внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», спрямовані на запобігання зловживанню правом на подання дисциплінарної скарги.

Зокрема, передбачається запровадження нового розділу 41, який встановлює механізми реагування на повторні безпідставні скарги, **включаючи обов'язок сплати за подання наступних скарг** у розмірі, що не перевищує десяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб (частина друга статті 50-3).

У Висновку № 27 КРЄС (2024) наголошено, що дисциплінарне провадження має ініціюватися лише за наявності **вагомих правових підстав**, а **безпідставні або процесуально необґрунтовані скарги** слід відхиляти як неприйнятні. КРЄС рекомендує державам-членам запровадити **систему фільтрації скарг**, щоб уникнути зловживань, які можуть підірвати незалежність судової влади.

Запровадження плати за повторне подання скарги у випадках зловживання правом є обґрунтованим заходом, що відповідає міжнародним стандартам і рекомендаціям. Проте запропоноване нормативне формулювання містить суттєві недоліки, які викликають обґрунтоване занепокоєння:

Відсутність фіксованого розміру плати створює надмірну дискрецію для дисциплінарного органу, що суперечить принципу передбачуваності правових наслідків.

Брак об'єктивних критеріїв для визначення конкретної суми порушує вимоги принципу правової визначеності та може призвести до свавільних рішень.

Непропорційність верхньої межі — десять прожиткових мінімумів — потенційно перетворює цей захід на непереборну перешкоду для реалізації конституційного права на звернення, особливо для осіб з обмеженими матеріальними можливостями.

3.7. Щодо повноважень ВРП визнавати скаргу зловживанням правом

Запропоноване законопроектами положення, **яке передбачає наділення Вищої ради правосуддя повноваженнями визнавати звернення з дисциплінарною скаргою зловживанням правом у випадку повного скасування рішення Дисциплінарної палати та закриття дисциплінарного провадження (частина четверта статті 50-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), не може бути підтримане.**

Скасовуючи рішення Дисциплінарної палати, ВРП фактично виконує функцію квазісуду апеляційної інстанції. Водночас, відповідно до міжнародних стандартів, зокрема Висновку №27 КРЄС (2024), визнання скарги зловживанням правом на звернення належить до системи **попередньої фільтрації скарг**, яка має забезпечити оперативне відхилення сутяжницьких або необґрунтованих звернень.

У цьому контексті логічним є надання відповідних повноважень дисциплінарному інспектору ВРП або Дисциплінарній палаті на етапах **попередньої перевірки скарги або відкриття дисциплінарного провадження**, а не після розгляду справи по суті.

Надання ВРП таких повноважень на стадії апеляційного перегляду суперечить логіці процесу та може створити ризики для об'єктивності оцінки.

З огляду на те, що Дисциплінарна палата вже здійснила розгляд скарги по суті та ухвалила рішення, **визнання скарги зловживанням правом на цьому етапі є процесуально недоречним.**

У зв'язку з цим Рада адвокатів України пропонує **виключити відповідне положення із законопроектів.**

IV. Законопроекти № 13137 та № 13137-1 містять положення, що безпосередньо стосуються адвокатури та правового статусу адвокатів, зокрема в контексті механізмів дисциплінарної відповідальності та можливих обмежень професійної діяльності.

Ключова новація полягає у запровадженні **автоматичного механізму ініціювання дисциплінарного провадження щодо адвоката на підставі**

окремої ухвали суду або рішення дисциплінарного органу щодо судді, яким визнано зловживання правом подання скарги з боку адвоката.

Для реалізації цього механізму планується доповнити статтю 36 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» новою частиною, яка закріпить правові підстави та процедурні особливості дисциплінарного провадження.

Запропоноване доповнення до профільного закону про адвокатуру створює механізм автоматичного ініціювання дисциплінарного провадження **щодо адвокатів на підставі окремих ухвал судів або рішень дисциплінарних органів стосовно суддів, що фактично встановлює систему непрямого тиску на адвокатуру через загрозу дисциплінарного переслідування за професійну діяльність** із захисту прав клієнтів та подання обґрунтованих скарг на неналежну поведінку представників судової влади, підриваючи тим самим конституційні гарантії незалежності адвокатської діяльності та право на ефективний правовий захист.

Запропоновані зміни створюють системні ризики для незалежності адвокатської діяльності.

По-перше, визнання дисциплінарної скарги адвоката зловживанням правом може стати інструментом непрямого тиску на адвокатів, особливо у випадках, коли таке рішення ухвалюється органом, який безпосередньо розглядає скаргу по суті.

По-друге, відсутність чітких та об'єктивних критеріїв для визначення зловживання правом порушує фундаментальні принципи правової визначеності та створює загрозу для гарантованої Конституцією України незалежності адвокатської діяльності.

Особливо проблематичним є те, що така система може призвести до самоцензури адвокатів, які побоюватимуться подавати обґрунтовані дисциплінарні скарги на суддів через ризик власного дисциплінарного переслідування. Це кардинально підриває роль адвокатури як гаранта захисту прав людини та незалежного елемента системи правосуддя.

Зазначені положення викликали обґрунтоване занепокоєння професійної спільноти. Національна асоціація адвокатів України офіційно звернула увагу на неузгодженість запропонованих змін із чинним законодавством та категоричну необхідність їх кардинального доопрацювання з урахуванням міжнародних стандартів незалежності правничої професії.

V. Щодо законопроектів про декларації доброчесності суддів (№13165, №13165-1, №13165-2)

5.1. Законопроекти №13165, №13165-1, №13165-2: порівняльний аналіз концепцій регулювання

У Верховній Раді України було зареєстровано три законопроекти щодо удосконалення процедур перевірки декларацій доброчесності суддів.

Основний урядовий законопроект №13165, ініційований Кабінетом Міністрів, передбачав обов'язкову 24-місячну перевірку декларацій доброчесності та родинних зв'язків суддів Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів силами Вищої кваліфікаційної комісії суддів за участю Громадської ради доброчесності.

Як альтернативу було подано два депутатські законопроекти: №13165-1 від народного депутата Сергія Власенка та №13165-2 від заступника голови Комітету з питань правової політики Івана Калаура.

Верховна Рада України 3 червня 2025 року ухвалила у першому читанні альтернативний законопроект №13165-2, ініційований заступником голови Комітету з питань правової політики Іваном Калауром, який кардинально відрізняється від основної урядової ініціативи за кількома ключовими параметрами.

По-перше, законопроект повністю виключає будь-які прямі згадки про обов'язкову перевірку декларацій доброчесності суддів Верховного Суду та Вищого антикорупційного суду.

По-друге, замість селективного підходу передбачається загальний порядок перевірки декларацій усіх суддів України силами Вищої кваліфікаційної комісії суддів без участі Громадської ради доброчесності.

По-третє, законопроект запроваджує важливу процедурну гарантію — право суддів оскаржувати рішення ВККС щодо результатів перевірки декларацій у порядку адміністративного судочинства.

Таким чином, ухвалена у першому читанні редакція демонструє принципово іншу філософію правового регулювання, відходячи від концепції цільових перевірок вищих судових інстанцій на користь універсального механізму контролю доброчесності з посиленими гарантіями судового захисту.

5.2. Конституційні та законодавчі основи доброчесності суддів

Доброчесність як основоположна вимога до суддів має міцне конституційне та законодавче підґрунтя в українській правовій системі. Стаття 127 Конституції України чітко визначає доброчесність як одну з ключових вимог до кандидатів на посаду судді, встановлюючи тим самим конституційний стандарт для судового корпусу.

Законодавче втілення цієї конституційної норми знайшло відображення у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» в редакції 2016 року, який детально закріплює критерії доброчесності та професійної етики як обов'язкові

параметри для оцінювання суддів. Цей закон створив правову основу для перевірки відповідності суддів встановленим стандартам доброчесності.

Важливим кроком у стандартизації оцінювання стало рішення Вищої ради правосуддя у 2024 році про затвердження Єдиних показників доброчесності. Ці показники мають універсальний характер і застосовуються усіма суб'єктами оцінювання, що забезпечує єдність підходів та критеріїв у процесі перевірки доброчесності суддів по всій країні.

5.3. Проблема дублювання процедур оцінювання суддів

Принципова вада законопроекту полягає в **ігноруванні вже проведеного кваліфікаційного оцінювання суддів відповідно до перехідних положень Конституції 2016 року та закону про судоустрій і статус суддів.**

Це оцінювання включало комплексну перевірку доброчесності, **тому повторне декларування** створює дублювання процедур та підриває довіру до нещодавно завершених процесів.

5.4. Правова невизначеність у судовій практиці та обмеженість судового контролю над рішеннями ВККС

Правозастосовна практика у сфері оцінювання суддівської доброчесності характеризується певною правовою невизначеністю та обмеженістю судового контролю. Велика Палата Верховного Суду у своїх рішеннях послідовно визнає, що поняття доброчесності не має чіткого нормативного визначення, що створює простір для суб'єктивного тлумачення цього критерію. Натомість суди кваліфікують доброчесність як морально-етичну категорію, яка підлягає оцінці через аналіз поведінки судді, способу життя, майнового стану та інших об'єктивно встановлюваних обставин.

Особливо проблематичним аспектом є обмежений судовий контроль над рішеннями ВККС щодо питань доброчесності. Судова практика демонструє підхід, за якого оцінка доброчесності розглядається як дискреційна компетенція Вищої кваліфікаційної комісії суддів, що суттєво звужує можливості оскарження таких рішень. Це створює ризик свавільного застосування критеріїв доброчесності та порушення принципу справедливого судового розгляду.

З огляду на зазначене, рішення заперечення Пленуму Верховного Суду проти урядового законопроекту №13165 є зрозумілим та закономірним, оскільки демонструє глибоку недовіру судової влади до запропонованих механізмів перевірки доброчесності.

Водночас обережна підтримка Пленумом альтернативних законопроектів №13165-1 та №13165-2 з категоричною вимогою їх кардинального доопрацювання свідчить про системні недоліки у всіх запропонованих варіантах законодавчого регулювання. Така позиція демонструє наявність

серйозних правових та процедурних недоліків у законодавчих ініціативах, які потребують фундаментального переосмислення підходів до перевірки суддівської доброчесності.

5.5. Міжнародні стандарти та рекомендації

Провідні міжнародні організації, включаючи GRECO, Венеціанську комісію, Європейський Союз та OECD, у своїх рекомендаціях для України послідовно наголошують на необхідності дотримання базових принципів правової визначеності та пропорційності у процедурах оцінювання суддівської доброчесності.

Першочерговою вимогою є забезпечення чітких, зрозумілих та передбачуваних критеріїв доброчесності, які б виключали можливість довільного тлумачення та застосування. Міжнародні експерти підкреслюють важливість гарантування незалежності органів оцінювання від політичного впливу та забезпечення їх спроможності здійснювати об'єктивну та неупереджену оцінку.

Особливу увагу міжнародні організації приділяють **необхідності уникнення дублювання процедур перевірки доброчесності**, оскільки повторні оцінювання без обґрунтованих підстав підривають правову визначеність та можуть розглядатися як непропорційне втручання в незалежність судової влади. Такий підхід узгоджується з європейськими стандартами судоустрою та принципами верховенства права.

Запропоновані в законопроектах №13165, №13165-1 та №13165-2 механізми обов'язкового декларування доброчесності суддів **потребують кардинального перегляду з обов'язковим урахуванням уже проведених процедур кваліфікаційного оцінювання та перевірки відповідності займаній посаді**. Дублювання нещодавно завершених процесів без достатнього правового обґрунтування суперечить принципам економії процесуальних засобів та правової визначеності.

Критичною проблемою є покладання на ВККС додаткових функцій масової перевірки декларацій без проведення відповідної інституційної реформи, що буде не лише малоефективним, але й потенційно шкідливим для якості всієї системи кваліфікаційного оцінювання суддів.

Розробка підходів до забезпечення доброчесності судового корпусу має ґрунтуватися на комплексному врахуванні кількох ключових факторів.

По-перше, будь-які законодавчі ініціативи мають повністю відповідати нормам Конституції України та не порушувати принцип незалежності судової влади.

По-друге, необхідно реально оцінювати інституційну спроможність існуючих органів та передбачати відповідні механізми її підвищення.

По-третє, принцип правової визначеності вимагає чіткого визначення критеріїв, процедур та наслідків оцінювання доброчесності.

Запровадження декларацій доброчесності за відсутності належного правового обґрунтування та відповідного ресурсного забезпечення є недоцільним та суперечить принципам ефективного державного управління.

Про значне навантаження на Вищу кваліфікаційну комісію суддів та відсутність у неї ресурсів для якісного опрацювання декларацій доброчесності свідчать офіційні заяви керівництва самої комісії. Людмила Волкова, членкиня ВККС, у своєму публічному виступі підкреслила, що "нестача суддів, і, відповідно, надмірне навантаження на працюючих суддів системно призводить до порушення розумних строків розгляду справ".

Масштаб проблеми демонструють наведені нею статистичні дані: "у судах різних інстанцій не вистачає понад 2200 суддів". Причиною такої критичної ситуації стало те, що "з 2019 року робота Вищої кваліфікаційної комісії суддів України була заблокована, і добір на посаду суддів не проводився взагалі".

За таких обставин покладання на ВККС додаткових функцій масової перевірки декларацій доброчесності всіх суддів України виглядає нереалістичним та контрпродуктивним. Комісія, яка не справляється з основним завданням забезпечення судової системи необхідною кількістю кваліфікованих кадрів, фізично не зможе якісно виконувати додаткові обов'язки без кардинального збільшення свого ресурсного потенціалу.

У цьому ж контексті показовою є ситуація з поточними конкурсами на заміщення суддівських посад. Станом на 22 липня 2025 року для участі в конкурсі на 23 вакантні посади суддів Вищого антикорупційного суду звернулися лише 25 кандидатів, при цьому строк подання документів завершується 6 серпня 2025 року.

Ця статистика наочно демонструє обмежений інтерес до суддівської кар'єри та складнощі з комплектуванням судової системи навіть на рівні спеціалізованих антикорупційних судів. Мінімальне перевищення кількості кандидатів над кількістю вакансій (25 кандидатів на 23 посади) свідчить про дефіцит кваліфікованих правників, готових обіймати суддівські посади.

За таких обставин, коли ВККС з великими труднощами забезпечує базовий добір суддів для критично важливих антикорупційних судів, покладання на комісію додаткових масштабних функцій перевірки декларацій доброчесності всіх суддів України виглядає особливо недоцільним. Комісія має зосередитися на вирішенні первинного завдання - забезпеченні судової системи достатньою кількістю кваліфікованих суддів, а не розпорошувати обмежені ресурси на додаткові перевірки.

Крім того, сама Вища кваліфікаційна комісія суддів потребує першочергового інституційного посилення, а не розширення функціональних

обов'язків без відповідної підтримки. Покладання додаткових завдань на неготову до їх виконання інституцію неминуче призведе до зниження якості як нових, так і традиційних функцій комісії (Дивись **Розділ VII даного Висновку**).

Ці законопроекти яскраво демонструють глибокі системні розбіжності між Міністерством юстиції та судовою владою щодо інтерпретації європейських вимог, доцільності селективних перевірок доброчесності суддів вищих судових інстанцій та загальних підходів до реформування системи оцінки суддівської доброчесності в Україні.

До другого читання у Верховній Раді України до ухваленого законопроекту можуть бути внесені суттєві зміни та доповнення. Особливо це стосується можливих ініціатив з боку Уряду, який активно просував концепцію обов'язкової дворічної перевірки декларацій доброчесності суддів Верховного Суду та Вищого антикорупційного суду за участі Громадської ради доброчесності.

З огляду на це, вбачається критично важливим детально проаналізувати роль Громадської ради доброчесності, принципи її організації та реальну якість здійснюваного нею громадського контролю (Дивись **Розділ VI цього Висновку**).

VI. Громадська рада доброчесності: критичний аналіз системних недоліків та шляхи реформування

6.1. Законодавча застарілість та інституційний дисбаланс

Ключовою проблемою є восьмирічна незмінність статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» з 2016 року, що призвела до оголошення ВККС про формування вже четвертого складу Громадської ради доброчесності за незмінними застарілими принципами.

На відміну від еволюції інших ключових судових органів — Конкурсної комісії з відбору членів ВККС та Етичної ради, які переходять від постійної участі міжнародних експертів до національної моделі (міжнародне представництво лише у першому складі з подальшим переходом до виключно національного формування), ГРД залишається «законсервованою» у концепції 2016 року.

Це створює фундаментальну суперечність: законодавець послідовно впроваджує принцип поступового переходу судових інституцій до національної моделі формування з чітко визначеним переліком уповноважених суб'єктів, водночас ГРД продовжує функціонувати під безпосереднім впливом міжнародних донорів через штучне обмеження права участі виключно

громадськими організаціями — отримувачами міжнародної технічної допомоги.

6.2. Виявлені системні порушення та ризики

Аналіз практики формування ГРД виявляє серйозні структурні дефекти. Спостерігається концентрація кандидатів від обмеженого кола взаємопов'язаних організацій, що підриває принцип широкого громадського представництва та створює ризики корпоративного захоплення інституції. Численні випадки висування ідентичних осіб від різних громадських організацій свідчать про координовані дії та порушення принципу незалежності відбору.

Особливо показовим є приклад формування четвертого складу ГРД, коли Фондація DEJURE у своєму офіційному повідомленні від 9 липня 2025 року відверто зізналася в маніпулятивних практиках. Організація заявила, що «ми вносимо низку кандидатів від інших організацій на випадок, якщо Вища кваліфікаційна комісія суддів ухвалить рішення про недопуск якихось з цих громадських організацій до участі у відборі». Це прямо підтверджує існування системи «підставних» кандидатур та координованих дій між формально незалежними громадськими організаціями.

Така практика демонструє, що окремі організації фактично контролюють процес формування ГРД через мережу афілійованих структур, забезпечуючи собі гарантоване представництво незалежно від рішень ВККС щодо допуску конкретних організацій. Це кардинально суперечить духу закону про громадський контроль та перетворює процедуру відбору на імітацію конкурентного відбору.

Аналіз процедур висування кандидатів до четвертого складу Громадської ради доброчесності виявляє системні порушення принципів прозорості та демократичності, що підривають легітимність цього органу громадського контролю.

По-перше, жодна з організацій, які делегують кандидатів на посаду члена ГРД, не оприлюднила процедуру висування. Процедури відбору, якщо вони взагалі існували, залишилися повністю утаємниченими від громадськості, що суперечить базовим принципам відкритості громадських організацій.

По-друге, жодна з організацій не провела публічних дебатів щодо кандидатів. Відсутність публічного обговорення позбавляє громадськість можливості оцінити компетентність та придатність претендентів для виконання функцій контролю за доброчесністю суддів.

По-третє, жодна з організацій не оприлюднила біографії кандидатів та перелік їх професійних досягнень у сферах боротьби з корупцією і захисту

прав людини. Така секретність унеможливило об'єктивну оцінку кваліфікації претендентів та їх відповідності критеріям для участі у ГРД.

По-четверте, ніхто з кандидатів не взяв участі у внутрішньоорганізаційних праймеріз та не оприлюднив мотивів участі у роботі ГРД. Відсутність конкурентної боротьби всередині організацій свідчить про кулуарне призначення кандидатур без урахування думки членів цих об'єднань.

По-п'яте, низка кандидатів заявлена одночасно від кількох організацій, що вказує на непрозорі домовленості між окремими громадськими об'єднаннями. Це додатково підтверджується заявою Фондації DEJURE про внесення кандидатів «від інших організацій на випадок недопуску» основних номінантів, що розкриває систему координованих дій та підставних кандидатур.

Така практика фактично перетворює процедуру формування ГРД на імітацію громадського контролю, де рішення приймаються у закритому режимі обмеженим колом осіб без участі широкої громадськості та професійної спільноти.

Особливо проблематичним є дотримання критерію політичної нейтральності. Факти щодо поведінки та публічних позицій окремих кандидатів викликають обґрунтовані сумніви щодо їх відповідності вимогам політичної незаангажованості та доброчесності — обов'язковим критеріям для членства у ГРД.

6.3. Професіоналізація громадського активізму як загроза автентичному громадському контролю

Прикладом того, що члени Громадської ради доброчесності отримують фінансування від громадських організацій, які фінансуються міжнародними донорами, є публікація - інтерв'ю, в якому головна редакторка проєкту Watchers Media Вікторія Малота поспілкувалася з експерткою з антикорупції Центру політико-правових реформ Ольгою Піскуною та виконавчою директоркою «Медійної ініціативи за права людини» Тетяною Катриченко про роботу Громадської ради доброчесності.

Серйозну занепокоєність викликає тенденція до **перетворення членів Громадської ради доброчесності, як і представників організацій, що існують завдяки донорській фінансовій підтримці, на професійних громадських активістів.**

Така ситуація кардинально спотворює саму суть громадського контролю, оскільки особи, чия професійна діяльність та матеріальне забезпечення безпосередньо залежать від участі у подібних ініціативах, втрачають ознаки справжньої громадськості та незалежності.

Замість волонтерського громадського нагляду з боку незаангажованих представників суспільства ми отримуємо систему **професійного «активізму на замовлення»**, що суперечить базовим принципам громадського контролю та ставить під сумнів об'єктивність і неупередженість оцінок доброчесності суддів. Справжній громадський контроль має здійснюватися особами, для яких така діяльність не є основним джерелом доходу, а громадським обов'язком та проявом цивільної позиції.

Підтвердженням цієї проблематики є відверті зізнання самих членів ГРД про отримання фінансової винагороди. Зокрема, у деклараціях деяких членів ГРД фігурують винагороди від Фондації DEJURE за аналіз суддівських профайлів, а загальні доходи окремих членів ради становлять «від 100 і більше тисяч на місяць». Тетяна Катриченко пояснила це тим, що «дехто з членів ГРД змушений був залишити основну роботу» через серйозне навантаження, а «суспільство в особі цієї громадської організації сказало: давайте, ми вам допоможемо».

Питання фінансування членів ГРД висвітлено ними за посиланням:

<https://pravo.org.ua/blogs/chlenkyni-gromadskoyi-rady-dobrochesnosti-na-sogodni-zhodna-gromadska-organizatsiya-chy-donor-ne-vplyvaye-na-rishennya-grd>

Така система фінансування фактично перетворює «громадський контроль» на оплачувану професійну діяльність, де особи, що мають оцінювати доброчесність суддів, **самі фінансово залежать від організацій-донорів, створюючи очевидний конфлікт інтересів та підриваючи саму ідею незалежного громадського нагляду за судовою владою.**

6.4. Загроза суверенітету та незалежності

Критичним є питання впливу іноземного фінансування на процеси оцінки доброчесності українських суддів. Залежність організацій-номінантів від зовнішнього фінансування створює конфлікти інтересів та ставить під сумнів незалежність рішень щодо ключових питань функціонування судової системи. Така ситуація не має аналогів у розвинених демократичних країнах та суперечить принципам судового суверенітету.

6.5. Підсумки та перспективи

Поточний стан ГРД характеризується системними недоліками, що підривають довіру до цієї інституції. Восьмирічна незмінність застарілих принципів на тлі еволюції інших судових органів створює інституційний дисбаланс та потребує невідкладного законодавчого втручання.

Успішний законодавчий досвід моделі Конкурсної комісії та Етичної ради демонструє можливість запровадження демократичнішої, прозорішої та професійнішої моделі формування ГРД. Необхідно привести цю інституцію у

відповідність із сучасними стандартами, забезпечивши широке представництво українського громадянського суспільства, високі професійні стандарти та реальну незалежність від зовнішніх впливів.

Лише через комплексне реформування ГРД зможе відновити легітимність та ефективно виконувати функції з оцінки доброчесності суддів у рамках незалежної судової системи України.

VII. Щодо Вищої кваліфікаційної комісії суддів

7.1. Фундаментальний конфлікт інтересів як причина кризи

Аналіз Національного агентства з питань запобігання корупції в межах Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки чітко ідентифікував основну причину кризи - фундаментальний конфлікт інтересів між ВРП та ВККС.

Ситуація, коли ВРП призначає членів ВККС, а потім розглядає дисциплінарні справи щодо них, затверджує результати конкурсів та може брати участь у конкурсах, організованих ВККС, створює систему взаємозалежності, що підриває незалежність та об'єктивність обох органів.

7.2. Системна криза довіри до чинної моделі ВККС

Законодавча модель її формування Вищою радою правосуддя замість обраних представників суб'єктів професійних інституцій виявилася недосконалою та створила передумови для системної інституційної кризи.

Серія скандалів навколо ВККС демонструє інституційний колапс та посилення корпоративних і кулуарних впливів.

Голова комісії Роман Ігнатов опинився під підозрою щодо наявності громадянства Російської Федерації за інформацією Служби зовнішньої розвідки, що підриває базові засади національної довіри до органу. Заступника голови комісії Олексія Омеляна звинувачено у цькуванні працівників Секретаріату та порушенні етичних норм, що спричинило втручання правоохоронних органів.

Члени ВККС Володимир Луганський, Руслан Мельник і Роман Сабодаш стали фігурантами кримінальних проваджень. Березневі обшуки ДБР та вилучення серверів ВККС через підозру у втручанні в автоматизовану систему оцінювання суддів відбулися під час конкурсів до певних судів.

Наразі ВККС переживає управлінську кризу, втрату професійного контролю та руйнування принципів прозорості. Відсутність відкритої конкуренції та участі делегатів професійних з'їздів, які були присутні у попередній моделі, свідчить про згортання демократичних засад формування судових органів.

7.3. Симптом системної кризи: скандальна переоцінка результатів ВККС

Публікація у Судово-юридичній газеті від 21 липня 2025 року за посиланням: https://sud.ua/uk/news/publication/336356-vkks-po-tikhomu-peresmotrela-rezultaty-kvalifikatsionnogo-ekzamena-v-ramkakh-konkursu-v-apellyatsionnye-sudy-kandidat-poluchil-dopusk-k-sobesedovaniyu#google_vignette є додатковим свідченням кризи довіри до ВККС та випадки порушення процедурних стандартів та принципу прозорості у проведенні конкурсів.

9 липня 2025 року Вища кваліфікаційна комісія суддів України допустила суддю Сергія Мельниченка до наступного етапу конкурсу на посади суддів апеляційних судів, хоча раніше він не пройшов практичне завдання.

Після звернення кандидата до КАС ВС, ВККС виявила, що його перше модельне завдання не було належним чином оцінене. Комісія провела повторну перевірку, і результат суттєво зріс – з 2,5 до 63,5 балів.

Подібні виняткові випадки, особливо на фоні численних позовів до Верховного Суду щодо результатів кваліфікаційного іспиту, свідчать про глибші системні проблеми в організації конкурсних процедур. Вони ставлять під сумнів прозорість процесу, об'єктивність оцінювання кандидатів та загалом підривають довіру до суддівського добору.

7.4. Загроза незалежності судової системи через кулуарний контроль ВККС

Події у справі щодо колишнього Голови Верховного Суду України Всеволода Князева викликають серйозні занепокоєння щодо прозорості та доброчесності процедури формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Під час обшуку в кабінеті Всеволода Князева було вилучено документи, які свідчать про існування неформальних списків «бажаних кандидатів» на членство у ВККС. Представники злочинної групи, до якої, за даними слідства, належав екс-голова Верховного Суду, робили на цих документах оцінки з використанням позначок на кшталт «плюс», «мінус» та навіть образливих характеристик.

Такий підхід свідчить про спробу встановлення кулуарного контролю над процесом добору членів комісії, що має стратегічне значення для функціонування всієї судової системи. Це створює загрозу для принципів незалежності та безсторонності правосуддя.

Водночас слід зауважити, що матеріали, здобуті під час досудового розслідування, були передчасно оприлюднені, що стало предметом окремого кримінального провадження.

7.5. Необхідність кардинальної зміни моделі формування ВККС

Чинна модель ВККС демонструє не реформування, а інституційну імітацію. Замість професіоналізації судової влади спостерігається стабілізація кулуарного впливу.

Єдиним системним рішенням є запровадження моделі прямого призначення членів ВККС відповідними професійними спільнотами: суддями через З'їзд суддів або Раду суддів України, адвокатами через З'їзд адвокатів України, прокурорами через З'їзд прокурорів України, науковцями через Національну академію правових наук України та представників інституції Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

7.6. Правова можливість реформування та невідкладність реформи

Критично важливим є той факт, що Конституція України не містить конкретних норм про формування ВККС та не закріплює за ВРП прямого повноваження призначати членів ВККС. Це означає, що запропонована реформа може бути реалізована виключно через внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» без потреби у конституційних змінах, що значно спрощує процедуру та робить її політично реалістичною.

Продовження функціонування ВККС у поточному форматі загрожує остаточною дискредитацією судової реформи та втратою довіри суспільства до можливості побудови незалежної судової системи в Україні. Тільки кардинальна зміна моделі формування ВККС через надання автономії професійним спільнотам може відновити легітимність цієї ключової інституції та забезпечити реальний прогрес у відновленні довіри до судової влади.

Майбутнє законодавче регулювання питань суддівської доброчесності має бути узгоджене з міжнародними стандартами та рекомендаціями провідних європейських організацій, забезпечувати правову визначеність через чіткі критерії та процедури оцінювання, уникати дублювання перевірок на доброчесність, яке може стати неправомірним тиском на незалежну судову владу, а також гарантувати реальну та справедливую ефективність перевірки доброчесності. Лише за таких умов можна досягти справжнього підвищення рівня довіри суспільства до судової влади без підризу конституційних засад судоустрою.
