

УДК 347.962:342

Д. Ю. Шпенюв

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ СУДДІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Невід'ємною частиною проходження служби суддями в Україні є інститут дисциплінарної відповідальності. Цей вид юридичної відповідальності найбільшою мірою пов'язаний із професійною діяльністю судді як суб'єкта державно-службових відносин. Тому можна з упевненістю говорити, що дисциплінарна відповідальність не лише виступає важливим засобом підтримання необхідного рівня службової дисципліни серед суддів, а й сприяє дотриманню ними основних принципів правосуддя. Саме тому належне адміністративно-правове регулювання в цій сфері є запорукою прозорості, відкритості та невідворотності притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Однак у сучасних умовах адміністративно-правове законодавство, яким регламентовано процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, потребує вдосконалення через наявність у ньому чисельних прогалин, зокрема у сфері визначення видів дисциплінарних стягнень, неповноти підстав притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності тощо. На розв'язання цих проблем і спрямована стаття.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, присвячених проблемам адміністративно-правового регулювання притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності в Україні, що в поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу цього питання обумовлює важливість і своєчасність нашої публікації.

Стан дослідження. Окремі аспекти проблеми дисциплінарної відповідальності суддів в Україні досліджували такі вчені, як М.І. Карпа, Ю.П. Лобода, І.Є. Марочкін, О.М. Овчаренко, Ю.В. Полтавець В.С. Смородинський, О.В. Старчук та багато інших. Однак на сьогодні відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі адміністративно-правового регулювання підстав і процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності в Україні, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою статті є визначення прогалин сучасного адміністративно-правового регулювання у сфері притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, а також надання рекомендацій щодо їх усунення. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити підстави притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; охарактеризувати основні етапи процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; виявити недоліки й прогалини адміністративно-правового регулювання в означеній сфері та надати рекомендації щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Дослідження адміністративно-правового регулювання притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності потребує визначення особливостей такої процедури.

Ю.В. Полтавець на основі аналізу Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначив такі особливості дисциплінарної відповідальності суддів: 1) регламентація підстав і порядку притягання до дисциплінарної відповідальності суддів України спеціальним законодавством (Законом України «Про судоустрій і статус суддів»); 2) наявність спеціального органу (Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження щодо судді; 3) наявність особливого порядку здійснення щодо судді дисциплінарного провадження (ст. 86 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); 4) настання дисциплінарної відповідальності судді не лише за порушення правових норм, а й за порушення етично-моральних правил поведінки; 5) можливість застосування до судді лише одного виду дисциплінарного стягнення (догани), закріпленого в ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1, с. 6].

Повністю погоджуючись із наведеними особливостями, перейдемо безпосередньо до аналізу підстав та порядку притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Вичерпний перелік підстав притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності наведено в ч. 1 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2]. Половина із цих підстав пов'язані з процесуальною службовою діяльністю судді: істотні порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя; невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги або справи протягом встановленого законом строку; порушення вимоги щодо неупередженого розгляду справи. Інші підстави пов'язані з дотримання антикорупційного законодавства та морально-етичних правил.

Слід звернути увагу на те, що формулювання деяких підстав притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності ускладнює процес доказування в дисциплінарному провадженні. Наприклад, у п. 2 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» підставу визначено так: «Невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом» [2]. Системний аналіз цього формулювання показує, що для застосування такої підстави необхідно довести не сам факт порушення процесуальних строків (що зробити набагато легше) і навіть не наявність вини судді в такому порушенні, а те, що суддя здійснив усі можливі заходи для своєчасного розгляду звернень громадян та судових справ. Це породжує низку питань, зокрема про те, які дії й заходи повинен був здійснити суддя, чи відповідає він за несвоєчасні дії канцелярії суду, свого помічника тощо.

Крім чіткості визначення підстав притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, необхідно також вказати на неповноту їх закріплення. Зокрема, на це звертає увагу О.М. Овчаренко, яка пропонує серед згаданих підстав визначити такі: затягування розгляду й вирішення справи з вини судді, порушення правил підсудності, незаконне застосування заходів забезпечення позову тощо [3, с. 66]. Пропозиція автора видається цілком слушною. Вважаємо також, що додаткові підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності необхідно встановити для суддів, які перебувають на адміністративній посаді, а саме: одноразове грубе або систематичне порушення головою, першим заступником чи заступником голови своїх адміністративних обов'язків; вчинення дій, які призвели до дезорганізації

роботи судової установи з вини голови, першого заступника або заступника голови відповідного суду тощо.

Звертає на себе увагу також проблема достатності передбачених законом заходів дисциплінарного впливу на суддю. Єдиним заходом дисциплінарної відповідальності на сьогодні є догана. Однак її ефективність і дієвість у деяких випадках може піддаватися сумніву. Так, пригадуючи правову природу юридичної відповідальності, яка полягає в покладенні на порушника обов'язку зазнати матеріальні, організаційні, особисті чи інші обмеження або виконати додаткове зобов'язання (відшкодувати заподіяну шкоду тощо), постає питання про те, яке обмеження (і чи достатню виховну роль воно виконує) покладається на суддю, якому винесено догану. У звичайних трудових правовідносинах догана може впливати на фінансові інтереси працівника (позбавлення його премії), на темпи просування його по службі тощо. Щодо судді, особливо якщо це суддя, якого обрано на посаду безстроково, догана практично жодних обмежень у службовій діяльності не створює, оскільки виплати премій суддям не передбачено (його оплата праці складається з посадового окладу, доплати за вислугу років, перебування на адміністративній посаді, науковий ступінь, роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці [2]), а просування по службі можливе лише шляхом переведення до суду вищої інстанції. Єдине, на що може вплинути застосування догани щодо судді, – це переведення його на посаду до вищого суду, призначення його на адміністративну посаду, тобто просування по службі. Однак таке обмеження може й не мати місця, якщо цю обставину не буде враховано Вищою кваліфікаційною комісією суддів або іншим органом, уповноваженим виносити рішення про переведення чи призначення судді (Верховна Рада України, збори суддів тощо).

Таким чином, вважаємо, що однієї лише догани як заходу дисциплінарної відповідальності не достатньо. На це звертає увагу Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів І.Л. Самсін, який вважає за необхідне розширити заходи дисциплінарної відповідальності [4]. Щоправда, якими саме мають бути такі заходи, І.Л. Самсін не уточнює. На нашу думку, крім догани, до заходів дисциплінарної відповідальності судді слід віднести звільнення, заборону висуватися на адміністративні посади протягом дії санкції, заборону бути рекомендованим для переведення до суду вищої інстанції протягом строку дії санкції, звільнення з адміністративної посади (для суддів, які обіймають ці посади) тощо.

Що стосується порядку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, то його регламентацію наведено в ст. 86 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Законі України «Про Вищу раду юстиції» та розділі 13 Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Так, дисциплінарне провадження щодо судді складається з таких етапів:

1. *Виявлення та перевірка факту вчинення дисциплінарного проступку суддею.* Ініціатором притягнення судді до дисциплінарної відповідальності може бути будь-яка особа, яка стала свідком або якій відома інформація про вчинення суддею дисциплінарного проступку. Така особа звертається із заявою чи скаргою до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка їх розглядає та спрямовує за потреби до Вищої ради юстиції (якщо скарга надійшла на дії суддів вищих спеціалізова-

них судів та суддів Верховного Суду України) або до відповідної ради суддів (якщо це стосується суддів, які перебувають на адміністративній посаді). Для перевірки фактів, викладених у заяві або скарзі, автоматизована система відповідно до Положення про автоматизовану систему визначення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, який проводитиме перевірку даних щодо наявності підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, затвердженим Рішенням Ради суддів України від 18 лютого 2011 року № 5 [5], визначає члена комісії, на якого покладається виконання цієї функції. Попередню перевірку й аналіз скарги за дорученням обраного системою члена комісії проводить дисциплінарний інспектор. За результатами проведеної перевірки надається висновок, який передається на розгляд до Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Подібним чином здійснюється перевірка фактів Вищою радою юстиції, з тією лише різницею, що член ради визначається Головою Вищої ради юстиції, а за наслідками перевірки складається довідка (ст. 40 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [6]).

2. *Відкриття дисциплінарного провадження або прийняття рішення про відмову в його відкритті.* На засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України розглядається висновок члена комісії щодо перевірки фактів, викладених у заяві (скарзі), про вчинення суддею дисциплінарного проступку. Засідання проводиться без запрошення відповідного судді. За результатами розгляду поданого висновку комісія виносить мотивоване рішення про відкриття або відмову у відкритті дисциплінарного провадження. Копія рішення про відкриття провадження разом із висновком надсилаються судді, щодо якого ініційовано порушення дисциплінарної справи (не пізніше трьох днів із моменту винесення), та заявнику. При цьому в законодавстві не уточнюється необхідність надсилання заявнику негативного рішення, а також строки розгляду відповідної заяви. Якщо дисциплінарна справа підвідомча Вищій раді юстиції, то рішення повинно бути прийнято не пізніше десяти днів із дня отримання даних про дисциплінарний проступок або з моменту проведення перевірки (ст. 41 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [6]).

3. *Розгляд справи про дисциплінарний проступок судді.* Справа розглядається на засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (Вищої ради юстиції) у присутності заявника, судді (його представника), щодо якого ініційоване дисциплінарне провадження, та інших зацікавлених осіб. Розгляд справи здійснюється з дотриманням принципу змагальності, коли кожна сторона має право навести доводи, дати пояснення тощо. При цьому сумарний строк розгляду справи не визначено. Тому за її «затягування», враховуючи те, що застосування дисциплінарного стягнення можливе не пізніше шести місяців із дня відкриття провадження (ч. 4 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») або з дня виявлення проступку, за винятком періоду тимчасової непрацездатності судді (ст. 43 Закону України «Про Вищу раду юстиції»), суддя може ухилитися від дисциплінарного покарання. У зв'язку із цим важливим є визначення чітких строків на кожному етапі дисциплінарного провадження.

4. *Винесення рішення в дисциплінарній справі.* За результатами розгляду справи Вища кваліфікаційна комісія суддів України може прийняти одне з таких рішень: про направлення рекомендації до Вищої ради юстиції для вирішення питання

щодо внесення подання про звільнення судді з посади; про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; про припинення дисциплінарного провадження за відсутності підстав для притягнення судді до відповідальності. Про ці рішення повідомляють суддю та заявника.

5. *Оскарження рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.* Рішення, прийняте Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, може бути оскаржене суддею, щодо якого воно винесене, до Вищої ради юстиції не пізніше одного місяця з дня його винесення в порядку, визначеному ст. 46 Закону України «Про Вищу раду юстиції». При цьому можливість і порядок оскарження рішення, винесеного Вищою радою юстиції щодо суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів, законодавством не визначено.

6. *Погашення або зняття дисциплінарного стягнення за правилами,* визначеними ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. 44 Закону України «Про Вищу раду юстиції». Зокрема, у цих нормах зазначено, що в разі, якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення суддю не буде піддано новому стягненню, він вважається таким, що не має дисциплінарного стягнення. Можливе також дострокове зняття стягнення за поданням ради відповідного суду Вищою кваліфікаційною комісією суддів України або Вищою радою юстиції в межах повноважень кожного із цих органів. Дострокове зняття дисциплінарного стягнення Вищою радою юстиції не може бути здійснене раніше шести місяців після його накладення. Щодо зняття дисциплінарного стягнення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України такого обмеження законодавством не встановлено. Однак не визначено жодної підстави можливого дострокового зняття стягнення.

Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України І.Л. Самсін навів такі основні прогалини законодавчого регулювання процедури дисциплінарного провадження щодо суддів:

1) відсутність на законодавчому рівні регламентації порядку розгляду Вищою кваліфікаційною комісією суддів України скарг із винесенням рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження або про його закриття у випадках, коли суддею вчинено незначний проступок, що не призвів до настання негативних наслідків;

2) відсутність практики розгляду дисциплінарних справ, якщо на момент розгляду справи суддю, щодо якого здійснюється провадження, було звільнено у встановленому законом порядку (у зв'язку з поданням заяви про відставку);

3) неузгодженість ч. 4 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. 43 Закону України «Про Вищу раду юстиції», що стосується часу застосування дисциплінарного стягнення до судді тощо [4].

Висновки. Отже, для вдосконалення адміністративно-правового регулювання процедури дисциплінарного провадження щодо суддів необхідно здійснити такі дії:

1) у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» визначити, протягом якого строку повинні бути перевірені фактичні дані, викладені в заяві про вчинення дисциплінарного проступку; протягом якого строку повинно бути розглянуто дисциплінарну справу, включаючи можливий строк відкладення її розгляду;

2) визначити орган, підстави й порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів Конституційного Суду України;

3) визначити порядок оскарження рішення Вищої ради юстиції про притягнення суддів Верховного Суду України та суддів вищих спеціалізованих судів до дисциплінарної відповідальності;

4) визначити підстави дострокового зняття дисциплінарного стягнення із судді.

Література

1. Полтавець Ю.В. Дисциплінарна відповідальність суддів: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження / Ю.В. Полтавець // Державне управління та місцеве самоврядування: історія та сучасність : збірник тез науково-практичної конференції за підсумками стажування слухачів (26 вересня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2012-2/doc/3/04.pdf>.

2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.

3. Овчаренко О.М. Соціальна відповідальність суду як передумова юридичної відповідальності судді / О.М. Овчаренко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2013. – № 6-1. – Т. 1. – С. 63–67.

4. Найпоширенішою підставою дисциплінарної відповідальності судді є порушення процесуальних строків розгляду справ // Новини прес-служби Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 21.06.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vkksu.gov.ua/ua/news/6199>.

5. Про затвердження Положення про автоматизовану систему визначення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, який проводитиме перевірку даних щодо наявності підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності : Рішення Ради суддів України від 18.02.2011 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.aj.court.gov.ua/dsa/14/N512011>.

6. Про вищу Раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.

Анотація

Шпенюв Д. Ю. Адміністративно-правове регулювання притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за законодавством України. – Стаття.

У статті проаналізовано підстави притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за законодавством України. Визначено процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Виявлено недоліки й прогалини адміністративно-правового регулювання процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: судді, адміністративне законодавство України, служба суддів, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження.

Аннотация

Шпенюв Д. Ю. Административно-правовое регулирование привлечения судей к дисциплинарной ответственности по законодательству Украины. – Статья.

В статье проанализированы основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности по законодательству Украины. Определена процедура привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Выявлены недостатки и пробелы административно-правового регулирования процедуры привлечения судей к дисциплинарной ответственности и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: судьи, административное законодательство Украины, служба судей, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство.

Summary

Shpenov D. Yu. Administrative regulation of bringing judges to disciplinary liability under the laws of Ukraine. – Article.

The paper analyzes the reasons for bringing judges to disciplinary liability under the laws of Ukraine. The procedure for judicial discipline responsibilities. Identified weaknesses and gaps administrative and legal procedures regulating judicial discipline responsibilities and the ways to address them.

Key words: judges, administrative legislation of Ukraine, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings.