

Бондарчук Р.А.

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИТЯГНЕННЯ СУДДІ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ, ЙОГО ВАДИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Постановка проблеми. Поряд з завданням щодо формування нового професійного суддівського корпусу, здатного неупереджено у законному порядку вирішувати судові спори та виносити справедливі судові рішення, не менш важливим питанням є контроль за діяльністю суддів, вжиття ефективних заходів юридичної відповідальності за порушення в їх діяльності та встановлення ефективних та справедливих мір такої відповідальності. Дисциплінуючим впливом на суддю за результатами його відходження від служіння закону є дисциплінарна відповідальність, застосування якої має бути об'єктивним, неупередженим, оперативним та об'єктивним. Сама процедура притягнення судді до дисциплінарної відповідальності повинна здійснюватись на принципах законності, відкритості, об'єктивності, неупередженості та встановлення об'єктивної істини. Гарантією забезпечення дотримання даних принципів є належне регулювання цієї процедури на рівні закону.

Аналіз нормативно-правових засад регулювання процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності свідчить про те, що процедура притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, яка здійснюється Дисциплінарними палатами Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) є недосконалою в деякій мірі закритою, чому свідчить той факт, що рішення ВРП щодо застосування до судді дисциплінарної відповідальності доволі часто стають предметом оскарження в судді.

Так, дані офіційної статистики притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності

вказують на те, що у 2020 році із 14 внесення Дисциплінарними палатами Вищої ради правосуддя подання про звільнення судді з посади, 5 рішень були оскаржені до суду на предмет порушення процедури притягнення до відповідальності [1].

Вочевидь, що питання ефективності правового регулювання процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є нагальними та таким, що потребує наукового аналізу. У зв'язку з цим, на виконання завдань дослідження в межах даної статті нами буде поставлено та здійснено спробу вирішення наступних **завдань**: визначення стану правового регулювання процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, визначено їх вади та запропоновано окремі пропозиції щодо її удосконалення.

Виклад основних положень. Аналіз правових актів, які в тій чи іншій мірі регулюють процедуру притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в Україні дає можливість виокремити основні з них.

Конституція України в якій закріплено: в статті 126 гарантії незалежності і недоторканності судді, які гарантуються Конституцією і законами України, однією з яких є те, що суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку, а також те, що підставами для звільнення судді є порушення суддею вимог щодо несумісності та вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісними з посадою судді.

місним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді [2].

Основним нормативним актом, який на законодавчому рівні визначає підстави та регулює процедуру притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є Закон «Про судоустрій та правовий статус суддів» (далі – Закон) [3] Розділом VI даного Закону визначено:

1) підстави дисциплінарної відповідальності суддів у ст. 106, а саме: допущення суддею поведінки, яка порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, вияв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу; ненадання інформації або надання завідомо недостовірної інформації на законну вимогу члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ) та/або члена Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), у тому числі не дотримання встановлених законом строків надання інформації тощо. При цьому законодавець зазначає, що скасування або зміна судового рішення не має наслідком дисциплінарної відповідальності судді, який брав участь в його ухваленні, крім випадків, коли скасоване або змінене рішення ухвалено внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків;

2) особливості звернення з дисциплінарною скаргою щодо судді. Відповідно до ст. 107 Закону право на звернення з такою скаргою має будь-яка особа; при цьому громадяни здійснюють зазначене право особисто чи через адвоката, юридичні особи – через адвоката, органи державної влади та органи місцевого самоврядування – через своїх керівників або представників, Комісія з питань доброчесності та етики – через її голову або членів комісії;

3) компетенцію органу, який здійснює дисциплінарне провадження щодо судді. Відпо-

відно до ст. 108 Закону таким органом є ВРП, що здійснює відповідне провадження у порядку, закріпленому у Главі 4 та інших положеннях Закону України «Про Вищу раду правосуддя»;

4) перелік дисциплінарних стягнень стосовно судді та особливості їх застосування (ст. 109 Закону): попередження; догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця; сувора догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців; подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, який здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді; подання про переведення судді до суду нижчого рівня; подання про звільнення судді з посади;

5) особливості погашення дисциплінарного стягнення. Відповідно до ст. 110 Закону погашення дисциплінарного стягнення має місце після спливу 6 місяців дисциплінованого виконання трудових обов'язків; у разі накладення дисциплінарного стягнення у виді догани – після спливу 12 місяців дисциплінованого виконання трудових обов'язків; у разі накладення дисциплінарного стягнення у виді суворої догани – після спливу 18 місяців дисциплінованого виконання трудових обов'язків; у разі накладення дисциплінарного стягнення у виді подання про тимчасове відсторонення судді – після спливу 24 місяців дисциплінованого виконання трудових обов'язків, а також за умови успішного проходження курсу підвищення кваліфікації, подальшого підтвердження здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді за результатами кваліфікаційного оцінювання; у разі накладення дисци-

плінарного стягнення у виді подання про переведення судді до суду нижчого рівня – після спливу 36 місяців дисциплінованого виконання трудових обов'язків;

б) оскарження рішення у дисциплінарній справі стосовно судді. Відповідно до ст. 111 Закону суддя може оскаржити рішення про притягнення його до дисциплінарної відповідальності підстав та у межах спеціального порядку, що врегульовується положеннями Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

До системи нормативних актів, які визначають процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності слід віднести:

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» [4], який в ст. 3 визначає, що одним із повноважень ВРП є забезпечення здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді, а главою 4 розділу 2 Закону регулюється порядок здійснення дисциплінарного провадження щодо судді Дисциплінарними палатами ВРП, яке включає: попереднє вивчення матеріалів, що мають ознаки вчинення суддею дисциплінарного проступку, та прийняття рішення про відкриття дисциплінарної справи або відмову у її відкритті; розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності. Главою 5 цього Закону визначено також порядок розгляду скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді. Тут же в статті 52 визначено порядок оскарження рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати.

Порядок здійснення дисциплінарного провадження, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039 [5], який визначає процедуру здійснення дисциплінарними комісіями з розгляду дисциплінарних справ (далі – дисциплінарна комісія) дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців та поширюється на суддів, зокрема ним визначено такі стадії даної процедури: прийняття рішення про по-

рушення дисциплінарного провадження; формування дисциплінарної комісії та її склад; визначення повноважень дисциплінарної комісії; визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; формування дисциплінарної справи; прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи.

Аналіз правових засад процедури накладення дисциплінарних стягнень, адміністративних процедур, порівняно із положеннями законодавства, що регламентує порядок дисциплінарного провадження стосовно суддів, зокрема ст. 131 Конституції України, розд. 1, гл. 4 розд. 2 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» 17 від 21.12.2016 № 1798-VIII, ст. ст. 107, 108, 111 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, дозволяє виділити такі визначні особливості вказаного провадження, що відображають незалежність суддів як основу його правового статусу:

а) здійснення вказаного провадження специфічним суб'єктом, із особливим порядком утворення, функціонування;

б) наявність особливих положень щодо звернення до суб'єктів дисциплінарного провадження (необхідність чіткого зазначення фактичних даних, що свідчать про вчинення суддею дисциплінарного проступку (ч. 4 ст. 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII); можливість притягнення окремих категорій заявників до відповідальності за подання необгрунтованої дисциплінарної скарги (ч. 6 ст. 107 цього Закону); можливість перевірки справжності підпису особи-скаржника (ч. 7 ст. 107 цього Закону); можливість залишення без розгляду скарг особи на підставі неодноразового подання нею очевидно безпідставних дисциплінарних скарг (ч. 8 ст. 107 цього Закону);

в) наявність процедури попередньої перевірки дисциплінарної скарги перед вирішенням питання щодо відкриття дисциплінарного провадження (ст. 43 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII);

г) визначення на рівні закону матеріалів, які мають бути враховані при підготовці справи до розгляду, а також деталізоване врегулювання питань повідомлення судді, що якого розглядається справа, про час та місце її розгляду (ст. 48 цього Закону);

д) визначення процесуальних прав учасників дисциплінарної справи, строків її розгляду, положення про фіксацію перебігу розгляду справи (ч. 8, 9, 13 ст. 49 цього Закону);

е) визначення на рівні закону вимог щодо рішення у дисциплінарній справі, зокрема вимог щодо: порядку його ухвалення та проголошення, вимог щодо оцінки встановлених відомостей, змісту судового рішення (ст. 50 цього Закону);

ж) визначення на рівні закону основних положень щодо оскарження рішення суб'єкта застосування дисциплінарної відповідальності (ст. ст. 51-52 цього Закону).

На виконання завдань дослідження в межах даної статті, з урахуванням аналізу правових засад процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в Україні та виявлення її вад, а також пропозиції щодо її удосконалення висловлених науковою спільнотою та практиками, спробуємо узагальнити та запропонувати окремі авторські пропозиції щодо удосконалення правових засад такої процедури:

В Законі «Про судоустрій та правовий статус суддів» в розділі VI необхідно: уточнити нормативну підставу, на основі якої суддя притягується до дисциплінарної відповідальності, а також окреслити нормативні застереження щодо: меж тлумачення дисциплінованої та недисциплінованої поведінки суддів в Україні, які мають бути напрацьовані в рішеннях Ради суддів України та Вищої ради правосуддя з урахуванням практики притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; визначити коло обмежень для судді, яке передбачає застосування такого дисциплінарного стягнення як попередження; передбачити можливість участі громадськості в процедурі дисциплінарного провадження щодо судді в

тому числі засобом онлайн доступу та трансляції цієї процедури в обмеженому форматі доступу.

В Законі «Про Вищу раду правосуддя» доцільно: в главі 4 «Дисциплінарне провадження щодо суддів» скоротити термін розгляду Дисциплінарною палатою дисциплінарної справи щодо судді з дев'яносто днів з дня її відкриття до одного місяця з продовженням такого терміну на 15 днів, що буде відповідати принципу оперативності, економічності та невідворотності стягнення та буде відповідати термінам розгляду скарг громадян, визначеним Законом України «Про звернення громадян» [6]; в главі 5 «Розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді» в статті 51 виключити положення абзацу 2 частини першої стосовно необхідності отримання дозволу на оскарження рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя у Дисциплінарній палаті, що невілює принципи процедури оскарження рішень органів публічної влади; в статті 52 усунути поняття виключності підстав за яких Рішення Вищої ради правосуддя, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати, може бути оскаржене, оскільки таке рішення приймається судом у порядку та за підстав визначених Кодексом адміністративного судочинства України [7].

Встановити, що звільнення судді з посади у зв'язку із: порушенням ним вимог щодо несутимості; незгодою на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду; порушенням обов'язку підтвердити законність джерела походження майна – є не заходами юридичної (зокрема, дисциплінарної) відповідальності, а наслідком невідповідності конкретного судді вимогам, що до нього висуваються. Отже їх слід виключити з переліку дисциплінарних стягнень для судді.

Встановлено необхідність прийняття законодавчого акту, який би комплексно регламентував підстави, процесуальних порядок,

строки та стадії притягнення судді до дисциплінарної відповідальності та застосування до судді заходів заохочення (наприклад, Дисциплінарного статуту суддів), положення якого усунули б розбіжності відповідних положень Законів «Про судоустрій та правовий статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя» стосовно процедур притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Потребує розроблення Положення про Дисциплінарні палати ВРП, в якому мають бути прописані права та обов'язки її членів, підстави та процедури відводу та самовідводу, процедури прийняття ними рішень стосовно притягнення суддів до дисциплінарної

відповідальності, підстави та порядок оскарження їх рішень та відсторонення від виконання службових обов'язків.

Висновок. В підсумку слід зауважити, що це лише частина пропозиції, урахування яких може удосконалити систему правових та організаційних засобів процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в Україні та приведе національне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів судочинства та судового захисту прав і свобод особи та має стати частиною правової політики держави, спрямованої на захист конституційних прав громадян та гарантій дотримання принципу недоторканості судді.

Анотація

Стаття роз'яснює правові підстави процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, виявляє їх недоліки та пропонує деякі пропозиції щодо її вдосконалення.

Для виконання завдань дослідження в рамках цієї статті з урахуванням аналізу правових основ процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності в Україні та виявлення її недоліків, а також пропозицій щодо її вдосконалення, висловлених науковими спільнотами та практики, деякі авторські пропозиції щодо вдосконалення правової бази таких процедур, зокрема: Закон «Про судоустрій та правовий статус суддів» має передбачати можливість участі громадськості у процедурі дисциплінарного провадження щодо судді, у тому числі шляхом онлайн-доступу та трансляції цієї процедури в обмеженому форматі; у Законі «Про Вищу раду правосуддя» доцільно скоротити строк розгляду Дисциплінарною палатою дисциплінарної справи щодо судді з дев'яноста днів з дня її відкриття до одного місяця з продовженням такого строку на 15 дні; щодо доцільності прийняття законодавчого акта, який би всебічно регулював підстави, процедурну процедуру, строки та етапи притягнення судді до дисциплінарної відповідальності та застосування до судді заходів заохочення (наприклад, Дисциплінарного статуту суддів), що виключало б відмінності у відповідних положеннях Закону про статус суддів» та «Про Вищу раду юстиції» щодо процедур притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, дисциплінарна процедура (провадження), процедура (провадження) щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, нормативно-правове регулювання.

Bondarchuk R. A. Legal regulation of the procedure for bringing a judge to disciplinary responsibility, its defects and ways of improvement

Summary

The article clarifies the legal basis for the procedure of bringing a judge to disciplinary responsibility, identifies their shortcomings and offers some suggestions for its improvement.

In order to fulfill the tasks of the research within this article, taking into account the analysis of the legal basis of the procedure of bringing a judge to disciplinary responsibility in Ukraine and identifying its shortcomings, as well as proposals for its improvement expressed by the scientific

community and practices, some author's proposals for improving the legal basis of such procedures, in particular: the Law "On the Judiciary and the Legal Status of Judges" should provide for the possibility of public participation in the procedure of disciplinary proceedings against a judge, including by means of online access and broadcasting of this procedure in a limited format; in the Law "On the High Council of Justice" it is expedient to reduce the term of consideration by the Disciplinary Chamber of a disciplinary case against a judge from ninety days from the date of its opening to one month with extension of such term by 15 days; on the expediency of adopting a legislative act that would comprehensively regulate the grounds, procedural procedure, terms and stages of bringing a judge to disciplinary responsibility and application of incentive measures to a judge (for example, the Disciplinary Statute of Judges), which would eliminate differences in the relevant provisions of the Laws status of judges "and" On the High Council of Justice "regarding the procedures for bringing a judge to disciplinary responsibility.

Key words: *disciplinary responsibility, disciplinary procedure (proceedings), procedure (proceedings) on bringing a judge to disciplinary responsibility, normative-legal regulation.*

Список використаних джерел:

1. Протягом 2020 року до дисциплінарної відповідальності було притягнуто 141 суддю: Дані Вищої Ради правосуддя станом на 28.12.2020 року. URL: <https://hcj.gov.ua/news/protyagom-2020-roku-do-dyscyplinarnoyi-vidprovidalnosti-bulo-prytyagnuto-141-suddyu>.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про судоустрій та правовий статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст.545.
4. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 7-8. Ст.50.
5. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039. *Офіційний вісник України*: офіційне видання від 28.12.2019. № 100. Стор. 57. Ст. 3354.
6. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст.256.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.