

УДК 342.951

О. Д. Новак, аспірантка кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Особливості дисциплінарної відповідальності суддів

Питання дисциплінарної відповідальності суддів як особливої категорії державних службовців завжди є предметом обговорення громадськості будь-якої країни незалежно від її економічного розвитку, політичного режиму чи державного устрою, адже зміцнення законності в діяльності органів правосуддя безпосередньо пов'язане зі станом дисципліни, рівнем культури та етики, а також фахової підготовки їх працівників. Саме тому дотримання службової дисципліни є одним з основних обов'язків судді.

Проведення в Україні судової реформи пов'язано із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів», який містить новели щодо врегулювання питань дисциплінарної відповідальності суддів, визначення її підстав та деякі нові підходи до визначення дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до суддів. Окремі проблеми дисциплінарної відповідальності досліджували вчені В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гарашук, В. М. Василенко, Л. Є. Виноградова, С. В. Ківалов, І. Є. Марочкін, Н. І. Мещерякова, С. В. Подкопаєв, Ю. С. Адушкін та ін. Незважаючи на те, що питанням відповідальності суддів присвячена значна кількість наукових

робіт, необхідність аналізу особливостей дисциплінарної відповідальності суддів у контексті нового законодавства обумовлює актуальність обраного предмета дослідження.

Конституцією України у п. 22 ст. 92 встановлено, що виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них¹. Діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями для суддів, а також стягнення та процедура дисциплінарного провадження цієї категорії державних службовців знайшли своє відображення у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (далі — Закон). На підставі аналізу зазначеного Закону можна виокремити такі особливості дисциплінарної відповідальності для суддів України: 1) у Законі визначено підстави та порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; 2) наявність особливого порядку здійснення дисциплінарного провадження щодо судді; 3) настання дисциплінарної відповідальності судді не тільки за порушення правових норм, але й за порушення етично-моральних норм; 4) можливість застосування до судді лише одного виду дисциплінарного стягнення — догани; 5) наявність спеціального органу (Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження щодо судді². Положення щодо дисциплінарної відповідальності суддів, окрім вітчизняного законодавства, містять також міжнародні акти. Зокрема, Європейська хартія «Про статус суддів» (від 8—10 липня 1998 р.) містить норми, які гарантують досягнення цілей діяльності носіїв судової влади. Серед них у п. 5.1 закріплена їх дисциплінарна відповідальність³. Крім того, питання особливостей дисциплінарної відповідальності суддів зачіпають Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної

¹ Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к'/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2010. — № 41—42, № 43, № 44—45. — Ст. 529.

³ Европейская хартия о статусе судей // Рос. юстиция. — 1999. — № 7. — С. 2—4.

Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.)¹, Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (Монреаль, 1983 р.)² та ін. Незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів, як в Україні, так і за її межами, що регулюють дисциплінарну відповідальність суддів, деякі її особливості залишаються недостатньо вирішеними.

Варто зазначити, що дисциплінарна відповідальність суддів є одним із засобів забезпечення виконання ними службових обов'язків, а отже, дотримання суддівської дисципліни. Дисциплінарна відповідальність суддів як вид юридичної відповідальності полягає в накладенні на порушника суддівської дисципліни позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру і є одним із засобів забезпечення відповідності діяльності і поведінки суддів професійним стандартам (суддівській дисципліні). Суддівська дисципліна, як слушно зазначає С. В. Подкопаєв, полягає у дотриманні певних правил, серед яких: а) загальновизнані норми моралі й поведінки, що існують у суспільстві; б) стандарти, що регулюють службову діяльність, тобто вимоги, встановлені законодавством до професії судді; в) суддівські стандарти, які стосуються позаслужбової поведінки й діяльності (наприклад, заборона займатися політичною діяльністю)³. Слід погодитися із цією думкою, адже особа, уповноважена здійснювати правосуддя, повинна не лише знати і сумлінно виконувати професійні обов'язки, а й бути наділеною високими морально-етичними якостями.

Проблемним в аспекті дисциплінарної відповідальності суддів є відсутність законодавчого визначення поняття «дисциплінарний проступок судді», а також складу такого проступку в Законі. Вважаємо, що це суттєвий недолік, який призводить

¹ Основні принципи незалежності суддів [Електронний ресурс] : М58 Міжнародні стандарти незалежності суддів : зб. док. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/d3.htm>.

² Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя [Електронний ресурс] : М58 Міжнародні стандарти незалежності суддів : зб. док. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/d5.htm>.

³ Подкопаєв С. В. Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації : монографія / С. В. Подкопаєв. – 2-ге вид., випр. і допов. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2005. – 216 с.

до неефективності і певної невизначеності у застосуванні дисциплінарної відповідальності до суддів.

Для ефективного і об'єктивного функціонування інституту дисциплінарної відповідальності суддів варто з'ясувати поняття дисциплінарного проступку судді. Стосовно визначення цього поняття вчені висловлюють різні думки. Так, наприклад, В. М. Василенко вважає, що дисциплінарним проступком судді є вчинення ним винного, протиправного порушення службових обов'язків, тобто порушення суддівської дисципліни¹. Л. Є. Виноградова визначає дисциплінарний проступок як порушення закону при розгляді судових справ, недотримання службової дисципліни, а також вчинення будь-яких неетичних діянь, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності². Іншої думки дотримується С. В. Подкопаєв, який розуміє дисциплінарний проступок судді як винне, протиправне порушення службових обов'язків, що виражається в обмеженні або порушенні законних прав і інтересів осіб, які беруть участь у судочинстві, або перешкоджанні доступу до правосуддя, в порушенні суддівських обмежень, а також загальноновизнаних моральних норм³. Вважаємо, що визначення дисциплінарного проступку цими науковцями є слушними, однак дещо широкими за змістом. На нашу думку, поняття дисциплінарного проступку судді слід розглядати як винне, протиправне, умисне або необережне порушення суддею службової дисципліни. Під службовою дисципліною судді слід розуміти дотримання суддею службових прав та обов'язків, обмежень і заборон, що закріплені Конституцією та законами України за професією судді, а також загальноновизнаних норм етики і моралі. Вважаємо доцільним закріпити у ч. 1 ст. 83

¹ Василенко В. М. Дисциплінарна відповідальність суддів України: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження [Електронний ресурс] / В. М. Василенко // Право і безпека. – 2011. – № 3(40). – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua.

² Виноградова Л. Є. Дискусійні питання відповідальності суддів / Л. Є. Виноградова // Вісн. Верхов. Суду України. – 2004. – № 7 (47). – С. 45–47.

³ Подкопаєв С. В. Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації : монографія / С. В. Подкопаєв. – 2-ге вид., випр. і допов. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2005. – 216 с.

Закону України «Про судоустрій та статус суддів» поняття дисциплінарного проступку судді. Відповідно підстави дисциплінарної відповідальності суддів закріпити у ст. 83¹ Закону. Зважаючи на те, що у Законі «Про судоустрій і статус суддів» відсутній зв'язок між обов'язками суддів та наслідками їх невиконання, раціональним є закріплення у законодавстві такої підстави дисциплінарної відповідальності судді, як «порушення суддівської дисципліни (обов'язків судді)» шляхом доповнення ст. 83¹ новим пунктом. Зазначені зміни і доповнення сприятимуть чіткому визначенню поняття дисциплінарного проступку суддів, його ознак, а також правильному й точному застосуванню до них дисциплінарної відповідальності.

У аспекті дисциплінарної відповідальності суддів необхідним є визначення складу дисциплінарного проступку. На важливість точного визначення проступку, що може бути поставлений у вину судді як підстава дисциплінарної відповідальності, вказується й у висновку експертів Ради Європи за результатами дослідження проблем, пов'язаних зі статусом суддів у Російській Федерації¹. На нашу думку, загальним об'єктом проступку судді виступає суддівська дисципліна — становище, за якого особа, що здійснює правосуддя, неухильно додержується порядку і правил, встановлених законами, а також загальноприйнятими норм моралі й етики. Об'єктивна сторона дисциплінарних проступків характеризується діянням (дією або бездіяльністю) і лише в окремих випадках (матеріальний склад) суспільно-шкідливими наслідками та причинним зв'язком діяння і наслідків. Особливості дисциплінарної відповідальності суддів зумовлені саме суб'єктом цієї відповідальності — суддею, його правовим становищем. Суб'єктом дисциплінарної відповідальності суддів є спеціальний суб'єкт — посадова особа судової влади, яка відповідно до п. 1 ст. 124 Конституції України наділена повноваженнями зі здійснення правосуддя. Суб'єктивна сторона дисциплінарного проступку судді характеризується виною у формі умислу або необережності.

Суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з підстав,

¹ Эксперты Совета Европы о статусе судей // Рос. юстиция. — 1999. — № 7. — С. 2—4.

які закріплені у ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»: 1) істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя, пов'язані, зокрема, з відмовою у доступі особи до правосуддя з підстав, не передбачених законом, порушення вимог щодо розподілу та реєстрації справ у суді, правил підсудності чи підвідомчості, необґрунтоване вжиття заходів забезпечення позову; 2) невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом; 3) порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, зокрема порушення правил щодо відводу (самовідводу); 4) систематичне або грубе одноразове порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя; 5) розголошення таємниці, що охороняється законом, у тому числі таємниці нарадчої кімнати або таємниці, яка стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні; 6) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації), зазначення в ній завідомо неправдивих відомостей¹. Однією з новел зазначеного Закону є включення до дисциплінарного проступку судді такого, як неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майновий стан, відображення в ній завідомо неправдивих відомостей (п. 6 ст. 83 Закону). Цим положенням законодавець фактично встановлює дисциплінарну відповідальність для суддів за порушення обов'язку подавати щорічно декларацію про майновий стан, що не є службовим обов'язком судді стосовно здійснення правосуддя. Крім того, у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» закріплено, що судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій) зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем

¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. №2453-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, встановленою Законом. Відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» такі дії вважаються корупційними правопорушеннями. Невиконання обов'язку щодо подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, згідно зі ст. 21 цього ж Закону, вважаються такими, що посягають на відносини у сфері запобігання і протидії корупції та тягнуть за собою настання кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку¹. На нашу думку, такі дії судді не є дисциплінарними правопорушеннями, бо вони не пов'язані із виконанням службових обов'язків посадових осіб судової влади. Кодексом України про адміністративні правопорушення у ст. 172⁶ встановлено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру². Тобто такі дії судді слід розцінювати як адміністративне правопорушення. На цій підставі вважаємо логічним виключити із переліку підстав дисциплінарної відповідальності суддів підставу, передбачену п. 6 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації), зазначення в ній завідомо неправдивих відомостей). Правильним є застосування до суддів за це правопорушення саме адміністративної відповідальності.

Наукового підходу та вирішення потребує також питання стосовно дисциплінарних стягнень, які можуть бути накладені на суддів. Чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає при вирішенні питання притягнення судді до дисциплінарної відповідальності накладення тільки одного виду дисциплінарного стягнення — догани, підстави застосування якої закріплені ст. 83 Закону. Щодо звільнення суддів, то вказа-

¹ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 40. — Ст. 404.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.

ний Закон не визначає його як дисциплінарне стягнення. Однак у розділі VII Закону встановлено загальні умови звільнення суддів, до яких віднесено: звільнення у разі закінчення строку, на який його призначено; за віком; за станом здоров'я; у зв'язку з порушенням суддею вимог щодо несумісності; за порушення присяги; у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення суддею громадянства; у випадку визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; за заявою про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням. На нашу думку, серед перерахованих умов звільнення судді порушення суддею присяги та порушення суддею вимог щодо несумісності доцільно віднести до підстав дисциплінарної відповідальності. Тим більше, що у пунктах 4 та 6 ч. 4 ст. 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»¹ встановлено обов'язок судді додержуватися присяги та вимог щодо несумісності. Тому логічно, що порушення суддею зазначених службових обов'язків є дисциплінарним проступком і спричиняє настання дисциплінарної відповідальності. Зокрема, у ст. 32 Закону України «Про вищу раду юстиції» закріплено, що суддя звільняється з посади за наявності підстав, передбачених пунктами 4–6 Конституції України (порушення суддею вимог щодо несумісності та порушення суддею присяги)². Тобто у зазначеній статті законодавець передбачає звільнення суддів, але не дає чіткої відповіді, до якого виду юридичної відповідальності можна віднести таке звільнення, що вважаємо прогалиною у законодавстві. Незважаючи на те, що в законодавстві прямо не вказано на звільнення судді з посади як дисциплінарне стягнення, аналіз норм, що регулюють дисциплінарну відповідальність суддів, дає підстави вважати, що фактично існує такий вид дисциплінарного стягнення щодо судді, як звільнення у разі порушення присяги або вимог щодо несумісності. Якщо вважати порушення суддею присяги і вимог щодо несумісності дисци-

¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

² Про вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 р. № 22 / 98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – Ст. 146.

плінарним проступком, то відповідальність за них у вигляді звільнення є дисциплінарним стягненням. Зауважимо, що доповнення переліку дисциплінарних стягнень таким видом, як звільнення судді, підтверджується і тим, що подання про звільнення судді з посади вносить Вища рада юстиції до органу, який його призначив чи обрав, відповідно до Закону України «Про вищу раду юстиції».

Таким чином, звільнення суддів з посади відбувається в межах реалізації такого правового інституту, як дисциплінарна відповідальність. Тому звільнення повинно застосовуватися як найсуворіший вид дисциплінарного стягнення для суддів.

На підставі зазначеного вважаємо, що до переліку дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до суддів, необхідно віднести звільнення. З цією метою доцільно внести зміни до ч. 1 ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та викласти її у такій редакції: «До суддів можуть застосовуватися дисциплінарні стягнення у вигляді: 1) догани; 2) звільнення». Крім того, ст. 83 доповнити такими підставами дисциплінарної відповідальності: 7) порушення суддею присяги; 8) у разі порушення суддею вимог щодо несумісності. Такі зміни відповідатимуть змісту і механізму реалізації інституту дисциплінарної відповідальності, що сприятиме спрощенню процесу та ефективності його застосування.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що застосування заходів дисциплінарної відповідальності до суддів має на меті відновлення порушених державно-службових відносин, зміцнення службової дисципліни суддів та запобігання негативним наслідкам вчиненого проступку. Розгляд у цій роботі актуальних питань притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності свідчить про необхідність подальшого наукового дослідження цієї сфери відносин, а реалізація наведених пропозицій сприятиме забезпеченню незалежності та неупередженості суддів при здійсненні правосуддя і підвищенню їх відповідальності. Усе це дозволить створити надійний механізм захисту прав і свобод громадян, допоможе подолати негативні явища у державно-службовій діяльності суддів та загалом у судовій системі України.

О. Д. Новак

ОСОБЕННОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУДЕЙ

Рассматриваются актуальные вопросы дисциплинарной ответственности судей в Украине. Особое внимание уделено определению понятия и состава дисциплинарного проступка судьи. Проанализированы дисциплинарные взыскания в отношении судей, обосновано признание увольнения судьи с должности видом дисциплинарного взыскания судей. Определены особенности дисциплинарной ответственности судей.

Ключевые слова: дисциплинарный проступок судьи, состав дисциплинарного проступка судьи, основания дисциплинарной ответственности, дисциплинарные взыскания, применяемые к судьям.

O. D. Novak

REGARDING THE FEATURES OF DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES

The article examines the issues of disciplinary responsibility of judges in Ukraine. Particular attention is given to the concept and composition of the offense of the judge. Analysis of disciplinary sanctions against judges, rightly recognizing dismissal one of the type of disciplinary sanction judges. Highlight features of disciplinary v responsibility of judges.

Keywords: offense judges, staff judge of the offense, disciplinary reasons, disciplinary sanctions that apply to judges.