

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ



Ярослав Сідей,
суддя Хустського районного суду
Закарпатської області

УДК 347.962.6

Дисциплінарна відповідальність суддів: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судді визнані носіями судової влади, вони є незалежними (ст. 129 Конституції України) від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання (ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Однією з гарантій незалежності суддів є особлива процедура притягнення їх до юридичної відповідальності, яка регламентується Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Питання юридичної відповідальності суддів, зокрема дисциплінарної, неодноразово були предметом дискусій як серед самих працівників суддівського корпусу, так і серед науковців, котрі тим чи іншим чином розглядали правовий статус суддів. Незважаючи на велику кількість наукових робіт, присвячених цій тематиці, питання дисциплінарної відповідально-

сті суддів й досі залишаються актуальними.

З огляду на це, завданнями даної статті є: по-перше, визначити зміст дисциплінарної відповідальності суддів, по-друге, розглянути особливості здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів.

Одним із видів юридичної відповідальності носіїв судової влади є дисциплінарна відповідальність, 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 трудової дисципліни є одним з основних обов'язків судді. Підставою дисциплінарної відповідальності для судді є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто винного, протиправного порушення службових обов'язків. Слід відзначити, що дисциплінарна відповідальність суддів є одним із засобів забез-

печення виконання їх професійних (службових) обов'язків, а відтак суддівської дисципліни. Загальним об'єктом дисциплінарних проступків є дисципліна – становище, за якого усі суб'єкти правовідносин влади і підпорядкування неухильно повинні додержуватися певних правил та встановленого порядку, які визначені законами, статутами та положеннями.

Суддівська дисципліна є одним із видів спеціальної (статутної) дисципліни, оскільки пов'язана з професійною діяльністю носіїв судової влади. Суддівська дисципліна у вузькому змісті – це соціальні правила поведінки суддів (вимоги, що до них висуваються) і фактична їх реалізація. Об'єктивна сторона дисциплінарних проступків характеризується діянням (дією або бездіяльністю), і лише в окремих випадках (так званий матеріальний склад правопорушення) суспільно шкідливими наслідками та причинним зв'язком між діянням і наслідками, а також такими ознаками, як місце, час, обстановка, засіб вчинення діяння. Суб'єктом дисциплінарного правопорушення може бути тільки фізична осудна особа. При цьому вік такої особи може бути різним: він визначається окремими актами законодавства більш або менш конкретно і залежить, наприклад, від віку, по досягненні якого особа може стати суддею. Із суб'єктивної сторони дисциплінарні проступки характеризуються виною у формі умислу або необережності.

Дисциплінарна відповідальність завжди пов'язана із невиконанням або неналежним виконанням працівником своїх трудових обов'язків, тобто порушенням трудової дисципліни. Дисциплінарна відповідальність суддів як вид юридичної відповідальності полягає в накладенні на порушника суддівської дисципліни несприятливих позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру і є одним із засобів забезпечення відповідності діяльності і поведінки суддів професійним стан-

дартам (суддівської дисципліни). Особливий статус судді вимагає від нього не тільки особливого контролю за власною поведінкою, але й відповідних дій з боку держави, оскільки авторитет судової влади та його підтримка все ж таки є державною справою – судові рішення проголошуються іменем держави. Дисциплінарна відповідальність полягає в офіційному реагуванні на вчинення суддею дій, які компрометують його як суддю, незалежно від того, вчинені вони в суді під час здійснення своїх повноважень чи поза судом. Тож із метою запобігання дискредитації судової влади в особі судді, який допустив негідну поведінку, закон має містити підстави для належної кваліфікації дій представників суддівського корпусу. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів України відрізняється від загального порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності своїм суб'єктивним складом, видами стягнень, колом осіб, уповноважених притягувати до дисциплінарної відповідальності та накладати дисциплінарні стягнення, а також підставою і порядком накладення й оскарження дисциплінарних стягнень.

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України відповідальність за діяння, які є дисциплінарними проступками, встановлюється виключно законами України. Відповідно до Закону суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з таких підстав:

1) умисне або внаслідок недбалості:

а) незаконна відмова в доступі до правосуддя (у тому числі незаконна відмова в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило реалізацію учасниками судового процесу наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до по-

рушення правил щодо юрисдикції або складу суду;

б) незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору;

в) порушення засад гласності і відкритості судового процесу;

г) порушення засад рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;

г) незабезпечення обвинуваченому права на захист, перешкоджання реалізації прав інших учасників судового процесу;

д) порушення правил щодо відводу (самовідводу);

2) безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень;

3) допущення суддею поведінки, що 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, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу;

4) умисне або внаслідок грубої недбалості допущення суддею, який брав участь в ухваленні судового рішення, порушення прав людини і основоположних свобод або інше грубе порушення закону, що призвело до істотних негативних наслідків;

5) розголошення суддею таємниці, що охороняється законом, у тому числі таємниці нарадчої кімнати, або інформації, що стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні;

6) неповідомлення суддею Вищої ради правосуддя та Генерального прокурора про випадок втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, у тому числі про звернення до нього учасників судового процесу чи інших осіб, включаючи осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з приводу конкретних справ, що перебувають у провадженні судді, якщо таке звернення здійснено в інший, ніж передбачено процесуальним законодавством спосіб, упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про такий випадок;

7) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом);

8) втручання у процес здійснення правосуддя іншими суддями;

9) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції;

10) зазначення в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, завідомо неправдивих відомостей або умисне незазначення відомостей, визначених законодавством;

11) використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди, якщо таке правопорушення не містить складу злочину або кримінального проступку;

12) допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею

законності джерела походження майна;

13) ненадання інформації або надання завідомо недостовірної інформації на законну вимогу члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та/або члена Вищої ради правосуддя;

14) непроходження курсу підвищення кваліфікації в Національній школі суддів України відповідно до направлення, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, або непроходження подальшого кваліфікаційного оцінювання для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді, або непідтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді за результатами цього кваліфікаційного оцінювання;

15) визнання судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, у випадках, установлених законом;

16) неподання або несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків суддею в порядку, визначеному цим Законом;

17) подання у декларації родинних зв'язків судді завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей;

18) неподання або несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею в порядку, визначеному цим Законом;

19) декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень у декларації доброчесності судді.

Дисциплінарне провадження – це процедура розгляду органом, визначеним законом, звернення, в якому містяться відомості про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги судді. Право на звернення зі скаргою (заявою) щодо поведінки судді, яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність судді, має кожен, кому відомі такі факти.

Не допускається зловживання правом звернення до органу, уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження, у тому числі ініціювання питання відповідальності судді без достатніх підстав, використання такого права як засобу тиску на суддю у зв'язку із здійсненням ним правосуддя. Зокрема, дисциплінарну справу щодо судді не може бути порушено за заявою чи повідомленням, що не містять відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку судді, а також за анонімними заявами та повідомленнями.

Дисциплінарне провадження розпочинається за скаргою щодо дисциплінарного проступку судді (дисциплінарна скарга), поданою відповідно до Закону України “Про судoustрій і статус суддів”, або за ініціативою Дисциплінарної палати чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у випадках, визначених законом (ч. 1 ст. 42 Закону України “Про Вищу раду правосуддя”).

Дисциплінарне провадження включає:

попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги;

відкриття дисциплінарної справи;

розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності.

Копія рішення про відкриття або відмову у відкритті дисциплінарної справи не пізніше як через три дні з дня його ухвалення надсилається судді, щодо якого подано дисциплінарну скаргу, та особі, яка подала дисциплінарну скаргу.

Суддя та скаржник мають бути повідомлені про засідання Дисциплінарної палати не пізніше ніж за сім днів до дня його проведення в порядку, визначеному регламентом Вищої ради правосуддя, та шляхом розміщення відповідної інформації на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя. Суддя вважається належним чином повідомленим, якщо

повідомлення направлено на адресу його місця проживання чи перебування або на адресу суду, в якому такий суддя обіймає посаду, а за неможливості такого направлення – розміщене на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя. У разі неможливості з поважних причин взяти участь у засіданні Дисциплінарної палати суддя може заявити клопотання про відкладення розгляду дисциплінарної справи. Розгляд дисциплінарної справи може бути відкладено у зв'язку з неявкою судді, стосовно якого розглядається питання, у засідання з поважних причин. Поважність причини неявки судді визначає Дисциплінарна палата. Дисциплінарна палата може визнати явку судді для участі у засіданні обов'язковою.

Розгляд дисциплінарної справи відбувається у відкритому засіданні Дисциплінарної палати, в якому беруть участь суддя, скаржник, їх представники.

Суддя, скаржник можуть брати участь у розгляді справи самостійно та/або через свого представника.

Учасники дисциплінарної справи мають право подавати докази, надавати пояснення, заявляти клопотання про виклик свідків, ставити запитання учасникам дисциплінарної справи, висловлювати заперечення, заявляти інші клопотання або відводи, ознайомлюватись з матеріалами справи.

За вмотивованим клопотанням судді Дисциплінарна палата також може ухвалити рішення про розгляд дисциплінарної справи у закритому засіданні, якщо це є необхідним для забезпечення незалежності судді.

До суддів може застосовуватися дисциплінарне стягнення у виді: 1) попередження; 2) догани - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця; 3) суворої догани - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців; 4) 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, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді; 5) подання про переведення судді до суду нижчого рівня; 6) подання про звільнення судді з посади.

Право оскаржити рішення Дисциплінарної палати до Ради не пізніше тридцяти днів із дня його ухвалення має суддя, а також за наявності дозволу Дисциплінарної палати – скаржник.

Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом (Право на справедливий розгляд справи).

Суддя, справа якого розглядається, повинен мати право на представництво (п. 5.1. Європейської хартії про закон «Про статус суддів»).

Суддя має право на відповідь. На початковому етапі розгляд скарги має проводитися конфіденційно, якщо суддя не звернеться з проханням про інше. За винятком слухань у законодавчому органі, слухання з дисциплінарних питань та питань усунення суддів з посади здійснюються в закритому режимі, втім, суддя може вимагати публічного слухання таких справ. Рішення у таких справах мають бути опубліковані незалежно від того, чи слухання проходили за зачиненими дверима, чи були публічними (п. 29 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя).

Важливою гарантією об'єктивного та справедливого розгляду і вирішення дисциплінарної справи щодо судді є можливість оскарження

прийнятого у справі рішення. Так, у п. 20 Основних принципів незалежності судових органів (схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН 40/32 та 40/146 від 29 листопада та 13 грудня 1985 року) наголошується, що рішення про дисциплінарне покарання, усунення від посади чи звільнення повинні бути предметом незалежної перевірки. У свою чергу рішення спеціального повноважного органу, що накладає санкції та вживає дисциплінарні заходи, повинні контролюватися судовим органом найвищої судової інстанції.

У п. 69 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки безпосередньо йдеться про те, що дисциплінарне провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд «...із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання».

Міжнародні документи не вказують на необхідність установлення строків давності для дисциплінарного провадження, однак існування таких строків є загальною практикою європейських держав та Європейського суду з прав людини. Вона ґрунтується на загальних принципах права, які визначають мету будь-якого виду юридичної відповідальності (включаючи дисциплінарну) і неможливість досягти такої мети, коли від моменту вчинення відповідного порушення спливає чимало часу.

Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на особливій ролі, яку в суспільстві відіграє судова влада, яка – як гарант правосуддя і фундаментальна цінність в правовій державі – повинна користуватися довірою громадян, щоб успішно виконувати свої обов'язки. В контексті захисту «авторитету правосуддя» важлива довіра, яку суди в демократичному суспільстві повинні вселяти в усіх громадян (п. 86 рішення «Кудешкіна проти Росії») [8].

Порядок накладення на суддю дисциплінарного стягнення повинен передбачати процесуальні гарантії для самого судді. Так, у п. 44 рішення *OLUJIĆ v. CROATIA* [7] Європейський суд з прав людини констатував, що ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка гарантує право на справедливий суд, у частині захисту прав і обов'язків цивільного характеру застосовується до оскарження дисциплінарної процедури проти заявника, який обіймав посаду Голови Верховного суду Республіки Хорватія. У контексті поданої скарги Суд оцінював безсторонність деяких членів Національної Суддівської Ради, які здійснювали дисциплінарне провадження, дотримання права заявника на публічність слухання та гарантій рівності сторін, допустимість тривалості дисциплінарного провадження. Суд звернув увагу, що відносно дисциплінарної процедури проти судді рівність сторін означає, що судді, який перебуває під загрозою втрати посади, має бути надано належну можливість представництва у справі, включаючи надання власних доказів, за умов, що не є суттєво несприятливими у порівнянні з органами, які здійснюють провадження щодо судді (п. 78 рішення). У пункті 82 згаданого рішення Суд зазначив, що національні органи, зокрема в частині визначення прийнятності доказів, зобов'язані обґрунтовувати свої дії, наводячи мотиви прийнятих рішень. Щодо розумності строків дисциплінарного провадження, то Суд здійснює їх оцінку у світлі обставин конкретної справи, зокрема враховуючи її складність, поведінку заявника і уповноважених органів, важливість того, що заявник може втратити в результаті розгляду справи (п. 88 рішення).

Особливою процесуальною гарантією в дисциплінарному провадженні, на якій наголошує Європейський суд з прав людини, є розгляд справи незалежним і безстороннім судом (див, наприклад, справу *HARABIN v. SLOVAKIA* [8]).

У рішенні «Олександр Волков проти України» Європейський суд з прав людини наголосив, що підстави дисциплінарної відповідальності суддів можуть бути сформульовані в загальних рисах. Слід розумно підходити до оцінки точності закону, оскільки в силу об'єктивної необхідності *actus reus* при таких правопорушеннях повинні бути сформульовані загально. Інакше закон не забезпечуватиме всебічне вирішення питань та вимагатиме постійного перегляду і оновлення в зв'язку із численними новими обставинами, які виникають на практиці. Навіть вказівка у законі на конкретні форми протиправної поведінки, за умови їх різноманітного застосування, не дає гарантій належного дотримання вимоги передбачуваності закону. Тому Суд нагадав, що наявність сталої і послідовної прак-

тики інтерпретації відповідних правових норм є умовою їх передбачуваності, нівелює будь-які сумніви щодо тлумачення закону (п. 177-179 рішення).

Підсумовуючи вищенаведене, слід відзначити, що застосування заходів дисциплінарної відповідальності до суддів має своєю метою відновлення порушених державно-службових відносин та запобігання негативним наслідкам учиненого проступку. Крім того, дисциплінарна відповідальність суддів має загальні цілі юридичної відповідальності, а саме: захист правопорядку та законності, зміцнення у суддів поваги до законності, прав і свобод громадян, вимог присяги судді, державної дисципліни та запобігання новим проступкам.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст. 545.
3. Статус суддів : навч.-практ. посіб. / [І. Є. Марочкін, Ю. І. Крючко, Л. М. Москвич та ін.] ; за ред. І. Є. Марочкіна. – Х. : Право, 2006. – 120 с.
4. Подкопаев С. Про дисциплінарну відповідальність суддів [Електронний ресурс] / С. Подкопаев. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1778>.
5. Мещерякова Н. Дисциплінарна відповідальність суддів [Електронний ресурс] / Н. Мещерякова. – Режим доступу: <http://www.licasoft.com.ua/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=245763& menu=360369>.
6. *Case of KUDESHKINA v. RUSSIA* [Електронний ресурс] / European Court of Human Rights, 26 February 2009 : Application no. 29492/05. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91501>
7. *Case of OLUJIĆ v. CROATIA* [Електронний ресурс] / European Court of Human Rights, 5 February 2009 : Application no. 22330/05 – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-91144>
8. *Case of HARABIN v. SLOVAKIA* [Електронний ресурс] / European Court of Human Rights, 20 November 2012 : Application no. 58688/11. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114666>.

Сідей Я. Я. Дисциплінарна відповідальність суддів: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження

Розкрито зміст дисциплінарної відповідальності суддів України. Розглянуто підстави притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Проаналізовано порядок здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів та виділено особливості дисциплінарної відповідальності суддів.

Ключові слова: правовий статус суддів, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження.

Сидей Я. Я. Дисциплинарная ответственность судей: основания, порядок и особенности дисциплинарного производства

Раскрыто содержание дисциплинарной ответственности судей Украины. Рассмотрены основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Проанализирован порядок осуществления дисциплинарного производства в отношении судей и выделены особенности дисциплинарной ответственности судей.

Ключевые слова: правовой статус судей, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство.

Sidey Ya. Disciplinary responsibility of judges: grounds, order and features of disciplinary proceeding

Maintenance of disciplinary responsibility of judges of Ukraine is exposed. The grounds of bringing in of judges are considered to disciplinary responsibility. The order of realization of disciplinary proceeding in relation to judges is analyzed and the features of disciplinary responsibility of judges are determined.

Key words: legal status of judges, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings.