

Пауук Т. І.

ПЕРЕДБАЧУВАНІСТЬ НОРМАТИВНИХ ПІДСТАВ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено проблему забезпечення передбачуваності правових норм у сфері дисциплінарної відповідальності суддів у контексті взаємодії цих норм з інститутом судової незалежності. З огляду на загальні чинники, які зумовлюють межу конкретності в правовому регулюванні, розкрито практичні труднощі, які можуть виникати в нормативній регламентації правових підстав дисциплінарної відповідальності суддів. З'ясовано, яка нормативна техніка є оптимальною для правового регулювання цієї сфери. Обґрунтовано важливість встановлення на нормативному рівні вичерпного переліку конкретних дисциплінарних проступків, максимально обмежуючи використання загальних та нечітких термінів. Наголошено необхідність уникнення практики надання надто загальних дефініцій правопорушень з невизначеними та неоднозначними термінами, яка ще існує в багатьох країнах. З'ясовано, що питання забезпечення правової передбачуваності на рівні нормотворчості не можна вивчати ізольовано від правозастосувального рівня. Встановлено, що на рівні правозастосування передбачуваність правових норм може бути забезпечена за допомогою юрисдикційного тлумачення, яке має бути обмежувальним, послідовним та достатнім.

Ключові слова: правова передбачуваність, обмежувальне тлумачення, судова незалежність.

Вступ. Проблема забезпечення правової визначеності, зокрема дотримання вимоги передбачуваності юридичних норм, є типовим предметом дискусії в контексті правотворчої та правозастосувальної діяльності. Тема актуальна, зокрема, і щодо норм дисциплінарної відповідальності суддів. Правова визначеність у цьому аспекті багато важить для суддів, які повинні знати, що заборонено, а що дозволено; для дисциплінарних органів, які повинні мати ясність у розумінні того, коли суддя підлягає відповідальності, і, нарешті, для громадськості та всього суспільства, яке має розуміти, якими є стандарти судової поведінки. Але до якої раціональної межі можна очікувати, що загальна норма дисциплінарного права пропонуватиме визначеність у своєму застосуванні? Які виклики з'являються на шляху забезпечення правової передбачуваності в цій сфері? Якими можуть бути способи розв'язання таких проблем? **Метою** цієї статті є запропонувати загально-теоретичний аналіз окреслених питань.

І. Вимога передбачуваності юридичних норм, які встановлюють дисциплінарну відповідальність суддів. Дискусія про передбачуваність об'єктивного юридичного права, його зрозумілість, ясність та однозначність не є новою. Вона впливає з природи самого права. З одного боку, правова норма, запроваджена

нормотворцем, повинна бути загальною, оскільки спрямована на врегулювання типових ситуацій, які можуть бути узагальненими. Модель належної поведінки може бути текстуально описана в абстрактному стандарті, створюючи таким способом компактний правовий припис. Отже, юридична норма не може зосередитися на кожному випадку з математичною точністю, однак вона має цілісно охопити певну сферу державно-суспільного життя, щоб ефективно виконувати свою функцію.

З іншого боку, цей процес формування моделі поведінки в загальному правилі може зумовити певні ризики щодо якості правової регламентації, серед яких існує ризик того, що закон буде недостатнім (коли закон не охоплює всіх можливих випадків, створюючи юридичні прогалини), надлишковим (коли закон охоплює предмет занадто широко, необґрунтовано втручаючись в іншу сферу суспільного життя) чи суперечливим (коли закон є непослідовним чи неузгодженим). Ризик того, що закон може бути недостатнім чи надлишковим, зауважив ще Аристотель, який сказав: «У тих випадках, коли потрібно говорити універсально, але неможливо це зробити правильно, закон описує звичайний випадок, хоча він і знає про можливість похибки. І все-таки цей закон буде правильним; бо похибка не в законі, не в законодавцеві, а в суті речі,

оскільки суть практичних справ є такою від самого початку» [1, р. 89].

Нарешті, закон може успішно встановити оптимальні параметри абстрактності в правових приписах, але все одно він може не визначити або недостатньо визначити межі дискреційних повноважень органів влади, створюючи в такий спосіб ризик свавілля під час його застосування.

Отже, якість правової регламентації багато в чому залежить від того, як законодавство уникає вказаних вище проблемних аспектів. Законодавчі органи перманентно перебувають у процесі створення, зміни та оновлення правових норм різної ієрархії, тому дискусія про якість правового регулювання не перестане бути актуальною. Значна частина цієї дискусії в контексті прав людини присвячена передбачуваності юридичних норм, що стосується, зокрема, чіткості та однозначності норм, оскільки ці властивості об'єктивного права визначають можливість адресатів зрозуміти модель необхідної поведінки, встановленої законом.

У США проблему достатньої передбачуваності права розроблено в межах доктрини недійсності нечітких законів (*void for vagueness doctrine*). Перше обґрунтування цієї доктрини будується на принципі, що держава повинна попередньо повідомити суспільство про те, якої поведінки вона вимагає, і таке попереднє повідомлення має бути справедливим, передусім – зрозумілим. Тобто закон, який не передбачає з достатньою чіткістю стандарту поведінки, може бути визнаний неконституційним. У процесі тлумачення цієї доктрини Верховний Суд США послідовно, протягом не менше ста років, звертався – як до критерію оцінювання – до звичайного рівня інтелектуального розвитку людини. Водночас, розвиваючи вимогу справедливого повідомлення в межах цієї доктрини, Верховний Суд США встановив стандарт достатньої визначеності, вважаючи, що адресати теж несуть певну відповідальність за оцінку того, чи їхня поведінка, яка впритул наближається до заборонених дій, вважатиметься неправомірною [2, р. 271–272].

Друге обґрунтування доктрини недійсності нечітких законів, яке запропонував Верховний Суд США, полягає в тому, що закони повинні забезпечувати достатні стандарти їх застосування та реалізації. На думку цього суду, коли закон надає майже повну свободу дій правоохоронним органам, такий необмежений розсуд може спричинити «довільне та дискримінаційне застосування» закону та дозволити «поліції, прокурорам

і присяжним мати на меті власні примхливі інтереси» [3, р. 1142–1143]. Долучення цього другого аспекту обґрунтування стало важливим розвитком доктрини недійсності нечітких законів у США, яка в такий спосіб охопила і ті випадки, коли брак розуміння адресатами змісту законодавчої вимоги не був центральною проблемою, особливо на фоні тривалого існування старих та надзвичайно невизначених злочинів загального права. Отже, цей другий аспект доктрини стосувався не так гарантій розуміння громадянами закону, а радше слугував засобом належної реалізації примусових державно-юридичних заходів у контексті конституційних гарантій індивідуальних прав [4, р. 184–185].

Аналогічно в європейському контексті загальна вимога законності полягає в тому, що юридична норма, яка встановлює стандарт поведінки, має бути достатньо передбачуваною щодо наслідків її дії. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), застосовуючи Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), в одній із справ Великої Палати вкотре повторив, що юридична норма не відповідатиме вимозі законності, якщо така норма не сформульована з достатньою точністю, яка б дозволила адресатові регулювати свою поведінку; адресат повинен мати можливість (якщо потрібно – з відповідною професійною допомогою) передбачити в розумних межах у конкретних обставинах ті правові наслідки, які може спричинити його певна поведінка (пункт 124) [5]. У Європейському Союзі (далі – ЄС) та сама ідея була виражена в межах концепції правової визначеності. Правова визначеність є загальним принципом права ЄС, і вона вимагає, щоб право ЄС було чітким і точним, а його застосування – передбачуваним для всіх заінтересованих сторін (пункт 71) [6]. Відповідно, нездатність правової норми задовольнити необхідний рівень передбачуваності може призвести до висновку, що захід, вжитий на підставі цієї норми, не був законним.

Безсумнівно, відсутність чіткості в правових нормах, що визначають підстави дисциплінарної відповідальності судді, створює певну невизначеність у правовому статусі судді та дає можливість зловживання дисциплінарними провадженнями на шкоду судовій системі та суспільству загалом. Тому вимога правової передбачуваності також стосується правових норм, що встановлюють дисциплінарну відповідальність суддів. Зокрема, 13 жовтня 1994 р. Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію № R (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», у якій у Принципі VI вказав на необхідність запровадити «чітко

визначені законом» причини усунення суддів з посади. Це дало поштовх Консультативній раді європейських суддів (далі – КРЕС) – органу, створеному Радою Європи у 2000 р., – розглянути питання про розроблення єдиних стандартів судової поведінки. У своєму Висновку № 1 (2001) від 23 листопада 2001 р. щодо стандартів незалежності судової влади та незмінності суддів КРЕС вважала за доцільне підготувати уніфіковані стандарти, що визначатимуть не лише поведінку, яка може мати наслідком звільнення з посади, але й іншу поведінку, яка може призвести до будь-яких заходів дисциплінарної відповідальності чи зміни статусу судді, наприклад, переведення до іншого суду або району (пункт 60 (с) Висновку № 1). Проте ця амбітна мета успішно реалізована не була. Вже через рік у своєму Висновку № 3 (2002) від 19 листопада 2002 р. КРЕС визнала, що держави самі повинні визначити в законі, яка поведінка може призвести до дисциплінарних заходів (пункт 63 Висновку № 3). КРЕС акцентувала, що хоча й індивідуальні підстави для дисциплінарних заходів у конкретній справі мають бути чітко встановлені відповідними органами, проте визначити всі ці потенційні підстави заздалегідь можна якраз за допомогою загальних формулювань, на зразок тих, що вже прийняті в більшості європейських країн (пункт 64 Висновку № 3).

Справді, спроба перелічити в нормативному приписі всі можливі випадки застосування юридичної санкції призведе до того, що правові норми будуть громіздкими та складними в розумінні й застосуванні. Крім того, з часом з огляду на новий соціальний контекст можуть постати нові виклики для меж застосування чинної норми. У разі відносно визначених норм з оцінними поняттями ці виклики можна вирішити шляхом оновленої інтерпретації загальних термінів, що містяться в цій нормі. Відповідно, в літературі визнано, що використання загальних термінів у правовій нормі допомагає правовому регулюванню бути гнучким, раціональним та стабільним; ця законодавча техніка також надає відповідним органам влади певний обсяг дискреційних повноважень, щоб пристосувати законодавчу норму до індивідуальних обставин справи [7, с. 37; 8, с. 14]. Нарешті, це важливий інструмент забезпечення принципу пропорційності.

II. Характеристика підходу ЄСПЛ до аналізу вимоги правової передбачуваності. Подані вище міркування щодо передбачуваності закону знаходять підтримку у відповідній практиці ЄСПЛ, який регулярно розглядав цю проблему

в різних аспектах. ЄСПЛ наголошує, що абсолютна визначеність правової норми не є досяжною і, хоча визначеність норми дуже бажана, вона може призвести до надмірної жорсткості норми, яка натомість не має відставати від соціальних змін. Відповідно, багато нормативних приписів неминуче формулюються більшою чи меншою мірою в абстрактних термінах, інтерпретація та застосування яких є питаннями практики (пункт 141) [9].

Отже, ЄСПЛ обережно розглядає вимогу передбачуваності в контексті дисциплінарного права. В одній справі, пов'язаній із військовою дисципліною, ЄСПЛ мав вирішити, чи відповідали норми австрійського законодавства цій вимозі. Проаналізувавши відповідні приписи національного законодавства, ЄСПЛ визнав, що вони були сформульовані в загальних рисах. Однак рівень точності, якого вимагає національне законодавство, значною мірою залежить від змісту нормативного акта, сфери суспільних відносин, яку цей акт врегулює, а також кількості та статусу тих, на кого він поширюється. Суд відзначив, що навряд чи можливо детально викласти правила поведінки в частині військової дисципліни, а тому органи влади можуть ширше формулювати такі правила. Однак відповідні норми повинні забезпечувати достатній захист від свавілля і давати можливість передбачити наслідки їх застосування. Враховуючи окреслені критерії, Суд підсумував, що відповідні норми права були передбачуваними і становили достатню правову основу для оскаржуваного заходу (пункти 18, 19 та 31) [10].

Це саме питання пізніше виникло у справі «*Oleksandr Volkov v. Ukraine*», у якій заявник скаржився на те, що він був звільнений з посади судді Верховного Суду за «порушення присяги» і що таке звільнення було незаконним, оскільки національне законодавство не було сумісним з вимогою передбачуваності. ЄСПЛ зауважив, що у відповідний час матеріальне право не містило жодного опису правопорушення «порушення присяги». Підстава для тлумачення змісту цього правопорушення випливала з тексту судової присяги, яка містила широкі категорії, наприклад, «чесне і сумлінне виконання обов'язків». Хоча ЄСПЛ визнав, що текст судової присяги охоплював широкі поняття, він не дійшов висновку про порушення Конвенції на цій підставі. ЄСПЛ наголосив, що в деяких сферах суспільних відносин сформулювати закони з високою точністю буває важко і, більше того, певна гнучкість навіть може бути бажаною, щоб дати можливість національним

судам розвивати закон у контексті їх оцінки того, які заходи необхідні в особливих обставинах кожної справи. ЄСПЛ зазначив, що логічним наслідком загального характеру юридичних норм є те, що законодавчі приписи не завжди будуть точними та конкретними. Необхідність уникнути надмірної жорсткості та встигати за соціальними змінами означає те, що багато законодавчих приписів неминуче формулюють у термінах, які більшою чи меншою мірою є нечіткими (пункти 173–175) [11].

У кримінально-правовій сфері ЄСПЛ також неохоче визнає, що широкі поняття в правових нормах становлять проблему в контексті вимоги правової передбачуваності. У справі «*Haarde v. Iceland*» заявник, колишній прем'єр-міністр, був засуджений за грубу недбалість через те, що він не провів урядових засідань з приводу «важливих державних питань» напередодні фінансової кризи. Вирок відсилався до ст. 17 Конституції, яка передбачає, що «засідання міністрів мають проводитися для обговорення нових законодавчих пропозицій та важливих державних питань», і ст. 8 Закону про відповідальність міністрів, у якій зазначено, що «міністр підлягає відповідальності», «якщо він у певний спосіб особисто реалізує, організовує або допускає виконання будь-якого заходу, який суперечить Конституції Республіки, або не виконує будь-який такий захід, який вимагається нею, або призводить до того, що виконання такого заходу не відбудеться». У ЄСПЛ заявник скаржився на те, що норми, на підставі яких його визнано винним у вчиненні злочину, не були передбачуваними. Проте ЄСПЛ вирішив, що наведену конституційну норму не могли розглядати як недостатньо чітку, навіть якщо поняття «важливі державні справи», нехтування якими інкримінували колишньому прем'єр-міністру, було предметом судової інтерпретації. ЄСПЛ дійшов висновку, що правопорушення, за яке засудили заявника, достатньо визначено в законодавстві, оскільки існували розумні межі, в яких заявник міг передбачити, що його поведінка призведе до кримінальної відповідальності з огляду на Конституцію та Закон про відповідальність міністрів (пункти 127–132) [12].

III. Практичні виклики щодо передбачуваності правових норм. Викладені вище приклади практики ЄСПЛ можуть привести до думки, що вимога уникати нечітких приписів у дисциплінарному праві доволі ослаблена. Проте, незважаючи на визнану необхідність використання широких юридичних понять для забезпечення універсальності дисциплінарно-правової норми,

забезпечення певного рівня її конкретності залишається юридичною проблемою в практичній площині.

У двох справах проти Італії, розглянутих у 2001 та 2004 рр., ЄСПЛ встановив, що національне законодавство Італії, яке передбачало дисциплінарну відповідальність суддів, не було передбачуваним у його застосуванні. Норма встановлювала, що суддя підлягав дисциплінарній відповідальності, якщо він «не викону[вав] свої обов'язки чи поводи[в] себе при виконанні своїх обов'язків або в інших обставинах у такий спосіб, який підриває довір'я та повагу до нього або підриває престиж судової системи». ЄСПЛ зазначив, що терміни, використані в цьому приписі, були широкими, а відсутність передбачуваності цього правила ускладнювалася неточною інтерпретацією цієї норми з боку дисциплінарного органу. Останній був доволі неоднозначним, розвинувши з цієї норми – шляхом інтерпретації – заборону суддям брати участь у масонських ложах. У підсумку ЄСПЛ встановив, що накладення дисциплінарних санкцій за участь у масонській асоціації на основі такого національного законодавства та практики його тлумачення не відповідало вимозі законності в розумінні Конвенції [13; 14].

Окрім того, Європейська Комісія за демократію через право (далі – Венеційська комісія) – дорадчий орган Ради Європи – регулярно протягом останніх років зверталася до питання передбачуваності дисциплінарних норм, вказуючи на те, що національні правові системи не завжди забезпечують справедливий баланс між абстрактністю та конкретністю в правовій нормі.

В одному зі своїх висновків щодо українського законодавства про дисциплінарну відповідальність суддів Венеційська комісія наголосила на необхідності уникати розмитих підстав відповідальності та широких дефініцій. Комісія критикувала поданий для оцінки текст законодавчого акта, який містив надто загальні поняття, як-от «[вчинення] дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності судових органів» або «порушення морально-етичних принципів поведінки судді» та інші. На думку Комісії, ці поняття були особливо небезпечними через невизначені терміни та можливість використовувати їх як політичну зброю проти суддів. Отже, підстави для дисциплінарної відповідальності були занадто широко викладені, і для забезпечення незалежності суддів необхідно було передбачити більш точні нормативні приписи (пункт 45) [15].

Венеційська комісія так само критикувала законопроект щодо судової відповідальності в Боснії та Герцеговині, який передбачав дисциплінарне правопорушення так: «Невиправдані затримки в ухваленні рішень або вчиненні інших дій у зв'язку з виконанням обов'язків судді або будь-яке інше повторне нехтування обов'язками судді». Комісія зазначила, що через відсутність чіткості та передбачуваності щодо наслідків ця норма потребувала змін: такі формулювання, як «інші дії у зв'язку з виконанням обов'язків» або «повторне нехтування обов'язками», мали б бути більш деталізованими та вичерпними. На думку Комісії, законопроект мав точніше визначати, які види обов'язків та дій могли призвести до дисциплінарного провадження (пункт 101) [16]. Венеційська комісія також встановила, що дисциплінарне правопорушення, яке визначено як «неналежні контакти зі стороною у справі або його представником», могло потенційно призвести до широкої інтерпретації, оскільки щодо цих приписів не було надано жодних вказівок чи роз'яснень у частині умов, коли зустріч з однією або обома сторонами можна розглядати як неналежну (пункт 103) [16].

З наведеного вище випливає, що потреба в точності та конкретності правових норм залишається актуальним питанням передбачуваності законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності суддів. Певний ступінь узагальнення в юридичних нормах є об'єктивною необхідністю. Проте надмірна невизначеність норм може зумовити ризик їх свавільного тлумачення та зловживання з боку дисциплінарних органів, що поставить під загрозу принцип судової незалежності. Важливо відшукати правильний баланс між абстрактним та конкретним у правовому регулюванні дисциплінарної відповідальності суддів. Це питання можна розглядати на двох рівнях: на рівні розроблення правових норм та на рівні їх застосування.

IV. Шляхи забезпечення правової передбачуваності: правотворчий рівень. Венеційська комісія загалом рекомендує встановлювати в законодавстві вичерпний перелік конкретних дисциплінарних правопорушень та уникати загального визначення, яке може виявитися надто розпливчастим (пункт 15) [17]. Проте доволі часто національне законодавство йде шляхом викладу дисциплінарних правопорушень суддів у короткому та абстрактному правовому приписі із загальними термінами. Але є і приклади, коли такі правопорушення наводять з більшою точністю та конкретністю.

Після тривалих дебатів в Італії щодо невизначеності правового статусу судді в частині

нормативних підстав дисциплінарної відповідальності законодавча реформа 2006 року призвела до запровадження Кодексу суддівської поведінки, який містив конкретний перелік дисциплінарних правопорушень. Кодекс складається з 37 дисциплінарних правопорушень, які поділяються на три категорії: порушення під час виконання посадових обов'язків (такі склади правопорушень, як порушення посадових обов'язків, вияв неповаги до сторін, втручання в діяльність колеги, затягування у вчиненні правосуддя тощо); порушення поза виконанням посадових обов'язків (наприклад, використання суддівського звання для особистої вигоди, членство в політичній партії, тісні контакти зі злочинцями, із відповідачами тощо) та дисциплінарні правопорушення в результаті вчинення злочину (після засудження за тяжкі злочини або за будь-який злочин, що посягає на статус судової влади) [18, р. 331].

В Україні судова реформа 2016 року стосувалася, зокрема, нормативної системи дисциплінарної відповідальності суддів та охоплювала оновлення нормативних підстав для звільнення судді. Після критики, висловленої ЄСПЛ та Венеційською комісією, щодо такої підстави звільнення, як «порушення присяги», з огляду на те, що така підстава була надто широкою, український парламент запровадив детальніший перелік дисциплінарних правопорушень. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. визначає правопорушення, які можуть призвести до звільнення судді, окремо – менш суворі дисциплінарні правопорушення, а також низку типових фактів, які свідчать про те, що певна дія чи бездіяльність охоплюється поняттям істотного дисциплінарного проступку, що вимагає звільнення судді.

V. Шляхи забезпечення правової передбачуваності: правозастосовний рівень. Використання відповідної законодавчої техніки для визначення нормативних підстав дисциплінарної відповідальності може забезпечити більшу точність у формулюванні неналежної поведінки судді. У такий спосіб можна звузити обсяг дискреційних повноважень органів влади, де ця дискреція не є необхідною. Однак цих заходів може бути недостатньо для забезпечення передбачуваності правової норми. Тож постає таке питання: чи існують на стадії правозастосовальної діяльності чинники, які можуть підвищити рівень передбачуваності дисциплінарних норм? Видається, що ці фактори доцільно шукати в практиці інтерпретації національними органами влади відповідних правових норм.

Досвід Франції. У Франції в ч. 1 ст. 43 органічного закону про статус судової влади (*Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*) визначено, що «будь-яке порушення суддею обов'язків щодо статусу, честі, порядності чи гідності вважається дисциплінарним правопорушенням». Вочевидь, ця законодавча норма сформульована в загальних рисах, передбачаючи широкий розсуд для дисциплінарного органу та порушуючи водночас питання про якість закону в частині його передбачуваності.

Усвідомлюючи цю проблему, Вища рада магістратури Франції поступово, починаючи з 1980-х років, виробила у власній дисциплінарній практиці підходи до тлумачення підстав застосування дисциплінарних заходів і конкретизувала ці підстави. Це дало змогу внести ясність до законодавчих приписів. Тож у процесі ухвалення рішень та висновків у дисциплінарних справах Вища рада магістратури Франції розробила низку правил та етичних принципів, якими повинні керуватися судді протягом усієї своєї професійної діяльності та в певних випадках у контексті їхнього приватного життя. У літературі відзначають, що завдяки мотивованим висновкам Ради вдалося розробити систему деонтологічних принципів та конкретних правил, які впливають із загальних матеріально-правових вимог закону [19, р. 458].

Досвід США. Подібні труднощі щодо передбачуваності дисциплінарних приписів виникли у США, оскільки кодекси судової поведінки, запроваджені у штатах, встановили доволі абстрактні норми, які часто називають «канонами» поведінки судді. Канони конкретизуються в «правилах», щодо яких додатково подано офіційні коментарі для повнішого з'ясування змісту канонів. Однак ця нормативна та інтерпретаційна база не завжди може дати чітку відповідь щодо наявності дисциплінарного правопорушення в кожному випадку, залишаючи вагому частку свободи розсуду відповідним органам дисциплінарного контролю. Оскільки ж висновки цих органів підлягають перегляду судами, виникла судова практика, яка конкретизує зміст та уточнює обсяг дисциплінарно-правових вимог.

Свого часу Верховний Суд штату Мен (США) висловив своє невдоволення надто широкими термінами, які використовують у канонах судової поведінки в одній із визначальних справ у цій сфері, і пояснив необхідність розроблення прецедентного тлумачення таких

канонів. Критикуючи відсутність конкретного стандарту, цей суд зазначив (внутрішні висновки вилучено): «По-перше, такий підхід не відповідає потребі громадян знати, що їх судді дотримуються визначеного рівня поведінки. <...> [Н]евизначений стандарт поведінки залишає місце не тільки для сумнівів щодо того, чому розглядається поведінка окремого судді, а й для сумнівів щодо ефективності, не кажучи вже про неупередженість самого процесу розгляду. По-друге, розглядаючи поведінку судді, суд повинен бути максимально впевненим у послідовному та раціональному забезпеченні правосуддя. Внутрішня добросовісність дисциплінарного процесу посилюється, коли застосовують певний визначений стандарт. По-третє, окремий підхід до кожного конкретного випадку не дозволяє вказати суддям на рівень контролю поведінки, яка може бути предметом розгляду Комітету з питань судової відповідальності та непрацездатності. <...> Замість такого казуїстичного підходу в кожній справі Кодекс вимагає, щоб правило мало загальне застосування до різних ситуацій, з якими зіштовхується суддя щоденно...» [20].

VI. Погляд на проблему крізь призму правоінтерпретаційної діяльності. ЄСПЛ уже відзначав, що наявність послідовної практики тлумачення певної юридичної норми є чинником на користь того, що така норма буде передбачуваною щодо наслідків її дії. ЄСПЛ визнав, що цей чинник має важливе значення не лише для країн-учасниць прецедентного права, але й для країн романо-германської правової сім'ї, в яких не можна недооцінювати інтерпретаційну роль судових органів у забезпеченні передбачуваності правових норм (пункт 179) [11]. ЄСПЛ наголошує, що саме ці органи мають послідовно тлумачити точний зміст загальних приписів права та усувати будь-які інтерпретаційні сумніви (пункт 65) [21]. Ба більше, ЄСПЛ визнав, що поняття «закон» варто розуміти в його «матеріальному» сенсі, а не «формальному». Тому він охоплює всі нормативно-правові акти різної ієрархії, а також відповідні прецеденти (пункт 29) [22].

Оскільки інтерпретація нормативних підстав юридичної відповідальності може вплинути на їхню передбачуваність, важливо, щоб органи, які розглядають справи щодо відповідальності суддів, дотримувалися принципів *обмежувального, послідовного та достатнього* тлумачення. Ці вимоги є актуальними, незалежно від того, який із класичних методів тлумачення – буквально, контекстуальне або телеологічне – використовує орган влади.

Принцип обмежувального тлумачення добре відомий, передовсім, кримінальному праву, де його було розроблено значною мірою через те, що кримінальне провадження містить ризики нерівного протистояння між індивідом (навіть із наданням йому правової допомоги) та державою з усіма її ресурсами. У юридичній літературі США було визнано, що кримінальний закон не повинен створювати загрозу несподіваного тлумачення і, зрештою, на розв'язання цієї проблеми на більш загальному рівні спрямована згадана вище доктрина нечітких законів. По суті, обмежувальне тлумачення дає змогу відокремити ті можливі змістовні аспекти кримінального закону, щодо яких держава чітко не надавала «справедливого повідомлення» (за згаданою доктриною). Вважається, що саме в цьому відношенні вимога застосування обмежувального тлумачення додатково забезпечує принцип законності та посилює заборону щодо невизначених законів [23, р. 210]. Існує ще одне обґрунтування цього принципу на конституційному рівні. Стверджують, що суди є конституційно уповноваженим органом для тлумачення законів: їхнє тлумачення є остаточним, хоча парламент може втрутитися шляхом внесення змін до законодавства. Тим часом суди здебільшого не формують шляхом виборів населенням. З цього випливає, що суди повинні виконувати свої інтерпретаційні повноваження з обережністю та з усвідомленням наслідків, які можуть настати. Під таким кутом зору обмежувальне тлумачення на користь індивіда у разі сумнівів щодо змісту закону набуває додаткового обґрунтування [24, р. 432–433]. Ці міркування є суттєвими в контексті визначення стандартів поведінки судді, і вимога обмежувального тлумачення є важливим принципом, що сприяє передбачуваності права у сфері дисциплінарної відповідальності судді.

Що стосується *послідовності*, тлумачення має забезпечувати внутрішню узгодженість понять, до яких звертається нормативний припис, і таке тлумачення не має створювати внутрішніх протиріч та плутанини у структурі самої норми. Крім того, тлумачення норми має узгоджуватися з іншими нормами. Проте, якщо вже існує непослідовність на нормативному рівні, відповідні органи повинні намагатися забезпечити гармонійне тлумачення правових норм.

Нарешті, стосовно *достатності* тлумачення, у процесі розгляду конкретного терміна чи припису норми органи повинні забезпечити достатні інтерпретаційні вказівки з цього питання, не

залишаючи суттєвого обсягу невідомого в змісті цієї норми.

Дотримання таких вимог значно поліпшуватиме загальну передбачуваність відповідних юридичних норм. ЄСПЛ уже констатував, що передбачуваність права не була забезпечена, коли дисциплінарну відповідальність застосовували до судді в умовах відсутності керівних роз'яснень чи практики *послідовного та обмежувального тлумачення* надзвичайно широких законодавчих підстав для звільнення (пункт 180) [11]. В іншій справі ЄСПЛ встановив порушення принципу передбачуваності, оскільки керівні роз'яснення, видані на національному рівні, не були *достатніми*, щоб заявник міг зрозуміти наслідки дії відповідних приписів національного законодавства (пункт 41) [14].

Висновки. Інститут дисциплінарної відповідальності суддів має на меті забезпечення компетентної та належної судової влади, яка матиме довіру суспільства. З огляду на своє функціональне призначення цей інститут може втручатися у сферу незалежності судової влади. Юридична проблема полягає в тому, щоб досягти справедливого балансу між цими двома аспектами функціонування судової влади: принципами відповідальності та незалежності суддів. Ця проблема постає передовсім у нормативному аспекті, який можна вивчати як на правотворчому, так і на правозастосувальному рівнях.

Що стосується формування норм дисциплінарного права, то вони мають забезпечувати упевненість у питанні, що таке неправомірна поведінка судді. Ця функція матеріального права проявляється через вимогу правової передбачуваності: є потреба в точності та ясності правових норм, що встановлюють дисциплінарні проступки. Певний ступінь узагальнення в юридичному правилі поведінки необхідний, щоб така норма права залишалася застосовною до різних фактичних обставин. Це визнається в рекомендаційних актах органів Ради Європи і в практиці ЄСПЛ, який відзначив, що межа конкретності в правовому регулюванні здебільшого залежить від таких загальних чинників, як зміст нормативного акта, сфера правового регулювання, кількість та статус суб'єктів, на яких поширюється цей акт. Однак невиправдана невизначеність правових норм може спричинити ризик її свавільного тлумачення та зловживання нею з боку дисциплінарних органів, загрожуючи незалежності суддів. Тому на рівні нормопроекування доречно дати вичерпний перелік конкретних дисциплінарних проступків, максимально обмежуючи використання

загальних та нечітких термінів. Потрібно уникати практики надання надто загальної дефініції проступку з невизначеними та неоднозначними термінами, яка ще є в багатьох країнах. У будь-якому разі питання забезпечення правової передбачуваності на рівні нормотворчості не можна вивчати ізольовано від правозастосувального рівня. На цьому другому рівні передбачуваність правових норм може бути

забезпечена за допомогою юрисдикційного тлумачення, яке має бути обмежувальним, послідовним та достатнім. У комплексі дотримання вказаних критеріїв у процесі правотворчості та правозастосування гарантуватиме належний ступінь визначеності нормативних підстав дисциплінарної відповідальності суддів, що сприятиме злагодженій взаємодії інститутів судової відповідальності та судової незалежності.

Список використаної літератури

1. Aristotle. *The Nicomachean Ethics* / trans.: W. D. Ross. Kitchener : Batoche Books, 1999. 182 p.
2. Lockwood C. D. Defining indefiniteness: suggested revisions to the void for vagueness doctrine. *Cardozo Public Law, Policy and Ethics Journal*. 2010. № 8. P. 255–339.
3. Byrne Hessick C. Vagueness principles. *Arizona State Law Journal*. 2016. № 48. P. 1137–1167.
4. Boggiani M. Principio di determinatezza and the void-for-vagueness doctrine in constitutional litigation: the italian corte costituzionale and the United States Supreme Court. *IUS Gentium*. 2015. № 46. P. 171–191.
5. Case of Karácsony and Others v. Hungary (Applications nos. 42461/13 and 44357/13): Judgment of the European Court of Human Rights, 17 May 2016.
6. Case of Alcoa Trasformazioni Srl v. European Commission (C-194/09 P): Judgment of the Court of Justice of the European Union, 21 July 2011.
7. Косович В. М. Оціночні поняття як засіб юридичної техніки. Львів : Тріада-плюс, 2010. 212 с.
8. Черноус С. М. Оціночні поняття у трудовому праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2008. 20 с.
9. Case of Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy (Application no. 38433/09): Judgment of the European Court of Human Rights, 7 June 2012.
10. Case of Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi v. Austria (Application no. 15153/89): Judgment of the European Court of Human Rights, 19 December 1994.
11. Case of Oleksandr Volkov v. Ukraine (Application no. 21722/11): Judgment of the European Court of Human Rights, 9 January 2013.
12. Case of Haarde v. Iceland (Application no. 66847/12): Judgment of the European Court of Human Rights, 23 November 2017.
13. Case of N.F. v. Italy (Application no. 37119/97): Judgment of the European Court of Human Rights, 2 August 2001.
14. Case of Maestri v. Italy (Application no. 39748/98): Judgment of the European Court of Human Rights, 17 February 2004.
15. Venice Commission & the CoE Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Joint opinion on the law amending certain legislative acts of Ukraine in relation to the prevention of abuse of the right to appeal. № 588/2010, CDL-AD(2010)029), Strasbourg, 18 October 2010. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)029-e) (last accessed: 04.02.2019).
16. Venice Commission. Opinion on the Draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina. № 712/2013 (CDL-AD(2014)008), Strasbourg, 24 March 2014. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)008-e) (last accessed: 04.02.2019).
17. Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Council of Europe and the OSCE Office for democratic institutions and human rights. Joint Opinion On the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova. № 755/2014 (CDL-AD(2014)006), Strasbourg – Warsaw, 24 March 2014. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)006-e) (last accessed: 04.02.2019).
18. Cavallini D. Independence and judicial discipline: the Italian Code of judicial conduct. *The culture of judicial independence: conceptual foundations and practical challenges* / Ed. S. Shetreet and C. Forsyth. Leiden – Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2012. P. 329–347.
19. Joly-Hurard J. La responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats. *Revue internationale de droit comparé*. 2006. Vol. 58, № 2. P. 439–475.
20. Matter of Benoit (487 A.2d 1158 (Me. 1985)): Judgment of Supreme Judicial Court of Maine, USA, 6 February 1985.
21. Case of Gorzelik and Others v. Poland (Application no. 44158/98): Judgment of the European Court of Human Rights, 17 February 2004.
22. Case of Kruslin v. France (Application no. 11801/85): Judgment of the European Court of Human Rights, 24 April 1990.
23. Jeffries J. C. Legality, vagueness, and the construction of penal statute. *Virginia Law Review*. 1985. Vol. 71:189. P. 189–245.
24. Ashworth A. Interpreting criminal statutes: a crisis of legality? *Law Quarterly Review*. 1991. Vol. 107 (Jul.). P. 419–449.

Taras Pashuk

FORESEEABILITY OF LEGAL GROUNDS FOR DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES: A GENERAL THEORETICAL ASPECT

The purpose of introducing disciplinary measures against judges is to ensure that the judges are competent, appropriate, and that they have public trust. In view of their functional role, the means of disciplinary liability may interfere with the sphere of judicial independence, sometimes legitimately, sometimes not. The legal challenge is how to strike a fair balance between these two principles – judicial accountability and independence – for the benefit of the public. This issue arises, first of all, in the context of substantive law. The matter can be examined both at the level of drafting legal rules and at the level of their application.

As regards drafting rules of substantive law by describing the grounds for disciplinary liability of judge, they should provide a certainty for the public on the question of what judicial misconduct is. This function of substantive law is translated into the requirement of legal foreseeability: there is a need for a precision and accuracy in substantive rules describing disciplinary misconduct. A certain degree of generalization is necessary if we want the legal rule remains applicable to various similar facts. This has been acknowledged in the soft law of the Council of Europe as well as in the case-law of the European Court of Human Rights. The latter has stated that the level of precision required of domestic legislation depends to a considerable degree on the content of the considered instrument, the field it is designed to cover, and the number and status of those to whom it is addressed. However, unjustified vagueness of legal rules may produce the risks of arbitrary interpretation and abuse by disciplinary authority and threaten judicial independence. Therefore, on the law-drafting level, it is appropriate to enumerate an exhaustive list of specific disciplinary offences, limiting as much as possible the use of general and vague terms. The practice of giving a general definition with vague and ambiguous terms, which still exists in many countries, should be avoided. In any event, the question of how to ensure the legal foreseeability on the law-drafting level cannot be examined in isolation from the level of law enforcement. At this second level, the further foreseeability may be attained by means of adjudicatory interpretation which should be restrictive, consistent and sufficient. Cumulatively, keeping in line with the above requirements will ensure an appropriate degree of legal certainty in the area of judicial discipline and its harmonious interaction with the principle of judicial independence.

Keywords: legal foreseeability, restrictive interpretation, judicial independence.

Матеріал надійшов 18.02.2019