



УДК 342.95

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ ЗАСТОСУВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ

Ульяновська О.В., к. ю. н.,
докторант
Університет державної фіскальної служби України

Стаття присвячена визначенню специфічних рис процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності як засобу забезпечення конституційного права на судовий захист.

Ключові слова: процедура, суддя, відповідальність, дисциплінарна відповідальність, судовий захист.

Статья посвящена определению специфических черт процедуры привлечения судей к дисциплинарной ответственности как средства обеспечения конституционного права на судебную защиту.

Ключевые слова: процедура, судья, ответственность, дисциплинарная ответственность, судебная защита.

Ul'yanovska O.V. THE PECULIARITIES OF PROCEDURE OF THE JUDGES DISCIPLINARY RESPONSIBILITY AS A MEANS OF ENSURING THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION

The article is devoted to definition of specific features of procedure of bringing judges to disciplinary responsibility as a means of ensuring the constitutional right to judicial protection.

Key words: procedure, judge, liability, disciplinary liability, judicial protection.

Постановка проблеми. Огляд останніх досліджень і публікацій. Питання формування процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності є одним із визначних з позиції забезпечення незалежності суддів, а отже – і реалізації конституційного права на судовий захист. Тому не випадково вказана тематика була предметом активного обговорення в колах практичних працівників, а також – активних наукових досліджень. Зокрема слід указати на дисертаційні дослідження, присвячені формуванню загально-теоретичних засад дисциплінарної відповідальності суддів (Р.З. Голобутовський [1], А.В. Шевченко [2]). Слід вказати також на напрацювання таких дослідників, як А.Л. Борко, М.К. Закурін, П.В. Казакевич, Д.Ю. Шпенюв тощо. 19 вересня 2016 р. у Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ відбулась конференція «Відповідальність суддів у світлі нового законодавства України» [3]. Слід вказати також на проведення інших подібних конференцій, семінарів (міжнародний семінар «Вища рада юстиції України: результати, досвід, виклики та рішення для України» (8–9 жовтня 2015 р.); круглий стіл, проведений Асоціацією правників України спільно з Проектом Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» за підтримки Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (28 квітня 2016 р.) [4; 5]), інших подібних заходів протягом 2014–2016 рр. Істотне значення щодо формування засад процедур застосування дисциплінарної відповідальності суддів мають також дослідження узагальнюючого характеру. Так, у 2013 р. Центром політико-правових реформ узагальнено результати громадського моніторингу щодо проблем дисциплінарної відповідальності суддів, відповідності національного законодавства у цій сфері міжнародним стандартам,

за результатами якого підготовлене видання «Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні: проблеми законодавства і практики» [6]. Однак, попри вказану увагу окремі концептуальні проблеми процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності не дістали свого розв'язку. Так, наприклад, окремі заходи дисциплінарної відповідальності суддів, визначені у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (далі – Закон «Про судоустрій і статус суддів») [7], не повною мірою відповідають ознакам юридичної відповідальності, що виділяються в теорії права. Вирішення подібних та інших проблемних питань вимагає врахування специфіки процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, що пов'язана з їх особливим правовим статусом.

Метою статті є визначення специфічних рис процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності як засобу забезпечення конституційного права на судовий захист.

Основний матеріал. Дисциплінарна відповідальність реалізується виключно в передбаченому законом порядку, що отримав назву дисциплінарного провадження. В юридичній літературі таке провадження пов'язується з визначеним законом порядком розгляду звернення, в якому містяться відомості щодо допущеного суддею дисциплінарного правопорушення [8, с. 192]. Виділяються три стадії дисциплінарного провадження щодо судді: перевірка даних про наявність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; відкриття дисциплінарної справи; розгляд дисциплінарної справи й прийняття рішення за результатами розгляду [8, с. 193].

Значення швидкої, ефективної процедури застосування дисциплінарної відповідально-

сті традиційно розглядається в науці як одна з основних гарантій незалежності судді, а отже – забезпечення особі права на судовий захист.

В юридичній літературі усталеним є виділення наступних принципів адміністративно-го процесу: верховенство права, законність, гуманізм, рівноправність, об'єктивна (матеріальна) істина, публічність, стадійність, усність і безпосередність, швидкість і економічність, провадження процесу національною мовою [9, с. 47]. Попри особливий характер провадження щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, можливо казати про притаманність указаних принципів також цій процедурі.

Попри наведене вище значення існування належної процедури притягнення суддів до адміністративної відповідальності, слід констатувати недостатню увагу вчених протягом останніх років до проблем такої процедури. Зокрема увага дослідників зосереджена на окремих проблемних питаннях указаної процедури й не торкається формування її загальнотеоретичних засад. Особливої актуальності вказане завдання набуває у світлі реформування законодавства про судоустрій і, зокрема, зміни основних засад притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності на конституційному рівні, значні відмінності у правовому регулюванні дисциплінарної відповідальності суддів у Законі «Про судоустрій і статус суддів», а також врегулювання процедурних питань притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності в Законі «Про Вищу раду правосуддя». Слід вказати, що в наведених вище наукових публікаціях, конференціях, семінарах отримали висвітлення лише окремі питання притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за оновленим законодавством у сфері судоустрою, а оновлені положення щодо дисциплінарної відповідальності суддів не отримали належної уваги.

Визначення основних теоретичних положень стосовно процедури дисциплінарної відповідальності суддів передбачає врахування юридичної природи правовідносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням такої процедури, а також характеристику процесуальних форм відповідних процедур.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють питання процедури притягнення суддів до юридичної відповідальності, є: Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція України) [10], Закон «Про судоустрій і статус суддів» (визначаються такі ключові питання вказаної процедури, як: звернення зі скаргою, суб'єкт дисциплінарного провадження, оскарження рішення в дисциплінарній справі тощо). Ключове значення мають положення Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 р. № 1798-VIII [11], в якому визначено: основні положення дисциплінарного провадження щодо судді по стадіях; положення щодо учасників дисциплінарного провадження, рішення в дисциплінарній справі. Слід зауважити, що рішенням Вищої Ради юстиції від 30.07.2015 р. № 355/0/15-15

було затверджено регламент Вищої Ради юстиції, яким визначались основні процедурні питання її діяльності, у тому числі й як суб'єкта дисциплінарного провадження щодо суддів: проведення засідань, розгляду матеріалів, оформлення актів тощо [12]. На сьогодні ведеться робота щодо підготовки проекту відповідного регламенту стосовно Вищої ради правосуддя [13].

Слід вказати, що Вища рада правосуддя наділена повноваженнями щодо розгляду справ про дисциплінарні правопорушення (ст. 108 Закону «Про судоустрій і статус суддів»), а також стосовно розгляду скарг на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді (п. 3 ч. 1 ст. 131 Конституції України). Вища рада правосуддя також ухвалює рішення: стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; про звільнення судді з посади; про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя (п.п. 2, 4, 6 ч. 1 ст. 131 Конституції України). Слід вказати про істотне розширення переліку дисциплінарних стягнень стосовно судді – окрім догани за ст. 108 Закону «Про судоустрій і статус суддів» застосовується: попередження, сувородогана, подання про тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя, подання про переведення судді до суду нижчого рівня, подання про звільнення судді з посади (ч. 1 ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Отже, обрано напрям щодо диференціації дисциплінарної відповідальності судді, що відповідає чинним міжнародним стандартам у цій сфері. Крім того, слід вказати на диференціацію суб'єктів накладення дисциплінарних стягнень залежно від ступеня впливу їх на здійснення правосуддя. Так, рішення щодо звільнення судді з посади, тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя приймається саме Вищою радою правосуддя, у той час як рішення про застосування таких дисциплінарних стягнень, як попередження, догана, сувородогана застосовується Дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя та може бути оскаржене до Вищої ради правосуддя (ст.ст. 24, 50, 51 Закону «Про Вищу раду правосуддя»). Такий підхід законодавця обумовлений значенням відповідних дисциплінарних заходів щодо управління правосуддя, адже, у разі застосування звільнення судді з посади, тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя, такий суддя не може здійснювати правосуддя, на відміну від застосування інших дисциплінарних стягнень.

Дисциплінарне стягнення як вид юридичної відповідальності передбачає застосування відповідних обмежень щодо прав і свобод особи, причому відповідні негативні наслідки мають бути невід'ємним результатом застосування дисциплінарної відповідальності. У протилежному випадку втрачається каральна функція дисциплінарної відповідальності як виду юридичної відповідальності. У зв'язку із наведеним повертає до себе увагу визначення у ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів» видів дисциплінарних стягнень щодо судді, що реалізуються шляхом направ-



лення відповідного подання про: тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя; переведення судді до суду нижчого рівня; звільнення судді з посади. Правова природа подання в широкому значенні визначається як: клопотання, звернення, пропозиція, вимога, реагування, інформування, попередження тощо. Вказується, що це є форма взаємовідносин між органами державної влади, їх посадовими, службовими особами [14, с. 658]. Отже, з наведеного випливає, що подання не обов'язково має носити характер владного припису, обов'язкового до виконання. З огляду на приписи ч.ч. 3, 6 ст. 56 Закону «Про Вищу раду правосуддя» впливає ймовірність ухвалення Вищою радою правосуддя відповідного рішення в разі не підтвердження існування обставин, що є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Таким чином, вказане подання не носить обов'язкового характеру. Із наведеного випливає висновок про відсутність настання для судді відповідних негативних юридичних наслідків у зв'язку із прийняттям Дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя відповідного подання.

Вказана невідповідність наведених заходів положенням теорії юридичної відповідальності породжує питання наслідків прийняття відповідного рішення. Так, наприклад, постає питання: чи мав місце факт притягнення судді до дисциплінарної відповідальності якщо Дисциплінарна палата Вищої ради правосуддя винесла рішення стосовно направлення одного з визначених вище подань, а Вища рада правосуддя не прийняла відповідного рішення? Вказане має істотне значення стосовно подальшого проходження служби відповідним суддею. Про відсутність характеру дисциплінарного стягнення у відповідних подань свідчить також урегулювання процедури їх розгляду не в рамках гл. 4 р. 2 Закону «Про Вищу раду правосуддя» (щодо дисциплінарного провадження), а в рамках окремих глав 6, 8, 9 цього розділу.

З урахуванням викладеного, логічним постає висновок про відсутність у заходів реагування, передбачених п.п. 4–6 ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів» (направлення відповідних подань), характеру дисциплінарних стягнень. Утім, не викликає сумнівів можливість визначення дисциплінарними стягненнями рішення щодо безпосередньо звільнення судді з посади, переведення його до суду нижчого рівня тощо. Адже таким заходом притаманні всі функції юридичної відповідальності та ознаки дисциплінарної відповідальності зокрема. Ураховуючи наведене, слід внести зміни до п.п. 4–6 ч. 1 ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів», виключивши з кожного з них слова «подання про».

В юридичній літературі визначаються наступні особливості спеціальної дисциплінарної відповідальності: суб'єкти (державні службовці, судді тощо); види дисциплінарних стягнень, а також спеціальні умови їх застосування; суб'єкти накладення дисциплінарних стягнень; порядок застосування дисциплінарних стягнень, а також оскарження рішень про їх накладення [15, с. 344–346]. Виходячи

з проведеного дослідження, можливо казати про притаманність визначних процедурних особливостей дисциплінарної відповідальності суддів, що характеризують її як спеціальну дисциплінарну відповідальність. По-перше, єдиним суб'єктом указаної відповідальності є суддя. Аналіз підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності свідчить про сприйняття його законодавцем, передусім, як суб'єкта здійснення правосуддя. Водночас, як було зазначено вище, існують також інші підстави для настання дисциплінарної відповідальності судді, що слід розглядати як особливості його як суб'єкта розглядуваного виду юридичної відповідальності. По-друге, ст. 109 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено специфічні види дисциплінарних стягнень стосовно суддів, що вже були предметом аналізу, а також специфічні підстави для їх застосування. По-третє, заперукою незалежності судді слід вважати утворення окремих суб'єктів застосування дисциплінарної відповідальності стосовно судді: Вища рада правосуддя, Дисциплінарна палата Вищої ради правосуддя. Слід особливо вказати на специфічний порядок формування складу Вищої ради правосуддя як гарантію належного здійснення нею своїх повноважень щодо розгляду й вирішення дисциплінарних справ стосовно суддів. По-четверте, визначення у Законі «Про Вищу раду правосуддя» особливого порядку розгляду питання щодо застосування до судді дисциплінарної відповідальності, а також оскарження відповідних рішень слід вважати ще однією гарантією незалежності судді. Детальніше особливі риси відповідних правових процедур будуть висвітлені далі.

Зазначені положення дають підстави для наступних висновків. Порядок застосування заходів дисциплінарної відповідальності, а також порядок оскарження рішень, прийнятих за результатами дисциплінарного провадження, слід вважати важливою рисою дисциплінарної відповідальності, що свідчить про її спеціальний характер. Окремий порядок розгляду питання щодо накладення дисциплінарного стягнення можна вважати проявом специфіки: правовідносин, у сфері яких мав місце дисциплінарний проступок; правового статусу суб'єкта дисциплінарної відповідальності, зокрема судді.

Аналіз положень правової доктрини, зокрема стосовно процедур накладення дисциплінарних стягнень, адміністративних процедур, у порівнянні із положеннями законодавства, що регламентує порядок дисциплінарного провадження стосовно суддів, зокрема ст. 131 Конституції України, р. 1, гл. 4 р. 2 Закону «Про Вищу раду правосуддя», ст.ст. 107, 108, 111 Закону «Про судоустрій і статус суддів» дає підстави стверджувати про існування наступних визначних особливостей вказаного провадження, що відображають незалежність суддів як основу його правового статусу:

- здійснення вказаного провадження специфічним суб'єктом, із особливим порядком утворення, функціонування;
- наявність особливих положень щодо звернення до суб'єктів дисциплінарного про-

вадження (необхідність чіткого зазначення фактичних даних, що свідчать про вчинення суддею дисциплінарного проступку (ч. 4 ст. 107 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); можливість притягнення окремих категорій заявників до відповідальності за подання необґрунтованої дисциплінарної скарги (ч. 6 ст. 107 вказаного Закону); можливість перевірки справжності підпису особи-скаржника (ч. 7 ст. 107 вказаного Закону); можливість залишення без розгляду скарг особи на підставі неодноразового подання нею очевидно безпідставних дисциплінарних скарг (ч. 8 ст. 107 вказаного Закону);

– наявність процедури попередньої перевірки дисциплінарної скарги перед вирішенням питання щодо відкриття дисциплінарного провадження (ст. 43 Закону «Про Вищу раду правосуддя»);

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

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

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

– визначення на рівні закону основних положень щодо оскарження рішення суб'єкта застосування дисциплінарної відповідальності (ст.ст. 51, 52 вказаного Закону).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Голобутовський Р.З. Суддя як суб'єкт дисциплінарного провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : спец. 12.00.07 / Р.З. Голобутовський // Національний авіаційний університет. – К. , 2012. – 17 с.

2. Шевченко А.В. Дисциплінарна відповідальність суддів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / А.В. Шевченко // Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. , 2013. – 19 с.

3. Відповідальність суддів у світлі нового законодавства України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт «Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ». – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/vidpovidalnist_suddiv_u_svitli_novogo_zakonodavstva_ukrajini.html

4. Члени ВРЮ та міжнародні експерти обговорили питання дисциплінарної відповідальності судді [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Центр суддівських студій». – Режим доступу : <http://www.judges.org.ua/dig7700.htm>

5. Дисциплінарна відповідальність суддів : думки учасників дискусії у Львові [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Всеукраїнська громадська організація «Асоціація правників України». – Режим доступу : <http://uba.ua/ukr/news/4340/>

6. Куйбіда Р. Дисциплінарна відповідальність суддів в Україні : проблеми законодавства і практики / Р. Куйбіда, М. Серета – К. : ФОРМ Москаленко О.М., 2013. – 72 с.

7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56. – Ст. 1935.

8. Організація судових та правоохоронних органів : [підручник] / [І.С. Марочкін та ін.]; ред. І.С. Марочкін. – Х. : Право, 2013. – 448 с.

9. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: [навчальний посібник] / О.В. Кузьменко – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : Відомості Верховної Ради України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.

11. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII // Голос України. – 2017. – 04.01.2017. – № 1.

12. Про затвердження Регламенту Вищої ради юстиції : Рішення Вищої ради юстиції від 30.07.2015 р. № 355/0/15-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS25202.html (система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон»)

13. Проект Регламенту Вищої ради правосуддя розроблятиметься у співпраці із національними та міжнародними експертами [Електронний ресурс]. // Офіційний сайт «Вища рада юстиції». – Режим доступу : <http://www.vru.gov.ua/news/1624>. – Назва з екрану.

14. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020 с.

15. Трудове право : [підручник] / [В.В. Жернаков та ін.]; ред. В.В. Жернаков. – Х. : Право, 2012. – 496 с.