

Олександр ІЩЕНКО,
начальник відділу
Національної школи суддів України



ПРАКТИЧНІ ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

Суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Незалежність судді забезпечується, зокрема, особливим порядком його призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення.

З огляду на вищенаведені положення статті 47 Закону «Про судоустрій і статус суддів»¹ (далі – Закон) особливий порядок притягнення судді до відповідальності є, з одного боку, гарантією суддівської діяльності, а з іншого – складовою механізмом підтримання високих стандартів правосуддя, інструментом очищення суддівського корпусу від непрофесійних службовців Феміди.

Основні законодавчі положення з питань дисциплінарної відповідальності суддів в Україні містяться у Законі «Про судоустрій і статус суддів» (розділ VI «Дисциплінарна відповідальність судді»). Так, у Законі закріплено підстави дисциплінарної відповідальності судді, дається визначення дисциплінарного провадження, розкрито порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, зазначено органи, що здійснюють дисциплінарне провадження, порядок накладення та зняття дисциплінарного стягнення, оскарження рішення у дисциплінарній справі.

Законодавчі підстави для дисциплінарної відповідальності судді встановлено статтею 83 Закону. Серед них зазначено такі:

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;

¹ [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

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, в 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 майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені Законом «Про засади запобігання і протидії корупції», зазначення в ній завідомо неправдивих відомостей.

Аналіз положень Закону дає підстави для висновку, що у пунктах 2, 3 і 5 частини 1 статті 83 йдеться про окремі випадки істотних порушень норм процесуального права при здійсненні правосуддя на додаток до тих, які наведені у пункті 1 цієї статті. Тільки у пунктах 4 та 6 наведені інші, відмінні від процесуальних порушень, підстави дисциплінарної відповідальності судді.

Раніше чинним Законом «Про статус суддів» встановлювалося, що підставами дисциплінарної відповідальності суддів є вчинення дисциплінарного проступку, а саме:

1) порушення законодавства при розгляді судових справ;

2) порушення вимог щодо несумісності;

3) порушення суддею обов'язків щодо:

а) дотримання при здійсненні правосуддя Конституції та законів України, забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розгляду судових справ з дотриманням встановлених законом строків;

б) додержання службової дисципліни та розпорядку роботи суду;

в) нерозголошення відомостей, що становлять державну, військову, службову, комерційну та банківську таємницю, таємницю нарадчої кімнати, відомостей про особисте життя громадян та інших відомостей, про які суддя дізнався під час розгляду справи в судовому засіданні, для забезпечення нерозголошення яких було прийнято рішення про закрите судове засідання;

г) недопущення вчинків та будь-яких дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності.

Новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» певною мірою звузив перелік підстав для дисциплінарної відповідальності суддів, зокрема:

1) формулювання «порушення законодавства при розгляді судових справ» замінено на «порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя», що має істотний характер. Тобто, з одного боку, законодавець обмежився лише процесуальними аспектами ймовірних порушень з боку суддів (вживши при кваліфікації оціночне поняття – «істотні»), а з іншого – використав теоретично розмите та змістовно дискусійне поняття «норми процесуального права», що навряд чи додасть більшої визначеності правозасто-

совній практиці. При цьому про порушення матеріального законодавства при розгляді судових справ у статті вже не йдеться. Не згадується і обов'язок дотримання при здійсненні правосуддя Конституції та законів України, який впливав із системного аналізу статей 6 та 31 попереднього Закону;

2) зникли як окремі підстави дисциплінарної відповідальності порушення вимог щодо несумісності, недодержання службової дисципліни та розпорядку роботи суду.

Така підстава дисциплінарної відповідальності, як порушення суддею обов'язків щодо недопущення вчинків та будь-яких дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у новому Законі не зазначена. Практично у тотожному вигляді вона ввійшла до переліку діянь, які кваліфікуються як порушення присяги судді (частина 2 статті 32 Закону «Про Вищу раду юстиції»).

У пунктах 4-6 частини 5 статті 126 Конституції України визначено, що суддя звільняється з посади у разі: 1) порушення суддею вимог щодо несумісності; 2) порушення суддею присяги; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. Зазначені підстави є підставами для конституційної відповідальності суддів.

За Законом «Про Вищу раду юстиції» процедура звільнення судді з посади за пунктами 4-6 частини 5 статті 126 Конституції України є звільненням за особливих обставин. При цьому порушенням суддею присяги є:

1) вчинення ним дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності судових органів;

2) недотримання суддею вимог та обмежень, встановлених Законом «Про засади запобігання і протидії корупції»;

3) умисне затягування суддею строків розгляду справи понад терміни, встановлені законом;

4) порушення морально-етичних принципів поведінки судді.

Порушення морально-етичних принципів поведінки судді (чи правил суддівської етики) є підставою як для дисциплінарної відповідальності судді, так і для його звільнення за особливих обставин (конституційно-правової відповідальності).

Невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, як підстава дисциплінарної відповідальності може бути вчинено умисно чи з необережності. Водночас, якщо суддя «умисно затягував строки розгляду справи понад терміни, встановлені законом», до нього може бути застосоване також і звільнення за порушення присяги.

Недотримання суддею вимог та обмежень, встановлених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», є підставою для конституційно-правової відповідальності судді у виді звільнення з посади. Недотримання ж вимог Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» в частині фінансового контролю, які виявились у: а) неподанні або несвоєчасному поданні для оприлюднення декларації про майно, доходи, витрати і зобов'я-

зання фінансового характеру за минулий рік; б) зазначенні в ній завідомо неправдивих відомостей, – є одночасно і підставами для дисциплінарної відповідальності суддів.

Таким чином, до змісту поняття «порушення присяги» суддею серед іншого включаються правопорушення, однотипні з тими, що є підставами дисциплінарної відповідальності судді.

Судова практика йде шляхом розрізнення дисциплінарної і конституційної відповідальності суддів. Так, в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 1 квітня 2009 року у справі № к-14626/07 зазначено, що «дисциплінарна відповідальність судді не співпадає з конституційно-правовою відповідальністю, а подання Вищої ради юстиції про звільнення судді є складовою механізмом останньої»¹.

Законом «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що 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. Серед новел інституту дисциплінарного провадження Закон передбачив право на звернення зі скаргою (заявою) щодо поведінки судді, яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність судді, за кожним, кому відомі такі факти. Одночасно законодавчо закріплено заборону 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 зі здійсненням ним правосуддя. 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. Міжнародні експерти вважають позитивними такі нововведення законодавця².

Законом від 5 червня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності суддів» (чинний з 5 липня 2012 року) обмежено право органів прокуратури у разі участі в розгляді судової справи прокурора звернутися до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України із скаргою (заявою) щодо неналежної поведінки судді лише випадками, якщо судова справа, в якій мала місце така поведінка судді, не перебуває у провадженні суду будь-якої інстанції або якщо встановлений процесуальним законом строк подання апеляційної чи касаційної скарги закінчився.

Щодо дисциплінарних стягнень зазначу, що у разі встановлення у діях судді складу дисциплінарного правопорушення до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення у виді догани. Інших дисциплінарних стягнень чинне законодавство не передбачає. Раніше чинним Законом «Про статус суддів»

¹ [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/3706490>

² Доклад «Органы судебного самоуправления. Карьера судей» рабочей группы «Независимые судебные системы» в рамках программы ЕС и СЕ «Содействие правовой реформе в странах Восточного партнерства» / Генеральная дирекция по вопросам прав человека и верховенства права. – Страсбург, сентябрь 2011 г. – С. 120.

передбачалося поряд із доганою таке дисциплінарне стягнення, як пониження кваліфікаційного класу. Міжнародні експерти у своїх висновках вказують, що звужений підхід до визначення видів дисциплінарних стягнень суддів в Україні не відповідає принципу пропорційності стосовно видів санкцій¹.

Узагальнення результатів оприлюдненої на офіційному веб-порталі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України дисциплінарної практики за 2011 рік² дозволяє зробити такі висновки:

- у 2011 році до суддів апеляційної інстанції дисциплінарних стягнень не було застосовано;
- на суддів місцевих загальних судів було накладено 114 дисциплінарних стягнень у виді догани;
- на суддів місцевих адміністративних судів було накладено 1 догану;
- на суддів місцевих господарських судів догани не накладалися.

10 суддів місцевих загальних судів протягом 2011 року були повторно притягнені до дисциплінарної відповідальності, а двоє із них отримали навіть по 3 догани.

Найчастіше дисциплінарне стягнення накладалося за невжиття заходів щодо розгляду справи (заяви, скарги) протягом встановленого законом строку. На другому місці за кількістю дисциплінарних правопорушень серед підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності – істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя.

Порівняно незначною є кількість рішень про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за правопорушення у виді порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, зокрема правил щодо відводу (самовідводу), та порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя.

За розголошення таємниці, що охороняється законом, в тому числі таємниці нарадчої кімнати або таємниці, яка стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні, а також за неподання/несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, зазначення в ній завідомо неправдивих відомостей у 2011 році жоден суддя не був притягнутий до дисциплінарної відповідальності.

Оскільки дисциплінарна практика притягнення суддів до відповідальності за пунктом 6 частини 1 статті 83 Закону відсутня, доцільно більш детально зупинитися на питанні законодавчої еволюції обов'язку судді декларувати свої доходи (вимоги щодо здійснення фінансового контролю). У первісній

¹ Доклад «Органы судебсого самоуправления. Карьера судей» рабочей группы «Независимые судебные системы» в рамках программы ЕС и СЕ «Содействие правовой реформе в странах Восточного партнерства» / Генеральная дирекция по вопросам прав человека и верховенства права. – Страсбург, сентябрь 2011 г. – С. 121.

² [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.vkksu.gov.ua/ua/distsiplinarne-provadjennya/informatsiya-pro-prityagnennya-suddiv-do-distsiplinarnoi-vidpovidalnosti/informatsiya-pro-prityagnennya-suddiv-do-distsiplinarnoi-vidpovidalnosti-2011/>

редакції Закону «Про судоустрій і статус суддів» встановлювалася дисциплінарна відповідальність суддів за неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення *декларації про майновий стан*, відображення в ній завідомо неправдивих відомостей. Судді зобов'язані були подавати зазначену декларацію щорічно не пізніше 1 квітня до Державної судової адміністрації України для оприлюднення на офіційному веб-порталі судової влади.

Однак 1 січня 2011 року із набранням чинності Законом від 2 грудня 2010 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України» набрали чинності змінені положення статей 54 та 83 Закону, які передбачали подання для оприлюднення *декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації)* та відповідальність за її неподання. При цьому оприлюдненню підлягала лише копія податкової декларації, яка повинна була подаватись щорічно не пізніше 1 травня до Державної судової адміністрації України.

Окрім того, з 1 січня 2012 року набрала чинності стаття 12 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», яка встановила обов'язок для суддів Конституційного Суду України, інших професійних суддів щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, тому формально судді зобов'язані були подавати як декларацію за антикорупційним законом, так і оприлюднювати копії своїх податкових декларацій.

28 квітня 2012 року набрав чинності Закон від 24 квітня 2012 року «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо впорядкування податкового декларування», за яким згадка про податкові декларації зникла, а суддів зобов'язали декларувати майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Підставою дисциплінарної відповідальності стало *«зазначення в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру завідомо неправдивих відомостей»*.

Втім, і такі зміни не стали останніми. Законом від 17 травня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (набрав чинності з 13 червня 2012 року) положення Закону «Про судоустрій і статус суддів» були узгоджені з вимогами антикорупційного законодавства. Підставами дисциплінарної відповідальності суддів стали неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, зазначення в ній завідомо неправдивих відомостей.

Окремо слід зазначити, що якщо за неправдиві відомості у декларації до дисциплінарної відповідальності можна притягти будь-якого суддю, то неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації може стати підставою відповідальності лише для окремої категорії суддів, визначених частиною 2 статті 12 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»: Голови та суддів Верховного Суду України, голів та суддів вищих спеціалізованих судів України. При цьому лише Вища рада юстиції може притягти суддів

вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України до дисциплінарної відповідальності. Вища кваліфікаційна комісія суддів України може застосувати дисциплінарне стягнення щодо суддів місцевих та апеляційних судів з підстав порушення антикорупційного законодавства лише за зазначення в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру завідомо неправдивих відомостей.

Проаналізовані аспекти дисциплінарної відповідальності суддів дають підстави стверджувати, що нормативно-правове регулювання питання загалом знаходиться на належному рівні. Водночас можна назвати і деякі недоліки. Зокрема, відсутнє чітке розмежування конституційної та дисциплінарної відповідальності, підстави дисциплінарної відповідальності перетинаються між собою, що зумовлює проблеми кваліфікації, законом не визначені наслідки повторного притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, законодавцем обрано єдиний вид дисциплінарного стягнення – догана, що не дозволяє диференціювати проступки за їх тяжкістю. Проблемним залишається і питання розгляду дисциплінарної справи щодо судді, якого на момент такого розгляду вже звільнено з посади у зв'язку з поданням заяви про відставку. Тому питання дисциплінарної відповідальності суддів в Україні далекі від свого вичерпного осмислення, їх дослідження зберігає актуальність, а нове наукове пізнання відкриває шляхи для подальших дискусій.

ИЩЕНКО О. Практичні питання дисциплінарної відповідальності суддів в Україні.

Стаття присвячена дослідженню окремих проблем дисциплінарної відповідальності суддів в Україні.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, суддя, підстави дисциплінарної відповідальності, Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

ИЩЕНКО А. Практические вопросы дисциплинарной ответственности судей в Украине.

Статья посвящена исследованию отдельных проблем дисциплинарной ответственности судей в Украине.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, судья, основания дисциплинарной ответственности, Высшая квалификационная комиссия судей Украины.

ISHCHENKO O. Practical questions of judges' disciplinary liability in Ukraine.

The article is devoted to the research of some problems of the disciplinary liability of judges in Ukraine.

Key words: disciplinary liability, judge, grounds of disciplinary liability, High Qualification Commission of Judges of Ukraine.