

Олександр ІЩЕНКО,
начальник відділу науково-методичного
забезпечення діяльності
Вищої кваліфікаційної комісії суддів України
Національної школи суддів України



Марина САМОФАЛ,
головний науковий співробітник відділу
науково-методичного забезпечення діяльності
Вищої кваліфікаційної комісії суддів України
Національної школи суддів України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ СУДДІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ЛИТОВСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

На етапі фактичної реалізації судової реформи в Україні, одним з напрямів якої було удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності суддів, особливого інтересу набуває питання вивчення міжнародного досвіду у цій сфері.

Це зумовлено перш за все тим, що перші кроки практичного застосування нових законодавчих норм виявили недоліки правового регулювання дисциплінарної відповідальності, які потребують усунення. Крім того, удосконалення законодавства неможливе без застосування порівняльно-правового методу, який дозволяє виявити, як вирішується та чи інша проблема в іноземних правових системах, та зробити висновок, наскільки таке рішення може бути прийнятним для національної правової системи.

З огляду на це предметом розгляду в статті є аналіз законодавства і практики притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності у Литовській Республіці.

Питання дисциплінарної відповідальності суддів у Литовській Республіці регулюється Законом «Про судоустрій Литовської Республіки» (далі – Закон)¹. Водночас окремі процесуальні аспекти більш детально закріплені в Правилах Комісії з суддівської етики та дисципліни (Judicial Ethics and Discipline Commission)² та Статуті Суду суддівської честі (Judicial Court of Honour)³.

Підстави дисциплінарної відповідальності. Відповідно до ст. 83 Закону підставами дисциплінарної відповідальності литовських суддів є:

- вчинення дії, що дискредитує (принижує) посаду судді;
- порушення інших вимог Кодексу етики суддів⁴;
- невиконання визначених законом вимог щодо несумісності трудової і політичної діяльності судді.

Закон уточнює, що дія, яка принижує посаду судді, є дією, несумісною із суддівською честю і такою, що суперечить вимогам Кодексу етики суддів, в силу чого дискредитується посада судді і підривається авторитет суду.

Із цього можна зробити висновок, що названі підстави дисциплінарної відповідальності перетинаються між собою, оскільки як окрему підставу дисциплінарної відповідальності передбачено порушення вимог Кодексу етики суддів.

Відповідно до Закону як дискредитація посади судді можуть розцінюватися будь-які неправомірні дії на посаді, наприклад неналежне виконання якогось зі спеціальних обов'язків судді або бездіяльність без поважної причини.

Тобто у дисциплінарному провадженні в Литві професійні стандарти розцінюються як такі, що мають юридичну силу. Зазначене підтверджується і переліком підстав дисциплінарної відповідальності, до якого включено порушення вимог Кодексу етики суддів.

До речі, у пункті 60 Висновку № 3 Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) від 19 листопада 2002 р.⁵ зазначається, що неправильно було б прирівнювати порушення професійних стандартів до проступків, які здатні потягти застосування дисциплінарних санкцій, оскільки професійні стандарти є моделлю поведінки, яку судді повинні ставити собі за мету. Таким чином, ототожнення стандартів професійної поведінки з дисциплінарними проступкам недопустиме. На думку КРЕС, для того, аби потягти дисциплінарну відповідальність проступок повинен бути не просто порушенням дисциплінарних стандартів, а серйозним і неприпустимим діянням. Водночас це не означає, що порушення професійних стандартів є чимось незначним.

¹ The Law on Courts of the Republic of Lithuania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.teismai.lt/en/courts /legal acts />

² The Rules of the Judicial Ethics and Discipline Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.teismai.lt/en/the-judicial-ethics-and-discipline-commission/about-commission/>

³ The Statute of the Judicial Court of Honour [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.teismai.lt/en/the-judicial-court-of-honour/about-court/>

⁴ Code of Ethics of Judges of the Republic of Lithuania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.teismai.lt/en/the-judicial-court-of-honour/about-court/>

⁵ Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – С. 51.

Що стосується третьої підстави дисциплінарної відповідальності суддів у Литві, то несумісною з посадою судді відповідно до Закону є політична діяльність, прибуткова приватна діяльність (крім викладацької), діяльність у недержавних організаціях, якщо вона перешкоджає незалежності судді.

Дисциплінарне провадження. Ініціаторами дисциплінарного провадження щодо судді можуть бути: Рада суддів; Комісія з суддівської етики та дисципліни (далі – Комісія); голова суду, в якому працює суддя; голова будь-якого суду вищого рівня; будь-яка особа, якій стало відомо про вчинене правопорушення.

Вищеназвані суб'єкти повинні звернутися з мотивованою заявою до Комісії з суддівської етики та дисципліни.

Комісія є саморегулювальною організацією, яка вирішує питання про відкриття дисциплінарного провадження щодо суддів. Вона складається з семи членів, двоє з яких призначаються Президентом Республіки, один – спікером Сейму, чотири – Радою суддів. Членами Комісії не можуть бути члени Ради суддів, посадові особи, які мають право ініціювати дисциплінарне провадження, члени Суду суддівської честі, а також судді, на яких накладалися дисциплінарні стягнення.

Рішення Комісії приймається не менш як чотирма голосами її членів. Діяльність Комісії регулюється Правилами Комісії з етики та дисципліни суддів, які затверджуються Радою суддів.

На окрему увагу заслуговує питання припинення повноважень члена Комісії. Окремі підстави припинення повноважень є гарантією забезпечення незалежності й неупередженості членів цього високоповажного органу. Так, повноваження члена Комісії припиняються у разі:

- закінчення його суддівських повноважень;
- закінчення повноважень органу, що призначав члена Комісії;
- відмови члена Комісії від посади за власним бажанням;
- набуття законної сили рішенням Суду суддівської честі про притягнення судді-члена до дисциплінарної відповідальності;
- зняття з посади члена Комісії (в разі наявності аргументованого рішення суб'єкта, що призначив члена Комісії, про те, що він не виконує свої обов'язки належним чином).

Якщо ініціатором дисциплінарного провадження щодо судді є член Комісії, рішення про відкриття провадження приймається без участі такого члена.

Варто особливо підкреслити, що в разі, якщо дисциплінарне провадження ініціюється у зв'язку зі справою, яка на час відкриття провадження слухається цим суддею, останній повинен бути усунений від розгляду справи. Зазначимо, що в українському законодавстві таке правило відсутнє.

Законом передбачені деякі особливості відкриття дисциплінарного провадження щодо окремих категорій суддів. Зокрема, щодо суддів – членів Ради суддів чи Суду суддівської честі провадження може бути відкрито лише за згодою Ради суддів.

Після відкриття дисциплінарного провадження справа передається до Суду суддівської честі. Суд суддівської честі складається з дев'яти чле-

нів, а строк його повноважень становить 4 роки. Склад суду формується наступним чином: Верховний Суд, Апеляційний суд і Верховний адміністративний суд призначають по два члени, три члени обираються Радою суддів із суддів усіх регіональних адміністративних судів, окружних судів і районних судів.

Суд є органом суддівського самоврядування, який уповноважений розглядати дисциплінарні справи суддів, а також петиції суддів щодо дифамації.

Як бачимо, на відміну від українських реалій у Литві побудована двоступенева система органів притягнення до дисциплінарної відповідальності. Оскільки суб'єктами ініціювання дисциплінарного провадження фактично можуть бути будь-які особи, яким стало відомо про ймовірне вчинення суддею порушення, зокрема і незадоволені сторони процесу, необхідним є своєрідний інституційний фільтр для перевірки добросовісності і прийнятності заяв. Такою інституцією у Литві є Комісія з етики та дисципліни суддів, через діяльність якої здійснюється розвантаження власне дисциплінарного органу – Суду суддівської честі.

За наслідками розгляду дисциплінарної справи Суд суддівської честі може прийняти одне з таких рішень:

- 1) відмовити у притягненні до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з відсутністю підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 2) відмовити у притягненні до дисциплінарної відповідальності через сплив строків притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 3) обмежити себе у можливості перегляду вказаної дисциплінарної справи;
- 4) застосувати дисциплінарну санкцію.

Своїм рішенням Суд суддівської честі також може:

- рекомендувати Президенту або Сейму звільнити суддю з посади;
- рекомендувати Президенту звернутися до Сейму з питанням ініціювання процедури імпічменту щодо судді.

У разі, якщо Президент чи Сейм не погодяться звільнити суддю з посади чи ініціювати процедуру імпічменту щодо нього, Суд суддівської честі зобов'язаний розпочати слухання по дисциплінарній справі спочатку і прийняти одне з чотирьох вищезазначених рішень.

Рішення Суду суддівської честі може бути оскаржено до Верховного Суду протягом 10 днів з дня його прийняття як суддею, так й ініціатором відкриття дисциплінарного провадження. Такі справи розглядаються колегією у складі трьох суддів.

Рішення Суду суддівської честі, що набули законної сили, повинні бути опубліковані на веб-сайті Національної судової адміністрації, крім випадків, коли така публікація може порушувати державну, службову, комерційну таємницю або суперечити захисту інформації про особисте життя особи.

За рішенням Суду суддівської честі можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення: попередження (осуд); догана; сувора догана.

Застосована дисциплінарна санкція набуває законної сили зі спливом 10 днів після її застосування і діє протягом одного року.

Дисциплінарне стягнення може бути накладене на суддю одразу після виявлення факту вчинення дисциплінарного проступку, але не пізніше трьох місяців з дня, коли Комісії з суддівської етики та дисципліни стало відомо про правопорушення. З цього часу виключається час, коли суддя був відсутній на робочому місці у зв'язку з хворобою або відпусткою. Суддя не може бути притягнений до відповідальності після спливу трирічного строку з дня вчинення правопорушення.

Для порівняння зазначимо, що відповідно до ч. 4 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше шести місяців з дня відкриття Вищою кваліфікаційною комісією суддів України провадження у дисциплінарній справі, але не пізніше року з дня вчинення проступку.

Процедурно розгляд справи у Суді суддівської честі виглядає наступним чином. Отримавши від Комісії з суддівської етики та дисципліни дисциплінарну справу, Голова Суду призначає доповідачем одного з членів Суду.

Останній в процесі підготовки справи до слухання має право:

- витребувати додаткові документи та проводити додаткове розслідування обставин справи;
- зобов'язати Комісію вжити додаткові заходи: провести інспекцію роботи судді, зібрати додаткові докази.

На засіданні, де розглядається справа, повинні бути присутні: суддя, щодо якого відкрито провадження, та представник Комісії. Можуть брати участь у засіданні особи, які ініціювали відкриття дисциплінарного провадження, представники публічних організацій суддів, представник судді та будь-які інші особи, якщо Суд буде вважати це за необхідне.

Дисциплінарна практика¹. Литовські аналітики зазначають, що в 2011 р. кількість звернень щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності зростає. Так, за рік Комісія отримала 373 звернення, в тому числі запити і апеляційні скарги. Для порівняння: в 2010 р. їх налічувалося 227, а у 2009 – лише 50.

Із 373 звернень 282 були повернені без пояснень, оскільки вирішення питань, що в них ставились, виходило за межі компетенції Комісії. Повернені звернення містили клопотання про перегляд процесуальних рішень, прийнятих суддею, або надання оцінки рішенням судді, в той час як компетенція Комісії обмежується оцінкою поведінки конкретного судді.

Поверненню підлягали також немотивовані чи не підписані звернення або такі, які не відповідають вимогам щодо мови, а також заяви, які подавалися тими ж суб'єктами повторно з посиланням на ті ж самі обставини і стосовно яких Комісією вже висловлювалась її позиція.

У 2011 р. 91 звернення було прийнято Комісією до розгляду. Вказані звернення були обґрунтовані посиланням на конкретні обставини, що стосують-

¹ Офіційний лист Національної судової адміністрації Литовської Республіки до Національної школи суддів України від 10 жовтня 2012 р. № 4R-2015-(11.4).

ся поведінки конкретного судді, які потенційно можуть бути розцінені як вияви порушення суддівської етики та дисципліни. Перед розглядом справ у Комісії проводилися перевірки і відбиралися пояснення суддів.

У 2011 р. було проведено 12 засідань Комісії, на яких розглянуто звернення про притягнення до дисциплінарної відповідальності 77 суддів.

Після розгляду матеріалів справ Комісією було відкрито дисциплінарне провадження у 11 з них. Для порівняння: у 2010 р. було відкрито 14 проваджень, а в 2009 р. – лише 4.

У порівнянні з дисциплінарною практикою України такі цифри здаються неймовірними. Так, тільки за період з 1 січня 2012 р. до 31 серпня 2012 р. до Вищої кваліфікаційної комісії суддів надійшло 12839 звернень на дії суддів, з яких первинних – 7408. За зверненнями, що надійшли за вказаний період, прийнято 4823 рішення, з них: про відмову у відкритті дисциплінарного провадження – 4197 рішень, про відкриття дисциплінарного провадження – 291 рішення. Станом на серпень 2012 р. прийнято 84 рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності і винесення догани та 13 рішень про звільнення.

Основними підставами для відкриття провадження щодо литовських суддів у 2011 р. були наступні:

- порушення процесуальних строків, визначених законом, невиконання будь-яких процесуальних дій протягом тривалого часу, невиправдане відкладення розгляду справ та інші порушення норм процесуального права;
- поверховий розгляд справи або недослідження чіткої фактичної документальної інформації у справі;
- невихована, неповажна, нетактовна та неналежна поведінка у відношенні до колег чи інших осіб;
- надання правової допомоги іншим особам;
- ведення судового процесу з порушенням вимог;
- порушення вимоги щодо уникнення конфлікту приватних та публічних інтересів або недотримання принципу безсторонності;
- порушення принципу використання державної мови;
- невиконання офіційних зобов'язань, включаючи згоду співпрацювати з іншими органами правового примусу.

Слід зазначити, що, розглянувши питання стосовно відкриття дисциплінарного провадження щодо 21 судді, Комісія дійшла висновку, що через малозначність порушень суддівської етики та дисципліни відкривати провадження немає підстав. Як малозначні порушення кваліфікувалися одноразові або дрібні порушення встановлених процесуальних строків, ухилення від розгляду справ без чіткого обґрунтування такого ухилення.

На думку Комісії, відкриття дисциплінарного провадження в разі наявності незначних і технічних порушень є надто суворим. При розгляді питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності Комісія враховує наступні обставини:

- обставини вчинення порушення (дії судді, наслідки, вина, ставлення судді до власних дій, дії, вчинені для усунення причин та наслідків порушення);

– серйозність порушення (в тому числі серйозність наслідків, наприклад порушення права особи на звернення до суду, на оскарження судового рішення);

- визнання суддею своєї помилки і виявлення каяття;
- завантаженість судді;
- персональні якості судді.

Українській дисциплінарній практиці розрізнення правопорушень суддів за оціночним критерієм їх значущості притаманне лише в контексті розмежування конституційної та дисциплінарної відповідальності.

Що ж до обставин, які враховуються при притягненні судді до дисциплінарної відповідальності, вони формально закріплені і в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», однак таке врахування не має практичного значення за наявності одного виду дисциплінарного стягнення – догани.

У період з лютого 2011 р. до березня 2012 р. Суд суддівської честі отримав та розглянув 12 дисциплінарних справ та 1 заяву судді про захист його честі.

За інформацією Національної судової адміністрації Литовської Республіки, більшість дисциплінарних справ стосувалися суддів районних судів і лише 3 – суддів регіональних судів. Підставою для відкриття провадження у більшості випадків була недбалість при виконанні покладених на суддів повноважень.

За результатами розгляду дисциплінарних справ були прийняті такі рішення: попередження – 1 справа; догана – 1 справа; суворі догани – 4 справи; пропозиція Президенту Республіки про звільнення судді – 1 справа; обмежити себе у перегляді дисциплінарної справи – 4 справи; відмовлено у накладенні дисциплінарного стягнення – 3 справи.

Чотири прийнятих рішення було оскаржено до Верховного Суду Литви.

Для порівняння наведемо досвід України. Узагальнення результатів оприлюдненої на офіційному веб-порталі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України дисциплінарної практики за 2011 р. дозволяє зробити наступні висновки:

– у 2011 р. 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.

В Україні найчастіше дисциплінарне стягнення накладалося за невиконання заходів щодо розгляду справи (заяви, скарги) протягом встановленого законом строку (пункт 2 ч. 1 ст. 83 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Проведений аналіз дисциплінарної практики Литви дає можливість зробити наступні висновки щодо стану та можливих перспектив розвитку українського законодавства з питань дисциплінарної відповідальності суддів:

– заслуговує на переосмислення і подальший науковий аналіз литовська практика застосування дворівневої системи дисциплінарних органів, з яких один (Комісія) розглядає питання щодо можливості відкриття провадження

у справі і приймає відповідне рішення про це, а другий (Суд) розглядає дисциплінарну справу по суті;

- перспективною видається можливість закриття дисциплінарного провадження щодо судді в разі, якщо вчинене ним діяння є малозначним;
- такою, що заслуговує на увагу, вважаємо практику відсторонення судді від розгляду справи в разі відкриття дисциплінарного провадження щодо порушень, допущених суддею при розгляді даної справи;
- як значне досягнення литовської практики варто відзначити наявність кількох видів дисциплінарних стягнень, що можуть накладатися на суддю.

ИЩЕНКО О., САМОФАЛ М. Особливості правового регулювання притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності в Литовській Республіці.

В статті аналізується досвід правового регулювання дисциплінарної відповідальності суддів Литовської Республіки. Зокрема, розглянуто підстави дисциплінарної відповідальності, процедуру дисциплінарного провадження, види дисциплінарних санкцій, дисциплінарну практику Литовської Республіки.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність судді, дисциплінарне провадження, дисциплінарні стягнення, суддівська етика.

ИЩЕНКО А., САМОФАЛ М. Особенности правового регулирования привлечения судей к дисциплинарной ответственности в Литовской Республике.

В статье анализируется опыт правового регулирования дисциплинарной ответственности судей Литовской Республики. В частности, рассмотрены основания дисциплинарной ответственности, процедура дисциплинарного производства, виды дисциплинарных санкций, дисциплинарная практика Литовской Республики.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность судьи, дисциплинарное производство, дисциплинарные взыскания, судейская этика.

ISHCHENKO O., SAMAFAL M. Features of the legal regulation of bringing judges to disciplinary liability in the Republic of Lithuania.

The article analyzes the experience of legal regulation of judicial disciplinary liability of Lithuania. The grounds for disciplinary action, the procedure for disciplinary proceedings, the types of disciplinary sanctions and disciplinary practice are specifically considered.

Key words: disciplinary liability of a judge, disciplinary proceedings, disciplinary sanctions, judicial ethics.