УДК 349.22:331.108.6

Вер. П. Кохан

ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО СУДДІВ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Визначено поняття дисциплінарного провадження щодо суддів. Розглянуто стадії дисциплінарного провадження. Проаналізовані недоліки правового регулювання дисциплінарної процедури щодо суддів.

***

Определено понятие дисциплинарного производства в отношении судей. Рассмотрены стадии дисциплинарного производства. Проанализированы недостатки правового регулирования дисциплинарной процедуры в отношении судей.

***

The notion of disciplinary proceeding relating to judges is determined. Stages of disciplinary proceeding are considered. Disadvantages of legal regulation of disciplinary proceeding relating to judges are analyzed.

Одним з основних принципів функціонування суду й діяльності суддів є принцип незалежності, встановлений Конституцією України (ст. 126, 128) [1] та законами України (ст. 14

© Кохан Вер. П., 2010

Закону «Про судоустрій України» [2], ст. 3 Закону «Про статус суддів» [3]). Зміст цього принципу, зокрема, означає закріплення особливого порядку притягнення посадових осіб судової влади до відповідальності як однієї з важливих гарантій здійснення правосуддя.

Від того, наскільки законодавець чітко й розумно регламентує діяльність із застосування до суддів заходів юридичної відповідальності, встановлює форми її здійснення, правовий статус суб'єктів, уповноважених притягати суддів до відповідальності, порядок оформлення результатів такої діяльності, залежить якість виконання суддями професійних обов'язків, їх недоторканність і, зрештою, стан прав і свобод людини й громадянина в державі.

Процедура дисциплінарного провадження як механізм реалізації дисциплінарної відповідальності суддів має здійснюватися з неухильним додержанням норм закону, аби не перетворюватися з гарантії незалежного судового розгляду справи на інструмент тиску та навіть розправи з суддею. Актуальним це питання є тому, що вітчизняне законодавство про статус суддів не характеризується узгодженістю норм права, регулюючих дисциплінарне провадження, у ньому наявні невідповідності й суперечності, у результаті чого ефективність цього правового механізму не виправдовує своїх завдань.

Дисциплінарне провадження щодо суддів не було окремим предметом досліджень правознавців, хоча деякі вчені певною мірою торкалися цього питання у власних працях. Відмітимо, наприклад, працю Ю. С. Адушкіна [4], монографію С. В. Подкопаєва [5].

Мета статті – розглянути дисциплінарне провадження щодо суддів та його стадії, звернути увагу на недоліки правового регулювання притягнення посадових осіб судової влади до дисциплінарної відповідальності, запропонувати можливі шляхи їх усунення.

Дисциплінарний процес – вид юридичного процесу, так само як і кримінальний, цивільний, адміністративний тощо. Критерієм такого поділу виступає предметна ознака. Як виду юридичного процесу в традиційному (юрисдикційному) значенні дисциплінарному процесу властиві загальні риси першого, якот: він є формою діяльності, що завжди пов'язана з розглядом юридичної справи, тобто таких обставин і фактів, що засновані на праві (законі) і тягнуть певні юридичні наслідки. Це головна властивість юридичного процесу. До інших слід віднести те, що він: 1) полягає у вчиненні операцій над нормами права; 2) здійснюється тільки уповноваженими суб'єктами; 3) його результати завжди отримують закріплення в процесуальних документах;

4) об'єктивно викликає необхідність регулювання на особливому нормативному рівні – процесуальним правом; 5) пов'язаний із використанням спеціальних правил та прийомів юридичної техніки [6, с. 52–53].

Дисциплінарний процес як категорія матеріального права в ході його реалізації одержує передбачену законодавством процесуальну форму – єдність вимог, що висуваються до вчинюваних учасниками процесу дій. З погляду В. М. Горшеньова, «процесуальна форма – сукупність послідовних, логічних дій, вчинюваних спеціалізовано, причому така спеціалізація зумовлюється вимогами розгляду різних категорій справ у рамках одного процесу і тільки професійними учасниками, а також об'єктивною необхідністю поділу їх праці, функцій, що випливає звідси» [6, с. 79].

Отже, однорідними ознаками процесуальної форми виступають, по-перше, логічна й функціональна послідовність розгляду справ учасниками процесу, по-друге, професійна спеціалізація цієї діяльності. Перша ознака відображається в понятті процесуальних стадій, друга – понятті процесуальних проваджень. Первинним елементом процесуальної форми є дії учасників процесу.

Дисциплінарне провадження щодо суддів, таким чином, можна визначити як сукупність процесуальних дій уповноважених суб'єктів (кваліфікаційних комісій суддів) та інших учасників процесу (суддів), зацікавлених у розгляді дисциплінарної справи, спрямованих на вирішення справи і реалізацію дисциплінарної відповідальності суддів. Дисциплінарне провадження, на нашу думку, слід розглядати в кількох аспектах, що сприятиме кращому розумінню змісту цього поняття. Перш за все, дисциплінарне провадження є процесуальною діяльністю відповідних органів і посадових осіб і як діяльність характеризується певним результатом, що оформлюється в актах процесуального характеру. Як процес реалізації дисциплінарної відповідальності суддів дисциплінарне провадження виступає сукупністю процесуальних правовідносин, що виникають на підставі здійсненнями учасниками процесу наданих їм процесуальних прав і обов'язків. По-третє, це поняття виконує роль правової гарантії дисциплінарного процесу: від повноти, всебічності та чіткості врегулювання процесуальними нормами дисциплінарного провадження залежить ефективність виконання завдань, покладених на дисциплінарний процес.

Ознака професійної спеціалізації проявляється в суб'єктному складі дисциплінарного провадження. Дисциплінарне провадження стосовно суддів місцевих судів здійснюють кваліфікаційні комісії суддів, стосовно суддів апеляційних судів – Вища

кваліфікаційна комісія суддів України, стосовно суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України – Вища рада юстиції (ст. 98 Закону України «Про судоустрій України»).

Склад, чисельність і порядок формування кваліфікаційних комісій суддів усіх рівнів встановлюється законодавством. Зокрема, не вдаючись до детального опису складу названих комісій, зазначимо, що до числа їх членів входять не тільки судді, а й інші особи, до яких законом висунута вимога про вищу юридичну освіту і які призначаються відповідними державними органами. Так само судді не становлять більшості у Вищій раді юстиції.

Чинне законодавство про статус суддів (ч. 1 ст. 97 Закону «Про судоустрій України») визначає дисциплінарне провадження як процедуру розгляду визначеним законом органом офіційного звернення, у якому містяться відомості про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги. Право на таке офіційне звернення належить (ч. 2 ст. 97 Закону «Про судоустрій України»):

– народним депутатам України;
– Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини;
– Голові Верховного Суду України;
– міністру юстиції України;
– голові відповідної ради суддів;
– членам Ради суддів України.

Підстави порушення дисциплінарного провадження щодо судді перераховані в ст. 34 Закону «Про статус суддів». Ними є: подання міністра юстиції України та його органів на місцях за наслідками перевірки заяв і повідомлень громадян; подання голови відповідного суду, посадових осіб державних органів, установ, організацій, органів місцевого самоврядування; повідомлення в засобах масової інформації. Не можуть бути підставами для порушення дисциплінарного провадження заяви та повідомлення, що не містять відомостей про наявність у діях судді дисциплінарного проступку, а також анонімні заяви та повідомлення.

Дисциплінарне провадження щодо судді порушується постановою голови відповідної кваліфікаційної комісії суддів або головами вищих спеціалізованих або апеляційних судів. Зауважимо, що порядок притягнення суддів місцевих, апеляційних судів, а також суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України передбачає одні й ті самі стадії провадження, хоча встановлений різними законами: відповідно, «Про судоустрій України» (ст. 99) та «Про Вищу раду юстиції» (ст. 39) [7].

Отже, стадіями дисциплінарного провадження стосовно суддів є: 1) перевірка даних про наявність підстав для притяг-

нення судді до дисциплінарної відповідальності; 2) відкриття дисциплінарної справи; 3) розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення органом, що здійснює дисциплінарне провадження. За класифікацією В. М. Горшеньова, названі стадії є стадіями функціонального призначення, їх сутність визначається природою та змістом функціональної діяльності, здійснюваної спеціальними суб'єктами, і специфічним характером рішень, що ними приймаються; інакше кажучи, видом процесуальної діяльності, що виникає і здійснюється у встановленому законом порядку [6, с. 138].

У кожній стадії кваліфікаційною комісією суддів приймається рішення, що є процесуальним документом, у якому відображається хід розгляду справи. Про це записано в регламенті роботи кваліфікаційної комісії суддів [8]. Рішення у дисциплінарній справі судді приймається більшістю голосів членів кваліфікаційної комісії суддів, присутніх на засіданні. Для проведення засідання комісія має забезпечити кворум. Між тим, законом «Про статус суддів» (ст. 36) встановлюються строки для застосування і зняття дисциплінарного стягнення. Зокрема, дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше шести місяців після виявлення проступку, не рахуючи часу тимчасової непрацездатності судді або перебування його у відпустці.

У зв'язку з тим, що в апеляційних округах, де функціонують кваліфікаційні комісії суддів, проблематичним є зібрати необхідну кількість членів комісії для проведення засідання і прийняття рішення на кожній стадії дисциплінарного провадження, дисциплінарне провадження здійснюється з порушеннями, до числа яких, зокрема, відносяться: 1) прийняття одного рішення про порушення дисциплінарного провадження та призначення перевірки відомостей, викладених у поданні про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; 2) прийняття рішення про проведення перевірки відомостей щодо наявності підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за рішенням голови кваліфікаційної комісії суддів, а не колегіального її складу; 3) порушення строку розгляду дисциплінарної справи, що має наслідком закриття дисциплінарного провадження у зв'язку зі спливом терміну притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Розглянемо приклад із судової практики. Суддею грубо порушені норми процесуального та матеріального права шляхом винесення «рейдерського» рішення. Однак комісією об'єднано два подання за одним предметом, але різними датами подання і не враховано дату подання міністра юстиції України. Прийнято рішення про закриття дисциплінарного провадження у зв'язку із спливом терміну притягнення судді до дисциплінарної відповідальності [9, с. 302–304].

Наявні і такі ситуації, коли суддя звільняється з посади раніше, ніж до нього застосовується дисциплінарне стягнення. Приклад з судової практики.

Суддя, перебуваючи в стані алкогольного сп'яніння, вчинив бійку в кафе. Після чого вибіг на площу, де знаходились громадяни міста, і почав стріляти (застосував зброю з гумовими кулями), у результаті чого наніс сам собі легкі тілесні ушкодження (відстрелив частину вуха). У лікарні, де йому намагались надати першу медичну допомогу, вів себе нахабно, лаявся і погрожував. Звільнився у зв'язку із закінченням терміну повноважень [9, с. 260–263].

Окремими і розділеними в часі мають бути, як правило, стадії порушення дисциплінарного провадження і розгляду дисциплінарної справи з прийняттям рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності або ж закриття дисциплінарної справи в разі відсутності підстав для застосування до судді заходів дисциплінарного впливу, оскільки протягом цього часу кваліфікаційна комісія суддів може провести додаткову перевірку відомостей щодо встановлення в діях судді дисциплінарного проступку, витребувати документи, що характеризують особу судді, інформацію про показники його роботи та будь-які інші необхідні для розгляду дисциплінарної справи відомості. Матеріали дисциплінарних справ свідчать, що зазначені відомості кваліфікаційні комісії суддів витребовують та отримують саме після прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження і до розгляду питання про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Однак не менш важливим розмежування в часі зазначених стадій дисциплінарного провадження є також і тому, що воно забезпечує можливість для судді належним чином підготуватися до розгляду дисциплінарної справи, підготувати пояснення, зібравши для цього необхідні, на погляд судді, відомості та документи.

Суддя місцевого суду може оскаржити рішення кваліфікаційної комісії суддів про притягнення його до дисциплінарної відповідальності до Вищої ради юстиції. Відповідно до ч. 1 ст. 101 Закону «Про судоустрій України», оскаржити можна в строк, не пізніше *одного місяця* з наступного дня після вручення йому копії рішення. Інший строк оскарження передбачений у ч. 5 ст. 35 Закону «Про статус суддів»: рішення кваліфікаційної комісії суддів про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних і місцевих судів може бути оскаржене до Вищої ради юстиції протягом *десяти днів* з дня вручення копії рішення комісії. З огляду на розбіжності у врегулюванні процесуального строку оскарження вважаємо, що застосуванню підлягає норма закону, що встановлює триваліший строк оскарження, оскільки це сприяє кращому захисту прав суддів.

Як показало дослідження рішень кваліфікаційних комісій суддів за 2007 р., розгляд Вищою радою юстиції скарг суддів на рішення кваліфікаційних комісій суддів триває досить довго і здебільшого рішення скасовуються за недотримання процедури прийняття такого рішення (відсутнє рішення про перевірку, прийнято рішення без участі судді, а останній може навмисно ухилятися від такої участі, тощо) [9, с. 7].

Окремо слід відзначити, що недостатньо врегульованим законодавством є питання можливості для суддів, стосовно яких вирішується питання про дисциплінарну відповідальність, реалізувати всі необхідні, на їх думку, заходи для свого захисту в дисциплінарному провадженні.

Зокрема, ч. 4 ст. 35 Закону України «Про статус суддів» передбачає, що під час розгляду справи комісія повинна заслухати пояснення судді, стосовно якого порушено дисциплінарне провадження, а неявка цього судді на засідання комісії без поважних причин не перешкоджає розгляду справи. Закон України «Про судоустрій України» обмежується посиланням на те, що рішення у дисциплінарній справі серед інших відомостей повинно містити пояснення судді. Таким чином, у будь-якому разі при проведенні дисциплінарного провадження кваліфікаційна комісія повинна забезпечити судді можливість надати свої пояснення і в разі, якщо вони були надані суддею, врахувати їх і відобразити в рішенні за його наслідками (ч. 2 ст. 100).

Практика свідчить, що судді оскаржують рішення кваліфікаційних комісій також і з тих підстав, що їм не було відомо ні про порушення дисциплінарних проваджень, ні про проведення стосовно них перевірок кваліфікаційними комісіями [10, с. 87]. Тому в законодавстві доцільно визначити перелік відомостей, які мають бути надані судді при здійсненні стосовно нього дисциплінарного провадження, та документів, з якими він має бути ознайомлений (подання про порушення дисциплінарного провадження, довідка, складена за результатами проведення його перевірки, рішення про призначення перевірки та порушення дисциплінарного провадження тощо), а також порядок такого повідомлення.

Як бачимо, спеціальне законодавство про статус суддів характеризується певною суперечливістю, деякі питання дисциплінарного провадження стосовно суддів взагалі не отримали законодавчої регламентації. Звісно, права учасників процесу, а дисциплінарне провадження – це процес розгляду подання кваліфікаційної комісії суддів, повинні дотримуватись. Однак неврегульованість деяких норм призводить до того, що ті судді, які вчинили дисциплінарний проступок, уникають справедливого покарання. Це призводить до збільшення обґрунтованих скарг громадян і не підвищує авторитет судової гілки влади і судді як її носія.

Список літератури: 1. Конституція України : станом на 1 січ. 2008 р. – Суми : ФОП Соколик Б. В., 2008. – 52 с. **2.** Про судоустрій України : закон України від 7 лют. 2002 р. № 3018 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180. **3.** Про статус суддів : закон України від 15 груд. 1992 р. № 2863 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56. **4.** Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Адушкин Ю. С. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1980. – 128 с. **5.** Подкопаєв С. В. Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації : [монографія] / Подкопаєв С. В. – Х. : ІНЖЕК, 2003. – 192 с. **6.** Горшенев В. М. Теория юридического процесса / Горшенев В. М. – Х. : Вища школа, 1985. – 192 с. **7.** Про Вищу раду юстиції : закон України від 15 січ. 1998 р. № 22/98-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1998. − № 25. − Ст. 146. **8.** Типовий регламент роботи кваліфікаційної комісії суддів [Електронний ресурс] : затв. наказом Голови Верховного Суду України від 25 черв. 2007 р. № 147. – Режим доступу: http://vn.arbitr.gov.ua/home/getfile.php?id=15502. **9.** Збірник рішень кваліфікаційних комісій суддів у дисциплінарних справах, 2007 р. / Вища кваліфікаційна комісія суддів України. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 1312 с. **10.** Пантелейчук Л. Б. Питання дисциплінарної відповідальності суддів у діяльності Вищої ради юстиції / Пантелейчук Л. Б. // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 1. – С. 79–89.

Надійшла до редколегії 14.06.2010