



DOI 10.37491/UNZ.77.18
УДК 347.962.6



Тетяна МАЛАШЕНКОВА¹

ЗНАЧЕННЯ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ПРАКТИКИ В ДОСЯГНЕННІ ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ ЩОДО ПІДСТАВ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІ

З метою подолання проблеми невизначеності підстав дисциплінарної відповідальності судді в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», було істотною мірою змінено як підстави притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, так і підстави для застосування найбільш суворого заходу такої відповідальності — звільнення судді. Ступінь деталізації таких підстав є доволі високим як в аспекті визначеності таких підстав, так і в аспекті пропорційності між видом дисциплінарного проступку та видом стягнення, яке підлягає застосуванню до нього. Водночас результати аналізу відповідних законодавчих положень свідчать про те, що вони не позбавлені оціночних, невизначених понять, зокрема таких, як: «грубе нехтування обов'язками судді», «грубе порушення вимог закону», «груба недбалість», «істотні негативні наслідки». Відтак постають питання, чи вирішено концептуально проблему невизначеності підстав дисциплінарної відповідальності судді, чи відповідна проблема продовжує існувати, попри істотну законодавчу деталізацію відповідних підстав. Вирішення цих питань і є метою цієї статті. Наявність у законодавстві формулювань, які не дося-

¹ аспірантка,

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (м. Київ),
malashenkova@supreme.court.gov.ua,
<https://orcid.org/0000-0003-3509-2550>.



гають вимог правової визначеності, а саме таких, як: «груба недбалість», «грубе порушення вимог закону» — несе в собі певні ризики для засади незалежності суддів, проте існування таких ризиків не може визнаватись приводом для того, що закон відмовився від їх використання. Це зумовлено об'єктивною неможливістю формулювання в законі абсолютно вичерпного переліку підстав дисциплінарної відповідальності загалом та підстав для звільнення судді зокрема. Критично важливим є питання формування послідовної практики діяльності дисциплінарного органу, яка б, по-перше, сформувала критерії розуміння невизначених понять, а по-друге, не допускала б різні підходи до реагування на однакові проступки судді.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність судді, підстави дисциплінарної відповідальності, правова визначеність, оціночні поняття.

Одним із важливих елементів конституційної судової реформи, яка відбулась в Україні в 2016 році, був перегляд аспектів законодавчої регламентації підстав дисциплінарної відповідальності суддів. Ключовим питанням, яке підлягало вирішенню в межах цієї реформи, була зміна такої підстави для звільнення судді, як «порушення присяги». Це було зумовлено необхідністю досягнення правової визначеності в питаннях дисциплінарної відповідальності суддів, а також потребою узгодження національного законодавства України в цій частині з європейськими стандартами.

Своєю чергою, невідповідність законодавства, яке визначало «порушення присяги» судді підставою для його звільнення вимогам правової визначеності, неодноразово констатовалось Європейським судом з прав людини, а також Європейською комісією «За демократію через право» (Венеційської комісією). Так, в одному із висновків Венеційська комісія констатувала, що така підстава для звільнення судді є надто широкою для того, щоб бути стандартом (підставою) для звільнення судді [1].

З метою подолання відповідної проблеми, в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» було істотною мірою змінено як підстави притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, так і підстави для застосування найбільш суворого заходу такої відповідальності — звільнення судді. Ступінь деталізації таких підстав є доволі високим як в аспекті визначеності самих таких підстав, так і в аспекті пропорційності між видом дисциплінарного проступку та видом стягнення, яке підлягає застосуванню до нього.

Проблемам визначеності підстав дисциплінарної відповідальності судді присвятила свою увагу когорта вітчизняних та зарубіжних вчених, а саме: О. М. Овчаренко, Т. І. Пашук, І. В. Пивовар, В. В. Сердюк, О. З. Хотинська-Нор, А. В. Шевченко, — однак, попри це, низка питань залишилась невирішеною.



Так, результати аналізу відповідних законодавчих положень свідчать про те, що вони не позбавлені оціночних, невизначених понять, зокрема таких, як: «грубе нехтування обов'язками судді», «грубе порушення вимог закону», «груба недбалість», «істотні негативні наслідки». Відтак постають питання, чи вирішено концептуально проблему невизначеності підстав дисциплінарної відповідальності судді, чи відповідна проблема продовжує існувати попри істотну законодавчу деталізацію відповідних підстав. Вирішення цих питань і є метою цієї статті.

Насамперед, необхідно зауважити про те, що визначеність підстав дисциплінарної відповідальності судді не є самоціллю, а є гарантією незалежності судді, адже ймовірність свавільного, надто дискреційного позбавлення судді його статусу становитиме передумову для використання надто широких законодавчих формулювань проти судді, який ухвалив «невигідне» судове рішення. Відповідна теза ґрунтується на тому, що невідповідальність судді за суть рішення у справі, яка розглядається як *conditio sine qua non* (обов'язкової умови) та забезпечує ухвалення суддею судового рішення лише за його внутрішнім переконанням (індемнітет), є суттєвим елементом правового статусу судді та матеріальною основою його недоторканності, тобто імунітетів. Саме це визначає та пояснює всю систему, а також межі й умови притягнення судді до відповідальності, зокрема й у дисциплінарному порядку [2, с. 20].

Відтак чіткість законодавчих положень гарантує суддівську незалежність, однак чи може така чіткість бути абсолютною і чи може закон містити абсолютно вичерпний перелік підстав дисциплінарної відповідальності або ж принаймні вичерпний перелік підстав для звільнення судді?

Принципово, відповідна дискусія зводиться до таких питань: чи відповідає підхід, який допускає формулювання підстави дисциплінарної відповідальності судді з використанням оціночних понять вимогам принципу законності? З цього виникає ще одне питання: можливо, доцільно визначити абсолютно чіткий перелік діянь, за які суддя може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, без використання оціночних понять?

Аналіз наукових праць свідчить про те, що в багатьох із них наводяться аргументи на користь того, що перелік таких підстав все ж повинен бути вичерпним. Так, на думку А. А. Іваніщука, об'єктивно потребує конкретизації перелік діянь судді, які визнаються протиправними і є підставою для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності: порушення права фізичних і юридичних осіб на справедливе гуманне судочинство; умисне порушення матеріальних і процесуальних норм права, правил суддівської етики та антикорупційного законодавства; допущення конфлікту інтересів або недоброчесної поведінки в побуті [3, с. 28].

Водночас існує й інша позиція, відповідно до якої спроба зазначити 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, зважаючи на новий соціальний контекст, можуть постати нові виклики для меж застосування



чинної норми. У разі щодо визначених норм з оцінними поняттями ці виклики можна вирішити шляхом оновленої інтерпретації загальних термінів, що містяться в цій нормі. Тому вказується, 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 [4, с. 102].

У наукових працях обґрунтовується теза, згідно з якою встановлення вичерпного переліку істотних порушень, що є підставами для дисциплінарної відповідальності судді, забезпечить правильне практичне застосування цієї норми всіма заінтересованими суб'єктами, з одного боку, та унеможливить «суб'єктивне» тлумачення її змісту — з іншого [5, с. 111–112].

На сьогодні законодавчі положення, які регламентують підстави для дисциплінарної відповідальності судді, можна визнати такими, які прагнуть абсолютної правової визначеності. Проаналізуємо відповідне питання на прикладі підстав для звільнення судді.

Так, ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що дисциплінарне стягнення у виді подання про звільнення судді з посади застосовується в разі:

1) вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність обійманій посаді;

2) порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Отже, лише за наявності двох підстав суддю може бути звільнено з посади, однак одна із них сформульована з використанням оціночних понять: «істотний проступок», «грубе нехтування обов'язками», «несумніть зі статусом судді».

Для подолання такої невизначеності Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у ч. 9 ст. 109 визначає, що таким істотним дисциплінарним проступком можуть визнаватись лише такі:

1) суддя допустив поведінку, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, в тому числі в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду;

2) суддя вчинив дисциплінарний проступок, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження чи догани), або має два непогашені дисциплінарні стягнення;

3) встановлено факт недоброчесної поведінки судді, в тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї, законність джерел яких підтверджена; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим ним та членами його сім'ї майну і доходам; використання статусу судді з



метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди;

4) суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;

5) суддя не виконав вимоги рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді, ухваленого на підставі п. 4 ч. 1 ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», або за результатами кваліфікаційного оцінювання, призначеного відповідно до п. 4 ч. 1 цієї статті, суддя не підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді;

6) суддя умисно не подав декларацію доброчесності чи декларацію родинних зв'язків у встановлені строки або умисно задекларував недостовірні (в тому числі неповні) твердження в декларації доброчесності;

7) суддя допустив інше грубе порушення закону, що підриває суспільну довіру до суду.

Попри доволі суттєву деталізацію відповідної підстави для звільнення судді, вона все ж залишається не до кінця визначеною, адже містить такі умови, як: «поведінка, що порочить звання судді», «поведінка, що підриває авторитет правосуддя», «інше грубе порушення закону», «підриває суспільну довіру». Відтак із семи виявів, п'ять можна вважати визначеними, а дві все ж необхідно констатувати як невизначені.

Однак постає питання про те, чи допустимим є таке формулювання підстав для звільнення судді для відповідності таких підстав вимогам правової визначеності, чи такі, хоча й окремі вияви невизначеності, нівелюють визначеність інших положень закону?

Слід, вочевидь, виходити із того, що надання в нормативно-правовому ?? вичерпної дефініції словосполученню «груба недбалість» є недосяжною метою. Аналогічний висновок буде справедливим і щодо «грубого» порушення закону й «істотних» негативних наслідків. Прикметник «грубий» використано в законодавстві для того, щоб диференціювати підставу дисциплінарної відповідальності судді, акцентуючи увагу на тому, що не будь-яка, а лише груба недбалість судді, допущена під час розгляду судової справи, може мати наслідок у виді дисциплінарної відповідальності, тоді як «звичайна» — негруба недбалість — не може призводити до такого наслідку.

На нашу думку, формування вичерпного переліку відповідних порушень є недосяжною метою, оскільки одне і те ж порушення норм процесуального або матеріального права в одних випадках може мати істотний вплив на порушення прав особи — учасника процесу, а в інших — ні. Таким чином, визначення фактора істотності є питанням, вирішення якого належить до дискреції спеціально уповноваженого органу з питань дисциплінарної відповідальності суддів.

Подальше досягнення вимог передбачуваності повинно здійснюватись шляхом формування зрозумілої та послідовної адміністративної практики, яка б попри недосяжність формування у законі чіткого і вичерпного переліку виявів дисциплінарних порушень, давала б змогу зрозумі-



ти на конкретних прикладах, у яких випадках може наставати дисциплінарна відповідальність для судді за недбалість.

Позицію щодо недоцільності формулювання вичерпного переліку дисциплінарних проступків судді в законі обґрунтовує О. М. Овчаренко, зазначаючи, що на законодавчому рівні неможливо та й недоцільно встановлювати вичерпний перелік складів дисциплінарних проступків суддів шляхом виокремлення змінюваних ознак відповідних проступків (об'єкт, об'єктивна і суб'єктивна сторони), зміст яких обумовлений розвитком нормативного регулювання та правозастосовної практики [6, с. 15].

Слід погодитись у цьому контексті із Т. І. Пашуком, який зазначає, що, 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 — буквальне, контекстуальне або телеологічне — використовує орган влади. При цьому 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 [4, с. 105].

Варто також загострити увагу на тому, чи є детально досліджене в науці питання вичерпності викладу підстав дисциплінарної відповідальності судді теоретичним, чи воно має істотне практичне значення.

І. В. Пивовар, за результатами проведеного дослідження генези правового статусу судді з 1991 по 2014 роки, звертає увагу на питання статистики. Зазначає, що протягом 2011–2013 років 349 суддів було притягнуто до відповідальності. При цьому головною причиною оголошення доган стало невиконання заходів щодо розгляду справи протягом встановленого законом строку. За цією підставою у 2011 році мало місце 67 % проваджень, у 2012 — 63 %, а у 2013 — 48 %. Далі за кількісними показниками було порушення норм процесуального права, пов'язаних з відмовою у доступі до правосуддя з підстав, не передбачених законом (відповідно 15, 19 та 26 %). Третьою з найпоширеніших підстав стали порушення, допущені суддею внаслідок умисного недотримання норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків, що призвело до скасування або зміни рішення. Жодного разу не стали причиною притягнення до дисциплінарної відповідальності факти неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру [7, с. 11].

Таким чином, з наведеного випливає, що переважна більшість випадків притягнення до відповідальності була зумовлена вчиненням діянь, які досить чітко охоплюються визначеними у законі дисциплінарними проступками. Відповідні проступки посягали на саму суть права на доступ до суду, а відтак порушували такі права учасників процесу.

Водночас, як зазначалось вище, найбільш значна роль у процесі досягнення правової визначеності належить органам, які формують практику притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Такими ор-



ганами в Україні слід визнати Вищу раду правосуддя, а також Велику Палату Верховного Суду, до якої оскаржуються рішення Вищої ради правосуддя про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.

Вища рада правосуддя у своїх рішеннях про притягнення до дисциплінарної відповідальності аргументує їх, посилаючись на міжнародні стандарти, наведені нижче.

Зокрема, п. 83 Висновку ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 30 червня 2017 р. № JUD-UKR/298/2017 [8], у якому вказано, що у принципі суддя не повинен нести відповідальність за дії, вчинені **внаслідок звичайної недбалості**, оскільки це може негативно позначитись на його/її суддівській незалежності. Відтак слід обмежити перелік підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності умисними діями або діями **внаслідок грубої (очевидної) недбалості**.

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) і Директорат з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи вважають, що дія чи бездіяльність судді можуть бути підставою для дисциплінарної відповідальності, якщо вони вчинені умисно або **з грубою необережністю** (пункт 19 Спільного висновку щодо проекту Закону «Про дисциплінарну відповідальність суддів Республіки Молдова»), а дисциплінарне провадження, як правило, має порушуватися в разі грубої і неприпустимої професійної поведінки судді (п. 35 цього Спільного висновку).

Відповідно до п. 63 Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів «Судова влада на службі суспільства» суддя, який **нехтує розглядом справ через ледарство або який є абсолютно некомпетентний під час їх вирішення**, повинен притягуватися до дисциплінарної відповідальності [9].

Враховуючи викладене, Вища рада правосуддя в рішеннях, пов'язаних із притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності, формулює власний висновок, що суддя, в діях якого наявний склад дисциплінарного проступку, може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності виключно за умови, що він вчинив такий проступок умисно або через грубу недбалість та вказаний проступок спричинив серйозні наслідки. Водночас суддя не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за наявності в його діях звичайної недбалості або добросовісної помилки, що не спричинило настання серйозних наслідків [10].

Таким чином, у теорії та на практиці «груба недбалість» відмежовується від звичайної недбалості або добросовісної помилки. Однак чи достатньо такого висновку для того, щоб сформулювати чітке бачення критеріїв грубої недбалості? Його достатньо лише для того, щоб сформулювати тезу про те, що не будь-які дії судді, які суперечать нормам матеріального чи процесуального права, є підставою для дисциплінарної відповідальності.

Важливим для розуміння аналізованих питань є висновок щодо підстав дисциплінарної відповідальності судді, сформульований у відомих «Київських рекомендаціях» — п. 25 Рекомендацій Київської конференції з питань незалежності судової влади в країнах Східної Європи, Південного



Кавказу та Центральної Азії «Судове управління, відбір і підзвітність суддів» (Київські рекомендації): «Дисциплінарні провадження проти суддів повинні стосуватися випадків грубої та непростимої непрофесійної поведінки, які завдають шкоди репутації всього суддівського корпусу. Дисциплінарна відповідальність не повинна поширюватися на зміст рішень або вироків, у тому числі у випадках розбіжності юридичних тлумачень між судами, а також на випадки судових помилок або критики судової системи» [11].

Аналіз наведених вище міжнародних документів та рішень Вищої ради правосуддя свідчить про те, що й у них аспекти дисциплінарної відповідальності суддів розкриваються із використанням оціночних понять, водночас акцентується увага на необхідності диференціації дій судді, які містять ознаки проступку та дій, які є виявом звичайного здійснення правосуддя суддею та його права на тлумачення закону під час здійснення правосуддя, за яке він не може бути притягнутий до відповідальності.

Таким чином, наявність у законодавстві формулювань, які не досягають вимог правової визначеності, а саме таких, як: «груба недбалість», «грубе порушення вимог закону» теоретично — несе певні ризики для засади незалежності суддів, проте існування таких ризиків не може визнаватися приводом для того, щоб закон відмовився від використання цих понять. Це зумовлено об'єктивною неможливістю формулювання в законі абсолютно вичерпного переліку підстав дисциплінарної відповідальності загалом та підстав для звільнення судді зокрема. Критично важливим є питання формування послідовної практики діяльності дисциплінарного органу, яка б, по-перше, сформувала критерії розуміння оціночних понять, а по-друге, не допускала б різні підходи до реагування на однакові проступки судді. Не менш важливим є аспект судового перегляду рішень у дисциплінарних справах, адже за таких умов ймовірна непослідовна практика дисциплінарного органу може бути виправлена судом.

Список використаних джерел

1. Joint opinion by the Venice Commission and the Directorate of Human Rights of the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law on the Law on the Judiciary and the Status of Judges and amendments to the Law on the High Council of Justice of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 102nd Plenary Session (Venice, 20–21 March 2015). *Venice Commission. Council of Europe*. <http://bit.ly/2Z6Witk>.
2. Шевченко А. В. Дисциплінарна відповідальність суддів України. Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.10. Київ, 2013. 260 арк.
3. Іваніщук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2017. 38 с.
4. Паушук Т. І. Передбачуваність нормативних підстав дисциплінарної відповідальності суддів: загальнотеоретичний аспект. *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2019. Том 3. С. 100–108.
5. Танцюра Л. О., Семеняка В. В. Деякі питання дисциплінарної відповідальності суддів. *Вісник господарського судочинства*. 2011. № 4. С. 108–113.
6. Овчаренко О. М. Юридична відповідальність суддів: питання теорії і практики. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.10. Одеса, 2018. 550 арк.



7. *Пивовар І. В.* Правовий статус суддів судів загальної юрисдикції України у 1991–2014 рр. (історико-правове дослідження). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Київ, 2016. 16 с.
8. Висновок ОБСЄ/БДПІЛ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 30.06.2017 р. № JUD-UKR/298/2017. *Organization for Security and Co-operation in Europe | OSCE*. URL : <https://bit.ly/3p3YbS5>.
9. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. Схвалено на 8 засіданні КРЄС (Страсбург, 21–23 листопада 2007 р.), документ № ССЖЕ (2007) 5. *Судова влада України*. URL : <http://bit.ly/3a4nPzq>.
10. Рішення Другої дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 24.02.2020 р. № 568/2дп/15-20. *Вища рада правосуддя*. URL : <http://bit.ly/3qfdxVy>.
11. *Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus, and Central Asia — Challenges, Reforms and Way Forward: Meeting Report (18.08.2010)*. A report on an expert meeting held in Kyiv, Ukraine, 23–25 June 2010. *Organization for Security and Co-operation in Europe | OSCE*. URL : <http://bit.ly/2OhdZ7k>.

Надійшла до редакції 22.11.2020

Tetiana MALASHENKOVA

V. M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

The Importance of Law Practice in Achieving Legal Certainty Regarding the Grounds for Disciplinary Liability of a Judge

In order to overcome the relevant problem, the Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges” significantly changed both the grounds for bringing a judge to disciplinary responsibility and the grounds for applying the most severe measure of such responsibility — dismissal of a judge. The level of detailing of such grounds is quite high, both in terms of the certainty of such grounds, and in terms of proportionality between the type of disciplinary misconduct and the type of penalty to be applied for it. At the same time, the results of the analysis of the relevant legal provisions shows that they are not devoid of evaluative, vague concepts, such as «gross disregard for the duties of a judge», «gross violation of the law», «gross negligence», «significant negative consequences». Thus, the question arises whether the problem of uncertainty of the grounds for disciplinary liability of a judge has been conceptually resolved, or whether the relevant problem continues to exist despite significant legislative detail of the relevant grounds. Resolving this issue is the purpose of this article. The existence of wording in the legislation that does not meet the requirements of legal certainty, such as «gross negligence», «gross violation of the law» carries certain risks to the independence of judges, but the existence of such risks can not be considered a reason for the law refused to use them. This is due to the objective impossibility of formulating in the law an absolutely exhaustive list of grounds for disciplinary liability in general and grounds for dismissal of a judge in particular. Critical is the issue of forming a consistent practice of the disciplinary body, which would, firstly, form the criteria for understanding vague concepts, and secondly, would not allow different approaches to responding to the same misconduct of a judge.

Keywords: *disciplinary liability of a judge, grounds for disciplinary liability, legal certainty, evaluation concepts.*