

УДК 347.97/.99

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.7>

А. Б. Маслова, доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ СЛУЖБИ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ІНСПЕКТОРІВ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ

Присвячено аналізу проблем та неузгодженостей норм законодавства, що перешкоджають забезпеченню початку конкурсу на посади дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя, а також усуненню окремих неузгодженостей, що містяться в діючій процедурі здійснення дисциплінарного провадження щодо судді.

Вища рада правосуддя стала інституцією, яка впливає на загальне розуміння громадянами та користувачами судових послуг, що таке належна поведінка суддів і суддівська доброчесність. Водночас, розвиток дисциплінарної практики стосовно суддів сприяє послідовному впровадженню стандартів етичної поведінки та професіоналізму суддів, а також є превентивним заходом для запобігання порушенням з боку суддів. Як наслідок, від цього значною мірою залежить підтримання довіри суспільства до судової влади та захист репутації суду і суддів. На важливість формування єдиної та послідовної дисциплінарної практики, яка б надавала вчасну і об'єктивну оцінку порушенням суддів та забезпечувала застосування пропорційних дисциплінарних стягнень, неодноразово звертали увагу представники експертної спільноти та громадських організацій, як і на важливість постійного моніторингу рішень Вищої ради правосуддя та її Дисциплінарних палат в дисциплінарних справах стосовно суддів.

Ключові слова: дисциплінарні інспектори, Вища рада правосуддя, Служба дисциплінарних інспекторів, державна служба, судді.

A. B. Maslova. Ensuring the work of the Service of Disciplinary Inspectors of the High Council of Justice

Due to the ongoing judicial reform in Ukraine, the institution of disciplinary inspectors is attracting increasing interest from the academic community, the European community, Ukrainian citizens, and representatives of the judiciary themselves. In fairness, it should be noted that proposals to create a service of disciplinary inspectors in Ukraine have been repeatedly expressed by both politicians and legal scholars. However, there is no consensus among them on the place and role of this institution in the state. The reaction of society is also ambiguous.

The High Council of Justice became the sole body responsible for disciplinary proceedings against judges. Thus, through the development of disciplinary practice of holding judges accountable, the High Council of Justice has become an institution that influences the general understanding of citizens and users of judicial services of what constitutes proper judicial behavior and judicial integrity. At the same time, the development of disciplinary practice in relation to judges contributes to the consistent implementation of standards of ethical behavior and professionalism of judges, and is a preventive measure to prevent violations by judges. As a result, maintaining public confidence in the judiciary and protecting the reputation of the court and judges largely depends on it. The importance of developing a unified and consistent disciplinary practice that would provide a timely and objective assessment of judicial misconduct and ensure proportionate disciplinary sanctions has been repeatedly emphasized by representatives of the expert community and NGOs, as well as the importance of continuous monitoring of decisions of the High Council of Justice and its Disciplinary Chambers in disciplinary cases against judges.

Key words: disciplinary inspectors, High Council of Justice, Service of Disciplinary Inspectors, civil service, judges.

Постановка проблеми. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» від 14.07.2021 № 1635-IX (далі – Закон № 1635-IX) суттєво змінено процедуру здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів; передбачено утворення у складі Вищої ради правосуддя Служби дисциплінарних інспекторів; встановлено, що конкурс на зайняття посад дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя оголошується після завершення оцінювання відповідності членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду) критеріям професійної етики та доброчесності, але не пізніше одного року з дня набрання чинності Законом. Водночас, зазначений конкурс не був оголошений Вищою радою правосуддя вчасно через низку об'єктивних обставин.

За інформацією Вищої ради правосуддя станом на 27.01.2023 року залишаються не розглянутими 7 793 скарги, із яких понад 1 рік – 4 496, понад 2 роки – 89, понад 3 роки – 56 скарг.

Зазначене свідчить про існування реальної проблеми, яку належить своєчасно вирішити шляхом внесення законодавчих змін, які будуть сприяти швидкому та прозорому запуску Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У зв'язку з проведенням судової реформи в Україні інститут дисциплінарних інспекторів викликає все більший інтерес як з боку наукової громади, європейського

співтовариства, так і з боку громадян України, а також безпосередньо самих представників судової влади. Проблематика адміністративно-правового регулювання процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності була предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-адміністративістів, зокрема таких, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, Е. Демський, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Миколенко, Р. Миронюк, Д. Приймаченко та інші. Дослідження на монографічному рівні мають здебільшого суто теоретичний і застарілий характер, оскільки написані були у минулому десятиріччі. Жодного комплексного дослідження інституту дисциплінарних інспекторів не проводилось, що й зумовлює актуальність тематики цього дослідження та потребує наукового аналізу.

Основними нормативно-правовими актами в цій сфері правового регулювання є: Конституція України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Закон України «Про Вищу раду правосуддя», Закон України «Про правовий режим воєнного стану».

Мета: проаналізувати законодавство щодо порядку обрання дисциплінарних інспекторів та внести пропозиції до забезпечення і вдосконалення роботи Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя.

Результати. Для переходу держави на якісно новий рівень, необхідним є впорядкування судової гілки влади. Це фундамент без якого не буде міцної правової держави. Вища рада правосуддя (далі – ВРП) – один із фундаментальних органів, без якого не може функціонувати судова система України. Адже на ВРП покладені важливі завдання: призначити, відсторонити, притягати до дисциплінарної відповідальності чи звільнити з посади суддів, надавати консультативні висновки до законопроектів, що стосуються судоустрою, брати участь у питаннях фінансового забезпечення судів. Крім того, саме ВРП призначає членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Враховуючи запит суспільства на справедливість та необхідність продовження співпраці з Міжнародним валютним фондом, а також для отримання Україною макрофінансової допомоги від Європейського Союзу, а також враховуючи рекомендації Венеційської комісії від 9 жовтня 2020 року [1] щодо реформи судової системи, Закон України № 1635-ІХ від 14 липня 2021 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» [2] покликаний створити необхідну законодавчу основу для ефективної реформи судової системи. Цим Законом внесені зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [3], зокрема в частині здійснення дисциплінарних проваджень щодо суддів.

Відповідно до статті 27 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» у секретаріаті Вищої ради правосуддя діє служба дисциплінарних інспекторів як самостійний структурний підрозділ, який утворюється для реалізації повноважень Вищої ради правосуддя щодо здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів та діє за принципом функціональної незалежності від Ради.

Законом передбачено, що конкурс на зайняття посад дисциплінарних інспекторів ВРП оголошується після завершення оцінювання відповідності членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду) критеріям професійної етики та добросовісності, але не пізніше одного року з дня набрання чинності цим Законом.

Відповідно до вказаного Закону служба дисциплінарних інспекторів не запрацює до формування повноважного складу ВРП або без внесення відповідних змін до законодавства, якими тимчасово буде визначений механізм формування служби дисциплінарних інспекторів до початку роботи повноважного складу конституційного органу.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» від 14.07.2021 № 1635-ІХ (далі – Закон № 1635-ІХ) суттєво змінено процедуру здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів.

Передбачено утворення у складі Вищої ради правосуддя Служби дисциплінарних інспекторів, до повноважень яких віднесено проведення попередньої перевірки дисциплінарних скарг щодо судді, підготовку проектів ухвал і рішень Дисциплінарної палати та Вищої ради правосуддя у межах дисциплінарного провадження стосовно судді тощо.

Зазначеним Законом № 1635-ІХ також встановлено, що конкурс на зайняття посад дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя оголошується після завершення оцінювання відповідності членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду) критеріям професійної етики та добросовісності, але не пізніше одного року з дня набрання чинності цим Законом.

Закон № 1635-ІХ набрав чинності 05.08.2021 року. Таким чином, конкурс на зайняття посад дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя мав бути оголошений не пізніше 05.08.2022 року.

Водночас, зазначений конкурс не був оголошений Вищою радою правосуддя своєчасно до зазначеного терміну. Цьому не сприяли наступні об'єктивні обставини.

По-перше, тривалий час, із 22.02.2022 року по 12.01.2023 року, Вища рада правосуддя не була повноважною, адже у її складі перебувало менше 15 членів.

По-друге, із 24 лютого 2022 року у зв'язку із широкомасштабною збройною агресією Росії на всій території України запроваджено воєнний стан, що у свою чергу призвело до певної зміни процедур призначення на посади державної служби.

Зазначені обставини призвели до того, що Вища рада правосуддя вже тривалий час не розглядає дисциплінарні скарги на суддів і лише 7 лютого 2023 року затвердила зміни до структури секретаріату Ради, утворивши Службу дисциплінарних інспекторів.

Так, проаналізувавши дані сайту [4], за інформацію Вищої ради правосуддя станом на 27 січня 2023 року залишаються нерозглянутими 7 793 скарги, із яких понад 1 рік – 4 496, понад 2 роки – 89, понад 3 роки – 56 скарг.

Зазначене свідчить про існування реальної проблеми, яку належить своєчасно вирішити шляхом внесення законодавчих змін, які будуть сприяти швидкому та прозорому запуску Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя.

Відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» дисциплінарні інспектори мають статус державних службовців та призначаються на посади за результатами конкурсу у порядку, встановленому законодавством про державну службу.

Водночас, статтею 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що у період дії воєнного стану:

особи призначаються на посади державної служби без конкурсного відбору на підставі поданої заяви. Водночас, після завершення воєнного стану такі особи можуть перебувати на своїх посадах не більше 1 року, після чого на їх посаду має бути оголошений конкурс;

особи, які претендують на зайняття посади державної служби не подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», та документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»;

стосовно таких осіб не проводиться спеціальна перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», а також перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади».

Вищезазначені особливості на нашу думку не можуть бути застосовані в контексті утворення та запуску Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя, адже відсутність конкурсу, по-перше, потенційно підрве довіру професійної спільноти та суспільства до цієї Служби, завдасть шкоди прозорості та відкритості цього процесу. По-друге, призначення таких осіб на посади строком на період воєнного стану та один рік після його завершення не може вважатися ефективним механізмом заповнення посад дисциплінарних інспекторів та завдасть ще більше організаційних складнощів, адже в майбутньому все одно доведеться проводити конкурсний відбір на ці посади.

Крім того, відсутність декларування та проходження відповідних перевірок також може підрвати довіру до новоствореної Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя.

З урахуванням вищевикладеного, існує необхідність застосування до конкурсу на посади керівника Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя та дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя загальних норм, які гарантуватимуть прозорість та відкритість.

Враховуючи, що терміни для оголошення конкурсу на посади дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя спливають ще 05 серпня 2022 року, існує необхідність продовження зазначеного терміну з метою усунення будь-яких суперечностей.

Також, проаналізувавши окремі норми Закону України «Про Вищу раду правосуддя» потребують уточнення окремі положення, а саме:

1) кваліфікаційні вимоги, передбачені для дисциплінарних інспекторів у статті 28, викладені суперечливо і не дають однозначної відповіді на те, який саме стаж та на якій саме посаді повинене мати претендент. З цією метою є необхідність викладення цієї норми в іншій редакції;

2) у Законі в різних статтях відносно одного й того самого питання згадуються три різні положення: Положення про службу дисциплінарних інспекторів, Положення про дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя та Положення про дисциплінарну інспекцію. Існує необхідність у застосуванні єдиного визначення;

3) існує певна неузгодженість між статтями 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів України», а також статтею 28 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Зокрема, статтею 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів України» передбачено, що строк для застосування дисциплінарного стягнення до судді не враховує час здійснення відповідного дисциплінарного провадження. Водночас, стаття 28 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» не містить чіткого визначення з якого саме моменту дисциплінарне провадження вважається розпочатим та, відповідно, розпочинає здійснюватися. Виходячи з системного та комплексного аналізу положень законодавства (зокрема, щодо стадій дисциплінарного провадження), вважаємо, що дисциплінарне провадження розпочинає здійснюватися з дня отримання Вищою радою правосуддя відповідної дисциплінарної скарги, що потребує уточнення у законі для однозначного розуміння;

4) існує певна неузгодженість між статтями 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів України» [5] та статтею 45 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Зокрема, стаття 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів України» оперує терміном «Дисциплінарне стягнення до судді застосовується

не пізніше...», тобто, кажучи про строк для накладення стягнення, а стаття 45 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» каже про «строк для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності». На думку автора, коректніше застосовувати термін саме «строк для накладення стягнення», у зв'язку із чим стаття 45 підлягає уточненню;

5) існує певна неузгодженість між абзацом першим та другим частини третьої статті 46 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Перший абзац каже про те, що рішення передається на затвердження до Вищої ради правосуддя у пленарному складі, а абзац другий каже про те, що за наслідками відповідного розгляду Вища рада правосуддя ухвалює взагалі нове рішення, і нічого не каже про «затвердження». З урахуванням вищевикладеного, вбачається необхідність уточнення положень, що Вища рада правосуддя за наслідками розгляду або затверджує відповідне рішення, або відмовляє в його затвердженні, ухвалюючи інше рішення за змістом;

6) на думку автора, статтю 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» доцільно доповнити нормою, яка б передбачала право судді та скажника на ознайомлення з проектом висновку та матеріалами дисциплінарної справи, які передано до Дисциплінарної палати ВРП;

7) на думку автора, положення статті 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», які обмежують скажника у праві оскаржити рішення Дисциплінарної палати до Вищої ради правосуддя наявністю погодження Дисциплінарної палати, є суперечливими. Не визначено ані строків, ані процедури такого погодження, ані можливості оскарження відмови в погодженні, що не відповідає якості закону та принципу правової визначеності. Враховуючи це, доцільність такого обмеження права на оскарження є сумнівною;

8) враховуючи, що на розгляді ВРП перебуває майже 8 тисяч скарг, а також ту обставину, що Законом України «Про Вищу раду правосуддя» передбачено чіткі строки для кожної стадії дисциплінарного провадження, очевидно існує необхідність у тимчасовому зупиненні таких строків, до моменту повноцінного запуску Служби дисциплінарних інспекторів.

На нашу думку на даному етапі реалізації судової реформи необхідно внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [6], встановивши, що у період дії воєнного стану призначення особи на посаду керівника служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя, дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя здійснюється на підставі конкурсу. Особи, які претендують на зайняття зазначених посад подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції» [7], та документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [8]. Щодо них також проводиться спеціальна перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», а також перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади» [9].

Водночас Закону України «Про Вищу раду правосуддя» потребує внесення наступних змін:

1) уточнити вимоги до дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя.

На посаду дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років, та відповідає одній із таких вимог:

має стаж роботи на посаді судді не менше восьми років;

має стаж роботи на посаді прокурора не менше восьми років;

має досвід професійної діяльності адвоката, у тому числі щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше вісім років;

має сукупний стаж (досвід) зазначеної у попередніх пунктах роботи (професійної діяльності) щонайменше вісім років.

2) узгодити між собою три різні положення: Положення про службу дисциплінарних інспекторів, Положення про дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя та Положення про дисциплінарну інспекцію;

3) уточнити, що днем початку здійснення дисциплінарного провадження є день отримання Вищою радою правосуддя відповідної дисциплінарної скарги, або день прийняття відповідного рішення про відкриття дисциплінарної справи за власною ініціативою Дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя чи Вищою кваліфікаційною комісією суддів України;

4) узгодити термінологію статті 45 зі статтею 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»;

5) уточнити положення частини третьої статті 46 щодо затвердження відповідного рішення Вищою радою правосуддя;

6) передбачити право для судді та скажника ознайомитися з проектом висновку та матеріалами дисциплінарної справи в порядку, визначеному регламентом Вищої ради правосуддя;

7) встановити, що скажник має право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя без погодження з Дисциплінарною палатою;

8) визначити, що є днем утворення Служби дисциплінарних інспекторів Вищою радою правосуддя, і зупинити строки, встановлені пунктом 4 частини першої статті 43, частиною першою статті 46, а також частиною тринадцятою статті 49 до дня утворення Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя.

Також автор вбачає за необхідне внести зміни до пункту 6 Розділу II Прикінцеві та перехідні положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя», у яких пропонується встановити, що відповідний конкурс на посади у Службі дисциплінарних інспекторів має бути оголошений Вищою радою правосуддя не пізніше двох років (замість одного, як передбачено зараз).

Висновки та перспективи. Врахування законотворцем пропозицій щодо внесення у проаналізовані вище закони, наведених у цій статті, дозволить забезпечити початок конкурсу на посади дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя, а також дозволить усунути окремі неузгодженості, що містяться в діючій процедурі здійснення дисциплінарного провадження щодо судді.

Розпочата судова реформа є потрібною та вчасною, адже Україна давно очікує на сильну, незалежну та справедливую судову владу. Зрештою, вона спрямована на те, аби в наших судах працювали кваліфіковані й добросовісні судді, які будуть отримувати гідну винагороду та працювати в достойних умовах, а громадяни отримають швидке та ефективно правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Президент підписав закони щодо діяльності Вищої ради правосуддя URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakoni-shodo-diyalnosti-vishoyi-radi-prav-69921>
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України від 14 липня 2021 року № 1635-IX. *Голос України*. 2021. 04 серпня (№ 146).
3. Про вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>
4. Вища рада правосуддя: офіційний сайт. URL: <https://www.hcj.gov.ua>
5. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
6. Про правовий режим воєнного стану: Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
8. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>
9. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>