



Дмитро Шпенев,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України,
народний депутат України

УДК 347.962:342

Адміністративно-правовий механізм звільнення суддів з посади в Україні

Звільнення з посади є завершальним етапом проходження служби суддями в Україні. При цьому, залежно від підстав звільнення, суддя набуває статус судді у відставці або повністю позбавляється свого попереднього службового становища. Національним законодавством України судді гарантується безперервне перебування на посаді і звільнення з посади виключно з підстав, визначених Конституцією України. При цьому, обов'язковим є дотримання особливої процедури, яка також передбачена в законі. Чітке визначення підстав та процедури звільнення має подвійне значення: з однієї сторони, виключається політичний або інший неправомірний вплив на суддю зі сторони посадовців, органів державної влади та інших осіб, забезпечується захист державно-службових прав судді, зокрема, від неправомірного звільнення, а з іншої – гарантується звільнення судді, якщо цього потребує захист суспільних та державних інтересів. Тому ефективний

адміністративно-правовий механізм звільнення суддів з посади є необхідною умовою нормального функціонування всієї судової системи. Отже, проблема удосконалення даного механізму є актуальним напрямком сучасної правової науки.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені дослідженню адміністративно-правового механізму звільнення суддів з посади в Україні, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Окремі аспекти проблеми звільнення суддів з посади в Україні досліджували такі вчені, як А. Л. Борко, М. І. Карпа, Ю. П. Лобода, В. В. Молдаван, С. П. Погребняк, В. С. Рудей, О. В. Старчук, О. В. Стовба та багато інших. Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі удосконалення адміністративно-правового механізму звільнення суддів з посади в Україні,

що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Метою статті є визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового механізму звільнення суддів з посади в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: проаналізувати підстави звільнення суддів з посади за законодавством України; визначити адміністративно-правовий механізм звільнення суддів з посади за різними підставами; надати рекомендації щодо удосконалення даного механізму.

Дослідження підстав та порядку звільнення судді з посади потребує проведення ґрунтовного аналізу положень Конституції та Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а також регламентів Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Верховної Ради України.

Так, у частині 4 статті 126 Конституції України визначений вичерпний перелік підстав, за якими суддя може бути звільнений із займаної посади. Ці підстави можна умовно об'єднати в три групи: 1) звичайні підстави, не залежні від волі судді: закінчення строку, на який було обрано чи призначено суддю; досягнення суддею шістдесяти п'яти років; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; у разі смерті судді; 2) підстави, пов'язані із прямим волевиявленням судді. Це подання суддею заяви про відставку або звільнення за власним бажанням; припинення громадянства судді; 3) підстави, пов'язані із порушеннями норм чинного законодавства або морально-етичних норм. До них належать: порушення суддею вимог щодо несумісності; порушення суддею присяги; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. Проаналізуємо особливості процедури звільнення за кожною з підстав з метою визначення її ефективності та дієвості на практиці.

Так, найбільш природною та беззаперечною підставою звільнення судді є його смерть. Інформація про смерть судді підтверджується свідоцтвом про смерть і, як правило, першим її отримує голова відповідного суду. Цілком зрозумілим є положення статті 112 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1], в якій зазначається, що саме голова суду має звернутися з відповідним повідомленням до Вищої кваліфікаційної комісії суддів. При цьому, доречним буде зауважити, що повідомлення може направити голова суду або виконуючий його обов'язки (у разі відсутності голови або його відпустки, перебування у відраженні тощо), оскільки зволікання з повідомленням призведе до затягування всієї процедури звільнення, а отже, призначення або обрання на місце звільненого судді іншого судді, який прийме його справи.

Подібною до першої підстави, однак дещо відмінною від неї, є визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, здійснене в порядку, визначеному цивільним та цивільним процесуальним законодавством. Відповідно до статті 108 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] про факт винесення рішення про визнання судді безвісно відсутнім або оголошення його померлим до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України повідомляється тим судом, який виніс відповідне рішення. При чому, таке повідомлення надсилається негайно без очікування, коли рішення суду набере законної сили. В процедурі звільнення судді за цією підставою, можлива одна (нехай і незначна) обставина, яка залишається поза сферою правового регулювання, а саме, як діяти у випадку повернення судді, чи може бути відновлено його статус та поновлено на посаді. Звичайно, це повинно залежати від періоду, протягом якого суддя був відсутній. Однак, визначити відповідну процедуру в законодавстві все ж таки необхідно. До речі, подібної регламентації пот-



ребує питання поновлення судді на посаді після його відставки, на що цілком справедливо вказує А. Л. Борко [2, с. 24-25].

Наступною підставою для звільнення з посади, що не залежить від волі судді, є досягнення ним шістдесяти п'яти років. Дана підстава, на сьогоднішній день, є дискусійною. Так, пропозиція щодо підвищення віку перебування судді на посаді до сімдесяти років була висунута Конституційною Асамблеєю, яка, в свою чергу, врахувала рекомендації Венеціанської комісії. На підставі цієї пропозиції колишнім Президентом України В. Януковичем було ініційовано розгляд законопроекту № 2522а від 4 липня 2013 року «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» [3], в якому пропонувалося поряд з іншими конституційними змінами збільшити граничний вік перебування на посаді судді до сімдесяти років. Серед науковців та самих суддів відсутня єдина точка зору з приводу доцільності підвищення граничного віку перебування на посаді судді. Так, на думку І. Л. Самсіна, такий захід несе в собі позитивний момент, оскільки суддя у віці 65 років є досвідченим і має достатній рівень працездатності, який дозволяє йому продовжувати виконання повноважень по здійсненню правосуддя професійно та ефективно [4]. Натомість, деякі науковці, зокрема, В. С. Рудей має протилежну точку зору, оскільки вважає, що у віці 65-70 років суддя втрачає професійність, у нього погіршуються інтелектуальні та фізичні можливості, погіршується стан здоров'я тощо [5, с. 171]. Саме тому, на думку автора, не доцільним є підвищення граничного віку перебування на службі судді. Ми повністю підтримуємо думку В. С. Рудей. Звільнення судді з посади у разі досягнення ним віку 65 років є конституційною підставою, змінювати яку недоречно.

До підстав звільнення судді з посади належить закінчення строку, на який було обрано чи призначено суд-

дю. Перш за все, слід вказати на некоректність формулювання даної підстави, оскільки закінчення строку перебування на посаді можливе лише у разі призначення судді на посаду вперше (на п'ять років). Обрання ж на посаду передбачає безстроковість перебування на ній. Тому, конституційне закріплення даної підстави необхідно перефразувати таким чином: «закінчення строку, на який було призначено суддю». Порядок звільнення судді за цією підставою передбачає завчасне внесення подання Вищою радою суддів до Президента України, який звільняє суддю з посади.

До підстав звільнення з посади судді, не пов'язаних з його волевиявленням, належить неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я. Порядок звільнення з посади за цією підставою визначений статті 103 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1]. Відповідно до цієї статті висновок про те, що суддя не може здійснювати повноваження за станом здоров'я надається медичною комісією, утвореною спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я. При цьому, відкритим залишається питання стосовно того, хто (який орган або посадова особа) і за яких підстав повинен ініціювати проходження суддею медичної комісії, а також які хвороби слід визнавати такими, що перешкоджають виконанню суддею своїх службових обов'язків. Тому слід погодитись з пропозицією А. Л. Борка про запровадження і нормативне визначення порядку обов'язкового щорічного комплексного медичного обстеження у спеціально відібраних медичних установах всіх суддів, за результатами якого й має вирішуватись питання продовження виконання ними суддівських повноважень [2, с. 22]. Прийняття даної пропозиції дозволить своєчасно виявити стан здоров'я, при якому суддя не може нормально виконувати свої посадові обов'язки. При цьому, необхідно також затвердити список хвороб або інших ушкоджень

здоров'я, при виявленні яких суддя визнається таким, що не може ефективно здійснювати правосуддя тривалий час або постійно.

Другу групу підстав звільнення судді з посади складають ті з них, які безпосередньо пов'язані із волевиявленням судді. Однією з них є подання суддею заяви про відставку або звільнення за власним бажанням [6]. Відмінністю між відставкою судді та заявою про звільнення за власним бажанням є різниця у тривалості стажу роботи на посаді судді. Так, якщо тривалість стажу складає не менше двадцяти років, то суддя подає заяву про відставку, в протилежному випадку – заяву про звільнення за власним бажанням. За правилами, визначеними статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] заява про відставку або звільнення за власним бажанням подається до Вищої ради юстиції, яка протягом місяця повинна її розглянути та винести відповідне рішення.

Розглядаючи таку підставу звільнення, як подання заяви про відставку або звільнення за власним бажанням, важливими питаннями, які слід з'ясувати Вищій раді юстиції, є такі: чи дійсно суддя добровільно подав таку заяву, чи не було спричинено на нього тиску, чи не бажає він уникнути відповідальності, звільнившись з посади, тощо. На практиці з'ясувати такі обставини досить складно, оскільки вони, як правило, приховані, подекуди їх виявити неможливо. Однак, члени Вищої ради юстиції повинні вжити всіх заходів для з'ясування дійсних, в тому числі прихованих, причин подання суддею заяви про звільнення, якщо такі є. Про це йдеться у частині 2 статті 31 Закону України «Про Вищу раду юстиції» [7]. Водночас, конкретний механізм або порядок встановлення дійсного волевиявлення судді відсутній. Таким чином, без розробки відповідної методики перевірки дійсного волевиявлення судді, розглянута підстава звільнення може слугувати засобом приховування суддею якогось правопорушення, вчиненого ним, або

засобом впливу на суддю, зокрема, його залякування, примушування до звільнення тощо, що в свою чергу, впливає на його незалежність та самостійність у винесенні судових рішень.

Іншою підставою звільнення судді з посади, яка передбачає пряме волевиявлення судді, є припинення громадянства судді. Зміна громадянства є об'єктивно обумовленою підставою звільнення, оскільки представник судової влади не може бути громадянином іншої держави. Проте законодавством не встановлено обмеження набуття суддею громадянства іншої країни поряд із збереженням громадянства України. Хоча, відповідно до Конституції України і Закону України «Про громадянство України» [8] в Україні діє принцип єдиного громадянства, однак, в силу колізій законодавства різних країн, особа може мати подвійне громадянство. Тому, на нашу думку, дану підставу необхідно перефразувати: «припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави без припинення громадянства України». У судді, який в силу тих чи інших причин набув подвійне громадянство, повинен постати вибір: або відмовитись від громадянства іншої держави, або звільнитися з посади судді.

В практичному застосуванні даної підстави звільнення судді з посади, виникають такі питання: чи повинен суддя, який має намір подати або фактично подав клопотання про вихід із громадянства або про набуття громадянства іншої держави, повідомити про це голову суду, в якому він проходить службу, або Вищу кваліфікаційну комісію суддів; в які строки необхідно здійснити таке попередження; в які строки і в якому порядку розглядається питання про звільнення судді за цією підставою. Всі ці питання повинні бути належним чином врегульовані в Регламенті Вищої кваліфікаційної комісії суддів або в Законі України «Про Вищу раду юстиції».

І нарешті, третя група – підстави, пов'язані з порушенням суддею пра-



вових або морально-етичних норм. Однією з них є порушення суддею вимог щодо несумісності, тобто виявлення факту зайняття суддею іншими видами оплачуваної діяльності або діяльності, яка приносить дохід у іншій формі, крім викладацької, творчої та наукової. До вимог щодо несумісності судді також віднесено заборону належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках [1]. Виходячи зі змісту статті 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судді не забороняється займатися інвестиційною діяльністю, володіти корпоративними правами, мати вклади в банках України та інших держав чи інших фінансових установах тощо. Тому, необхідно чітко відрізнити дозволені та недозволені види діяльності, в тому числі із тих, які приносять дохід.

Серед суб'єктів звернення до Вищої ради юстиції з клопотанням про звільнення судді з посади за даною підставою зазначені: народний депутат України; Голова Верховного Суду України, голови вищих спеціалізованих судів, Міністр юстиції України; Вища кваліфікаційна комісія суддів України [7]. Отже, серед суб'єктів звернення не значаться інші громадяни або посадові особи, підприємства, установи, організації, які в переважній більшості випадків мають доступ до інформації про вчиненні суддею правопорушення. Тому, в статті 35 Закону України «Про Вищу раду юстиції» необхідно передбачити право (та обов'язок) всіх осіб, державних та господарюючих установ, яким стало відомо про факт порушення суддею вимог щодо несумісності повідомити про це Вищу кваліфікаційну комісію суддів. Це дозволить підвищити рівень розкриття всіх випадків допущення суддею порушень щодо несумісності.

Однією з підстав звільнення судді з посади є порушення ним присяги. Зміст даної підстави розкрито в частині 2 статті 32 Закону України «Про

Вищу раду юстиції» [7]. Аналіз положень цієї статті показує деяке дублювання змісту таких підстав, як порушення вимог щодо несумісності та порушення присяги суддею. Зокрема, це стосується пункту щодо недотримання суддею вимог та обмежень, встановлених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», яке одночасно є порушенням присяги та вимог щодо несумісності. Хоча, принципового значення для того, за яким пунктом ст. 126 Конституції України буде звільнено суддю, не має, однак, все ж таки законодавцю слід більш чітко розмежувати зміст цих двох підстав.

Іншою проблемою в механізмі застосування даної підстави є те, що одна із ознак порушення суддею присяги є оціночною, оскільки однозначно встановити її наявність неможливо. Це, зокрема, вчинення суддею дій, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності. Необхідно розробити методичку оцінки відповідних дій судді на предмет їх відповідності засадам об'єктивності та неупередженості.

Порушення суддею вимог Кодексу суддівської етики згідно ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції» є підставою звільнення судді з посади у зв'язку із порушенням ним присяги. Водночас, порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя, є підставою притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Тому, Вища кваліфікаційна комісія суддів або Вища рада юстиції оцінює поведінку судді, визначає тяжкість вчиненого ним порушення та виносить рішення про доцільність звільнення судді з посади або достатність застосування до нього заходів дисциплінарного стягнення. Отже, законодавством передбачається індивідуальний підхід до кожної конкретної ситуації допущення суддею порушення присяги, що включає і не виконання вимог Кодексу суддівської етики, і не дотримання вимог Закону

України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Останньою підставою звільнення судді з посади є набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. Це означає, що звільненню судді за цією підставою передують відкриття кримінального провадження та винесення судом обвинувального вироку, який набрав законної сили. Причому, законодавством не встановлено обмежень щодо виду кримінального правопорушення, у вчиненні якого суддю було визнано винуватим. Таким чином, звільнення судді з посади слідує в будь-якому разі припинення його до кримінальної відповідальності, незалежно від виду вчиненого кримінального правопорушення та виду покарання за цим правопорушенням (навіть, якщо воно не пов'язане із позбавленням або обмеженням волі).

Таким чином, порядок звільнення судді з посади за різними підставами, визначеними в Конституції України, в цілому врегульований в чинному законодавстві України. Проте, в ході аналізу законодавства було виявлено деякі прогалини та недоліки в цій сфері. Для їх вирішення необхідно: 1) розширити коло підстав звільнення судді з посади, до яких слід додати: вчинення адміністративного корупційного правопорушення (до них належить не тільки порушення вимог щодо несумісності) або іншого адміністративного правопорушення в сфері службової діяльності; надання Вищою кваліфікаційною комісією суддів України висновку про невідповідність займаній посаді внаслідок недостатнього професійного рівня; 2) доповнити статтю 112 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» положенням про те, що обов'язок щодо повідомлення про смерть судді Вищої

кваліфікаційної комісії суддів покладається на голову відповідного суду або виконуючого його обов'язки; 3) перефразувати п. 1 ч. 4 ст. 126 Конституції України таким чином: «закінчення строку, на який було призначено суддю», оскільки обрання передбачає безстроковість; 4) затвердити список хвороб або інших ушкоджень здоров'я, при виявленні яких суддя визнається таким, що не може ефективно здійснювати правосуддя тривалий час або постійно; 5) перефразувати п. 7 ч. 4 ст. 126 Конституції України таким чином: «припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави без припинення громадянства України» для того, щоб не допустити подвійного громадянства у судді; 6) покласти на суддю обов'язок про намір змінити громадянство України повідомити голову суду, в якому він проходить службу та Вищу кваліфікаційну комісію суддів не пізніше ніж за один місяць до фактичного звернення до компетентних органів із клопотанням про набуття громадянства іншої країни або про припинення громадянства України; 7) розробити методику перевірки дійсного волевиявлення судді при поданні ним заяви про відставку або звільнення за власним бажанням; 8) до суб'єктів звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів із повідомленням про факт допущення суддею порушення вимог щодо несумісності віднести всіх осіб, підприємства, установи, організації, яким стало відомо про таке порушення.

Вжиття даних заходів сприятиме підвищенню прозорості та об'єктивності процедури звільнення суддів з посади, а також зможе гарантувати звільнення судді в кожному випадку, коли для цього є підстава, визначена Конституцією України.

Список використаних джерел

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України, 2010, N 41-42, N 43, N 44-45. - Ст. 529.



2. Борко А. Л. Підстави і порядок звільнення судді з посади як гарантія незалежності суддів / А. Л. Борко // Право і безпека. - 2013. - № 3 (50). - С. 21-27.

3. Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів: Законопроект № 2522а від 4 липня 2013 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47765

4. Самсін І. Л. Судити повинна чесна, порядна людина, а не бездушний, хамовитий, хоча й висококваліфікований юрист / І. Л. Самсін // Закон і бізнес. - 2012. - № 41 (1080). - [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.vkksu.gov.ua/ua/about/zmi-pro-komisiu/>

5. Рудей В. С. До питання формування суддівського корпусу в судах загальної юрисдикції з урахуванням нових законодавчих ініціатив / В. С. Рудей // Науковий вісник Херсонського державного університету. - 2013. - Випуск 3. - Т. 2. - С. 169-172.

6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - N 30. - Ст. 141.

7. Про вищу Раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 25. - Ст. 146.

8. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 13. - Ст. 65.

Шпенюв Д. Ю. Адміністративно-правовий механізм звільнення суддів з посади в Україні

В статті наводиться характеристика підстав звільнення суддів з посади за законодавством України; проаналізовано адміністративні процедури звільнення суддів з посади за кожною з визначених в законодавстві підстав; визначено недоліки адміністративно-правового механізму звільнення судді з посади та надання рекомендацій їх усунення.

Ключові слова: служба суддів, судді, звільнення з посади, адміністративно-правовий механізм звільнення суддів.

Шпенюв Д. Ю. Административно-правовой механизм освобождения судей от должности в Украине

В статье приводится характеристика оснований увольнения судей с должности согласно законодательству Украины; проанализированы административные процедуры увольнения судей с должности по каждому из определенных в законодательстве оснований; определены недостатки административно-правового механизма увольнения судьи с должности и предоставлены рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: служба судей, судьи, освобождение от должности, административно-правовой механизм освобождения судей.

Shpenov D. Administrative and legal mechanism dismissal of judges in Ukraine

The paper presents the characteristics grounds removal of judges from office under the laws of Ukraine; analysis of administrative procedures dismissal of judges for each of the grounds specified in the law; identified shortcomings of administrative and legal mechanism for removal of a judge and make recommendations to address them.

Key words: office of judges, judges, dismissal, administrative and legal mechanism for removal of judges.