

Дискусійні питання щодо створення служби дисциплінарних інспекторів

Нана Мезенівна Бакаянова*

Національний університет «Одеська юридична академія»,
Одеса, Україна

*e-mail: 7777735@ukr.net

Сергій Іванович Пушкар

ДП «НАЕК «ЕНЕРГОАТОМ»»,
Київ, Україна

Анотація

Статтю присвячено змінам у процедурі притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, що були обумовлені прийняттям 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» від 14 липня 2021 р. № 1635-IX та створенням нового самостійного структурного підрозділу у секретаріаті Вищої ради правосуддя – служби дисциплінарних інспекторів, на яку покладено реалізацію повноважень Вищої ради правосуддя щодо здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів. Метою статті є аналіз правових та організаційних аспектів створення служби дисциплінарних інспекторів. Методологічну базу дослідження становить комплекс загальнофілософських, загальнонаукових і загальнологічних методів і такі загальнонаукові методи пізнання, як аналіз та синтез, індукція та дедукція тощо, сукупність яких дозволила досягти певного рівня об'єктивності, комплексності й обґрунтованості проведеного дослідження, достовірності отриманих результатів. Звернуто увагу на деякі організаційні та правові проблеми створення цієї служби. Аналізуються положення проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів та забезпечення роботи служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя від 2 травня 2023 р. № 9261, спрямованого на відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів та забезпечення роботи служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя. Висловлено точку зору щодо неприпустимості подальшої затримки в розгляді дисциплінарних скарг щодо суддів. Надано пропозиції з формування служби дисциплінарних інспекторів, визначення повноважень дисциплінарних інспекторів та керівника служби.

Ключові слова: судова влада; дисциплінарна відповідальність суддів; дисциплінарне провадження щодо суддів; Вища рада правосуддя; служба дисциплінарних інспекторів.

Discussion Issues Regarding the Establishment of the Service of Disciplinary Inspectors

Nana M. Bakaianova*

National University «Odesa Law Academy»,
Odesa, Ukraine

*e-mail: 7777735@ukr.net

Serhii I. Pushkar

SE «NNEGC «Energoatom»»,
Kyiv, Ukraine

Abstract

The article is devoted to changes in the procedure for bringing judges to disciplinary responsibility, which were conditioned by the adoption of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Procedure for the Election (Appointment) of Members of the High Council of Justice and the Activities of Disciplinary Inspectors of the High Council of Justice» dated July 14, 2021 No. 1635-IX and the creation of a new independent structural unit in the secretariat of the High Council of Justice – the service of disciplinary inspectors, which is entrusted with the implementation of the powers of the High Council of Justice to conduct disciplinary proceedings against judges. The purpose of the article is to analyze the legal and organizational aspects of creating a service of disciplinary inspectors. The methodological base of the research consists of a complex of general philosophical, general scientific and general logical methods, as well as general scientific methods of cognition, such as analysis and synthesis, induction and deduction, etc., the totality of which made it possible to achieve a certain level of objectivity, complexity and validity of the conducted research, the reliability of the results obtained. Attention was drawn to some organizational and legal problems of creating this service. The provisions of the draft Law on Amendments to Certain Laws of Ukraine on Resuming Consideration of Cases Concerning the Disciplinary Responsibility of Judges and Ensuring the Work of the Service of Disciplinary Inspectors of the High Council of Justice No. 9261 dated May 2, 2023, aimed at resuming the consideration of cases concerning the disciplinary responsibility of judges and ensuring the work of the service of disciplinary inspectors of the High Council of Justice are analyzed. A point of view was expressed regarding the inadmissibility of further delay in consideration of disciplinary complaints against judges. Proposals for the formation of the service of disciplinary inspectors, determination of the powers of disciplinary inspectors and the head of the service have been provided.

Keywords: judicial power; disciplinary responsibility of judges; disciplinary proceedings against judges; High Council of Justice; service of disciplinary inspectors.

Вступ

Прийняття 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» від 14 липня 2021 р. № 1635 (далі – Закон № 1635) [1] зумовило зміни в Законі України «Про Вищу раду правосуддя» (далі – Закон № 1798) [2], зокрема, стосовно дисциплінарного провадження щодо суддів. Так, Законом № 1635 передбачається створення служби дисциплінарних інспекторів як самостійного структурного підрозділу у складі секретаріату Вищої ради правосуддя задля реалізації цим конституційним органом повноважень щодо здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів.

Зауважимо, що прийняття Закону № 1635 та створення служби дисциплінарних інспекторів обумовлюється положеннями п. 26 Меморандуму про економічну і фінансову політику, а саме: Додатку I до Листа про наміри, підписаного 2 червня 2020 р. Президентом України, Прем'єр-міністром України, Міністром фінансів України та Головою Національного банку України. Відповідно до зазначеного пункту передбачалося створення постійного інспекційного підрозділу в межах Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), що «відповідатиме за проведення розслідувань дисциплінарних справ проти суддів та надання ВРП рекомендацій щодо дисциплінарних дій та санкцій відносно суддів» [3].

Водночас «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1635 не передбачали процедуру передачі повноважень дисциплінарних палат ВРП до новоствореної служби дисциплінарних інспекторів або механізму дій дисциплінарних палат ВРП до створення цієї служби.

П'ятого серпня 2021 р., зазначивши метою недопущення порушення вимог Закону № 1635 та попередження корупційних проявів, ВРП ухвалила рішення № 1809/0/15-217, яким зупинила розподіл між членами ВРП скарг щодо дисциплінарного проступку судді (дисциплінарних скарг), поданих відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», та скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора.

Зазначимо, що з 5 серпня 2021 р. до 24 лютого 2023 р. до ВРП надійшло 5193 дисциплінарні скарги. У період з 24 лютого 2023 р. по 12 січня 2023 р., тобто до початку роботи ВРП, – 2457. Кількість дисциплінарних скарг, які надійшли з 13 січня 2023 р. по 5 червня 2023 р., – 2 383 [4], тобто разом – 10033. Водночас заслуговує на увагу той факт, що, коли у січні 2023 р. на сайті Президента України була оприлюднена електронна петиція щодо відновлення розгляду дисциплінарних скарг щодо суддів, петиція не набрала достатньої кількості голосів для розгляду [5].

Ураховуючи, що перезапуск органів суддівського врядування є однією з умов, висунутих Європейською комісією для відкриття переговорів про вступ України в ЄС, питання виконання ВРП повноважень щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності набуває особливого значення.

Попри той факт, що правомочність конституційного органу нарешті була відновлена, не можна стверджувати, що його робота також була відновлена у повному обсязі, адже до сьогодні не вирішена проблема, пов'язана з діяльністю служби дисциплінарних інспекторів ВРП.

Отже, метою статті є аналіз правових та організаційних аспектів створення служби дисциплінарних інспекторів.

Зазначимо, що питання реалізації конституційним органом державної влади та суддівського врядування повноважень щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності набули висвітлення у працях вітчизняних науковців: І. Артеменка та Н. Бакаєнкової [6], С. Зливко [7], О. Калужної [8], С. Ківалова [9], Л. Корчєвної [10], Ю. Косткіної [11], Л. Москвич [12], О. Овчаренко [13], С. Прилуцького [14], М. Руденка [15], М. Стефанчук [16], О. Турченко [17], С. Халюка [18], О. Хотинської-Нор [19–20], В. Щєрбакова [21] та інших дослідників. Незважаючи на ґрунтовний характер вже наявних наукових здобутків, потребують дослідження останні зміни у законодавстві щодо діяльності ВРП та нові виклики, пов'язані із створенням служби дисциплінарних інспекторів.

Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: 1) надання характеристики правовій основі діяльності служби дисциплінарних інспекторів; 2) визначення проблем створення та забезпечення функціонування служби дисциплінарних інспекторів; 3) окреслення напрямів удосконалення законодавства, яке регулює діяльність ВРП та функціонування в її структурі служби дисциплінарних інспекторів.

Матеріали та методи

Нормативно-правову основу цієї статті становлять Конституція України від 28 червня 1996 р. [22], закони України: «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р. [2], «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 липня 2021 р. [1], проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів та забезпечення роботи служби

дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя (далі – законопроект № 9261) [23]. При підготовці цієї статті також досліджувалися Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021 [24], Державна Антикорупційна програма на 2023–2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 [25].

Крім того, проаналізовано Консультативний висновок ВРП щодо законопроекту № 9261 від 18 травня 2023 р. [26], Положення про секретаріат Вищої ради правосуддя від 23 березня 2007 р. [27], рішення Вищої ради правосуддя від 7 лютого 2023 р. № 26/0/15-23 [28], Пояснювальну записку до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» [29], Заяву Вищої ради правосуддя «Про забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя» від 8 червня 2023 р. [30], документ «Аналіз національного законодавства України з питань дисциплінарного провадження щодо суддів з метою їх оптимізації та спрощення відповідно до стандартів Ради Європи та найкращих практик держав-членів Ради Європи», підготовлений у межах проекту Ради Європи «Підтримка судової влади України у забезпеченні кращого доступу до правосуддя» [31], тощо.

Аналіз норм зазначених правових актів та аналітичних матеріалів дав змогу вирішити важливу практичну правову проблему щодо: 1) окреслення кола проблем у забезпеченні діяльності служби дисциплінарних інспекторів, що потребують розв'язання; 2) визначення напрямів удосконалення законодавства, яке регулює діяльність цієї служби.

Значну кількість застосованих методів дослідження зумовлено вузькою темою правового регулювання розглядуваної теми. Методи дослідження обрано з урахуванням особливостей проблематики питання. Методологічну базу дослідження становить комплекс загальнофілософських, загальнонаукових і загальнологічних методів, сукупність яких дозволила досягти певного рівня об'єктивності, комплексності та обґрунтованості проведеного дослідження, достовірності отриманих результатів.

За допомогою діалектичного методу проаналізовано загальні закономірності та суперечності у становленні служби дисциплінарних інспекторів. Статистичний метод дозволив припустити обсяг майбутнього навантаження на службу дисциплінарних інспекторів на підставі кількості дисциплінарних скарг, що надійшли за час призупинення їх розподілу та розгляду.

Завдяки методу прогнозування зроблено висновки щодо наслідків подальшої затримки розгляду дисциплінарних скарг стосовно суддів, прогалин у правовому регулюванні служби дисциплінарних інспекторів. За допомогою герменевтичного методу з'ясовано зміст юридичних термінів та понять, що містяться у правових актах, які регулюють питання організації й діяльності служби дисциплінарних інспекторів. Історичний метод має значення через те, що дозволив звернути увагу на передумови прийняття Закону № 1635. Завдяки методу наукового моделювання вдалося визначитися із принциповою неможливістю функціональної заміни службою дисциплінарних інспекторів повноважень Вищої ради правосуддя в наявному законодавчому регулюванні.

У роботі використовувалися й такі загальнонаукові методи пізнання, як аналіз та синтез, індукція та дедукція. Використано й інші методи наукового пізнання, що сприяли об'єктивності, достовірності, всебічності отриманих висновків та пропозицій.

Результати та обговорення

Аналіз правового регулювання

Закон України № 1635 суттєво змінив процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, передбачивши в структурі секретаріату ВРП діяльність служби дисциплінарних інспекторів – самостійного структурного підрозділу, який утворюється для реалізації повноважень ВРП щодо здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів та діє за принципом функціональної незалежності від ВРП. Відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону № 1635, служба формуватиметься з числа осіб, які мають вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менш як п'ятнадцять років, з яких не менше восьми років сукупного стажу роботи на посадах судді, прокурора, адвоката.

Водночас законопроектом № 9261, який було подано до Верховної Ради України 2 травня 2023 р., пропонуються інші вимоги до дисциплінарного інспектора ВРП, а саме: «...громадянин України, який має вищу юридичну освіту та відповідає одній з таких вимог: 1) має стаж роботи на посаді судді не менше семи років; 2) має стаж роботи на посаді прокурора не менше десяти років; 3) має досвід професійної діяльності адвоката, зокрема щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше десять років; 4) має сукупний стаж (досвід) зазначеної в пунктах 1–3 цієї частини роботи (професійної діяльності) щонайменше десять років». Особливості діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП визначаються Положенням про службу дисциплінарних інспекторів, яке

розробляє і затверджує ВРП (принагідно зазначимо, що одночасно з прийняттям Положення потребуватиме внесення відповідних змін і Регламент Вищої ради правосуддя). Прикінцевими та перехідними положеннями законопроекту № 9261 передбачається, що служба може вважатися створеною за умови заповнення 2/3 посад. До моменту створення служби повноваження інспекторів будуть виконувати члени Дисциплінарної палати ВРП, визначені автоматизованим розподілом [23].

Крім того, автори законопроекту взяли до уваги потребу доповнення положень Закону України «Про державну службу», шляхом доповнення переліку державних службовців категорії «Б» посадою дисциплінарних інспекторів ВРП.

Зауважимо, що ВРП у своєму консультативному висновку в цілому підтримала законопроект № 9261 (з висловленням певних пропозицій і зауважень – до прикладу, щодо стажу професійної діяльності у сфері права як однієї з вимог до посади дисциплінарного інспектора) [26]. Водночас, за результатами його чергового розгляду 8 червня 2023 р., законопроект № 9261 було відкладено через пропозиції міжнародних партнерів щодо процедури конкурсу до служби дисциплінарних інспекторів. Було запропоновано, щоб членів цієї служби добирала Конкурсна комісія з добору ВККС [32]. Вважаємо, що запровадження такого механізму добору дисциплінарних інспекторів потребуватиме значних зусиль із боку законодавців та необхідності детальнішого опрацювання законопроекту № 9261 у цілому.

Організація діяльності служби дисциплінарних інспекторів

Відповідно до чинного законодавства службу дисциплінарних інспекторів передбачено у складі секретаріату ВРП. Частина 5 ст. 27 Закону № 1798 встановлює, що у секретаріаті ВРП служба дисциплінарних інспекторів діє як самостійний структурний підрозділ, який утворюється для реалізації повноважень ВРП щодо здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів та діє за принципом функціональної незалежності від ВРП. Відповідно до Рішення ВРП від 7 лютого 2023 р. № 26/0/15-23 «Про внесення змін до структури секретаріату Вищої ради правосуддя та затвердження штатного розпису Вищої ради правосуддя на 2023 рік», службу дисциплінарних інспекторів передбачено в структурі секретаріату ВРП у межах затвердженого штатного розпису конституційного органу [28]. Водночас висновок, що «у секретаріаті ВРП створено новий підрозділ – служба дисциплінарних інспекторів», яким прокоментовано згадане рішення ВРП на її офіційному сайті [33], видається дещо передчасним.

Згідно з ч. 1 ст. 27 Закону № 1798, секретаріат ВРП здійснює організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності ВРП та її органів.

Положення про секретаріат ВРП визначає, що секретаріат виконує організаційну, правову, аналітичну, інформаційно-довідкову та матеріально-технічну роботу із забезпечення діяльності та її органів у здійсненні повноважень, визначених Конституцією України, законами України «Про Вищу раду правосуддя», «Про судоустрій і статус суддів», іншими законами та нормативно-правовими актами, Регламентом ВРП. У частині щодо дисциплінарного провадження стосовно суддів секретаріат: 1) готує до розгляду матеріали про дисциплінарну відповідальність судді; 2) організовує правове забезпечення діяльності ВРП та її органів, у тому числі Дисциплінарних палат; 3) готує до розгляду скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора [27].

У науковій літературі зазначалось, що секретаріат ВРП є організаційно поєднаною сукупністю управлінь та відділів, які мають внутрішню ієрархічну структуру, включають штат працівників (у тому числі державних службовців) на чолі з керівником, діяльність яких спрямована на забезпечення безперебійного функціонування ВРП шляхом виконання консультативних та обслуговуючих функцій, здійснення організаційного, науково-аналітичного, інформаційно-довідкового, матеріально-технічного та іншого забезпечення зазначеного органу [11, с. 188].

Наведене вище підкреслює допоміжний характер діяльності секретаріату ВРП у реалізації завдань конституційного органу судової влади. У зв'язку з цим логічно постає питання про коректність наділення структурного підрозділу ВРП, що здійснює організаційне, інформаційно-довідкове або інше забезпечення діяльності ВРП, повноваженнями з проведення перевірки дисциплінарної скарги, аналізу матеріалів дисциплінарних справ, підготовки проектів ухвал і рішень дисциплінарної палати та ВРП у межах дисциплінарного провадження стосовно судді, підготовки проектів висновків та рішень ВРП та ін.

На нашу думку, служба дисциплінарних інспекторів має бути виведена зі складу секретаріату ВРП та діяти як самостійний орган Вищої ради правосуддя (в сенсі ч. 6 ст. 26 Закону № 1798), а не структурний підрозділ її секретаріату. Саме такий підхід дозволить певною мірою досягти «функціональної незалежності» служби дисциплінарних інспекторів.

Принагідно зазначимо, що поняття «функціональна незалежність» при взаємодії органів судової влади вітчизняною правовою наукою досліджено на недостатньому рівні. Водночас європейськими фахівцями зазначається, що функціональна незалежність служби дисциплінарних інспекторів від ВРП означає, що «члени ВРП не зможуть віддавати накази дисциплінарним

інспекторам» [31, п. 89]. Такий підхід видається дещо спрощеним. На нашу думку, функціональну незалежність (у широкому, ідеальному сенсі) могла би забезпечити взаємодія із ВРП служби дисциплінарних інспекторів як окремого державного органу із визначеним законом статусом, повноваженнями, порядком формування тощо. Оминаючи детальне висвітлення застережень щодо такого підходу в умовах воєнного стану, які, на наш погляд, є очевидними (до прикладу, неможливість виділення відповідних коштів для створення нового державного органу), звернемо увагу на деякі причини складнощів у реалізації функціональної незалежності керівника служби дисциплінарних інспекторів. Так, викликає занепокоєння функціональна незалежність майбутнього керівника служби дисциплінарних інспекторів, якщо, наприклад, можливість виплати йому премії та її розміру встановлюватиме керівник секретаріату ВРП чи навіть сама ВРП. Потребують уваги також ситуації у разі вирішення питання щодо притягнення його до дисциплінарної відповідальності або присвоєння чергового рангу державної служби. За таких обставин, на нашу думку, необхідними є додаткові зусилля з боку законотворців щодо встановлення гарантій функціональної незалежності служби дисциплінарних інспекторів та її керівництва.

Питання правового статусу керівника служби дисциплінарних інспекторів та дисциплінарних інспекторів

Відповідно до чинного законодавства, керівником служби дисциплінарних інспекторів є заступник керівника секретаріату. До повноважень керівника служби належать: 1) організація роботи служби дисциплінарних інспекторів; 2) координація діяльності дисциплінарних інспекторів; 3) призначення заступника керівника служби дисциплінарних інспекторів; 4) погодження призначення на посади та звільнення з посад дисциплінарних інспекторів, застосування до них заходів заохочення, дисциплінарного впливу, порушення в установленому порядку питання про присвоєння дисциплінарним інспекторам рангів державних службовців; 5) розподіл повноважень із заступником керівника служби дисциплінарних інспекторів; 6) інші повноваження, визначені Законом № 1798 та Положенням про дисциплінарну інспекцію.

Системний аналіз повноважень керівника служби дисциплінарних інспекторів дає змогу дійти певних висновків та висловити низку пропозицій.

По-перше, враховуючи правове становище керівника, видається, що він через підпорядкованість (як заступник) керівнику секретаріату формально повинен реалізовувати можливість впливу керівника секретаріату на здійснення службою дисциплінарних інспекторів своїх функцій. Як наслідок, ще одна

особа отримує можливість доступу та (або) впливу на здійснення провадження у дисциплінарній справі щодо кожного конкретного судді.

По-друге, виходячи з визначених законом повноважень, є доцільним включення керівника служби та його заступника/заступників до державних службовців категорії «А», які призначаються (звільняються) в порядку, аналогічному для керівника секретаріату ВРП та його заступників.

По-третє, на нашу думку, є можливим уведення до штатного розпису служби дисциплінарних інспекторів посади «радників керівника служби дисциплінарних інспекторів» із числа суддів у відставці, яких би на конкурсних засадах відбирала Рада суддів України та рекомендувала керівнику до призначення. Вважаємо, що професійний досвід авторитетних суддів у відставці сприяв би кращому досягненню ВРП мети своєї діяльності, встановленої ч. 1 ст. 1 Закону № 1798.

Щодо дисциплінарних інспекторів, то, відповідно до ч. 5 ст. 28 Закону № 1798, у своїй діяльності та поза її межами вони повинні: 1) дотримуватися норм суддівської етики; 2) не розголошувати та не використовувати у цілях інших, ніж для виконання своїх обов'язків, інформацію з обмеженим доступом та інформацію, яка стала їм відома; 3) виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, встановлених законодавством про державну службу та у сфері запобігання корупції.

Підтримуючи необхідність встановлення високих кваліфікаційних вимог та етичних стандартів до дисциплінарних інспекторів, варто акцентувати увагу на дискусійність положень про поширення на них норм саме суддівської етики. Етика судді вимагає наявності статусу судді, отже, встановлення обов'язку дотримання норм суддівської етики дисциплінарними інспекторами є теоретично та практично необґрунтованим.

Забезпечення діяльності служби дисциплінарних інспекторів

Зауважимо, що Законом № 1635 не врегульована проблематика забезпечення діяльності служби дисциплінарних інспекторів. Так, відсутні посилання на можливість формування власного секретаріату, а «використання» у своїй діяльності потенціалу секретаріату ВРП за відсутності встановлених Законом № 1635 норм виглядає сумнівним з огляду на положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка передбачає, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». За таких обставин «функціональна незалежність» служби виглядає дещо декларативно.

Крім того, не висвітлено розмір фінансового забезпечення дисциплінарних інспекторів. Виходячи зі змісту покладених на них повноважень, пропонуємо встановити грошове забезпечення дисциплінарних інспекторів на рівні суддів апеляційних судів.

Позитивної оцінки заслуговують положення законопроекту № 9261, якими передбачено шляхи усунення деяких недоліків Закону № 1635. До прикладу, організаційне забезпечення діяльності служби дисциплінарних інспекторів передбачається здійснювати відокремленим структурним підрозділом секретаріату ВРП. Підтримуємо такий підхід та вважаємо, що здійснення секретаріатом ВРП організаційного, інформаційно-довідкового та інших видів забезпечення діяльності ВРП потрібно поширити й на службу дисциплінарних інспекторів. За таких обставин виведення служби дисциплінарних інспекторів зі складу секретаріату ВРП і утворення її як органу ВРП є логічним та додатково обґрунтованим. Як наслідок, більш гармонійно виглядатиме процес забезпечення Вищою радою правосуддя здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді відповідно до пп. 3–4 ч. 1 ст. 3 Закону № 1789, а саме:

- дисциплінарна скарга надходить до секретаріату ВРП, реєструється, проходить процедуру авторозподілу та передається дисциплінарному інспектору до розгляду;
- за результатами розгляду – скаржник через секретаріат ВРП повідомляється про відсутність підстав для притягнення суб'єкта скарги до дисциплінарної відповідальності або справа передається на розгляд ВРП за встановленою процедурою.

Висновки

На підставі проведеного дослідження можна дійти висновків про недоліки у правовому регулюванні діяльності служби дисциплінарних інспекторів та навіть відсутність такого регулювання з деяких питань. У зв'язку з цим у короткостроковій перспективі формування служби дисциплінарних інспекторів вбачається ускладненим. Водночас подальша затримка з розглядом дисциплінарних скарг щодо суддів є неприпустимою, адже призведе до: 1) дедалі більшого накопичення дисциплінарних скарг на суддів та, як наслідок, зумовить надвелике навантаження на службу дисциплінарних інспекторів, що може негативно вплинути на швидкість та якість розгляду скарг; 2) невиконання ВРП її конституційних завдань; 3) зменшення рівня довіри населення до судової гілки влади; 4) неможливості відновлення порушеного права та усунення негативних наслідків дисциплінарних проступків суддів; 5) створення негативного іміджу серед європейських партнерів та, як наслідок, перешкод вступу України в ЄС.

Щодо законопроекту № 9261, то у цілому позитивно оцінюємо спробу розблокувати на перехідний період проведення дисциплінарних проваджень за попередніми по своїй суті процедурами (які здійснювалися до згаданого вище Рішення ВРП від 05.08.2021 № 1809/0/15-21). При цьому вважаємо гостро необхідним визначення законодавцем детальних гарантій функціональної незалежності служби дисциплінарних інспекторів та її керівництва. В іншому разі неупередженість та самостійність діяльності цього важливого органу може викликати деякі сумніви.

Список використаних джерел

- [1] 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 : Закон України від 14.07.2021 р. № 1635-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text> (дата звернення: 07.05.2023).
- [2] Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 07.05.2023).
- [3] Україна: Лист про наміри. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/Меморандум%20про%20економічну%20та%20фінансову%20політику%20МВФ%20від%2002_06_2020\(1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Меморандум%20про%20економічну%20та%20фінансову%20політику%20МВФ%20від%2002_06_2020(1).pdf) (дата звернення: 07.05.2023).
- [4] Григорій Усик: Попереду ретельна аналітична робота щодо наявних у ВРП дисциплінарних скарг. Судова влада України. 08.06.2023 р. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1434645/> (дата звернення: 08.06.2023).
- [5] Відновіть розгляд дисциплінарних скарг щодо суддів : Електронна петиція № 22/177536-еп. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/177536> (дата звернення: 07.05.2023).
- [6] Artemenko I., Bakaianova N., Pushkar S., Naumenko S., Kubaienko A. Institute for evaluating judges as an element of the state judicial system. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*. 2020. Vol. 23, issue 5. P. 1–6. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/16526>.
- [7] Zlyvko S., Sykal M., Rybalka N., Grechaniuk R. Disciplinary Responsibility of Judges (Using the Example of Ukraine). *Legal Ethical & Regul.* 2021. Isses 1. P. 1–7. URL: <https://www.abacademies.org/articles/disciplinary-responsibility-of-judges-using-the-example-of-ukraine.pdf>.
- [8] Kaluzhna O., Shevchuk M. Unconditional grounds for challenges to judges in criminal proceedings of Ukraine and ECtHR standards. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2022. No. 2(14). P. 46–82. URL: <https://ajee-journal.com/unconditional-grounds-for-challenges-to-judges-in-criminal-proceedings-of-ukraine-and-ecthr-standards>.
- [9] Ківалов С. Вища рада правосуддя в контексті реалізації положень судово-правової реформи. *Юридичний вісник*. 2017. № 2. С. 40–47. URL: <http://yuv.onua.edu.ua/index.php/yuv/article/view/1416/1385>.
- [10] Корчевна Л. О., Короленко І. М. Створення Вищої ради правосуддя України в контексті посилення незалежності судової влади. *Вісник Одеського національного університету*. Правознавство. 2019. Т. 24. Вип. 2(35). С. 49–57. URL: <http://heraldlaw.onu.edu.ua/article/view/185924>.

- [11] Косткіна Ю. О. Правовий статус Вищої ради правосуддя : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2017. 264 с.
- [12] Moskvych L, Khotynska-Nor O., Biletska G. Disease as interference for judge's profession. *WiadLek*. 2019. No. 72 (12 cz 2). P. 2501–2509. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32124776/>.
- [13] Ovcharenko O., Podorozhna T. Lustration of Judges in Ukraine: National Insights and European Implications. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2020. No. 4(8). P. 226–245. URL: https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1606845635.pdf.
- [14] Прилуцький С. В. Судові повноваження Вищої ради правосуддя: правове регулювання та перспективи вдосконалення. *Актуальні питання кримінального права, процесу і криміналістики, удосконалення діяльності судової і правоохоронної систем*. Сєверодонецьк, 2017. С. 314–318.
- [15] Rudenko M., Malinowska I., Ravtsov S. Justice for Judges in Ukraine: Looking for Peace and Strong Judiciary Institutions in a Sustainable Society. *European Journal of Sustainable Development*. 2021. No. 10(1). P. 339. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2021.v10n1p339>.
- [16] Stefanchuk M. The Recovery of Ukraine in the Field of Justice: Challenges and Priority Goals. *Special Issue Access to Justice in Eastern Europe*. 2022. No. 4-2(17). P. 186–201. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.4-n000467>.
- [17] Турченко О. Г., Боровицький О. А. Щодо правового регулювання діяльності Вищої ради правосуддя в контексті принципу верховенства права. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. № 2. С. 33–43.
- [18] Халюк С. О. Кадрові повноваження Вищої ради правосуддя в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 75–79.
- [19] Khotynska-Nor O., Potapenko A. Courts of Ukraine in Wartime: Issues of Sustainable Functioning. *Revista Juridica Portucalense*. 2022. No. 31. P. 218–240.
- [20] Khotynska-Nor O., Moskvych L. Alcoholism as a professional disease of the representatives of justice. *Wiadomości Lekarskie*. 2020. Issue 12. Part 2. P. 2934–2939. URL: https://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/18720/1/Khotynska-Nor_Moskvych_2934-2939.pdf.
- [21] Shcherbakov V., Smokovych M., Dorokhina Y., Zadyraka N., Ishchuk D. Authority of the High Council of Justice of Ukraine and of the Similar Bodies of European States: Comparative Analyzes. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*. 2020. Vol. 23, issue 1S. URL: <https://www.abacademies.org/articles/Authority-of-the-high-council-of-justice-of-Ukraine-and-of-the-similar-bodies-of-European-1544-0044-23-SI-574.pdf>.
- [22] Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 07.05.2023).
- [23] Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів та забезпечення роботи служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя № 9261 від 02.05.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41949> (дата звернення: 20.05.2023).
- [24] Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення: 07.05.2023).

- [25] Державна Антикорупційна програма на 2023-2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text> (дата звернення: 07.05.2023).
- [26] Консультативний висновок щодо законопроекту № 9261 : Рішення Вищої ради правосуддя від 18.05.2023 р. № 492/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/39722> (дата звернення: 20.05.2023).
- [27] Положення про секретаріат Вищої ради правосуддя : Рішення Вищої ради правосуддя від 23.03.2017 р. № 579/0/15-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr579910-17#Text> (дата звернення: 07.05.2023).
- [28] Про внесення змін до структури секретаріату Вищої ради правосуддя та затвердження штатного розпису Вищої ради правосуддя на 2023 рік : Рішення Вищої ради правосуддя від 07.02.2023 р. № 26/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/39212> (дата звернення: 07.05.2023).
- [29] Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» № 9261. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/JI09193I?an=5> (дата звернення: 07.05.2023).
- [30] Про забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя : Заява Вищої ради правосуддя від 08.06.2023 р. URL: <https://hcj.gov.ua/news/zayava-vyshchoyirady-pravosuddya-pro-zabezpechennya-nezalezhnosti-suddiv-ta-avtorytetu> (дата звернення: 09.06.2023).
- [31] Аналіз національного законодавства України з питань дисциплінарного провадження щодо суддів з метою їх оптимізації та спрощення відповідно до стандартів Ради Європи та найкращих практик держав-членів Ради Європи, здійснений в межах проекту Ради Європи «Підтримка судової влади України у забезпеченні кращого доступу до правосуддя». 2022. URL: <https://rm.coe.int/analysis-of-legislation-on-disciplinary-proceedings-ukr/1680a99fbc> (дата звернення: 07.05.2023).
- [32] Повернення ВРП функції з розгляду скарг на суддів відкладається: міжнародні партнери вважають, що Службу дисциплінарних інспекторів може вибрати Комісія з відбору до ВККС. *Судово-юридична газета*. 08.06.2023 р. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/272768-vozvraschenie-vsp-funktsii-po-rassmotreniyuzhalob-na-sudey-otkladyvaetsya-mezhdunarodnye-partnery-schitayut-chto-sluzhbu-distsiplinarnykh-inspektorov-mozhet-vybrat-komissiya-po-otboru-v-vkks> (дата звернення: 09.06.2023).
- [33] У секретаріаті ВРП створено новий підрозділ – служба дисциплінарних інспекторів. URL: <https://hcj.gov.ua/news/u-sekretariati-vrp-stvoreno-novyuy-pidrozdil-sluzhba-dyscyplinarnykh-inspektoriv> (дата звернення: 07.05.2023).

References

- [1] Law of Ukraine No. 1635-IX "On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the procedure for the election (appointment) of members of the High Council of Justice and the activities of disciplinary inspectors of the High Council of Justice". (July 14, 2021). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text>.
- [2] Law of Ukraine No. 1798 "About the High Council of Justice". (December 21, 2016). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>.

- [3] Ukraine: Letter of intent. Retrieved from [https://mof.gov.ua/storage/files/Memorandum%20on%20economic%20and%20financial%20policy%20IMF%20from%2002_06_2020\(1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Memorandum%20on%20economic%20and%20financial%20policy%20IMF%20from%2002_06_2020(1).pdf).
- [4] Hryhorii Usyk: A thorough analytical work is ahead regarding the disciplinary complaints available in the HCJ. (June 08, 2023). *Judicial branch of power of Ukraine*. Retrieved from <https://court.gov.ua/press/news/1434645/>.
- [5] Electronic petition No. 22/177536-ep "Resume consideration of disciplinary complaints against judges". Retrieved from <https://petition.president.gov.ua/petition/177536>.
- [6] Artemenko, I., Bakaianova, N., Pushkar, S., Naumenko, S., & Kubaienko, A. (2020). Institute for evaluating judges as an element of the state judicial system. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*, 23(5), 1-6. Retrieved from <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/16526>.
- [7] Zlyvko, S., Sykal, M., Rybalka, N., & Grechaniuk, R. (2021). Disciplinary Responsibility of Judges (Using the Example of Ukraine). *Legal Ethical & Regul*, 1, 1-7. Retrieved from <https://www.abacademies.org/articles/disciplinary-responsibility-of-judges-using-the-example-of-ukraine.pdf>.
- [8] Kaluzhna, O., & Shevchuk, M. (2022). Unconditional grounds for challenges to judges in criminal proceedings of Ukraine and ECtHR standards. *Access to Justice in Eastern Europe*, 2(14), 46-82. Retrieved from <https://ajee-journal.com/unconditional-grounds-for-challenges-to-judges-in-criminal-proceedings-of-ukraine-and-ecthr-standards>.
- [9] Kivalov, S. (2017). The Supreme Council of Justice in the context of the implementation of the provisions of the judicial reform. *Legal Bulletin*, 2, 40-47. Retrieved from <http://yuv.onua.edu.ua/index.php/yuv/article/view/1416/1385>.
- [10] Korchevna, L.O., & Korolenko, I.M. (2019). Creation of the High Council of Justice of Ukraine in the context of strengthening the independence of the judiciary. *Bulletin of Odessa National University. Science of law*, 24, 2(35), 49-57. Retrieved from <http://heraldlaw.onu.edu.ua/article/view/185924>.
- [11] Kostkina, Yu.O. (2017). *Legal status of the High Council of Justice*. PhD Thesis. Kyiv.
- [12] Moskvych, L., Khotynska-Nor, O., & Biletska, G. (2019). Disease as interference for judge's profession. *Wiad Lek*, 72 (12 cz 2), 2501-2509. Retrieved from <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32124776/>.
- [13] Ovcharenko, O., & Podorozhna, T. (2020). Lustration of Judges in Ukraine: National Insights and European Implications. *Access to Justice in Eastern Europe*, 4(8), 226-245. Retrieved from https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1606845635.pdf.
- [14] Prylutskiyi, S.V. (2017). Judicial powers of the High Council of Justice: legal regulation and prospects for improvement. *Severodonetsk*, 314-318.
- [15] Rudenko, M., Malinovska, I., & Ravtsov, S. (2021). Justice for Judges in Ukraine: Looking for Peace and Strong Judiciary Institutions in a Sustainable Society. *European Journal of Sustainable Development*, 10(1), 339. <https://doi.org/10.14207/ejsd.2021.v10n1p339>.
- [16] Stefanchuk, M. (2022). The Recovery of Ukraine in the Field of Justice: Challenges and Priority Goals. *Special Issue Access to Justice in Eastern Europe*, 4-2(17), 186-201. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.4-n000467>.
- [17] Turchenko, O.G., & Borovytskiy, O.A. (2019). Regarding the legal regulation of the activities of the High Council of Justice in the context of the principle of the rule of law. *Law journal of Donetsk University*, 2, 33-43.

- [18] Khaliuk, S.O. (2022). Personnel powers of the High Council of Justice in Ukraine. *Analytical and comparative jurisprudence*, 4, 75-79.
- [19] Khotynska-Nor, O., & Potapenko, A. (2022). Courts of Ukraine in Wartime: Issues of Sustainable Functioning. *Revista Juridica Portucalense*, 31, 218-240.
- [20] Khotynska-Nor, O., & Moskvych, L. (2020) Alcoholism as a professional disease of the representatives of justice. *Wiadomości Lekarskie*, 12(2), 2934-2939. Retrieved from https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/18720/1/Khotynska-Nor_Moskvych_2934-2939.pdf.
- [21] Shcherbakov, V., Smokovych, M., Dorokhina, Y., Zadyraka, N., & Ishchuk, D. (2020). Authority of the High Council of Justice of Ukraine and of the Similar Bodies of European States: Comparative Analyzes. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory*, 23(1S). Retrieved from <https://www.abacademies.org/articles/Authority-of-the-high-ouncil-of-justice-of-Ukraine-and-of-the-similar-bodies-of-European-1544-0044-23-SI-574.pdf>.
- [22] Constitution of Ukraine. (June 28, 1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
- [23] Draft Law No. 9261 on Amendments to Certain Laws of Ukraine on Resuming Consideration of Cases Concerning the Disciplinary Responsibility of Judges and Ensuring the Work of the Service of Disciplinary Inspectors of the Higher Council of Justice. (May 2, 2023). Retrieved from <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41949>.
- [24] Decree of the President of Ukraine No. 231/2021 "Strategy for the development of the justice system and constitutional judiciary for 2021-2023". (June 11, 2021). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>.
- [25] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 220 "The State Anti-Corruption Program for 2023-2025". (March 4, 2023). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text>.
- [26] Decision of the High Council of Justice No. 492/0/15-23 "Advisory opinion on draft law No. 9261". (May 18, 2023). Retrieved from <https://hcj.gov.ua/doc/doc/39722>.
- [27] Decision of the High Council of Justice No. 579/0/15-17 "Regulations on the Secretariat of the High Council of Justice". (March 23, 2017). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr579910-17#Text>.
- [28] Decision of the Supreme Council of Justice No. 26/0/15-23 "On making changes to the structure of the secretariat of the Supreme Council of Justice and approving the staff list of the Supreme Council of Justice for 2023". (February 7, 2023). Retrieved from <https://hcj.gov.ua/doc/doc/39212>.
- [29] Explanatory note to the draft Law of Ukraine "On Amendments to Some Laws of Ukraine Regarding the Procedure for Election (Appointment) of Members of the High Council of Justice and Activities of Disciplinary Inspectors of the High Council of Justice" No. 9261. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/view/gi09193a?an=&ed=&dtm=>.
- [30] Statement of the Supreme Council of Justice "On ensuring the independence of judges and the authority of justice". (June 8, 2023). Retrieved from <https://hcj.gov.ua/news/zayava-vyshchoyi-rady-pravosuddya-pro-zabezpechennya-nezalezhnosti-suddiv-ta-avtorytetu>.

- [31] Analysis of the national legislation of Ukraine on disciplinary proceedings against judges with the aim of optimizing and simplifying them in accordance with the standards of the Council of Europe and the best practices of the member states of the Council of Europe, carried out within the framework of the Council of Europe project «Supporting the Judiciary of Ukraine in Ensuring Better Access to Justice». (2022). Retrieved from <https://rm.coe.int/analysis-of-legislation-on-disciplinary-proceedings-ukr/1680a99fbe>.
- [32] The return of the HCJ function to consider complaints against judges is delayed: international partners believe that the Service of Disciplinary Inspectors can be selected by the Selection Commission for the HCCJ. *Judicial and legal newspaper*. (June 8 2023). Retrieved from <https://sud.ua/uk/news/publication/272768-vozvrashchenie-vsp-funktsii-po-rassmotreniyu-zhalob-na-sudey-otkladyvaetsya-mezhdunarodnye-partnery-schitayut-chto-sluzhbu-distsiplinarnykh-inspektorov-mozhet-vybrat-komissiya-po-otboru-v-vkks>.
- [33] A new division was created in the secretariat of the HCJ– the service of disciplinary inspectors. Retrieved from <https://hcj.gov.ua/news/u-sekretariati-vrp-stvoreno-novyy-pidrozdil-sluzhba-dyscyplinarnykh-inspektoriv>.

Нана Мезенівна Бакайнова

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
Національний університет «Одеська юридична академія»
65009, Фонтанська дорога, 23, Одеса, Україна
e-mail: 7777735@ukr.net
ORCID 0000-0002-7669-0576

Сергій Іванович Пушкар

адвокат,
виконавчий директор з правового забезпечення ДП «НАЕК «ЕНЕРГОАТОМ»»
01032, вулиця Назарівська, 3, Київ, Україна
e-mail: sipushkar@gmail.com
ORCID 0000-0001-5027-7962

Nana M. Bakaianova

Dr. Sc (Law), Professor,
Head of the Department of Organization of Judicial
Law Enforcement Agencies and Advocacy
National University "Odesa Law Academy"
65009, 23 Fontans'ka Doroga Str., Odesa, Ukraine
e-mail: 7777735@ukr.net
ORCID 0000-0002-7669-0576

Sergii I. Pushkar

Advocate,
Executive Director of Legal Support, SE «NNEGC "Energoatom"»
01032, 3 Nazarivska Str., Kyiv, Ukraine
e-mail: sipushkar@gmail.com
ORCID 0000-0001-5027-7962

Рекомендоване цитування: Бакаєнова Н. М., Пушкар С. І. Дискусійні питання щодо створення служби дисциплінарних інспекторів. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 161. С. 57–74. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.161.281050>.

Suggested Citation: Bakaianova, N.M. & Pushkar, S.I. (2023). Discussion Issues Regarding the Establishment of the Service of Disciplinary Inspectors. *Problems of Legality*, 161, 57-74. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.161.281050>.

Статтю подано / Submitted: 03.06.2023

Доопрацьовано / Revised: 16.06.2023

Схвалено до друку / Accepted: 21.06.2023

Опубліковано / Published: 30.06.2023