

Однією з особливостей юридичної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування є притягнення до різних видів відповідальності за скоєння діянь, які характеризуються єдиним складом. Це корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Вони є підставою для застосування адміністративної відповідальності у вигляді штрафу та дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади чи іншого усунення від виконання функцій. Додатковим адміністративним стягненням може виступати заборона займати посади та позбавлення права балотуватись у депутати або на виборні посади [10]. Актуальним питанням вдосконалення нормативного регулювання відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за корупцію є розмежування понять “службовець органу місцевого самоврядування” та “посадова особа місцевого самоврядування”.

Встановлення підстав та порядку притягнення службовців до юридичної відповідальності спрямоване на забезпечення реалізації інших елементів правового статусу — посадових прав та обов'язків. Відповідальне ставлення службовців до їх виконання ґрунтується на стимулюванні як позитивного (зарахування до кадрового резерву; дострокове підвищення рангу тощо), так і негативного (притягнення до відповідальності) характеру. Тому нормативне закріплення юридичної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування є обов'язком елементом організації служби.

Література

1. Агеев Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении. — М., 1990; Бельский К. С. Персональная ответственность в государственном управлении. — М., 1988; Каргузова И. А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: Дис... канд. юрид. наук. — Одесса, 1999.
2. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. — К., 2001.
3. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — М., 1996. — С. 246.
4. Цивільне право: Навчальний посібник для студентів юрид. вузів і факультетів. — К., 1996. — С. 310.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001 р. — 13 липня. — № 26. — Ст. 1151.
7. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. — М., 1997. — С. 350.
8. Каргузова И. А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: Дис... канд. юрид. наук. — Одесса, 1999. — С. 59.
9. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
10. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. — К., 2001. — С. 28.
11. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.

УДК 347.962.3

Л. Є. Виногорова
здобувач кафедри адміністративного і фінансового права ОНЮА

ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО СУДДІ

Судова реформа в Україні мала на меті дві головні цілі: з одного боку, зміцнити незалежність суддів, з іншого боку — підвищити планку їхньої професійної і цивільної відповідальності. Якщо незалежність служителів Феміди практично досягнута, то проблема професіоналізму й дисципліни, як і раніше, стоїть гостро. Про це свідчать не тільки результати роботи кваліфікаційних комісій, але і численні скарги наших співгромадян, що нерідко зіштовхуються з брутальністю, некомпетентністю суддів, а також із судовою тяганиною. Тільки за 2002 рік до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України надійшло 2445 скарг на дії суддів.

Тому найбільш значимою задачею, рішенню якої останнім часом приділяється найбільша увага, є формування надійного й високопрофесійного кадрового потенціалу судів, уживання заходів по зниженню корупції й очищенню суддівського корпусу від нечистих на руку людей. Кардинально змінився сам підхід до вирішення кадрових питань. Порядок обрання й призначення суддів різних рангів став більш демократичним, у ньому стало більше відкритості, прозорості.

Сьогодні існують реальні законодавчі механізми, що дозволяють уживати рішучих засобів до недостойних суддів. Підвищені вимоги до професійних якостей і морального вигляду судді пред'являє, зокрема, Закон України “Про судоустрій”, Закон України “Про статус суддів”, що передбачає суворе покарання — звільнення з посади — не тільки за порушення законності при здійсненні правосуддя, але і за

здійснення вчинку, що суперечить критеріям суддівського поведіння. Неухильне дотримання цих норм закладено й у Кодексі професійної етики судді, який був затверджений на 5-у з'їзді суддів України, що відбувся 24. 10. 2002 р.

У цей час більшість доленосних рішень для кожного судді приймають відповідні кваліфікаційні комісії суддів. Зокрема, кваліфікаційні комісії суддів здійснюють добір кандидатів на посаду судді, вони наділені правом залучення суддів до дисциплінарної відповідальності, а також приймають рішення про припинення повноважень суддів, що означає їхню відмову від посади.

Кваліфікаційні комісії, як органи суддівського співтовариства, дозволяють зберегти і самостійність судової влади, і незалежність суддів при розгляді карних і цивільних справ, а також контролювати дотримання судами прав і свобод громадян.

Проблема розгляду питань про дисциплінарну відповідальність суддів у кваліфікаційних комісіях не знайшла широкого кола дослідження і тому мало розроблена.

Ці питання розглядалися в науковій літературі такими юристами: головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів в Україні Ю. М. Кармазіним [1], головою Вищої ради юстиції С. В. Ківаловим [2], В. О. Гриноком [3], І. Є. Марочкіним [4], С. В. Прилуцьким [5], С. В. Подкопаєвим [6].

З того часу, як Україна вступила до Ради Європи, вона стала учасником ряду конвенцій Ради Європи та додаткових протоколів до деяких з них з питань судочинства, зокрема, "Європейської хартії про статус суддів".

У цьому документі вказано, що незалежне правове положення органу, який безпосередньо здійснює організацію формування судового корпусу, забезпечується шляхом формування його складу з суддів, обраних їх колегами.

На погляд С. В. Прилуцького, серед органів формування судового корпусу лише кваліфікаційні комісії відповідають світовим стандартам, тому що більшість їх складу представляє судову владу [5].

Повноваження кваліфікаційної комісії регулюються ст. ст. 126, 127 Конституції України, розділом 4 Закону України "Про судоустрій" та главами 4, 6, 7 Закону України "Про статус суддів". Закон України "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України" з 19. 03. 2002, дня вступу в дію Закону України "Про судоустрій", втратив свою дію.

Процедури притягнення суддів до відповідальності, незважаючи на специфічність організації та діяльності кваліфікаційних комісій, укладаються в загальну схему дисциплінарного провадження. Покладення повноважень суб'єкту дисциплінарної влади на кваліфікаційні комісії, а не на судову адміністрацію впливає із конституційного принципу незалежності суддів та був закріплений, починаючи з 1948 року практично в усіх актах Радянського Союзу та союзних республік про дисциплінарну відповідальність суддів [7].

Згідно до п. 2 ст. 97 Закону України "Про судоустрій України" право ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність судді належить: народним депутатам України; Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини; Міністру юстиції України, голові вищого спеціалізованого суду — щодо судді відповідного спеціалізованого суду, в якому суддя обіймає посаду, за винятком ініціювання звільнення судді; голові відповідної ради суддів, членам Ради суддів України.

Відповідно до узагальнення апеляційно-дисциплінарної практики в загальних судах України, за період 1997–1998 років найбільше дисциплінарних проваджень порушено за поданнями управлінь Міністерства юстиції на місцях 58, за поданнями голів судів — 52, за результатами перевірок роботи суду та окремими ухвалами (постановами) — 50, органів прокуратури — 20, за листами народних депутатів та Верховного Суду України — 10. Лише в одному випадку дисциплінарне провадження було порушено за повідомленням у засобах масової інформації.

Підставами для підготовки і направлення подань до кваліфікаційних комісій були у 74 випадках порушення суддями строків розгляду справ, 56 — порушення процесуального закону, 28 — матеріального закону, в 32 — матеріального і процесуального законів. Через порушення службової дисципліни до кваліфікаційної комісії направлені подання відносно 16 суддів.

В окремих справах подання про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності зовсім відсутні. Так, в постанові голови кваліфікаційної комісії суддів Полтавської області зазначено, що дисциплінарне провадження щодо судді Комсомольського міського суду О. порушено на підставі подання голови Полтавського обласного суду, але самого подання в справі не має.

Крім того, нерідко підставами для порушення головою обласного суду дисциплінарного провадження є окремі ухвали (постанови) судової колегії з приводу причин скасування судових рішень, а також матеріали перевірок роботи судів нижчого рівня. У цих випадках слід визнати неправильною, оскільки у такому разі обмежуються права особи, щодо якої порушується дисциплінарне провадження.

Відповідно до ст. 99 Закону України “Про судоустрій України”: дисциплінарне провадження передбачає здійснення перевірки даних про наявність підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, відкриття дисциплінарної справи, розгляд і прийняття рішення органом, що здійснює дисциплінарне провадження.

Перевірка відомостей про дисциплінарний проступок судді в разі необхідності проводиться в місячний термін із дня надходження повідомлень про дисциплінарний проступок. За матеріалами перевірки складається довідка, що містить викладення виявлених обставин, висновки і пропозиції осіб, які здійснювали перевірку, з якими обов’язково повинен бути ознайомлений суддя, стосовно якого проводилася перевірка. Після ознайомлення, довідка й матеріали перевірки передаються до відповідної кваліфікаційної комісії суддів, яка вирішує питання про порушення дисциплінарного провадження згідно зі ст. 33 Закону України “Про статус суддів”.

Найпоширенішими підставами для порушення дисциплінарного провадження є порушення суддями термінів розгляду справ, умисне порушення норм чинного законодавства при розгляді справ, несвоєчасне виготовлення мотивованих текстів рішень, порушення термінів призначення справ до розгляду в місцевому суді та в апеляційній інстанції [4].

Так, рішенням кваліфікаційної комісії місцевих суддів та апеляційного суду Миколаївської області від 26. 04. 2002 р. притягнуто до дисциплінарної відповідальності суддю місцевого Березнегуватського районного суду Миколаївської області Г. з накладенням на нього дисциплінарного стягнення у вигляді догани, за те, що він допускав грубі порушення норм законодавства. Зокрема, при розгляді цивільної справи про поновлення на роботі, суддя призначив справу до розгляду майже через рік, тим самим порушивши вимоги ст. ст. 147, 148 ЦПК України, згідно з якими термін призначення до розгляду такої категорії справ встановлено в 7-денний термін.

Мали місце також інші обставини. Так, судді Ленінського районного суду м. Кіровограда К. оголошено догану за порушення вимог Інструкції з діловодства в судах, що призвело до втрати кримінальної справи. Дисциплінарне провадження порушується компетентними особами в десятиденний термін з дня одержання даних про дисциплінарний проступок судді, а в разі, коли ці дані потребують перевірки, — не більше 10 днів із дня закінчення перевірки. На практиці цих термінів дотримуються не завжди. Наприклад, дисциплінарне провадження щодо голови Любешівського районного суду Волинської області Б. порушено через 2,5 місяці після надходження подання начальника управління юстиції.

Було б великою помилкою погодитись з думкою, що у суддів незалежність збігається із всездозволеністю. Ніякої кастової замкненості в суддівському корпусі нема, він здатний до самоочищення, що і демонструється досить наочно статистичними даними Вищої кваліфікаційної комісії суддів в Україні.

Так, за 2000 рік кваліфікаційні комісії суддів загальних суддів притягнули до дисциплінарної відповідальності 179 суддів, що на 64 судді більше, ніж в 1999 році. Загалом порушені дисциплінарні провадження проти 371 судді. Справи, які стосуються ще 92 суддів, у той час перебували у стадії розгляду. Дисциплінарні стягнення у формі догани накладено на 133 суддів, 15 понижено у кваліфікаційному класі. До 31 судді застосовано крайній захід дисциплінарного впливу — звільнення з посади. 1998 року звільнено 8 суддів. Загалом за період з 1996 до 2000 року до дисциплінарної відповідальності притягнуто 674 суддів.

Статистика свідчить, що з року в рік кількість суддів, до яких застосовувалися заходи дисциплінарного впливу різко зростає. Безумовно, це певною мірою поліпшило виконання правосуддя, але, з точки зору голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів в Україні Ю. М. Кармазіна, великого позитиву не дало, і він переконаний, що не дасть доти, поки суддя не усвідомить, що за умисний незаконний арешт особи на прохання працівника міліції чи інше умисне порушення закону йому доведеться попроситися і зі своєю посадою, і за таких обставин суддя не може обійтися доганою чи зниженням кваліфікаційного класу, бо його дії межують із кримінальною відповідальністю за винесення явно неправосудного вироку, рішення, визначення чи постанови [8].

Вважаємо за важливе зупинитись на питанні про призупинення повноважень суддів при розгляді справ. Так, після прийняття дисциплінарною комісією рішення про накладення на винного у здійсненні дисциплінарної провини суддю дисциплінарного стягнення у виді звільнення з посади, при оскарженні цього рішення у Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, розгляді в ній скарги а також, у відповідності до статті 46 Закону України “Про вищу раду юстиції”, оскарженні рішення вже Вищою кваліфікаційною комісією у Вищу раду юстиції, а також після розгляду скарги на рішення і (у випадку залишення рішення без зміни) внесення представлення про звільнення з посади в орган, що їх призначив чи обрав, суддя продовжує здійснювати свої повноваження. Але, у зв’язку з цим, навряд чи можна назвати відповідними принципам і міжнародно-правовим нормам рішення, що виносяться таким суддею, оскільки особистість судді, що допустив аморальну прояву, грубі порушення службових обов’язків, підриває

авторитет судової влади, викликає сумнів в справедливості, неупередженості і можливості його діяльності. Тому можна погодитись з думкою С. В. Подкопаєва, що п. 1 ст. 38 Закону України “Про статус суддів” необхідно доповнити і передбачити в ньому припинення повноважень судді, у зв’язку з розглядом дисциплінарної справи, якщо підставою для його порушення є здійснення аморальної провини, не сумісної із заняттям суддею посади, а також грубе порушення законодавства і службових обов’язків [9].

Рішення кваліфікаційної комісії, відповідно до ст. 82 Закону України “Про судоустрій України”, приймається більшістю голосів членів комісії, які беруть участь у засіданні, але в законі не вирішується питання щодо утримання членів комісії від голосування. На наш погляд, під час голосування ніхто з членів комісії не повинний мати права утримуватися від ухвалення рішення, у зв’язку з чим кожне питання, що стало предметом розгляду, буде одержувати в такому складі швидке вирішення. Хоча при недостатності наявних відомостей для ухвалення рішення склад кваліфікаційної комісії повинний мати можливість ініціювати проведення додаткової перевірки.

Таким чином, аналіз питань дисциплінарного провадження щодо суддів дає підстави для висновку, що серед суб’єктів дисциплінарної відповідальності судді мають особливий статус, оскільки Закон України “Про судоустрій України” передбачає особливий порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, згідно з яким порушити дисциплінарне провадження має право обмежене коло осіб.

Література

1. Кармазін Ю. М. Добір кадрів на посади суддів — одне з головних завдань кваліфікаційних комісій // Вісник Верховного Суду України. — 2001. — № 2 (24) березень-квітень. — С. 60–61; Кармазін Ю. М. Виступ у президії Верховного Суду України // Вісник Верховного Суду України. — 1999. — №1. — С. 46.
2. Кивалов С. В. В стране нет органа, которому бы подчинялся Высший совет юстиции // Слово. — 2003. — 14 марта. — № 11 (532). — С. 3; Кивалов С. В. Об’єднати зусилля в ім’я якісного проведення судової реформи // Слово. — 2003. — 28 лютого. — № 9 (530). — С. 3.
3. Гринюк В. О. Деякі аспекти особливого порядку притягання суддів до дисциплінарної відповідальності як гарантії принципу їх незалежності // Вісник Київського національного університету. Вип. 43. Юридичні науки. — 2001. — С. 68–72.
4. Марочкин И. Е. Проблемы дисциплинарной ответственности судей // Республиканский межведомственный научный сборник. — Харьков, 2001. — Вип. 48. — С. 155–161.
5. Прилуцький С. В. Формування судового корпусу: національний та світовий досвід // Збірник наукових праць. — Одеса: Юр. Літ-ра, 2002. — Вип. 13–14. — С. 562.
6. Подкопаев С. В. Проблема фактичної підстави дисциплінарної відповідальності // Актуальні проблеми держави і права. — 2001. — Вип. 12. — С. 286–287; Подкопаев С. В. Проблемы дисциплинарной ответственности судей в Украине // Российский судья. — 2001. — № 9. — С. 44–48; Подкопаев С. В. Процедурные вопросы привлечения судей к дисциплинарной ответственности // Республиканский межведомственный научный сборник. Проблемы законности. — Вип. 47. — 2001. — С. 193–198.
7. Адушкин Ю. С. О введении административной и дисциплинарной ответственности судей // Право и политика. — 2001. — № 12. — С. 44.
8. Примаченко О. “Одержання судьями посад набирає комерційних ознак” вважає голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів // Дзеркало тижня. — 2001. — 27 січня — 2 лютого. — № 4 (328). — С. 12.
9. Подкопаев С. В. Дамоклов меч дисциплінарної відповідальності: Деякі пропозиції законодавства, що регулює дисциплінарну відповідальність суддів // Юридична практика. — 2001. — 4 квітня. — № 14 (172). — С. 12.

УДК 351.72:342.9(477)

Д. Крацов
аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права ОНЮА

ВПЛИВ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ НА ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі проведення адміністративної реформи в Україні, а вже минуло п’ять років з моменту проголошення Президентом України початку цієї реформи [1], можна зробити висновок про те, що процес проведення адміністративної реформи набуває застійного характеру, а деколи зовсім перетворюється на формальну зміну кількості службовців органів державного апарату та призводить до перерозподілу повноважень між цими органами. Кожна кардинальна зміна будь-яких процесів у політичній, економічній та управлінській діяльності потребує дуже великих капіталовкладень та багато часу на здійснення цих перетворень.