

УДК 340.13

## ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ

*Т. Пашук*

*Секретаріат Європейського суду з прав людини,  
Allée des Droits de l'Homme, Strasbourg, 67000,  
e-mail: taras.pashuk@gmail.com*

Статтю присвячено аналізу розвитку організаційно-правових засад системи дисциплінарної відповідальності суддів. Запропоновано порівняльно-правовий огляд формування відповідних інститутів у США та у європейських країнах. Встановлено, що у другій половині ХХ століття органи з питань судової поведінки США та європейські судові ради набули популярності як установи, що здійснюють дисциплінарні провадження щодо суддів. Незважаючи на жваву міжнародно-правову дискусію щодо запровадження судової ради в організаційну основу національного правосуддя, уточнено, що держави вправі встановлювати власну особливу систему судової дисципліни, зважаючи на національні традиції та потреби, за умови, що такий особливий шлях забезпечуватиме необхідний рівень судової незалежності. Це застереження залишається актуальним з огляду на відчутну критику необережної практики запровадження європейської моделі судових рад у деяких країнах. Досліджено сучасний стан європейських стандартів щодо інституційного рівня системи дисциплінарної відповідальності суддів, зокрема, вимоги щодо судового та позасудового представництва у дисциплінарному органі, процесу формування складу дисциплінарного органу, його бюджету та форми зайнятості представників такого органу.

*Ключові слова:* *судова дисципліна, незалежність суду, дисциплінарний орган, судова рада.*

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2019.68.022>

**Вступ.** Інституційно-правові засади дисциплінарної відповідальності судді мають безпосередній взаємозв'язок із гарантією судової незалежності. Невдала побудова системи дисциплінарної відповідальності на організаційному рівні нівелює гарантії правового статусу судді та, як наслідок, належний порядок здійснення правосуддя. Тому важливим є загальнотеоретичне осмислення ролі та статусу органів, що ведуть провадження у дисциплінарних справах щодо судді. На сьогодні багато експертних думок уже висловлено на підтримку тези про те, що у національних системах судової влади має бути створено спеціальний дисциплінарний орган, який тісно пов'язаний зі суддівським самоврядуванням. Детальні міркування висловлено стосовно участі суддівського корпусу у таких органах, необхідності уникнення політизації дисциплінарної процедури тощо. Отже, як західна правова думка сформувала цей підхід? Яким є нинішній стан міжнародних стандартів з цього питання? А як щодо практичної реалізації цих стандартів у національних юрисдикціях? Метою цієї статті є запропонувати загальноправовий огляд окреслених питань і способи їх вирішення з використанням порівняльно-правового методу дослідження та аналізу розвитку цієї проблеми на міжнародно-правовому рівні.

**Різноманітність організаційно-правових підходів до забезпечення судової дисципліни.** Багатогранний історичний розвиток національних судових систем у різних країнах зумовив плюралізм підходів до організації судової дисципліни. Лише відносно недавно набула поширення думка про те, що дисциплінарні

процедури має реалізувати особливий колегіальний орган, створений у межах судової гілки влади, за участю не лише суддів, але й інших представників юридичної професії. Такі колективні органи повинні мати повноваження проводити перевірку з метою встановлення фактів та робити юридичні висновки про наявність дисциплінарного проступку. Тим не менше, навіть із появою цієї тенденції до інституційної уніфікації, аналіз організаційної основи дисциплінарної відповідальності не став простішим. Будь-яке таке дослідження ризикує бути поверхневим, оскільки зовнішні спільні риси можуть супроводжуватися різними прихованими внутрішніми особливостями організації судової кар'єри (наприклад, чинники, що стосуються суддівських призначень, виборів, пенсій, неформальних дисциплінарних комунікацій, бюджетних повноважень, порядку оплати праці, доплат до заробітної плати, матеріального забезпечення тощо), особливостей самої юрисдикційної діяльності (наприклад, роль голів судів у нагляді за судьями чи у розподілі повноважень, у регулюванні робочого часу тощо), культурно-історичних особливостей функціонування судової влади. Ці внутрішні чинники можуть різною мірою впливати на фактичну діяльність дисциплінарних органів у кожній правовій системі. Тому будь-які «пропозиції щодо вдосконалення» на інституційному рівні судової відповідальності необхідно робити обережно і після ретельного аналізу релевантних факторів.

Для прикладу, надзвичайно рідкісне застосування дисциплінарних процедур щодо федеральних суддів США викликало занепокоєння, що, можливо, організаційні засади дисциплінарної відповідальності є неналежними. Проте не можна не помітити, що відносно суддів у цій країні регулярно використовують низку неформальних методів судової дисципліни, які є непублічними. Відповідно, ефективність неофіційних дисциплінарних механізмів (наприклад, повідомлення від голови суду чи від суддів-колег) у багатьох випадках пояснює, чому формальну дисциплінарну процедуру не використовують. Водночас, це ще не означає, що процедура формальної дисципліни недієва. Навпаки, можна сказати, що частково завдяки існуванню формального дисциплінарного механізму, неформальні засоби дисципліни стали настільки успішними [11, р. 311–312].

Іншою ілюстрацією може стати Європейський континент, який просуває модель незалежних судових рад зі значними повноваженнями щодо судової кар'єри загалом, у тім числі й дисциплінарний контроль. Відзначалось уже, що така модель може призвести до несподіваних негативних результатів, якщо її застосовуватимуть без належної уваги до локальних особливостей національних правових систем. У той історичний період, коли таку модель запроваджували у низці перехідних суспільств Центральної та Східної Європи (а по суті, це було після падіння комуністичних режимів), існувала невідповідність між досвідом та новими ціннісними орієнтирами. Судді старої епохи через їхній статус та стаж зайняли основні позиції в новій інституційній парадигмі та акумулювали значні владні повноваження у судовій системі. Тому висловлено думку, що судові ради прийшли в ці країни занадто рано, ще до того, коли відбулися значні та справжні структурні реформи і, перш за все, до того, коли б відбулося природне оновлення судового корпусу з новими цінностями [1, р. 1281]. Зокрема, різку критику можна отримати щодо досвіду запровадження моделі сильної судової ради у Македонії, як частини інституційних реформ з метою вступу до ЄС. Відзначають, що така реформа, через неврахування локальних особливостей та історичного контексту, лише посилила тиск на судову незалежність та знизила відкритість процесів судового самоврядування [16, р. 25].

Проте вищезазначені труднощі не можуть зняти означену проблему з порядку денного. Це, радше, застереження, яке акцентує складність проблеми та необхідність уникати поспішних висновків, пропозицій та практичних кроків у цій сфері.

**Досвід США.** Історично судова дисципліна в США реалізувалася за допомогою низки методів, які розробляли та використовували з різною інтенсивністю в різні періоди історичного розвитку. Е. Дж. Шенбаум описав ці методи так. По-перше, неналежний суддя міг бути усунутий за рішеннями виконавчої влади (сьогодні цей метод майже зник). По-друге, суддю міг усунути з посади губернатор за поданням обох палат парламенту після того, коли обидві палати вирішили, що це необхідно. Повноваження усувати суддю за поданням є ширшим, ніж імпічмент, його могли використовувати для звільнення суддів, яких уважали негідними судової посади, навіть якщо їхня поведінка не була підставою для імпічменту. Процедуру внесення подання використовували нечасто. По-третє, система контролю над судами в США передбачає імпічмент судді парламентом. Діючи як квазіполітичний суд, парламент провадить кримінальне переслідування державного службовця. Використання імпічменту проти суддів часто було пов'язане з мотивами політичної помсти. По-четверте, надзвичайно рідкісна процедура звільнення судді може бути проведена шляхом відкликання на виборах – за деякими конституціями штатів – шляхом спеціального голосування виборців. По-п'яте, суддя може втратити посаду шляхом поразки на чергових виборах, по завершенні строку повноважень [18, р. 2–10].

Недоліки п'яти описаних вище методів полягають у тому, що вони здебільшого розраховані на випадки грубої неправомірної поведінки, до того ж вони можуть опосередковуватися неналежним політичним впливом. Окрім цього, такі методи не забезпечують базових принципів справедливого процесу. Тож, задля підвищення якості дисциплінарного контролю над суддями, набули розвитку інші методи дисциплінарного впливу. Першою спробою було запровадити дисциплінарний контроль над суддями через адвокатські колеги. Проте цей метод не отримав значної підтримки. Друга спроба полягала у здійсненні дисциплінарного провадження судом у провадженні, яке відкривав сам суд. У другій половині ХХ століття ця практика була розроблена у різних модифікаціях у багатьох штатах, які визнавали повноваження судової влади самостійно вирішувати проблеми судової дисципліни. Переваги були зрозумілими: судова процедура захищала незалежність суддів від інших гілок виконавчої влади, адвокатури та громадськості, вона також забезпечувала процесуальні права відповідного судді. Недолік цього методу дисципліни полягав у тому, що його повністю проводили судді, які могли бути схильні згладжувати неправомірні дії своїх колег. На цьому фоні і виникла врешті ідея про утворення постійних судових дисциплінарних комісій зі залученням до неї членів поза судовою системою [18, р. 10–19].

Незважаючи на те, що інші штати робили певні спроби раніше, саме Каліфорнія була фактично першою у формуванні окремих органів контролю судової поведінки, створивши Комісію зі суддівської діяльності відповідно до конституційних змін, запроваджених у 1960 році. Відтоді інші штати слідували за цим прикладом. Каліфорнія також була першим штатом, який допустив участь у такому органі членів, котрі прийшли з-поза меж судової системи, забезпечивши у такий спосіб високий ступінь довіри суспільства до такого органу [17, р. 1261–1262].

Що ж стосується федеральних суддів, то їх звільнення відбувається в порядку імпічменту, згідно з конституцією США, і розглядається як прерогатива Сенату та Палати представників [15, р. 1250]. Проте загальний рух за посилення відповідаль-

ності серед чиновників державних службовців у 70-х роках ХХ століття сприяв розвитку інституту дисциплінарної відповідальності федеральних суддів, поряд із процедурою імпічменту. Після розгляду різних моделей дисциплінарного контролю (зокрема, створення національного трибуналу дисциплінарної відповідальності суддів), у 1980 році Конгрес ухвалив закон про реформування судових рад, судову поведінку та неприяздатність. Цей закон представив нову складову в адміністративному механізмі федеральної судової гілки влади – провадження за скаргами на судову поведінку відповідно до параграфу 372 (с) Розділу 28 Зводу законів США [14, р. 375]. Закон запровадив механізм дисциплінарного контролю за федеральними суддями самою ж федеральною судовою системою. Відповідно до цього Закону, судова конференція Сполучених Штатів, до складу якої входять усі головні судді судових округів та по одному окружному судді суду першої інстанції з кожного округу, провадить нагляд за діяльністю всієї федеральної судової влади. Тим часом, дванадцять судових рад уповноважені вживати «заходів, які є належними для забезпечення ефективного та оперативного функціонування судів у межах округу» (параграф 354 (а) (1) (С) Розділу 28 Зводу законів США).

**Європейський досвід.** В історичній ретроспективі європейська правова традиція демонструє більшу повагу до судової професії та надає більше гарантій у процесі звільнення судді з посади. Спільні риси дисциплінарних процедур у Англії, Франції та Німеччині, полягали в тому, що їх провадили у судовому порядку, у якому відповідний суддя мав право на слухання та представлення доказів для свого захисту [18, р. 15].

Після Другої світової війни ідея створення судових рад, відповідальних за кар'єру суддів та їх дисципліну, поступово отримала підтримку в низці західно-європейських країн. У 1946 році Франція заснувала першу Вищу раду магістратури (Conseil Superieur de la Magistrature). Вона займалася питаннями управління судовим персоналом, однак лише незначна частина членів ради була сформована зі суддів, яких обрали безпосередньо колеги-судді. Італійська Вища рада магістратури (Consiglio Superiore della Magistratura), створена в 1958 році, була першою, яка ізолювала судову владу від політичного контролю і ця модель була використана в інших країнах, що проводили судові реформи. Іспанія та Португалія мають дещо різні моделі, запроваджені після падіння диктатур у середині 1970-х років, але в обох моделях судді формують значну частину складу рад. Досить часто вплив високопоставлених суддів обмежується шляхом призначення до судових рад молодих суддів, а також завдяки утворенню сильних профспілок та судових асоціацій [10, р. 106–108].

Сьогодні багато європейських країн створило спеціальні органи, наділені повноваженнями у сфері суддівської кар'єри та дисципліни. У різних країнах такі органи мають різні назви, проте у документах Ради Європи йдеться про «судові ради» чи «ради правосуддя». Хоча з порівняльного погляду, склад і повноваження цих рад відрізняється, вони мають спільні риси. Як відзначила Венеціанська комісія, причиною існування таких рад є бажання зберегти незалежність судової влади. Але очевидно, що у випадку зловживання, така рада може бути інструментом неправомірного втручання у судову діяльність і загалом бути засобом для підризу незалежності судової влади. В певних ситуаціях цей орган може мати лише удавану легітимність конституційного органу, який повинен забезпечити незалежність судової влади, але на практиці його використовуватимуть для підпорядкування судової влади в інтересах виконавчої влади. Відповідно автономія та незалежність самих судових рад повинні забезпечуватися суттєвими та

реальними гарантіями для утвердження принципу розподілу влад у системі державного управління (п. 5 та 7) [22].

У листопаді 2010 року Комітет Міністрів у Рекомендації СМ / Рес (2010) 12 [2] висловив основні принципи, які варто враховувати країнам-членам Ради Європи, *якщо вони запровадять судові ради*. У Рекомендації взято до уваги різноманітність національних правових систем і визнано, що існують країни, які не створюють судових рад, при цьому пропонуючи альтернативні методи забезпечення незалежності суддів при ухваленні рішень. Дійсно, пояснювальний меморандум до Рекомендації вказує на те, що остання *не віддає перевагу* якомусь конкретному методу.

Примітно, що попередньо, приблизно за півроку до цієї Рекомендації, Венеціанська комісія припустила, що модель для судової ради є кращою, коли зазначила таке: «[п]ідсумовуючи, Венеціанська комісія вважає, що належним методом гарантування незалежності судової влади є те, що незалежна судова рада матиме вагомий вплив на рішення у сфері призначення та кар'єри суддів. Унаслідок багатства європейської правової культури, яка є дорогоцінною і повинна бути захищена, немає єдиної моделі, яку застосовують до всіх країн. Виявляючи повагу до цієї різноманітності правових систем, Венеціанська комісія все ж рекомендує державам розглянути можливість створення незалежної судової ради або подібного органу, якщо вони ще не зробили цього» (п. 32) [25].

Що стосується ЄС, питання незалежності судової системи та її функціонування є предметом аналізу Європейської мережі судових рад (далі – ЄМСР), яка також у своїх висновках більше схильна до формування окремого органу дисциплінарного контролю. Відповідно до коментарів ЄМСР, «органом, відповідальним за судову дисципліну, може бути національна судова рада або незалежний національний комітет чи колегія зі судової дисципліни; такий орган має бути незалежним від виконавчої та законодавчої гілок влади» (п. 58) [8].

Сьогодні на міжнародному рівні висловлено багато коментарів щодо моделей інституційної системи судової дисципліни. Відзначимо, що міжнародні глобальні та регіональні організації вказали на низку вимог до судових рад. Міжнародні судові органи, зокрема Європейський суд з прав людини (далі – «ЄСПЛ»), у кількох справах розглядали питання судових рад у світлі скарг суддів, до яких застосовували заходи дисциплінарної відповідальності на національному рівні за участі таких судових рад.

Отже, постає питання про те, якою ж має бути загальна характеристика правового статусу судових рад з огляду на міжнародні стандарти, у випадку, коли такий спеціальний орган створюється?

**Вимоги щодо складу судової ради в частині співвідношення між судовими та позасудовими представниками.** У 1982 році Міжнародна асоціація юристів зазначила у Мінімальних стандартах судової незалежності про необхідність «переважної участі суддів» у дисциплінарному органі (п. 31) [13].

Загальна (Універсальна) хартія судді, ухвалена Міжнародною асоціацією суддів у 1999 році, у ст. 11 говорить про «суттєве представництво суддів» в дисциплінарному органі: «Керівництво суддівським корпусом та процедуру винесення дисциплінарних стягнень має забезпечувати незалежний орган, що включає достатню кількість представників судової влади, якщо такі гарантії не забезпечуються в інший спосіб згідно із встановленою та глибоко вкоріненою традицією. ...» [12].

У 2014 році Спеціальний доповідач ООН щодо незалежності суддів відзначила в одній зі своїх доповідей таке: «Щоб виконувати свої завдання належно, судова комісія чи рада повинна радше складатися цілком з представників судової влади,

чи то діючих суддів чи суддів у відставці, хоча певне представництво адвокатури чи науковців могло б бути доцільним. Жодного політичного представництва не повинно бути, щоб запобігти політизації та уникнути зовнішніх впливів, які можуть поставити під загрозу забезпечення незалежності, неупередженості, чесності та підзвітності судової влади...» (п. 93) [19].

На європейському рівні відбулися інтенсивніші дискусії щодо судових та позасудових представників у складі судових рад. Можемо окреслити лише основні аспекти цієї дискусії.

У 1998 році Департамент із правових питань Ради Європи ухвалив Європейську хартію щодо статусу суддів, вказуючи у п. 5.1, що в складі суддівського дисциплінарного органу має бути «принаймні половина» суддів, обраних до цього органу [4].

Необхідність забезпечення суттєвої участі суддів у дисциплінарному органі була визнана і Консультативною радою європейських суддів Ради Європи (надалі – КРЕС) у 2007 році, яка у висновку № 10 (2007) допускала формування судових рад, як виключно із суддів (п. 16), так і змішаний склад ради, у якому «більшість членів мають бути судьями, обраними іншими судьями» (п. 18) [3]. Проте КРЕС додала у цьому ж висновку, що «змішаний склад матиме перевагу з огляду як на уникнення ризиків корпоративізму, протекціонізму та надання преференцій, так і відображення різних суспільних поглядів. Це надасть судовій владі додаткове джерело легітимності...» (п. 19) [3].

Зрештою, у 2010 році Комітет Міністрів закріпив у п. 27 Рекомендації СМ / Рес (2010) 12 формулу, згідно з якою «не менше половини членів судових рад повинні бути судьями» [2].

Паралельно, Венеціанська комісія досить гнучко висловлювалася щодо співвідношення між судовими та позасудовими представниками у складі судових рад. У 2010 році вона підсумувала, що «у всіх випадках судова рада повинна мати плюралістичний склад зі значною частиною, якщо не більшістю, суддів» (п. 32) [25].

Вказуючи на важливість участі суддів у складі дисциплінарного органу, Венеціанська комісія, з іншого боку, наголошує на важливості позасудових представників у складі судових рад: «Організація управління судовою владою не обов'язково повинна бути цілковито в руках суддів. Насправді, як правило, склад судової ради передбачає присутність членів, які не є представниками судової влади, а представляють інші гілки влади, академічні чи професійні спільноти. Таке представництво є обґрунтованим, оскільки цілі судової ради стосуються не лише інтересів членів судової влади, але і загальних інтересів суспільства» (п. 9) [22].

У 2011 році Венеціанська комісія запропонувала, щоб суддівські ради мали однакову кількість суддів та позасудових представників, з вирішальним голосом у голови ради, обраного з-поміж несудових представників (п. 20 та 21) [23]. Отож, було наголошено на важливості уникнення судового корпоративізму.

Питання співвідношення між судовими та позасудовими представниками у складі дисциплінарного органу розглянуто у практиці ЄСПЛ. Необхідність суттєвого представництва суддів у дисциплінарних трибуналах, і не лише стосовно судової дисципліни, вже давно була прийнята у ЄСПЛ. У 1981 році у справі *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium* заявники-лікарі були тимчасово відсторонені від медичної практики протягом трьох місяців за рішенням місцевої ради лікарської асоціації. Вони безуспішно звернулися до Апеляційної ради та пізніше до Касаційного суду. Що стосується складу Апеляційної ради, як дисциплінарного органу, ЄСПЛ зазначив у п. 58 рішення: «Присутність – як уже

згадано – суддів, які становлять половину складу, включаючи Голову з вирішальним голосом..., забезпечує надійну гарантію безсторонності, а спосіб обрання медичних представників до складу цього органу не може бути достатнім для обґрунтування скарги про упередженість останнього» [6].

У справі *Oleksandr Volkov v. Ukraine* ЄСПЛ визнав порушення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, враховуючи неналежний склад Вищої ради юстиції, яка розглядала питання про звільнення судді Верховного Суду. Серед причин порушення ЄСПЛ звернув увагу на те, що при вирішенні питання про звільнення заявника Вищою радою юстиції у засіданнях брали участь лише троє суддів, які становили явну меншість (п. 111 рішення) [7].

ЄСПЛ не визнав порушення п. 1 ст. 6 Конвенції в італійській справі, у якій заявник, суддя, скаржився на недотримання принципів неупередженості та незалежності дисциплінарної секції Вищої ради магістратури, яка наклала на нього стягнення у вигляді попередження. ЄСПЛ врахував основні особливості італійської Вищої ради магістратури: головою Ради був Президент Республіки, перший президент і прокурор Касаційного суду були членами ради за посадами; з двадцяти чотирьох інших членів Ради дві третини були обрані усіма звичайними магістратами з-посеред членів магістратів різних категорій, а третина була обрана Парламентом. Останні члени Ради, відомі як позасудові представники, були обрані серед професорів права університетів та юристів, які практикували як мінімум п'ятнадцять років. ЄСПЛ встановив, що у національному праві існували достатні гарантії щодо незалежності членів дисциплінарної секції Вищої судової ради при виконанні ними своїх обов'язків (п. 57 рішення) [5].

У Європейському Союзі ЄМСР розробила конкретні вказівки щодо складу судових рад. Зокрема, ЄМСР вважає, що принаймні 50 % членів таких рад мають бути суддями. Крім того, до складу судових рад мають належати і позасудові представники, щоб забезпечити кращий зв'язок органу із громадянським суспільством. Такі позасудові представники повинні мати такий же статус та права голосу, як і судові представники (п. 12 та 13) [8]. ЄМСР запропонувала, щоб позасудові представники становили принаймні 1/3 від складу судової ради (п. 1.3) [9].

**Застереження щодо участі міністра юстиції та прокурорів у судовій раді.** З наведеного огляду вбачаємо, що найкращим підходом до складу судових рад постає змішана модель, у якій судді складають значну частину, яка становить не менше половини складу ради. Проте позасудові представники ради не повинні створювати загрози втручання в судову систему з боку інших гілок влади.

У зв'язку з цим Венеціанська комісія радила, щоб міністр юстиції як член судової ради не брав участі у дисциплінарних провадженнях щодо суддів (п. 16 Висновку щодо Албанії [22] та п. 33 Звіту щодо судових призначень [21]). У ЄС є чіткі вказівки про те, що міністр юстиції та політики не повинні бути членами судових рад (п. 12) [8].

Аналогічно, дисциплінарне провадження щодо суддів має відбуватися без участі представників органів прокуратури в судовій раді. Там, де кар'єрні питання у професіях судді та державного обвинувача віднесено до компетенції однієї структури, ця структура повинна забезпечувати внутрішнє організаційне розмежування цих двох професій та усувати ризики впливу однієї групи на іншу у питаннях призначень та дисциплінарної відповідальності, оскільки через щоденну роботу державні обвинувачі можуть мати інше, ніж судді ставлення до судової незалежності та особливо до дисциплінарного провадження (п. 59) [24].

Тому, коли Генеральний прокурор та Міністр юстиції були за посадою членами судової ради, яка приймала рішення щодо звільнення судді, ЄСПЛ визнав це як чинник, що підірвав незалежність такого дисциплінарного органу (п. 113 та 114 рішення) [7].

**Порядок призначення членів та необхідність представництва усіх рівнів судової влади в судовій раді.** Той факт, що у складі судової ради більшість становлять судді, ще не достатній для того, аби цей орган дійсно представляв суддівський корпус. Важливо, щоб таких членів «обирали їхні колеги», а не призначала виконавча влада. У той час, коли відбувалися певні дискусії щодо точного співвідношення судових та несудових представників у складі судових рад, вимога про обрання була досить однозначною на загальноєвропейському рівні. Примітно, що цей стандарт підтримали Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) (п. 18 Висновку) [3], Комітет Міністрів (п. 27 Рекомендації) [2] та Венеціанська комісія (п. 19 та 20 Висновку) [21].

Вимогу про демократичні вибори суддів до складу судової ради детально розробила КРЕС у висновку № 10 (2007), де наголошено, що вибори повинні гарантувати найширше представництво судової системи з усіх рівнів (п. 27) [3]. Це узгоджується з пропозицією Венеціанської комісії, яка заявила, що «Склад дисциплінарного органу повинен мати збалансоване представництво суддів усіх різних рівнів та судів...» (п. 22) [23].

Окрім того, КРЕС не схвалює системи, у яких до процесу обрання, на будь-якій його стадії, залучено політичні органи. Також варто уникати будь-якого адміністративного впливу у середині самої судової влади. Не допускається будь-які призначення з боку органів судової чи іншої гілки влади (п. 31) [3].

Те саме стосується і позасудових представників судової ради. Їх не повинні призначати органи виконавчої влади. Хоча кожна країна має знайти баланс у цьому питанні самостійно, КРЕС радить систему, в якій призначення позасудових членів забезпечували б неполітичні органи. Якщо призначення позасудових членів все ж таки здійснює парламент, такі представники не повинні бути членами парламенту, їх має обирати кваліфікована більшість, що потребує значної підтримки опозиції, і це мають бути особи, котрі допомагають урізноманітнити представництво суспільства в загальному складі судової ради (п. 32) [3].

У ЄС ці принципи підтримують також повною мірою: до складу судової ради суддів повинні обирати їхні колеги (п. 12) [8]. Що ж стосується позасудових представників, то громадянське суспільство має бути залученим до того чи іншого етапу виборів або призначень, включаючи можливість вносити відповідні кандидатури на розгляд. У тих випадках, коли парламентські органи призначають позасудових членів, бажано, щоб їх обрання відбувалося шляхом голосування кваліфікованою більшістю, щоб знизити політичний вплив (п. 13) [8].

**Вимоги щодо зайнятості членів судової ради, фінансування та бюджет ради.** Робота судової ради може ґрунтуватися на принципі повної або часткової зайнятості. Вибір конкретної форми зайнятості залежить від країни, її розмірів та розгалуженості системи судоустрою, кількості судового персоналу та інших чинників. Тому КРЕС залишає це питання на розсуд держав, проте визнає, що повна зайнятість є кращою формою організації роботи судової ради (пункт 37) [3]. Очевидно, повна зайнятість має перевагу не лише з огляду на ефективність роботи судової ради, але й також з огляду на кращі гарантії незалежності ради та її членів.

У зв'язку з цим варто зазначити, що у випадку, коли члени дисциплінарного органу працювали не на постійній основі в цьому органі, ЄСПЛ уважав цю



особливість однією з причин, чому такий дисциплінарний орган не міг продемонструвати необхідний рівень незалежності та неупередженості. Для ЄСПЛ було проблематичним, що більшість членів продовжували працювати та отримувати заробітну плату за межами дисциплінарного органу, оскільки цей подвійний статус неминуче передбачав матеріальну, ієрархічну та адміністративну залежність членів від основних роботодавців та загрожував як незалежності, так і неупередженості дисциплінарного органу (п. 113 рішення) [7].

Що ж стосується незалежного бюджету, то це ще одна важлива вимога, про яку Спеціальний доповідач ООН зазначала у 2014 році (п. 93) [19]. КРЄС також виділяє це питання (п. 37) [3]. Окрім того, Венеціанська комісія розмірковувала над механізмами участі суддівських рад у бюджетному плануванні: «Вища судова рада може представляти судову владу у цьому відношенні і мати певний вплив на бюджетні рішення щодо потреб судової системи. Цей вплив можна було б здійснити, склавши проект бюджету або коментуючи проект, отриманий від компетентного міністерства. На цьому тлі рекомендується внести зміни до Конституційного закону шляхом доповнення деяких положень про бюджетний процес, який передбачатиме повноваження Вищої судової ради» (п. 25) [20].

У ЄС керівні вказівки ЄМСР передбачають, що судова рада повинна контролювати власні фінанси та діяльність незалежно від законодавчої та виконавчої влади (п. 11) [8].

**Висновки.** У підсумку, можна сказати, що історичний шлях у США та європейських країнах щодо розвитку інституційної основи дисциплінарної відповідальності суддів має спільні риси. Порівняльний аналіз показує, що у другій половині ХХ століття органи з питань судової поведінки США та європейські судові ради набули популярності як установи, що здійснюють дисциплінарні провадження щодо суддів. Незважаючи на жваву міжнародно-правову дискусію щодо запровадження судової ради в організаційну основу національного правосуддя, держави вправі встановлювати власну особливу інституційну систему судової дисципліни, керуючись національними традиціями та потребами, за умови, що такий особливий шлях забезпечуватиме необхідний рівень судової незалежності. Це застереження залишається актуальним з огляду на відчутну критику необережної практики запровадження європейської моделі судових рад у деяких країнах.

Що стосується інституційних вказівок у межах функціонування судових рад, то першою усталеною вимогою є те, що не менше половини складу такої ради має формуватися зі суддівського корпусу. Вимога щодо судового представництва гарантує те, що питання судової відповідальності залишаються в межах судової влади, забезпечуючи дві мети: (а) захист незалежності суддів; (б) професійний аналіз неправомірної поведінки членів представниками цієї ж професії. Водночас, судовий персонал не повинен повністю формувати склад судової ради, оскільки можуть виникнути ризики судового корпоративізму та закритості судової гілки від суспільства. Тому друга вимога полягає в тому, щоб інша частина складу судової ради усувала ці ризики. Позасудова частина складу ради не повинна бути заповнена політичними представниками та членами виконавчої влади; також недоцільно залучати представників органу кримінального обвинувачення до судової ради з огляду на його функціональну взаємодію зі судовими органами. Натомість, ця частина ради повинна формуватися із представників юридичної професії за межами державного апарату, зокрема з академічних кіл. По-третє, важливим аспектом є забезпечення демократичного процесу формування складу судової ради. Члени ради мають бути обраними, зокрема, суддів повинні обирати

їхні колеги, а кандидати повинні надходити з усіх рівнів та спеціалізацій судової влади, щоб ця рада дійсно представляла всю судову владу; виборчі процедури також повинні застосовуватися до позасудових членів. По-четверте, потрібно забезпечити автономію бюджету судової ради, і робота членів ради має відбуватися переважно на постійній основі, щоб гарантувати безперешкодне функціонування та незалежність ради.

Проблема інституційної основи судової дисципліни є достатньо чутливою, особливо в країнах з перехідною демократією, і завжди існуватимуть спокуси впливати на судову систему, використовуючи дисциплінарні інструменти, починаючи з інституційного рівня. Законодавчі зміни, урядові ініціативи можуть приховано переслідувати цю мету. Тому практику впровадження наведених вище стандартів треба постійно контролювати та вдосконалювати.

#### Список використаних джерел

1. *Bobek M.* Global solutions, local damages: a critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe / M. Bobek, D. Kosar // *German Law Journal*. – 2014. – № 15. – P. 1257–1292.
2. Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities. – 2010, 17 November. [Electronic resource]. – Access mode : <https://rm.coe.int/16807096c1>
3. Consultative Council of European Judges of the Council of Europe (CCJE), Opinion № 10 (2007) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society. – Strasbourg, 2007, 21–23 November.
4. Department of Legal Affairs of the Council of Europe. European Charter on the statute for judges. (DAJ/DOC (98)23). – Strasbourg, 1998, 8–10 July. [Electronic resource]. – Access mode : <https://rm.coe.int/16807473ef>.
5. ECHR. *Di Giovanni v. Italy*. – №. 51160/06. – 9 July 2013.
6. ECHR. *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*. – 23 June 1981. – Series A № 43.
7. ECHR. *Oleksandr Volkov v. Ukraine*. – № 21722/11. – 9 January 2013.
8. European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ). Final Report of the ENCJ's Project Group on the Distillation of ENCJ Guidelines Recommendations and Standards Report 2012–2013, updated 2015–2017. [Electronic resource]. – Access mode : [www.ejtn.eu/Documents/encj\\_distillation\\_report\\_2004\\_2016.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/encj_distillation_report_2004_2016.pdf).
9. European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ). Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance, ENCJ Report 2015–2016. [Electronic resource]. – Access mode : [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj\\_standards\\_vi\\_2015\\_2016\\_adopted\\_ga\\_warsaw.docx.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_standards_vi_2015_2016_adopted_ga_warsaw.docx.pdf).
10. *Garoupa N.* Guarding the guardians: judicial councils and judicial independence / N. Garoupa, T. Ginsburg // *American Journal of Comparative Law*. – 2009. – № 57. – P. 103–132. 9
11. *Geyh C. G.* Informal methods of judicial discipline / C. G. Geyh // *University Pennsylvania Law Review*. – 1993. – Vol. 142. – P. 243–331.
12. International Association of Judges, the Universal Charter of the Judge. – Taipei (Taiwan), 1999, 17 November. [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.iaj-uim.org/-universal-charter-of-the-judges/>
13. International Bar Association. Minimum Standards of Judicial Independence. – 1982. [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.ibanet.org>
14. *Marcus Richard L.* Who should discipline federal judges, and how? / Richard L. Marcus // *Federal Rules Decisions*. – 1993. – № 149. – P. 375–432.
15. *Pfander J. E.* Removing Federal Judges / J. E. Pfander // *The University of Chicago Law Review*. – 2007. – № 74. – P. 1227–1250.

16. *Preshova D.* Effectiveness of the 'European model' of judicial independence in the Western Balkans: judicial councils as a solution or a new cause of concern for judicial reforms / D. Preshova, I. Damjanovski, and Z. Nechev // *CLEER PAPERS*. – 2017/1. – P. 7–25.
17. *Sankar Sambhav N.* Disciplining the professional judge / Sambhav N. Sankar // *California Law Review*. – 2000. – № 88. – P. 1233–1280.
18. *Schoenbaum E. J.* A Historical Look at Judicial Discipline / E. J. Schoenbaum // *Chicago-Kent Law Review*. – 1977. – Vol. 54 (1). – P. 1–27.
19. UN Human Rights Council, Gabriela Knaul. Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers. – 2014, 28 April. [Electronic resource]. – Access mode : [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/.../A\\_HRC\\_26\\_32\\_ENG.DOC](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/.../A_HRC_26_32_ENG.DOC)
20. Venice Commission & the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan. № 629/2011 (CDL-AD(2011)012-e). – Strasbourg, Warsaw, 2011, 17–18 June. [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)012-e)
21. Venice Commission. Opinion №. 403/2006. Report on Judicial Appointments, CDL-AD(2007)028. – 2007, 22 June. [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29028-e>.
22. Venice Commission. Opinion on recent amendments to the law on major constitutional provisions of the republic of Albania (CDL-INF (98) 9). – Strasbourg, 1998, 17 April. [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1998\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1998)009-e).
23. Venice Commission. Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Montenegro, as well as on the Draft Amendments to the Law on Courts, the Law on the State Prosecutor's Office and the Law on the Judicial Council of Montenegro. № 626/2011 CDL-AD(2011)010. – Strasbourg, 2011, 17 June. [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)010-e) accessed 4-06-2018].
24. Venice Commission. Opinion on the Draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, № 712/2013 (CDL-AD(2014)008). – Strasbourg, 2014, 24 March. [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)008-e).
25. Venice Commission. Report on the independence of the judicial system part I: the independence of judges. Study № 494/2008 (CDL-AD(2010)004). – Strasbourg, 2010, 16 March. [Electronic resource]. – Access mode : <https://rm.coe.int/1680700a63>.

### References

1. Bobek, M., Kosar, D. (2014). Global solutions, local damages: a critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe. *German Law Journal*, 15, 1257–1292.
2. Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities*. (2010). 17 November. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807096c1>
3. Consultative Council of European Judges of the Council of Europe (CCJE), *Opinion no. 10 (2007) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society*. (2007). Strasbourg, 21–23 November.
4. Department of Legal Affairs of the Council of Europe, *European Charter on the statute for judges*, (DAJ/DOC (98)23). (1998). Strasbourg, 8–10 July. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807473ef>.
5. ECHR. *Di Giovanni v. Italy*. (2013). №. 51160/06, 9 July.
6. ECHR, *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*. (1981). 23 June, Series A no. 43.
7. ECHR. *Oleksandr Volkov v. Ukraine*. – № 21722/11. – 9 January 2013.

8. European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), *Final Report of the ENCJ's Project Group on the Distillation of ENCJ Guidelines Recommendations and Standards Report 2012–2013, updated 2015–2017*, Retrieved from [www.ejtn.eu/Documents/encj\\_distillation\\_report\\_2004\\_2016.pdf](http://www.ejtn.eu/Documents/encj_distillation_report_2004_2016.pdf).
9. European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), *Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance, ENCJ Report 2015–2016*. Retrieved from [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj\\_standards\\_vi\\_2015\\_2016\\_adopted\\_ga\\_warsaw.docx.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_standards_vi_2015_2016_adopted_ga_warsaw.docx.pdf)
10. Garoupa, N., Ginsburg, T. (2009). Guarding the guardians: judicial councils and judicial independence. *American Journal of Comparative Law*, 57, 103–132.
11. Geyh, C. G. (1993). Informal methods of judicial discipline. *University Pennsylvania Law Review*, 142, 243–331.
12. International Association of Judges, *the Universal Charter of the Judge*, Taipei (Taiwan). (1999). 17 November. Retrieved from <https://www.iaj-uim.org/universal-charter-of-the-judges/>
13. International Bar Association, *Minimum Standards of Judicial Independence*. (1982). Retrieved from <https://www.ibanet.org>
14. Marcus, Richard L. (1993). Who should discipline federal judges, and how? *Federal Rules Decisions*, 149, 375–432.
15. Pfander, J. E. (2007). Removing Federal Judges. *The University of Chicago Law Review*, 74, 1227–1250.
16. Preshova, D., Damjanovski, I., and Nechev, Z. (2017). Effectiveness of the ‘European model’ of judicial independence in the Western Balkans: judicial councils as a solution or a new cause of concern for judicial reforms. *CLEER PAPERS*, 1, 7–25.
17. Sankar, Sambhav N.(2000). Disciplining the professional judge. *California Law Review*, 88, 1233–1280.
18. Schoenbaum, E. J. (1977). A Historical Look at Judicial Discipline. *Chicago-Kent Law Review*, vol. 54 (1), 1–27.
19. UN Human Rights Council, Gabriela Knaul, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*. (2014). 28 April. Retrieved from [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/.../A\\_HRC\\_26\\_32\\_ENG.DOC](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/.../A_HRC_26_32_ENG.DOC)
20. Venice Commission & the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan*, № 629/2011 (CDL-AD(2011)012-e). (2011). Strasbourg, Warsaw, 17–18 June 2011. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)012-e)
21. Venice Commission, Opinion № 403/2006, *Report on Judicial Appointments*, CDL-AD(2007)-028. (2007). 22 June. Retrieved from <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29028-e>.
22. Venice Commission, *Opinion on recent amendments to the law on major constitutional provisions of the republic of Albania* (CDL-INF (98) 9). (1998). Strasbourg, 17 April. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1998\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1998)009-e).
23. Venice Commission, *Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Montenegro, as well as on the Draft Amendments to the Law on Courts, the Law on the State Prosecutor's Office and the Law on the Judicial Council of Montenegro*, № 626/2011 CDL-AD(2011)010. (2011). Strasbourg, 17 June. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)010-e) accessed 4-06-2018].
24. Venice Commission, *Opinion on the Draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina*, № 712/2013 (CDL-AD(2014)008). (2014). Strasbourg, 24 March. Retrieved from [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)008-e).

25. Venice Commission, *Report on the independence of the judicial system part I: the independence of judges*, Study № 494/2008 (CDL-AD(2010)004). (2010). Strasbourg, 16 March, 2010. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680700a63>.

## INSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES

*T. Pashuk*

*Registry of the European Court of Human Rights,  
Allée des Droits de l'Homme, Strasbourg, 67000,  
e-mail: taras.pashuk@gmail.com*

The article is devoted to the analysis of the development of organisational and legal foundations of the system of disciplinary liability of judges. It is observed that there is a common historical path in the USA and European countries in the development of institutional basis for the disciplinary liability of judges. The comparative analysis shows that in the second part of 20<sup>th</sup> century the US judicial conduct organisations and the European councils for the judiciary have gained popularity as institutions for pursuing disciplinary cases against members of the judiciary. Despite the lively international legal debate on the introduction of the judicial councils into the institutional basis of national judiciary, it is clarified that states may develop their own alternative systems of judicial discipline, based on national traditions and needs, provided that such a special way will ensure the necessary level of judicial independence. This reservation remains relevant in view of the tangible critique of the unfortunate practice of introducing a European model of judicial councils in some countries.

The article then elaborates on the present state of European standards on the institutional level of judicial discipline. In that regard, the first well-established requirement is that not less than half of its composition should be reserved for the judicial staff. This judicial representation requirement ensures that the issues of judicial liability remain within the judiciary and serves two purposes: a) protection of judicial independence b) providing professional review of the alleged misconduct by the members of the same profession. At the same time, the judicial staff should not entirely occupy the judicial council because the system of accountability will run the risk of judicial corporatism and exclusiveness. Therefore, the second requirement is that the remaining part of the judicial council should be reserved for social inclusiveness of the system. Non-judicial part of the council should not be filled with the political participants or members of the Executive; neither can it be appropriate to involve prosecutorial branch in this field in view of its functional interaction with judiciary. What is appropriate is admitting the high-rank representatives of legal profession (outside the government), academic or civil society. Thirdly, the crucial point is to ensure democratic process of forming the composition of judicial council. Accordingly, the members of the council should be elected, notably judges should be elected by their peers and the candidates should come from all levels of judiciary to make that the council truly represents the whole judiciary; election procedures should also apply to the lay members. Fourthly, the autonomy of the judicial council's budget should be protected and the work of the council members should be based preferably on the full-time principle in order to secure their smooth functioning and independence from the primary employer. This last aspect is not sufficiently addressed on the international level, however.

*Keywords:* judicial discipline, judicial independence, disciplinary authority, judicial council.

*Стаття: надійшла до редакції 02.02.2019  
прийнята до друку 21.05.2019*