

Т.І. Чернявська,
кандидат юридичних наук, доцент
В.В. Князєв,
магістр права

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ ЯК ОСОБЛИВОЇ КАТЕГОРІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглянуто проблематику притягнення суддів, які скоїли правопорушення, до адміністративної відповідальності. При цьому особливу увагу приділено аналізу законодавства та відповідності практичних заходів щодо притягнення суддів адміністративній відповідальності теоретичним засадам.

Ключові слова: юридична відповідальність, публічна служба, державні службовці, судді, недоторканність суддів, адміністративна відповідальність суддів.

В статье рассматривается проблематика привлечения судей, совершивших правонарушение, к административной ответственности, при этом особое внимание уделяется анализу законодательства и соответствию практических способов привлечения судей к административной ответственности теоретическим.

Ключевые слова: юридическая ответственность, публичная служба, государственные служащие, судьи, неприкосновенность судей, административная ответственность судей.

The problematics of making the judges, who have committed an offence, accountable for an administrative responsibility is considered; thus the special attention is given to the analysis of the legislation and correspondence of practical ways of making the judges accountable for an administrative responsibility to the theoretical ones.

Keywords: legal responsibility, public service, civil servants, judges, inviolability of judges, administrative judicial responsibility.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про державну службу” державним службовцем є громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим [1; с. 273].

У ході аналізу запропонованого законодавцем визначення стає очевидним, що державним службовцем може бути тільки посадовець державної служби. Однак відомо, що співвідношення понять “державний службовець”, “посадова особа”, “службова особа” є досить гострим предметом суперечок вчених-адміністративістів. Видається, що службова особа є ширшим поняттям, яке охоплює собою всі інші і стосується працівників як державних, так і комерційних структур. Отже, державний службовець завжди є службовою, але не завжди посадовою

особою. Посадова особа може працювати як у державних, так і в органах місцевого самоврядування, про що, фактично, і зазначається в статті 42 Конституції України, яка використовує такі дефініції, як “посадові / службові особи органів державної влади / органів місцевого самоврядування” [2].

Якщо вести мову про “публічних службовців”, то, виходячи зі змісту поняття публічної служби, що передбачено п. 15 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, це: особи, які обіймають державні політичні посади, судді, прокурори, військовослужбовці, альтернативні (невійськові) службовці, дипломати, інші державні службовці, службовці органів влади Автономної Республіки Крим, службовці місцевого самоврядування [3].

Тобто державні службовці, перебуваючи на службі в державних органах, виконують завдання та функції, покладені на них державою. І залежно від того, наскільки сумлінно вони ставляться до виконання своїх обов’язків, залежить стан дотримання прав та свобод населення України.

У свою чергу, за порушення прав та свобод людини і громадянина, які пов’язані з виконанням своїх обов’язків, державні службовці підлягають різним видам юридичної відповідальності, що на сьогодні є досить актуальним предметом спорів громадськості нашої держави.

Особливе місце серед видів юридичної відповідальності, на думку вчених-адміністративістів, посідає адміністративна відповідальність суддів як особливої категорії державних “публічних” службовців.

Питання щодо притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності досить докладно розглядалися в роботах таких науковців, як О.М. Якуба, Р.С. Павловський, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, А.А. Горницький, М.М. Мельник, О.В. Гончаренко та ін.

Натомість, питанню щодо притягнення суддів як окремої категорії державних службовців до адміністративної відповідальності науковцями уваги приділено досить мало. Досі немає комплексних досліджень проблем відповідальності за адміністративні правопорушення осіб, що обіймають посади у державному апараті, та суддів як носіїв судової влади. Хоча, безумовно, ці проблеми є актуальними для подальшого вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність, про судоустрій і статус суддів, а також про державну службу. Найбільш обґрунтовано до розгляду цього питання підійшов О.В. Гончаренко, який зазначає, що за порушення вимог чинного законодавства судді, так само як і інші громадяни, можуть нести адміністративну відповідальність [4; с. 77].

З огляду на це, основною метою статті є аналіз чинної нормативно-правової бази, яка регулює адміністративну відповідальність суддів, порівняно із адміністративною відповідальністю державних службовців; виявлення основних проблем, що постають у правозастосовній практиці, та внесення пропозицій щодо удосконалення законодавства та механізму правового регулювання адміністративної відповідальності суддів.

Загалом професійні судді є носіями судової влади в Україні, які здійснюють правосуддя незалежно від впливу на них законодавчої та виконавчої влади. Судді є посадовими особами судової влади, які відповідно до Конституції та законів України наділені повноваженнями здійснювати правосуддя і виконувати свої обов’язки на професійній основі в Конституційному Суді України та судах загальної юрисдикції.

Таким чином, адміністративна відповідальність суддів має загальний характер, тобто суддя, як і інші особи, має відповідати за вчинене адміністративне порушення. Тому адміністративне провадження щодо судді-правопорушника здійснюється за

стандартними правилами, проте застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративні стягнення відбувається з урахуванням особливостей статусу судді.

Слід зазначити, що більшість статей особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) та інших нормативно-правових актів, які передбачають адміністративну відповідальність фізичних осіб, зорієнтовані саме на загальний суб'єкт (тобто суб'єктом таких правопорушень може бути будь-яка фізична особа, котра наділена такими ознаками як відповідний вік та дієздатність), а наявність інших ознак, зокрема, обіймання посади у державному апараті, не впливають ні на склад адміністративного правопорушення, ні на кваліфікацію такого правопорушення. Унаслідок цього у більшості випадків державні службовці за скоєння адміністративних правопорушень підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах.

Однак законодавець передбачає окремі категорії державних службовців, для яких передбачені певні винятки та імунітети. Зокрема, ст. 15 КУпАП визнає недоцільним застосування загального режиму адміністративної відповідальності до певних суб'єктів через особливості їх спеціального правового статусу. Відповідно до зазначеної норми, певні категорії державних службовців за скоєння адміністративного правопорушення несуть не адміністративну, а дисциплінарну відповідальність [5].

Стосовно суддів, хоча вони й не належать безпосередньо до категорії державних службовців, але виконують функції держави, законодавством встановлена так звана "недоторканність", яка, відповідно до положення ст. 48 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", полягає в тому, що: суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення судом обвинувального вироку; суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна чи адміністративна відповідальність, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи; суддя не може бути підданий приводу чи примусово доставлений до будь-якого органу чи установи, крім суду [6]. З огляду на це, однозначно можна сказати, що недоторканність судді суду загальної юрисдикції та суддів Конституційного Суду України, а також народного засідателя та присяжного на час виконання ними в суді обов'язків, пов'язаних зі здійсненням правосуддя, при скоєнні ними адміністративного правопорушення проявляється тільки в тому, що стосовно таких осіб обмежено застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення – таких як адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей та документів, огляд особистого чи службового транспорту та доставлення до будь-якого державного органу. Ми поділяємо точку зору щодо того, що недоторканність суддів поширюється й на деякі види адміністративних стягнень, які можуть бути накладені на них. Зокрема, виходячи зі змісту недоторканності, до судді не можуть бути застосовані громадські, виправні роботи або адміністративний арешт. Проте, на нашу думку, на порядок притягнення до адміністративної відповідальності така недоторканність судді не повинна впливати.

Отже, із зазначеного вище випливає, що КУпАП встановлює загальний режим адміністративної відповідальності для суддів, незважаючи на публічність судді як посадової особи. Іншими словами, судді підлягають адміністративній відповідальності за нормами КУпАП на загальних підставах.

Окрім цього, має право на існування точка зору, згідно з якою в умовах сьогодення адміністративна відповідальність могла б виступати інструментом

розправи, наприклад, представників органів міліції з “незручним” суддею або, взагалі, проявом негативного ставлення до суду.

Однак, на нашу думку, з боку органів внутрішніх справ та прокуратури у випадку вчинення суддею адміністративного проступку унеможлиблюється здійснення правового реагування та фіксування такого факту з огляду на особливий, “недоторканий” статус суддів. Прикладом цього може слугувати загальновідомий випадок посягання працівників міліції на “недоторканність” судді на Харківщині в червні 2013 року, в результаті якого за ініціативою органів прокуратури, на підставі рішення суду, двох міліціонерів було заарештовано [7].

Проте все ж таки непоодинокими є факти, коли відносно судді складався адміністративний протокол за порушення правил дорожнього руху [8].

Що ж стосується інших адміністративних проступків, то, наприклад, у практичній адвокатській діяльності трапився випадок, коли суддя одного з місцевих районних судів на Житомирщині перебував на роботі в нетверезому стані, до того ж, вживав спиртні напої в нарадчій кімнаті, тобто на робочому місці. При цьому зазначений факт був зафіксований письмово працівниками суду, адвокатом, свідками та звукозаписом судового засідання, тобто в таких діях судді наявні всі ознаки вчиненого правопорушення, передбаченого статтею 179 КУпАП, а саме: розпивання алкогольних напоїв на робочому місці, у приміщенні й на території підприємства, установи, організації, а також перебування на роботі в нетверезому стані.

Отже, враховуючи передбачене адміністративним законодавством правило притягнення суддів до адміністративної відповідальності на загальних підставах, розглянемо на зазначеному вище прикладі, яким чином це відбувається на практиці.

Перший етап. Для порушення адміністративної справи в цьому випадку є всі підстави (вчинення суддею діяння, яке містить в собі ознаки адміністративного правопорушення), а також є привід (письмова заява, пояснення свідків, повідомлення преси та інших засобів масової інформації, безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою, зокрема, головою даного місцевого суду).

Необхідно відзначити те, що провадження у справах про адміністративні правопорушення розпочинається без складання якогось спеціального документу. Початковим моментом порушення справи можна вважати час, коли інформація (привід) про проступок надійшла до органу внутрішніх справ і стала відома посадовій особі цього органу.

Процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є протокол, який складається щодо кожного правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Інколи протокол розглядають як документ про порушення адміністративної справи, а його складання – як процесуальний момент порушення справи. Протокол є єдиною формалізованою підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Види посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їх повноваження щодо складання протоколів про те чи інше правопорушення закріплено в статті 255 КУпАП, відповідно до якої за адміністративне правопорушення, передбачене ст. 179 КУпАП, протоколи про правопорушення складають уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ.

Завершується стадія порушення справи про адміністративний проступок передачею протоколу та інших матеріалів справи (пояснень порушника, потерпілого, свідків, актів перевірок, протоколів тощо) органів чи посадовій особі, уповнова-

женій її розглядати, у разі, якщо посадова особа, що склала протокол, не має права самостійно вирішити цю справу.

Однак органи внутрішніх справ неспроможні скласти адміністративний протокол, враховуючи особливий статус суддів та відсутність в КУпАП прямої вказівки про необхідність складання такого протоколу відносно суддів, прирівнюючи останніх до вищевказаної категорії державних службовців, зазначених у статті 15 КУпАП.

У свою чергу, прокуратура також не може здійснювати вплив на це питання, посилаючись на статті 83–86 Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, на незалежність та недоторканність суддів, зокрема на Рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 року № 19-рп/2004, і, навіть, на Основний Закон України, згідно з ч. 1 ст. 3 якого, суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.

У результаті такої невизначеності дій правоохоронних органів стосовно складання адміністративного протоколу втрачаються строки, передбачені КУпАП, щодо складання протоколу, розгляду адміністративної справи та притягнення порушника до адміністративної відповідальності.

Другий етап. Статтею 218 КУпАП встановлено, що справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 179 даного Кодексу, розглядають адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних та міських рад. Знов ж таки, не трапляються у практиці випадки, коли адміністративна комісія при виконавчому комітеті місцевої ради розглядала адміністративну справу відносно судді-правопорушника, а, тим більше, приймала якесь рішення про застосування до нього стягнення. Тобто можна сказати, що зазначена норма закону майже не діє.

Щодо цього питання ми повністю поділяємо думку Виноградової Л.Є. [9; с. 85] і вважаємо, що такий адміністративний протокол про адміністративне правопорушення, вчинене суддею, повинен складатися в разі вчинення всіх, без винятку, випадків і повинен бути надісланий не до адміністративної комісії при виконавчих органах сільських, селищних та міських рад, а до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або до Вищої ради юстиції України (залежно від того, у якій саме судовій інстанції працює суддя-правопорушник) для того, щоб суддівській громаді було відомо про поведінку судді, який вчинив адміністративне правопорушення. При цьому такий протокол повинен бути джерелом доказів у дисциплінарному провадженні щодо порушення суддею присяги та морально-етичних норм поведінки.

Також, на нашу думку, постає необхідність внесення доповнень до статті 218 КУпАП такого змісту: “адміністративні комісії розглядають адміністративні справи про адміністративні правопорушення, крім вчинених судьями”.

Ми також вважаємо, що є нагальна потреба більш чітко визначити дії працівників органів внутрішніх справ у разі вчинення суддею адміністративного правопорушення.

Окрім цього, в нормативно-правових актах законодавчого характеру слід також більш конкретніше зробити наголос на нормах, пов’язаних із притягненням до адміністративної відповідальності осіб, що обіймають зазначені вище посади, за вчинення адміністративних правопорушень, у тому числі за скоєння корупційних діянь.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державну службу : Закон України від ... № ... // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26.

2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (в редакції від 04.02.2011) [Електронний ресурс]. – Джерело доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Джерело доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
4. Гончаренко О.В. Актуальні питання притягнення суддів до відповідальності / О.В. Гончаренко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 1(5) – С. 77–91.
5. КУпАП від 07.12.1984 № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI (в редакції від 12.06.2013) [Електронний ресурс]. – Джерело доступу : <http://search.ligazakon.ua>.
7. Соколов К. На суддю, який зупинив потяг, ДАІ склали адмінпротокол / К. Соколов // Новини Полтавщини за 20 жовтня 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.regionnews.poltava.ua>
8. У Харкові заарештували міліціонерів, які затримали п'яного суддю-дебошира [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua>.
9. Виноградова Л. Про вдосконалення порядку притягнення суддів до цивільно-правової, кримінально-правової, адміністративної відповідальності / Л. Виноградова // ЮридикаУкраїна. – 2005. – № 4. – С. 85–86.
10. Виноградова Л.Є. Юридика відповідальність суддів загальних судів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Л.Є. Виноградова ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – 187 с.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців” (справа про атестацію державних службовців) від 08.07.2003 № 15-рп/2003.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України “Про державну службу”, статті 18 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, статті 42 Закону України “Про дипломатичну службу” (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) від 16.10.2007 № 8-рп/2007.
13. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Кабінет Міністрів України : Положення від 28.12.2000 № 1922.

Отримано 26.09.2013