

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ ОСІБ, ЯКІ МАЮТЬ СТАТУС СУДДІ

У статті розглянуто деякі теоретичні та практичні аспекти притягнення суддів до адміністративної відповідальності. Автором зокрема обґрунтовано недоцільність застосування до суддів дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення та фактичної заміни одного виду юридичної відповідальності на інший.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність судді, недоторканність судді, статус судді.



Паришкура Вікторія Валеріївна,

провідний юрист НДС «Центр досліджень проблем прав людини» Київського національного університету імені Тараса Шевченка, здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Адміністративне право займає важливе місце в системі державно-правового регулювання. Його норми регулюють діяльність структур виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних і недержавних підприємств, установ, організацій. Їхній вплив постійно відчуває кожний громадянин держави. Службові відносини, відносини між громадянами та органами держави, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями будуються відповідно до адміністративно-правових приписів. Правила дорожнього руху, поведіння у транспорті, правила водокористування, санітарно-гігієнічні, пожежної і радіаційної безпеки, а також багато інших – сфера впливу адміністративних установлень [7, с. 33].

За порушення вимог адміністративного законодавства громадяни несуть адміністративну відповідальність.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не містить визначення адміністративної відповідальності, обмежуючись вказівкою на те, що її мірою є адміністративне стягнення, що застосовується з метою перевиховання правопорушника

і запобігання правопорушенням [7, с. 251].

В. Авер'янов, наприклад, вважає, що адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що становить собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [2, с. 434–435].

Крім того вчений звертає увагу, що відповідальність може наставати тільки в тому випадку, коли це передбачено нормою права. Наявність норми й органу, що її застосовує, – це лише передумова. Але вони недостатні для накладення стягнення, для притягнення до адміністративної відповідальності – обов'язковою підставою є адміністративний проступок [2, с. 434] (правопорушення).

Поняття адміністративного проступку (правопорушення) розкрито у ст. 9 КУпАП. Таким визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Варто зазначити, що в суспільному житті адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності є найбільш розповсюдженою. У порівнянні з кримінальною та цивільно-правовою відповідальністю адміністративна застосовується в 3–4 рази більше. Щороку в державі фік-

сується близько мільйона випадків притягнення до адміністративної відповідальності. Це пов'язано як із широтою регулювання спектру норм адміністративного права, так і з відносною простотою притягнення до відповідальності та накладення адміністративних стягнень [13, с. 221]. Цілком зрозуміло, що серед порушників вимог адміністративного законодавства, враховуючи розповсюдженість адміністративно-правових відносин, є і особи, що мають статус судді.

Узагалі в літературі піддається критиці саме існування адміністративної відповідальності судді. Наприклад, вказується, що за вчинення адміністративного правопорушення бажано було б застосовувати до суддів міри дисциплінарної відповідальності, оскільки адміністративне правопорушення компрометує суддю та авторитет судової влади. Більше того, у науковців виникають сумніви щодо професійно-етичної припустимості ситуації, коли суддя, який накладає штраф або стягнення у вигляді позбавлення права на керування автомобілем, сам оштрафований або позбавлений права на керування автомобілем. У зв'язку з цим накладання на суддю адміністративних стягнень вважається недоцільним [6, с. 447].

З огляду на зазначене метою цієї статті є розгляд чинних наукових підходів щодо можливості заміни адміністративної відповідальності суддів дисциплінарною, здійснення аналізу чинного законодавства, яке регулює питання адміністративної відповідальності суддів, виявлення основних проблем, що існують на практиці,

та внесення у зв'язку з цим відповідних пропозицій щодо вдосконалення законодавства та механізму правового регулювання адміністративної відповідальності суддів.

Як зазначалося вище, судді, як й інші особи, здійснюють адміністративні правопорушення. КУпАП, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не містять обмежень щодо визнання суддів відповідальними за здійснені ними правопорушення, тобто адміністративна відповідальність суддів має загальний характер. Тому адміністративне провадження щодо судді здійснюється за стандартними правилами. Водночас, на відміну від громадян, застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративних стягнень відносно суддів відбувається з урахуванням особливостей їх правового статусу [5, с. 82–83]. Разом із тим згідно з позицією Конституційного Суду України недоторканність суддів – один із елементів їхнього статусу. Вона не є особистим привілеєм і пов'язана з виконанням ними важливих державних функцій, тому відповідно до Конституції України і міжнародно-правових зобов'язань України не може розглядатися як гарантія їх безкарності. Суддівська недоторканність має публічноправове призначення – покликана забезпечити здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом [4; 11]. Вона передбачає лише спеціальні умови притягнення суддів до відповідальності, зокрема адміністративної.

Відповідно до положень статті 48 Закону України «Про судоустрій

і статус суддів» недоторканність суддів полягає в тому, що без згоди Верховної Ради України суддя не може бути затриманий чи заарештований до винесення судом обвинувального вироку; суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлено кримінальну чи адміністративну 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; проникнення в житло або інше володіння судді чи його службове приміщення, особистий чи службовий транспорт, проведення там огляду, обшуку чи виїмки, прослуховування його телефонних розмов, особистий обшук судді, а так само огляд, виїмка його кореспонденції, речей і документів можуть провадитися лише за судовим рішенням.

Таким чином, наділивши суддів недоторканністю, вітчизняний законодавець прагнув захистити їх від зовнішнього впливу з метою створення умов для належного і сумлінного виконання ними правозахисних функцій. Однак на практиці все частіше недоторканність стає предметом зловживань.

Таким чином, піддаючи широкому трактуванню зміст недоторканності як імунітету від передбаченої законом відповідальності, її вважають саме привілеєм.

Яскравим прикладом такого зловживання є випадок, коли суддя Закарпатського окружного адміністративного суду у стані сильного алкогольного сп'яніння розгромив кафе, а наряд міліції, що прибув на

місце події, не зміг нічого вдіяти, обгрунтовуючи свою бездіяльність недоторканністю судді [14]. Загальновідомі також непоодинокі випадки відсутності реагування на порушення судьями правил дорожнього руху тощо. Можна сказати, що на сьогодні механізм притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення осіб, які мають статус судді, взагалі не діє.

У зв'язку з цим у науковій літературі існує точка зору про запровадження обмеженої недоторканності суддів, яка поширювалася б на них лише під час здійснення ними судочинства.

Ураховуючи те, що суддя, як й інші особи, є суб'єктом адміністративних правопорушень, положеннями ст. 24 КУпАП визначено стягнення, які можуть бути застосовані до таких суб'єктів: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого громадянину (керування транспортними засобами, права полювання); 51) громадські роботи; б) виправні роботи; 7) адміністративний арешт. Таким чином, у контексті ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» більшість адміністративних стягнень може бути накладено на суддю.

Разом із тим чимало науковців доводять висновку, що до судді не може

бути застосовано деякі види адміністративних стягнень, зокрема громадські роботи, виправні роботи або адміністративний арешт [5, с. 83], [10, с. 138], [15, с. 136]. Однак А. Мальяренко з цим не погоджується та вважає, що суддя може бути підданий будь-якому стягненню, передбаченому ст. 24 КУпАП, крім адміністративного арешту [8, с. 96]. Учений обгрунтовує свою позицію тим, що ч. 3 ст. 301 КУпАП містить виключний перелік осіб, до яких не можна застосовувати такий вид адміністративного стягнення, як громадські роботи. Це стосується лише інвалідів першої або другої групи, вагітних жінок, жінок старше 55 років і чоловіків старше 60 років. При цьому він звертає увагу, що стосовно суддів у вказаній нормі Кодексу нічого не сказано [9, с. 87].

Існує точка зору, згідно з якою специфіка правового статусу суддів взагалі потребує виключення можливості застосування щодо них санкцій, визначених у КУпАП. Відповідно до цього підходу притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності вважається більш доцільним, ніж адміністративна відповідальність на загальних підставах [12, с. 102].

З такими твердженнями погоджується і Л. Виноградова, зазначаючи, що притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за адміністративні проступки замість адміністративної відповідальності є «більш прийнятним, коректним та не принизливим для судді» [3, с. 158].

Запроваджуючи такі ідеї, науковці відштовхуються саме від наявності в суддів спеціального правового

статусу та їх недоторканності. При цьому прихильники такої точки зору не беруть до уваги мету, яку переслідує держава, встановлюючи відповідні види відповідальності, зокрема для суддів. Так, згідно з положеннями ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Метою ж дисциплінарної відповідальності суддів є зміцнення законності в їх діяльності, підвищення рівня їх культури та етики, а також фахової підготовки.

Повертаючись до позиції Л. Виноградової, у цьому контексті виникає питання: чи не принизливо для судді – особи, якій державою делеговані повноваження здійснювати правосуддя, вчинення адміністративного проступку – наприклад, порушення правил дорожнього руху, вчинення дрібного хуліганства чи інших адміністративних правопорушень? Яким чином заміна адміністративної відповідальності дисциплінарною дозволить відновити порушені адміністративні правовідносини? Дисциплінарні заходи відповідальності суддів за адміністративні правопорушення, на нашу думку, будуть не ефективними, не відповідатимуть одному з принципів адміністративного права – принципу «відповідності провини і покарання», що в свою чергу може стати підґрунтям нігілістичних тенденцій у державі.

Цікавою є точка зору О. Польового, який вважає, що за скоєння адміністративного правопорушення доцільним є встановлення дисциплінарної відповідальності суддів перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (далі – ВККС України). На переконання цього дослідника відповідальність суддів за подібні вчинки повинна контролюватися представниками не органів виконавчої влади, а судової, а тому протокол про скоєння адміністративного правопорушення повинен бути надісланий до ВККС України для подальшого використання його вже в дисциплінарній справі [10, с. 140–141].

Однак з такими пропозиціями не можна погодитись з огляду на нижчевикладені аргументи.

По-перше, згідно з положеннями ст. 90 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка визначає статус ВККС України, ВККС України є постійно діючим органом у системі судоустрою України. Відповідно до ст. 3 цього Закону судову систему України складають суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції. Таким чином, з аналізу законодавства вбачається, що ВККС України не є органом судової гілки влади та її представником.

По-друге, незрозумілою є позиція вченого щодо можливості направлення протоколу про скоєння адміністративного правопорушення з метою подальшого використання його в дисциплінарній справі лише до ВККС України, забуваючи при цьому про Вищу раду юстиції (далі – ВРЮ), адже положеннями ст. 85 Закону України «Про судоустрій і ста-

тус суддів» визначено два органи, що можуть вирішувати питання про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. ВККС України здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів, а ВРЮ – щодо суддів вищих спеціалізованих судів і суддів Верховного Суду України.

По-третє, функції ВККС України полягають, зокрема, у притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності з підстав, чітко визначених у ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Цей орган діє в межах компетенції, визначеної зазначеним Законом і Регламентом ВККС України, затвердженим рішенням ВККС України від 8 червня 2011 р. № 1802/зп-1, і не має повноважень оцінювати дії суддів, що підлягають кваліфікації на підставі положень КУпАП як адміністративні правопорушення. Цим питанням займається кілька компетентних органів, яких законодавець наділив функцією розгляду справи про адміністративні правопорушення з огляду на специфіку проступків, які можуть мати місце в тих чи інших сферах суспільного життя.

Водночас згідно з практикою ВККС України притягнення судді до адміністративної відповідальності не виключає можливості притягнення його і до дисциплінарної відповідальності за таке ж правопорушення, тобто фактично в разі вчинення адміністративного правопорушення суддя притягується до двох видів відповідальності – адміністративної та дисциплінарної, що не суперечить вимогам ст. 61 Конституції України щодо

заборони двічі притягати ту ж саму особу до юридичної відповідальності одного виду за одне й те ж правопорушення.

У такому разі ВККС України притягує суддю до дисциплінарної відповідальності на підставі п. 4 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – за систематичне або грубе одноразове порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя. Така практика пояснюється тим, що з метою зміцнення та підтримки довіри суспільства до судової гілки влади в Україні на суддів покладаються більш істотні обмеження, пов'язані з дотриманням етичних норм, зокрема неухильного додержання вимог закону і принципу верховенства права як під час здійснення правосуддя, так і поза судом, а тому порушення адміністративного законодавства, тобто вчинення адміністративного правопорушення з точки зору положень Кодексу суддівської етики, затвердженого XI черговим з'їздом суддів України від 22 лютого 2013 р., є неприпустимим для судді та розглядається ВККС України як порушення етичних приписів.

Міркування ж учених про можливість заміни одного виду юридичної відповідальності на інший, тобто притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за адміністративні проступки, ґрунтується вочевидь на положеннях ст. 15 КУпАП, якими встановлено особливості відповідальності за адміністративні правопорушення військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, а також осіб рядового і начальницького

складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Так, ці особи несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами, тобто дисциплінарну відповідальність.

Однак тут слід мати на увазі, що положення ст. 15 КУпАП передбачають дисциплінарну відповідальність таких осіб не за всі адміністративні проступки – в окремих випадках їх може бути притягнуто до адміністративної відповідальності на загальних підставах.

Крім того окремі вчені наголошують, що ні в КУпАП, ні в дисциплінарних статутах не визначено механізм взаємозаміни зазначених видів відповідальності, хоча він має певні особливості і потребує чіткого врегулювання [1, с. 24–25].

З вищезазначеного можна зробити висновок, що на практиці є певні складнощі у притягненні суддів до адміністративної відповідальності. Цю проблему, на нашу думку, можна вирішити шляхом обмеження суддівської недоторканності. Крім того нами ставиться під сумнів ефективність застосування дисциплінарних санкцій щодо судді за адміністративні правопорушення, а також компетентність, зокрема ВККС України, надавати оцінку діям суддів, що кваліфікуються на підставі КУпАП.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / [Гуменюк В. А., Джагунов Г. В., Комзюк А. Т., Комзюк Л. Т., Лисач Ю. Г., Салманова О. Ю., Синьов О. В., Тищенко М. М.]; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.

2. Адміністративне право України : академ. курс : підруч. у 2-х т.: т. 1. Заг. частина / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П., Голосніченко І. П., Калужний Р. А., Ківалов С. В., Кубко Є. Б. та ін.]; за ред. Авер'янова В. Б. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

3. Виноградова Л. Є. Юридична відповідальність суддів загальних судів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Л. Є. Виноградова. – О., 2004. – 187 с.

4. Висновок Конституційного Суду України по справі № 1-35/2001 від 11 липня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01>.

5. Гончаренко О. В. Актуальні питання притягнення суддів до відповідальності (частина перша) / О. В. Гончаренко // Вісник Вищої ради юстиції». – 2011. – № 1(5). – С. 77–92.

6. Клеандров М. И. Ответственность судьи: монография / М. И. Клеандров. – М.: Норма: ИНФРА, 2011. – 576 с.

7. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

8. Маляренко А. Відповідальність суддів за вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень / А. Маляренко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 95–100.

9. Маляренко А. В. Підстави юридичної відповідальності суддів загальної юрисдикції України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Маляренко. – О., 2013. – 244 с.

10. Польовий О. Л. Гарантії суддівської незалежності при притягненні суддів до юридичної відповідальності: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.10 / О. Л. Польовий. – К., 2014. – 226 с.
11. Рішення Конституційного Суду України по справі № 1-1/2004 від 1 грудня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-04>.
12. Статус суддів : навч. посіб. / [Крючко Ю. І., Марочкін І. С., Москвич Л. М., Назаров І. В., Трагнюк Р. Р.]; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. – Х.: Право, 2009. – 120 с.
13. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – [3-тє вид., перероб. та доп.]. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
14. Ужгородський суддя «під мухою» кидався на колишнього начальника Чопської митниці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uzhgorod.net.ua/news/66038#sthash.biTmqWqq.dpuf>.
15. Чернявська Т. І. Особливості та проблемні питання притягнення до адміністративної відповідальності суддів як особливої категорії державних службовців / Т. І. Чернявська, В. В. Князєв // Наука і правоохорона. – 2013. – № 3(21). – С. 134–139.

Паришкара В. В. Отдельные теоретические и практические аспекты привлечения к юридической ответственности за совершение административного правонарушения лиц, которые имеют статус судьи.

В статье рассмотрены некоторые практические и теоретические аспекты привлечения судей к административной ответственности. Автором в частности обосновано нецелесообразность применения к судье дисциплинарной ответственности при совершении административного правонарушения и фактической замене одного вида юридической ответственности на другой.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административное правонарушение, административная ответственность судьи, неприкосновенность судьи, статус судьи.

Paryshkura V. V. Some theoretical and practical aspects of bringing to legal liability for committing an administrative offence by persons that have the status of judge.

The article gives valuable information of some practical and theoretical aspects of judges' administrative liability. In particular, the pointlessness of using disciplinary liability to the judge for committing an administrative offence and actual replacement of one kind legal liability by another was proved by the author.

Key words: legal liability, administrative offence, judge's administrative liability, judge's immunity, status of judge.

Стаття надійшла до редакції 14.09.2014