

**ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУР
ПРИТЯГНЕННЯ СУДДІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВопорушень**
**ON DEVELOPMENT OF CALLING OF JUDGES TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
PROCEDURES LAW REGULATION IN CONNECT WITH COMMITMENT
AN ADMINISTRATIVE CORRUPTION VIOLATION**

Щепоткіна В.В.,

здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу проблемних питань правового регулювання процедур притягнення суддів до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних корупційних правопорушень. Обґрунтовано необхідність принципового оновлення чинного законодавства у цій частині, зокрема, запропоновано встановити різну підвідомчість розгляду таких справ залежно від суб'єктного складу проступку, передбачити зміни у процедурі розгляду справи про таке правопорушення, оскарження рішення у справі та встановити повноваження прокурора щодо складання протоколу про адміністративне корупційне правопорушення.

Ключові слова: адміністративне корупційне правопорушення, процедура, суддя, адміністративна відповідальність.

Статья посвящена анализу проблемных вопросов, которые касаются правового регулирования процедур привлечения судей к административной ответственности за совершение административных коррупционных правонарушений. Обоснована необходимость принципиального обновления действующего законодательства в этой части, в частности, предложено установить различную подведомственность рассмотрения таких дел в зависимости от субъектного состава проступка, а также предусмотреть изменения в процедуре рассмотрения дела о таком правонарушении, обжаловании решения по делу и установит полномочия прокурора по составлению протокола об административном коррупционном правонарушении.

Ключевые слова: административное коррупционное правонарушение, процедура, судья, административная ответственность.

The article is devoted to analysis of problem questions relative to calling of judges to administrative responsibility procedures law regulation in connect with commitment an administrative corruption violation. Necessary of fundamental renovation of actual legislation in this part is grounded. Particularly, there proposed to establish different jurisdiction of such cases depending on violation subject composition and to provide amendments in procedures of such cases trial, appeal of decision in case and to establish prosecutor's authority relative to drawing up a report about administrative corruption violation.

Key words: administrative corruption violation, procedure, judge, administrative responsibility.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Соціально-правова значимість проблеми вдосконалення адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення обумовлена специфікою та змістом процесуальної форми дій щодо притягнення винних осіб до такої відповідальності, яка відрізняє вказаний вид юридичної відповідальності від інших видів, а саме: оперативність, економічність, процесуальна економія, що створює умови швидкого реагування з боку держави на порушення загальнообов'язкових правил. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [1] серед підстав застосування до суддів дисциплінарної відповідальності вказано про порушення вимог щодо оприлюднення доходів, відповідальність за які встановлено Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (п.6 ч.1 ст.83) [2]. Колізійна норма міститься і у Законі України «Про Вищу раду юстиції» [3], де одним із фактів порушення суддею присяги визначено недотримання суддею вимог та обмежень, встановлених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (ч.2 ст.32). Вказане свідчить про необхідність наукового аналізу проблеми вдосконалення правового регулювання процедури притягнення суддів до відповідальності за вчинення адміністративних корупційних правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Характеризуючи процесуальну форму притягнення суддів до адміністративної відповідальності, слід спиратись не тільки на норми чинного законодавства, але, насамперед, на результати наукових напрацювань у напрямку дослідження сутності і змісту інституту адміністративної відповідальності, які є чи не найбільш численними у доктрині адміністративного права і процесу. Слід вказати про сучасні

концептуальні розробки В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.В. Зуй, Є. В. Додіна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янка, О.І. Миколенка, О.І. Остапенка, М.М. Тищенко та інших вчених, які зробили внесок до формування в Україні науки про адміністративний процес. Наукові здобутки вчених є основою визначення шляхів та напрямків формування теоретико-правової моделі адміністративної відповідальності суддів за адміністративні корупційні правопорушення, що виступає як гарантія законності і правопорядку в державі, підвищення рівня довіри громадян до системи правосуддя в цілому.

Мета статті полягає у виділенні проблемних питань правового регулювання притягнення суддів до адміністративної відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення та обґрунтування пропозицій щодо подолання прогалин і колізій у чинному законодавстві, норми якого регулюють виділені суспільні відносини.

Виклад основного матеріалу. Серед адміністративних корупційних правопорушень, юридичні складі яких систематизовані у Главі 13-А КпАП України [4], більшість складів передбачають адміністративну відповідальність за порушення встановлених законом обмежень, вимог і заборон. При цьому тільки у ст.ст.172-2, 172-3 КпАП України мета отримання неправомірної вигоди прямо визначена, а в інших статтях – презюмується (ст.ст.172-4, 172-5 КпАП України). Разом з тим, ст.172-2 КпАП України встановлено безпосередній зв'язок між порушенням встановлених законом обмежень і фактом одержання неправомірної вигоди, тобто має місце матеріальний склад проступку.

У правовій доктрині корупція – це завжди порушення, яке вчиняється з корисливою метою. Зокрема, М.І.

Хавронюк вказує про три форми корупції, дві з яких запропоновані українським законодавцем у класичному розумінні цього поняття – як використання особою свого службового становища та пов'язаних з ним можливостей для незаконного збагачення, а також власне процес такого збагачення. [5, с.20-21]. Про корисливу мету вчинення корупційних проступків вказано у Міжамериканській конвенції проти корупції від 29.03.1996 р. (ст.6) [6].

Якщо врахувати підхід М.І. Хавронюка та положення Міжамериканської конвенції проти корупції від 29.03.1996, то порушення вимог фінансового контролю (ст.172-6 КпАП України), порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст.172-7 КпАП України), нежиття заходів щодо протидії корупції (ст.172-9 КпАП України) власне корупцією і не є, оскільки необхідне доведення зв'язку між вчиненими діями і метою щодо отримання матеріальної вигоди, що є вельми проблематичним.

Серед перелічених складів адміністративних корупційних правопорушень найбільше спірних питань може викликати пропозиція про включення до цього переліку порушення вимог фінансового контролю як такого, що не має за мету одержання неправомірної вигоди.

Відповідно абзацу першому ч.1 ст.12 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» судді Конституційного Суду України, інші професійні судді зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, що додається до цього Закону. Слід вказати на норму пункту 179.11 Податкового кодексу України [7], де встановлено, що фізичні особи у випадках та обсягах, визначених законом, подають податкову декларацію, де зазначаються відомості про доходи, майновий стан, витрати, зобов'язання фінансового характеру, а також у додатку до податкової декларації зазначається інформація щодо вказаних відомостей членів сім'ї в усіх випадках її подання, передбачених законом [8].

Базова норма пункту 179.11 Податкового кодексу України передбачає, що фізичні особи, які декларують майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», подають податкову декларацію виключно у випадках, передбачених цим розділом. Це означає, що декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбачена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», та податкова декларація, що подається відповідно пункту 179.11 Податкового кодексу України, – це одне і те ж. Звідси – правовий режим відповідальності за порушення обов'язку подання податкової декларації (декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру) має наставати за Податковим кодексом України. Відповідно пункту 341.1 Податкового кодексу України податкові органи контролюють виконання правил, передбачених податковим законодавством, у тому числі – виконання вимоги подання податкової декларації (декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру).

Враховуючи вимоги приписів чинного законодавства, розмежування обов'язку декларування доходів як фінансового (податкового) зобов'язання і адміністративного зобов'язання, виходячи з приписів Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», уявляється дещо штучним. Зважаючи на вказане, доцільно запропонувати встановити фінансову відповідальність за порушення обов'язку щодо декларування доходів суддями Конституційного Суду України, іншими професійними суддями у вигляді штрафу. При цьому пропонується влучити норму ст.172-6 КпАП України, а Податковий

кодекс України доповнити статтею 120-1 «Порушення вимог щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру».

Викликає заперечення віднесення порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст.172-7 КпАП України) до переліку складів адміністративних корупційних правопорушень.

Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003р. (п. е ч.2 ст.12) передбачено здійснення заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів у приватному секторі. Відносно судових органів і органів прокуратури термін «конфлікт інтересів» не застосовується, але визначено необхідність застосування заходів стосовно зміцнення чесності й невідкупності представників судової влади та запобігання будь-якій можливості для корупції серед них [9]. Термін «конфлікт інтересів» зустрічається ще в одному міжнародному акті – Міжамериканській конвенції проти корупції від 29.03.1996, де у ч.1 ст.3 серед превентивних заходів названо норми поведінки для правильного, чесного і належного виконання публічних функцій [6].

Виходячи з положень міжнародних нормативно-правових актів, питання про врегулювання конфлікту інтересів стосується виконання Кодексу професійної етики судді. Враховуючи вказане, норма ст.172-7 КпАП вдається декларативною.

Виникає проблемне питання про доцільність включення до норм Глави 13-А статті 172-9 КпАП України, якою передбачено адміністративну відповідальність за нежиття заходів щодо протидії корупції. Звернення до чинного законодавства з метою визначення того, які саме заходи мають вживати органи державної влади, не дозволяє встановити їх чіткий перелік. Те саме стосується судів. Як правило, норма закону передбачає загальні правила, спрямовані на боротьбу з корупцією. Звернення до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не надає підстав виділити суб'єктний склад відносин у сфері вжиття заходів щодо протидії корупції, адже обов'язок судді щодо виконання вимог та дотримання обмежень, встановлених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», а також подання щороку до 1 квітня за місцем роботи декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (п.п.6,7 ч.4 ст.54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») має іншу правову природу.

Враховуючи вказане, доречним видається опрацювання пропозицій, спрямованих на визначення заходів протидії корупції, які повинні здійснюватись у межах судової системи, та встановлення суб'єктного складу відповідних відносин. При цьому слід враховувати, що на суддів не можуть бути покладені додаткові обов'язки, крім тих, які випливають з Конституції України.

Серед проблемних питань правового регулювання відносин у сфері притягнення суддів до відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення слід звернути увагу на вдосконалення процедур застосування адміністративних стягнень провадження у таких справах.

До суб'єктів адміністративних корупційних правопорушень належать не тільки судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, а й Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій), а також державні службовці, які працюють в органах судової влади, прямо встановлено пп. г п.1 ч.1 ст.4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Слід вказати про те, що повноваження щодо розгляду справ про адміністративні корупційні правопорушення мають районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) (ст. 221 КпАП України). За таких умов гарантування неупередженості у розгляді справи про адміністративне корупційне правопорушення, вчинене суддею, членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, дисциплінарним інспектором, членом Вищої ради юстиції достатньо складно. Слід також враховувати і те, що норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині, що стосується врегулювання статусу народних засідателів, присяжних, на сьогодні практично не діють. За таких умов норми Глави 13-А КпАП України відносно притягнення до адміністративної відповідальності суддів, членів, дисциплінарних інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, членів Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій), а також державних службовців, які працюють в органах судової влади видаються такими, що потребують суттєвого вдосконалення.

Висновки. Проведений аналіз дозволив обґрунтувати наступні позиції щодо внесення змін до законодавства. Так, доцільно передбачити надання права щодо розгляду справ про адміністративні корупційні правопорушення, вчинені членами, дисциплінарними інспекторами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради юстиції, керівництвом Державної судової адміністрації України посадовим особам органів державного бюро розслідувань. Формування державного бюро розслідувань передбачено Кримінальним процесуальним кодексом України [10]. Таким чином, підвідомчість розгляду справ про адміністративні корупційні правопорушення

може розподілятися, таким чином, залежно від суб'єкта вчинення проступку: а) у разі вчинення суддею, народним засідателем, присяжними (під час виконання ними цих функцій) – Вища кваліфікаційна комісія суддів України; б) у разі вчинення членами, дисциплінарними інспекторами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради юстиції, керівництвом Державної судової адміністрації України – посадові особи органів державного бюро розслідувань; в) у разі вчинення державним службовцем, який працює в органах судової влади – районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею). При цьому слід передбачити зміни у: а) повноваженнях щодо складання протоколу про адміністративне корупційне правопорушення, якими доцільно наділити тільки прокурора або уповноважену ним особу з числа працівників прокуратури; б) процедурі розгляду справи про таке правопорушення, здійснення якої доцільно передбачити на засадах змагальності; в) процедурі оскарження рішення у справі. Враховуючи високий ступінь суспільної небезпеки адміністративних корупційних правопорушень, вчинених суддями, дисциплінарними інспекторами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, членами Вищої ради юстиції, народними засідателями і присяжними, керівництвом Державної судової адміністрації України, доцільним видається визнання їх кримінальними корупційними проступками із подальшим опрацюванням питання про формування належної процедури притягнення вказаних категорій осіб, які виконують державні функції, до відповідальності. При опрацюванні цього питання має бути врахована необхідність розмежування кримінальних корупційних проступків і корупційних злочинів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI: за станом на 23 листоп. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529
2. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404
3. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146 (із змінами)
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073-X// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – ст. 1122
5. Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [Текст] / М. І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2011. – 424 с.
6. Міжамериканська конвенція проти корупції від 29.03.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Всеукраїнська мережа Ліга-закон станом на 24.11.2012
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI 2755-VI// Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14 (08.04.2011). – ст. 112; № 15-16 (22.04.2011). – ст. 112; № 17 (29.04.2011). – ст. 112
8. Декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру особами, які займають посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також які претендують на зайняття відповідних посад: Роз'яснення Міністерства фінансів України від 30.01.2012 № 31-08310-3-8/520// Все про бухгалтерський облік. – 2012. – 03. – № 23
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003// Офіційний вісник України. – 2010. – № 10 (22.02.2010). – ст. 506
10. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Голос України. – 2012. – 19.05. – № 90-91