

Дискреційні повноваження суддів як корупційний ризик у судовій владі

М. І. Логвиненко,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент Сумського державного університету

А. О. Дігтяр,

студентка Сумського державного університету

Розглянуто поняття та зміст дискреційних повноважень суддів як фактора розвитку корупції у судовій гілці влади. Наведено деякі пропозиції щодо вдосконалення законодавства про судоустрій та статус суддів у сфері протидії корупції.

Ключові слова: дискреція, дискреційні повноваження, корупційний ризик, корупція, суддівський розсуд.

Логвиненко Н. И., Дигтярь А. А. Дискреционные полномочия судей как коррупционный риск в судебной власти

Рассмотрены понятие и содержание дискреционных полномочий судей как фактора развития коррупции в судебной ветви власти. Приведены предложения по совершенствованию законодательства о судоустройстве и статусе судей в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: дискреция, дискреционные полномочия, коррупционный риск, коррупция, судебское усмотрение.

Logvynenko Mykola, Digtjar Anna. The discretionary powers of judges as corruption risks in the judiciary

The article discusses the concept and content of discretionary powers of judges as a factor that promotes corruption in the judiciary. Are some suggestions for improving the current legislation on judicial system and status of judges in combating corruption.

Key words: discretion, discretionary powers, risk of corruption, corruption, judicial discretion.

Коли судова влада поглинута корупцією, то не можна вести мову про правову державу, гарантії та захист прав людини і громадянина. Для України подолання корупції в будь-якій сфері, а особливо в органах державної влади, в тому числі судовій, є стратегічно важливим завданням у контексті європейської інтеграції та міжнародних зобов'язань.

Україна стала на шлях реформування правоохоронних та судових органів. Важливу роль у цих реформах має відігравати антикорупційний напрям. Оскільки корупція – це «хвороба» державних органів влади, то під час здійснення численних реформ потрібно врахувати всі прогалини у законодавстві, які є факторами розвитку корупції в судовій гілці влади,

© Логовенко Микола Іванович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент Сумського державного університету

© Дігтяр Анна Олексіївна – студентка Сумського державного університету

та віднайти механізми їх подолання.

Питанню подолання корупції в судовій владі присвячена досить велика кількість наукових праць. Зокрема, цю проблему досліджували такі науковці, як: М. Мельник, М. Тихомиров, Є. Невмержицький, О. Бусол, О. Кальман та ін.

Визначення природи дискреційних повноважень неможливе без аналізу самого терміна «дискреція». З латинської мови *discretio* — це вирішення посадовою особою або державним органом віднесеного до їх компетенції питання на власний розсуд у порядку реалізації дискреційної влади. Дискреційні повноваження судді – це його законне повноваження застосовувати на основі власного внутрішнього переконання один з можливих легітимних альтернативних варіантів вирішення правових питань з метою найбільш ефективного здійснення судочинства. Тоді дискрецію можна розглядати як сукупність повноважень, наданих органу правосуддя, тобто суду, які полягають у праві діяти певним чином у конкретних ситуаціях, зазначених у законодавстві, з метою організації судового вирішення справ.

С. О. Шатрава зазначає, що змістом компетенції державного службовця складають його повноваження – певні права та обов'язки особи діяти, вирішуючи коло справ, визначених цією компетенцією. В одних випадках це коло справ, а відповідно і зміст прав та обов'язків (право діяти чи утримуватися від певних дій), чітко визначене правовою нормою. В інших випадках посадовій особі надається свобода діяти на свій розсуд, тобто, оцінюючи ситуацію, вибирати один із кількох варіантів дій (або утримуватися від дій) чи один з варіантів можливих рішень. Надане особі право діяти саме таким чином у теорії адміністративного права прийнято називати дискреційними повноваженнями (дискреційним правом, дискреційною владою). Дискреційне повноваження є законним і невід'ємним елементом публічної влади. Воно дає можливість посадовій особі диференціювати ситуації залежно від обставин, вичерпний перелік яких неможливо вказати в нормі права. Посадова особа, використовуючи такі повноваження, зобов'язана передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні у справі факти і застосовувати до встановлених фактів правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. Загальні інтереси, суспільне благо, а не особисті корисливі інтереси мають бути в основі мотивації вибору¹.

Л. М. Ніколенко визначає, що дискреція стосовно діяльності суду є комплексом повноважень, виражених у правах, які надані органу правосуддя, вчиняти певним чином у конкретних ситуаціях, визначених законодавцем для здійснення процесу судочинства з низки причин. Такими причинами є, по-перше, те, що в понятті права як міри можливої поведінки для суддів виражено розсуд. Дискреція – це право, в об'єктивному сенсі, безвідносно до конкретного судді, що застосовує її. По-друге, наділяючи суди правами, як і обов'язками, держава здійснює владну функцію зі здійснення правосуддя. Дискреційні повноваження реалізуються публічно,

¹ Шатрава С. О. Дискреційні повноваження працівників ОВС як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ / С. О. Шатрава // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 276-277.

оскільки суд є складовою судової гілки влади. Ця ознака передбачає зведення до можливого мінімуму частки суб'єктивізму судді при визначенні дій учасників спору. По-третє, дискреційні повноваження реалізуються в межах процесуальних правовідносин і не зачіпають матеріально-правової сутності спору. Процесуальні правовідносини мають вторинний характер щодо матеріально-правових. Законодавець, регламентуючи порядок вирішення спору, дозволяє або забороняє здійснювати певні дії суду як центральній фігурі судочинства. По-четверте, суди є органами, що здійснюють діяльність із застосуванням норм права внаслідок того, що законодавець наділив їх такими повноваженнями².

Дуже часто з поняттям дискреційних повноважень науковці співвідносять або ототожнюють поняття «суддівський розсуд». Як зазначає А. С. Макаренко, суддівський розсуд — це явище складне, що має об'єктивно-суб'єктивну природу, оскільки це правозастосовна інтелектуально-вольова діяльність судді, передбачена законом міра свободи вирішення справ у судовому порядку. Воно є об'єктивним, підтвердженим рішеннями, що виносяться у справі, та пов'язане з необхідністю здійснення правосуддя як такого, із функціонуванням у державі судової складової державної влади. Суддівський розсуд — явище суб'єктивне, безпосередньо пов'язане з особистістю судді як уповноваженої на вирішення справ особи, з його правосвідомістю, правовою культурою, вмінням, кваліфікацією, соціальною та правовою позицією тощо³.

Враховуючи названі характеристики судового розсуду, такі, як кваліфікація, правосвідомість, правова культура, на нашу думку, обґрунтованою буде позиція, що в національному законодавстві необхідно визначити значно вищий віковий критерій для посади судді. Так, ст. 65 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» визначено мінімальний вік 25 років, з якого особа – громадянин України, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менше трьох років, проживає в Україні не менше як десять років та володіє державною мовою – може бути рекомендована на посаду судді⁴. Вважаємо за доцільне підвищити мінімальний віковий ценз до 35 років, а також підвищити кваліфікаційний критерій, а саме стаж роботи у галузі права не менше 10 років. Зміна цих критеріїв значно підвищить якість судових рішень, знизить корупційні ризики у системі судової влади.

Така обґрунтованість має не лише соціальний характер, а й фізичний та психологічний. Є. І. Степанова окремо прослідкувала зміни розумового розвитку в різних вікових групах, здійснивши вікову періодизацію і охарактеризувавши особливості психічних процесів у їх межах. Виділено три макроперіоди розвитку: 18–25, 26–35 і 36–40 років. Перший макроперіод характеризується більш рухливою структурою міжфункціональних зв'язків

² Ніколенко Л. М. Дискреційні повноваження господарського суду: межі та умови їх реалізації / Л. М. Ніколенко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2013. – № 6. – Том 2. – С. 32-36.

³ Макаренко А. С. Види суддівського розсуду під час призначення покарання в Україні [Електронний ресурс] / А. С. Макаренко. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v70/45.pdf>.

⁴ Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07.07.2010 року № 2453-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/page3>.

інтелектуальних функцій (пам'яті, уваги, мислення). На початку другого макроперіоду відбувається відносна стабілізація міжфункціональної структури, але на більш високому рівні інтегрованості. В 30–35 років і під час третього макроперіоду посилюється диференційованість, самостійність у розвитку функцій, але на більш високому рівні інтегрованості. Двохфазність розвитку (перша фаза пов'язана із загальним інтелектуальним розвитком, друга – із спеціалізованим, що впливає із напряму продуктивної діяльності людини) проявляється в різні макроперіоди по-різному. Під час першого макроперіоду посилено розвиваються загальні розумові функції, тобто спостерігається високий рівень першої фази. Під час другого і третього макроперіодів відзначається співпадіння рівнів двох фаз розвитку психічних функцій, але при цьому з 30 років відзначається провідна роль фази спеціалізації⁵. Тобто саме після 30 років у людини як особистості настає фаза спеціалізації, що впливає з її професійної діяльності, навичок, тому важливим для формування вимог до посади судді є встановлення досвіду роботи саме в галузі права не менше 10 років. У такому випадку держава забезпечить і гарантований законодавством принцип професійності суддів.

Саме можливість застосування власного розсуду і є ризиковим фактором корупції у суддівській діяльності. Деякі автори⁶ визначають корупційний ризик як умови, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися: а) в результаті застосування процедур, що визначені відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб; б) внаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень; в) під час формування звичайних практик у діяльності суб'єктів корупційних правопорушень: неформалізованих службових відносин між суб'єктами правозастосовної діяльності, звичаїв, традицій, правил та інших елементів корпоративної культури, які не знайшли відображення у процесуальному законодавстві та регулятивних документах; г) в результаті застосування процедур та звичайних практик у діяльності інших суб'єктів правозастосовної діяльності, які опосередковано впливають на корупційні практики у визначених сферах процедурної діяльності (досудове та судове слідство, господарське, цивільне та адміністративне судочинство).

Досліджуючи сучасний стан корупції у судовій системі та передумови її виникнення, В. М. Соловій і Б. Л. Розвадовський до особливостей корупційних правопорушень у судах загальної юрисдикції відносять: по-перше, широкі повноваження судів здійснювати судочинство в усіх суспільних правовідносинах,

⁵ Степанова Е. И. Особенности интеллектуального развития взрослых / Е. И. Степанова // Советская педагогика. – 1978. – № 5. – С. 89–94.

⁶ Корупційні ризики в кримінальному процесі та судовій системі / [Буроменський М.В., Сердюк О.В., Осика І.М. та ін.] // Інститут прикладних гуманітарних досліджень, МАКонсалтинг, 2009. – 220 с.

що провокує представників законодавчої, виконавчої гілок державної влади і суб'єктів підприємницької діяльності вдаватися до неправомірних дій (тиск, підкуп, корупція та ін.) щодо на них задля отримання контролю над судами, судьями та використання їх у вузьких корпоративних цілях; по-друге, судова влада матеріально та фінансово є залежною, оскільки рішення щодо матеріального забезпечення судочинства, оплати праці, соціальних гарантій тощо ухвалюються іншими органами державної влади⁷.

Окрім того, згідно із ст. 55 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», а саме п. 5, визначено обов'язки судді, і найпершим з них визначено «своєчасно, справедливо та безсторонньо розглядати і вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства⁸». Пропонуємо доповнити цю статтю: «і нести відповідальність за порушення своєчасності, справедливості та безсторонності розгляду і вирішення судових справ». Оскільки суддя не несе відповідальності за зміст винесеного ним рішення, ми пропонуємо запровадити відповідальність за незаконність, несправедливість судового рішення. В Україні є велика кількість прикладів, коли судьями приймалися незаконні рішення (які часто викликані корупційним впливом на «власний розсуд» судді), але немає жодного випадку, коли таких суддів притягнуто до відповідальності, оскільки діє суддівський імунітет, та відсутня відповідальність суддів за зміст судового рішення. Тобто такий механізм унеможлиблює притягнення судді до відповідальності. По суті, прийняття незаконного, несправедливого, необґрунтованого рішення є порушенням як законодавства, так і невиконанням службових обов'язків. Тому за таке порушення обов'язково повинна встановлюватися відповідальність – від догани до звільнення. Якщо таке порушення обов'язків викликане корупцією, то встановлена зовсім інша відповідальність, в тому числі кримінальна.

Ще одним з обов'язків судді є дотримання присяги. Зміст самої присяги визначено ст. 56 названого закону⁹. Присяга містить слова: «...об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно, справедливо та кваліфіковано здійснювати правосуддя...». Тобто порушення цих норм є й порушенням присяги. А тому пропонуємо ст. 92 Закону України «Про судоустрій та статус суддів¹⁰», а саме п. 1 «Підстави притягнення судді до дисциплінарної відповідальності», доповнити підпунктом «порушенням суддею присяги». Хоча п. 2 цієї статті визначено, що «скасування або зміна судового рішення не тягне за собою дисциплінарної відповідальності судді, який брав участь у його ухваленні, крім випадків, коли порушення допущено внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків». Необхідно деталізувати даний пункт, оскільки виникає питання, що мається на увазі під «неналежним ставленням до службових обов'язків», чи входять до цього спектра корупційні правопорушення.

За щорічними даними міжнародних організацій, рівень корупції в

⁷ Соловійов В. М. Запобігання та протидія корупційним правопорушенням у судовій системі України / В. М. Соловійов, Б. Л. Розвадовський // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика). – 2010. – № 23. – С. 123-132.

⁸ Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07.07.2010 року № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/page3>.

⁹ Там само.

¹⁰ Там само.

Україні з кожним роком зростає і характеризується особливо критичним проникненням в органи державної влади. Це свідчить про низьку ефективність українського законодавства щодо протидії корупції. 2015 рік став прогресивним у розвитку антикорупційного законодавства, оскільки прийнято низку антикорупційних законів, які пройшли перевірку та схвалення навіть у міжнародних інстанціях. Проте в складних соціальних умовах, у тому числі умовах воєнно-політичного конфлікту на території України, дуже складно говорити про ефективність цього законодавства. Важливим кроком у протидії корупції, і зокрема в судовій владі, є створення Національного антикорупційного бюро. Проте проблемою є те, що повноваження, передбачені для цього органу, потребують внесення змін до інших нормативно-правових актів. Так, відповідним Законом Національному антикорупційному бюро надано повноваження проводити оперативно-розшукові дії відносно державних службовців, у тому числі суддів¹¹, проте в Законі «Про судоустрій та статус суддів» такі дії проти судді можуть проводитися через цілий механізм, у тому числі за погодженням з Генеральним прокурором України. Тому ця прогалина має бути подолана якомога швидше, оскільки названі повноваження Бюро мають лише декларативний характер. Для цього необхідно посилити ефективність діяльності законодавчого органу, що, в свою чергу, повинно супроводжуватися високою політичною волею політиків у реальній протидії корупції у державі.

Отже, при реформуванні судової влади особливу увагу треба приділити саме законодавчому закріпленню якнайширшого кола повноважень суддів, щоб мінімізувати спектр дискреційних повноважень. З огляду на викладене вище актуалізується проведення дослідження природи дискреційних повноважень суддів як чинника корупції у судовій гілці влади, результати якого можуть бути використані у розробці заходів державної антикорупційної політики та при проведенні судової реформи в Україні. Також необхідно внести зміни до Закону України «Про судоустрій та статус суддів», що стосуються питань відповідальності суддів за незаконність, необґрунтованість, несправедливість, несвоєчасність судового рішення, особливо якщо це порушення є наслідком вчинення суддею корупційного правопорушення, передбачивши дієвий механізм притягнення судді до відповідальності. Окрім цього, перед науковцями варто поставити завдання теоретичного обґрунтування підвищення мінімального віку 25 років для кандидата на посаду судді та підвищення стажу роботи в галузі права до 10 років, для підвищення професіоналізму, кваліфікації майбутніх суддів, а також з точки зору соціально-психологічних аспектів. Це сприятиме тому, що на таку особу буде складно здійснити як професійний вплив з боку керівних посадових осіб, так і знизити ризик корупційних проявів у судовій владі.

¹¹ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page2>.

Logvynenko Mykola, Digtar Anna. The discretionary powers of judges as corruption risks in the judiciary

The longstanding ambitions of Ukraine to become a full member of international and European community cause the necessity to bring national legislation in line with international norms and standards, along with constructing the state machine this way. The undertaken commitments of Ukraine bring to life the whole chain of reforms and changes - judiciary, law-enforcement, anti-corruptive, economical, taxing etc.

The judiciary and anti-corruption reforms have paramount importance above others during the democratic, rule-of-law state's development, including human and civic rights guarantees. As far as corruption in Ukraine has become enormous, its development's complexity is characterized by extensive penetration into authorities as well as into judiciary ones. The judiciary corruption denies a person's right for just impartial judicial proceedings, thus it injures constitutional rights, depriving rule-of-law status of the state.

The corruption's diminishment is a strategically important matter for our country since damage from this illegal phenomenon is disastrous every year. Corruption carries a threat to national and economical security of a state, impeding investments and economical development.

Consequently, the judicial reforms in Ukraine must be accompanied by anti-corruption norms' implementation into the judicature and judges' status legislation.

The discretionary powers of judges as a corruption risk are observed in this article. The discretionary judge's powers mean that it is his lawful right to implement one of the possible, statutory, alternative ways of judicial cases' solution so as to execute judicial proceedings most effectively due to his own inner conviction. These discretionary judge's powers in particular are the biggest corruption risk. So long as these cases are mostly detected to injure the judge's independence and to take influence over his illegal deciding.

Therefore it is necessary for judicial and judges' status legislation to be circumstantiated concerning the maximum judge's power reglamentation so as to resolve this problem.

Another one judicial power corruption's development factor is that a judge is not responsible for the sentence's content. Overruling of a judgement has no consequences for a judge. That's why we propose to make changes into national legislation concerning establishment of responsibility for judge's illegal sentence, 'cause this is a direct failure to perform his professional duties, judge's oath-breaking.

Another one proposal concerning changes of judicial legislation is increasing of the judge candidate's minimum age requirements from 25 to 35 years and increasing of the professional experience from 3 to 10 years in judicial sphere. This proposal looks quite reasonable according to psychological and social factors. As far as 35 years old person is less affected to psychological influence and reaches high productiveness and professionalism level.

Thus it is necessary to implement the complex changes into legislation to diminish the judicial corruption in Ukraine, that is to change the judicial and judge's status legislation, as well as anti-corruption legislation concerning discretionary judges' powers, toughening the responsibility for corruption offences, establishing the responsibility for illegal sentences, changes of judge candidates' age and professional requirements.

Key words: discretion, discretionary powers, risk of corruption, corruption, judicial discretion.