

ПИТАННЯ СУДОУСТРОЮ

УДК 347.962

В. Городовенко, кандидат юридичних наук, голова Апеляційного суду Запорізької області

Незалежність суддів і самостійність судів у контексті нового етапу судово-правової реформи

У Конституції України визначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч. 1 ст. 6); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19)¹. Основний Закон України встановив засади організації і діяльності судової влади та взаємодії між нею, законодавчою і виконавчою владою на підставі конституційно закріпленої системи стримувань і противаг. Сучасне конституційно-правове регулювання судової влади виходить із принципу самостійності судів і незалежності суддів.

У російській науковій юридичній літературі принцип самостійності судової влади набув досить широкого обґрунтування², вітчизняні ж науковці приділяють більшу увагу незалежності суддів³. Актуальність дослідження вказаних засад не викликає сумнівів, виходячи із положень Основного Закону України і Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р.⁴, які встановлюють підвалини для становлення принципів незалежності суддів і самостійності судів. На

¹ Конституція України: від 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / под ред. В. В. Ершова. – М. : Юрист, 2006. – 493 с.; Анишина В. И. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации: формирование, содержание и перспективы развития / В. И. Анишина. – М. : РАП, 2006. – 272 с.

³ Толочко О. Деякі шляхи удосконалення гарантій незалежності суддів / О. Толочко // Юрид. журнал. – 2005. – № 10. – С. 100–103; Пилипчук П. П. Ще раз про незалежність суддів / П. П. Пилипчук // Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 9 (61). – С. 2–5.

⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Офіц. вісн. України. – 2010.

жаль, судова влада в Україні перебуває в умовах, коли вона постійно вимушена доводити свою самодостатність, своє право на існування. Отже, метою нашого дослідження є вивчення змісту принципів самостійності судів і незалежності суддів на основі аналізу нового законодавства про судоустрій, оцінювання нормативних новел з точки зору правозастосовної практики.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. встановлює дві взаємопов'язані засади: самостійність судів (ст. 6) і незалежність суддів (ст. 47). Зокрема, вказано, що суди здійснюють правосуддя самостійно. Здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України, забезпечуючи при цьому верховенство права. Звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб, які відповідно до закону не є учасниками судового процесу, з приводу розгляду конкретних справ судом не розглядаються, якщо інше не передбачено законом. Втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою завдання шкоди авторитету суддів чи впливу на безсторонність суду забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом. Для вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до цього Закону діє суддівське самоврядування.

Окрему увагу в аспекті нормативного регулювання самостійності судів і незалежності суддів слід приділяти правовій позиції Конституційного Суду України з цього питання. На думку Суду, «незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону»¹. Пунктом 4 ст. 47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. гарантії незалежності суддів закріплені текстуально. Незалежність судді забезпечується: 1) особливим порядком його призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення; 2) недоторканністю та імунітетом судді; 3) незмінюваністю судді; 4) порядком здійснення судочинства, визначеним процесуальним зако-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) від 01.12.2004 р. № 19-рп/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 49. – Ст. 3220. – С. 62.

ном, таємницею ухвалення судового рішення; 5) заборонаю втручання у здійснення правосуддя; 6) відповідальністю за неповагу до суду чи судді; 7) окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; 8) належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді; 9) функціонуванням органів суддівського самоврядування; 10) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту; 11) правом судді на відставку.

Варто проаналізувати положення нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. з точки зору забезпечення принципів незалежності суддів і самостійності судів. До новацій Закону, які спрямовані на зміцнення статутних гарантій суддям, можна віднести такі.

По-перше, у розділі IX Закону чітко прописані засади забезпечення судді. Зокрема, рівень матеріального забезпечення істотно підвищений. Так, відповідно до частин 1, 2 ст. 44 Закону України «Про статус суддів» від 15.12.1992 р. заробітна плата суддів складалася з посадового окладу, премій, доплат за кваліфікаційні класи, надбавок за вислугу років та інших надбавок. Розміри посадових окладів суддів встановлювалися Кабінетом Міністрів України¹, а різноманітні надбавки становили до 40–50 % у структурі оплати праці судді².

Статтею 129 нового Закону чітко врегульований розмір посадового окладу судді, а також встановлений вичерпний перелік доплат до посадового окладу. Зокрема, вказано, що суддівська винагорода складається з посадового окладу та доплат за: 1) вислугу років; 2) перебування на адміністративній посаді в суді; 3) науковий ступінь; 4) роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці. При цьому розмір цих доплат у відсотках до посадового окладу судді значно зменшено³. Так, Законом не передбачені надбавки до посадового окладу за

¹ Про статус суддів : Закон України № 2862–XII від 15.12.1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.

² Про оплату праці судді : Постанова КМУ № 865 від 03.09.2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 36. – С. 39. – Ст. 2195, код акта 33591/2005; Інформаційно-аналітичні матеріали діяльності ДСА України з питань організаційного забезпечення діяльності судів. – К. : IX з'їзд суддів, 13–14 листоп., 2008 р. – 372 с.

³ Відповідно до ст. 129 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. суддям виплачується щомісячна доплата за вислугу років у розмірі: за наявності стажу роботи до 5 років – 15 відсотків, більше 5 років – 20 відсотків, більше 10 років – 30 відсотків, більше 15 років – 40 відсотків, більше 20 років – 50 відсотків, більше 25 років – 60 відсотків, більше 30 років – 70 відсотків, більше 35 років – 80 відсотків посадового окладу.

кваліфікаційний клас, за виконання особливо важливої роботи, за почесне звання «Заслужений юрист України», преміювання. Посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється у розмірі 15 мінімальних заробітних плат, визначених законом, що запроваджується поетапно: з 1 січня 2011 р. — 6 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2012 р. — 8 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2013 р. — 10 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2014 р. — 12 мінімальних заробітних плат; з 1 січня 2015 р. — 15 мінімальних заробітних плат.

Указані новації матимуть безумовний позитивний ефект, оскільки збільшується розмір винагороди судді, з якої здійснюється оподаткування, а також відрахування до Пенсійного фонду України та інші соціальні платежі. З іншого боку, прив'язка розміру винагороди до «мінімальної заробітної плати» означає, що вона буде постійно зростати із збільшенням відповідного показника. Отже, регулярно буде відбуватися індексація розміру суддівської винагороди.

Важливим є також положення, відповідно до якого посадові оклади інших суддів устанавлюються пропорційно до посадового окладу судді місцевого суду з коефіцієнтом: 1) судді апеляційного суду — 1,1; 2) судді вищого спеціалізованого суду — 1,2; 3) судді Верховного Суду України, судді Конституційного Суду України — 1,3. Раніше застосовувався інший підхід до визначення розміру оплати праці суддів різних рівнів з урахуванням кількості розмірів мінімальної заробітної плати. При цьому встановлювалися такі співвідношення, що створювали значний розрив між оплатою праці судді Верховного Суду України (12 розмірів мінімальної заробітної плати) і місцевого загального суду (8 розмірів мінімальної заробітної плати). Тепер цей розрив значно скорочений, оскільки закладено принципово новий підхід: розмір посадового окладу судді визначається у співвідношенні із суддею місцевого суду. Це цілком справедливо, адже судді цієї судової ланки за даними судової статистики розглядають найбільшу кількість справ на місяць.

По-друге, чітко визначений обов'язок судді подавати щорічно не пізніше 1 квітня до Державної судової адміністрації України для оприлюднення на офіційному веб-порталі судової влади, ведення якого забезпечує Державна судова адміністрація України, декларацію про майновий стан (п. 7 ч. 4 ст. 54 Закону). Декларація про майновий стан повинна містити відомості про доходи, цінні папери, нерухоме, цінне рухоме майно, вклади у банках, фінансові зобов'язання судді, членів його сім'ї та осіб, з якими він спільно проживає або поєднаний спіль-

ним побутом, та про видатки судді, якщо разові видатки перевищують розмір його місячного заробітку. Форма декларації та порядок її заповнення затверджуються Міністерством фінансів України. Неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майновий стан, відображення в ній завідомо неправдивих відомостей є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності (підп. 6 п. 1 ст. 83 Закону). Це положення спрямоване на попередження корупції в суддівському середовищі й повністю узгоджується із практикою країн ЄС, тому має бути оцінено позитивно.

По-третє, законодавство нарешті чітко визначило процедуру порушення кримінальної справи проти судді й відсторонення його від посади. Відповідно до п. 3 ст. 48 Закону України «Про судустрой і статус суддів» кримінальна справа щодо судді може бути порушена лише Генеральним прокурором України або його заступником. Порівняно з існуючим до нині загальним порядком порушення кримінальної справи будь-яким уповноваженим на це КПК України суб'єктом, вказана новація спрямована на зміцнення гарантій незалежності судді. Згідно з п. 4 ст. 48 Закону відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності здійснюється Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на підставі вмотивованої постанови Генерального прокурора України. Донедавна застосування ст. 147 КПК України про відсторонення обвинуваченого від посади також було проблематичним з огляду насамперед на конституційне положення про те, що суддя звільняється органом, що його обрав або призначив (ч. 5 ст. 126 Конституції України). Окрім того, ст. 147 КПК України закріплювала, що питання відсторонення від посади осіб, що призначаються Президентом України, вирішується головою держави на підставі вмотивованої постанови Генерального прокурора України. А відтак ця норма могла бути застосована лише до суддів, які призначені Президентом України на посаду вперше в межах 5-тирічного терміну. Механізм відсторонення суддів, обраних Верховною Радою України безстроково (до досягнення ними віку 65-ти років) взагалі був відсутній.

По-четверте, значно удосконалена процедура притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, чітко визначені підстави дисциплінарної відповідальності судді (ст. 83 Закону), більш детально врегульовано порядок дисциплінарного провадження (статті 84–89 Закону). Уніфікації дисциплінарної практики буде сприяти і той факт,

що суддів місцевих і апеляційних судів притягатиме до відповідальності єдиний орган — Вища кваліфікаційна комісія суддів України (на відміну від раніше діючої системи кваліфікаційних комісій суддів апеляційних округів).

Важливою новацією Закону, спрямованою на підвищення персональної відповідальності суддів за рішення, які ними ухвалюються, є новий порядок ініціації початку дисциплінарного провадження. Пунктом 2 ст. 84 Закону передбачено, що право на звернення зі скаргою (заявою) щодо поведінки судді, яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність судді, має кожен, кому відомі такі факти. Вища кваліфікаційна комісія суддів України затверджує та розміщує на своєму офіційному веб-порталі зразок скарги (заяви) щодо неналежної поведінки судді, який може використовуватися для повідомлення Вищій кваліфікаційній комісії суддів України відомостей про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги судді. Відповідно до п. 1 ст. 34 раніше чинного Закону України «Про статус суддів» від 15.12.1992 р. підставами для порушення дисциплінарного провадження щодо судді можуть бути: а) подання Міністерства юстиції України та його органів на місцях за наслідками перевірки заяв і повідомлень громадян; б) подання голови відповідного суду, посадових осіб державних органів, установ, організацій, органів місцевого самоврядування; в) повідомлення в засобах масової інформації. Тобто не передбачалося право громадян безпосереднього звернення до відповідної кваліфікаційної комісії суддів для подання скарги на неналежну поведінку судді, хоча така практика існувала.

Ще однією новелою, спрямованою на підвищення рівня відповідальності суддів є відсутність у новому Законі строків притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Оскільки раніше дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше шести місяців після виявлення проступку, не рахуючи часу тимчасової непрацездатності судді або перебування його у відпустці (ст. 36 Закону України «Про статус суддів» від 15.12.1992 р.), деяким суддям вдавалося уникнути притягнення до дисциплінарної відповідальності. Тепер це буде неможливо.

По-четверте, позитивним з точки зору забезпечення незалежності суддів слід оцінити і вилучення із Закону України «Про судоустрій і статус суддів» системи кваліфікаційних класів суддів, які раніше присвоювали суддям за результатами кваліфікаційної атестації раз на де-

кілька років. Це здійснювали кваліфікаційні комісії суддів апеляційних округів, однак жодного підвищення кваліфікації, навчання або тренінгу для присвоєння судді чергового класу не існувало (розділ VII Закону України «Про статус суддів» від 15.12.1992 р.). Кваліфікаційні комісії суддів оцінювали роботу суддів, виходячи із характеристики голів судів, в якому працював суддя, і результатів його роботи на посаді (що вимірювалося статистичними показниками скасування і зміни рішень цього судді вищим судовими інстанціями). Це, з одного боку, ставило суддю в залежне становище від голови суду, а з другого — розмножувало практику оцінки роботи судді відповідно до кількості постановлених ним рішень, що не скасовані й не змінені. Крім того, у судовій системі існували судді, так би мовити, «більш кваліфіковані» й «менш кваліфіковані», від чого крім того, залежала і надбавка до заробітної плати судді за кваліфікаційний клас. Для суддів, на відміну від представників інших юридичних професій, державних службовців, не існувало системи підвищення їхньої кваліфікації. Така система не узгоджувалася ані з практикою інших держав, ані з міжнародними стандартами.

Новий Закон містить принципово інший підхід до підвищення рівня кваліфікації суддів. Передбачається, що усі судді мають проходити періодичне навчання у Національній школі суддів. Суддя, призначений на посаду судді вперше, проходить щорічну двотижневу підготовку у Національній школі суддів України. Суддя, який обіймає посаду судді безстроково, проходить двотижневу підготовку у Національній школі суддів України не менше, ніж раз на три роки. Вказана новація є безперечним позитивом, адже уперше за роки незалежності судді будуть регулярно підвищувати свою кваліфікацію на базі навчального закладу, який має значний науковий, педагогічний та інформаційний потенціал. Це є вкрай важливим в умовах частої зміни законодавства, яка відбувається в усіх галузях суспільного життя.

По-п'яте, слід відзначити, що Закон України «Про судоустрій і статус суддів» уперше у вітчизняному законодавстві вводить конкурсні засади добору кандидатів на посади суддів, хоча такий підхід вже давно застосовується до державних службовців, військовослужбовців та інших категорій посадових осіб. Зокрема, статті 66–68 Закону встановлюють порядок проведення конкурсу Вищою кваліфікаційною комісією суддів при призначенні суддів вперше в межах 5-тирічного строку. Переведення суддів, призначених вперше в межах цього строку, також відбуваєть-

ся на конкурсних засадах. Конкурсний добір кандидатів на суддівські посади спрямований на забезпечення добору на ці посади осіб, які мають найкращі освітні, кваліфікаційні, морально-етичні та інші характеристики і є однією із гарантій незалежності суддів.

Однак слід відзначити, що окрім значної кількості позитивних новел, які містяться в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», можна знайти і декілька положень, що звужують гарантії незалежності суддів.

По-перше, дещо зменшено матеріальне забезпечення судді. Так, згідно зі ст. 132 Закону після призначення на посаду суддя Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищого спеціалізованого суду, апеляційного, місцевого суду, який потребує поліпшення житлових умов, забезпечується службовим житлом за місцем знаходження суду. Згідно з п. 7 ст. 44 Закону України «Про статус суддів» від 15.12.1992 р. не пізніше як через шість місяців після обрання суддя, який потребує поліпшення житлових умов, забезпечувався благоустроєним житлом у вигляді окремої квартири чи будинку або службовим житлом за місцем знаходження суду. Хоча на практиці місцеві органи виконавчої влади часто відмовлялися виконувати цей обов'язок, посилаючись на відсутність відповідних ресурсів, і це дозволяло судді отримати житло у власність. Нині службовий статус відповідного житла не дозволить судді розпоряджатися ним. Не визначена Законом і доля цього житла після виходу судді у відставку.

Окрім того, починаючи із 1 січня 2011 р. усі пільги для суддів, передбачені ст. 44 Закону України «Про статус суддів» від 15.12.1992 р., втратили силу. На практиці не всі передбачені законодавством пільги діяли. І все ж таки логіка законодавця нам зрозуміла не до кінця. Так, народні депутати, державні службовці за чинним законодавством користуються значним рядом пільг, при цьому рівень заробітної плати народних депутатів значно вищий, ніж суддів місцевих судів. Тут варто говорити про певну дискримінацію щодо суддів, адже якщо пільги для державних службовців скасовуються, то вони мають скасовуватися для всіх без винятку категорій службовців. Крім того, це має супроводжуватися таким підвищенням заробітної плати, яке повною мірою компенсує суддям відповідне зменшення соціального забезпечення. На сьогодні не зрозуміло, чи відбудеться це, адже підвищення рівня суддівської винагороди до 15 мінімальних заробітних плат відтерміновано до 2015 р. Наскільки це підвищення буде адекватним, можна буде

оцінити лише у 2015 р. з урахуванням рівня інфляції й покупної спроможності відповідної суддівської винагороди. Згідно з п. 6.1. Європейської хартії про статус суддів 1998 р. рівень винагороди, що виплачується суддям за виконання їх професійних обов'язків, повинен бути таким, щоб захистити їх від тиску, що може спричинити вплив на їх рішення або взагалі поведінку суддів і таким чином вплинути на їхню незалежність та неупередженість¹.

Однак вже зараз можна спрогнозувати, що судді, призначені на посаду до набуття чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів», подаватимуть позови до судів з метою оскарження рівня свого матеріального забезпечення. І суди вимушені будуть прийняти їх сторону, оскільки Конституція України забороняє звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ч. 3 ст. 22).

По-друге, досить спірною виявилася норма п. 7 ст. 54 Закону, згідно з якою суддя до виходу у відставку або на пенсію може бути нагороджений державними нагородами, а також будь-якими іншими нагородами, відзнаками, грамотами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, окрім тих державних, або будь-яких інших нагород, відзнак, грамот, пов'язаних зі здійсненням ним правосуддя. Скасувати подібні нагороди намагався ще Віктор Ющенко у 2006 р. Указом Про концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів². Однак, ця ідея зустріла супротив із боку суддівського корпусу, аж до посилення на ст. 24 Конституції України про рівні конституційні права громадян перед законом і судом. Питання про нагородження суддів державними нагородами полягає у тому, чи не є в цьому ознаки корупційних діянь. З першого погляду може здатися, що держава має стимулювати суддів за працю лише заробітною платою. Однак подібні обмеження мають бути встановлені не лише для суддів, а й для інших державних службовців, урядовців, народних депутатів. Цього не зроблено. Це несправедливо, оскільки судді — теж представники держави, носії державної влади, які виконують важливі державні функції. Крім того, нагородження судді званням «Заслужений юрист України»

¹ Европейская хартия о статусе судей. Постатейный комментарий // Рос. юстиция. – 1999. – № 8–9.

² Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 // Уряд. кур'єр (Орієнтир). – 2006. – № 95. – С. 1–8.

або іншими відзнаками, якими нагороджували суддів, не тягнуло за собою значного матеріального збагачення¹. Однак, подібні нагороди, на думку багатьох суддів, мали значення морального стимулу, надавали почуття задоволення від проведеної роботи, тим самим заохочуючи суддю до нових досягнень².

Підсумовуючи викладене, варто відзначити, що самостійність судів і незалежність суддів є важливими засадами функціонування судової влади, які забезпечують єдиний режим належного відправлення правосуддя. Самостійність судів передбачає їх зовнішню автономію з можливостями самодостатності організації й діяльності її як гілки влади, а незалежність суддів означає, що суддя відправляє правосуддя безсторонньо, будь-яким органам, посадовим особам і громадянам забороняється здійснювати вплив на суддю (і суд у цілому).

Городовенко В. Независимость судей и самостоятельность судов в контексте нового этапа судебно-правовой реформы

В статье анализируется содержание принципов самостоятельности судов и независимости судей на основе положений Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей» от 07.07.2010 г., представлена авторская оценка нормативных новелл с точки зрения правоприменительной практики.

Ключевые слова: принцип самостоятельности судебной власти, независимость судей.

Gorodovenko V. Judicial and Court Independence in the New Stage of Judicial Reform

Basic elements of principles of independence of courts and independence of judges are analyzed on the basis of the Law of Ukraine «About Judiciary and Status of Judges» from 07.07.2010. The author presents his own estimation of new legislative notions through the prism of judicial practice.

Keywords: the principle of independence of the ship's power, the independence of judges.

¹ Надбавка за почесне звання «Заслужений юрист України» встановлювалася у розмірі 15 % від посадового окладу (див. п. 2.1 Постанови КМУ «Про оплату праці судді» № 865 від 03.09.2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 36. – С. 39. – Ст. 2195, код акта 33591/2005).

² Мамченко Н. У судей не будет ни льгот, ни наград? О вопросах коррупции и морально-материального стимулирования служителей Фемиды в свете нового законодательства [Електронний ресурс] / Н. Мамченко. – Режим доступу: <http://smi.liga.net/articles/IT106922.html>. – Заголовок з екрана.