

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Ключевые слова: ювенальна юстиція; восстановительное правосудие; судья, уполномоченный осуществлять уголовное правосудие по делам несовершеннолетних.

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF JUVENILE JUSTICE

Rusanova I. O.

The author analyses the problem of development of juvenile justice in Ukraine. Historical, social, legal and organizational aspects of juvenile justice system are presented. New rules of juvenile criminal procedure are reviewed.

Key words: juvenile justice, retroactive justice, juvenile judge.

Надійшла до редакції 20.09.2012 р.

УДК 347.962(477)

О. М. Овчаренко,

канд. юрид. наук

Національний університет

«Юридична академія України

імені Ярослава Мудрого»,

м. Харків

НАЛЕЖНЕ ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДДІВ ЯК ГАРАНТІЯ ЇХ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

У статті досліджуються сутність і змістовне наповнення фінансово-правових гарантій незалежності суддів і пропонуються шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: суддя, незалежність суддів, суддівська винагорода, щомісячне довчне грошове утримання судді.

Із прийняттям Верховною Радою 7 липня 2010 р. Закону України «Про судоустрій і статус суддів» розпочався черговий етап судової реформи в державі. Основною метою змін судоустрою визначено зміцнення однієї з базових цінностей демократичного суспільства – незалежності суддів [11; 2011. – № 59. – Ст. 2349]. Цей принцип закріплено в ст. 129 Конститу-

ції України [2; 1996. – № 30. – Ст. 141], у чинному процесуальному й судоустрійному законодавстві. На жаль, практичний стан дотримання проголошеного принципу незалежності суддів на сьогодні є незадовільним: фіксуються численні випадки тиску на суд, прояви неповаги до нього, недофінансування судових установ та ін. У вітчизняній науковій правовій літературі

справедливо відзначається, що реальне забезпечення цього принципу потребує ефективних гарантій його реалізації, однією з яких є належне фінансове забезпечення судів і суддів [Див.: 3, с. 19-31; 4, с. 12-15]. З урахуванням актуальності проблематики завданням даного дослідження є аналіз сучасного стану фінансування суддівської діяльності і створення додаткових економічних стимулів для сумлінного виконання суддями своїх посадових обов'язків.

Міжнародні стандарти судочинства наголошують на важливості забезпечення державою гідних умов праці суддів. Так, у Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя (1983 р.) вказується, що найвищим пріоритетом держави є забезпечення судів адекватними засобами для належного здійснення правосуддя, включаючи матеріальні засоби і приміщення, які задовольняли б відповідні умови для гідної й ефективної роботи суддів, а також належним судовим та адміністративним персоналом і достатнім поточним бюджетом (п. 33) [8, с. 22-27]. У Рекомендації № (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» (2010 р.) підкреслюється прями́й обов'язок держави надавати суддям такі умови,

які дозволяли б їм як слід виконувати свою місію й досягати ефективності своєю діяльністю. Вона має захищати й поважати їх неупередженість, турбуватися про те, щоб статус і винагорода суддів відповідали гідності їх професії й відповідальності, яку вони беруть на себе (п. 32). Комітет Міністрів РЄ рекомендує державам уникати впровадження систем, у яких основна оплата праці суддів залежить від їх досягнень, оскільки в такому випадку можуть виникнути перешкоди для їх незалежності [14].

Що стосується конкретних положень по оплаті суддівської праці, то й вищевказана Рекомендація РЄ, і Європейська хартія про закон «Про статус суддів» (1998 р.) містять схожі приписи. Зокрема, вказується, що розмір винагороди може залежати від стажу судді, характеру виконуваних ним посадових обов'язків, важливості завдань, покладених на них. Причому оцінка вказаних чинників має здійснюватися на умовах гласності. Далі підкреслено, що законом належить забезпечити гарантії для професійних суддів від соціальних ризиків, пов'язаних із хворобою, вагітністю й пологами, інвалідністю, старістю і смертю. Судді, які досягли встановленого законом віку для виходу у відставку й виконували суддівські обов'язки протягом певного часу, повинні отримувати

пенсію по виходу у відставку, рівень якої має бути якомога ближчим до рівня останньої заробітної плати на посаді судді (п 6 Хартії; пункти 53 і 54 Рекомендації) [8, с. 22-27; с. 91-95].

При цьому є сенс зробити суттєве застереження: рівень матеріально-правових гарантій діяльності судді відповідно до аналізованих вище міжнародно-правових документів не повинен знижуватися при перебуванні на посаді. Проте не можна розглядати ці гарантії й компенсації як особисті привілеї судді. Вони є лише правовими засобами забезпечення досягнення ним тих цілей, які ставить перед ним суспільство, ввіряючи йому цю відповідальну посаду. Аналогічну позицію зайняв і Конституційний Суд України в Рішенні по справі про незалежність суддів як складника їх статусу (від 1 грудня 2004 р.), вказавши, що він є конституційним принципом організації й функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при відправленні правосуддя підкоряються лише закону [11; 2004. — № 49. — Ст. 3220].

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України в Рішенні по справі про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій (від 1 грудня 2004 р.) чинне законодавство про судову стрію і статус суддів «гарантує досягнутий рівень не-

залежності суддів і забороняє при прийнятті нових законів та інших нормативних актів, внесенні змін до них скасовувати чи звужувати існуючі гарантії незалежності суддів, у тому числі заходи їх правового захисту та матеріального і соціального забезпечення» [11; 2004. — № 50. — Ст. 3289]. У Рішенні КС по справі про гарантії незалежності суддів (від 18 червня 2007 р.) було уточнено, що норми про матеріальне й побутове забезпечення суддів, установлені ст. 44 Закону України «Про статус суддів» від 15 грудня 1994 р., не можуть бути скасовані чи звужені без відповідної компенсації. Надання суддям передбачених цим Законом пільг, компенсацій і гарантій не може ставитися в залежність від грошових доходів суддів і тим самим не можуть знижуватися гарантії їх незалежності [11; 2007. — № 54. — Ст. 2184].

Указані правові позиції КС України були враховані при прийнятті Закону України «Про судову стрію і статус суддів» від 7 липня 2012 р., п. 6 ст. 47 якого вказує, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту й обсягу визначених Конституцією України гарантій незалежності судді [11; 2011. — № 59. — Ст. 2349].

Важливою гарантією незалежності суддів є належна оплата його праці. Донедавна ці

питання були врегульовані Законом України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 р. і низкою підзаконних нормативних актів (постанов Кабміну) [2; 1993. – № 8. – Ст. 56]. Закріплювалося, що розмір заробітної плати судді: (а) має бути достатнім для забезпечення їх фінансової незалежності й не може бути зменшений; (б) установлюється у відсотковому відношенні до посадового окладу Голови Верховного Суду України й не може бути меншим від 50 % останнього. Крім цього, він не повинен становити менш 80 % посадового окладу голови відповідного суду.

Фактично ж розміри посадових окладів суддів залежали від рішень органів виконавчої влади, оскільки зумовлювалися поточним рівнем фінансування судових органів. При цьому виникала низка проблем.

По-перше, відповідно до частин 1 і 2 ст. 44 цього Закону зарплата суддів складалася з посадового окладу, премій, доплат за кваліфікаційні класи, надбавок за вислугу років та інших надбавок. Розміри посадових окладів суддів установлювалися постановою Кабінету Міністрів України «Про оплату праці та щомісячне грошове утримання суддів» від 3 вересня 2005 р. [11; 2005 р. – № 36. – Ст. 2195]. За даними Державної судової адміністрації України

у структурі оплати праці судді різноманітні надбавки займали до 40-50% [6, с. 25].

По-друге, не здійснювалась індексація розміру окладів суддів, пов'язана з інфляцією й підвищенням рівня мінімальної заробітної плати. Зокрема, у п. 4¹ вищевказаної постанови Кабміну України вказувалося, що розміри посадових окладів, передбачених нею, встановлюються виходячи з розміру мінімальної заробітної плати 332 грн й у подальшому при підвищенні останньої перерахунок не провадиться. Посадові оклади суддів визначалися як певна кількість розмірів мінімальної заробітної плати (залежно від рівня суду й посади судді) й визначених законодавством надбавок [11; 2005. – № 36. – Ст. 2195]. За даними Державної судової адміністрації України станом на 1 листопада 2008 р. середньомісячна заробітна плата суддів (включаючи надбавки й доплати) повинна була складати 4160 грн для суддів місцевих судів і 5050 грн – для суддів апеляційних судів [6, с. 15]. Оцінити цей розмір можна, порівнявши його з показником середньомісячної заробітної плати по Україні за відповідний рік: у 2008 р. вона становила 1573,99 грн [12]. Отже, оплата праці судді місцевого загального суду була майже втричі більшою від оплати

праці середньостатистичного українця. Утім, цей показник, на нашу думку, не є суттєвим, бо важливість державних функцій, покладених на суддю, не є співрозмірною з таким рівнем винагорода. Можна з упевненістю стверджувати, що за таких умов фінансування суддів не виключаються корупційні ризики при відправленні правосуддя.

Проблема заробітної плати вітчизняних суддів стала предметом дослідження зарубіжних експертів. За результатами оцінки факторів вагомих для судової реформи чинників, проведеними американською Асоціацією юристів у 2005 р. у країнах з молодю демократією розмір заробітної плати суддів, як відмітили експерти, залежить від бажання виконавчої влади, оскільки фінансує суди Державна судова адміністрація України як центральний орган цієї влади зі спеціальним статусом. Окрім того, дослідники наголосили, що «низькі розміри заробітної плати вважаються основною причиною корумпованості судової системи» [1, с. 25].

Значний крок у покращанні матеріального забезпечення суддів зроблено у Законі України «Про судоустрій і статус суддів». У ньому кардинально змінено як принциповий підхід до визначення розмірів заробітної плати судді.

По-перше, в розд. IX Закону прописані засади матеріального забезпечення судді. Уперше в законодавстві введено поняття «суддівська винагорода», що застосовується до грошового утримання суддів. Воно означає зміну самого підходу до фінансування суддівської діяльності, підвищення соціальної значущості оплати праці судді як носія влади, який здійснює суспільно корисні функції, приведення її рівня до міжнародних стандартів, що передбачають створення гідних умов для виконання державних функцій.

По-друге, істотно підвищено рівень матеріального забезпечення суддів. Статтею 129 Закону чітко врегульовано розмір посадового окладу судді, а також встановлено вичерпний перелік доплат до посадового окладу. Указується, що суддівська винагорода регулюється Законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Конституційний Суд України» і не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. Вона складається з посадового окладу й доплат за (а) вислугу років, (б) перебування на адміністративній посаді в суді, (в) науковий ступінь, (г) роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці. При цьому їх розмір у відсотках до посадового окладу значно зменшено. Законом не передбачені надбав-

ки до посадового окладу за кваліфікаційний клас, за виконання особливо важливої роботи, за почесне звання «Заслужений юрист України», преміювання.

Посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється в розмірі 15 мінімальних заробітних плат, визначених законом, що запроваджуватиметься поетапно – з 2011 р. до 2015 р. Оцінити рівень підвищення суддівської винагороди можна шляхом зіставлення цифр: у 2011 р. розмір заробітної плати судді місцевого загального суду складав 6 тис. 577 грн [10], тоді як середньомісячна заробітна плата по Україні становила 2 тис. 370 грн [12].

Указані новації, безумовно, матимуть позитивний ефект, тому що збільшується розмір винагороди судді, з неї здійснюється оподаткування, а також відрахування до Пенсійного фонду України та інші соціальні платежі. У той же час прив'язка розміру винагороди до мінімальної заробітної плати по Україні означає, що зарплата буде постійно зростати зі зростанням відповідного показника. Отже, регулярно відбуватиметься індексація розміру суддівської винагороди.

По-третє, за новим законодавством посадові оклади інших суддів устанавлюються пропорційно до посадового окладу судді місцевого суду з коефіцієнтом: 1,1 – судді апеляційного

суду; 1, 2 – судді вищого спеціалізованого суду; 1,3 – судді Верховного Суду України, судді Конституційного Суду України. Раніше застосовувався інший підхід до визначення розміру оплати праці суддів різних рівнів з урахуванням кількості розмірів мінімальної заробітної плати. При цьому встановлювалися співвідношення, які 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 скорочено, закладено принципово новий підхід: розмір посадового окладу судді визначається у співвідношенні з окладом судді місцевого суду. Це цілком справедливо, адже за даними судової статистики судді цих судів розглядають найбільшу кількість справ на місяць.

Варто підкреслити, що Законом України «Про судоустрій і статус суддів» не лише змінено засади оплати праці суддів, а й скасовано такий інститут, як щомісячне довічне грошове утримання судді. Ця виплата була вперше введена указом Президента України в 1995 р. для суддів у відставці (як аналог пенсійного забезпечення) і працюючих суддів, які мають право на відставку. Пізніше було ухвалено

наказ Державної судової адміністрації України «Про затвердження Положення про порядок призначення та виплати щомісячного грошового утримання працюючим суддям та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці» від 1 листопада 2005 р., яким урегульовано всі процедурні аспекти відповідних виплат [11; 2005 . – № 44. – Ст. 2801]. Згідно з п. 3¹ постанови Кабміну України «Про оплату праці та щомісячне грошове утримання суддів» від 3 вересня 2005 р. судді, які мають право на відставку, але продовжують працювати на посаді судді, одержують заробітну плату й щомісячне грошове утримання в розмірі 100 %; судді Конституційного Суду, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів – 50 % передбаченого законом щомісячного довічного грошового утримання [11; 2005 р. – № 36. – Ст. 2195].

За Законом України «Про судоустрій і статус суддів» щомісячне довічне грошове утримання отримуватимуть лише судді у відставці, які вибрали цей вид пенсійного забезпечення, а також ті, які не досягли пенсійного віку, але реалізували своє право на відставку. Працюючі судді позбавляються цього виду грошового забезпечення. Щодо тих, які отримали право на відставку до набуття чинності вказаним

Законом, але залишаються працювати на відповідних посадах, вони теж отримуватимуть суддівську винагороду на загальних підставах. Якщо ж у результаті відповідного перерахунку заробітна плата працюючого судді зменшується, він отримуватиме доплату до того моменту, поки його заробітна плата не досягне попереднього рівня в результаті поетапного підвищення суддівської винагороди.

Цікавою є правова природа щомісячного довічного грошового утримання судді. Якщо розглядати його як аналог пенсійного забезпечення, то це є різновид соціальної виплати, що нараховується державою за результатом багаторічної праці судді на посаді. Однак (а) відповідне матеріальне забезпечення виплачується як суддям у відставці (які фактично є пенсіонерами), так і працюючим, які мають установлений законом стаж роботи на посаді, і (б) воно є складником правового статусу судді, виступаючи фінансовою гарантією суддівської незалежності. Цього підходу дотримується КС України, який висловив наступні правові позиції стосовно щомісячного довічного грошового утримання судді: (1) особливістю вказаної виплати є те, що вона не належить до суддівської винагороди і тому не є складником його заробітної

плати; (2) вона служить забезпеченню належного утримання судді, в тому числі після звільнення його від виконання своїх обов'язків; (3) указана виплата нараховується для працюючих суддів з Державного бюджету України, для суддів у відставці – з Пенсійного фонду України за рахунок коштів Держбюджету [Див.: 11; 2004. – № 50. – Ст. 3289; 2005. – № 42. – Ст. 2662; 2011. – № 100. – Ст. 3666].

Варто зауважити, що реалізація права судді на щомісячне довічне грошове утримання в різні роки стикалася з низкою труднощів: не завжди бюджетне фінансування органів судової влади дозволяло здійснювати відповідні виплати працюючим суддям, затримки призводили до подання судових позовів, при цьому суди, як правило, ставали на бік суддів і присуджували належні суми виплат [5]. Спірним було також питання оподаткування щомісячного довічного грошового утримання суддів. Із моменту ухвалення норм про відповідні виплати, останні не оподатковувалися, бо не входили до посадового окладу. Ситуація змінилася з ухваленням у 2010 р. Податкового кодексу, відповідно до пп. е) п. 165.1.1. ст. 165 якого до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку не включаються такі доходи, як

«сума пенсій або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, а також з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії не підлягають оподаткуванню чи оподатковуються в країні їх виплати» [11; 2010. – № 92. – Ст. 3248]. Таке формулювання викликало неоднозначне застосування податкового законодавства України в частині оподаткування щомісячного грошового утримання суддів, які мають право на відставку і продовжують працювати на суддівській посаді. Конституційний Суд України, проаналізувавши чинне законодавство, дійшов висновку, що щомісячне довічне грошове утримання суддів є звільненою від оподаткування виплатою [11; 2011. – № 100. – Ст. 3666].

Окрім того, з прийняттям у 2011 р. Закону України «Про судовий збір» частина виплат суддям, пов'язаних із заробітною платою і грошовим утриманням, фінансується з фонду судової влади, що формується за рахунок надходжень від судових зборів [11; 2011. – № 59. – Ст. 2349]. Це викликає заперечення як самих суддів, так і органів суддівського самовряду-

вання, оскільки ставить оплату труда в залежність від зборів, які сплачують громадяни за подання позовних заяв і скарг [7]. Такий підхід не відповідає міжнародним стандартам, за якими державі належить забезпечувати фінансування судів [8, с. 22-27, 86-90; 14]. Окрім того, у ст. 130 Основного Закону України проголошено, що держава забезпечує фінансування й належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Держбюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів, до яких повністю входять і видатки на оплату праці співробітників судів. Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово підкреслював, що фінансування судів повинно здійснюватися виключно за рахунок Держбюджету України [11; 2012 . – № 3. – Ст. 100; 2010.– № 21. – Ст. 881].

Підсумувавши викладене, можемо зробити такі висновки. Належне фінансове забезпечення діяльності суддів спрямовано на досягнення такого рівня їх життя, який відповідає важливості виконуваних ними державно-владних повноважень. Ці гарантії повинні діяти як під час виконання суддями своїх обов'язків, так і по завершенні ними своєї професійної кар'єри, а також виконувати стимулюючу функцію, спонукаючи носіїв судової влади до сумлінної праці. Зарубіжний досвід свідчить, що при незадовільному грошовому утриманні суддів з'являються значні ризики проявів корупції в суддівському корпусі, що неприпустимо для правової держави. Відповідно до міжнародних стандартів і правової позиції Конституційного Суду України обов'язок забезпечити належне фінансування судової влади покладено на державу.

Список літератури: 1. Американці поставили Україні негативний індекс, бо негаразди судової системи — біда всієї держави // Закон і бізнес. – 2006. – № 24. – С. 25, 26. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. *Галайденко Т. В.* Фінансово-правові гарантії принципу незалежності судді / Т. В. Галайденко // Вісн. Вищої Ради юстиції. – 2010. – № 4. – С. 19-31. 4. *Ермошин Г. Т.* Гарантії незалежності судьи – носителя государственной власти. Социально-правовые аспекты / Г. Т. Ермошин // Рос. судья. – 2005. – № 5. – С. 12-15. 5. За невыплату пожизненного содержания судьи просят привлечь к ответственности должностных лиц ГСА [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.judges.org.ua/dig2037.htm>. 6. Інформаційно-аналітичні матеріали діяльності ДСА України з питань організаційного забезпечення діяльності судів. – К.: IX з'їзд суддів, 2008. – 372 с. 7. *Мамченко М.* Зарплати судей не должны зависеть от судебного сбора / М. Мамченко [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.judges.org.ua/dig2583.htm>. 8. Міжнародні стандарти незалежності суддів: зб. документів / укл. міжнародний фонд «Центр суддівських студій». – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – 184 с. 9. *Мінченко О.* Суддівська діяльність у Німеччині / О. Мінченко // Підпр-во, госп-во і право. – 2008. – № 2. – С. 152-155. 10. Оплата праці суддів та працівників суду за 2010 рік: дані ДСА України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://uaca.org.ua/moodle/mod/forum/discuss.php?d=476>. 11. Офіційний вісник України. 12. Показники середньомісячної заробітної плати для призначення пенсій: за даними Пенсійного фонду України [Електрон. ресурс]. – Режим

доступу: <http://www.nibu.factor.ua/ukr/info/pens/zp-pen-a/>. **13.** Про службові жилі приміщення: затв. пост. Ради Міністрів УРСР від 04.02.1988 р., № 37 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF/print1343387673224223>. **14.** Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки: Рекомендація № R (94)12 Комітету міністрів РЄ від 17.11.2010 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_a38.

НАДЛЕЖАЩЕЕ ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СУДЕЙ КАК ГАРАНТИЯ ИХ НЕЗАВИСИМОСТИ

Овчаренко Е. Н.

В статье исследуются сущность и содержательное наполнение финансово-правовых гарантий независимости судей и предлагаются пути их усовершенствования.

Ключевые слова: судья, независимость судей, судейское вознаграждение, ежемесячное пожизненное денежное содержание судьи.

PROPER FINANCIAL PROVIDING OF JUDGES AS GUARANTEE OF THEIR INDEPENDENCE

Ovcharenko O. M.

The author studies nature and content of financial and legal guarantees of judicial independence and suggests the ways of their improvement.

Key words: judge, independence of judges, judicial salary, monthly permanent money alimony of a judge.

Надійшла до редакції 05.10.2012 р.