



РАДА СУДДІВ УКРАЇНИ

01601, м. Київ, вул. Липська, 18/5, тел.: (044) 277-76-29, факс: (044) 277-76-30

24 квітня 2020 року

м. Київ

РІШЕННЯ

№ 21

Заслухавши та обговоривши інформацію голови Ради суддів України Моніча Б.С. про звернення до Верховного Суду щодо Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», Рада суддів України,

встановила:

17 квітня 2020 року опубліковано Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" від 13.04.2020 року №553-ІХ (далі – Закон № 553-ІХ).

Цим Законом, зокрема, передбачається, що у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, заробітна плата, грошове забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування) нараховуються у розмірі, що не перевищує 10 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня 2020 року. При цьому в зазначеному максимальному розмірі не враховуються суми допомоги по тимчасовій непрацездатності, допомоги для оздоровлення, матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань та оплата щорічної відпустки.

Зазначене обмеження застосовується також при нарахуванні суддівської винагороди, грошового забезпечення суддям, суддям Конституційного Суду України, членам Вищої ради правосуддя, членам Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Крім того, Законом № 553-ІХ виключено пункт 11 Прикінцевих положень Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік", яким доручалося Кабінету Міністрів України за підсумками виконання Державного бюджету України у першому кварталі 2020 року розглянути питання щодо збільшення видатків Державній судовій адміністрації України на забезпечення здійснення правосуддя у необхідному обсязі.

Застереження судової гілки влади щодо неможливості прийняття даного закону, на жаль, залишилися поза увагою суб'єктів законодавчої ініціативи.

Тож вкотре змушені наголосити на тому, що суддівська спільнота в Україні є соціально відповідальною, адже у період карантину жоден суд в країні не припинив виконувати свою роботу. Органи судової влади продовжують здійснювати розгляд справ, у тому числі і тих, що пов'язані з порушеннями правил карантину, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Судова влада усвідомлює складність економічної ситуації в державі та не вимагає для себе якихось особливих умов праці, розуміючи, що додаткові фінансові резерви держави мають бути спрямовані на подолання зовнішніх та внутрішніх загроз життю і здоров'ю громадян.

Судова гілка влади завжди була і зараз є готовою для відкритого діалогу щодо обговорення шляхів скорочення фінансування її діяльності, маючи відповідні напрацювання та реальні пропозиції, реалізація яких дозволила б, з одного боку, вжити заходів щодо реальної економії коштів державного бюджету, а з іншого – забезпечити незалежність суду в Україні. Адже здійснення правосуддя в умовах скорочення фінансування органів судової влади має відбуватися так, щоб такий чинник дозволяв функціонувати судам як державній інституції з цілковитим дотриманням принципів незалежності, неупередженості та безсторонності.

Однак представники законодавчої та виконавчої гілки влади не дослухалися до застережень органів суддівського врядування та самоврядування із вказаного приводу, що фактично призвело до застосування обмежень, які мають усі ознаки неконституційних, і таких, що прямо суперечать міжнародним стандартам та підривають функціонування судової гілки влади, як незалежної інституції.

Загальновідомо, що незалежність суду має першочергове значення для верховенства права, оскільки в усіх національних законодавствах це положення формується як основоположний принцип судоустрою та судових проваджень. На міжнародному рівні принцип незалежності судової гілки влади визнається як одна з найвагоміших рис демократії як такої.

Відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) незалежність суду є можливою лише за умови належного забезпечення суддів, а отже, гідного рівня суддівської винагороди. У рішенні ЄСПЛ у справі "Зубко та інші проти України" від 26.04.2006 (заяви №№ 3955/04, 5622/04, 8538/04 та 11418/04) зазначено про те, що "неспроможність держави вчасно виплачувати суддям належні їм виплати є несумісною з потребою їх здатності виконувати свої професійні функції неупереджено, щоб не зазнавати тиску і впливу на поведінку" (пункт 68).

Аналіз міжнародних актів та рішень ЄСПЛ дозволяє констатувати, що на міжнародному рівні визнано необхідність забезпечення незалежності судової гілки влади, зокрема через запровадження та забезпечення практичної реалізації інституту розподілу влади, закріплення незалежності судових органів на рівні конституцій чи національного законодавства з одночасним встановленням чіткого імперативу поважати незалежність судових органів носіями політичної влади та здійснювати її належне фінансування, заборону втручатися у діяльність суду у будь-якій формі.

Належне фінансування судової гілки влади має безпосередній зв'язок із забезпеченням принципу її незалежності. Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування і діяльності суддів. У Державному бюджеті

України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя (стаття 130 Конституції України).

Конституція закріпила істотні організаційні моменти, що стосуються фінансування судів та суддів, які включають в себе й обсяг фінансування. При цьому під належним фінансуванням слід розуміти таке, що визначається Державним бюджетом України і має ефективно забезпечувати потреби матеріально-технічного характеру й оплату праці не лише суддів та працівників судів, а й оплату праці працівників та посадових осіб органів суддівського врядування і самоврядування з метою ефективного реалізації принципу незалежності судової гілки влади.

Тобто належним обсягом фінансування є обсяг, який дозволяв би судовій гілці влади здійснювати повноваження із здійснення правосуддя, а суддівському корпусу – уникнути будь-якого впливу на носіїв судової влади внаслідок матеріальної залежності.

Водночас заходи економії, передбачені Законом № 553-IX в частині обмеження суддівської винагороди й оплати праці посадових осіб органів суддівського врядування, не мають загального та систематичного характеру для усього публічного сектору, є непропорційними, оскільки встановлений цим Законом єдиний розмір максимальної заробітної плати чи винагороди більшою мірою обмежує фінансування саме судової гілки влади порівняно з представниками законодавчої та виконавчої гілок влади.

При цьому зкономлені внаслідок зазначеного обмеження кошти не перерозподіляються на інші потреби. Найбільш яскраво це видно на прикладах Верховного Суду та Вищого антикорупційного суду України.

Що ж до фінансування судів першої та апеляційної інстанцій, то у цьому випадку відбувається відмова держави від раніше взятих на себе зобов'язань з належного забезпечення діяльності судів.

Так, на кінець лютого 2020 року з доведеного судам річного фонду оплати праці в обсязі 8 271,4 млн грн після стовідсоткового покриття потреби на суддівську винагороду діючих суддів на оплату праці працівників апаратів судів залишалось лише 598 млн грн.

Дефіцит видатків на оплату праці працівників апаратів судів становив 4 769,2 млн грн, дефіцит нарахувань на оплату праці – 1 456,8 млн грн. На інші поточні видатки судів (поштові відправлення, папір, утримання приміщень, оргтехніки, інформаційних систем, винагороду присяжним тощо) дефіцит у 2020 році сягав 831 572,9 тис. грн.

Про наявну проблему органи судової влади інформували як Кабінет Міністрів України, так і парламент напередодні ухвалення Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік".

Незважаючи на це, проєкт бюджету був ухвалений без забезпечення належних видатків на здійснення правосуддя місцевими та апеляційними судами. Тобто в цій частині бюджет був ухвалений із заздалегідь відомим дефіцитом фонду оплати праці судів першої та апеляційної інстанцій у розмірі близько 6,1 млрд грн.

Як наслідок, загальний дефіцит фонду оплати праці у судах першої та апеляційної інстанції становив близько 74 %.

Крім того, пунктом 11 Прикінцевих положень Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" було доручено Кабінету Міністрів України за підсумками виконання Державного бюджету України у першому кварталі 2020 року розглянути питання щодо збільшення видатків Державній судовій адміністрації України на забезпечення здійснення правосуддя у необхідному обсязі.

Цю норму Закону слід розуміти як чітке доручення органу законодавчої гілки влади виконавчій гілці влади віднайти щонайменше 6,1 млрд грн на фінансування потреб судів першої та апеляційної інстанцій у частині оплати праці.

Натомість внаслідок прийняття Закону № 553-ІХ держава фактично відмовилася від раніше взятого на себе зобов'язання щодо належного матеріального забезпечення судів першої та апеляційної інстанцій, оскільки внесеними змінами пункт 11 Прикінцевих положень Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" був виключений із тексту Закону взагалі.

Судова гілка влади з огляду на складну ситуацію в країні здійснила розрахунки мінімально можливої критичної потреби у фінансуванні бюджетної програми 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя", і ця сума становила 3382,5 млн грн.

Однак названим Законом на фінансування цієї бюджетної програми було виділено лише 1 080,6 млн грн, що фактично ставить під загрозу можливість здійснення правосуддя судами першої та апеляційної інстанцій.

За результатами аналізу зазначених фінансових показників можна дійти однозначних висновків про те, що реальні видатки на судову гілку влади зменшуються на 5,02 млрд грн, що є одним з найбільших показників порівняно з іншими гілками державної влади в Україні.

Дефіцит мінімально необхідних критичних видатків на фінансування бюджетної програми 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" становить 2 301,9 млн грн.

Запровадження такого непропорційного підходу щодо зменшення фінансування судової гілки влади не може бути зумовлене жодними винятковими економічними причинами. Порівняно з іншими органами публічного сектору лише стосовно судової гілки влади застосовані обмеження виражаються у непропорційному зменшенні суддівської винагороди, оплати праці працівників органів суддівського врядування та загального обсягу фінансування.

Запропонований названим законодавчим актом рівень суддівської винагороди, оплати праці працівників органів суддівського врядування, загальний обсяг фінансування діяльності судів є ані належним, ані достатнім для функціонування органів судової влади в Україні.

Отже, функціонування нинішньої моделі державного управління в Україні через ухвалення Закону №553-ІХ продемонструвало значне відхилення від міжнародних стандартів організації діяльності судової гілки влади. Тому, поза

всяким сумнівом, необхідно вживати невідкладних заходів для розв'язання цієї проблеми.

Конституційний порядок повинен спиратися на ефективну і незалежну судову владу, діяльність якої поєднана з реальним втіленням принципу розподілу державної влади. Без належного виконання гарантій незалежності судової влади відповідно до міжнародно-правових стандартів Україна ніколи не відбудеться як правова та демократична держава.

Очевидно, що складна фінансова ситуація в країні не може виправдати порушення гарантій суддівської незалежності та незворотності у часі дії законів, які прямо передбачені Конституцією України.

З огляду на викладене Рада суддів України зазначає, що питання гарантій незалежності суддів, їх правового захисту, матеріального та соціального забезпечення неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України.

Останнє подібне рішення було ухвалено 11 березня 2020 року у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України "Про судоустрій і статус суддів" від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування" від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, "Про Вищу раду правосуддя" від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII.

У зазначеному рішенні Конституційний Суд України ще раз нагадав, що Конституцією України передбачено, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права (частина перша статті 129); держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (стаття 130).

Конституційним Судом України також неодноразово висловлювалися юридичні позиції щодо незалежності суддів, зокрема їх належного матеріального забезпечення, зміни розміру суддівської винагороди, рівня довічного грошового утримання суддів у відставці (рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 01 грудня 2004 року № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 03 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013, від 08 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 04 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020).

Конституційний Суд України послідовно вказував: однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів; установа система гарантій незалежності суддів не є їхнім особистим привілеєм; конституційний статус судді передбачає достатнє матеріальне забезпечення судді як під час здійснення ним своїх повноважень (суддівська винагорода), так і в майбутньому у зв'язку з досягненням пенсійного віку (пенсія) чи внаслідок припинення повноважень і набуття статусу судді у відставці (щомісячне довічне грошове утримання); гарантії незалежності суддів є невід'ємним елементом їх статусу, поширюються на всіх суддів України та є необхідною умовою здійснення

правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом; суддівська винагорода є гарантією незалежності судді та невід'ємною складовою його статусу; зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді призводить до зменшення розміру суддівської винагороди, що, у свою чергу, є посяганням на гарантію незалежності судді у вигляді матеріального забезпечення та передумовою впливу як на суддю, так і на судову владу в цілому (перше речення абзацу третього пункту 2 мотивувальної частини рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, перше речення абзацу шостого підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини рішення від 03 червня 2013 року № 3-рп/2013, друге речення абзацу шостого підпункту 3.2, абзаци двадцять сьомий, тридцять третій, тридцять четвертий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини рішення від 04 грудня 2018 року № 11-р/2018).

Це саме стосується і зменшення розміру суддівської винагороди суддів Конституційного Суду України.

Так, статтею 147 Конституції України визначено, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції.

До складу Конституційного Суду України входять вісімнадцять суддів Конституційного Суду України (стаття 148 Конституції України).

Суддя Конституційного Суду України не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої.

Статтею 148-1 Конституції України визначено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для діяльності Конституційного Суду України. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на діяльність Суду з урахуванням пропозицій його Голови.

Розмір винагороди судді Конституційного Суду України встановлюється законом про Конституційний Суд України.

Відповідно до частини першої статті 149 Конституції України незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України гарантуються Конституцією і законами України.

Статтею 153 Конституції України також передбачено, що статус суддів Суду визначаються Конституцією України та законом.

Наведені конституційні приписи дають підстави стверджувати, що, зважаючи на особливу роль Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та здійснює інші повноваження відповідно до Конституції України, його судді користуються такими самими гарантіями незалежності, як і судді загальних судів.

Згідно з пунктом 62 Висновку Консультативної ради європейських судів для Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів від 01 січня 2001 року № 1 (2001) у цілому важливо

(особливо стосовно нових демократичних країн) передбачити спеціальні юридичні приписи щодо забезпечення суддів від зменшення винагороди суддів, а також щодо гарантування збільшення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя.

Спеціальними юридичними приписами, спрямованими на забезпечення суддів Конституційного Суду України та судової гілки влади від посягань на їх незалежність, є, зокрема:

- визначення розміру суддівської винагороди лише Законом України "Про судоустрій і статус суддів" (стаття 135 Закону України "Про судоустрій і статус суддів");

- визначення розміру винагороди члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України лише Законом України "Про судоустрій і статус суддів" (стаття 102 Закону України "Про судоустрій і статус суддів");

- визначення розміру посадового окладу члена Вищої ради правосуддя лише Законом України "Про Вищу раду правосуддя" та залежно від розміру посадового окладу судді Верховного Суду (стаття 21 Закону України "Про Вищу раду правосуддя");

- визначення винагороди судді Конституційного Суду України лише Законом України "Про Конституційний Суд України" та залежно від розміру посадового окладу судді Верховного Суду (стаття 26 Закону України "Про Конституційний Суд України");

- надання Вищою радою правосуддя обов'язкових до розгляду консультативних висновків щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів (пункт 15 частини першої статті 3 Закону України "Про Вищу раду правосуддя").

Наведені положення Конституції України, спеціальні законодавчі приписи, які впливають з конституційних норм, та юридичні позиції Конституційного Суду України дають підстави стверджувати, що законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, судді Конституційного Суду України, розмір оплати органів суддівського врядування, загальний обсяг фінансування органів судової влади, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу.

Сказане також впливає з того, що згідно з Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85); виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів (пункт 14 частини першої статті 92); в Україні діє Вища рада правосуддя, яка вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів (пункт 7 частини першої статті 131).

За Вищою радою правосуддя на розвиток її конституційних функцій на законодавчому рівні закріплено повноваження надавати обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнювати пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів.

Отже, внесені Законом № 553-ІХ зміни щодо рівня суддівської винагороди, оплати праці працівників органів суддівського врядування, загального обсягу фінансування діяльності судів слід розглядати як організаційні засоби, які регулюються відповідно до приписів частини другої статті 125, статті 126 Конституції України.

З наведених положень Конституції України та Закону України "Про Вищу раду правосуддя" вбачається, що Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні повноважна здійснювати відповідні організаційні засоби виключно після консультацій з Вищою радою правосуддя та виключно лише шляхом внесення відповідних змін до законів України "Про судоустрій і статус суддів", "Про Конституційний Суд України", "Про Вищу раду правосуддя". Недодержання цієї конституційної процедури не відповідає передбаченому частиною першою статті 6 Конституції України принципу поділу державної влади, суперечить системі стримувань та противаг, що впливає з нього, і становить посягання на незалежність судової влади.

Наведене дає підстави вважати, що положення частини третьої статті 29 Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" в редакції Закону № 553-ІХ в частині обмеження заробітної плати, суддівської винагороди, грошового забезпечення суддям, суддям Конституційного Суду України, членам Вищої ради правосуддя, членам Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є такими, що суперечать статті 6, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126, частині другій статті 148-1, частині першій статті 149, частині першій статті 153 Конституції України.

З тих самих підстав слід вважати такими, що не відповідають Конституції України, положення підпункту 1 пункту 11 Закону № 553-ІХ, згідно з якими з виключено пункт 11 Прикінцевих положень Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік", яким доручалося Кабінету Міністрів України за підсумками виконання Державного бюджету України у першому кварталі 2020 року розглянути питання щодо збільшення видатків Державній судовій адміністрації України на забезпечення здійснення правосуддя у необхідному обсязі.

Відповідно до статті 150 Конституції України, частини першої статті 52 Закону України "Про Конституційний Суд України" суб'єктами права на конституційне подання є: Президент України, щонайменше сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

З огляду на це Рада суддів України вважає за необхідне звернутися до Верховного Суду з пропозицією невідкладно розглянути питання стосовно прийняття рішення про звернення з поданням до Конституційного Суду України щодо конституційності наведених зазначених положень Закону № 553-ІХ.

За змістом статті 91 Закону України "Про Конституційний Суд України" закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Зважаючи на те, що прийняття оспорюваних норм відбулося невдовзі після ухвалення Конституційними Судом України рішень з аналогічних питань та всупереч неодноразово висловленій ним юридичній позиції, Рада суддів України просить Верховний Суд поставити питання про визнання відповідних норм неконституційними з дня ухвалення відповідного Закону.

На підставі викладеного, Рада суддів України

вирішила:

1. Вважати, що положення частини третьої статті 29 Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" у редакції Закону № 553-IX в частині обмеження заробітної плати, суддівської винагороди, грошового забезпечення суддям, суддям Конституційного Суду України, членам Вищої ради правосуддя, членам Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є такими, що суперечать статті 6, частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126, частині другій статті 148-1, частині першій статті 149, частині першій статті 153 Конституції України.

2. Вважати, що положення підпункту 1 пункту 11 Закону № 553-IX, відповідно до яких з Розділу "Прикінцеві положення" Закону України "Про державний бюджет України на 2020 рік" виключено пункт 11, яким доручалось Кабінету Міністрів України за підсумками виконання Державного бюджету України у першому кварталі 2020 року розглянути питання щодо збільшення видатків Державній судовій адміністрації України на забезпечення здійснення правосуддя у необхідному обсязі є такими, що суперечать статті 6, частині першій статті 8, частині першій статті 58, частинам першій, другій статті 126 Конституції України.

3. Звернутися до Верховного Суду з пропозицією невідкладно розглянути питання щодо прийняття рішення про звернення з відповідним поданням до Конституційного Суду України з питання конституційності наведених вище положень Закону № 553-IX.

4. Клопотати перед Верховним Судом поставити у конституційному поданні питання про визнання відповідних норм неконституційними з дня ухвалення відповідного Закону.

**Голова
Ради суддів України**



Б.С. Моніч