



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.56:347.962.1(477) DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.4.02>

Валентина Сергіївна Віткова,

кандидат юридичних наук,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
кафедра конституційного права (доцент);
 <https://orcid.org/0000-0002-5819-8107>,
e-mail: valentina_vitkova@i.ua;

Яніна Олександрівна Грабова,

кандидат юридичних наук,
Одеський окружний адміністративний суд
(головний спеціаліст-юрисконсульт);
 <https://orcid.org/0000-0002-9370-1433>,
e-mail: yanina180391@gmail.com

ДО ПИТАННЯ СУДДІВСЬКОЇ ВИНАГОРОДИ ЯК ЕЛЕМЕНТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУДДІ

Проаналізовано використання категорій «постійне населення» і «наявне населення» під час застосування регіональних коефіцієнтів для визначення базового розміру посадового окладу судді, оскільки суддівська винагорода виступає гарантією незалежності судді та невід'ємною складовою його конституційно-правового статусу. Зазначено, що оскільки суддівська винагорода може бути визначена лише Законом України «Про судоустрій і статус суддів», додаткової уваги з боку науковців і практиків потребує питання однозначності застосування регіональних коефіцієнтів, що пов'язано, у свою чергу, з невизначеністю положень абзаців 2, 3 і 4 ч. 4 ст. 135 вищевказаного Закону. Запропоновано визначення регіонального коефіцієнта під час нарахування суддівської винагороди та обґрунтовано доцільність застосування регіональних коефіцієнтів на практиці.

Ключові слова: гарантії суддівської незалежності, регіональний коефіцієнт, постійне населення, наявне населення.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Реформування системи судоустрою, судочинства і взаємопов'язаних із ними правових інститутів, спрямоване на практичне втілення принципу верховенства права в Україні, вже пододало складний і тривалий шлях, однак ще не досягло логічного завершення. Незважаючи на систематичні зусилля законодавця щодо вдосконалення

поточного законодавства, судова система залишається однією з найбільш проблематичних. Судова гілка влади потребує постійної уваги з боку науковців і практиків, особливо з урахуванням євроінтеграційних процесів і глобалізаційних викликів, що постають перед нашою державою. Мінливість норм права, неврегульованість окремих питань і невідповідність окремих положень національного законодавства міжнародним стандартам у значному обсязі призводять на практиці до появи колізій і спірних ситуацій, які, у свою чергу, потребують вирішення з боку науковців та практиків.

Питання, пов'язані з урегулюванням суддівської винагороди, завжди були предметом дискусій у суспільстві. Суддівська винагорода є гарантією незалежності судді та невід'ємною складовою його конституційно-правового статусу. Соціально-економічна ситуація, що впливає на формування розміру суддівської винагороди, об'єктивно породжує питання про можливість порушення гарантій, закріплених основним Законом держави – Конституцією України, а також галузевим законодавством.

Стан дослідження проблеми

Проблемні аспекти, пов'язані з регламентацією конституційно-правового статусу судді, перебували у фокусі досліджень таких учених, як Р. З. Голобутовський, І. М. Євхутич, В. В. Колюх, В. М. Кравчук, М. А. Погорецький, О. І. Потильчак, С. В. Прилуцький, П. А. Рудик, В. В. Семків та ін. Водночас, незважаючи на актуальність цієї проблематики, на сьогодні залишається не вирішеним питання порядку застосування регіональних коефіцієнтів під час нарахування суддівської винагороди.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є ґрунтовне дослідження питання суддівської винагороди як одного з елементів конституційно-правового статусу судді. Відповідно до визначеної мети було поставлено й виконано такі *завдання*: дослідити поняття суддівської винагороди, розглянути і дати авторське визначення регіонального коефіцієнта, здійснити порівняльно-правовий аналіз застосування регіональних коефіцієнтів у різних судах України, дослідити категорії наявного і постійного населення та їх застосування, запропонувати зміни до чинного законодавства.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що дається авторське визначення регіонального коефіцієнта і пропонується внести зміни до абзаців 2–4 ч. 4 ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» тощо.

Виклад основного матеріалу

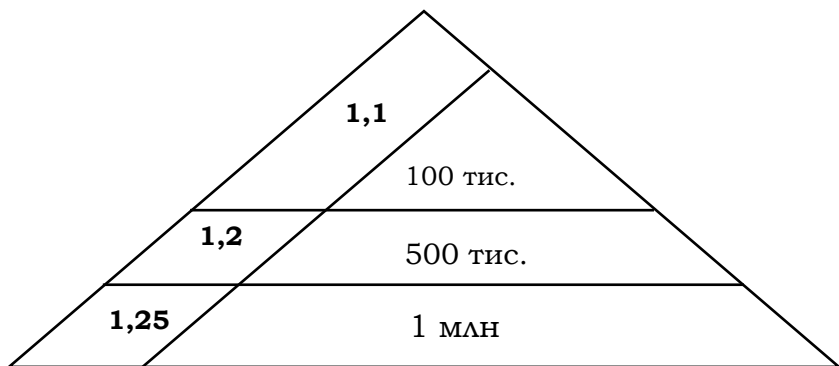
Частинами 1 і 2 ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII закріплено, що суддівська

винагорода регулюється виключно зазначеним вище Законом та не може бути визначена іншими нормативно-правовими актами. Не викликає заперечень думка М. І. Логвиненка та Ю. О. Юрковського стосовно того, що законодавча регламентація розмірів та порядку зростання посадових окладів представників судової гілки влади забезпечує уникнення впливу на матеріальний стан суддів з боку виконавчої влади, що має особливе значення для забезпечення їх незалежності та здійснення законного, об'єктивного і неупередженого правосуддя [1, с. 191]. Суддівська винагорода виплачується судді з дня зарахування його до штату відповідного суду, якщо інше не встановлено чинним законом про судоустрій, і складається з посадового окладу й доплат за: а) вислугу років; б) перебування на адміністративній посаді в суді; в) науковий ступінь; г) роботу, що передбачає доступ до державної таємниці. Окрім того, згідно із ч. 4 ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до базового розміру посадового окладу судді додатково застосовуються регіональні коефіцієнти.

Регіональний коефіцієнт – це множник, що має числовий вираз і застосовується на практиці з метою досягнення справедливості під час нарахування суддівської винагороди. Розмір регіональних коефіцієнтів залежить від кількості населення відповідного населеного пункту.

Регіональний коефіцієнт прямо залежить від кількості населення, що проживає у певному населеному пункті, – чим більшою є кількість населення, тим вищим, відповідно, буде коефіцієнт, що застосовується. У разі якщо суддя здійснює правосуддя в населеному пункті, кількість населення якого становить мінімально 100 тис. осіб, застосовується коефіцієнт 1,1, 500 тис. осіб – коефіцієнт 1,2, 1 млн осіб – 1,25 (див. додаток 1).

Додаток 1



По-перше, слід зазначити, що сама ідея застосування коефіцієнтів до розміру суддівської винагороди залежно від кількості населення населеного пункту, де суддя здійснює правосуддя, видається справедливою та аргументованою з боку законодавця. Простежується об'єктивний зв'язок між навантаженням на суддю та кількістю населення у населеному пункті, що підтверджується відповідними статистичними даними щодо кількості розподілених на суддів справ.

Для суддів усіх судів є характерним значний обсяг постійного навантаження, пов'язаний із необхідністю щоденно опрацьовувати великий обсяг інформації, ухвалювати складні рішення за різними категоріями справ, використовувати максимальні можливості інтелектуального потенціалу тощо. Однак статистичні дані переконливо свідчать, що навантаження на суддю будь-якого суду міста-мільйонника суттєво перевищує навантаження на суддю судів менших за кількістю населення міст. Наприклад, кількість справ та матеріалів, що надійшли на розгляд за 2019 р., у Приморському районному суді м. Одеси становить 41 435¹, у Жовтневому районному суді м. Дніпропетровська – 23 189², у Печерському районному суді міста Києва – 66 501³, у Голосіївському районному суді міста Києва – 30 502⁴, у Монастириському районному суді Тернопільської області – 1 092⁵, у Маньківському районному суді Черкаської області – 1 751⁶,

¹ Базові показники роботи Приморського районного суду м. Одеси за 2019 рік // Судова влада України : офіц. сайт. URL: <https://pm.od.court.gov.ua/sud1522/pokazniki-diyalnosti/pokaznyki/887889/> (дата звернення: 08.11.2020).

² Базові показники роботи Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська за 2019 рік // Судова влада України : офіц. сайт. URL: https://gt.dp.court.gov.ua/sud0412/pokazniki-diyalnosti/work_results/ (дата звернення: 08.11.2020).

³ Базові показники роботи Печерського районного суду м. Києва за 2019 рік // Судова влада України : офіц. сайт. URL: https://pc.ki.court.gov.ua/sud2606/pokazniki-diyalnosti/work_results/ (дата звернення: 08.11.2020).

⁴ Базові показники Голосіївського районного суду міста Києва за 2019 рік // Судова влада України : офіц. сайт. URL: <https://gl.ki.court.gov.ua/sud2601/pokazniki-diyalnosti/pokazzzz/873315/> (дата звернення: 08.11.2020).

⁵ Базові показники ефективності діяльності Монастириського районного суду Тернопільської області за 2019 рік // Судова влада України : офіц. сайт. URL: <https://mn.te.court.gov.ua/sud1911/pokaznikdiyall/2524> (дата звернення: 08.11.2020).

⁶ Базові показники ефективності діяльності Маньківського районного суду Черкаської області за 2019 рік // Судова влада України : офіц. сайт. URL: <https://mn.ck.court.gov.ua/sud2312/pokazniki-diyalnosti/101/93> (дата звернення: 08.11.2020).

у Томашпільському районному суді Вінницької області – 1 749¹, у Березівському районному суді Одеської області – 1 793².

Додаток 2

Суди міст із населенням >1 млн осіб	К-ть суд-дів	Кіль-кість справ і матеріалів за 2019 р.	Суди міст із населенням <100 тис. осіб	К-ть суд-дів	Кількість справ і матеріалів за 2019 р.
Приморський районний суд м. Одеси	19	41 435	Монастириський районний суд Тернопільської області	3	1092
Жовтневий районний суд м. Дніпропетровська	26	18 399	Маньківський районний суд Черкаської області	3	1751
Печерський районний суд м. Києва	28	66 501	Томашпільський районний суд Вінницької області	2	1749
Голосіївський районний суд м. Києва	16	30 502	Березівський районний суд Одеської області	3	1793

Одне з найбільш проблемних практичних питань постає у зв'язку з необхідністю правильного й однозначного застосування регіональних коефіцієнтів для встановлення відповідного розміру суддівської винагороди в усіх судах нашої держави. Розбіжність у застосуванні цієї норми права впливає із двох наявних категорій – населення постійного і населення наявного.

В Україні поточні розрахунки (оцінки) чисельності населення визначаються на підставі підсумків останнього перепису населення,

¹ Базові показники ефективності діяльності Вінницького районного суду Вінницької області за 2019 рік // Судова влада України : офіц. сайт. URL: https://vnr.vn.court.gov.ua/sud0203/zvitnist/bazovi_pokaznuku/891742/ (дата звернення: 08.11.2020).

² Базові показники ефективності діяльності Березівського районного суду Одеської області // Судова влада України : офіц. сайт. URL: https://br.od.court.gov.ua/sud1504/pokazniki-diyalnosti/work_results/ (дата звернення: 08.11.2020).

результатів розробки інформації актових записів цивільного стану, а також відомостей про реєстрацію і талонів зняття з реєстрації місця проживання¹.

У період між переписами оцінювання чисельності населення здійснюється з використанням даних ДСС «Природний рух населення (народження, смерті, шлюби, розірвання шлюбів)» та ДСС «Міграційний рух населення». Розрахунок (оцінювання) чисельності населення здійснюється відповідно до Методики проведення розрахунків (оцінок) чисельності населення, затвердженої Наказом Держстату від 25 січня 2014 р. № 402². Крім того, одним з останніх нормативно-правових актів у сфері визначення чисельності населення є Методологічні положення з організації державного статистичного спостереження щодо чисельності та складу населення, затверджені Наказом Державної служби статистики України від 31 грудня 2019 р. № 457.

Поняття як «наявне населення», так і «постійне населення» мають практичне застосування, однак слугують різним цілям. Чисельність наявного та постійного населення відрізняються часом на доволі значну величину. Така ситуація не тільки вже існує фактично – є підстави вважати, що в майбутньому тенденції щодо збільшення розбіжності між показниками наявного і постійного населення з високою часткою ймовірності посилюватимуться. Так, спираючись на дослідження, експерти «Інституту міста» у Києві О. Сергієнко та А. Ткачук зробили висновки щодо того, що лише до 2025 р. постійне населення столиці зросте щонайменше на третину – до 4 млн осіб, а «фактичну чисельність населення Києва у 2025 році слід оцінювати, щонайменше, у 5 млн осіб» [2].

Наявне населення – населення, яке на момент перепису перебуває на певній території, враховуючи тих осіб, які проживають там тимчасово (за умови їх відсутності у постійному місці проживання не більше ніж 12 місяців)³. Тобто наявним населенням виступає вся сукупність осіб, які перебувають на певній території в момент проведення перепису незалежно від загального часу їх перебування (в межах календарного року).

Основними перевагами оцінювання чисельності наявного населення є те, що воно не потребує витрачання великих коштів і може

¹ Україна. Огляд ССПД – ООКД // Державна служба статистики України : офіц. сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/imf/meta/Nas.html> (дата звернення: 08.11.2020).

² Про затвердження Методики проведення розрахунків (оцінок) чисельності населення : Наказ Держ. служби статистики України від 25.12.2014 № 402 // Державна служба статистики України : офіц. сайт. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/norm_doc/2014/402/402_2014.htm (дата звернення: 08.11.2020).

³ Там само.

проводитись із більшою періодичністю, ніж традиційний перепис. Потенційно воно більш рівномірно охоплює всі верстви населення незалежно від соціального статусу [3].

На відміну від наявного під постійним населенням розуміється населення, яке постійно проживає на момент перепису на певній території, враховуючи тимчасово відсутніх, якщо їх відсутність у місці постійного проживання не перевищувала 12 місяців¹. Таким чином, до постійного населення класично належать особи, які не є мігрантами, та особи, які фактично є мігрантами, але впродовж довгострокового періоду перманентно проживають на певній території.

1 січня 2017 р. набула чинності поточна редакція Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і впродовж 2017–2019 рр. Державною судовою адміністрацією України показники населення застосовувались неоднозначно, однак у 2020 р. під час затвердження штатних розписів судів почав застосовуватись показник постійного населення.

На прикладі судів м. Одеси яскраво демонструється неоднозначність застосування регіональних коефіцієнтів, хоча згідно з даними Головного управління статистики в Одеській області (див. дод. 3) чисельність наявного населення постійно перевищувала позначку 1 млн осіб, а чисельність постійного населення трохи не досягала цієї позначки і лише у 2020 р. перевищила її на 36 осіб.

Додаток 3

Одеса Рік	Наявне населення	Приріст	Постійне населення	Приріст	Різниця між наявним і постійним населенням
2017	1 010 986		993 323		17 663
2018	1 013 159	+2 173	995 496	+ 2 173	17 663
2019	1 017 699	+4 540	1 000 036	+ 4 540	17 663

* Побудовано на основі даних Державної служби статистики України².

Згідно з даними, отриманими у відповідях на запити на публічну інформацію, Державною судовою адміністрацією:

- у 2017 р. регіональний коефіцієнт не застосовувався;
- у 2018 р. у Малинівському районному суді м. Одеси, в Одеському окружному адміністративному суді й у Господарському суді Одеської області застосовувався коефіцієнт 1,25;

¹ Там само.

² Там само.

– у 2019 р. у Малинівському районному суді м. Одеси застосовувався коефіцієнт 1,2, в Одеському окружному адміністративному суді – 1,25, у Господарському суді Одеської області – 1,25.

На жаль, Київський, Приморський і Суворовський суди м. Одеси у відповідь на запити на публічну інформацію взагалі повідомили, що вони не є розпорядниками запитуваної інформації, а Територіальним управлінням Державної судової адміністрації в Одеській області було зазначено, що впродовж 2017–2019 рр. застосовувався регіональний коефіцієнт 1,2. Такі розбіжні дані, надані стосовно одного й того ж питання щодо недвозначного факту об'єктивної дійсності, ускладнюють розуміння проблематики. Однак якщо звернутися до штатних розписів судів на підтвердження наданих даних, то неважко помітити, що у 2018 р. використовувався показник наявного населення, у 2019 р. в межах одного міста вибірково використовувались показники як наявного, так і постійного населення, а в 2020 р. Державна судова адміністрація почала застосовувати виключно показник постійного населення, хоча відповідних змін до чинного законодавства так і не було внесено.

Незважаючи на багаторічний досвід застосування обох категорій, наразі жодних роз'яснень щодо необхідності використання саме того чи іншого показника під час визначення розміру суддівської винагороди немає.

Однак у 2018 р. Рахункова палата рекомендувала Державній судовій адміністрації України ініціювати перед Комітетом правової політики та правосуддя Верховної Ради України внесення змін до ч. 4 ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» з метою врегулювання питання застосування регіональних коефіцієнтів у разі зміни кількості постійного населення у населеному пункті¹. Убачається, що застосування показника «постійне населення» стосовно цієї ситуації є необґрунтованим.

По-перше, більшість населення України має міграційний досвід, і лише порівняно невелика його частка ніколи не змінювала місце свого проживання (не мігрувала до іншого населеного пункту, регіону тощо). Зазначене вище обґрунтовує доцільність застосування саме показника «наявне населення» як такого, що є найбільш мобільним і таким, який найточніше відповідає мінливим умовам дійсності.

¹ Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення здійснення правосуддя місцевими господарськими судами : Рішення Рахункової палати від 18.12.2018 № 32-6 // Рахункова палата України : офіц. сайт. URL: https://rp.gov.ua/uploads/files/Activity/Collegium/2018/32-6_2018/R_RP_32-6_2018.pdf (дата звернення: 08.11.2020).

Дані про чисельність саме наявного населення є основою для визначення необхідного обсягу житлово-комунальних послуг, послуг торговельної мережі, транспорту та зв'язку, побутової і туристичної сфер, медичних і культурних закладів тощо¹.

Висновки

Оскільки показник наявного населення розраховується за формулою «Наявне населення = постійне населення + особи, які тимчасово проживають, – тимчасово відсутні особи», то до наявного населення включаються і такі категорії осіб, як: 1) іноземці й особи без громадянства, які прибули в Україну на навчання; 2) іноземці й особи без громадянства, які прибули в Україну з метою працевлаштування; 3) іноземці й особи без громадянства, які прибули в Україну для участі в реалізації проектів міжнародної технічної допомоги; 4) іноземці й особи без громадянства, які є засновниками та/або учасниками, та/або бенефіціарними власниками (контролерами) юридичної особи, зареєстрованої в Україні; 5) внутрішньо переміщені особи тощо, позаяк вони також мають право звертатись до судів за захистом гарантованих Конституцією України прав і свобод навіть за місцем свого тимчасового проживання (на підставі посвідки на тимчасове проживання).

Зважаючи на викладене вище, доцільно внести зміни до абзаців 2–4 ч. 4 ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», замінивши словосполучення «кількість населення» на «кількість наявного населення», що сприятиме однозначності застосування цієї норми на практиці та, відповідно, забезпеченню дотримання соціальних гарантій суддівської незалежності.

Список бібліографічних посилань: 1. Логвиненко М. І., Юрковський О. Ю. Суддівська винагорода в контексті судової реформи. *Форум права*. 2014. № 3. С. 190–193. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_32.pdf (дата звернення: 08.11.2020). 2. До 2025 року населення Києва може зрости до 5 млн // Укрінформ : сайт. 16.01.2017. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2156840-do-2025-roku-naselennist-naselenna-kieva-moze-zrosti-do-5-mln.html> (дата звернення: 08.11.2020). 3. Оприлюднено результати оцінки чисельності наявного населення України // Урядовий портал : офіц. сайт. 23.01.2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oprilyudneno-rezultati-ocinki-chiselnosti-nayavnogo-naselennya-ukrayini> (дата звернення: 08.11.2020).

Надійшла до редколегії 11.11.2020



¹ Методологічні пояснення // Головне управління статистики у Тернопільській області : сайт. URL: <http://www.te.ukrstat.gov.ua/files/DS/DS0.htm> (дата звернення: 08.11.2020).

Vitkova V. S., Hrabova Ya. O. On the Issue of Judges' Salary as an Element of the Constitutional and Legal Status of Legals

The article focuses on the use of the categories of «permanent population» and «existing population» while applying the regional coefficients in determining the basic amount of salary of a judge, since the judge's salary guarantees the independence of the judge and is an integral part of his constitutional legal status. Attention is drawn to the fact that, since the judge's salary can be determined only by the Law of Ukraine «On Judicial System and Status of Judges» the issue of the uniqueness of the application of regional coefficients requires an additional focus of scholars and practitioners, which, in turn, is related to the uncertainty of the provisions of paragraphs 2, 3, 4, Part 4 of the Art. 135 of the above mentioned Law. Determination of the regional coefficient for the calculation of the judge's salary substantiates the feasibility of applying regional coefficients in practice based on the data, in particular, the basic indicators of the effectiveness of the courts of settlements, population of which exceed 1 million and total population of which is less than 100 thousand. Relevant comparative data on the burden on judges of such courts is provided. Based on the obtained empirical data, it is concluded that there are ambiguities in the use of the categories «existing population» and «permanent population» by the State Judicial Administration of Ukraine while approving staffing of courts in the period of 2017-2020 on the example of Odesa City, despite the relatively constant number of permanent and existing population in the city during this period. The necessity to apply the category of «existing population» in determining the basic salary of a judge is argued, as well as the advisability of amending the paragraphs 2-4 of Part 4 of the Art. 135 of the Law of Ukraine «On Judicial System and Status of Judges» in regard to the need for uniform application of this rule in practice and ensuring that the social guarantees of judicial independence are respected.

Key words: guarantees of judicial independence, regional coefficient, permanent population, existing population.

