

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ПРИНЦИПІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються принципи, на яких ґрунтується фінансове забезпечення судової влади в Україні. Аналізуються положення чинного законодавства в частині реалізації закріплених Конституцією України гарантій незалежності судової влади. Розглядаються положення теорії права щодо конкуренції законів з метою доведення, що закон про судоустрій як спеціальний закон має пріоритет порівняно з іншими законами, зокрема бюджетним законодавством і законодавством про державну службу стосовно закріплення фінансового забезпечення судової влади. Визначаються принципи, на яких здійснюється фінансування судової влади. Пропонуються зміни до чинного законодавства України.

Ключові слова: бюджетне законодавство, головний розпорядник бюджетних коштів, незалежність суддів, фінансове забезпечення судової влади.



**Чорнобук Валерій
Іванович,**

кандидат юридичних
наук, суддя, голова
Апеляційного суду
АР Крим

Протягом 2010–2012 років, за даними Державної судової адміністрації України [1], до місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції надійшло майже 23 млн справ і матеріалів: 2010 року – 7,8 млн, 2011 року – 9,4 млн, 2012 року – 5,7 млн. Упродовж 2012 року місцевими та апеляційними судами розглянуто 5,8 млн справ і матеріалів. Відповідно до статистичних даних середньомісячне надходження на одного суддю місцевого загального суду 2012 року становило 69,3 справ, місцевого господарського суду – 22,7 справ, окружного адміністративного суду – 32,8 справ.

Зазначене свідчить на користь реалізації судами основної функції – здійснення правосуддя на засадах верховенства права, забезпечуючи кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. При цьому відповідно до ч. 1 ст. 124 Конституції України [2] та ст. 5 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. (далі – Закон про судоустрій) [3] правосуддя в Україні здійснюється виключно судами.

Здійснення правосуддя відбувається на засадах незалежності судової влади, як це визначено Конституцією України. Зокрема ч. 1 ст. 126 Основного закону гарантується незалежність і недоторканність суддів. Слід зауважити, що зазначені базові характеристики судової влади мають підкріплюватися відповідним політичним, правовим та економічним інструментарієм. Недаремно чинне законодавство декларує підхід, за якого в Україні діє єдина система забезпечення функціонування судової влади – судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України (ч. 1 ст. 141 Закону про судоустрій). Невід’ємною складовою цієї системи є фінансування судової влади. При тому, як висловлюються з цього приводу, «фінансування третьої влади – це не тільки фінансування суддів, це фінансування захисту прав 47 мільйонів громадян» [4, с. 93].

Разом із тим, як свідчить аналіз практики фінансування судової влади за часів незалежності країни, такий стан, незважаючи на численні намагання змінити ситуацію, і досі залишається незадовільним. Усе це породжує чимало проблем практичного характеру та вимагає удосконалення нормативного врегулювання, яке має, на наш погляд, підкріплюватися відповідними теоретичними розробками. Адже рік за роком чергові ініціативи з боку представників судової влади щодо розв’язання проблем із належним фінансуванням судової влади як дотримання гарантії її незалежності залишаються поза увагою інших гілок державної влади. Судова ж влада отримує чергові відписки, якими

намагаються пояснити, чому належне фінансування не буде забезпечено в наступному році. При цьому однією з підстав отримання відповідей негативного характеру є нерозуміння значною мірою фінансово-правових засад функціонування судової влади. Серед них можна назвати фінансування та його принципи. Усе вищевикладене дає підстави говорити про актуальність обраної для дослідження проблематики.

Що стосується стану розробки зазначеної проблематики, то в Україні проблемам належного матеріального забезпечення судової влади приділялося чимало уваги як із боку представників судового корпусу, так і певною мірою – представників наук фінансового та адміністративного права, які здійснювали свої дослідження щодо аналізу функціонування судової влади та судової діяльності. Для цього достатньо проаналізувати роботи В. Бринцева, Д. Гетманцева, І. Коліушка, Т. Коломосьць, В. Малярєнка, П. Пацурківського, В. Притики, П. Пилипчика, В. Стефаника, Л. Савченко та ін.

Значно більше досліджень присвячено проблемам фінансування та здійснення публічних, зокрема бюджетних, видатків. Зазначені питання розглядалися зокрема у роботах Л. Воронової, О. Музики-Стефанчук, А. Нечай, О. Орлюк, В. Чернадчука, Н. Якимчук та багатьох інших. 2011 року з проблем фінансування судової влади було захищено дисертаційне дослідження Г. Кравчуком, який поставив логічне запитання: «як може бути незалежною влада, загальні витрати на фінансування якої

складають менше 1% дохідної частини Державного бюджету України?» [4, с. 92].

Разом із тим у більшості досліджень не враховано змін, що відбулися як у законодавстві про судоустрій, так і у фінансовому законодавстві. Усе це дає підстави говорити про необхідність подальшого наукового пошуку, спрямованого на розробку відповідного правового інструментарію, який би підкріплював процедури, що мають забезпечувати належне фінансування судової влади.

Незалежність є принципом функціонування судової влади, задекларованим як Конституцією України, так і Законом про судоустрій. Досягнення незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів заявлена у Стратегічному плані розвитку судової влади в Україні на 2013–2015 роки [5]. Серед стратегічних завдань, визначених планом, наявне покращення стану фінансування та ефективне використання ресурсів. Адже забезпечення достатньої кількості необхідних ресурсів для покриття витрат щодо здійснення правосуддя, а також запровадження належного і прозорого управління й ефективного використання ресурсів має вплинути не лише на якість функціонування судової системи, але й створить передумови для захисту від неналежного державного, приватного чи політичного впливу.

При цьому серед потреб відправлення правосуддя визначаються такі, як поступове збільшення розміру суддівської винагороди, запровадження належної оплати праці працівників апарату суду та особливого порядку

формування бюджету судової системи, який передбачав би внесення бюджетного запиту безпосередньо до профільного комітету парламенту, посилення ролі органів суддівського самоврядування в бюджетному процесі, а також забезпечення єдності підходів та ефективності у справлянні та використанні коштів судового збору.

Слід зауважити, що зазначені вимоги цілком базуються на гарантіях, закладених чинним конституційним законодавством і законодавством про судоустрій, адже відповідно до ст. 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів. Визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів; а також гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів визначені й як засади забезпечення функціонування судової влади, що містяться у ст. 140 Закону про судоустрій.

Як приклад практики реалізації зазначених приписів можна навести такий: у рамках виконання згаданого вище Стратегічного плану Державною судовою адміністрацією України відповідно до п. 11 протоколу № 100 засідання Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2012 року та з урахуванням доручення Президента України від 10 липня 2012 року № 1-1/1813 щодо

належного фінансування видатків на оплату праці працівників апарату загальних місцевих і апеляційних судів було розроблено та надіслано до Кабінету Міністрів України проект Закону України «Про внесення змін до ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» як такий, що має соціальне спрямування [6]. Змінами до ч. 5 ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» пропонувалося, що розміри посадових окладів керівників апаратів судів встановлюються у відсотковому відношенні до посадового окладу судді відповідного суду та не можуть бути меншими від 50 % їх окладів. Посадовий оклад працівника апарату суду не може бути меншим від 30% посадового окладу судді відповідного суду.

Однак 25 лютого 2013 року на виконання доручення Кабінету Міністрів України за результатами опрацювання згаданого законопроекту Міністерство юстиції України повідомило Державну судову адміністрацію України, що запропоновані зміни до Закону є неприйнятними [7]. Підставами для відмови було визначено інший предмет Закону «Про судоустрій і статус суддів», аніж визначення правового статусу працівників апарату суду. Останні підпадають під дію Закону «Про державну службу», а відтак й усі питання щодо умов оплати праці працівників апарату мають вирішуватися на підставі нормативів, установлених для відповідної категорії працівників апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Як видно із зазначеного, підхід, якого незмінно дотримується

виконавча влада, ґрунтується на недотриманні гарантій незалежності судової влади в усій сукупності її організаційних і матеріальних складових, адже ст. 142 Закону про судоустрій закріплюється, що фінансування всіх судів в Україні здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. При цьому бюджетні призначення на утримання судів належать до захищених статей видатків Державного бюджету України і не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році.

Частинами 5–6 ст. 142 Закону визначено, що «контроль за додержанням вимог цього Закону щодо фінансування судів здійснюється у порядку, встановленому законом. Особливості підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України в частині фінансування судів, інших органів та установ судової системи визначаються законом» [3]. У частині, що стосується матеріального, побутового забезпечення та соціального захисту працівників судової системи, відповідно до ч. 1 ст. 144 Закону про судоустрій закріплено, що розмір заробітної плати працівників апаратів судів, Державної судової адміністрації України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, їхнє побутове забезпечення і рівень соціального захисту визначаються законом і не можуть бути меншими, ніж у відповідних категорій державних службовців органів законодавчої та виконавчої влади.

Як видно з вищенаведеного, аргументація, наведена Міністерством юстиції для відмови у розгляді

розробленого ДСА України проекту закону, спрямованого на підвищення розміру заробітної плати працівників апарату, засновується на хибних підходах, оскільки до предмета Закону про судоустрій, як продемонстровано вище, входить й унормування питань щодо фінансового забезпечення судів, зокрема матеріального забезпечення працівників судової системи. Питання їх матеріального утримання мають розв'язуватися виходячи з принципів і вимог, визначених саме Законом про судоустрій – як спеціальним законом, що регулює сферу функціонування судової системи.

Зазначений висновок впливає з положень теорії права стосовно конкуренції законів. Адже закони, будучи головною ланкою, основою системно-ієрархічної структури джерел права, самі у свою чергу перебувають у системно-ієрархічних відносинах один з одним, формують свою власну системно-ієрархічну структуру. При цьому певні ознаки законів, зокрема особливості їх змісту, сфер, форми, обсягу дії, що виникають у межах загальнонародових рис, дозволяють класифікувати закони на кодифіковані та некодифіковані, на загальні та спеціальні тощо. Саме ці підстави виокремлювали у своїх роботах М. Марченко [8, с. 112–113], Ю. Тихомиров [9, с. 48], Г. Шершеневич [10, с. 27–28], Є. Трубецької [11, с. 138]. Зазначені позиції дозволили запровадити теоретикам права підхід (що підтримується представниками галузевих юридичних наук), за якого при

конкуренції норм загального і спеціального законів остання має бути розв'язана на підставі такого принципу: «при конкуренції загальних і спеціальних (виняткових) норм слід керуватися правилом: спеціальний закон скасовує дію загального» [12, с. 330]. При цьому немає значення, конкуренція загального та спеціального («особливого») законів виникає у межах однієї галузі права чи на міжгалузевій основі.

Як відзначають учені, у теоретичному та практичному сенсі такий підхід означає, що положення, які містяться у тому чи іншому законі або підзаконному акті, повинні чітко відповідати букві та духу, змістовному розумінню свого «базового» закону, тобто закону, що є спеціальним [13, с. 27]. У суто прикладному сенсі це означає, що при виникненні розбіжностей, а тим більше – суперечностей між відповідним спеціальним та іншими загальними стосовно нього законами – пріоритет буде залишатися за цим законом.

Говорячи про функціонування судової влади, не виникає сумнівів, що спеціальним законом щодо неї є саме Закон України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема й у частині фінансового забезпечення судової влади. Відповідно і Закон України «Про державну службу», і Бюджетний кодекс України мають розглядатися в такому разі як закони загальної дії. Пріоритет же має надаватися спеціальному Закону про судоустрій, яким відповідно до Конституції України закладено гарантії фінансової незалежності судової влади як такої, що не має залежати від політичних

коливань або переваг законодавчої чи, тим більше, виконавчої влади. Такий підхід закріплено і в міжнародних стандартах щодо діяльності судової влади. Як приклад достатньо навести Основні принципи незалежності судових органів, погоджені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН чи Хартією суддів Європи.

Чинний закон про судоустрій вимагає, щоб розмір заробітної плати працівників апаратів судів не був менший, ніж у відповідних категорій державних службовців органів законодавчої та виконавчої влади. Зазначена норма не є прикладом бланкетної норми, яка відсилає до Закону «Про державну службу». Відповідно будь-які підзаконні акти, на які посилається Міністерство юстиції у своїй відповіді, що стосуються питань оплати праці працівників судових органів, вимагають приведення відповідно до норм Закону про судоустрій, оскільки ці акти мають, по-перше, підзаконний характер, по-друге – були прийняті значно раніше цього Закону (протягом 2005–2006 років).

Слід зауважити, що розв'язання проблем із підвищенням заробітної плати є не єдиним напрямком фінансового забезпечення судової влади. Не менш важливим напрямком є фінансування капітальних видатків, спрямованих на утримання приміщень у нормальному стані; на забезпечення суддів житлом тощо. Зокрема, за повідомленням голови ДСА України Р. Кирилюка, в Україні для приведення приміщень судів у нормальний стан необхідно 2 млрд грн, адже лише 14% приміщень судів на сьогодні

відповідають нормам [14]. За його словами, 2013 року ДСА України планує завершити будівництво 10 будівель судів, а також здійснити ремонт у приміщеннях судів, які перебувають в аварійному стані.

Фінансування капітальних видатків, рівно як і поточних (тобто на оплату праці, на оплату комунальних платежів, сплату податків та обов'язкових податків і т. ін.), здійснюється на підставі принципів, визначених теорією фінансового права на підставі положень бюджетного законодавства. До таких принципів відносять плановість, безоплатність і безповоротність, цільове спрямування коштів, ефективність їх використання, фінансування в міру виконання плану, оптимальне поєднання власних, бюджетних і кредитних джерел, здійснення контролю за використанням коштів [15, с. 456; 16, с. 347]. Як додаткові принципи, призначенні кошторисно-бюджетному фінансуванню (як одному з методів фінансування публічних видатків), також визначаються одержання максимуму ефективності за мінімуму витрат й урахування раніше використаних коштів.

Жодний із цих принципів не має переважного характеру порівняно з будь-яким іншим. Водночас, якщо брати практику їх реалізації, слід зауважити таке: щодо принципу плановості, то він реалізується відповідно до затверджених кошторисів, на яких працюють відповідні органи судової влади згідно із Законом про судоустрій (ст. 143, ч. 3 ст. 144). Разом із тим саме з формуванням бюджетних призначень, що закладаються до кошторисів судів загальної

юрисдикції та інших органів судової влади, пов'язані основні проблеми забезпечення належного фінансування цієї гілки влади, оскільки на стадії складання проекту Закону про Державний бюджет України кінцеві показники щодо видатків, необхідних для покриття потреб судової влади в майбутньому бюджетному періоді, надаються Кабінетом Міністрів України, який діє на підставі Бюджетного кодексу України і має право корегувати бюджетні запити, що надходять від будь-яких головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема від судової влади. Головними розпорядниками Закон про судоустрій визначив Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди, а також Державну судову адміністрацію України.

Незалежно від того, які показники надаються зазначеними вище головними розпорядниками, що представляють судову гілку влади, вони скорочуються на стадії складання проекту Державного бюджету. І надалі судова влада позбавлена реальних важелів впливати на поновлення зазначених показників, адже на відміну від багатьох держав, де судові органи мають можливість представляти парламенту свої бюджети і відстоювати розмір бюджетного утримання (наприклад, Швейцарія, Литва, Росія, Білорусь), в Україні таке право в судових органів будь-якого рівня відсутнє. Відповідний стан неодноразово підкреслювався у виступах керівників судових органів, народних депутатів, що раніше були представниками судового корпусу, та багатьох інших

фахівців. У той же час і допоки ситуація з наділенням судових органів (наприклад, Верховного Суду України) правом подавати до Верховної Ради України проект власного бюджету (або заборорою Кабінету Міністрів скорочувати видатки на утримання судової влади, що містяться в бюджетних запитах головних розпорядників бюджетних коштів від судової гілки влади) не розв'язана. Судові органи позбавлені й можливості відстоювати свої показники щодо бюджетних видатків і у Верховній Раді під час обговорення проекту Закону про Державний бюджет та його прийняття. Не наділені судові органи й правом законодавчої ініціативи. Усе це створює суттєві перешкоди у процесі забезпечення фінансової незалежності судової гілки влади з метою забезпечення якісного правосуддя, гарантованого Конституцією України.

Належне фінансове забезпечення розглядається як один із принципів незалежності судової влади. Відповідно зазначений принцип має отримати належне законодавче закріплення. З цією метою судова гілка влади в особі уповноважених органів має бути наділена правом подавати проект власного бюджету та відстоювати показники планованих бюджетних видатків у Верховній Раді України. Відповідні зміни мають бути також відображені в бюджетному законодавстві України. У Бюджетному кодексі України має бути прописана спеціальна процедура роботи з бюджетними запитами головних розпорядників бюджетних коштів від судової гілки влади.

У частині фінансового забезпечення судів мають застосовуватися норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» – як спеціального закону, що регулює сферу функціонування судової влади та здійснення судової діяльності. Закон України «Про державну службу» та Бюджетний кодекс України мають розглядатися у такому контексті як закони загальної дії.

Вимагають узгодження з нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року постанови Кабінету Міністрів від 30 червня 2005 року № 510 «Про оплату праці керівних працівників державних органів» та від 9 березня 2006 року «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» у частині врахування вимог, закріплених главою 1 розділу XI Закону про судоустрій (щодо фінансового забезпечення судів).

Список використаних джерел:

1. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2012 році : Державна судова адміністрація України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.court.gov.ua/sudova_statystyka/Oglayd/.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Зі змінами, внесеними Законом № 2952-VI від 1 лютого 2011 р. // ВВР. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529 (Зі змінами).
4. Кравчук Г. А. Фінансування судової влади в Україні : проблеми і завдання / Г. А. Кравчук // Наше право. – № 4. – Ч. 1. – 2009. – С. 92–96.
5. Стратегічний план розвитку судової влади в Україні на 2013–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [court.gov.ua/userfiles/ Strateg%20plan.doc](http://court.gov.ua/userfiles/Strateg%20plan.doc).
6. XI з'їзд суддів України прийняв рішення щодо необхідності законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із оплатою праці працівників апаратів судів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.court.gov.ua/24913/>.
7. Лист Міністерства юстиції України від 15 лютого 2013 р. № 465-04-4-13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.court.gov.ua/24913/>.
8. Марченко М. Н. Источники права / М. Н. Марченко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 760 с.
9. Тихомиров Ю. А. Теория закона / Ю. А. Тихомиров; отв. ред. Казимирчук В. П. – М.: Наука, 1982. – 257 с.
10. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права (по изданию 1910–1912 гг.). Т. 2. Вып. 1–4 / Г. Ф. Шершеневич. – М., 1995. – 805 с.
11. Лекции по энциклопедии права / Трубецкой Е. Н., Кн. – М. : Т-во Тип. А. И. Мамонтова, 1917. – 227 с.
12. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584 с.
13. Орлюк О. П. Сфера інтелектуальної власності як предмет правового регулювання: проблема конкуренції законів / О. П. Орлюк // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 6. – С. 25–32.
14. Відбувся XI з'їзд суддів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.court.gov.ua/24644/>.
15. Орлюк О. П. Фінансове право України. Академічний курс / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
16. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2007. – 448 с.

Чорнобук В. И. К вопросу о принципах финансового обеспечения судебной власти в Украине.

В статье анализируются принципы, на которых основывается финансовое обеспечение судебной власти в Украине. Анализируются положения действующего законодательства в части реализации закрепленных Конституцией Украины гарантий независимости судебной власти. Рассматриваются положения теории права относительно конкуренции законов с целью доказывания, что закон о судостроительстве как специальный закон имеет приоритет по отношению к другим законам, в том числе бюджетному законодательству и законодательству о государственной службе в части закрепления финансового обеспечения судебной власти. Определяются принципы, на которых осуществляется финансирование судебной власти. Предлагаются изменения к действующему законодательству Украины.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, главный распорядитель бюджетных средств, независимость судей, финансовое обеспечение судебной власти.

Chornobuk V. I. On the Principles of the Financial Ensuring of the Judicial Authority in Ukraine.

The article analyzes the principles of the financial ensuring of the judicial authority in Ukraine. The author analyzes the regulations of the current legislation according to the implementation of the guarantees of the independence of the judicial authority, which are established by the Constitution of Ukraine. The author proves that the law on the judicial system as a special law has priority over other laws, including the budget law and law on public service as regards the financial ensuring of the judicial authority. The article defines the principles on which the financing of the judicial authority is based. The author proposes some changes to the current legislation of Ukraine.

Keywords: budget law, the main manager of the budget, the independence of the judicial authority, the financial ensuring of the judicial authority.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2013