

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ НАЛЕЖНОГО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

**Валерій Чорнобук,**

*голова Апеляційного суду АР Крим, кандидат юридичних наук*

Необхідність належним чином і в достатньому обсязі фінансувати потреби судів і суддів є однією із вихідних засад функціонування судової влади як незалежної гілки влади. Відповідно до Основних принципів незалежності судових органів, схвалених Генеральною Асамблеєю ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 років, на кожну державу-члена ООН покладається зобов'язання надавати відповідні засоби, які б давали змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції [1].

Про необхідність належного фінансового забезпечення усі роки незалежності України, з моменту розбудови судової влади як незалежної самостійної гілки влади. Водночас і допоки фінансування судової влади здійснюється за залишковим принципом. Рівень фінансування залишається неприпустимо низьким, особливо для місцевих та апеляційних судів. При цьому рівень фінансування органів прокуратури, внутрішніх справ та податкової адміністрації – на порядок вищий порівняно з фінансуванням усієї судової гілки влади. Відтак, порушується баланс забезпечення здійснення правосуддя в державі.

Не дивлячись на те, що на необхідність якісного кадрового та фінансового забезпечення неодноразово зверталася увага у публікаціях та дослід-

женнях відомих українських науковців з адміністративного права та судочинства, представників суддівського корпусу, зокрема, В.Д. Бринцева, І.Б. Коліушка, А.М. Колодія, Т.О. Коломонець, С.В. Ківалова, В.Т. Маляренка, І.В. Назарова, О.М. Пасенюка, Д.М. Притики, П.П. Пилипчука, Н.В. Сібільової, В.Ф. Сіренка, В.С. Стефанюка, І.Б. Шицького та багатьох інших, серед представників фінансово-правової науки, що саме і має займатися розробкою даної проблематики, це питання не знайшло належного висвітлення. Для цього достатньо продивитися роботи вітчизняних учених, у тому числі Л.К. Воронової, Д.О. Гетманцева, Е.С. Дмитренко, О.О. Дмитрик, Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенка, О.А. Музики-Стефанчук, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківського, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук та інших. Деякі питання, що стосуються правових аспектів фінансування судової влади, розкривалися переважно на сторінках підручників та навчальних посібників із фінансового права ряду згаданих вище авторів.

На відміну від загальних проблем публічної фінансової діяльності чи організації судової влади, здійснення судочинства, тощо, розв'язанню яких присвячено ряд ґрунтовних наукових розробок вітчизняних та іноземних

\* Стаття друкується в авторській редакції



вчених, проблемам фінансування судової влади на рівні дисертаційних досліджень майже не приділялася увага. Правові основи фінансування судової влади були розкриті лише у кандидатській дисертації Кравчука Г.А., захищеній у 2011 році. Разом із тим зрозуміло, що навряд чи можливо усі проблеми, пов'язані з фінансуванням судової влади, особливо із врахуванням триваючої судової реформи, може бути розкриті у кандидатському дослідженні. Окремі питання фінансування судової влади підіймалися у виступах керівників судових органів України. Натомість значення належного фінансового забезпечення судової влади неможливо недооцінити. Все вищевикладене обумовлює необхідність наукового пошуку із метою якісного теоретичного обґрунтування питання фінансового забезпечення функціонування судової влади в Україні та визначає предмет даної статті.

Конституцією України [2] гарантуються принципи самостійності судової влади, судів і належності суддів. Ці ж принципи визначаються сучасними політико-правовими концепціями та доктринальними фундаментальними засадами організації державної влади у демократичних державах. Однією із найважливіших гарантій самостійності суду та незалежності суддів є належне їх фінансове забезпечення, достойна оплата праці суддів та забезпечення фінансування судів у розмірі, достатньому для ефективного виконання судами їхніх функцій. Самі ці положення закріплені у чинному законодавстві про судоустрій.

Зокрема, відповідно до статті 140 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [3], якою визначаються особливості забезпечення функціонування судової влади, підтверджується гарантія фінансового забезпечення судової влади, адже нормою частини першої даної статті закріплено, що фінансування та належні умови функціонування судів і діяльності суддів

забезпечуються державою відповідно до Конституції України.

При цьому забезпечення функціонування судової влади передбачає:

1) визначення в Державному бюджеті України видатків на фінансування судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону;

2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів;

3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів.

Разом із тим, не дивлячись на закріплені законодавством гарантії, більшість незалежних експертів, що залучаються до моніторингу судової системи України, відзначають недостатність фінансового та матеріально-технічного забезпечення державою судової системи, вважають це головною проблемою, що стоїть на заваді утвердження незалежності судів та суддів в Україні. Суддівською спільнотою це питання обговорювалося не раз, як і пропозиції закріпити на законодавчому рівні можливість судової влади самостійно звертатися до парламенту із пропозиціями щодо формування бюджету судової системи або з зауваженнями до проекту бюджету. Разом із тим допоки це питання так і не вирішено.

Слід відзначити, що на негативний стан фінансування судової влади звертають увагу вже понад десять років. Зокрема, ще у 2005 р. Пилипчук П.П., який на той момент був першим заступником Голови Верховного Суду України, звертав увагу на значні негативні наслідки, пов'язані із недостатнім фінансуванням судів. При цьому, на його погляд, «йдеться не тільки про неможливість достатньою мірою забезпечити соціальні та матеріальні потреби суддів і працівників апарату судів, але й про загрозу конституційному праву громадянина на справедливий суд. Адже у багатьох судах організувати роботу належним чином не має змоги через відсутність необхідної



кількості залів судових засідань, оргтехніки, відключення приміщень від теплової, електричної та телефонної мереж, відсутність коштів на відрядження, оплату участі адвокатів, свідків та потерпілих при розгляді справ» [4, с. 4]. Зазначений негативний стан із фінансуванням судової влади призводив і до неможливості належно забезпечити умови для громадян у процесі справляння правосуддя.

Верховний Суд України, вбачаючи у такій практиці фінансування загрозу самостійності судів та незалежності суддів, неодноразово пропонував встановити порядок, згідно з яким Державний бюджет України в частині визначення видатків на потреби судів має формуватися за участю судової влади, й наполягав на тому, що лише остання має визначати межу, нижче якої зменшення фінансування не допускається [5, с. 7]. Зазначені пропозиції неодноразово підтримувалися і на з'їздах суддів, в актах Державної судової адміністрації України, у тому числі прийнятих за результатами широкого обговорення за участі громадськості під час роботи громадської колегії адміністрації.

Разом із тим за даними Державної судової адміністрації лише за результатами трьох кварталів 2012 року для забезпечення видатків на оплату роботи працівників апарату судів не вистачило 1068,5 млн. грн. та відповідних нарахувань на заробітну плату – 387,9 млн. грн. А дефіцит коштів на фінансування судової системи у 2013 р., обсяг яких визначено Міністерством фінансів, був запланований у розмірі 3,2 млрд. грн. Не дивлячись на зростання за останні роки соціальних видатків, середня зарплата по системі судів складає 4918,1 грн. Рівень капітальних видатків навіть порівняно з 2011 роком впав із 226 млн. грн. до 97,5 млн. грн. [6, с. 8].

Аналіз положень бюджетного законодавства та законодавства про судоустрій узгоджуються в цілому щодо

визначення загальних засад фінансування судової влади. Зокрема, згідно до статті 142 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» фінансування всіх судів в Україні здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Слід зауважити, що зазначені положення відповідають нормам, закріпленим Бюджетним кодексом України [7].

Аналогічні підходи відзначено й у теорії фінансового права. Підкреслюється, що саме із державного бюджету фінансуються видатки, пов'язані з правоохоронною діяльністю, забезпеченням безпеки держави, на функціонування судових органів, органів державної влади, податкової та митної служби тощо [8, с. 145].

Бюджетні призначення на утримання судів належать до захищених статей видатків Державного бюджету України. Доцільно зауважити, що в умовах постійного дефіциту бюджетних ресурсів, а відтак і щорічного секвестрування бюджетних видатків, закріплення за бюджетними призначеннями на утримання судів у повному обсязі поняття захищених статей (по яких забороняється секвестрування) підкреслює розуміння ролі судової влади у функціонуванні держави. На підтвердження даного висновку слугує й положення частини 4 статті 142 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно якої видатки на утримання судів у Державному бюджеті України не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році.

Законодавством визначено й органи, що здійснюють функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів. А саме, відповідно до ст. 142 Закону:

Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди – щодо фінансового забезпечення діяльності цих органів;

Державна судова адміністрація України – щодо фінансового забезпе-



чення діяльності всіх інших судів загальної юрисдикції, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування.

Щодо наділення Державної судової адміністрації України статусом головного розпорядника бюджетних коштів, то такий підхід обраний законодавством на сучасному етапі, виходячи із необхідності реалізації ДСА наступних повноважень:

- представляти суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік у межах повноважень, визначених цим Законом;
- забезпечувати належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених цим Законом;
- вивчати практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення;
- вивчати кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів;
- забезпечувати необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації;
- організовувати роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву; контролює стан діловодства у судах загальної юрисдикції;
- готувати матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів;
- організовувати комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціо-

нування автоматизованої системи документообігу в судах; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів;

- забезпечувати функціонування автоматизованої системи визначення члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- забезпечувати ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Реєстру електронних адрес органів державної влади, їх посадових та службових осіб, забезпечує функціонування системи відеоконференцз'язку для участі осіб у засіданні суду в режимі відео конференції, тощо.

Водночас поряд із ДСА нині виділено інші органи, що є головними розпорядниками бюджетних коштів. Закладений нині підхід щодо виокремлення у судовій владі декількох головних розпорядників бюджетних коштів значною мірою сприяє реалізації принципу спеціалізації судів.

Відповідно до підтвердження статусу головного розпорядника бюджетних коштів видатки на утримання судів у Державному бюджеті України визначаються окремим рядком щодо Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, а також у цілому за кожним видом та спеціалізацією щодо місцевих та апеляційних судів. У свою чергу видатки кожного місцевого та апеляційного суду всіх видів та спеціалізації визначаються у Державному бюджеті України в окремому додатку.

Законодавством про судоустрій закріплено, що особливості підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України в частині фінансування судів, інших органів та установ судової системи визначаються законом (ч. 6 ст. 142). Водночас чинне бюджетне законодавство не містить



реальних механізмів, які б давали змогу враховувати зазначені вище особливості здійснення бюджетного процесу на першій стадії стосовно фінансування судів, а також інших органів та установ судової влади. На підтвердження даного висновку слугують як положення Бюджетного кодексу України, так і підзаконних актів, що регулюють проведення першої стадії бюджетного процесу, на якій саме і відбувається складання проекту бюджету. Відтак, існує фактична колізія між нормами бюджетного законодавства та законодавства про судоустрій, яка має бути подолана із метою забезпечення гарантій діяльності судової влади у частині належного фінансування.

У свою чергу згідно до статті 143 цього ж Закону [3] деталізовано, що суди загальної юрисдикції фінансуються згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими відповідно до вимог цього Закону, у межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний фінансовий рік, у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Слід зауважити, що на практиці реалізація зазначених положень здійснюється уповноваженими органами фінансової компетенції (як на рівні Міністерства фінансів України, так і на рівні Державної казначейської служби України), виходячи із приписів бюджетного законодавства, яке розглядається для фінансових органів як базове.

Разом із тим при визначенні питань фінансування судової влади мають дотримуватися вимоги щодо матеріального та соціального забезпечення суддів. А саме, 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 мо-

жуть бути меншими, ніж у відповідних категорій державних службовців органів законодавчої та виконавчої влади. Головні розпорядники коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів здійснюють видатки на поховання та увічнення пам'яті суддів, у тому числі суддів у відставці. У кошторисах судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України передбачаються кошти на представницькі витрати. Саме ці положення закріплюються статтею 144 Закону «Про судоустрій і статус суддів». Водночас аналіз положень чинних актів про Державний бюджет України (наведених, зокрема, вище) дає підстав говорити про недотримання повною мірою цих вимог щодо забезпечення належного фінансування судової влади.

Виходячи із положень бюджетного законодавства, забезпечується й дотримання принципів бюджетного фінансування судової влади. До таких принципів слід віднести, виходячи із положень фінансово-правової теорії [8, с. 436], такі принципи як плановість, безоплатність і безповоротність, цільове спрямування коштів, ефективність їх використання, фінансування в міру виконання плану, оптимальне поєднання власних, бюджетних та кредитних джерел, здійснення контролю за використанням коштів. Додатковими принципами кошторисно-бюджетного фінансування називають одержання максимуму ефективності при мінімумі витрат; урахування ранише використаних коштів.

На підставі положень, закріплених фінансовим законодавством, здійснюється і контроль за фінансуванням судів. Формально, ці ж положення закріплені і у самому Законі «Про судоустрій і статус суддів», згідно до якого «контроль за додержанням вимог цього Закону щодо фінансування судів здійснюється у порядку, встановленому законом» (стаття 142). Органами, що можуть залучатися до





здійснення контролю, у першу чергу виступатимуть органи спеціальної фінансової компетенції, зокрема, Рахункова палата, Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, тощо.

Як зазначалося, судові органи неодноразово пропонували встановити порядок щодо обов'язкової участі судової влади у формуванні Державного бюджету. Такий підхід дозволив би усунути постійне зменшення Міністерством фінансів України показників планованих видатків, що надаються у бюджетних запитах судових органів. Водночас це питання не знайшло позитивного розв'язання. Багато не вирішених питань існує і в законодавчому забезпеченні та у практиці виділення передбачених законом грошових коштів і надання їх у розпорядження судів, казначейському обслуговуванні діяльності суддів, тощо, та вимагає внесення відповідних змін саме до бюджетного законодавства.

В якості підсумку слід зауважити, що незалежність судової влади має визначальне значення не лише для забезпечення конституційного права громадян України на справедливе судочинство. Верховенство права із незалежною судовою системою є най-

важливішим елементом і фундаменту Угоди про Асоціацію про вільну торгівлю з Європейським Союзом. Необхідність проведення повномасштабної судової реформи згідно європейських стандартів, проголошену на саміті Україна – ЄС у 2011 році, була підтверджена і на останньому саміті 25 лютого 2013 року в Брюсселі. А така реформа не може проводитися без врахування потреб належного фінансування судової влади. Все вищенаведене свідчить про необхідність постійного наукового пошуку шляхів розв'язання проблем належного фінансового забезпечення судової влади. ♦

#### Список використаних джерел

1. Основні принципи незалежності судових органів : Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року – [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_201](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_201)
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011 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. Пилипчук П. П. Належне фінансування судової влади як одна з гарантій самостійності судів і незалежності суддів / П. П. Пилипчук // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 4–8.



5. Про стан здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції у 2001 р. та заходи щодо реалізації положень законів України, спрямованих на втілення в життя судово-правової реформи // Вісник Верховного Суду України. – 2002. – № 2. – С. 7.
6. Моніторинг стану незалежності суддів в Україні – 2012 // Вісник Центру суддівських студій. – Спеціальний випуск Рад суддів України та ЦСС. – 2012. – 52 с.
7. Бюджетний кодекс України : Закон від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50 – 51. – Ст. 572 (зі змінами).
8. Орлюк О. П. Фінансове право України. Академічний курс / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

Надійшла до редакції 28.05.2013 року

**ГОТУЄТЬСЯ ДО ДРУКУ**

**Судова експертиза об'єктів інтелектуальної власності: теорія і практика : науково-практичний збірн. — Випуск 2. — К. : НДІ ІВ НАПрН України, Лазурит-Поліграф, 2012. — 294 с.**

Містить наукові праці з питань, присвячених судовій експертизі об'єктів інтелектуальної власності. Вміщені в збірнику статті віддзеркалюють напрацювання фахівців інституту, що є атестованими судовими експертами, отримані за наслідками проведених протягом 2008–2011 рр. судово-експертних досліджень об'єктів інтелектуальної власності. Проведений аналіз дав підстави виокремити проблеми правового регулювання сфери інтелектуальної власності, запропонувати шляхи вдосконалення процесу захисту порушених прав інтелектуальної власності. Для суддів, судових експертів, патентних повірених, науковців, аспірантів, працівників сфери інтелектуальної власності й усіх, хто цікавиться питаннями захисту прав інтелектуальної власності.