

УДК 342.565

ФІНАНСУВАННЯ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК ГАРАНТІЯ СУДДІВСЬКОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Леськів С.Р.

Львівський університет бізнесу та права

Машталір Х.В.

Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С.З. Гжицького

Цибульський Ю.І.

Львівський інститут банківської справи
Університету банківської справи

У статті проаналізовано особливості фінансування судової гілки влади як гарантії реалізації принципу суддівської незалежності. Наведено джерела правового регулювання фінансування судової влади в Україні. Досліджено механізм визначення належного фінансування судової гілки влади іноземних країн. Виокремлено позитивні аспекти та недоліки діючого механізму фінансування, а також його обсягу. Належне фінансування розглядається авторами як ефективний засіб забезпечення принципу незалежності, а також попередження корупційних правопорушень у судовій гілці влади.

Ключові слова: фінансування, судова влада, суд, суддя, суддівська незалежність, корупція.

Постановка проблеми. Історія розвитку судової влади починається з давніх часів, коли правосуддя було швидким, непередбачуваним та суб'єктивним. Сьогодні в основу судочинства закладені принципи верховенства права, демократизму та справедливості. Однак, рівень довіри суспільства до судової гілки влади в Україні є досить низьким, адже частими є випадки упередженого та несправедливого судочинства прийняття судами політично вигідних рішень, а також сама процедура судового розгляду стала досить дорогою для сторін процесу. Причин виникнення упередженості, несправедливості та залежності суддів від певних обставин чи впливових людей є багато, але попри це одним із провідних факторів, що знижує можливість здійснювати ефективне судочинство є фактор неналежного фінансування. Тому актуальним є питання, що стосується фінансування судової гілки влади як гарантії суддівської незалежності. Якщо аналізувати історію незалежної України, то позитивні зміни у сфері фінансування судової гілки влади відбувалися. За даними ЗМІ з 2002 року розмір як номінальних, так і реальних асигнувань щороку збільшується. Попри це, актуальним залишається питання, чи вистачає виділених асигнувань на фактичні потреби суду та суддів, і чи є фінансування держави належним, а не недостатнім. Однак, як зазначає Пилипчук П., фінансове і матеріально-технічне забезпечення судів не свідчить про достатнє забезпечення незалежності судової гілки влади. Вищенаведене обумовлює необхідність наукового дослідження проблеми належного фінансування судової влади в Україні [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблеми фінансування судової влади та забезпечення принципу незалежності займалися такі вітчизняні та іноземні вчені як: А. Арнаутов, Ю. Битяк, Д. Голдберг, Г. Кравчук, Є. Кубко, П. Пилипчук, А. Ришелюк, В. Сердюк, Б. Фридман, Є. Фроєдж Тома та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Попри фундаментальні до-

слідження принципу незалежності судової гілки влади, на сьогодні мало уваги приділяється впливу фактору належного фінансування на можливість забезпечення принципу незалежності судової гілки влади. Також, існує необхідність визначення відмінностей між поняттями «достатнє» та «належне фінансування».

Мета статті. Головною метою цієї роботи є обґрунтування правового зв'язку між фінансуванням та забезпеченням принципу незалежності судової влади на підставі дослідження вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, досвіду іноземних країн, з метою реформування чинного законодавства України.

У зв'язку з ціллю наукового дослідження, нами було поставлено наступні завдання:

- 1) з'ясувати правову природу зв'язку між фінансуванням та забезпеченням принципу незалежності;
- 2) проаналізувати зміст поняття належне фінансування;
- 3) виявити недоліки діючої судової системи у контексті фінансування;
- 4) проаналізувати вітчизняні та зарубіжні наукові джерела, законодавство іноземних країн з метою виокремлення пропозицій реформування чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 7 ч. 4 ст. 17 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» єдність судової системи забезпечується фінансуванням судів виключно з Державного бюджету України [2]. Фінансування також має безпосередній зв'язок із забезпеченням не лише єдності судової системи, а і забезпечення принципу незалежності. Науковці приділяють значну увагу дослідженню принципу незалежності судової гілки влади. Позиції дослідників стосовно змісту незалежності судової гілки влади можна умовно поділити на наступні групи [3-8]: 1) позиція згідно якої, науковці ототожнюють незалежність судової гілки влади з можливістю призначення суддів на безстроковий термін; 2) позиція згідно якої, науковці вважають, що незалежність забезпечується бюджетним фінансуванням та контролем чи про-

цесом призначення суддів, при якому процедура включає у себе більше етапів, ніж визначено законодавцем; 3) позиція згідно якої, науковці керуються абстрактним поняттям незалежності; 4) позиція згідно якої, науковці вважають, що судді є частково незалежними, оскільки приймають рішення на підставі внутрішнього переконання. На нашу думку, вдалим є визначення незалежності судової системи як результату, який випливає із стратегічних взаємодій між судовою, законодавчою, і виконавчою влади [9, с. 108].

У п. 7 ч. 5 ст. 48 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» [2] вказано, що незалежність судді забезпечується окремим порядком фінансування і організаційного забезпечення діяльності судів, встановлених законом. На нашу думку, дане законодавче положення слід викласти наступним чином: «Незалежність судді забезпечується окремим порядком та належним обсягом фінансування і організаційного забезпечення діяльності судів». Битяк Ю. та Марочкін І. також наголошують на нерозривному зв'язку фінансування та забезпечення принципу незалежності. Науковці стверджують, що доступності правосуддя сприяють дві групи елементів, а саме: організаційно-правові та матеріальні (економічні), до другої групи входить фінансування судової діяльності, що забезпечує принцип незалежності [10; 11, с. 33].

Науковці зосереджують свою увагу на фінансовій незалежності судової гілки влади. Зокрема Кравчук Г. дослідив причини фінансової несамостійності органів судової гілки влади, а саме: недостатня правова урегульованість механізму фінансового забезпечення діяльності судових органів; нерозуміння сутності фінансової незалежності судової влади; надмірна концентрація владних повноважень у органів виконавчої і законодавчої влади в частині забезпечення фінансування судової влади [12].

У попередній редакції ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» було передбачено, що розмір та обсяги фінансування судів визначає Кабінет Міністрів України відповідно до обсягу державного бюджету, місцевого бюджету та Фонду соціального страхування. Вищевказане законодавче положення було визнано Конституційним Судом України неконституційним. Своє рішення КСУ обґрунтував тим, що розміри та обсяги фінансування можуть визначатися виключно Законами України, а не постановами Кабінету Міністрів України, оскільки цей факт є порушенням принципу розподілу влад, яке посягає на незалежність судової гілки влади. Вважаємо рішення КСУ доцільним та таким, що відповідає чинному законодавству України. Однак, на сьогодні подано законопроект № 5488 «Про внесення змін до ст. 148 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо фінансування судів. У пояснювальній записці до цього законопроекту зазначається, що функції розпорядника державних коштів покладено на управління Державної судової адміністрації. Тобто, згідно цього проекту місцеві адміністративні та місцеві господарські суди втратили статус розпорядника місцевих коштів. Ми неодноразово стверджували про негативних вплив віддалення повноважень щодо фінансування від його безпосереднього об'єкта, у цьому випадку суду. На нашу думку, суду краще відомо

про наявні потреби фінансового та матеріально-технічного характеру, а ніж управлінню Державної судової адміністрації. Якщо аналізувати чинне законодавство України, то частою є проблема створення інституційної опосередкованості вирішення питань, і створення додаткових інститутів, або дублювання повноважень, що ускладнює процес та створює опосередкованість вирішення питань, які мають вирішуватися безпосередньо тими інститутами, яких вони стосується.

Також, гострим питанням на сьогодні є дефіцит суддів. Голова Верховного Суду Ярослав Романюк повідомив, що на сьогодні вакантними в судах першої інстанції залишається 35% суддівських посад, апеляційних та спеціалізованих – 44,5%, а в ЗСУ – 60% посад суддів.

На конституційному рівні державою гарантується фінансування (шляхом визначення видатків на утримання судів у Державному бюджеті), а також належне забезпечення функціонування та діяльності судів (ст. 130 Конституції України) [13]. Попри це, належність фінансування викликає дискусії. За останні роки фінансування можна вважати достатнім, а не належним. Різниця між достатнім і належним згідно положень ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» єдиним джерелом фінансування судів є видатки з Державного бюджету України, саме єдиним фінансуванням і забезпечується, на думку законодавця, єдність судової системи України (ч. 4 ст. 17 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів»).

Відповідно до ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» та Конституції України судді наділені сукупністю специфічних прав, що становлять разом із обов'язками особливий правовий статус суддів. Серед цих прав є і право на окремий порядок фінансування судів.

Що стосується заробітної плати, то такий термін до суддів не вживається. Натомість, законодавець у прийнятих законодавчих актах застосовує поняття «суддівська винагорода» (ст. 133 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів») та «оплата праці суддів» (ч. 4 ст. 19 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів»), яка являє собою сукупність грошових коштів у встановленому розмірі відповідно до чинного законодавства.

Тобто, фактично належне фінансування судової гілки влади складається із: належного матеріально-технічного забезпечення діяльності суду (ремонт приміщень, наявність необхідного технічного приладдя тощо); належної оплати праці суддів («суддівська винагорода»). Вищевказані складові повинні створювати умови, за яких суддя буде здійснювати свою діяльність незалежно, безпечно та неупереджено. Правове регулювання суддівської винагороди визначається у ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», ЗУ «Про Конституційний Суд України». Даний перелік є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню (ч. 1 ст. 133 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів»). Попри це у п. 11 заключних положень ЗУ «Про державний бюджет на 2016 рік» передбачалося, що розмір а порядок фінансування судів, відповідно до ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» визначається з огляду на фінансові ресурси державного, місцевого бюджетів та фінансових ресурсів Фонду соціального страхування і регулюватися окрім вищевказаних законів,

також відповідними актами, прийнятими Кабінетом Міністрів України. Вищевказані положення були визнані Конституційним Судом України неконституційними і такими, що суперечать принципу розподілу влад. Оскільки таким чином уряд України втручався у судову гілку влади. З моменту визнання вищевказаних положень неконституційними у встановленому законом порядку, вони втрачають свою силу. Вважаємо, що позиція Конституційного Суду України є правомірною і відповідає особливостям побудови діючої системи влад в Україні.

На сьогодні багато дискусій виникає щодо визначення оптимального порядку фінансування судів. Відповідно до чинних законодавчих актів на сьогодні встановлений централізований порядок фінансування судів, який закладений у Державному бюджеті України на поточний рік. Якщо аналізувати Бюджет 2017 року, то фінансування судів зросло на 40%. Це є позитивним кроком до змін. Опираючись на реформу 2107 року фінансування судів узгоджуватиметься з Вищою радою правосуддя, яка по суті, ще не сформована. А її обов'язки виконуватиме Вища рада юстиції, за прогнозами експертів мінімум до 2019 року. На сьогодні розпорядником державних коштів на утримання судів є Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди та Державна служба адміністрації.

Ми проаналізували систему фінансування судів іноземних країн. В Великобританії вирішенням питань у сфері фінансування судів займається Судова служба її Величності. У 2016 році на утримання судів було виділено 2,6 мільярдів фунтів. Близько 50% витрачають на виплату заробітної плати працівникам, іншу частину на утримання суду. Однак, вчені висловлюються про наявні проблеми у Великобританії, що на даний момент країна переживає значний дефіцит державного бюджету, у зв'язку з чим будуть переглядати суми державних фінансувань [14]. В Сполучених Штатах Америки повноваженнями щодо вирішення фінансових питань щодо судової влади наділене Міністерство юстиції. Станом на 2016 рік було виділено 9 мільярдів доларів.

У своєму інтерв'ю д.ю.н. Е. Кубко, висловив думку, що фінансування судової системи має бути належним. Науковець висловив доречну думку про те, що судді заслуговують на належну оплату праці [15]. Ми підтримуємо цю позицію і вважаємо, що оплата праці суддів має бути у належному розмірі, який максимально зменшить бажання вчиняти корупційні правопорушення. Однак, слід враховувати той факт, що збільшення оплати праці має передбачати і збільшення санкцій за прийняття незаконних рішень суддями, що має бути визначено у чинному законодавстві України. Отже, на підставі вищевказаного, пропонуємо визначення належного фінансування судової гілки влади як розміру фінансування, визначеного Державним бюджетом України, що ефективно забезпечує потреби матеріально-технічного характеру та оплати праці суддів та інших працівників суду з метою ефективною реалізації принципу незалежності судової гілки влади.

Арнаутов А. [14] наголошує на проблемі зміни політики щодо фінансування судів. Він стверджує, що народні депутати при реформуванні

чинного судового законодавства діють за принципом – «менше справ – менше навантажень». При цьому, а автор стверджує, що збільшення судового збору та зменшення навантаження судів не вирішить проблему, а лише негативно вплине на функціонування суду при здійсненні правосуддя. Ми погоджуємося з вищевказаною думкою, і наголошуємо, що у цій ситуації можна навести аналогію з системою адвокатури у Великобританії, де послуги адвокатів мають велику вартість, що ускладнює процедуру звернення з метою захисту своїх законних прав та інтересів громадянами. Тим паче, на сьогодні громадяни України переживають значну економічну кризу і фактично працюють на сплату податків, тому, на нашу думку, впровадження вищевказаного принципу у дію є неприпустимим. Науковець наголошує на проблемі належного фінансування судової гілки влади. Він зазначає, що попри визначення обсягу фінансування заробітної плати працівників суду, важливим є питання капітального утримання приміщень суду. Суми видатків на утримання суду в обов'язковому порядку зменшуються розпорядниками державних коштів на етапі формування Державного бюджету України. Цей фактор унеможливує судову владу впливати на поновлення поданих показників державного фінансування. В багатьох європейських країнах, таких як Литва, Швейцарія, Республіка Беларусь) судові органи наділені можливістю представляти свої бюджети та відстоювати розміри необхідного фінансування перед парламентом. Ми вважаємо доцільним впровадити вищевказану практику і в механізм формування видатків Державного бюджету на фінансування судової гілки влади і в Україні. Сердюк В. дослідив судову владу та її місце в теорії поділу влад і зазначив, що створення судової гілки влади передбачає організацію автономії її функціонування. Зокрема, автор наголошує на можливість реалізації судової влади функції забезпечення розміру фінансування шляхом надання важелів впливу у процесі формування видатків у Державному бюджеті вищим органам судової гілки влади, щоб інші складові теорії поділу влад не впливали на процес прийняття рішень [16, с. 41].

Важливою питанням є також можливість судової влади бути суб'єктом законодавчої ініціативи. На сьогодні чинним законодавством України таким правом наділені Президент України, народні депутати Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України. Попри представлення у законодавстві представників усіх гілок влади – судова гілка влади не представлена у наведеному переліку. Ми вважаємо, що це також негативно впливає на можливість законодавця реагувати на зміни, які необхідні у сфері судочинства. Адже, відповідно до поділу влад кожна з гілок влади є самостійною та має однаково важливе значення у процесі формування ефективного механізму державного управління.

Висновки і пропозиції. Отже, на підставі вищевказаного, можна стверджувати, що ефективна реалізації принципу незалежності судової влади має безпосередній зв'язок з її фінансуванням. Пропонуємо п. 7 ч. 5 ст. 48 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» викласти у наступній редакції: «Незалежність судді за-

безпечується окремим порядком та належним обсягом фінансування і організаційного забезпечення діяльності судів». Належне фінансування – це вид фінансування, визначеного Державним бюджетом України, що ефективно забезпечує потреби матеріально-технічного характеру та оплату праці суддів та інших працівників суду з метою ефективної реалізації принципу незалежності судової гілки влади. Недоліки діючої судової системи у контексті фінансування полягають в опосередкованості формування розміру необхідного фінансування судовою гілкою влади, відсутністю законодав-

чої ініціативи у судової гілки влади, дисбаланс розміру суддівської винагороди та відповідальності за прийняття незаконних рішень.

Перспективи подальшого дослідження у даному науковому напрямку полягають у можливості майбутнього дослідження оптимального розміру фінансування з урахуванням економічної ситуації України, розроблення норм чинного законодавства у сфері відповідальності суддів за прийняття незаконних рішень, удосконалення механізму формування розміру фінансування судової гілки влади у Державному бюджеті України.

Список літератури:

1. Пилипчук П. П. Забезпечення незалежності судової влади у сфері фінансування судів України: законодавство та практика [Електронний ресурс] / П. П. Пилипчук, В. Є. Постульга, А. М. Ришелюк // Українська гельсінська спілка з прав людини. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: <http://helsinki.org.ua/articles/zabezpechennya-nezalezhnosti-sudovoji-vlady-u-sferi-finansuvannya-sudiv-ukrajiny-zakonodavstvo-ta-praktyka/>
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон від 02.06.2016 № 1402-VIII / Верховна Рада України/ [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/print1452787290347532>
3. The Federalist No. 78 (Alexander Hamilton) (emphasis in original).
4. For a survey, see Lydia Brashear Tiede, Judicial Independence: Often Cited, Rarely Defined, 15 J. CONTEMP. LEGAL ISSUES 129 (2006).
5. Stephen B. Burbank, Barry Friedman, & Deborah Goldberg, Introduction, in Judicial Independence at the Crossroads: an Interdisciplinary Approach 3 (Stephen B. Burbank & Barry Friedman eds., 2002).
6. Pilar Domingo, Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico, J. LATIN AM. STUD. 705 (2000).
7. Erika Moreno, Brian F. Crisp, & Matthew Soberg Shugart, The Accountability Deficit in Latin America, in DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY IN LATIN AMERICA 79 (Scott Mainwaring & Christopher Welna eds., 2003).
8. Eugenia Froedge Toma, Congressional Influence and the Supreme Court: The Budget as a Signaling Device, 20 J. LEGAL STUD. 131 (1991).
9. McNollgast. Conditions for Judicial Independence / McNollgast. // JOURNAL OF CONTEMPORARY LEGAL ISSUES. – 2006. – № 15. – P. 105-128.
10. Битяк Ю. Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві / Ю. Битяк // Вісник Академії правових наук. – 2002. – № 1. – С. 51-60.
11. Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи // Матеріали науково-практичної 18-19 квітня 2002 р. – Х. 2002. – С. 33.
12. Кравчук Г. А. Правові основи фінансування судової влади в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кравчук Г. А. – Київ, 2011. – 20 с.
13. Конституція України. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8.12.2004 р.: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – Київ: Велес, 2005. – 48 с. – (Серія видань «Офіційний документ»).
14. Арнаутов А. Проблема фінансування судів та апарату суду в Україні [Електронний ресурс] / А. Арнаутов // Profmeter. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://profmeter.com.ua/content/articles/186/1221/>.
15. Кубко Є. «Реформировать нужно не только судебную систему, но и правовую систему в целом» [Електронний ресурс] / Є. Кубко // Закон і бізнес. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://zib.com.ua/ru/print/115493-prezident_yuf_salkom_e_kubko_reformirovat_nuzhno_ne_tolko_su.html
16. Сердюк В. В. Судова влада та її місце в теорії поділу влад / В. В. Сердюк // Вісник Академії адвокатури України. – 2006. – № 5. – С. 38-46.

Леськив С.Р.

Львовский университет бизнеса и права

Машталир К.В.

Львовский национальный университет
ветеринарной медицины и биотехнологий имени С.З. Гжицкого

Цыбульский Ю.И.

Львовский институт банковского дела
Университета банковского дела

ФИНАНСИРОВАНИЕ СУДЕБНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ УКРАИНЫ КАК ГАРАНТИЯ СУДЕЙСКОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ

Аннотация

В статье проанализированы особенности финансирования судебной ветви власти как гарантии реализации принципа судебной независимости. Приведены источники правового регулирования финансирования судебной власти в Украине. Исследован механизм определения надлежащего финансирования судебной ветви власти иностранных государств. Выделены позитивные аспекты и недостатки действующего механизма финансирования, а также его объема. Надлежащее финансирование рассматривается авторами как эффективное средство обеспечения принципа независимости, а также предупреждения коррупционных правонарушений в судебной ветви власти.

Ключевые слова: финансирования, судебная власть, суд, судья, судебская независимость, коррупция.

Leskiv S.R.

Lviv University of Business and Law

Mashtalir K.V.

Lviv National University of Veterinary Medicine and Biotechnologies
named after S.Z. Gzhytskyi

Tsybulskyy Yu.I.

Lviv Institute of Banking the University
of Banking of the National Bank of Ukraine

FINANCING OF THE JUDICIARY OF UKRAINE AS A GUARANTEE OF JUDICIAL INDEPENDENCE

Summary

The article analyzes the features of the financing of the judiciary as a guarantee of the principle of judicial independence. There were presented sources of legal regulation of financing of the judiciary in Ukraine. It was investigated the mechanism determining the proper financing of the judiciary of foreign countries. Singled out the positive aspects and disadvantages of the current financing mechanism and its amount. Proper funding is considered by the authors as an effective means to ensure the independence and prevention of corruption offenses in the judicial branch.

Keywords: finance, judiciary, court, judge, judicial independence and corruption.