



А.М. Хливнюк,  
аспірантка  
(Академія адвокатури України)  
(Науковий керівник доцент О.С. Захарова)

## Участь Державної судової адміністрації України у фінансуванні судів

**Ключові слова:** державна судова адміністрація, суд, незалежність судів та суддів, фінансування судів.

Фінансування судів у розмірі, достатньому для належного виконання судами їх функцій, є одним із складових елементів незалежності судів, а отже, і однією із ключових функцій Державної судової адміністрації України (далі – ДСА) та територіальних управлінь державної судової адміністрації. Крім того, ДСА займається питаннями фінансового забезпечення кваліфікаційних комісій суддів та органів суддівського самоврядування. Важливість питання фінансування полягає в тому, що від успішного його вирішення залежить розв’язання проблем матеріально-технічного, кадрового, соціального, інформаційного та ін. характеру.

Слушною є думка В.Б. Яцини про те, що “кожна влада повинна визначатись певною організаційною і фінансовою самостійністю, що є необхідними чинниками її дієвості” [2, 130–131]. Те, що належне фінансування судів є важливою гарантією їх незалежності вважають Б. Футей, В.І. Німченко, П.Ф. Мартиненко, Д.М. Притика [14, 14–16], П.П. Пилипчук [12, 3–4], В.В. Онопенко [10, 40], М.Д. Савенко [16, 35], В.В. Городовенко [1, 43], Ю.Д. Долгов [2, 62–63] та ін.

Згідно з Основними принципами незалежності судових органів, схваленими 29 листопада та 13 грудня 1985 р. резолюціями Генеральної Асамблеї ООН [7, 13–18], на кожну державу – члена ООН покладається

зобов’язання виділяти відповідні кошти, які б давали змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції. Незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в Конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов’язані поважати незалежність судових органів і дотримуватися її (п. 1, 7). Крім того, Віденська декларація і Програма дій, прийнята на другій Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 р. [7], наголошує на необхідності належним чином фінансувати установи, які здійснюють правосуддя (п. 27) [11, 4].

Іншим важливим міжнародним документом в цій сфері є Висновок Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про фінансування та управління судами [7, 126], в якому наголошується на явний зв’язок між фінансуванням судами та принципами Європейської конвенції з прав людини: доступ до правосуддя та право на справедливий судовий розгляд не можуть бути належним чином гарантовані в тому випадку, якщо справа не може бути розглянута судом у розумний строк, оскільки в даного суду немає відповідних коштів і ресурсів, для того щоб ефективно здійснювати свої завдання.

Процес фінансування судів можна умовно поділити на три стадії, якими є: визначення розміру фінансування судів,

виділення бюджетних коштів на фінансування судів, витрачання виділених коштів [10, 41].

Джерелом фінансування судів України є Державний бюджет України. Це положення закріплене у ч. 1 ст. 130 Конституції України, якою встановлено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів, а в ч. 3 ст. 120 Закону України “Про судоустрій України” зазначено, що видатки на утримання судів у Державному бюджеті України визначаються окремими рядками по загальних судах і спеціалізованих судах, а також окремими рядками по місцевих судах, апеляційних судах, військових судах (місцевих та апеляційних разом) та окремо по кожному вищому спеціалізованому суду. Ці видатки не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році. Дані положення повністю кореспондуються з правовою позицією Конституційного Суду України, яка була викладена у ч. 1 ст. 130 Конституції України, яка була викладена у Рішенні від 24 червня 1999 р. № 6-рп/99 у справі про фінансування судів, у Рішенні від 3 жовтня 2001 р. № 12-рп/2001 у справі про відшкодування шкоди державою, Рішенні від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій.

Законодавством фактично заборонено фінансування судів, як органів державної судової влади, не з Державного бюджету. Це витікає з положень Бюджетного кодексу України (зокрема, ст. 13 та 85, ч. 8 ст. 3) та Закону України “Про джерела фінансування органів державної влади” (ст. 2).

Слід зазначити, що зміни до Закону України “Про судоустрій України” щодо закріплення норми, яка передбачає фінансування органів судової системи лише з державного бюджету, обґрунтовувались потребою боротьби з корупцією. Однак, як наголошують представники регіонів, уся допомога, яка надходила до судів, оприбутковувалась, і підстав для звинувачення у корумпованості не було [6, 5].

До речі, Верховною Радою України було прийнято проект Закону про внесення доповнення до Кримінального Кодексу України (№ 3148), який передбачав відповідальність

за незаконне фінансування судових органів поза Державним бюджетом посадовою особою органу виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності або фізичною особою в будь-якій формі. Але Президент України вніс пропозицію щодо відхилення цього Закону, яка згодом була підтримана Верховною Радою України. Як зазначається у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради, встановлення кримінальної відповідальності за діяння, пов’язані з позабюджетним фінансуванням судових органів, не змінює ситуації в принципі, не розв’язує проблеми їх недостатнього фінансування. Однак передбачені проектом дії можуть бути кваліфіковані за низкою інших статей чинного Кримінального кодексу України.

Цікавою з цього приводу є думка, що дане доповнення не відповідає Конституції України і порушує рівність трьох гілок влади, адже не передбачено відповідальності за незаконне фінансування органів законодавчої чи виконавчої влади, встановлюється цим самим дискримінаційний режим для суб’єктів позабюджетного фінансування судових органів [3, 6].

На нашу думку, встановлення імперативної норми щодо фінансування органів судової влади все-таки є правильним і логічним продовженням конституційного положення про обов’язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів.

На сьогодні визначальною нормою, яка регламентує виділення та перерахування коштів на фінансування судів, слід вважати ч. 2 ст. 121 Закону України “Про судоустрій України”, де передбачено, що видатки на утримання судів не пізніше 10 числа кожного місяця перераховуються органами Державного казначейства України на рахунки Верховного Суду України, інших судових установ – головних розпорядників бюджетних коштів та на рахунки територіальних управлінь державної судової адміністрації.

Частиною 2 ст. 120 цього ж Закону передбачено, що головними розпорядниками

коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів є окремо Верховний Суд України, Конституційний Суд України та вищі спеціалізовані суди, а також ДСА – щодо фінансового забезпечення діяльності всіх інших судів загальної юрисдикції, а також діяльності кваліфікаційних комісій суддів усіх рівнів, органів суддівського самоврядування та державної судової адміністрації.

Встановлення цієї норми змінило на краще практику фінансування судів, яка існувала раніше і згідно з якою функції головного розпорядника коштів Державного бюджету, які виділялись на фінансування судів (окрім Конституційного Суду України, Верховного Суду України та Вищого господарського суду України), здійснювались Міністерством юстиції України [10, 48].

Однак положення ст. 120, 121 та 122 Закону України “Про судоустрій України” містять певні суперечності, що може призвести до серйозних непорозумінь і проблем при виконанні положень цього закону на практиці. По-перше, ч. 2 ст. 121 дає можливість для різних інтерпретацій у тому значенні, що нею не встановлено вимоги виділення до 10 числа місячного обсягу фінансування в повному обсязі. Відтак органи виконавчої влади можуть вважати, що ця норма виконується і в тих випадках, коли станом на відповідну дату кожного місяця виділено лише 50 або 60% від місячного розміру фінансування.

По-друге, положення ст. 120 та 121 Закону України “Про судоустрій України” встановлюють істотні відмінності від встановленого Бюджетним кодексом порядку. Зокрема, із норм статей впливає, що судові установи, ДСА та її територіальні управління повинні мати власні бюджетні рахунки у банківських установах. У той же час чинне бюджетне законодавство не передбачає можливості для бюджетних установ мати самостійні бюджетні рахунки. Зокрема, в ст. 48 Бюджетного кодексу визначено, що в Україні застосовується казначейська форма обслуговування Державного бюджету України. Статтею 51 Бюджетного кодексу передбачено, що розпорядники бюджетних коштів спочатку у межах встановлених ко-

шторисами бюджетних асигнувань беруть бюджетні зобов’язання (тобто укладають угоди на придбання товарів, одержання послуг, виконання для них робіт) і лише після отримання відповідно до цих зобов’язань товарів, робіт чи послуг подають доручення на їх оплату органу Державного казначейства. Таким чином, бюджетні установи і організації не мають самостійних бюджетних рахунків, вони мають лише реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства, які є інструментами обліку органами Державного казначейства коштів, виділених з метою фінансування відповідного розпорядника чи одержувача бюджетних коштів.

По-третє, зі змісту ст. 122 виходить, що “суди...забезпечують поточні потреби своєї діяльності самостійно...”. Тобто, знову ж таки, простежується намагання законодавця встановити спеціальний, відмінний від інших державних органів, порядок фінансування судів. Однак ці норми є настільки загальними, що унеможливує їх застосування.

Отже, в подальшому потрібно врегулювати ці розбіжності – шляхом встановлення обов’язку повного та своєчасного виділення бюджетних коштів на потреби судів, внесення відповідних поправок до бюджетного законодавства, зазначивши дію спеціальної норми Закону України “Про судоустрій України”.

ДСА за погодженням з Радою суддів розробляє і затверджує єдині нормативи фінансового забезпечення судів загальної юрисдикції, які переглядаються не рідше одного разу на три роки. На підставі нормативів затверджуються кошториси витрат на утримання судів. Відповідальність за фінансове забезпечення діяльності кожного суду згідно з затвердженими нормативами покладається на органи державної судової адміністрації. Контроль за додержанням вимог щодо фінансування судів здійснює Рада суддів, а також органи державної влади, визначені законом.

Погодження нормативів фінансового забезпечення з Радою суддів можна назвати умовним, тому що у законі відсутній чіткий механізм вирішення спірних питань між

цими органами. Якщо орган суддівського самоврядування не дає згоди, то на підставі розроблених, хоч і не затверджених нормативів продовжується процес фінансування. Таким чином, втрачається основний елемент самостійності і незалежності судів загальної юрисдикції – фінансове і матеріально-технічне забезпечення судів, а також пов'язана з цим винагорода та соціально-побутове забезпечення суддів.

ДСА до початку бюджетного року визначає мережу розпорядників коштів бюджету нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів за територіями (обласний рівень), чітко визначившись із статусом кожної установи, яка обслуговується у відповідному органі Державного казначейства. Не пізніше ніж за 15 днів до початку бюджетного року ДСА подає Державному казначейству на паперових та електронних носіях мережу установ та організацій, які отримують кошти з державного бюджету.

Ще однією проблемою, не до кінця вирішеною Законом України “Про судоустрій України”, є питання про те, яким чином бюджетні кошти, виділені на фінансування певного суду, мають розподілятися між цим судом та територіальним управлінням ДСА, яке здійснює забезпечення діяльності даного суду.

Частково цю проблему розв'язує ч. 2 ст. 122 Закону України “Про судоустрій України”, якою передбачено: суди та інші установи, що мають статус юридичної особи, забезпечують поточні потреби своєї діяльності самостійно або на підставі окремих замовлень через державну судову адміністрацію. Витрати на потреби капітального ремонту, реконструкції та нового будівництва приміщень судів, а також інші капітальні витрати здійснюються через державну судову адміністрацію. Ця норма дає підстави для висновку, що бюджетні витрати судів на капітальні потреби мають здійснюватися через установи судової адміністрації, які, очевидно, і будуть отримувати бюджетні кошти на ці цілі та розпоряджатись ними відповідно до законодавства.

Що ж стосується інших потреб (і, відповідно, інших бюджетних витрат) судів,

то питання про те, як мають розподілятися між судами та територіальними управліннями ДСА виділені для їх фінансування бюджетні кошти, залишається відкритим.

В сфері фінансування органів та установ судової системи ДСА здійснюються й інші важливі заходи. Зокрема, ДСА запроваджено постійно діючу систему підвищення кваліфікації бухгалтерів через проведення семінарів та надання консультацій і роз'яснень в телефонному режимі, здійснено комп'ютеризацію ведення бухгалтерського обліку в підзвітних установах, створено жорсткий механізм подачі звітної документації від підзвітних установ до ДСА з метою недопущення утворення нових сум заборгованості, організовано централізовані закупівлі з метою зниження вартості за рахунок обсягу та ін.

Однак аналіз положень нормативно-правових актів з питань фінансування судів та публікацій в ЗМІ про фактичне їх фінансування, свідчить, що загальний стан фінансування судів в Україні є вкрай незадовільним [4; 6]. Так в 2005 р. при збільшенні розміру державного бюджету майже в два рази витрати на утримання судів були збільшені лише на 6%, і це при тому, що лише у зв'язку зі змінами процесуального законодавства та умов оплати праці потреби судової системи зросли на 52% [18, 7]. У 2007 р. при збільшенні доходів бюджету на 9,4% ці витрати збільшено – на 2,2% [19, 7]. І вже у 2008 р. передбачено суттєве збільшення видатків на фінансування судової влади майже на 50%.

Нестачу коштів на фінансування судів можна пояснити обмеженістю ресурсів Державного бюджету. Однак загальні витрати на фінансування судів сьогодні становлять менше 1% від дохідної частини Державного бюджету України. Як видається, ці причини слід шукати у реальній практиці прийняття рішень щодо розпорядження бюджетними коштами, яка, до того ж, знайшла своє закріплення у відповідних нормативно-правових актах. Зокрема, Кабінет Міністрів України має монопольне право законодавчої ініціативи щодо проектів річних законів про Держав-

ний бюджет України і, користуючись цим правом, вносить до парламенту пропозиції щодо фінансування судів, сформульовані на власний розсуд. Як результат, за останні роки бюджетні запити органів судової влади одного разу не були враховані у повному обсязі, а лише на 40-50% [15, 10; 19, 6].

Окрім цього, попри певну деталізацію і конкретизацію приписів бюджетною законодавства, здійснену шляхом прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу, органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство, ДСА України) і досі користуються широко дискрецією при оперативному вирішенні питань про розподіл і спрямування наявних у держави в певний момент бюджетних коштів. Якщо стосовно інших органів виконавчої влади та підпорядкованих їм підприємств, організацій установ така дискреція виглядає необхідною і природною, то наявність її стосовно органів судової влади не може вважатися нормальним явищем [10, 56].

Отже, чинне бюджетне законодавство визначає правила здійснення операцій з бюджетними коштами без урахування принципу розподілу влади і незалежності судової влади. В Законі України “Про судоустрій України” закладено основу виділення бюджетних коштів судам, яка відрізняється від загального порядку, однак, норми є настільки невизначеними, що органи виконавчої влади продовжують застосовувати загальні норми бюджетного законодавства.

Таким чином, виходячи із правового статусу ДСА та встановленого порядку фінансування судів загальної юрисдикції здійснюється фактично в межах, визначених виконавчою владою [16, 37]. І все це при тому, що достатнє фінансування є своєрідним юридичним визнанням державного і суспільного авторитету судової влади, є невід’ємним елементом її статусу [2, 31].

Отже, актуальним питанням функціонування судової системи є те, що носії судової влади або представники судового самоврядування не беруть участі у виро-

бленні тієї частини державного бюджету, в якій передбачаються витрати на утримання судів [5, 233].

Такий порядок побудови механізму фінансування судової системи, на думку В.Д. Савенка, ставить під сумнів повну самостійність більшості суддів через нечітко визначений порядок формування у Державному бюджеті України видатків на утримання суддів. Надається пропозиція всі зазначені видатки у Державному бюджеті України визначати окремим рядком по кожному суду на підставі складеного і належно обґрунтованого самим судом кошторису та перераховуватись на рахунок без посередника [16, 37]. Погоджуючись із даною позицією, слід ще додати, що роль ДСА при такому порядку фінансування має полягати, по-перше, в узагальненні та перевірці таких кошторисів і централізованому поданні їх до Міністерства фінансів України, по-друге, у контролі спільно з органами суддівського самоврядування за їх використанням.

Ця пропозиція повністю узгоджується із міжнародними стандартами, зокрема у Висновку Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про фінансування та управління судами [7, 126] наголошується на тому, що фінансування судів не повинно залежати від політичних змін. І хоча рівень фінансування судів відноситься до категорії політичних рішень, необхідно, щоб у системі, заснованій на поділі влади, завжди було забезпечено таке положення, щоб ні виконавчі, ні законодавчі органи не мали можливості робити який-небудь тиск на судові органи при розгляді їхнього бюджету.

Обґрунтованими є висловлювання науковців та практичних працівників, що обов’язок ДСА України щодо фінансування судових органів не сприяє незалежності суддів та судів, [9, 17] не є адекватним високому статусу судової влади та її місцю в системі владних інститутів України [2, 131; 8, 38; 13, 35] через те, що вона є органом виконавчої влади. Про те, що “хронічне недофінансування судової системи, неприховане бажання представників інших



державних органів забезпечувати цей процес “у ручному режимі” (хочу – виділяю кошти, хочу – ні)” є одним із способів тиску на суд та було предметом особливої уваги на позачерговому VIII з’їзді суддів України [17, 92].

Цілком слушною є думка Л. Москвич, що реалії сьогодення питання матеріальної незалежності суддів із соціально-економічної сфери в соціально-політичну. Щоб обмежити соціально-політичний аспект на незалежність суддів, потрібно доручити соціально-економічне забезпечення суду самостійному органу, який би не входив в систему ні законодавчої, ні виконавчої влади [8, 146].

Отже, потрібно вирішувати питання виведення ДСА із підпорядкування виконавчої влади, визначивши її статус як органу організаційного забезпечення в системі судової влади.

Для покращення фінансування судів потрібна не лише зміна правового статусу ДСА, а й побудова прозорого механізму фінансування судів шляхом внесення істотних законодавчих змін, які можуть передбачати:

1) розробку за участю самих суддів (через органи суддівського самоврядування) економічно обґрунтованих базових нормативів забезпечення фінансових потреб судів і на їх основі — щорічних розрахунків реальної потреби органів судової влади у фінансових ресурсах;

2) обов’язкове ознайомлення законодавців з документами, що містять розрахунки фінансових потреб судів, до прийняття ними відповідного річного закону про Державний бюджет України;

3) забезпечення безпосередньої участі суддів у підготовці бюджетів судів;

4) надання мотивованого пояснення Кабінетом Міністрів України у разі неповного врахування внесених пропозицій;

5) заборону зменшення розміру поточних (або таких, що не мають одноразового

характеру) видатків органів судової влади у річних бюджетних законах, а можливо, й імперативний припис про обов’язкове нормативне щорічне збільшення розміру таких видатків протягом певного періоду;

6) введення до державного бюджету окремими рядками кожного суду (місцевого, апеляційного, Верховного Суду України), а також інших органів судової влади;

7) визначення на законодавчому рівні механізму повного та своєчасного отримання органами судової влади коштів, призначених відповідно до закону на їх фінансування, незалежно від волі і розсуду органів виконавчої влади чи їх посадових осіб (або визначення заходів, що можуть бути вжиті у випадку неповного або несвоєчасного виділення бюджетних коштів);

8) виведення органів судової влади із системи казначейського виконання бюджету і надання судам та органам ДСА права самостійно (але у відповідності до затверджених кошторисів і під контролем уповноважених державних органів) розпоряджатись виділеними на їх фінансування бюджетними коштами

Аналіз норм чинного бюджетного законодавства свідчить, що правила здійснення операцій з бюджетними коштами визначені без урахування принципу розподілу влади і незалежності судової влади. В Законі України “Про судоустрій України” закладено основу виділення бюджетних коштів судам, яка відрізняється від загального порядку, однак, норми є настільки загальними та невизначеними, що органи виконавчої влади застосовують загальні норми бюджетного законодавства.

Ухвалення законодавчих новацій, які б передбачали реалізацію запропонованих вище положень, дозволить встановити єдиний підхід до фінансування судової системи, а отже, змінити на краще ситуацію з забезпечення судів.

## Список літератури:

1. **Городовенко В.В.** Європейські стандарти незалежності судової влади // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 1(65).
2. Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів. Матеріали наук.-практ. семінару, 30-31 березня 2005 р., м. Харків / В.В. Сташис (голов. ред.) — К. : ЦНТ “Топак”, 2006.
3. **Зизда О.** Кто вправе спонсировать суды? // Юридическая практика, № 43(357), 26 октября 2004 г.
4. **Корнійчук Є.** Класична модель трьох рівних гілок влади в Україні не вибудована // Юридичний журнал. – 2007. – № 9(63).
5. **Лемак В.** Особливості судової влади в Україні: теоретичні та практичні аспекти // Українське право. – 2006. – № 1.
6. **Макаренко Г.** Судова влада: незалежна – значить не залежна економічно // Юридичний вісник України, № 43, 23-29 жовтня 2004 р.
7. Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К.: Поліграф-Експрес, 2008.
8. **Москвич Л.М.** Статус суддів: теоретичний та порівняльно-правовий аналіз. – Харків, 2004.
9. **Оніщук М.** Судово-правова реформа: чи буде дано відповіді на виклики часу ? // Право України. – 2003. – № 5.
10. **Онопенко В.В.** Забезпечення незалежності судової влади у сфері фінансування судів: законодавство та практика // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 12.
11. **Пилипчук П. П.** Належне фінансування судової влади як одна з гарантій самостійності судів і незалежності суддів // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 1.
12. **Пилипчук П.П.** Ще раз про незалежність суддів // Вісник Верховного суду України. – 2005. – № 9(61).
13. **Подкопцев С.В.** Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації. – Харків: ВД Інжек, 2003.
14. **Полешко А.** Судова система в проєкті Конституції України // Право України. – 1992. – № 11.
15. Проблеми у сфері правосуддя можна подолати лише системними заходами (Матеріали розширеного спільного засідання Президії Верховного Суду України, президії Ради суддів України та колегії Державної судової адміністрації України, яке відбулося 18 квітня 2008 р.) // Вісник Верховного Суду України. – 2008. – № 5(93).
16. Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи. Матеріали наук.-практ. конф., 18-19 квітня 2002 р., м. Харків / Редкол.: Сташис В.В. (голов. ред.). – К.: Юрінком Інтер, 2002.
17. Учасники позачергового VIII з'їзду суддів України заявляють про безпрецедентний тиск на судову владу // За матеріалами сайту Верховного Суду України [www.scourt.gov.ua](http://www.scourt.gov.ua).
18. **Шестопалов К.** Недофинансирование – судейская боль // Юридическая практика, № 43(357), 26 октября 2004 г.
19. **Шустік О.** Обмеження фінансування рівнозначне обмеженню незалежності // Судуострій і судочинство в Україні. – 2006. – № 1–2.

## РЕЗЮМЕ

В статье рассматривается актуальная проблема современного этапа судебно-правовой реформы в Украине - выполнение Государственной судебной администрацией Украины функции финансирования судебной власти, определяются особенности правового регулирования указанного вопроса. Предлагается авторское видение необходимых законодательных изменений относительно построения прозрачного и эффективного механизма финансирования судебной власти.

*SUMMARY*

In the article the actual problem of the present stage of judicial-legal reform in Ukraine - execution of function of financing of the judicial power by the State judicial administration of Ukraine is considered, features of legal regulation of the specified question are defined. Author's vision of necessary legislative changes concerning construction of the transparent and effective mechanism of financing of the judicial power is offered.

*Рекомендовано кафедрою  
кримінального процесу та криміналістики*

*Подано 09.09.08*