

Джерело: Письменний В.В. Фінансування судової влади в умовах побудови незалежної судової системи в Україні // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Економічні науки». – 2013. – №4. – С. 142–147.

УДК 336.144.38:342.56(477)

ФІНАНСУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПОБУДОВИ НЕЗАЛЕЖНОЇ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Письменний В. В., доцент кафедри фінансів, к.е.н., доцент

Тернопільський національний економічний університет

Вироблено науково теоретичні та практичні підходи до пошуку ефективного механізму фінансування судової влади в Україні та за кордоном. Вивчено досвід країн з високими стандартами державного будівництва, де судові органи спираються на міцну фінансово-матеріальну основу. Визначено чинники незадовільного стану розподілу і використання коштів на судову владу в нашій державі. Запропоновано заходи з оптимізації видаткової частини бюджету, спрямовані на побудову незалежної судової системи в Україні.

Ключові слова: судова система України, фінансування судової влади, видатки бюджету на судові органи, судово-правова реформа.

Письменный В. В. ФИНАНСИРОВАНИЕ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ПОСТРОЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ / Тернопольский национальный экономический университет, Украина

Выработаны научно теоретические и практические подходы к поиску эффективного механизма финансирования судебной власти в Украине и за рубежом. Изучен опыт стран с высокими стандартами государственного строительства, где судебные органы опираются на прочную финансово-материальную основу. Определены факторы неудовлетворительного состояния распределения и использования средств на судебную власть в нашем государстве. Предложены меры по оптимизации расходной части бюджета, направленные на построение независимой судебной системы в Украине.

Ключевые слова: судебная система Украины, финансирование судебной власти, расходы бюджета на судебные органы, судебно-правовая реформа.

Pysmennyi V. FINANCING OF JUDICIAL AUTHORITY IN CONDITIONS OF BUILDING AN INDEPENDENT JUDICIAL SYSTEM IN UKRAINE / Ternopil National Economic University, Ukraine

The article presents theoretical and practical approaches to finding an effective mechanism of financing of judicial authority in Ukraine and abroad. The experience of countries with high standards of state building, where the courts rely on a strong financial and material base, is studied. The factors of unsatisfactory distribution and use of funds on judicial authority in our country is determined. The measures to optimize budget expenditures aimed at building of an independent judicial system in Ukraine are offered.

Key words: judicial system of Ukraine, financing of judicial authority, budget expenditures on courts, judicial and legal reform.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Збереження конституційного ладу, законності та правопорядку перебуває у тісному зв'язку із забезпеченням судів кадровими, матеріально-технічними й інформаційними ресурсами. Для цього міжнародними нормативно-правовими документами зобов'язано кожну державу, яка прагне будувати незалежну судову систему, виділяти відповідні кошти. Серед таких документів необхідно відзначити Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН [1], Віденську декларацію і Програму дій, прийняті на Всесвітній конференції з прав людини [2], Висновок Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів ради Європи про фінансування та управління судами [3].

В нашій державі дане положення юридично закріплено у ч. 1 ст. 130 Конституції України, в якій мова йде про забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів [4]. Крім того, у ст. 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» вказано, що органи державної влади повинні здійснювати свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах коштів, визначених щорічними законами про Державний бюджет України [5]. Теза про заборону спрямовувати будь-які інші кошти органам судової системи пояснюється прагненням боротьби з корупцією як стратегічного завдання в контексті функціонування інститутів державної влади.

Незважаючи на те, що чинним законодавством передбачено визначення в бюджеті видатків окремо для усіх судів, виділених асигнувань не вистачає для здійснення незалежного правосуддя в Україні. Адже

існує велика кількість норм, які не мають реального механізму реалізації та відповідальності за їх недотримання або неналежне виконання [6]. Натомість за кордоном, де вже давно сформовані та діють високі стандарти державного будівництва, судова влада спирається на міцну фінансово-матеріальну основу. Розуміння важливості фінансового чинника в її розвитку потребує застосування комплексного підходу до аналізу українського та зарубіжного досвіду в умовах розбудови незалежної судової системи.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Серед вчених і практиків вивченням питань фінансування судової влади займалися В. Городовенко [7], Л. Лемешук [8], О. Лошихін [9], В. Онопенко [10], Д. Павлов [8], П. Пилипчук [11], О. Святоцький [12], В. Сіренко [13], В. Стефанюк [14], А. Хливнюк [15], А. Чубенко [8], К. Шестопалов [16] та інші. У своїх дослідженнях вони наголошували на необхідності неухильного виконання імперативного правила – забезпечення державою фінансування і належних умов для функціонування органів судової системи в Україні. Проте сучасні виклики, породжені незадовільним станом розподілу та використання коштів на судову владу, вимагають наукового обґрунтування заходів щодо оптимізації видаткової частини бюджету.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Це визначило мету статті – пошук ефективного механізму фінансування судової влади, що базується на вироблених світовою наукою і практикою демократичних засадах правосуддя. Необхідність її вирішення полягає в тому, що на сучасному етапі українського державотворення система судових органів переживає глибоку кризу, спричинену об’єктивним фактором відсутності коштів на забезпечення судів кадровими, матеріально-технічними й інформаційними ресурсами. Тому виділення достатніх асигнувань та створення відповідних умов для функціонування судів і діяльності суддів мають стати лейтмотивом судово-правової реформи.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Одним з показників, який характеризує роль держави у забезпеченні конституційного ладу, законності та правопорядку, є питома вага бюджетних видатків на судову владу у ВВП (рис. 1). Її зростання упродовж 2002–2012 рр. на 0,2 відсоткових пункти відбулося на фоні збільшення в абсолютних розмірах з 322,1 млн. грн. до 4300,9 млн. грн. Враховуючи широко розвинену систему судових органів і значні витрати на забезпечення кадровими, матеріально-технічними й інформаційними ресурсами, ці кошти спрямовувалися тільки на поточні видатки. Відтак продовження такої практики фінансування судової влади в Україні може призвести до невиконання прав громадян на судовий захист та припинення судової діяльності.

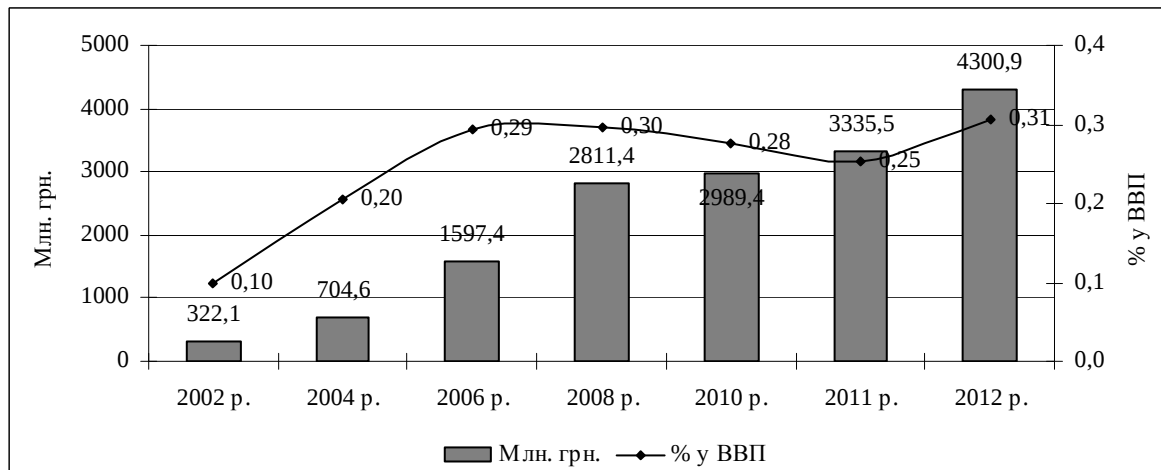


Рис. 1. Обсяг бюджетних видатків на судову владу в Україні та їх частка у ВВП за 2002–2012 рр.*

За кордоном найбільша питома вага бюджетних видатків на судову владу у ВВП характерна для Болгарії (0,7%), Великобританії та Польщі (0,5%), Італії, Мальти, Німеччини, Португалії, Угорщини (0,4%). Зрештою у низці зарубіжних країн цей показник був навіть нижчий, ніж в Україні (у Данії, Естонії, Ісландії, Люксембурзі, Норвегії, Франції, на Кіпрі), або дорівнював стільки ж (в Австрії, Греції, Ірландії, Литві, Нідерландах, Фінляндії, Чеській Республіці, Швеції). Однак це аж ніяк не свідчить про недосконалість механізму фінансування органів судової системи. Навпаки, будучи найбільш захищеними

* Примітка. Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

та самостійними з фінансової точки зору, вони займають особливий статус у функціонуванні інститутів державної влади.

Негативно вплинув на динаміку бюджетних видатків на судову владу в зарубіжних країнах перехід у «режим суворой економії», що передбачав планомірне скорочення витрат на усі сфери суспільного життя, в тому числі на здійснення судової діяльності. Відтак у посткризовий період в одних країнах дані видатки суттєво зменшилися (в Греції – на 23,0 млн. євро, або 3,4%, в Ірландії – на 23,3 млн. євро, або 5,2%, в Польщі – на 154,1 млн. євро, або 7,4%, в Португалії – на 12,6 млн. євро, або 1,8%), а в інших – зростали незначними темпами (на Кіпрі – на 1,0 млн. євро, або 3,9%, в Литві та Люксембурзі – на 0,9 млн. євро, або 1,0%, в Фінляндії – на 3,0 млн. євро, або 0,6%, в Чеській Республіці – на 8,5 млн. євро, або 1,8%).

Таблиця 1 – Обсяг бюджетних видатків на судову владу в зарубіжних країнах та їх частка у ВВП за 2002–2011 рр.*

Країни	2002 р.		2004 р.		2006 р.		2008 р.		2010 р.		2011 р.	
	Млн. євро	% у ВВП	Млн. євро	% у ВВП	Млн. євро	% у ВВП	Млн. євро	% у ВВП	Млн. євро	% у ВВП	Млн. євро	% у ВВП
Австрія	661,4	0,3	703,6	0,3	727,8	0,3	802,1	0,3	859,6	0,3	883,6	0,3
Болгарія	66,6	0,4	115,8	0,6	172,3	0,7	263,1	0,7	...	...	254,2	0,7
Великобрит.	9347,5	0,6	11179,4	0,6	11286,0	0,6	10580,4	0,6	9168,4	0,5	9182,1	0,5
Греція	315,0	0,2	470,0	0,3	472,0	0,2	729,0	0,3	674,0	0,3	651,0	0,3
Данія	334,2	0,2	382,1	0,2	426,9	0,2	480,0	0,2	490,4	0,2	554,3	0,2
Естонія	15,5	0,2	25,9	0,3	32,0	0,2	56,2	0,3	30,0	0,2	28,4	0,2
Ірландія	273,4	0,2	340,9	0,2	400,8	0,2	516,8	0,3	446,0	0,3	422,7	0,3
Ісландія	18,6	0,2	22,9	0,2	28,1	0,2	20,3	0,2	19,4	0,2	19,0	0,2
Іспанія	2252,0	0,3	2651,0	0,3	3014,0	0,3	3839,0	0,4	4233,0	0,4	...	...
Італія	4991,0	0,4	4620,0	0,3	5093,0	0,3	5340,0	0,3	5465,0	0,4	6064,0	0,4
Кіпр	17,0	0,2	20,3	0,2	23,4	0,2	24,9	0,1	25,5	0,1	26,5	0,1
Литва	62,7	0,4	77,0	0,4	95,8	0,4	124,4	0,4	83,8	0,3	84,7	0,3
Люксембург	53,0	0,2	56,7	0,2	64,7	0,2	75,7	0,2	90,4	0,2	91,3	0,2
Мальта	18,6	0,4	19,0	0,4	17,7	0,3	20,5	0,3	20,9	0,3	23,0	0,4
Нідерланди	1353,0	0,3	1491,0	0,3	1570,0	0,3	1738,0	0,3	1936,0	0,3	2007,0	0,3
Німеччина	9420,0	0,4	9470,0	0,4	9900,0	0,4	10090,0	0,4	10500,0	0,4	10750,0	0,4
Норвегія	379,1	0,2	367,8	0,2	413,1	0,2	464,0	0,1	511,3	0,2	557,9	0,2
Польща	991,1	0,5	1064,1	0,5	1700,5	0,6	2368,7	0,7	2087,8	0,6	1933,7	0,5
Португалія	530,2	0,4	545,2	0,4	650,3	0,4	644,9	0,4	699,2	0,4	686,6	0,4
Словенія	140,6	0,6	155,6	0,6	160,4	0,5	195,1	0,5	208,6	0,6	200,2	0,6
Угорщина	253,1	0,4	377,7	0,5	405,9	0,5	460,7	0,4	386,4	0,4	398,8	0,4
Фінляндія	389,0	0,3	403,0	0,3	416,0	0,3	466,0	0,3	514,0	0,3	517,0	0,3
Франція	3579,0	0,2	3906,0	0,2	3928,0	0,2	4369,0	0,2	4784,0	0,2	4882,0	0,2
Чеська Респ.	264,6	0,3	288,6	0,3	368,2	0,3	481,6	0,3	471,5	0,3	480,0	0,3
Швеція	769,1	0,3	800,9	0,3	886,7	0,3	935,0	0,3	1026,4	0,3	1127,7	0,3

Не дивлячись на таку тенденцію витрачання коштів на судову владу, обсяг бюджетних видатків за кордоном у десятки разів перевищує виділені асигнування в Україні. Уряди зарубіжних країн давно усвідомили, що достатнє фінансування є своєрідним юридичним визнанням авторитету судових органів в суспільстві [17]. Аналітичні дані щодо складу видаткової частини Державного бюджету України на судові органи відповідно до програмної класифікації за 2002–2012 рр. свідчать про інше (табл. 2). Позаяк через недосконалість механізму фінансування багатократно збільшення бюджетних видатків не призвело до поліпшення забезпечення судів кадровими, матеріально-технічними й інформаційними ресурсами.

У цій же таблиці можна простежити зростання обсягу видатків державного бюджету на судові органи, зокрема на здійснення судової діяльності господарським, апеляційним, адміністративним й іншими судами. Причому фінансування Верховного Суду України збільшилось з 20,5 млн. грн. у 2002 р. до 102,8 млн. грн. у 2012 р., в той же час Вищого адміністративного суду України – з 14,8 млн. грн. до 105,2 млн. грн., Конституційного Суду України – з 15,9 млн. грн. до 65,7 млн. грн. Якщо в 2002–2010 рр. видатки на Вищий господарський суд України скоротилися на 7,9 млн. грн., або 9,6%, то їх збільшення упродовж 2011–2012 рр. у понад два рази забезпечило виконання правосуддя в господарських відносинах.

* Примітка. Побудовано на основі даних статистичної служби Європейського Союзу.

Таблиця 2 – Обсяг бюджетних видатків на судову владу в Україні відповідно до програмної класифікації за 2002–2012 рр. (млн. грн.)*

Видатки	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Державна судова адміністрація	–	407,7	579,8	937,5	1294,8	1704,1	2392,5	2133,2	2566,0	2745,2	3743,9
Верховний Суд	20,5	26,4	48,8	117,8	127,1	137,1	165,6	122,8	137,3	95,2	102,8
Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ	–	–	–	–	–	–	–	–	–	127,2	136,3
Вищий господарський суд	82,0	16,3	37,3	58,2	63,6	65,7	74,8	62,7	74,1	120,0	131,3
Вищий адміністративний суд	–	–	–	14,8	45,5	54,8	65,2	49,5	66,1	83,1	105,2
Конституційний Суд	15,9	14,1	20,5	26,0	40,0	41,4	57,9	52,6	66,8	59,5	65,7

Отож, основою статусу судових органів є достатнє фінансове забезпечення. Проте вироблений упродовж багатьох років порядок планування видаткової частини бюджету на утримання судів ставить під загрозу їх самостійність [15]. З цією метою фахівцями в галузі судочинства наголошено на впровадженні процедури бюджетного планування, що включає визначення джерел фінансування, порядок розробки, затвердження і використання нормативів бюджетних потреб для фінансування судової влади, порядок складання та використання пропозицій щодо виділення асигнувань, а також порядок розгляду питання про її фінансування під час прийняття щорічних законів про Державний бюджет України.

Це сприятиме деполітизації механізму фінансування судової влади в частині зменшення можливості впливу законодавчої та виконавчої влади у бюджетному процесі. Разом з тим, без адекватного збільшення бюджетних видатків побудувати незалежну судову систему в Україні буде практично неможливо. Для цього слід законодавчо встановити залежність між асигнуваннями, що виділяються на забезпечення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, а також обсягом виробленого ВВП. За прикладом зарубіжного досвіду встановлення такої залежності на рівні не менше 0,5% свідчитиме про високу роль держави у забезпеченні конституційного ладу, законності та правопорядку.

Ще одним заходом, який дасть змогу підвищити ефективність витрачання коштів, є оптимізація розподілу бюджетних видатків на судову владу між центром і місцями. Оскільки структура видаткової частини державного бюджету продиктована ієрархією побудови органів судової системи, основна частина витрат приходить на Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України. Разом з тим місцеві суди (районні, міськрайонні, міські, районів у містах) фінансуються за залишковим принципом, через що порушуються конституційні права громадян на захист.

Саме тому, що місцеві суди здійснюють базові функції правосуддя з цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справ, питанню їх фінансування має приділятися особлива увага. Причому значну частину витрат потрібно здійснювати на капітальну складову, що включає будівництво нових адміністративних об'єктів, а також капітальний ремонт і реконструкцію тих, що експлуатуються довгий період часу з метою доведення до загальносвітових стандартів. Розроблення відповідної державної цільової програми та її впровадження можна буде розглядати як інвестиції в майбутнє – формування незалежної судової системи у відповідності із соціально-економічними і політичними перетвореннями у суспільстві.

Застосування програмно-цільового методу виправдовує свою ефективність тим, що спрямоване на оптимізацію управління бюджетними видатками. Проте серед науковців і практиків точиться дискусія щодо використання виділених асигнувань на ті чи інші напрямки капітального характеру. Одні стверджують про реалізацію в межах державної цільової програми заходів з будівництва, реконструкції та купівлі будівель судів, оснащення їх відповідними технічними засобами і системами безпеки, впровадження сучасних інформаційних технологій у діяльність [18]. Інші додають необхідність забезпечення суддів житловим фондом, що може бути вирішено тільки програмними засобами.

Останній підхід до розподілу коштів може призвести до втрати судовою владою ознаки незалежності, яка в демократично розвинутих країнах є невід'ємним елементом верховенства права, а не дарованим привілеєм. У даному випадку необхідно погодитися зі стандартами Венеціанської комісії з незалежності

* Примітка. Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

судової системи, якими не рекомендовано надавати не фінансові вигоди суддям (наприклад, квартири, автомобілі тощо), а замінити їх достойним рівнем оплати праці [19, с. 5]. З прагматичної точки зору, встановлення високої заробітної плати може стати важливим чинником захисту суддів від впливу інших осіб, так як певною мірою гарантуватиме, що рішення прийматимуться тільки на основі чинного законодавства.

ВИСНОВКИ

Таким чином, забезпечення судів кадровими, матеріально-технічними й інформаційними ресурсами, зважаючи на збільшення їх кількості, розширення чисельності штатного персоналу, посилення інфляційних процесів на формування витрат, потребує встановлення особливого механізму фінансування судової влади в Україні. Оскільки у найближчі роки політика уряду націлена на забезпечення цільової спрямованості та максимальної економії коштів, слід розробити механізм який передбачатиме порядок і терміни виділення асигнувань, заходи, що можуть бути вжиті у випадку їх неповного або несвоєчасного отримання, напрями розподілу головними розпорядниками та розпорядниками коштів нижчого рівня.

Відтак подальші наукові пошуки необхідно спрямувати на економіко-математичне моделювання запропонованих заходів з розподілу і використання коштів на судову владу. Це дасть змогу відповідним чином прорахувати й уникнути негативних наслідків судово-правової реформи, забезпечити реалізацію конституційного принципу незалежності судової системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Основні принципи незалежності судових органів / Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї : за станом на 29 лист. та 13 груд. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
2. Віденська декларація та Програма дій / Прийнята на Всесвітній конференції з прав людини : за станом на 25 черв. 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_504.
3. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів : за станом на 1 січ. 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a52/page.
4. Конституція України : за станом на 28 черв. 1996 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%E2%F0&p=1284979148157999>.
5. Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» : за станом на 30 черв. 1999 р. № 783-XIV / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=783-14&p=1284979148157999>.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про тимчасовий порядок фінансування судової влади в Україні» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=15903&pf35401=40311>.
7. Городовенко В. В. Незалежність суддів і самостійність судів у контексті нового етапу судово-правової реформи / В. В. Городовенко // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 3. – С. 206–215.
8. Павлов Д. М. Організаційно-правові засади фінансування органів виконавчої та судової влади із використанням програмно-цільового методу / Д. М. Павлов, А. Г. Чубенко, Л. В. Лемешук // Юридична наука. – 2011. – № 4–5. – С. 77–82.
9. Лоцихін О. М. Актуальні питання вдосконалення розбудови судової системи на прикладі Республіки Польща / О. М. Лоцихін // Вісник Державної судової адміністрації України. – № 2. – 2008. – С. 23–26.
10. Онопенко В. В. Яким бути українському судочинству? / В. В. Онопенко // Юридичний вісник України. – 2010. – 5–11 черв. (№ 23). – С. 4–5.
11. Пилипчук П.: Судова реформа має бути головною складовою правової реформи / підгот. Ф. Ілляк // Юридичний вісник України. – 2007. – № 50. – С. 5.
12. Святоцький О. Д. Судова влада в Україні: актуальні питання реформування / О. Д. Святоцький // Право України. – 2010. – № 5. – С. 30–39.
13. Сіренко В. Ф. Судова влада: потрібна принципово нова концепція реформування / В. Ф. Сіренко // Голос України. – 2010. – 13 квіт. – С 16–17.
14. Стефанюк В. С. Верховний Суд, судова влада і правосуддя в Україні / В. С. Стефанюк // Вісник Верховного Суду України. – 1998. – № 3. – С. 5–7.

15. Хливнюк А. М. Участь державної судової адміністрації України у фінансуванні судів / А. М. Хливнюк // Вісник Академії адвокатури України. – 2008. – № 13. – С. 118–124.
16. Шестопапов К. Проект Кодекса судебной власти / К. Шестопапов // Юридическая практика. – 2004. – 29 июня. (№ 36). – С. 4.
17. Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів. Матеріали наук.-практ. семінару, 30–31 бер. 2005 р., м. Харків / В. В. Сташис (голов. ред.). – К. : ЦНТ «Гопак», 2006. – 170 с.
18. Постановление «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»: по состоянию от 27 дек. 2012 г. № 1406 / Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2013/01/07/sud-site-dok.html>.
19. Ешану Н. Стандарты Венецианской комиссии по независимости судебной системы / Н. Ешану. – Страсбург, Европейская комиссия к демократии через право (Венецианская комиссия), 16 янв. 2013 г. – 8 с.