



НАДЛЕЖАЩЕЕ ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАК ПРИНЦИП НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В. ЧЕРНОБУК,

кандидат юридических наук, председатель Апелляционного суда Автономной Республики Крым

SUMMARY

The article analyzes the guarantee of the independence of the judiciary from the standpoint of adequate financial support. The connection is traced between an independent department judicial and democratic society. International standards are examined in the field of independent department judicial. Their fixing is investigated in the Constitution of Ukraine and the applicable laws of the Judicial System and Status of Judges. Disparity of these guarantees is analysed to the norms of budgetary legislation of Ukraine. Charges on financing of department judicial are examined as public charges. Their description is given as to the theoretical category of financial right. The problems related to absence of legal mechanism of financing of department judicial are determined. Directions of improvement of current financial legislation are offered.

Key words: financial security, the judiciary, the budget law, the independence of the judiciary.

* * *

В статье анализируются гарантии независимости судебной власти с позиций надлежащего финансового обеспечения. Прослеживается связь между независимой судебной властью и демократическим обществом. Рассматриваются международные стандарты в сфере независимой судебной власти. Исследуется их закрепление в Конституции Украины и действующем законодательстве о судостроительстве и статусе судей. Анализируется несоответствие этих гарантий нормам бюджетного законодательства Украины. Расходы на финансирование судебной власти рассматриваются как публичные расходы. Дается их характеристика как теоретической категории финансового права. Определяются проблемы, связанные с отсутствием правового механизма финансирования судебной власти. Предлагаются направления усовершенствования действующего финансового законодательства.

Ключевые слова: финансовое обеспечение, судебная власть, бюджетное законодательство, независимость судей.

Постановка проблемы. Важной составляющей с позиций нормального функционирования механизма государственной власти в Украине (равно как и в любом ином государстве, стремящемся соответствовать понятию правового, демократического государства) является наличие профессиональной и независимой судебной власти. При этом обеспечение финансовой независимости судебной власти является одной из ключевых характеристик, обеспечивающих названные ее выше качества.

Однако на текущем этапе следует отметить несоответствие реального состояния финансирования судебной власти гарантиям, закрепленным как национальным законодательством Украины, в первую очередь Конституцией Украины [1], так и международным подходам в этой сфере. Так, в соответствии с Основными принципами независимости судебных органов, одобренных Генеральной Ассамблеей ООН от 29 ноября и 13 декабря 1985 лет, на каждое государство-члена ООН возлагается обязательство предоставлять соответствующие средства, которые бы давали возможность судебным органам должным образом выполнять свои функции [2].

В то же время невозможность нормального финансового обеспечения данной отрасли государственной власти (несмотря на многолетние попытки изменить ситуацию к лучшему) приводит не просто к невыполнению положений законодательства в части функционирования судебной власти, но и нередко к невозможности качественного обеспечения нормальной судебной деятельности. Поскольку в результате недополучения гарантированных и необходимых финансовых средств возникают проблемы, вызванные объективными причинами, влияющие на реализацию прав граждан и юридических лиц на соответствующую судебную защиту.

Верховенство права с независимой судебной системой является важнейшим элементом и фундаментом Соглашения об Ассоциации о свободной торговле с Европейским Союзом. Необходимость проведения полномасштабной судебной реформы в соответствии с европейскими стандартами, провозглашенная на саммите УКРАИНА – ЕС в 2011 году, была в последующем подтверждена и на саммите 25 февраля 2013 года в Брюсселе. В то же время данная реформа не может проводиться без учета потребностей надлежащего финансирования судебной власти.

Состояние исследования. На наличие проблемы недостаточного финансирования судебной власти не единожды указывали как представители данной отрасли власти, так и ученые. Для этого достаточно посмотреть, в частности, публикации и исследования В. Брынцева, И. Колиушка, Т. Коломоец, С. Кивалова, В. Маляренко, А. Пасенюка, Д. Притыки, П. Пилипчука, В. Стефанюка, И. Шицкого. Среди юристов – ведущих представителей отечественной финансово-правовой науки – на проблемы публичных расходов, в том числе в части ненадлежащего финансирования отраслей государственной власти обращали внимание Л. Воронова, Д. Гетманцев, О. Музыка-Сте-

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время в Украине отсутствуют фундаментальные исследования, в которых бы раскрывались все правовые аспек-

ты финансирования судебной системы страны. Однако независимость судебной власти имеет определяющее значение не только для обеспечения конституционного права граждан Украины на справедливое судопроизводство.



фанчук, А. Нечай, Е. Орлюк, П. Пацуркивский, Л. Савченко, В. Чернадчук и другие. Отдельные вопросы, связанные с определением правовых основ финансирования судебной власти, были раскрыты в кандидатском исследовании Г. Кравчука, защищенном в 2011 году. В то же время существует достаточно большое количество проблемных вопросов, требующих разрешения не только на уровне правоприменения норм финансового законодательства, но и разработки соответствующего научного аппарата.

Целью и задачей статьи является раскрытие принципа надлежащего финансового обеспечения как одной из базовых составляющих независимости судебной власти в Украине, исследование системы научных взглядов и разработок по этой проблеме. Новизна работы заключается в том, что в данной статье сделана попытка раскрыть понятие публичных расходов на содержание судебной власти в юридическом значении, а также аргументировать, что надлежащее финансовое обеспечение судебной власти следует рассматривать не просто как закрепленные конституционные гарантии, но и как публичную обязанность Украинского государства перед своими гражданами, перед гражданским обществом в целом.

Для раскрытия указанной цели используется совокупность методов и приемов научного познания, позволяющая осуществить комплексный подход к анализу категорий, являющихся базовыми для финансовой независимости судебной власти. При этом общенаучный диалектический метод познания выступает основным в данной системе и позволяет решить проблемы надлежащего финансирования судебной власти в единстве их социального содержания и юридической формы. К используемым методам относятся также сравнительно-правовой, формально-логический, метод системного анализа.

Изложение основного материала. Начавшаяся несколько лет назад в стране судебная реформа, демонстрируя позитивные результаты, в то же время так и не смогла на сегодняшний день удовлетворительно разрешить проблему надлежащего финансирования судебной власти. Поскольку все

механизмы финансирования завязаны на исполнительной власти и судебные органы, выступая в качестве рядовых распорядителей бюджетных средств (несмотря на наличие у них статусов главных и нижестоящих распорядителей), фактически лишены возможности влиять на решение вопроса о надлежащем им финансовом обеспечении. Соответственно, год за годом повторяется ситуация, при которой в процессе подготовки проекта закона о Государственном бюджете Украины (из которого и финансируются органы судебной власти) на следующий финансовый год к вниманию принимаются в целом расходы на заработную плату и обязательные платежи, связанные с ее выплатой. В то же время практически не учитываются расходы на удовлетворение надлежащего материального обеспечения судебной деятельности, технического обустройства судов, защиты судей и т. д. Причем такая ситуация присуща для судебной власти практически на протяжении всего периода независимости государства.

В целом анализ ситуации с финансированием судебной власти в Украине позволяет говорить о применении остаточного принципа, особенно в части финансирования местных и апелляционных судов. Учитывая тенденцию последних лет, связанную с существенным увеличением финансирования органов прокуратуры и правоохранительных органов, можно говорить о нарушении баланса осуществления правосудия в государстве в целом.

Необходимость разработки соответствующего научного аппарата вызвана, на наш взгляд, в частности тем, что существующая практика финансирования деятельности судов свидетельствует о несовершенстве действующего законодательства. Состоящем не столько в наличии норм, закрепленных конституционным законодательством и законодательством о судостроительстве, сколько в их декларативном характере. В отсутствие реального механизма реализации указанных норм, гарантирующих финансовую независимость судебной власти. Равно как и в отсутствии фактической ответственности за несоблюдение указанных гарантий со стороны государства в лице его исполнительной власти, отвечающей за

формирование и исполнение государственного бюджета.

Принципы самостоятельности судебной власти, судов и принадлежности судей закреплены, как уже указывалось выше, в Конституции Украины. Указанные принципы рассматриваются в качестве доктринальных фундаментальных принципов организации государственной власти в демократических государствах и в современных политико-правовых концепциях. При этом к важнейшим гарантиям самостоятельности суда и независимости судей относят надлежащее финансовое обеспечение, достойную оплату труда судей и обеспечение финансирования судов в размере, достаточном для эффективного выполнения судами их функций.

Основным источником средств для финансирования судебной власти выступают деньги государственного бюджета. И такая ситуация присуща многим государствам, в частности как государствам – членам СНГ, так и государствам – членам ЕС. Из средств европейского бюджета финансируются европейские судебные органы.

Указанные положения нашли закрепление в национальном законодательстве. В частности, в статье 140 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей» [3] закреплено, что финансирование и надлежащие условия функционирования судов и деятельности судей обеспечиваются государством в соответствии с Конституцией Украины. При этом обеспечение функционирования судебной власти предусматривает: 1) определение в Государственном бюджете Украины расходов на финансирование судов не ниже уровня, который обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с законом; 2) законодательное гарантирование полного и своевременного финансирования судов; 3) гарантирование достаточного уровня социального обеспечения судей.

Следует отметить, что в теории финансового права не вызывает сомнений тезис о необходимости финансирования судебной власти из средств государственного бюджета. Для этого достаточно просмотреть труды большинства финансистов, уделяющих внимание данному вопросу, в част-



ности докторов юридических наук Л. Вороновой [4, с. 348], А. Нечай [5, с. 149], Е. Орлюк [6, с. 253] и многих других. При этом большинство ученых относит данные расходы к публичным расходам. Данный вывод делается исходя из того, что государство обязано финансировать такие общественные расходы, расходы, имеющие публичный, определяющий характер в отношении публичных доходов [5, с. 150]. При этом под публичными расходами понимают «расходы публичных фондов денежных средств, выражающие урегулированные правовыми нормами социально-экономические отношения публичного характера, складывающиеся при распределении и использовании публичных фондов средств и обеспечивающие удовлетворение публичного интереса, определенного государством или органами местного самоуправления» [6, с. 539].

Д. Гетманцев, разрабатывая в докторской диссертации категорию финансово-правового обязательства, обращал внимание на определяющее влияние публичного интереса на формирование финансовых правоотношений [7, с. 126]. И указывал на обязанность государства реализовывать такой интерес в процесс осуществления публичной финансовой деятельности. Последняя же не редко рассматривается как самостоятельная функция государства. В частности, российская ученая Ю. Смирникова, анализируя регулятивную функцию современного финансового права, обращает внимание на то, что «публичная финансовая деятельность обусловлена статусом государства как суверенного и социально ориентированного. Именно публичная финансовая деятельность обеспечивает финансовый суверенитет государства» [8, с. 116].

Соглашаясь с указанными выше подходами, считаем целесообразным указать, что реализация публичной финансовой деятельности должна отображать публичный интерес всех участников процесса, а не только государства. Ибо в противном случае теряется суть демократического общества, развивающегося в рамках государства.

Исходя из изложенного, не вызывает сомнений вывод, что расходы на содержание судебной власти, на осу-

ществление судебной деятельности являются публичными расходами. Материальной основой таких расходов как правовой категории должны являться суммы расходов соответствующих публичных фондов, в данном случае – Государственного бюджета Украины.

Анализ научных и методологических источников позволяет говорить о том, что публичные расходы на содержание судебной власти в юридическом значении должны рассматриваться как публичные отношения, носящие социально-экономический характер и возникающие при осуществлении расходных операций исключительно на основании правовых норм. В материальном значении публичные расходы на содержание судебной власти должны рассматриваться как средства государственного бюджета, распределяемые и используемые ежегодно на основании соответствующих правовых норм. В организационном аспекте – как процесс распределения и использования средств государственного бюджета на содержание судебной власти и осуществление судебной деятельности в соответствии с правовыми нормами. Такой подход позволит разработать соответствующий правовой инструментарий для реализации гарантированных законодательством обязательств по надлежащему финансированию судебной власти с целью реализации последней независимого судопроизводства.

Как уже указывалось выше, положения действующего законодательства не позволяют реализовать заложенные гарантии независимости судебной власти. В частности, в соответствии со статьей 142 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей» закреплено, что финансирование всех судов в Украине осуществляется за счет средств Государственного бюджета Украины. Указанный подход соответствует нормам, закрепленным Бюджетным кодексом Украины [9]. При этом в качестве главных распорядителей средств Государственного бюджета Украины относительно финансового обеспечения деятельности судов определены: Конституционный Суд Украины, Верховный Суд Украины, высшие специализированы суды – относительно финансового обеспечения деятельности этих

органов; Государственная судебная администрация Украины – относительно финансового обеспечения деятельности всех других судов общей юрисдикции, деятельности Высшей квалификационной комиссии судей Украины, органов судебной администрации.

В то же время следует отметить, что в условиях постоянного дефицита бюджетных ресурсов финансирование судебных органов ориентируется, в первую очередь, на выплату расходов по заработной плате (как защищенной статье бюджета). В то же время иные расходы (в частности, капитальные расходы), которые могут даже и планироваться на текущий финансовый год, не редко попадают под секвестирование. Не говоря уже о том, что они существенно сокращаются в процессе работы с бюджетными запросами на стадии составления проекта государственного бюджета на следующий год. Хотя запрет на сокращение расходов в текущем финансовом году на содержание судов в Государственном бюджете Украины закреплен в ч. 4 статьи 142 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей». В то же время, указанное положение отсутствует в бюджетном законодательстве, которое рассматривается в качестве специального в процессе реализации уполномоченными финансовыми органами публичной финансовой политики на протяжении года (в том числе в части выполнения показателей по бюджетным расходам).

Целесообразно отметить, что для разрешения указанных проблем в Украине не единожды разрабатывались проекты законов, направленные на обеспечение механизма финансирования судебной власти. В качестве примера можно привести проект Закона Украины «О порядке финансирования судебной власти в Украине», разработанный народными депутатами В. Мойсиком и Д. Притыкой [10]. В проекте предусматривались принципы финансирования судебной власти Украины. В частности, финансирование судов, других органов системы судостроительства исключительно за счет средств Государственного бюджета Украины; а также самостоятельное управление распорядителями бюджетными средствами, предусмотренными на финансирование судебной власти, с обязательным



соблюдением при этом требований бюджетного законодательства и утвержденных смет. Объемы расходов Государственного бюджета Украины, необходимых для финансирования судов, определяются на основе единых нормативов финансового обеспечения судов общей юрисдикции и расчетов капитальных расходов для финансирования судов.

Иным примером разрешения проблемы недофинансирования судебной деятельности является проект закона «О временном порядке финансирования судебной власти в Украине», разработанный в 2003 году [11]. В нем предусматривалась особенная процедура планирования бюджетных ассигнований на финансирование судебной власти, специфический порядок выделения и распределения бюджетных средств, предназначенных для финансирования судебной власти, равно как и особый порядок использования средств Государственного бюджета Украины, выделенных на финансирование судебной власти. К сожалению, ни вышеизложенные, ни иные предложения в части стабилизации ситуации с финансированием судебной власти так и не нашли надлежащего законодательного закрепления.

Выводы. Проведенный анализ монографических и нормативно-правовых источников, а также практики правоприменения позволяет констатировать неудовлетворительное финансовое обеспечение судебной власти в Украине, что отрицательным образом влияет на реализацию принципа независимости судебной власти в целом. Одним из путей решения данной проблемы является усовершенствование действующего законодательства. В частности, путем отображения особенностей финансирования судебной власти в бюджетном законодательстве. В частности, даже закрепление норм, присутствующих ныне в Законе Украины «О судостроительстве и статусе судей» (в частности, в статье 142), в бюджетном законодательстве страны смогло бы в значительной степени гарантировать финансовую независимость судебной власти.

Также, на наш взгляд, целесообразным будет наделить судебную власть правом законодательной инициативы.

Поскольку в процессе реализации основной своей функции судебная власть тем не менее сможет существенной мерой влиять на процесс принятия ежегодных актов про государственный бюджет, а раз так – то и на закрепление надлежащего уровня финансирования.

Понятно, что указанное выше отображает лишь общие подходы к формированию правового механизма надлежащего финансового обеспечения судебной власти. В то же время его конкретное раскрытие заслуживает отдельных публикаций, ибо включает в себя совокупность правового инструментария, присущего как бюджетным, так и расходным и расчетно-кассовым отношениям (как составляющим финансовые правоотношения в целом). При этом реформирование финансового законодательства должно исходить из понимания того, что публичные расходы на содержание судебной власти в юридическом значении являются публичными отношениями, носящими социально-экономический характер и возникающими при осуществлении расходных операций исключительно на основании правовых норм.

Список использованной литературы:

1. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. – С изменениями, внесенными Законом № 2952-VI от 01.02.2011 г. // ВВР. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
2. Основные принципы независимости судебных органов : Одобрены резолюциями 40/32 и 40/146 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября и 13 декабря 1985 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
3. Закон Украины «О судостроительстве и статусе судей» от 7 июля 2010 г. № 2453-VI // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 2010. – № 41 – 42, № 43, № 44 – 45. – Ст. 529 (с изменениями).
4. Воронова Л. К. Финансовое право Украины : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2007. – 448 с.
5. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А.

Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.

6. Орлюк О. П. Финансовое право. Академичний курс / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

7. Гетманцев Д. О. Финансово-правовое зобов'язання як окрема категорія фінансового права / Д. О. Гетманцев. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 368 с.

8. Смирникова Ю. Л. Регулятивная функция современного финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой / Ю. Л. Смирникова. – СПб. : Изд-во «Юридический центр-Пресс», 2011. – 269 с.

9. Бюджетный кодекс Украины. Закон № 2456-VI от 8 июля 2010 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572 (с изменениями).

10. Проект Закону України «Про порядок фінансування судової влади в Україні» – [Електронний ресурс] – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.../JF13A00A.html†

11. Проект Закону України «Про тимчасовий порядок фінансування судової влади в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/.../webproc34?id...†