

НАЛЕЖНЕ ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЇХ ЕФЕКТИВНОЇ РОБОТИ

Декілька років поспіль із вуст суддів усіх рівнів, посадовців, представників громадських організацій і незалежних експертів не сходить тема недостатнього фінансування українських судів. Ефективна робота судів неможлива за умов, коли недостатньо видаткових матеріалів, коли за наявності великої кількості справ немає де їх розглядати і т.д. У цій статті ми спробуємо проаналізувати стан, проблеми судової системи, а також чинники, які впливають на ефективність її функціонування. Зокрема, йтиметься про належне фінансове забезпечення діяльності судів.

На необхідності як слід і в достатньому обсязі фінансувати потреби судів і суддів наголошується і в міжнародно-правових документах. Згідно з Основними принципами незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.) на кожну державу – члена ООН покладається обов'язок надавати від-

повідні засоби, які дозволяють б судовим органам ефективно виконувати свої функції (п. 7) [6, с. 121-126].

Частина 1 ст.130 Конституції України [1; 1996. – № 30. – Ст. 141] встановлює обов'язок держави здійснювати фінансове забезпечення й відповідні умови для функціонування судів і діяльності суддів шляхом окремого встановлення в Державному бюджеті видатків на утримання судів. Це положення конкретизовано у ч. 1 ст. 120 Закону «Про судоустрій України», де закріплено, що фінансування всіх судів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету [1; 2002. – № 27-28. – Ст.180].

На даний час зроблені певні кроки в напрямку вдосконалення врегулювання досліджуваних питань. Так, було створено Державну судову адміністрацію України (далі — ДСА), Кабінетом Міністрів України розроблено відповідну антикризову програму, похідні від якої опрацьовані й затверджені кожною обласною адміністрацією. Поступово збільшуються асигнування на діяль-

ність органів правосуддя. Деякі суди отримали нові приміщення й мають змогу відремонтувати старі. Певні позитивні зміни намітилися й у системі та правилах фінансування цих органів влади. Вживаються також деякі інші заходи, спрямовані на поліпшення матеріально-технічного, фінансового, інформаційного й організаційного стану судів.

Незважаючи на це, сьогодні ще немає підстав стверджувати, що на практиці фінансування судів загалом є достатнім для ефективного їх функціонування. Не прийнято спеціального нормативного акта, який закріпив би основні засади цього напрямку діяльності з одночасним установленням відповідальності за порушення його норм. Упродовж багатьох років мали місце систематичне недофінансування судів (наприклад, у 2009 р. профінансовано лише 22 % від потреб українських судів). Приміщення, в яких розміщуються ці органи влади, аж ніяк не відповідають затвердженим технічним і санітарним вимогам. У них бракує коштів на здійснення найнеобхідніших дій не тільки процесуального характеру: на звичайні поштові відправлення, придбання паперу, технічних засобів для фіксування судового процесу тощо, на оплачування комунальних послуг, оренди та охорону приміщень, на виплату

відповідних коштів народним засідателям, потерпілим, свідкам.

Рада суддів України 29 квітня 2009 р. звернулася до Президента України, Голови Верховної Ради України з приводу незадовільного фінансового забезпечення діяльності судів. На думку членів Ради, в державі виникла реальна загроза масового порушення конституційних прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб, зумовлена вкрай незадовільним станом зазначеної галузі. Фактично зупинили 1 травня 2009 р. судову діяльність апеляційні суди Харківської, Закарпатської, Запорізької областей, Шевченківський районний суд м. Києва, майже всі окружні адміністративні, Львівський і Луганський апеляційні адміністративні суди. У зв'язку з браком видатків на розвиток у 2009 р. повністю зупинено роботи на об'єктах незавершеного будівництва приміщень судів, результатом чого стало розкрадання будівельних матеріалів і руйнування незавершених споруд. Із тієї ж причини унеможлиблюється виплата вихідної допомоги суддям, звільненим у відставку у 2009 р., внаслідок чого може збільшитися кількість звернень до Європейського суду з прав людини [3].

Таке становище не може не хвилювати. Дивує інше: чому проблеми недофінансування виникають лише у третьої гіл-

ки влади? Можливо тому, що її вважають саме третьою після законодавчої й виконавчої, а не рівною з ними, як це передбачено у ст. 6 Конституції України. Невже державовладцям постійно треба наголошувати на паритетності гілок влади як ознаці правової держави? Чи, може, першопричину такого ставлення до судів слід шукати в намаганні контролювати (мати певні важелі впливу) третю гілку влади? Адже, як зазначено в рішенні Конституційного Суду України від 24 червня 1999 р., № 6-рп/99, особливий порядок фінансування судів є однією з конституційних гарантій незалежності суддів. Воно має здійснюватися з Держбюджету України в належних обсягах, які повинні забезпечувати відповідні економічні умови для повного й незалежного відправлення правосуддя, включаючи витрати на розгляд судових справ, комунальні послуги, охорону й ремонт судових приміщень, придбання оргтехніки, поштові витрати та інше, й застерегти від будь-якого впливу на суд [4; 1999. – № 28. – Ст. 169].

Аналіз нормативно-правових актів дає нам можливість виокремити 3 важливих напрямки з удосконалення фінансування судової системи: (а) належне нормативно-правове врегулювання; (б) необхідне

матеріально-технічне устаткування судових установ; (в) достатній рівень матеріального забезпечення потреб суддів і працівників апарату суду. Розглянемо кожен із них окремо.

1. Належне нормативно-правове врегулювання фінансування судової системи. Відповідно до ч. 1 ст. 130 Конституції України єдиним джерелом фінансового забезпечення судів є Державний бюджет. Вивчення положень статтей 13 і 85 Бюджетного кодексу України [1; 2001. – № 37-38. – Ст. 189] і ст.ст. 2, 3 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» [1; 1999. – № 34. – Ст. 274] дає підстави стверджувати, що нині фактично заборонено вчиняти зазначені дії не з Держбюджету України. У зв'язку із цим варто проаналізувати співвідношення реальних потреб судів та їх бюджетних асигнувань.

Зараз відповідні потреби місцевих та апеляційних судів визначаються на підставі Єдиних нормативів фінансового забезпечення судів загальної юрисдикції, що розробляються й затверджуються щорічно. Треба зазначити, що вони (очевидно, з огляду на економічний стан держави) є доволі мізерними. Запити щодо потреб судів постійно занижуються як самими судами, так і ДСА, але навіть ці вимоги Верховна Рада Украї-

ни задовольняє лише частково. Така практика призводить до значних негативних наслідків. Причому йдеться не тільки про неможливість достатньою мірою забезпечити соціальні й матеріальні потреби суддів і працівників апарату судів, а й про загрозу конституційному праву громадянина на справедливий суд. Адже в багатьох приміщеннях організувати роботу судів належним чином неможливо через брак необхідної кількості залів судових засідань, оргтехніки, через відключення приміщень від теплової, електричної й телефонної мереж. Бракує також коштів на відрядження, оплату участі адвокатів, свідків і потерпілих при розгляді справ та ін. Водночас існує й проблема незабезпечення громадян елементарними умовами: немає гардеробів, стільців, щоб дочекатися в коридорі розгляду справи, столів, щоб написати заяву чи скаргу, і т.д.

Багато невіршених питань залишається і в законодавчому регламентуванні та практиці виділення передбачених законом грошових коштів і надання їх у розпорядження судів. Існуючий порядок витрачання бюджетних коштів, установлений низкою підзаконних актів, є надзвичайно складним і довготривалим, вимагає складання й подання органам Державного казначей-

ства значної кількості різних документів. У той же час будь-яких гарантій щодо своєчасної оплати придбаних товарів, виконаних робіт, наданих послуг навіть за наявності в бюджетної установи відповідних асигнувань і коштів на реєстраційних рахунках немає. Органи, що фактично розпоряджаються рухом бюджетних коштів, не несуть жодної відповідальності за невиплату чи несвоечасну виплату ними грошових сум за дорученнями розпорядників цих коштів. Унаслідок цього суди й органи ДСА в питаннях витрачання виділених їм грошових асигнувань залежать від доброї волі цих органів, що негативно позначається на реальному фінансуванні судів у моменти неповного виконання Державного бюджету за доходами й, відповідно, неповного чи несвоечасного надходження призначених судам грошових коштів.

Як вбачається, виправити ситуацію можна лише шляхом внесення істотних змін до чинного законодавства та практику його реального забезпечення. У зв'язку із цим заслуговує на увагу й підтримку проект Закону «Про порядок фінансування судової влади в Україні» (реєстраційний № 4189), внесений до Верховної Ради народними депутатами України В.Р. Мойсицом і Д.М. Притикою ще 24 вересня

2008 р. [5]. У законопроекті передбачено: (1) загальні засади фінансування судових органів; (2) особливості планування видатків Державного бюджету України на забезпечення діяльності судової влади: (а) порядок розробки й затвердження єдиних нормативів; (б) формування бюджетних запитів; (в) особлива процедура визначення обсягів видатків Держбюджету; (г) порядок розгляду питання щодо фінансування судових установ; (3) механізм використання бюджетних коштів, призначених судовій владі; (4) контроль за належним використанням коштів: (а) засоби й порядок здійснення контролю; (б) уповноважені органи; (в) відповідальність за порушення визначених норм.

2. Необхідне матеріально-технічне устаткування судових установ. Питанню відведенню судам приміщень, які відповідали б вимогам відправлення правосуддя, приділяється першочергова увага. Приміром, постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2006 р., № 918 затверджено Програму забезпечення судів належними приміщеннями на 2006 – 2010 роки [4; 2006. – № 27. – Ст. 1957], на фінансування якої виділено понад 2 млрд. грн. Однак на сьогодні, на жаль, держава все ж таки не додержується належного рівня матеріально-

технічного устаткування судів. Станом на кінець 2009 р. лише близько 15% приміщень судів відповідали вимогам процесуального законодавства і європейським стандартам щодо ефективного здійснення правосуддя. Решта функціонує в пристосованих приміщеннях або в таких, які є значно меншими за відповідні норми: не вистачає залів судових засідань, немає кімнат для адвокатів і прокурорів, кімнати для підсудних обладнані неналежним чином тощо. До причин такого, можна сказати, тяжкого становища можна віднести те, що на розвиток та утримання всієї судової системи в минулі роки передбачалося в середньому 15-17% загального обсягу фінансування судової системи, у 2009 р. у зв'язку з економічною кризою ці статті видатків були значно скорочені [8]. Таке становище, безсумнівно, аж ніяк не створює атмосфери поваги до цієї гілки державної влади. Порівняння з тим, що деякі державні органи розташовані в набагато кращих умовах, нашою хує на висновок, що судова влада так і не визнається рівноправною чи авторитетною гілкою влади. Це, у свою чергу, посягає на спроможність судів викликати повагу й шанування, так необхідні для їх ефективного функціонування.

Крім відповідного оснащення приміщень судів до їх належного матеріально-технічного забезпечення слід віднести й устаткування комп'ютерною технікою, папером, необхідними матеріалами, засобами для фіксування судового процесу, відправлення кореспонденції та ін. Кроком до вирішення цієї проблеми може стати розроблення й прийняття Державної програми модернізації судів, їх технічного оснащення.

3. Достатній рівень матеріального забезпечення потреб суддів, працівників апарату суду. Рівень матеріального забезпечення потреб суддів має сприяти їх фінансовій незалежності й не може бути зменшений без відповідної компенсації. Умови оплати праці мають бути чітко регламентовані нормативно-правовими актами. Потреба встановлення досить високої матеріальної винагороди суддям передбачається специфікою їх службової діяльності. У п.6 Європейської хартії про статус суддів відзначено, що «рівень оплати повинен установлюватися так, щоб захистити суддю від тиску, націленого на те, щоб вплинути на зміст його рішень і взагалі на його поведінку в суді, порушуючи таким чином його незалежність і неупередженість» [6, с. 113-117]. Рекомендація № R (94) 12 Комітету міністрів

державам-членам про незалежність, ефективність і роль суддів від 13 жовтня 1994 р. [2; 1997. – № 4. – с. 10, 11] акцентує увагу на тому, що рівень винагороди суддів має бути прямо пропорційний їх професійному авторитету й рівню відповідальності в суспільстві.

Структура заробітної плати суддів України визначена в ч. 1 ст. 44 Закону України «Про статус суддів» і складається з посадового окладу, премій, доплат за кваліфікаційні класи, надбавок за вислугу років та інших доплат і надбавок. Законодавством передбачені надбавка за знання й використання в роботі іноземної мови, доплата за науковий ступінь кандидата чи доктора юридичних наук. Заробітна плата суддів не обкладається податком. У 2009 р. заробітна плата й соціальні видатки склали понад 90% загального бюджету, передбаченого на фінансування всієї судової гілки влади. Але порівняно з 2008 р. розмір цих видатків загалом скорочено на 9%. [8]

Разом із тим існують декілька проблем, вирішення яких дозволить внести гармонію в механізм матеріального забезпечення суддів.

А. Схема нарахування зарплати суддям є надзвичайно складною й запутаною. Згідно з чинним законодавством передбачено 5 основних і 2 до-

даткових її складників. Так, посадовий оклад становить 40% реальної заробітної плати судді, інша ж частина – це доплати. Крім того, судді, який пропрацював у судовій системі понад 20 років, передбачається доплата в розмірі до 80% від загальної ставки. Наприклад, місячний дохід судді місцевого суду, якого призначено на посаду вперше, становить близько 3 тис. грн. У той же час суддя того ж суду з такими ж повноваженнями, який пропрацював у судовій системі понад 20 років, отримує більше 10 тис. грн. на місяць. Така понад 3-разова різниця є, з нашого погляду, несправедливою. Абсолютно логічно було б посадовий оклад судді визначити на рівні 70-80% ставки, а вже в межах 20-30% установлювати всі інші доплати. Лише в такому випадку розмір зарплати суддів буде відповідним [8].

Б. Єдиний статус суддів вимагає однакових підходів до нарахування заробітної плати й гарантування її виплати. Щоб уникнути різного роду порушень прав суддів, треба прийняти нормативний акт, який передбачив би єдині засади в цьому питанні й ліквідував диспропорції в нарахуванні заробітної плати суддям судів різних рівнів. При його підготовці корисним стане досвід інших країн світу. Так, у Польщі судді судів

одного рівня отримують однакову базову заробітну плату, яка обчислюється за коефіцієнтом до середньої щорічної зарплати, запланованої в державному секторі. Реальна матеріальна винагорода суддів відрізняється тільки залежно від індивідуальних надбавок, які виплачуються за суддівський стаж та обсяг виконуваних обов'язків. У законодавстві Вірменії також зазначено, що праця суддів і голів усіх судів однієї й тієї ж інстанції оплачується в рівному розмірі. Доход суддів і голів судів апеляційної інстанції, відповідно, перевищує заробітну плату суддів і голів судів першої інстанції на 10 % і т.д. Також суддя отримує грошову доплату за кваліфікаційний клас і трудовий стаж [7, с. 181]. Пропонуємо в Україні також передбачити загальний оклад судді з підвищенням його розміру суддям судів апеляційних, спеціалізованих, вищих спеціалізованих і Верховного Суду на визначений коефіцієнт.

В. Як уже зазначалося, до системи матеріального забезпечення суддів також включені передбачені законом пільги й заходи соціального захисту. Вважаємо, що наявність такої досить розгалуженої системи гарантій служить підтримці авторитету судді, суддівської професії в цілому. Їх нормативне закріплення в національному

законодавстві визначається декількома умовами. По-перше, ці заходи виконують компенсаційну функцію. Під час виконання своїх професійних обов'язків суддя у більшості випадків спілкується із соціально неблагонадійними членами суспільства, вирішує долі людей, розв'язує майнові конфлікти тощо. Тому можливі ситуації, коли ця діяльність пов'язана з небезпекою для його життя чи здоров'я. Додаткові ж соціальні пільги спрямовані на деяку компенсацію такої небезпеки. Цим також пояснюється наявність заходів соціального захисту його сім'ї, гарантій збереження відповідного правового статусу в разі смерті судді або виходу його у відставку. По-друге, передбачені заходи соціального захисту суддів виконують функцію одного зі спонукальних засобів залучення в судову систему кваліфікованих юристів й виступають правовим механізмом, який стимулює до свідчених фахівців змінити вид трудової діяльності, вийти зі сформованої професійної групи й увійти до судової сис-

теми або, навпаки, уникнути виходу з неї. По-третє, можливо, найважливішим чинником, який обумовлює існування системи таких заходів, є економічний стан держави. Ось чому вважаємо, що ці гарантії є додатковими, які з розвитком держави, стабілізацією її економічної сфери повинні припинити своє існування.

Підсумовуючи наведені міркування, зазначимо, що належне фінансове забезпечення судової системи значно підвищить ефективність її функціонування. Адже належна організація судового процесу, оперативність надання й отримання інформації, розумний строк судового розгляду, матеріально незалежний суддя – усе це складники ефективного правосуддя. Але все ж зазначимо, що основною причиною прийняття суддею непрогнозованого рішення є не недостатній розмір його заробітної плати, а низький морально-етичний рівень. Гадаємо, гідне матеріальне забезпечення судді сприятиме залученню до професії найкращих фахівців.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Вісник Верховного Суду України. 3. Звернення Ради суддів України до Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України щодо незадовільного фінансування діяльності судів від 29.05.2009 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua> 4. Офіційний вісник України. 5. Про порядок фінансування судової влади в Україні: проект Закону України від 24 вересня 2008 р. (реєстраційний № 4189) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.gada.gov.ua> 6. Статус суддів: Навч.-практич. посіб. / За ред. І.Є. Марочкіна. — Х.: Вид. СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. — 584 с. 7. Судебные системы западных государств / Ю.П. Урьяс, В.А. Туманов, С.А. Егоров и др. — М.: Найтка, 1991. — 543 с. 8. Фінансування судової системи «під мікроскопом» // Правовий тиждень. — 2009. — № 5 (131). — С. 3.

ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ СУДОВИХ ОРГАНІВ

НАДЛЕЖАЩЕЕ ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СУДОВ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ИХ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ Москвич Л.Н.

На основе анализа нормативно-правовых актов выделяются и анализируются 3 направления работы усовершенствования финансирования судебной системы: а) надлежащее нормативно-правовое обеспечение судов; б) необходимое материально-техническое их оснащение; в) достаточный уровень материального вознаграждения судей и работников аппарата судов.

Ключевые слова: финансирование судебной системы; материально-техническое обеспечение судов; материальное обеспечение судей и работников аппарата судов.

APPROPRIATE FINANCIAL MAINTENANCE OF COURTS AS THE PRECONDITION OF THEIR EFFECTIVE WORK Moscovich L.N.

On the basis of the analysis of the legal acts are allocated and analyzed 3 directions of improvement of financing the judicial system: a) appropriate legal maintenance of courts; b) necessary material and technical equipment; c) sufficient level of material compensation of the judges and workers of courts.

Key words: financing of judicial system; material and technical maintenance of courts; material maintenance of the judges and workers of courts.

Надійшла до редакції 21.12.2009 р.