

Конституционные основы финансирования судебной власти в Российской Федерации



И.Р. Латыпова

преподаватель кафедры судебной власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: ilyuza.latyпова@gmail.com



Аннотация

Статья представляет собой детальный анализ ст. 124 Конституции Российской Федерации. В работе исследуются вопросы законодательного регулирования порядка финансирования судов из федерального бюджета, рассматриваются причины несоответствия положений федерального законодательства Конституции Российской Федерации в части, касающейся материального обеспечения судебной системы, изучается проблема количественного и качественного определения объема финансирования судебной системы, обеспечивающего ее независимость, транспарентность и открытость. Проблема достаточности финансирования судов анализируется в тесной взаимосвязи с принципом независимости судебной власти, ставится вопрос о необходимости законодательного закрепления перечня государственных органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять материальное обеспечение судебной системы. Особое внимание уделено изучению опыта ведущих стран мира в вопросах бюджетного финансирования судебной власти. На примере законодательства США, Японии, Нидерландов, Литовской республики продемонстрирована модель финансирования судов на основе отдельного бюджета, формируемого органами судебной власти самостоятельно, описана процедура согласования судебных расходов с органами исполнительной власти, гарантирующая права и законные интересы судов. В заключение автор формулирует предложения по совершенствованию законодательства, приходит к выводу о необходимости принятия федерального закона, подробно регламентирующего все вопросы финансового обеспечения судебной власти с целью создания в России независимого, открытого и саморегулируемого суда, ориентированного на высокий результат. На необходимость принятия отдельного федерального закона, регулирующего вопросы финансирования судебной системы, указывает ст. 124 Конституции Российской Федерации, закрепляющая, что финансирование судов производится в соответствии с федеральным законом. В статье сформулированы ключевые разделы предлагаемого закона, которые призваны закрепить источники финансирования судебной власти; процедуру составления судебного бюджета; структуру бюджета суда и его основные показатели; порядок согласования бюджета судебной власти с Правительством Российской Федерации; контроль за расходованием бюджетных средств органами судебной власти. Автор предлагает три основных параметра, составляющие бюджет суда, а также определяет перечень государственных органов, обладающих правом получать средства из бюджета и распределять их между судами.



Ключевые слова

финансирование судебной власти, бюджет суда, закон о финансировании судов, нормативы рабочей нагрузки судей, статья 124 Конституции, нормативы финансирования, материальное обеспечение мировых судей.

Библиографическое описание: Латыпова И.Р. Конституционные основы финансирования судебной власти в Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. №3. С. 119–130.

JEL: K4; УДК: 342

Порядок финансирования судебной власти в России регулируется значительным количеством нормативно-правовых актов, среди которых особое место занимает Конституция Российской Федерации — основной закон государства, обладающий высшей юридической силой. В отличие от многих стран Европы¹, в конституциях которых не содержатся нормы о финансовом обеспечении судов, в Российской Федерации вопросам финансирования судебной власти посвящена отдельная статья Конституции.

Статья 124 Конституции гласит: «Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом». Анализируя положения данной нормы, можно выделить три основных тезиса, постулируемых на самом высоком уровне: 1) финансирование судов осуществляется только из федерального бюджета; 2) финансирование судов должно обеспечить возможность полного и независимого осуществления правосудия; 3) финансирование производится в соответствии с федеральным законом.

При буквальном толковании первого тезиса можно сделать вывод, что все суды в Российской Федерации финансируются из федерального бюджета. Однако в действительности мировые суды и конституционные (уставные) суды субъектов финансируются частично или полностью из бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации². Указанное несоответствие может привести к неоднозначному пониманию ст. 124 Конституции. Есть мнение, что согласно ст. 124 все суды финансируются только из федерального бюджета, тогда как другие полагают, что в комментируемой статье речь идет о финансировании федеральных судов, и финансирование мировых судей из федерального бюджета не обязательно, но целесообразно в целях создания условий их независимости³.

С целью разрешения данного вопроса обратимся к тексту Конституции и убедимся, что законодатель использует как термин «суд», так и «федеральный суд». Согласно ст. 83 Конституции Президент Российской Федерации уполномочен назначать судей **федеральных** судов, при этом полномочия, порядок образования и деятельность **федеральных** судов устанавливаются федеральным конституционным законом. В абсолютном большинстве других статей Конституции, затрагивающих вопросы судебной системы, фигурирует общий термин «суд». Можно предположить, что авторы Конституции, оперируя общим термином «суд», допускали существование других судов, отличных от федеральных, и в ст. 124 Конституции они могли бы закрепить принципы финансирования строго определенных судебных органов, употребив словосочетание «федеральные суды».

Несмотря на то, что Конституция не содержит упоминания о судах, не входящих в систему федеральных судов, ст. 4 Федерального закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 №1-ФКЗ (далее — ФКЗ «О судебной системе»), вступившего в силу 1 января 1997 г., закрепляет, что судебную систему России составляют федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации. К последним относятся конститу-

¹ Например, конституции Франции, Италии. См.: Конституции зарубежных стран. Сборник / Сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2008. 448 с.

² Пункт 2 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; п. 3 ст. 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17.12.1998 № 188-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

³ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 1997. С. 427, 620.

ционные (уставные) суды субъектов и мировые судьи⁴. Возникает вопрос, распространяются ли требования ст. 124 Конституции на деятельность судов субъектов?

В соответствии со ст. 11 Конституции государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство и суды, а в субъектах Российской Федерации — образуемые ими органы государственной власти. Таким образом, государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют также и суды субъектов Российской Федерации (далее — суды субъектов). По мнению В.М. Савицкого⁵, отсутствие в тексте Конституции упоминания о судах субъектов объясняется тем, что к моменту принятия Конституции образование таких судов только планировалось законодателем, и впоследствии должно было найти отражение в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации».

Кроме того, в главах Конституции «Права и свободы человека и гражданина», «Судебная власть», посвященных естественным правам человека и конституционным основам осуществления правосудия, повсеместно используется слово «суд», что подчеркивает обязательность этих положений для всех судебных органов в стране. Иное понимание ставило бы под сомнение универсальность и всеобщность норм, признанных международным сообществом, нивелировало бы базовые принципы осуществления правосудия, такие как судебная защита прав и свобод человека, осуществление правосудия только судом, равенство всех перед законом и судом, презумпция невиновности.

С учетом вышеизложенного можно предположить, что в ст. 124 Конституции законодатель в термин «суд» включил как федеральные суды, так и суды субъектов. Подавляющее большинство правоведов также придерживаются мнения, что положения главы 7 Конституции «Судебная власть» распространяются на любые судебные органы в стране⁶.

Очевидно, что единственная статья Конституции, посвященная финансированию судебной власти, не способна раскрыть полностью весь механизм материального обеспечения судов. Закон, обладающий высшей юридической силой, закрепил важнейшие принципы деятельности судебных органов, оставил законодателю широкое поле для дальнейшего нормотворчества с целью детализации конституционных требований. Фактически Конституция ознаменовала собой начало судебной реформы и стала основой фундаментальных изменений в судебной системе.

Принятые впоследствии нормативно-правовые акты существенным образом дополнили конституционные положения, но некоторые из них, как представляется, все же исказили первоначальный смысл конституционных требований.

Важнейшим нормативно-правовым актом, закрепившим действующую систему судов Российской Федерации, стал Федеральный конституционный закон «О судебной системе». В ст. 3 данного Закона указано, что единство судебной системы достигается финансированием федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета. Финансирование конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта⁷. Основыва-

⁴ СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 1.

⁵ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. С. 620.

⁶ См. напр.: *Стецовский Ю.И.* Судебная власть. М.: Дело, 1999. С. 87; Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации». М.: Норма-Инфра-М, 1998. С. 155.

⁷ Статья 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

ясь только на нормах Федерального конституционного закона «О судебной системе», можно сделать опрометчивый вывод: все суды, кроме конституционных (уставных) судов субъектов, финансируются из федерального бюджета. Однако в действительности мировые судьи лишь частично финансируются из федерального бюджета; другая часть денежных средств на поддержание работы мировых судов выделяется бюджетами субъектов Российской Федерации.

В ст. 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17.12.1998 № 188-ФЗ (далее — ФЗ «О мировых судьях») закреплено, что обеспечение ежемесячного денежного вознаграждения, ежеквартального денежного поощрения мировых судей, других выплат, осуществляемых за счет средств фонда оплаты труда, и социальных выплат, предусмотренных для судей федеральными законами, являются расходным обязательством Российской Федерации и осуществляется через органы Судебного департамента при Верховном Суде России. Материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляют органы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта⁸.

Таким образом, ФЗ «О мировых судьях» в части финансирования судов не корреспондирует ни ст. 124 Конституции, ни ФКЗ «О судебной системе». Конституция не дает нам оснований разделять финансирование судов на материальное обеспечение судей и материально-техническое обеспечение деятельности судов. Как верно отмечает М.В. Боровский⁹, «такая юридическая казуистика, направленная на обход конституционной нормы, является абсолютно неприемлемой и порочной практикой». ФКЗ «О судебной системе» также оперирует единым термином «финансирование», не разделяя его на отдельные элементы, такие как финансирование судей, материально-техническое обеспечение деятельности судов.

Возвращаясь к анализу ст. 124 Конституции, отметим, что помимо условия об обязательном финансировании судов из федерального бюджета, рассматриваемая норма требует, чтобы финансирование судов обеспечивало возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Указанное положение полностью согласуется с нормами международных актов, предписывающих выделять судам достаточные ресурсы, оборудование, снабжение, назначать достаточное число судей (сообразно числу рассматриваемых дел), обеспечивать суды техническим персоналом¹⁰. Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении № 23-П от 17.07.1998 подчеркивает, что согласно ст. 124 Конституции финансирование судов «должно проводиться в порядке и объеме, гарантирующих надлежащие экономические условия осуществления судебной власти на основе принципов и положений Конституции Российской Федерации»¹¹.

⁸ Статья 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17.12.1998 № 188-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

⁹ Боровский М.В. Суды общей юрисдикции в Российской Федерации: проблемы и перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

¹⁰ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы «О независимости, эффективности и ответственности судей» // Российской правосудие. 2011. № 4; Резолюция 1989/60 Экономического и Социального совета ООН от 24.05.1989 «Процедуры эффективного осуществления основных принципов независимости судебных органов» // СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации № 23-П от 17.07.1998 // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3801

Важно отметить, что принцип «достаточного финансирования» установлен только в отношении судебной власти; ни законодательные, ни исполнительные государственные органы не обладают таким конституционно закрепленным правом. Это является показателем, насколько важной признается роль независимой судебной власти для существования демократического правового государства.

Однако необходимо указать на существенные сложности в количественном определении того объема денежных средств, который должен обеспечить возможность полного и независимого осуществления правосудия. По мнению некоторых исследователей¹², возможность полного и независимого осуществления правосудия обеспечивается «достаточным финансированием». Так, М. В. Боровский¹³ утверждает, что «Конституция содержит важнейшие критерии определения объема финансирования судов — оно должно быть достаточным, чтобы обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом», при этом он указывает, что ст. 124 Конституции дает вполне действенные критерии для определения необходимого уровня финансирования судов.

Но какими критериями следует руководствоваться для определения «достаточности финансирования»?

В этом вопросе нельзя использовать упрощенный подход¹⁴: связывать, например, нарушение сроков принятия дел к рассмотрению вследствие чрезмерной загруженности судей только с недостаточным финансированием. Ясно, что затягивание сроков принятия дел к производству не всегда имеет место ввиду недофинансирования суда, а может быть следствием некомпетентности судьи, низкого уровня управления внутри суда, отсутствия действенной системы разделения труда и т.д. Поэтому увеличение объемов финансирования не является панацеей; наряду с регулярным субсидированием должны вводиться действенные механизмы повышения эффективности работы судебных органов, включая внедрение объективных методов контроля качества работы.

Для выявления смысла таких оценочных и обтекаемых понятий, какими являются «достаточное финансирование», «финансирование, обеспечивающее возможность полного и независимого осуществления правосудия», необходимо на законодательном уровне ввести четкие и ясные количественные показатели, либо использовать действенные механизмы их определения. Важность подобной регламентации возрастает в связи с тем, что бюджетные средства являются ограниченным ресурсом, обладающим высоким спросом. Однако в нарушение ст. 33 ФКЗ «О судебной системе» до сих пор не принят закон, устанавливающий нормативы финансирования судебной власти, проблема количественного и качественного определения объемов финансирования судов не решена.

Рассматривая вопрос о «достаточности» финансирования судов, нельзя забывать, что данная проблема находится в тесной взаимосвязи с принципом независимости судебной власти, закрепленным в ст. 120 Конституции.

Независимое правосудие возможно лишь в том случае, когда судья, подчиняясь только Конституции и федеральному закону, решает спорный вопрос в отсутствие какого-либо противоправного влияния на него со стороны органов законодательной и исполнительной власти, должностных лиц, участников судопроизводства, отдельных представителей судебной системы. Следовательно, финансирование должно осущест-

¹² Яновский К.Э. Порядок финансирования судебной системы как гарантия независимости суда // Адвокат. 2004. № 10. С. 26–31.

¹³ Боровский М.В. Указ. соч.

¹⁴ Боровский М.В. Указ. соч.

вляться таким образом, чтобы исключить любое неправомерное вмешательство в деятельность суда вследствие материальной зависимости судей от органов публичной власти либо должностных лиц.

Как верно отмечают ученые-правоведы, «обещание России при вступлении в Совет Европы постоянно улучшать финансирование судов, поскольку оно не достигает необходимого уровня, гарантирующего обеспечение независимого правосудия, используется как разменная монета — вместо гарантии независимости становится инструментом «воспитания». Хорошо оплачиваемая работа перевешивает ценность независимости, тем более когда известна «рука дающего»¹⁵. В связи с указанным первостепенное значение приобретает вопрос о том, какие органы и должностные лица могут быть уполномочены осуществлять материальное обеспечение судебной системы.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном суде Российской Федерации» финансирование федеральных судов, мировых судей и органов судейского сообщества осуществляется Судебным департаментом за счет средств федерального бюджета. Судебный департамент при Верховном суде России — это специально созданный государственный орган, призванный осуществлять организационное обеспечение деятельности судей, включая мероприятия кадрового, финансового, материально-технического, информационного и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия¹⁶.

В нарушение требований Конституции и Федерального закона «О Судебном департаменте» социально-бытовое, медицинское и санаторно-курортное обслуживание судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Военной коллегии Верховного Суда осуществляется также Управлением делами Президента России (далее — Управление делами Президента). Материально-техническое обеспечение деятельности указанных судов является одной из основных задач Управления делами Президента¹⁷. Кроме того, в августе 2014 г. подписан Указ, согласно которому Управление делами Президента обязано обеспечивать жилыми помещениями судей Верховного суда России, осуществлять социально-бытовое, медицинское и санаторно-курортное обслуживание указанных лиц¹⁸. В условиях, когда Управление делами Президента (федеральный орган исполнительной власти, полное руководство которым осуществляет Президент Российской Федерации) решает первостепенные материальные потребности судей высших судов, есть все основания усомниться в возможности сохранения этими судьями подлинно независимого статуса.

Еще более парадоксальная ситуация складывается с военными судами. Как известно, военные суды Российской Федерации являются федеральными судами общей юрисдикции, следовательно, в отношении этих судов финансирование должно осуществляться органами Судебного департамента. Однако п. 2 ст. 32 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» от 23.06.1999 №1-ФКЗ (далее — ФКЗ

¹⁵ Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза российской Фемиды / Под общ. ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Либеральная миссия, 2007. С. 12.

¹⁶ Статья 1 Федерального закона от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 17.09.2008 № 1370 «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 38. Ст. 4277.

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 18.08.2014 № 572 «Об обеспечении деятельности Верховного суда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 34. Ст. 4652.

«О военных судах») устанавливает, что «обеспечение военных судов средствами связи, служебными помещениями, а также хранение архивов осуществляются соответствующими органами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с оплатой произведенных ими расходов соответственно Судебным департаментом и Верховным Судом Российской Федерации». Такой порядок материального обеспечения судов ставит под сомнение возможность осуществления независимого правосудия военными судами, так как органы Вооруженных Сил могут оказывать воздействие на судей, используя перечисленные выше материальные блага в качестве инструмента давления.

В связи с этим необходимо отметить, что Конституционный Суд России неоднократно подчеркивал, что нормы Конституции направлены на то, чтобы «производимым только из федерального бюджета финансированием судов гарантировалась возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом»¹⁹. В обход положений Конституции ФКЗ «О военных судах» возлагает на органы Вооруженных Сил задачу выделять судьям военных судов жилые помещения, обеспечивать их лекарственными средствами, медицинским обслуживанием, санаторно-курортным лечением с последующей компенсацией понесенных расходов за счет федерального бюджета²⁰.

В ранее действовавшей редакции Закона «О статусе судей» от 26.06.1992 № 3132-1 существовала аналогичная норма, позволяющая органам местной власти предоставлять судьям жилые помещения с последующей компенсацией стоимости жилья из средств федерального бюджета. Конституционный Суд²¹ признал указанную норму конституционной, тем не менее, позднее объективная критика этих положений научным сообществом привела к отмене данной статьи. Наличие в ФКЗ «О военных судах» п. 2 ст. 44, позволяющего в любых других необходимых случаях производить финансирование судов соответствующими органами Вооруженных Сил России, не оставляет сомнений, что финансирование военных судов органами Вооруженных сил практически ничем не ограничено.

Приведенные примеры ярко иллюстрируют отход законодателя от первоначальной идеи Конституции, закрепленной в ст. 124. Подобные отступления трудно рассматривать как позитивные изменения, способствующие становлению истинно независимой судебной власти, напротив, они нуждаются в приведении в соответствие с конституционными стандартами.

Ввиду того, что единственная статья Конституции, посвященная финансированию судебной системы, передает скорее общую волю законодателя, не конкретизируя отдельных понятий, логично предположить, что полное раскрытие механизма финансирования судебной власти должно осуществляться в принимаемом во исполнение Конституции нормативно-правовом акте. На необходимость принятия отдельного федерального закона, регулирующего вопросы финансирования судебной системы, указывает ст. 124 Конституции, закрепляющая, что финансирование судов производится в соответствии с федеральным законом.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.01.2008 № 2-П // СЗ РФ. 2008. № 6. Ст. 540; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.07.1998 № 23-П // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3801.

²⁰ Пункт 4 и пункт 6.1. ст. 31 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» от 23.06.1999 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.

²¹ Определение Конституционного Суда от 09.04.2003 № 132-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 5.

Рассмотренные выше положения ФКЗ «О судебной системе», ФКЗ «О военных судах», ФЗ «О мировых судьях», содержат отрывочные, фрагментарные упоминания о материальном обеспечении судов и не раскрывают ключевых положений института финансирования судебной власти. Отдельными положениями федеральных конституционных законов «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О Верховном суде Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», федеральных законов «О Судебном департаменте», «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», Указа Президента от 07.02.2000 № 306 «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и о предоставлении государственных социальных гарантий судьям Конституционного Суда Российской Федерации и членам их семей» также регламентируются некоторые вопросы, связанные с финансовым обеспечением деятельности судов. Однако регулирование финансирования судебной системы в перечисленных актах имеет несистемный характер и не вносит ясности в наиболее проблемные участки изучаемой области, а подчас нормы законов и иных нормативно-правовых актов о материальном обеспечении судов противоречат друг другу и идут вразрез с положениями Конституции.

Можно предположить, что Федеральный закон с обнадеживающим названием «О финансировании судов Российской Федерации» от 10.02.1999 № 30-ФЗ способен ответить на вопросы об объемах и источниках финансирования судов, механизме выделения денежных средств на нужды судебной системы, о порядке распределения полученных бюджетных средств между судами. Но данный федеральный закон дублирует положения Конституции и в ст. 1 устанавливает, что суды Российской Федерации финансируются только за счет средств федерального бюджета²². Эту явную отсылку законодателя к Конституции нельзя считать решением вопроса. Это скорее уход от мер, который нельзя оправдать в условиях проводимой в стране судебной реформы, так как закон вступил в силу 15 февраля 1999 г., намного позже принятия Конституции, ФКЗ «О судебной системе» и ФЗ «О мировых судьях».

Рассматриваемый закон, состоящий всего из шести статей, не выполняет роли единого акта, регламентирующего все основные вопросы финансирования судебной системы. По сути, ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» закрепляет лишь гарантии получения судами денежных средств, выделенных на их содержание федеральным бюджетом, и был принят поспешно, без глубокого анализа состояния финансирования всех уровней судебной системы. Обстоятельством, подтолкнувшим к принятию указанного закона, стало Постановление Конституционного Суда № 23-П от 17.07.1998, признавшее не соответствующей Конституции норму Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год», позволяющую исполнительной власти произвольно уменьшать объем финансирования судов. С целью недопущения впредь ситуации, когда бюджет судов бесконтрольно урезается органами государственной власти, был принят ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации», вводящий запрет на уменьшение финансирования судов без разрешения судейского сообщества.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что на данный момент нормативное регулирование вопросов бюджетного финансирования судов не сбалансировано и не системно, требует принятия единого, непротиворечивого нормативного акта, регулирующего все финансовые аспекты деятельности государственных органов по обеспечению полного и независимого осуществления правосудия, строго в соответствии с требованиями ст. 124 Конституции. В таком нормативно-правовом акте должны быть собраны все разрозненные положения о порядке финансирования судов России, в надлежащей форме

²² СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 877.

выполнены требования ст. 124 Конституции, определены ключевые позиции по таким вопросам, как источники финансирования, порядок определения бюджетных потребностей судебной системы и объемов ее финансирования, детальный механизм получения денежных средств из федерального бюджета, процедура распределения полученных средств внутри судебной системы.

Важно отметить, что практика принятия законов, посвященных исключительно вопросам финансирования судебной власти, не нова. В 2005 г. в Нидерландах был принят Закон о финансировании судов (Court Sector (Funding) Decree 2005)²³, описывающий систему определения стоимости услуг судебного сектора, порядок утверждения бюджета суда. Согласно данному акту все споры, рассматриваемые судами Нидерландов, разделены на 10 категорий в зависимости от предмета спора (гражданские, уголовные, административные, налоговые и т.д.); стоимость каждой категории дел закреплена в акте. Сумма финансирования суда рассчитывается посредством умножения стоимости одного дела на количество решенных судебных дел. В Нидерландах разработаны и используются системы оценки рабочей нагрузки судебного сектора, стоимости судебных услуг, методики оценки качества работы суда. Таким образом, в Нидерландах на законодательном уровне решен вопрос количественного и качественного определения объемов финансирования судебной системы, обеспечивающий ее транспарентность и открытость.

Интересен опыт финансирования судебной системы в Литовской Республике. Финансирование каждого суда Литовской Республики осуществляется по отдельной смете расходов. Проекты смет готовят непосредственно сами суды и выносят их на рассмотрение Совета судей — орган судейского самоуправления, который после обсуждения направляет их в Правительство²⁴.

В США в качестве признания конституционного принципа разделения властей Конгресс на федеральном уровне оставил судебной власти полномочия по подготовке и выполнению ее бюджета. Для формирования качественного, эффективного и исполнимого бюджета федеральной судебной власти и осуществления иных организационных функций в 1922 г. была создана Судебная ассоциация США²⁵. Административный центр и бюджетный комитет Судебной ассоциации занимаются непосредственно подготовкой проекта бюджета судебной власти. Проект сначала рассматривается в Бюджетном комитете Ассоциации, а после его утверждения направляется непосредственно в Конгресс вместе с детальными объяснениями по всем пунктам. Главная статья расходов судебной системы — вознаграждение федеральных судей урегулирована законодательно. Величина денежного поощрения судей определена в законодательном акте, утвержденном Конгрессом.

В Японии бюджет судебной власти — самостоятельная часть национального бюджета, не связанная со сметой расходов Министерства юстиции. Бюджет всей судебной системы формируется Конференцией судей Верховного суда, в то время как конференции судей судов решают вопросы подготовки и исполнения своей части общего бюджета. Консолидированный документ подлежит направлению в Конгресс через Кабинет министров, который полномочен вносить в него изменения строго в соответствии с утверж-

²³ The Financing System of the Netherlands Judiciary // URL: <http://www.rechtspraak.nl/english/Pages/default.aspx> (дата обращения: 15.02.2015).

²⁴ Ермошин Г.Т. Полномочия органов судейского сообщества в обеспечении конституционных принципов самостоятельности органов судебной власти и независимости судьи. Российский и зарубежный опыт // Российский судья. № 2014. № 5. С. 12–17.

²⁵ Ральф Мекам Л. Федеральный уровень судебной системы в Соединенных Штатах Америки // URL: <http://uscourts.gov/library/publications.html> (дата обращения 15.02.2015)

денной процедурой, гарантирующей права и законные интересы судебной власти. За работная плата судей также устанавливается Парламентом Японии и отражена в законе.

Принимая во внимание опыт развитых стран, а также учитывая российскую действительность, считаю необходимым включить в новый закон о финансировании следующие основополагающие разделы:

- Источники финансирования судебной власти.
- Процедура составления судебного бюджета.
- Структура бюджета суда и его основные показатели.
- Порядок согласования бюджета судебной власти с Правительством Российской Федерации.
- Контроль над расходованием бюджетных средств органами судебной власти.

В законе следует четко и однозначно установить, что финансовое обеспечение деятельности судов, производимое как в денежной, так и в любой иной материальной форме, может осуществляться исключительно из федерального бюджета и только через определенные данным законом государственные органы. Перечень государственных органов, обладающих правом получать средства из бюджета и распределять их между судами, должен быть закрытым. Учитывая сложившуюся систему судебного администрирования, к таким органам можно отнести Конституционный суд России, Верховный Суд России и Судебный департамент при Верховном Суде России. Никакие иные органы и должностные лица не вправе прямо либо косвенно финансировать суды и судей. Описанный порядок позволит обеспечить финансовую независимость судебной власти, оградит суды от возможного неправомерного влияния со стороны законодательных и исполнительных органов власти, должностных лиц.

В документе следует закрепить детальную процедуру разработки бюджета всей судебной системы в целом и бюджетов судов в отдельности. Каждый суд должен получить право составлять смету расходов на год, исходя из собственных потребностей, используя разработанную типовую форму сметы. Для большей эффективности и транспарентности предлагаем ввести положение, что сметы судов подлежат одобрению собранием судей — органом самоуправления судейского сообщества, созданным с целью обеспечения качественной работы суда, гарантии прав и законных интересов судей. Впоследствии все сметы судов консолидируются Судебным департаментом при Верховном Суде России и образуют единый документ — бюджет судебной власти, который подлежит одобрению Советом судей Российской Федерации и направлению в Правительство для последующего включения его в состав бюджета страны.

В процедуре согласования и утверждения бюджета важно предусмотреть, что судебная власть обладает равными с исполнительной властью правами на участие в бюджетном процессе в части судебных расходов. Любые изменения, вносимые в проект судебного бюджета, должны быть мотивированы и обоснованы, при отсутствии консенсуса подлежат созданию многосторонние согласительные комиссии.

В качестве ключевых показателей бюджета суда предлагается использовать три основных параметра: фонд оплаты труда, формируемый на основе утвержденных нормативов рабочей нагрузки, учитывающий трудоемкость и сложность дел, текущие расходы и затраты на капитальное строительство и ремонт зданий судов. Последний вид расходов наиболее продуктивно реализуется посредством принятия и исполнения федеральных целевых программ, таких как федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы».

Для гибкого и эффективного регулирования фонда оплаты труда следует в самое ближайшее время разработать и принять нормативы рабочих нагрузок на судей и ра-

ботников суда. Это позволит создать благоприятные условия для нормальной работы в судебных органах, а также обеспечит систему финансирования судов объективными показателями.

Бюджетные средства, получаемые судами, должны контролироваться судебным обществом. Предлагается установить, что Совет судей России ежегодно утверждает отчет об исполнении бюджета судебной власти и осуществляет текущий контроль над использованием судами бюджетных средств.

Описанные выше предложения призваны создать основу для функционирования нового механизма финансирования судов, способствовать созданию в России независимого, открытого и саморегулируемого сообщества судей, ориентированного на высокий результат.



Библиография

Анишина В.И. Конституционно-правовая доктрина самостоятельности судебной власти в современной России: проблемы теории и практики реализации. М.: РАП, 2008. 231 с.

Боровский М.В. Суды общей юрисдикции в Российской Федерации: проблемы и перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 201 с.

Гравина А.А., Кашепов В.П., Макарова О.В. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2011. 291 с.

Ермошин Г.Т. Полномочия органов судейского сообщества в обеспечении конституционных принципов самостоятельности органов судебной власти и независимости судьи. Российский и зарубежный опыт // Российский судья. 2014. № 5. С. 12–17.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма: Инфра-М, 2013. 1040 с.

Комментарий к федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / под ред. В.И. Радченко. М.: Норма, 2003. 496 с.

Комментарий к законодательству о судебной системе Российской Федерации / под ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Юрист, 2003. 350 с.

Конституции зарубежных стран. Сборник / сост. В.Н.Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2008. 448 с.

Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев. М.: Статут, 2013. 686 с.

Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 1997. 716 с.

Лебедев В. М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб: Лань, 2001. 382 с.

Стецовский Ю.И. Судебная власть: Учебное пособие. М.: Дело, 1999. 400 с.

Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М.: Проспект, 2003. 720 с.

Яновский К.Э. Порядок финансирования судебной системы как гарантия независимости суда // Адвокат. 2004. № 10. С. 26–31.

The Constitutional Basis for Financing the Judiciary in the Russian Federation



Ilyuz R. Latypova

Lecturer, Department of Judicial Power, Law Faculty, National Research University Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: ilyuza.latypova@gmail.com



Abstract

The article is a detailed analysis of article 124 of the Constitution of Russia. The article explores the issues of legislative regulation of court financing from the federal budget; discusses the causes of discrepancy between the provisions of the federal legislation and the Constitution of Russia concerning the material support of the judiciary; studies the problem of quantitative and qualitative measures of funding the judicial system, ensuring its independence, transparency and openness. Other issues for the discussion presented are the adequacy in funding courts and the question of the need to arrange a list of state bodies and officials authorized to perform the material support of judiciary. A special attention is paid to studying experience of the leading countries in the matters of budgetary financing of judiciary. For example, the legislation in the U.S., Japan, the Netherlands, the Republic of Lithuania demonstrate the model of financing courts on the basis of a separate budget line, formed by the bodies of judicial power independently, the procedure of harmonization of legal expenses with the executive authorities, guaranteeing the rights and legitimate interests of the courts. Finally, the author formulates proposals for improving the legislation and comes to the conclusion on the necessity to adopt a federal law regulating the issues of financial security of the judiciary to create in Russia an independent, open and self-regulating court motivated to present high standards. The need to adopt a separate federal law regulating the financing of the judicial system is shown in article 124 of the Constitution of Russia, fixing that funding shall be in accordance with federal law. The article identified the following key provisions of the proposed law: sources of funding of the judiciary; the judicial procedure for the preparation of the budget; the budget structure of the court and its main indicators; the procedure for approving the budget of judiciary with the Russian Government; the control over the expenditure of budgetary funds by the judiciary. The author proposes three major parameters that make up the budget of the Court, as well as determine the list of public bodies having the right to receive funds from the budget and distribute them among the courts.



Keywords

financing the judiciary; the budget of the court; the law on the financing courts, standards of workload of judges; the Article 124 of the Constitution; standards of financing; material support of the magistrates.

Citation: Latypova I.R. (2015) The Constitutional Basis for Financing the Judiciary in the Russian Federation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 119–130 (in Russian).



References

- Anishina V.I. (2000) *Konstitutsionno-pravovaya doktrina samostoyatel'nosti sudebnoy vlasti v sovremennoy Rossii problem yteorii i praktiki realizatsii* [Constitutional Doctrine of Judiciary Independence in Modern Russia Issues of Theory and Practice]. Moscow: RAP, 231 p. (in Russian)
- Borovsky M.V. (2000) *Sudy obschei yurisdiktsii v Rossiyskoy Federatsii Problemy i perspektivy*. Diss. kand. juridicheskikh nauk [Courts of Common Jurisdiction in Russian Federation Issues and Prospects. Candidate of juridical sciences dissertation]. Moscow. 201 p.
- Ermoshin G.T. (2014) *Polnomochia organov sudeiskogo soobshchestva v obespechenii printsipov samostoyatel'nosti organov sydebnoy vlasti i nezavisimosti sudei* [Powers of Judicial Community Bodies in Maintaining Principles of Independence of Judicial Branch and Judges]. *Rossiyskiy sudia*, no.5, pp. 12–17.
- Gravina A.A. et al. (2011) *Konstitutsionnye printsipy sudebnoy vlasti Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional Principles of Judiciary in the Russian Federation]. Moscow: Jurisprudentsia, 291 p. (in Russian)
- Kommentarii k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* (2013) [Comments to Constitution of the Russian Federation]. Moscow: Norma, 1040 p. (in Russian)
- Kommentarii k zakony o sudebnoy sisteme Rossii (2003)* [Comments to the Law on judiciary in Russia]. Moscow: Jurist, 350 p. (in Russian)
- Konstitutsia Rossiyskoy Federatsii. Doktrinalnyi Kommentariy* (2013) [Constitution of the Russian Federation. Doctrinal Comments]. Moscow: Statut, 686 p. (in Russian)
- Lebedev V.M. (2001) *Sudebnaya vlast v sovremennoy Rossii* [Judicial Power in Contemporary Russia]. Saint Petersburg: Lan Publishing, 382 p.
- Petrukhin I.L. (ed.) (2003). *Sudebnaya vlast* [The Judicial Power]. Moscow: Prospect, 720 pp. (in Russian)
- Stetsovskiy Yu. I. (1999) *Sudebnaya vlast. Uchebnoye posobie* [The Judicial Power. Manual]. Moscow: Delo Publishing, 400 p. (in Russian)