

УДК 336:341.1

© Т. Н. КАЗАНКОВА¹, П. А. ПАУЛОВ², Е. Д. ЗАХАРОВА³, 2018

^{1,2,3} Самарский государственный экономический
университет (СГЭУ), Россия

¹ Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(Университет «МИР»), Россия

E-mail ¹: tatianaok78@yandex.ru

E-mail ²: paulovpavel@yandex.ru

E-mail ³: zaharova.elizaveta@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ

Статья посвящена проблемам финансового обеспечения деятельности судебной системы Российской Федерации, в частности, арбитражных судов. Исследуются теоретические и практические аспекты бюджетного финансирования арбитражных судов, а также возникающие в процессе бюджетирования проблемы. Выявлены причины нарушения принципа независимости судей в процессе финансового обеспечения деятельности арбитражных судов. Даны рекомендации по усовершенствованию системы бюджетного финансирования арбитражных судов.

Ключевые слова: бюджет, государственный бюджет, муниципальный бюджет, бюджетное финансирование, распределение средств, финансовое обеспечение, финансовый контроль, судебная система, арбитражный суд.

В настоящее время со стороны ученого сообщества уделяется большое внимание вопросам распределения бюджетных средств. Не последнее место среди находящихся на государственном обеспечении институтов занимает судебная система Российской Федерации.

Являясь гарантом обеспечения прав граждан и организаций на справедливое правосудие, защиту их законных интересов, прав и свобод, судебная власть при этом не может функционировать независимо от государства — в процессе деятельности судов прибыль не извлекается, а содержать огромный судейский корпус необхо-

димо. В процессе финансирования судебной системы возникает вопрос о том, как одновременно обеспечить необходимые условия существования судов и их работников, не ставя их в зависимость от непосредственного источника происхождения средств. Этот вопрос не всегда находит ответ в современных условиях распределения бюджета, однако установленные законом запреты и ограничения направлены на недопущение нарушений основных принципов функционирования судебной системы.

Актуальность рассматриваемой в работе темы обусловлена отсутствием единого подхода при формировании законодательной базы в вопросе финансирования судов. Неопределенность в выборе источника обеспечения судей арбитражных судов привела к регулярным изменениям положений регламентирующих законов, а также к рассмотрению вопроса о конституционности одного из них в Конституционном суде Российской Федерации. Существующие различия в подходе к финансированию арбитражных судов и судов общей юрисдикции, действующих в рамках единой судебной системы, приводят к тому, что судьи различных звеньев судебной системы в той или иной степени остаются зависимыми от местных властей.

Цель настоящего исследования заключается в выявлении причин несоответствия фактического порядка обеспечения арбитражных судов положениям федерального законодательства и оценке возможности их исключения.

В соответствии с целью исследования необходимо решить следующие задачи:

- 1) определить общие условия бюджетного финансирования судебной системы;
- 2) проанализировать существующие проблемы в вопросах финансового обеспечения арбитражных судов, а также причины их возникновения;
- 3) установить степень влияния существующего финансового контроля за условиями финансирования арбитражных судов на их деятельность.

Объектом исследования является государственный бюджет в части содержания арбитражных судов в Российской Федерации.

Предмет исследования — теоретические и практические аспекты бюджетного финансирования арбитражных судов в Российской Федерации.

Судебная власть — самостоятельная ветвь государственной власти, содержащая в себе властные полномочия по осуществлению правосудия, обеспечению верховенства закона и справедливости в

Российской Федерации, разрешению конфликтов, возникающих в обществе, осуществляемая только судами, не зависящая от законодательной и исполнительной власти, выступающая гарантом равновесия властей [1, с. 254].

Бюджетное финансирование деятельности всех звеньев судебной системы Российской Федерации должно обеспечивать независимость и беспристрастность судейского корпуса. Финансовая обеспеченность судебной власти признается необходимым гарантом ее независимости и на международном уровне. Процедурой № 5 из перечня Процедур эффективного осуществления основных принципов независимости судебных органов предусмотрено, что «государства уделяют особое внимание необходимости выделения соответствующих ресурсов для функционирования судебной системы» [2].

Для того чтобы определить общие условия бюджетного финансирования судебной системы в Российской Федерации необходимо исследовать нормативно-правовые акты, регламентирующие условия ее существования.

Ст. 1 Федерального закона от 10.02.1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» [3] (далее – ФЗ РФ «О финансировании судов») установлено, что финансирование судов производится только из федерального бюджета. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [4], повторяя положения Конституции Российской Федерации и ФЗ «О финансировании судов», также ограничивает источники финансирования арбитражных судов средствами федерального бюджета.

Если в случае с финансированием мировых судей законодателем предусмотрены исключения в виде осуществления материально-технического обеспечения деятельности мировых судей органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ожидаемо влекущие практические проблемы с соблюдением принципа независимости судопроизводства [5], то касательно финансирования арбитражных судов, учитывая вышеизложенные нормы, складывается впечатление, что никаких вопросов возникать не должно – законами трех уровней юридической силы определен единственный возможный способ обеспечения деятельности арбитражных судов – федеральный бюджет. Однако на практике не все так просто.

Е. А. Григорьева, О. С. Черникова указывают, что «в ряде случаев отдельные расходы арбитражных судов перекладываются с федерального бюджета на региональный и местный. Например, по предоставлению жилья судьям и работникам аппарата суда, а также

обеспечению их и членов их семей путевками на санаторно-курортное лечение и т. п.» [6], что противоречит нормам действующего бюджетного законодательства.

Указанное нарушение привело к недовольству местных администраций сложившимся порядком обеспечения арбитражных судов. Так, администрация г. Волгограда обратилась в Конституционный суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод положения п. 3 ст. 19 Закона РФ № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», предусматривающего на тот момент обязанность местной администрации не позднее шести месяцев после наделения судьи полномочиями и (или) в случае необходимости улучшения его жилищных условий предоставить ему во внеочередном порядке по месту нахождения суда благоустроенное жилое помещение в виде отдельной квартиры или дома.

Конституционный суд РФ в Определении от 9 апреля 2003 г. № 132-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Волгограда на нарушение конституционных прав и свобод положения пункта 3 статьи 19 Закона РФ “О статусе судей в Российской Федерации”» указал: «возлагая на местную администрацию обязанность по предоставлению судьям жилья, оспариваемые положения предусматривают полную компенсацию из федерального бюджета возникающих при осуществлении данной обязанности дополнительных расходов органа местного самоуправления, что гарантирует право собственности муниципальных образований».

Таким образом, законом был предусмотрен порядок обеспечения судей жильем, приобретаемым за счет средств федерального бюджета, фактически через «посредника» – местную администрацию. С. В. Шошин справедливо отмечает, что «предположение о том, что впоследствии, по истечении некоего периода времени, затраты местного бюджета на приобретение жилья для конкретного судьи будут компенсированы из федерального бюджета, не имеет особого значения для практической реализации механизма такой покупки» [7, с. 111]. Учитывая порядок планирования и подготовки бюджета на очередной финансовый год, в весьма сжатые сроки приобрести недвижимость для обеспечения судьи жильем в целях исполнения требований закона местной администрации практически невозможно, особенно в условиях нехватки средств для обеспечения основных нужд большинства муниципалитетов.

Однако, несмотря на отказ Конституционного суда Российской Федерации признавать жалобу администрации Волгограда обоснованной,

ванной, вскоре в п. 3 ст. 19 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» были внесены изменения, исключаящие оспариваемую обязанность местных администраций.

Несмотря на тот факт, что в настоящее время на уровне федерального законодательства противоречия в выборе источника финансового обеспечения деятельности арбитражных судов и их судей отсутствуют, на практике порядок предоставления жилья вновь назначаемым судьям подробно не регламентирован и кардинально не изменен. Постановлением Правительства РФ от 21.03.2008 г. № 192 «О порядке обеспечения судей, прокуроров и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями» [8] установлено, что до внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете на соответствующий год Верховному Суду и Судебному департаменту при Верховном Суде на улучшение жилищных условий судей используются ими на приобретение (строительство) на конкурсной основе отдельных жилых помещений с отнесением этих помещений к специализированному жилищному фонду Российской Федерации. Следует отметить, что указанные изменения в законодательство не внесены до настоящего времени.

В целях профилактики и пресечения нарушений в процессе финансового обеспечения деятельности арбитражных судов в соответствии с Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.07.2015 г. № 189 [9] (далее – Приказ) в Российской Федерации осуществляется ведомственный финансовый контроль. Предусмотрены три формы ведомственного контроля: предварительный, текущий и последующий. Если предварительный и текущий контроль проводится должностными лицами федеральных арбитражных судов на местах при осуществлении непосредственной деятельности, то последующий ведомственный контроль представляет собой проведение контрольно-ревизионных мероприятий, а также контроль за устранением выявленных нарушений и недостатков.

Приказом установлено, что основными задачами ведомственного финансового контроля за осуществлением финансово-хозяйственной деятельности арбитражных судов является контроль за целевым и рациональным использованием средств, выделяемых из федерального бюджета, других поступлений финансовых и материальных ресурсов (то есть даже с учетом регламентации контроля

расходования средств арбитражными судами, предусмотрены не только средства федерального бюджета). Считаем, что данные положения также противоречат Конституции РФ.

Как отмечает О. В. Лыткина, ведомственный финансовый контроль за осуществлением финансово-хозяйственной деятельности арбитражных судов «обеспечивает надзор за соблюдением требований действующего законодательства, целевым, правомерным и эффективным использованием бюджетных средств, сохранностью имущества, денежных средств и документов, а также материальных ценностей, правильностью документального оформления хозяйственных операций, постановки и ведения бюджетного учета и достоверностью отчетности» [10, с. 171].

Кроме того, не стоит забывать и о том, что средства, направляемые на обеспечение деятельности арбитражных судов, так же, как и иные расходы, планируются и предусматриваются в бюджете отдельной строкой, что, исходя из принципов бюджетного законодательства, заранее не позволяет допустить существенные отклонения в виде их нецелевого использования.

Полагаем, что действующая система контроля за расходованием средств арбитражными судами позволяет выявлять и пресекать существующие нарушения. Однако часть возникающих на практике нарушений обусловлена недостаточной проработкой вопросов финансирования арбитражных судов на законодательном уровне. Как бы строго не проводились мероприятия последующего ведомственного финансового контроля, учитывая отсутствие должной регламентации вопроса предоставления жилья вновь назначенным судьям, обнаружить и устранить нарушения в этой части не представляется возможным, поскольку в настоящее время отсутствует конкретный порядок и ответственные за указанный вопрос лица.

Для повышения результативности ведомственного финансового контроля за осуществлением финансово-хозяйственной деятельности арбитражных судов необходимо, прежде всего, определение на уровне федерального законодательства системы обеспечения льгот судьям арбитражных судов: установление порядка расчета и выделения средств из федерального бюджета на соответствующие нужды, возложение ответственности за обеспечение исполнения таких требований на конкретный орган либо должностное лицо. Только в условиях детальной проработки указанного вопроса возможно решение двух проблем: обеспечение судей льготами, предоставленными им законом, и недопущение возложения связанных с таким предоставлением расходов на местные администрации.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что особенностью бюджетного финансирования арбитражных судов является недостаточная регламентация отдельных процедур в нормативно-правовых актах федерального уровня, в то время как организация аудита и ведомственного контроля за расходованием бюджетных средств достаточно подробно разработана Судебным департаментом при Верховном суде Российской Федерации.

В заключение следует отметить, что достаточное финансовое обеспечение арбитражных судов является необходимым условием их должного функционирования и способности решать возложенные государством и обществом задачи, а также гарантией недопущения возникновения зависимости судей от местной власти.

Литература

1. Захарова Е. Д., Паулов П. А. О понятии «судебная власть» // Научное сообщество студентов: материалы XVII Междунар. студенч. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 5 апреля 2018 г.) / редкол.: О. Н. Широков [и др.]. Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2018. С. 252-254.

2. Процедуры эффективного осуществления основных принципов независимости судебных органов (приняты 24.05.1989 г. Резолюцией 1989/60 на 15-м пленарном заседании Экономического и Социального Совета ООН) // Резолюции и решения Экономического и Социального Совета / Экономический и Социальный Совет. Официальные отчеты. 1989 год. Дополнение № 1 (E/1989/89). Организация Объединенных Наций. С. 54-55.

3. Федеральный закон Российской Федерации от 10.02.1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» // Российская газета. № 3 от 06.01.1997 г.

4. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Российская газета. № 93 от 16.05.1995 г.

5. Захарова Е. Д., Паулов П. А. О проблеме финансирования мировых судей // Научный диалог: вопросы гуманитарных исследований. URL: https://interactive-plus.ru/ru/article/470507/discussion_platform/.

6. Григорьева Е. А., Черникова О. С. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 28.04.1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Е. В. Шкуновой // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

7. Шошин С. В. Проблемы неестественного монополизма в организации и деятельности судебной власти в современных условиях Российской Федерации // Современное право. 2009. № 10. С. 109-112.

8. Постановление Правительства РФ от 21.03.2008 г. № 192 «О порядке обеспечения судей, прокуроров и сотрудников Следственного ко-

митета Российской Федерации, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями» // Собрание законодательства РФ. 24.03.2008 г. № 12. Ст. 1150.

9. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.07.2015 г. № 189 «Об организации внутреннего финансового аудита и ведомственного финансового контроля за осуществлением финансово-хозяйственной деятельности, направленной на организационное обеспечение деятельности судов, а также финансово-хозяйственной деятельности в системе Судебного департамента» // Бюллетень актов по судебной системе. 2015. № 10.

10. Лыткина О. В. Финансовое обеспечение деятельности арбитражных судов // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 4. С. 167-173.

*Статья поступила в редакцию 21.08.18 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. экон. наук, д-р полит. наук, доцентом В. А. Зиминым*