

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 16 червня 2016 року № 12-3

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання
бюджетних коштів на забезпечення діяльності Вищої
кваліфікаційної комісії суддів України та підготовку
кандидатів на посаду судді, суддів та працівників
апарату судів**

Київ 2016

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП	6
I. ОЦІНКА СТАНУ ПРАВОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СПЕЦІАЛЬНОЇ ПІДГОТОВКИ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ СУДДІ, ПІДГОТОВКИ СУДДІВ ТА ПРАЦІВНИКІВ АПАРАТУ СУДІВ ТА ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ	6
1.1. <i>Стан нормативно - правового забезпечення</i>	6
1.2. <i>Оцінка стану організаційного забезпечення виконання функцій Комісії</i> 16	
1.3. <i>Оцінка стану організаційного забезпечення виконання функцій Школи суддів</i>	21
1.4. <i>Стан виконання рекомендацій та пропозицій Рахункової палати</i>	26
II. РЕЗУЛЬТАТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ КОМІСІЇ ТА ШКОЛИ СУДДІВ	28
2.1. <i>Оцінка стану планування видатків та напрямів використання бюджетних коштів</i>	28
2.2. <i>Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямками бюджетної програми за КПКВК 0501100</i>	32
2.3. <i>Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямками бюджетної програми за КПКВК 0501110</i>	37
2.4. <i>Оцінка фактичного стану використання Школою суддів та Комісією коштів на оплату праці</i>	40
2.5. <i>Стан забезпечення приміщеннями для належного функціонування установ</i>	42
2.6. <i>Оцінка ефективності використання бюджетних коштів на закупівлю товарів, робіт та послуг</i>	43
2.7. <i>Оцінка стану розрахунків зі сплати комунальних послуг та енергоносіїв</i>	46
2.8. <i>Оцінка стану системи внутрішнього контролю організаційного забезпечення діяльності та облікової політики</i>	47
ВИСНОВКИ	50
ПРОПОЗИЦІЇ	52

ПРЕАМБУЛА

Аудит ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та підготовку кандидатів на посаду судді, суддів та працівників апарату судів проведено департаментом з питань оборони та правоохоронної діяльності відповідно до Плану роботи Рахункової палати на 2016 рік.

Мета аудиту

Встановлення фактичного стану справ та надання оцінки законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених протягом 2014–2015 років на забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді, підготовку суддів та працівників апарату судів у Національній школі суддів України, а також стану внутрішнього контролю у розпорядників бюджетних коштів.

Предмет аудиту

- кошти Державного бюджету України, отримані та використані за КПКВК 0501100 «Забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» та КПКВК 0501110 «Організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підготовка суддів та працівників апарату судів Національною школою суддів України»;
- фінансова, бюджетна, статистична звітність, аналітичні, узагальнені та інші довідкові матеріали, що характеризують стан використання коштів Державного бюджету України, їх відповідність очікуваним показникам результативності;
- нормативно-правові акти, які регламентують діяльність Державної судової адміністрації України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Національної школи суддів України;
- розпорядчі документи Державної судової адміністрації України та органів державної влади з питань фінансового, організаційного, інформаційно-довідкового та іншого забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, в тому числі прийняті для досягнення максимальної економії бюджетних коштів і забезпечення результативної діяльності.

Об'єкти аудиту:

- Державна судова адміністрація України (далі – ДСА України);
- Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – Комісія);
- Національна школа суддів України (далі – Школа суддів).

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: 2014, 2015 рік – визначено з урахуванням періодичності надання статистичної, фінансової та бюджетної звітності.

Критерії оцінки:

- *щодо законності:*

- стан відповідності чинному законодавству розпорядчих документів та прийнятих управлінських рішень об'єктами аудиту стосовно планування, затвердження та цільового використання бюджетних коштів на забезпечення своєї діяльності;

- стан правового та організаційного забезпечення діяльності Державної судової адміністрації, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Національної школи суддів України та вплив прийнятих управлінських рішень на реалізацію повноважень, встановлених Законом України «Про судоустрій і статус суддів»;

- стан дотримання вимог чинного законодавства під час планування та управління наявними фінансовими та матеріально-технічними ресурсами, спрямованими на досягнення результативних показників у ході виконання бюджетних програм;

- стан дотримання законодавства під час придбання товарів, робіт та послуг, законність здійснення розрахункових операцій за отримані матеріальні цінності, виконані роботи, отримані комунальні та інші послуги на виконання умов договорів, а також з оплати праці;

- *щодо результативності* встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності об'єктів аудиту запланованим результатам, що визначаються рівнем виконання результативних показників паспортів бюджетних програм для досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетних програм із забезпечення повноважень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і задоволення потреб судової системи України у кваліфікованих кадрах, та зростання професійного рівня суддів і працівників апаратів судів;

- *щодо продуктивності* встановлення співвідношення між результатами діяльності об'єктів аудиту і використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету:

- рівень виконання показників продукту, затверджених бюджетною програмою за КПКВК 0501100 «Забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України», що відображають кількість кандидатів, які пройдуть спеціальну підготовку на посаду судді та будуть допущені до складання кваліфікаційного іспиту; кількість наданих рекомендацій щодо обрання (переведення) на посаду судді безстроково; кількість прийнятих рішень про відкриття дисциплінарної справи стосовно суддів місцевих та апеляційних судів; кількість направлених рекомендацій до Вищої ради юстиції про звільнення суддів місцевих апеляційних судів з посади судді; кількість дисциплінарних стягнень у виді догани, застосованих до суддів місцевих та апеляційних судів; кількість прийнятих рішень про дострокове зняття застосованого до суддів місцевих та апеляційних судів дисциплінарного стягнення; кількість прийнятих рішень про припинення відставки судді; кількість послуг з інформатизації;

- рівень виконання показників продукту, визначених бюджетною програмою за КПКВК 0501110 «Організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підготовка суддів та працівників апарату судів Національною школою суддів України», що відображають кількість осіб для спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді; кількість осіб для підготовки в Національній школі суддів України;

- *щодо економності* встановлення стану досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів:

- рівень забезпеченості фінансовими ресурсами на цілі, передбачені бюджетними програмами, що формулює середні витрати на підготовку одного кандидата на посаду судді, середні витрати на слухача, який пройде підготовку, витрати на утримання однієї штатної одиниці Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Національної школи суддів України, середні витрати на одну послугу з інформатизації;

- стан розрахунків з оплати комунальних послуг та енергоносіїв відповідно до встановлених тарифів, наявність та стан погашення заборгованості за надані послуги, забезпечення режиму економії шляхом дотримання технологічних нормативів з використання та запровадження енергоефективних технологій, зокрема приладів освітлення, опалення, вентиляції, приладів обліку споживання води та теплової енергії;

- рівень виконання заходів щодо економного та раціонального використання бюджетних коштів, передбачених на утримання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Національної школи суддів України (наказ Державної судової адміністрації України від 23.05.2014 № 81 «Про затвердження Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції, Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України);

- *щодо своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень:*

- стан своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень об'єктами аудиту під час виконання завдань та функцій, передбачених чинними нормативно-правовими актами;

- стан вжиття заходів за ризиками системи внутрішнього контролю;

- стан виконання пропозицій Рахункової палати за результатами раніше проведених контрольних заходів.

Методика проведення аудиту

Об'єкти аудиту перевіряються у відповідності із Загальними рекомендаціями з проведення аудиту ефективності використання державних коштів, затвердженими постановою Колегії Рахункової палати від 12.07.2006 № 18-4, в частині, що не суперечить Закону України від 02.07.2015 № 576 «Про

Рахункову палату», шляхом вивчення та аналізу законодавчих, нормативних і розпорядчих документів, управлінських рішень, фінансової та статистичної звітності, а також даних, отриманих на відповідні запити Рахункової палати.

ВСТУП

В умовах гострої соціальної необхідності вдосконалення в Україні системи судового устрою та судочинства відповідно до європейських стандартів саме на Комісію покладається відповідальне завдання щодо забезпечення стабільного, своєчасного та якісного наповнення судів професійними кадрами. Школа суддів бере на себе місію формування кадрового потенціалу судової системи України, здатного ефективно реалізовувати повноваження судової влади.

Враховуючи актуальність зазначеного питання для судової реформи в державі, а також з метою оцінки ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Комісії та спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді, суддів і працівників апарату судів Школою суддів проведено цей аудит.

І. ОЦІНКА СТАНУ ПРАВОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СПЕЦІАЛЬНОЇ ПІДГОТОВКИ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ СУДДІ, ПІДГОТОВКИ СУДДІВ ТА ПРАЦІВНИКІВ АПАРАТУ СУДІВ ТА ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

1.1. Стан нормативно - правового забезпечення

Організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд, протягом періоду, що підлягав аудиту, визначав **Закон України від 07.07.2010 № 2453 «Про судоустрій і статус суддів»**, із змінами (далі – Закон № 2453).

З метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості, Верховною Радою України було прийнято **Закон України від 08.04.2014 № 1188 «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»** (далі – Закон № 1188), яким визначено правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасовий посилений захід з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги.

У подальшому, з метою підвищення національних стандартів судоустрою і судочинства та забезпечення права на справедливий суд з 29.03.2015 набрав чинності **Закон України від 12.02.2015 № 192 «Про забезпечення права на справедливий суд»** (далі – Закон № 192), згідно з яким внесено зміни до низки законодавчих актів та **викладено у новій редакції Закон № 2453**.

Відповідно до статті 52 Закону № 2453¹ суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України та цього Закону призначений чи обраний суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі. Суддя в Україні має єдиний статус незалежно від місця суду в системі судів загальної юрисдикції чи адміністративної посади, яку обіймає в суді.

Згідно зі статтею 55 Закону № 2453² встановлені права та обов'язки судді, зокрема: суддя має право підвищувати свій професійний рівень та проходити з цією метою відповідну підготовку і зобов'язаний систематично розвивати професійні навички (уміння), підтримувати свою кваліфікацію на належному рівні, необхідному для виконання повноважень у суді, де він обіймає посаду. Суддя, призначений на посаду судді вперше, проходить щорічну підготовку у Національній школі суддів України. Суддя, який обіймає посаду судді безстроково, проходить підготовку у Національній школі суддів України не менше ніж раз на три роки.

Відповідно до статті 66 Закону № 2453³ призначення на посаду судді вперше здійснюється виключно в порядку, визначеному цим Законом, та включає стадії, передбачені частиною першою цієї статті, зокрема, відповідно до пунктів 9 та 10 частини першої вказаної статті кандидати, які успішно склали відбірковий іспит та пройшли спеціальну перевірку, проходять спеціальну підготовку, отримують свідоцтво про проходження спеціальної підготовки; складають кваліфікаційний іспит, за підсумками якого встановлюються його результати.

Згідно із пунктом 11 частини першої статті 66 Закону № 2453 Комісія здійснює: зарахування кандидатів на посаду судді за результатами кваліфікаційного іспиту до резерву на заміщення вакантних посад судді, визначення їх рейтингу, **оприлюднення** списку кандидатів на посаду судді, включених до резерву та рейтингового списку, на офіційному веб-сайті Комісії.

Статтею 101 Закону № 2453⁴ в редакції Закону № 192 визначено повноваження Комісії:

- 1) веде облік даних про кількість посад суддів у судах загальної юрисдикції, у тому числі вакантних;
- 2) проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді вперше, у тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит;
- 3) вносить до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України;

¹ До 29.03.2015 згідно зі статтею 51 Закону № 2453.

² До 29.03.2015 діяли норми статті 54 Закону № 2453.

³ Аналогічна стаття Закону № 2453, була чинною до 29.03.2015.

⁴ До 29.03.2015 повноваження регламентувались статтею 91 Закону № 2453.

- 4) *надає рекомендацію про обрання на посаду судді безстроково або відмовляє у наданні такої рекомендації;*
- 5) *вносить подання про переведення судді відповідно до цього Закону;*
- 6) *визначає потреби у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України;*
- 7) *затверджує порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді;*
- 8) *проводить кваліфікаційне оцінювання суддів;*
- 9) *на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора України приймає рішення про відсторонення судді від посади у зв'язку із притягненням до кримінальної відповідальності;*
- 10) *розглядає в порядку дисциплінарного провадження звернення стосовно суддів місцевих та апеляційних судів з підстав, визначених статтею 92 цього Закону;*
- 11) *приймає рішення за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав застосовує дисциплінарне стягнення до суддів місцевих та апеляційних судів;*
- 12) *забезпечує ведення суддівського дос'є;*
- 13) *бере у межах компетенції участь у міжнародному співробітництві, у тому числі встановлює зв'язки з іноземними закладами, установами та організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, є бенефіціаром міжнародної технічної допомоги, головним розпорядником міжнародної допомоги від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;*
- 14) *здійснює інші повноваження, передбачені законом.*

Суттєвих змін з 29.03.2015 зазнали повноваження та функції Комісії, насамперед оновлені процедури, що пов'язані із суддівською кар'єрою, зокрема:

- **запроваджено** кваліфікаційне оцінювання судді;
- передбачено загальний підхід до переведення судді до іншого суду, тобто проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді серед усіх суддів, а саме: переведення судді в межах п'ятирічного строку зі зміною спеціалізації або без зміни спеціалізації; переведення судді, обраного безстроково, до іншого суду того самого рівня і спеціалізації або іншої спеціалізації, або суду іншого рівня;
- передбачено висвітлення на офіційному веб-сайті Комісії інформації про кількість вакантних посад у суді, про подання заяви для участі у конкурсі кожним кандидатом на заміщення конкретної вакантної посади судді, умови проведення конкурсу;
- **запроваджено** підготовку судді та його регулярне оцінювання для підтримання кваліфікації судді та виявлення індивідуальних потреб судді щодо вдосконалення, стимулювання його до підтримання кваліфікації на належному рівні та професійного зростання;

- **удосконалено** процедуру відбіркового іспиту, яка полягає у проведенні анонімного тестування, з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидата на посаду судді у галузі права, володіння ним державною мовою, особистих морально-психологічних якостей кандидата;

- **врегульовано** питання стосовно кандидатів на посаду судді, яким Вищою радою юстиції відмовлено у внесенні подання про призначення суддею вперше – встановлено нове проходження процедури добору для повторного зарахування до резерву;

- **зазнала суттєвих змін процедура дисциплінарного провадження**, зокрема: значно розширено перелік підстав дисциплінарної відповідальності судді; встановлено вимоги до скарги (заяви) щодо поведінки судді, яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність; визначено підстави для повернення скарги (заяви) без розгляду; запроваджено диференціацію видів стягнень, що застосовуються до судді; встановлено підстави для направлення до Вищої ради юстиції висновку про рекомендування вирішення питання щодо внесення подання про звільнення судді з посади з підстав порушення присяги; визначено умови погашення дисциплінарного стягнення;

- покладено обов'язок щодо забезпечення проведення первинного кваліфікаційного оцінювання суддів з метою прийняття рішень щодо можливості здійснення ними правосуддя у відповідних судах (відповідно до пункту 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону №192);

- визначено, що у разі припинення роботи суду у зв'язку із стихійним лихом, військовими діями, проведенням антитерористичної операції або іншими надзвичайними обставинами суддя, який обіймає посаду в такому суді, може бути за рішенням Комісії на строк не більше ніж на шість місяців прикріплений до іншого суду того ж рівня в іншій місцевості із збереженням за ним посадового окладу, але без відповідних доплат (відповідно до пункту 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 192).

Запровадження оновлених повноважень Комісії та в цілому процедур створило умови для самовдосконалення судової влади, але не вирішило низки окремих проблемних питань, які стосуються забезпечення професійними кадрами, що потребує комплексного загальнодержавного підходу.

Так, статтею 73 Закону № 2453 визначено, що за результатами конкурсного добору Комісія надсилає до Вищої ради юстиції відповідно до кількості вакантних посад суддів рекомендації про призначення кандидатів суддями. Вища рада юстиції на своєму засіданні розглядає питання про призначення кандидата на посаду судді та в разі прийняття позитивного рішення вносить подання Президентові України про призначення кандидата на посаду судді.

Аналогічні норми містить Закон України від 15.01.1998 № 22 «Про Вищу раду юстиції» (із змінами). Крім того, частиною другою статті 29 цього Закону, зокрема, визначено, що у разі необхідності Вища рада юстиції має право отримувати від Комісії матеріали, які дають змогу перевіряти

дотримання передбаченого Законом України «Про судоустрій і статус суддів» порядку призначення на посаду судді вперше, робити запити до будь-яких підприємств, установ та організацій з метою перевірки відповідної інформації.

Згідно із частиною другою статті 74 Закону № 2453 Президент України видає указ про призначення судді *не пізніше тридцяти днів* із дня отримання відповідного подання Вищої ради юстиції.

Однак, *не встановлено жодного строку, упродовж якого Вища рада юстиції повинна подати Президенту України подання про призначення та який би починався з моменту отримання рекомендації, наданої Комісією. Такий стан справ створює ризики, що внесені Комісією рекомендації можуть перебувати на розгляді у Вищій раді юстиції невизначений час.*

Дослідженням питання реалізації повноважень Комісії щодо заміщення вакантних посад суддів, на основі рейтингу кандидатів, які взяли участь у шести конкурсах за результатами проведених у попередні роки трьох доборів, встановлено, що до Вищої ради юстиції було рекомендовано призначити судьями 1274 кандидати, з яких у 2014 році та 132 особи у 2015 році.

Протягом 2014–2015 років судьями строком на п'ять років було призначено 72 особи (Указ Президента від 17.01.2014 № 13-2014 «Про призначення суддів»).

Водночас пунктом 6 статті 72 Закону № 2453 визначено, що *результати кваліфікаційного іспиту є дійсними протягом трьох років з дня складення іспиту*. Як наслідок, кандидати на посаду судді, які були допущені до добору, склали відбірковий іспит, пройшли спеціальну перевірку та спеціальну підготовку протягом 6 місяців (Закон № 2453, в редакції Закону № 192, збільшує таку підготовку до 12 місяців) у Школі суддів за рахунок коштів Державного бюджету України, за результатами якої склали кваліфікаційний іспит і були *зараховані до резерву, – мають право обліковуватись у ньому лише протягом трьох років*.

Встановлено, що станом на початок 2014 року в резерві перебувало 1297 кандидатів; станом на 01.01.2015 – 1219 кандидатів; станом на 31.12.2015 – 1060 кандидатів, проте *станом на момент проведення аудиту у резерві налічувалось лише 453 кандидати⁵, тобто із 844 кандидатів, виключених із резерву, судьями стали 72, що становить лише 8,5 відсотка. Отже, більшість кандидатів вибули із резерву автоматично.*

Разом з тим, вакантними станом на 01.01.2014 у місцевих судах були 37 посад, на 01.01.2015 – 175 (у т.ч. із зони АТО – 6), на 31.12.2015 – 498 (у т.ч. із зони АТО – 290).

Внаслідок не проведення Комісією доборів протягом 2014–2015 років, резерв кандидатів на посаду судді фактично вичерпався, і як показують

⁵ Згідно з розміщеною на веб-сайті Комісії інформацією про перелік осіб, які перебувають у резерві на заміщення вакантних посад суддів станом на 08.04.2016.

результати аудиту, кількість вакантних посад суддів при цьому збільшилась. Беручи до уваги, що термін підготовки нових кандидатів збільшився з шести до дванадцяти місяців, існують реальні ризики дефіциту суддівських кадрів у найближчому майбутньому.

Процедура обрання на посаду судді докладно регламентується статтями 76–81 Закону № 2453, згідно з якою *кандидат подає до Комісії письмову заяву про рекомендацію його для обрання на посаду судді безстроково. Комісія перевіряє відомості про кандидата, у тому числі інформацію, пов'язану з накладеними на нього дисциплінарними стягненнями чи притягненням його до юридичної відповідальності, і якщо її рішення є позитивним, вона рекомендує Верховній Раді України призначити кандидата.*

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у своєму Висновку CDL-AD (2015)007 *рекомендує скасувати, або перенести в розряд «церемоніальних», роль Верховної Ради України у призначенні суддів шляхом внесення змін до статті 128 Конституції України тому, що парламент не є належним органом для обрання суддів. Оскільки, якщо «політичний орган компетентний обирати суддів, існує небезпека того, що політичні міркування переважають над об'єктивними чеснотами кандидата».*

У пункті 29 Висновку CDL-AD (2007)003 йдеться про те, що *«призначення суддів звичайних (не конституційних) судів не є належним предметом для голосування у парламенті, оскільки є небезпека, що політичні міркування переважатимуть над об'єктивними якостями кандидата. Звичайно, щоб уникнути залучення парламенту до процедури призначення суддів, необхідно змінити статтю 128 Конституції України».*

За інформацією Комісії: значна кількість подань про обрання кандидатів на посаду судді безстроково (у 2014 році – 133 подання, у 2015 – 559) вже тривалий час перебувають на розгляді у Верховній Раді України. Відповідно до частини четвертої статті 214 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861, *комітет, до предмета відання якого належать питання судоустрою та статусу суддів, вносить на розгляд Верховної Ради питання про обрання кандидата на посаду судді безстроково в тридцятиденний строк з дня надходження до Верховної Ради відповідного подання Голови Комісії.*

Таким чином, залежність питання призначення суддів від роботи парламенту призводило до несвоєчасного вирішення питань, пов'язаних із формуванням суддівського корпусу, та як наслідок – не забезпечувало сталого та безперебійного функціонування судової системи.

Водночас, за даними ДСА України, протягом 2015 року обіймали посади **970 суддів місцевих судів**, у яких закінчився п'ятирічний термін перебування на посаді.

Протягом 2015 року на утримання суддів, які згідно із законодавством не можуть здійснювати повноваження судочинства, з державного бюджету проведено оплату суддівської винагороди на загальну суму **91053,6 тис. грн** та здійснено нарахувань на неї в сумі **33052,4 тис. грн**,

що є неефективним використанням бюджетних коштів.

Вирішення питань призначення суддів до місцевих судів у свою чергу сприятиме умовам для заповнення вакантних посад в апеляційних судах суддями, які мають для цього відповідний стаж та досвід роботи.

Як встановлено аудитом, станом на 31.12.2015 вакантними в апеляційних судах були 414 посад, у вищих спеціалізованих судах – 53, у Верховному Суді – 5.

Як уже зазначалося, новелою Закону № 2453 (в редакції Закону № 192) стало введення такого механізму, як кваліфікаційне оцінювання, який регулюється статтями 83–86 та пунктом 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 192.

Так, підставами для призначення кваліфікаційного оцінювання судді є: 1) заява судді про проведення кваліфікаційного оцінювання для підтвердження його здатності здійснювати правосуддя у суді відповідного рівня; 2) заява про проведення кваліфікаційного оцінювання кандидата для обрання на посаду судді безстроково; 3) рішення Комісії про призначення кваліфікаційного оцінювання судді у зв'язку з накладенням дисциплінарного стягнення. Кваліфікаційне оцінювання містить такі етапи: складення суддею іспиту, дослідження суддівського досьє та проведення співбесіди.

Пунктом 14 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 192, зокрема, доручено ДСА України забезпечити створення та передачу Комісії суддівських досьє з інформацією за період з 1 січня 2012 року. Ведення усіх суддівських досьє в подальшому здійснюватиме Комісія.

Для врегулювання механізму створення, формування, ведення, систематичного оновлення, обліку та зберігання суддівського досьє та доступу до інформації, яка міститься в досьє, рішенням Ради суддів України від 05.06.2015 № 57 затверджено Положення про порядок ведення суддівського досьє.

Відповідно до Положення про порядок ведення суддівського досьє (з урахуванням вимог частини третьої статті 85 Закону № 2453), зміст суддівського досьє складають персональні дані судді, інформація та документи, пов'язані з його кар'єрою, інформація про ефективність здійснення судочинства, інформація про дисциплінарну відповідальність судді; **дані про відповідність судді етичним та антикорупційним критеріям, зокрема: відповідність витрат і майна судді та членів його сім'ї, а також близьких осіб задекларованим доходам; відповідність судді вимогам законодавства у сфері запобігання корупції; відповідність поведінки судді правилам суддівської етики.**

Довідково. Комісією станом на кінець 2015 року було опрацьовано та прийнято від ДСА України 2742 суддівських досьє.

Проте аудитом встановлено, що на сьогодні у Комісії відсутня система із забезпечення швидкого та надійного процесу оновлення, актуалізації, захисту та обробки інформації.

Кваліфікаційне оцінювання, передбачене пунктом 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 192, здійснюється щодо працюючих суддів відповідно до графіка: **судді Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів повинні бути оцінені протягом шести місяців з дати набрання чинності цим Законом (29.03.2015), судді апеляційних судів – протягом двох років з дня набрання чинності цим Законом, судді, які подали на момент набрання чинності цим Законом заяву про обрання суддею безстроково, – першочергово відповідно до графіка, встановленого Комісією.**

Порядок та методологія оцінювання суддів визначаються Комісією за погодженням з Радою суддів України відповідно до частини четвертої статті 83 Закону № 2453. Оскільки розробка цих документів у національній практиці проводилася вперше і потребувала часу та якості, Порядок складення та методологія кваліфікаційного оцінювання судді було затверджено 21.10.2015 рішенням Комісії № 67/зп-15 та погоджено 11.12.2015 рішенням Ради суддів України № 14, а Положення про порядок складення іспиту та методу його оцінювання під час проведення кваліфікаційного оцінювання судді затверджено 26.10.2015 рішенням Комісії № 70/зп-15 та погоджено 11.12.2015 рішенням Ради суддів України № 15.

Аудитом встановлено, що первинного кваліфікаційного оцінювання суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів в термін, відведений Законом № 192, та до моменту завершення аудиту Комісія не проводила.

Довідково. Під час написання Звіту, Верховною Радою України 02.06.2016 було прийнято проект Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 30.05.2016 реєстр. № 4734 (далі – Законопроект № 4734), який суттєво змінює систему судоустрою та підходи до її формування, в тому числі змінює статус Комісії та визначає її державним органом **суддівського врядування**, що на постійній основі діє у системі правосуддя України.

Змінено підходи до здійснення кваліфікаційного оцінювання, зокрема, з метою сприяння Комісії у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, утворюється **Громадська рада доброчесності**.

У зв'язку із запланованою реорганізацією судової системи судді Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів мають право брати участь у конкурсі на зайняття вакантних посад суддів Верховного Суду у відповідних касаційних судах у порядку, визначеному цим Законом, під час якого буде проводитись кваліфікаційне оцінювання.

Визначено, що дисциплінарне провадження щодо судді здійснюють дисциплінарні палати **Вищої ради правосуддя** у порядку, визначеному Законом України "Про Вищу раду правосуддя", з урахуванням вимог Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Передбачено, що **призначення на посаду судді здійснюється Президентом України** на підставі та в межах подання Вищої ради правосуддя, без перевірки додержання встановлених цим Законом вимог до кандидатів на посаду судді та порядку проведення добору чи кваліфікаційного оцінювання кандидатів.

Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, але не раніше дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який було прийнято 02.06.2016 після розгляду однойменного законопроекту від 26.01.2016 реєстр. № 3524, та підписано Президентом України.

Пунктом 6 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 192 передбачено, що **якщо за результатами первинного кваліфікаційного**

оцінювання можливість здійснення суддею правосуддя у відповідному суді не підтверджена, він відстороняється від здійснення правосуддя та направляється для перепідготовки до Школи суддів із подальшим проведенням повторного кваліфікаційного оцінювання.

Школа суддів є державною установою зі спеціальним статусом, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи та здійснює науково-дослідну діяльність (стаття 90 Закону № 2453).

Згідно з статтею 91⁶ Закону № 2453, Школа суддів здійснює:

- 1) спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді;
- 2) підготовку суддів, яких: а) призначено на посаду судді вперше; б) обрано на посаду судді безстроково; в) призначено на адміністративні посади в судах;
- 3) періодичне навчання суддів з метою підвищення рівня кваліфікації;
- 4) проведення курсів навчання, визначених дисциплінарним органом, для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя;
- 5) підготовку працівників апаратів судів та підвищення їхньої кваліфікації;
- 6) проведення наукових досліджень з питань удосконалення судового устрою, статусу суддів і судочинства;
- 7) вивчення міжнародного досвіду організації діяльності судів;
- 8) науково-методичне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, Комісії та Вищої ради юстиції.

Однією із суттєвих додаткових функцій, порівняно з діючими до 29.03.2015, для Школи суддів стало проведення курсів навчання, визначених дисциплінарним органом, для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя.

У разі незадовільного результату проходження суддею кваліфікаційного оцінювання та з інших підстав, передбачених Законом № 2453, Комісія може застосувати до судді дисциплінарне стягнення, зокрема, у вигляді тимчасового (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Школи суддів для проходження курсу підвищення кваліфікації, який містить **низку спеціалізованих тренінгів**, визначених Комісією, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному судді.

Організація та проведення значної додаткової кількості тренінгів потребує додаткових бюджетних асигнувань з бюджету, оскільки у зворотному випадку несе ризики неякісного здійснення функцій.

Однією з основних функцій Школи суддів визначена спеціальна підготовка кандидата на посаду судді відповідно до частини першої

⁶ До 29.03.2015 завдання Школи суддів були передбачені статтею 82 Закону № 2453.

статті 71 Закону № 2453⁷, що включає теоретичну та практичну підготовку судді.

Спеціальна підготовка проводиться протягом дванадцяти місяців за рахунок коштів Державного бюджету України. На період проходження кандидатом підготовки за ним зберігається основне місце роботи, виплачується стипендія в розмірі не менше половини посадового окладу судді місцевого суду загальної юрисдикції. Строк проходження спеціальної підготовки в Школі суддів зараховується до стажу роботи в галузі права (частина третя статті 71 Закону № 2453).

Як зазначалося вище, в 2014 та 2015 роках Комісією не проводився добір кандидатів на посаду судді та відповідно Школою суддів не здійснювалась спеціальна підготовка кандидатів.

Статус, структура та завдання Школи суддів, які визначаються статтями 90 та 91 Закону № 2453, згідно із якими Національна школа суддів України є державною установою із спеціальним статусом, що може мати регіональні відділення, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи, у тому числі спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді, та здійснює науково-дослідну діяльність, не відповідають вимогам законодавства України про освіту (Закон України від 23.05.1991 № 1060 «Про освіту», далі – Закон № 1060), оскільки законодавчо не врегульовують питання присвоєння закладам післядипломної освіти статусу «національного» та спеціального статусу.

Разом з тим, у статті 90 Закону № 2453 зазначається, що на правовий статус Школи суддів не поширюється законодавство України про вищу освіту.

Як вбачається із змісту статті 90 Закону № 2453 та глав 2 та 3 Статуту Школи суддів, затвердженого рішенням Комісії від 22.04.2015 № 17/зп-15, **Школа суддів здійснює наукові дослідження, науково-дослідну діяльність та науково-методичну роботу.**

Проте необхідно звернути увагу, що правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку науково-технічної сфери, створення умов для наукової і науково-технічної діяльності, забезпечення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку визначав Закон України від 13.12.1991 № 1977 «Про наукову і науково-технічну діяльність», що з 13.01.2016 втратив чинність у зв'язку із набранням чинності Законом України від 26.11.2015 № 848 «Про наукову і науково-технічну діяльність» (далі – Закон № 848), який, зокрема, передбачає, що **наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань. Основними її формами є фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а **наукова (науково-технічна) робота** – наукові дослідження та науково-технічні (експериментальні) розробки, проведені з метою одержання наукового,**

⁷ До 29.03.2015 регулювалося статтею 69 Закону № 2453.

науково-технічного (прикладного) результату. Її основними видами є науково-дослідні, дослідно-конструкторські, проектно-конструкторські, дослідно-технологічні, технологічні, пошукові та проектно-пошукові **роботи**, виготовлення дослідних зразків або партій науково-технічної продукції, а також інші роботи, пов'язані з доведенням нових наукових і науково-технічних знань до стадії практичного використання.

Враховуючи зазначене, завдання Школи суддів потребують узгодження з вимогами Закону № 848 та додаткового правового врегулювання.

За період, що підлягав аудиту, законодавство, яке регулює діяльність Комісії та Школи суддів, зазнало суттєвого реформування, насамперед в частині оновлення процедур, пов'язаних із суддівською кар'єрою, кваліфікаційним оцінюванням суддів, дисциплінарним провадженням, підвищенням кваліфікації суддів. При цьому протягом 2014–2015 років Комісією не були реалізовані завдання з добору кандидатів на посаду судді, що несе ризики існування кадрового резерву суддів в найближчому майбутньому.

Низка питань, які стосуються забезпечення повноцінного виконання поставлених перед Комісією та Школою суддів завдань, потребує законодавчого врегулювання.

1.2. Оцінка стану організаційного забезпечення виконання функцій Комісії

Відповідно до частини першої та другої статті 102 Закону № 2453 до складу Комісії обираються (призначаються) чотирнадцять членів, які є громадянами України, мають повну вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менше п'ятнадцяти років.

Члени Комісії є рівноправними і здійснюють свої повноваження відповідно до Закону.

Член Комісії має право: знайомитися з матеріалами, поданими на розгляд Комісії або відповідної палати, брати участь у їх дослідженні та перевірці; наводити свої мотиви та міркування, а також подавати додаткові документи з питань, що розглядаються; вносити пропозиції щодо проекту рішення Комісії або відповідної палати з будь-яких питань та голосувати «за» або «проти» того чи іншого рішення; висловлювати письмово окрему думку щодо рішення Комісії чи палати; здійснювати інші повноваження, передбачені законом.

Комісія діє у складі двох палат – кваліфікаційної та дисциплінарної. До складу Комісії обираються (призначаються): 1) з'їздом суддів України – по чотири члени дисциплінарної і кваліфікаційної палат з числа суддів, обраних на посаду судді безстроково, або суддів у відставці; 2) з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ – по одному члену дисциплінарної і кваліфікаційної палат; 3) з'їздом адвокатів України – по

одному члену дисциплінарної і кваліфікаційної палат; 4) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини – один член дисциплінарної палати з числа осіб, які не є суддями; 5) Головою ДСА України – один член кваліфікаційної палати з числа осіб, які не є суддями.

Відповідно до частини третьої статті 100 Закону № 2453 Комісія більшістю голосів від її складу затверджує регламент.

Регламентом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, затвердженим Рішенням Комісії від 08.06.2011 № 1802/зп-11⁸, з останніми змінами від 29.02.2016 № 15/зп-16, визначається порядок роботи Комісії на реалізацію повноважень, наданих Конституцією України, Законом № 2453, порядок підготовки, розгляду та прийняття Комісією та її палатами рішень, а також інші питання процедурної діяльності Комісії.

Основними засадами діяльності Комісії відповідно до Регламенту, зокрема, є: відкритість, гласність, законність, рівність прав учасників засідань, право на оскарження рішень Комісії у передбачених Законом випадках, право на захист, колегіальність прийняття рішень, незалежність, об'єктивність, повне з'ясування обставин, обов'язковість рішень Комісії.

Відповідно до Регламенту формою роботи Комісії та її палат є засідання. Розгляд питань на засіданнях проводиться у складі кваліфікаційної чи дисциплінарної палати або у їх спільному складі з урахуванням розподілу компетенції.

Засідання Комісії є повноважним, якщо в ньому бере участь більшість від установленого Законом № 2453 складу Комісії або відповідної палати. Рішення Комісії вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загального складу Комісії або відповідної палати.

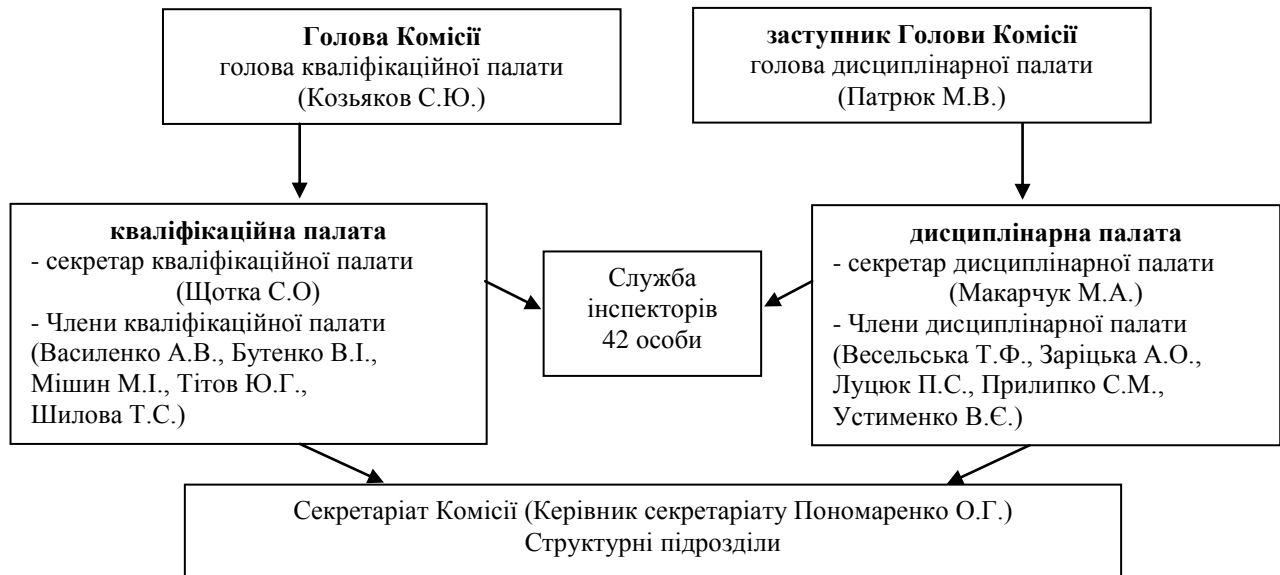
Відповідно до Закону № 2453 Комісія на спільному засіданні палат за наявності кворуму обирає таємним голосуванням більшістю голосів від загального складу Голову Комісії і заступника Голови, які є головами кваліфікаційної та дисциплінарної палат відповідно, та секретарів палат Комісії.

Зі впливом двох років повноважень хоча б одного із голів палат відбувається їх ротація між собою на посадах Голови та заступника Голови Комісії. Голови палат Комісії організують їх роботу та ведуть засідання палат. Секретарі палат Комісії здійснюють підготовку засідань палат та несуть відповідальність за організацію діловодства у цих палатах (частини перша, третя, п'ята статті 105 Закону № 2453).

Нижче на Схемі 1 наведена організаційна структура Комісії.

⁸ Зміни до Регламенту вносились рішеннями Комісії від 03.04.2015 № 13/зп-15, від 08.07.2015 № 49/зп-15, від 09.11.2015 № 74/зп-15.

Організаційна структура Комісії станом на 01.05.2015



Як видно зі схеми, Комісія складається із керівництва (Голови та заступника Голови), які одночасно виконують функції голів кваліфікаційної та дисциплінарної палат.

До складу секретаріату Комісії входять: керівництво секретаріату – керівник секретаріату, заступник керівника секретаріату; структурні підрозділи – департаменти, управління, відділи, сектори та інші підрозділи.

Відповідно до частини другої статті 109 Закону № 2453 для здійснення членами Комісії своїх повноважень діє служба інспекторів у кількості сорока двох осіб.

Інспектори Комісії призначаються на посади та звільняються з посад Головою Комісії за пропозицією відповідного члена Комісії та діють винятково за дорученням члена Комісії.

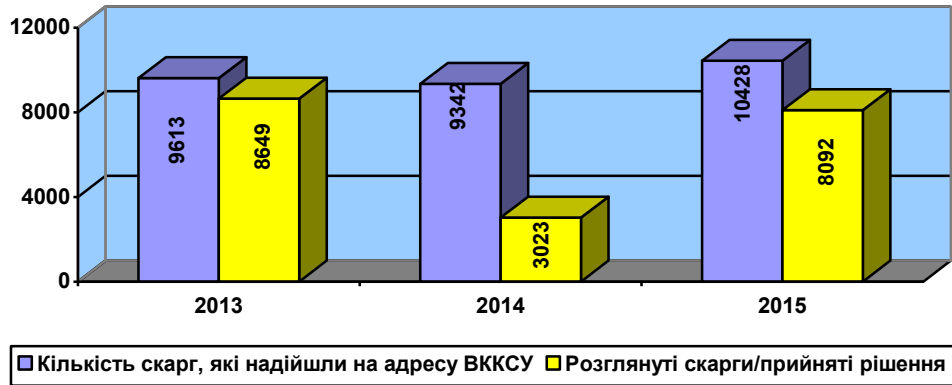
Так, відповідно до Закону № 2453 до складу дисциплінарної палати входить сім членів Комісії. За кожним із них закріплено по три інспектори.

Загалом у розгляді скарг (заяв) бере участь 21 інспектор.

Під час аудиту досліджено динаміку надходження та розгляду скарг щодо поведінки суддів, що надійшли на адресу Комісії протягом трьох років (Діаграма 1).

Діаграма 1

Динаміка розгляду скарг щодо поведінки суддів за 2013–2015 роки



Примітка: Кількість прийнятих у 2015 році рішень містить 810 ухвал члена Комісії про повернення звернення без розгляду.

З Діаграми 1 видно, що протягом трьох років кількість скарг, що надійшли, була приблизно однаковою, в 2015 році їх надійшло на 8% більше, ніж у 2013. При цьому динаміка розгляду скарг та прийнятих Комісією з цих питань рішень значно різниться.

Для порівняння, до набрання чинності Законом № 192 у Комісії як самостійний структурний підрозділ секретаріату Комісії діяла служба дисциплінарних інспекторів чисельністю тридцять три особи. У 2013 році у розгляді скарг (заяв) брали участь 11 членів Комісії та відповідно 33 інспектори. Тобто *інспектори членів дисциплінарної палати змушені були працювати на 35% ефективніше, щоб вийти на рівень розгляду скарг 2013 року.*

Як встановлено аудитом, протягом 2014 року Комісією було проведено лише 15 засідань та прийнято 3023 рішення за результатами розгляду скарг (заяв) щодо поведінки судді, водночас нерозглянутими залишались – 7726. Згідно з даними автоматизованої системи діловодства, з 09.12.2014 по 31.12.2015 на адресу Комісії надійшло 10978 первинних скарг (заяв) щодо поведінки судді. Отже, новому складу Комісії, який почав працювати з 09.12.2014, необхідно було розглянути 18704 скарги, разом із виконанням інших, у тому числі нових, функцій.

Фактично протягом 2015 року за результатами розгляду скарг прийнято 8092 рішення Комісії. Зазначена ситуація утворила **ризик перевантаження інспекторів дисциплінарних палат Комісії в 2016 році**, оскільки відповідно до пункту 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 192 первинне кваліфікаційне оцінювання суддів *Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів здійснюється кваліфікаційною та дисциплінарною палатами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України спільно шляхом формування колегій із трьох членів за принципом змішаного представництва кожної з палат Комісії.*

Дослідженням причин ситуації, яка склалася в 2014 році, встановлено, що відповідно до **пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення»** Закону № 1188 з дня набрання ним чинності (11.04.2014) **повноваження членів Вищої ради юстиції, крім тих, які перебувають у цьому органі за посадою, та Комісії припиняються.**

Статтею 93-1 Закону № 2453 (в редакції до 29.03.2015) було встановлено, що повноваження члена Комісії припиняються у разі: *закінчення строку, на який його призначено; подання ним заяви про припинення повноважень за власним бажанням; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства; визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; його смерті; якщо законом передбачене таке припинення.*

Частиною другою статті 93-1 Закону № 2453 (в редакції до 29.03.2015) передбачалось, що **рішення про припинення повноважень члена Комісії приймає Комісія.**

Законом № 1188 одночасно із припиненням повноважень членів Вищої ради юстиції та Комісії **не було передбачено порядку формування нового складу цих органів.**

Враховуючи те, що основоположним правилом функціонування державних органів є принцип стабільності та безперервності процесу здійснення державної влади, законодавством закріплено постійний характер функціонування Комісії у частині першій статті 90 Закону № 2453 (в редакції до 29.03.2015), відповідно до якої Комісія є **постійно діючим органом** у системі судоустрою України.

Як з'ясовано в ході аудиту, колишнім складом Комісії норма пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1188 розглядалася виключно як початок процедури призначення нових членів Комісії.

Протягом 2014 року проводилось поступове призначення членів Комісії та звільнення (відрахування) колишнього складу. Організаційне засідання Комісії згідно з пунктом 3.1 Регламенту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, затвердженого рішенням Комісії від 08.06.2011 № 1802/зп-11, з питань обрання Голови Комісії відбулося 09.12.2014.

Відповідно до частини першої статті 109 Закону № 2453 організаційне забезпечення діяльності Комісії здійснює **секретаріат.**

Рішенням Комісії від 23.04.2015 № 25/зп-15 затверджено Положення про секретаріат Комісії, до якого вносились зміни. Відповідно до Положення, секретаріат Комісії здійснює організаційне, правове, аналітичне, кадрове, документальне, інформаційне, матеріально-технічне, фінансово-економічне, господарське та інше забезпечення діяльності Комісії в порядку, визначеному Законом № 2453, та іншими нормативно-правовими актами.

Необхідно зазначити, що Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 25.10.2010 № 2042-р встановив граничну чисельність

працівників Комісії (з урахуванням членів Комісії та дисциплінарних інспекторів) у кількості 252 одиниці з 01.01.2011.

Разом з тим прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження № 2042-р не відповідало основним його повноваженням у сфері вдосконалення державного управління, передбаченим абзацом восьмим пункту 6 частини першої статті 20 Закону України від 07.10.2010 № 2591 «Про Кабінет Міністрів України», що набрав чинності з 13.10.2010 (далі – Закон № 2591)⁹, та суперечить абзацу дев'ятому пункту 6 частини першої статті 20 Закону України від 27.02.2014 № 794 «Про Кабінет Міністрів України», що набрав чинності з 02.03.2014 (далі – Закон № 794), яким передбачено, що Кабінет Міністрів України, зокрема, у сфері вдосконалення державного управління, затверджує граничну чисельність працівників **органів виконавчої влади**.

Комісія є постійно діючим органом у системі **органів судової влади**. Відповідно до статті 148 Закону № 2453 ДСА України здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом, та підзвітна з'їзду суддів України, а у період між з'їздами суддів – Раді суддів України у межах, визначених цим Законом.

Водночас статтею 149 Закону № 2453 до повноважень ДСА України не віднесено затвердження чисельності працівників Комісії.

Протягом періоду аудиту в межах дозволеної Кабінетом Міністрів України граничної чисельності наказами Голови Комісії затверджувався штатний розпис у кількості 252 особи. Фактична чисельність працівників Комісії, у тому числі членів Комісії, становила станом на 01.01.2014 – 221 особу; на 01.01.2015 – 223; станом на 01.01.2016 – 235 осіб.

З огляду на вищенаведене та з урахуванням суттєвого поточного навантаження на Комісію, її кадровий склад було укомплектовано станом на 31.12.2015 на 93,3 відс. штатної чисельності, однак можливість оперативної зміни штатної чисельності секретаріату для ситуативних рішень, пов'язаних з виконанням нових повноважень у піковий період, була обмежена відповідно до урядового розпорядження № 2042.

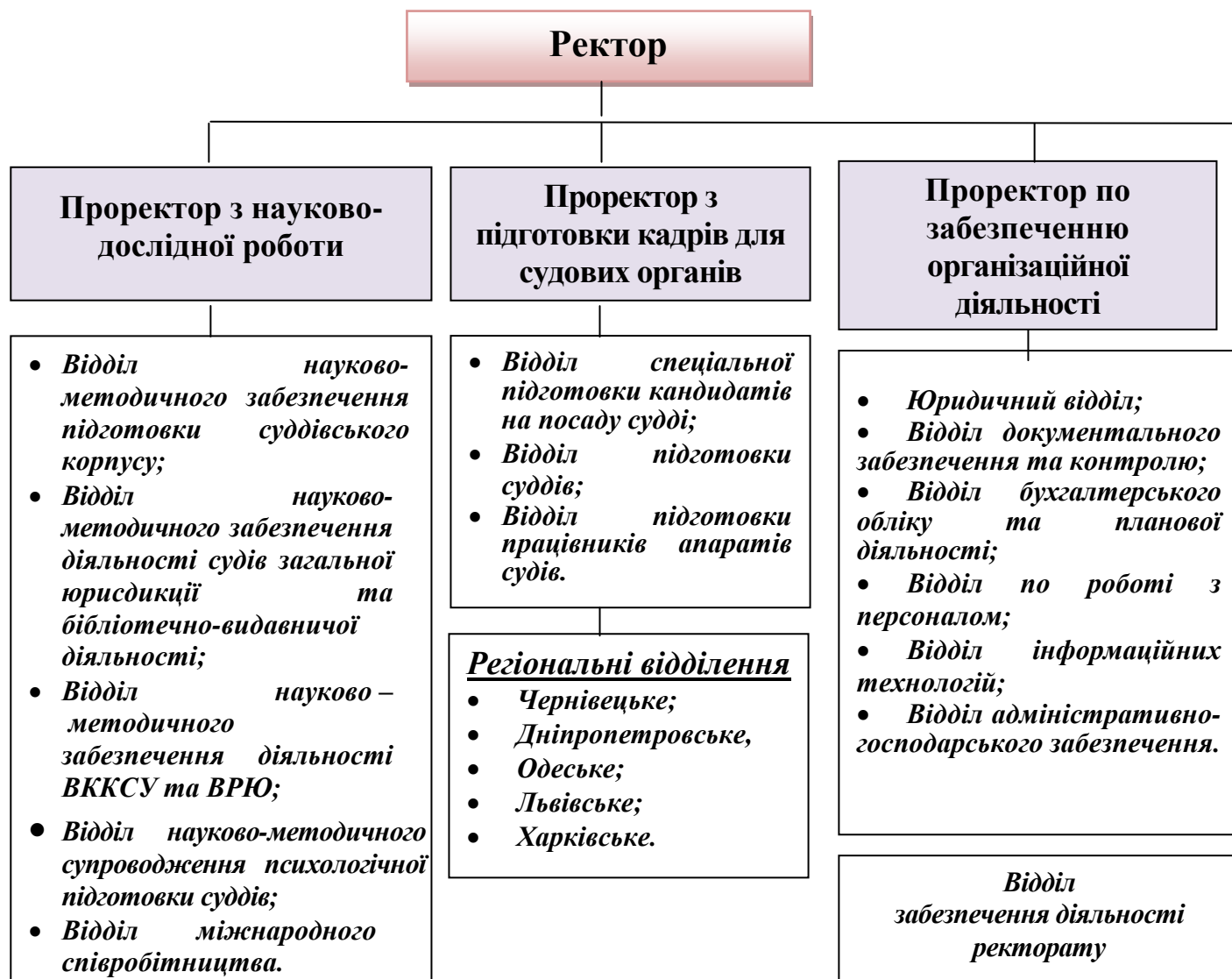
1.3. Оцінка стану організаційного забезпечення виконання функцій Школи суддів

Школа суддів утворена рішенням Комісії від 21.12.2010 року № 822/4-3п. Статут Національної школи суддів України, затверджений рішенням Комісії від 22.04.2015 № 17/зп-15, зареєстрований в реєстрі 13.07.2015, яким передбачено, зокрема, що чисельність працівників Школи суддів погоджує Комісія. Слід зазначити, що до 22.04.2015 Комісія погоджувала і структуру Школи суддів.

На момент аудиту організаційна структура Школи суддів має такий вигляд (Схема 2):

⁹ З 02.03.2014 Закон № 2591 втратив чинність у зв'язку із набранням чинності Законом № 794.

Організаційна структура Школи суддів



Як вбачається зі схеми, організаційна структура Школи суддів складається з ректора, трьох проректорів, 15 відділів та п'яти регіональних відділень Школи суддів. Всі структурні підрозділи Школи суддів здійснюють свою діяльність у відповідності із Положенням про відділи, які затверджені наказами ректора. Посадові інструкції працівників затверджені ректором Школи суддів. Штатна чисельність працівників Школи суддів станом на 01.01.2016 становила 148 осіб, фактична – 117 осіб. Аналізом фактичної укомплектованості штату Школи суддів встановлено, що протягом 2014–2015 року постійно незаповненими лишалися більше 31 посад. Причини неуккомплектованості посад протягом 2014–2015 років полягають у тому, що Комісія у 2014 та 2015 роках не проводила добору кандидатів на посаду судді, тому рішення про направлення на спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді в цей період нею не приймалися, з огляду на це не заповнювалися штатні посади у Школі суддів.

Довідково. Потреба у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Школі суддів на 2014 рік була затверджена рішенням Комісії від

14.03.2013 №14/пн-13 у кількості 120 осіб за денною (очною) формою навчання. Потреба у професійній підготовці кандидатів на 2015 рік становила 121 особу (рішення Комісії від 05.08.2014 №94/пн-14).

Відповідно до частини другої статті 71 Закону № 2453 програму, навчальний план та порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді затверджує Комісія за рекомендацією Школи суддів.

Слід зазначити, що протягом 2014–2015 років та на момент проведення аудиту у Школі суддів функціонує окремий відділ спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді. Основні завдання зазначеного Відділу відображені у Положенні про цей Відділ, затвердженому наказом Школи суддів від 19.05.2015 № 25.

Оскільки Комісія протягом 2014–2015 років не направляла осіб для проходження спеціальної підготовки до Школи суддів, керівництво Школи суддів корегувало завдання відділу шляхом надання відповідних доручень начальнику та працівникам відділу щодо їх участі в робочих групах з підготовки програм для кандидатів на посаду судді та суддів, у забезпеченні проведення підготовки суддів і працівників апаратів судів тощо **без внесення змін до Положення про відділ спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді.** Таким чином, протягом 2014–2015 років відділ проводив роботу за напрямами, не віднесеними до його основних завдань.

Водночас Школою суддів з метою забезпечення виконання своїх основних завдань і функцій розроблено та подано на затвердження Комісії програму, навчальний план та порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді¹⁰, які в 2015 році не затверджено.

Під час аудиту листом від 31.03.2016 № 07-06/930 Школою суддів направлено Комісії застереження, що зволікання із затвердженням документів створює значні труднощі щодо виконання Школою суддів плану заходів для забезпечення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, зокрема підготовки викладачів для проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді. Проте **на момент проведення аудиту Комісією проекти документів не розглянуто та не затверджено, що несе ризики зволікання з підготовкою підґрунтя для бази навчання.**

Аудитом встановлено, що у структурі Школи суддів передбачено посади наукових працівників. У 2014 році посади наукових працівників займали 73 особи, у 2015 – 56 осіб. Відповідно до Закону № 1977 **прийняття на роботу наукових працівників повинно здійснюватись на основі конкурсного відбору.** Проте прийняття на посади наукових працівників у Школу суддів почало здійснюватись на **основі конкурсного відбору** лише з 09.04.2015. До того часу прийняття на посади наукових працівників здійснювалось на загальних підставах **без проведення конкурсного відбору.** **Так, усього з 01.01.2014 по 09.04.2015 на посади наукових працівників Школи суддів було**

¹⁰ Лист від 05.11.2015 р. № 07-06/2914.

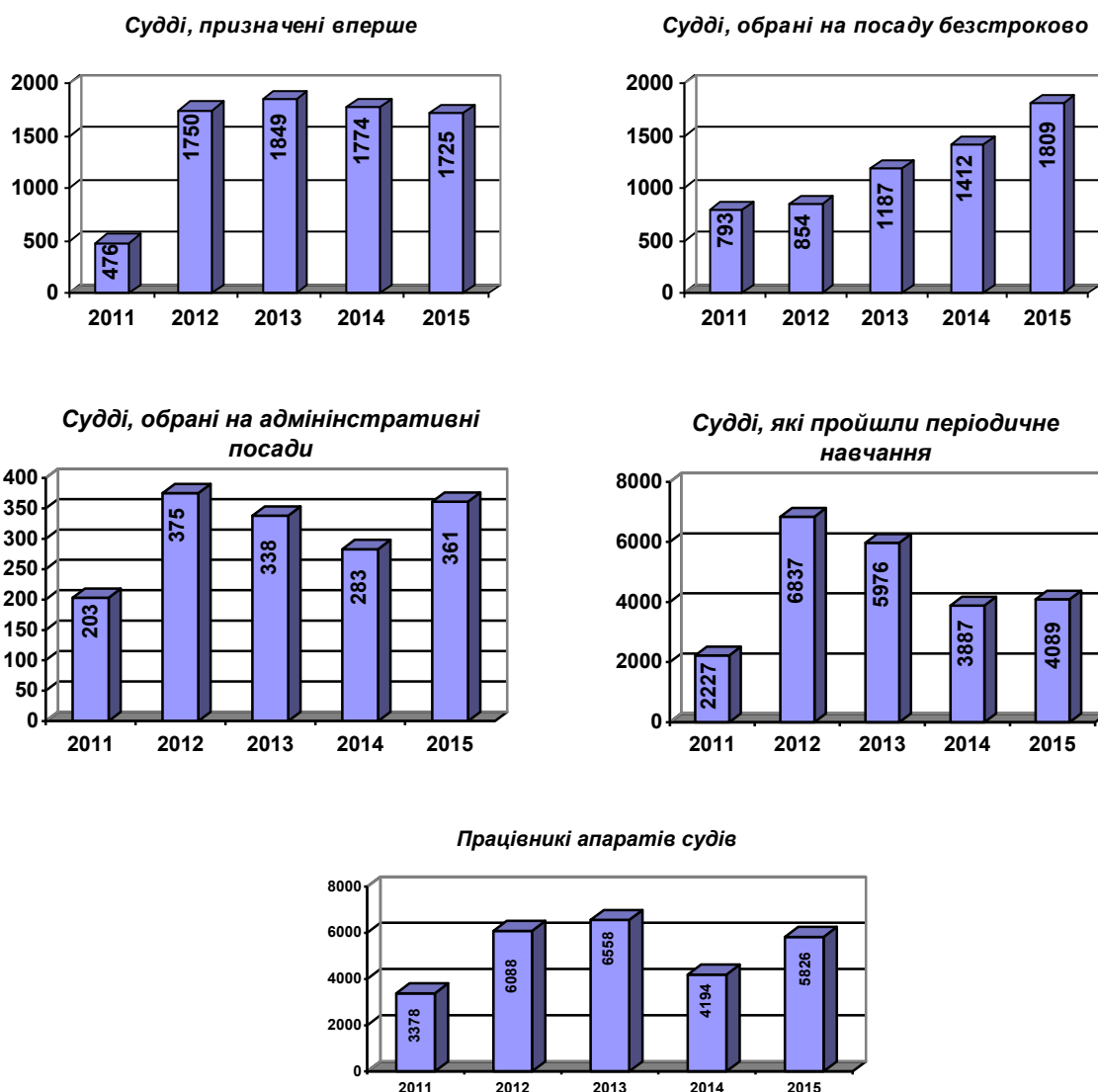
прийнято 16 осіб без проведення конкурсного відбору, чим недотримано вимоги ст. 6 Закону № 1977.

З метою забезпечення виконання Школою суддів визначених законодавством повноважень, заходами з **підготовки** та навчання впродовж 2014 року було охоплено **11550** суддів і працівників апаратів судів, з них 9 900 осіб (85,71 відс. загальної кількості) – за рахунок коштів Державного бюджету України, **1650** осіб (14,29 відс.) – за кошти міжнародних організацій.

Динаміку проходження підготовки та підвищення кваліфікації слухачами Школи суддів у 2014–2015 роках порівняно з попередніми роками наведено на Діаграмі 2.

Діаграма 2

Кількість слухачів, які пройшли підготовку та підвищили свій професійний рівень у Школі суддів



Як вбачається з наведених діаграм, з моменту створення Школи суддів кількість слухачів за всіма категоріями суттєво збільшилась. Зокрема, стабільна динаміка збільшення кількості підготовлених суддів, обраних на посаду судді безстроково. Якщо в 2011 році Школою суддів було

проведено підготовку 793 осіб, то у 2015 році їх кількість збільшилась до 1809, або майже у 2,3 рази.

Впродовж 2014 року Школою суддів **було проведено підготовку:** 1774 суддів, призначених на посаду судді вперше; 1412 суддів, обраних на посаду судді безстроково; 283 судді, призначених/обраних на адміністративні посади.

Періодичне навчання з метою підвищення рівня кваліфікації пройшли протягом 2014 року 3887 суддів.

У 2015 році за рахунок коштів Державного бюджету України пройшли підготовку: 1725 суддів, призначених на посаду судді вперше; 1809 суддів, обраних на посаду судді безстроково; 361 суддя, призначений/обраний на адміністративні посади.

Періодичне навчання з метою підвищення рівня кваліфікації у 2015 році пройшли 4089 суддів.

У Школі суддів у 2015 році пройшли підготовку та підвищили свій професійний рівень 5826 працівників апаратів судів, що більше на 28 відс., ніж у 2014 році (4194 осіб).

Для забезпечення навчального процесу кандидатів на посаду судді, суддів та працівників апаратів судів у 2014 році було **розроблено п'ять стандартизованих навчальних курсів; у 2015 році** підготовлено, доопрацьовано та апробовано сім навчальних курсів та **забезпечено проведення шести спеціалізованих навчальних семінарів для суддів.**

З метою науково-методичного забезпечення діяльності Комісії протягом 2014–2015 років Школою суддів проведено моніторинг тестової бази на відповідність чинному законодавству тестових запитань для кваліфікаційного іспиту при переведенні судді; розроблені практичні завдання для кваліфікаційного іспиту при переведенні судді до суду іншої спеціалізації з цивільного, кримінального, адміністративного та господарського судочинства; прорецензовано Програму анонімного тестування (іспиту) кандидатів на посаду судді на виявлення рівня загальних теоретичних знань у галузі права тощо.

Школою суддів у 2014 році було підготовлено п'ять публікацій, а також проведена робота з підготовки чотирьох публікацій (посібники, підручники, монографії). У 2015 році Школою суддів видано та підготовлено до видання чотири посібники для суддів (кандидатів на посаду судді).

У 2015 році для викладання курсів підготовлені збірки навчальних матеріалів (байндери) та 24 навчальні відеофільми (відеокейси).

Протягом 2014–2015 років науковими співробітниками Школи суддів публікувались наукові статті (близько 60 статей) у **науково-методичному виданні «Слово Національної школи суддів України»**. Тексти публікацій у номерах журналу розміщено на офіційному веб-сайті видання <http://slovo.nsj.gov.ua>.

У 2015 році проведено 5 методологічних семінарів з підвищення кваліфікації суддів-викладачів у рамках українсько-канадського проекту «Освіта суддів – для економічного розвитку».

Таким чином, аудитом встановлено, що Школою суддів протягом періоду аудиту забезпечувалось виконання покладених на неї завдань та функцій. Проте реорганізаційні процеси в діяльності Комісії в результаті законодавчих змін вплинули на невиконання однієї з основних функцій щодо спеціальної підготовки кандидатів на посади суддів та не дозволило виконати державне замовлення на професійну підготовку кандидатів на посаду судді як в 2014, так і в 2015 роках.

1.4. Стан виконання рекомендацій та пропозицій Рахункової палати

Попередній аудит стану використання бюджетних коштів, виділених ДСА України на забезпечення діяльності Комісії, проведено Рахунковою палатою за 2012 рік та за 9 місяців 2013 року.

За результатами проведеного контрольного заходу Рахункова палата зробила висновок, що із-за відсутності ефективної системи внутрішнього фінансового контролю у ДСА України та Комісії встановлені випадки неефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів та без дотримання вимог чинного законодавства. Потребували удосконалення результативні показники бюджетної програми 0501100 «Забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України», з метою відображення всіх повноважень Комісії, визначених Законом № 2453.

Законодавством не було врегульовано правового режиму використання майна, закріпленого за органами судової влади, і повноваження щодо розпорядження цим майном, що призводило до неможливості передачі матеріальних цінностей з балансу на баланс установ судової влади без порушень чинного законодавства.

Потребували вирішення питання остаточного розміщення Комісії і Школи суддів, доцільності продовження договору суборенди приміщення по вул. Жилянській, 120-А, з огляду на корисну площу будівлі по вул. Механізаторів, 9, у м. Києві та вимоги розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2011 № 270-р «Деякі питання розміщення Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Національної школи суддів».

Окремі положення Закону № 2453 не узгоджувались між собою та з іншими нормативно-правовими актами.

З урахуванням зазначеного Рахункова палата пропонувала Верховній Раді України внести зміни до Закону № 2453 та Закону України від 21.09.2006 № 185 «Про управління об'єктами державної власності» в частині визначення повноважень ДСА України та органів судової влади щодо управління об'єктами державної власності.

Рекомендації Рахункової палати були враховані при внесенні змін до Закону № 2453 в редакції Закону № 192, де зокрема ДСА України наділено повноваженнями з управління об'єктами державної власності, тому немає потреби внесення додаткових змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності».

На підставі змін до вказаного Закону організація щодо передачі матеріальних цінностей від Комісії до Школи суддів, яка фактично ним користується кілька років поспіль, повинна була б розпочатися з квітня 2015 року в установленому порядку.

Під час аудиту за ініціативою контрольної групи Рахункової палати керівник секретаріату Комісії листом від 14.04.2016 № 23-2811/16 звернувся до ДСА України з проханням прийняти рішення про передачу майна на баланс Школи суддів, яке з 2013 року використовується за щорічними договорами. З метою ефективного та раціонального використання державного майна ДСА України наказом від 18.04.2016 № 76 «Про передачу майна» зобов'язало Комісію та Школу суддів у місячний строк здійснити приймання-передачу зазначених матеріальних цінностей. На момент проведення аудиту відбувається процес підготовки передачі майна.

За результатами попереднього аудиту Рахунковою палатою було надано ДСА України пропозиції:

- забезпечити ефективне функціонування системи внутрішнього контролю, в тому числі і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, з розглядом результатів роботи на засіданнях колегії ДСА України;

- провести аналіз та перевірку розрахунків, показників до бюджетного запиту, запропонованих розпорядниками коштів на наступний бюджетний період;

- при плануванні видатків на наступний рік переглянути існуючу систему використання приміщень, коли один розпорядник нижчого рівня здає іншому в суборенду площі за рахунок бюджетних коштів;

- переглянути показники бюджетної програми за КПКВК 0501100 з метою вдосконалення визначення переліку завдань та результативних показників програми, які відображають основні шляхи виконання бюджетної програми протягом бюджетного періоду та можуть надати можливість оцінити ефективність виконання бюджетної програми, а також ступінь досягнення поставленої мети;

- провести аналіз виконання показників паспорта бюджетної програми за КПКВК 0501100 за 2013 рік та врахувати його результати при складанні паспорта бюджетної програми на 2014 рік;

- ініціювати розроблення змін до Закону № 2453.

ДСА України повідомила Рахункову палату листом від 28.01.2014 № 11-485/14 про розроблення Плану та вжиття заходів стосовно реалізації зазначених пропозицій Рахункової палати, які виконані повністю.

Проте залишається невирішеною проблема практичного виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2011 № 270-р «Деякі питання розміщення Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Національної школи суддів», відповідно до якого Комісія та Школа суддів повинні розміщуватися за адресою: м. Київ, вул. Механізаторів, 9 (право оперативного управління на будівлю закріплюється за Комісією).

Водночас Комісією було укладено договір від 27.06.2014 № 1628/55 про

передачу в суборенду приміщення, що належить до комунальної власності територіальної громади міста Києва і знаходиться на балансі КП «Київжитлоспецексплуатація» (будівля за адресою: вул. Жилинська, 120-А), в якому на сьогодні розміщується Школа суддів, із терміном дії до 25.06.2017.

На виконання інших наданих раніше рекомендацій Рахункової палати Комісією за результатами розгляду Звіту було розроблено Заходи із усунення недоліків, які виконано.

Рішенням Комісії від 18.11.2013 № 56/зп-13 внесені зміни до пункту 1.3 розділу I та підпункту 2.1.2 пункту 2.1 розділу II Регламенту Комісії щодо строку повноважень члена Комісії та переліку випадків, у яких припиняються повноваження члена Комісії відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Комплексна система захисту інформації Автоматизованої системи визначення членів Комісії для підготовки до розгляду і доповіді справ, спрямованої на недопущення блокування інформації, несанкціонованого доступу до неї, її модифікації або спотворення, знаходиться на стадії інсталяції та випробувань.

Додаткові обмеження витрат за наймом житлового приміщення під час відрядження працівників Комісії визначені наказом від 16.01.2014 № 2-АГ.

Розроблений і затверджений 16.11.2014 керівником секретаріату Комісії План заходів з енергозбереження на 2014 рік.

Місця для облаштування складських приміщень визначені та відремонтовані. Для облаштування вказаних приміщень придбані стелажі. Облаштовано вхідну групу № 3 для доступу маломобільних груп населення.

Перелік структурних підрозділів секретаріату Комісії, яким надається право користування електронними картками для проїзду в міському транспорті для службових поїздок, затверджений наказом від 16.01.2014 № 1-АГ.

Наголошено на персональній відповідальності керівників структурних підрозділів секретаріату Комісії за недотримання вимог затвердженої облікової політики.

Таким чином, на виконання рекомендацій Рахункової палати ДСА України та Комісією було вжито організаційних заходів щодо удосконалення облікової політики та забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів. Проте питання забезпечення Комісії та Школи суддів приміщеннями і завершення процесу передачі майна Школі суддів залишились невирішеними.

II. РЕЗУЛЬТАТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ КОМІСІЇ ТА ШКОЛИ СУДДІВ

2.1. Оцінка стану планування видатків та напрямів використання бюджетних коштів

Відповідно до статті 145 Закону № 2453 **функції головного розпорядника коштів** Державного бюджету України щодо фінансового

забезпечення діяльності, зокрема Комісії та Школи суддів, здійснює ДСА України.

В ході дослідження принципів обґрунтованості та збалансованості при плануванні обсягів потреби в бюджетних коштах та формуванні бюджетних запитів розпорядниками коштів державного бюджету за **КПКВК 0501100 «Забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»** та **КПКВК 0501110 «Організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підготовка суддів та працівників апарату судів Національною школою суддів України»** на 2014 та 2015 роки порушень не виявлено.

Розрахункова потреба Комісії на 2014 та 2015 роки становила 56 351,0 тис. грн та 52 439,8 тис. грн відповідно. Обсягами асигнувань, передбаченими в державному бюджеті та затвердженими кошторисами задоволено потребу на **84 відс. та 72 відс.**, додаткова потреба становила 17 383,9 тис. грн та 14 642,3 тис. грн відповідно.

Із зазначеного обсягу додаткової потреби: на 2014 рік видатків споживання – 7188,6 тис. грн, з яких 3 883,7 тис. грн за КЕКВ 2100 «Оплата праці і нарахування на заробітну плату» та 10 195,3 тис. грн – видатків розвитку, на 2015 рік видатків споживання - 6 726,9 тис. грн, з яких 6 281,6 тис. грн по КЕКВ 2100 «Оплата праці і нарахування на заробітну плату» та 7 915,4 тис. грн – видатків розвитку.

Відхилення обсягів асигнувань, передбачених в державному бюджеті за КЕКВ 2100 «Оплата праці і нарахування на заробітну плату» пояснюється тим, що розрахунки потреби здійснювались Комісією з урахуванням штатної чисельності членів та працівників Комісії, в той час як головним розпорядником – ДСА України – було здійснено розподіл асигнувань з урахуванням їх фактичної чисельності.

Обсяг потреби у капітальних видатках обґрунтовано тим, що Комісією у 2012 та 2013 роках не було завершено роботи з капітального ремонту адміністративної будівлі Комісії на вул. Механізаторів, 9, в м. Києві, робочий проект якого кошторисною вартістю 31413,018 тис. грн затверджений наказом Комісії від 27.04.2012 № 24.

При розрахунковій потребі Школи суддів на 2014 рік 55 017,8 тис. грн граничний обсяг доведено в сумі 28919 тис. гривень. Фактично за загальним фондом державного бюджету затверджено асигнувань у сумі 27437,6 тис. грн, або **49,9 відс.** обрахованої потреби.

Із зазначеного обсягу додаткової потреби на 2014 рік у розмірі 27 580,2 тис. грн, 22 046,0 тис. грн становили поточні видатки (видатки споживання), з яких, зокрема, за КЕКВ 2110 – 5 579,6 тис. грн, за КЕКВ 2120 – 2 047,8 тис. грн, а також 5 534,2 тис. грн – видатки розвитку за КЕКВ 3110.

Розрахункова потреба Школи суддів на 2015 рік за КПКВК 0501110 складала 43238,3 тис. гривень. Фактично за загальним фондом державного бюджету затверджено асигнувань 24 770,2 тис. грн, або задоволено потребу на **57,3 відсотка**.

Із зазначеного обсягу додаткової потреби на 2015 рік у розмірі 18 468,1 тис. грн поточні видатки становили 16 890,1 тис. грн, з яких: за КЕКВ 2110 – 6 424,6 тис. грн, КЕКВ 2120 – 1 885,7 тис. грн, а також видатки розвитку – 1578,0 тис. грн за КЕКВ 3110.

З урахуванням внесених протягом 2015 року змін до кошторису на 2015 рік видатки за КПКВК 0501110 становили 25046,2 тис. гривень.

Оцінкою дотримання порядку внесення змін до кошторисів порушень не встановлено. Слід зазначити, що зміни, які вносилися до розпису державного бюджету за КПКВК 0501100 та КПКВК 0501110 на 2014 та 2015 роки обґрунтовувалися як складною економічною ситуацією у країні, так і суттєвими змінами у чинному законодавстві.

У наведеній таблиці узагальнено інформацію щодо використаних асигнувань за КПКВК 0501100 та КПКВК 0501110 за 2014 та 2015 роки.

Таблиця

Обсяги затверджених, доведених та використаних асигнувань за КПКВК 0501100 та КПКВК 0501110 за 2014 та 2015 роки

тис. грн

Найменування	Затверджено на рік		Затверджено на рік (зі змінами)		Відкриті асигнування		Касові видатки	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
КПКВК 0501100								
Загальний фонд ДБУ (ф. № 2д)	38967,1	37797,7	35873,6	38353,1	35248,6	38353,1	32529,0	35813,5
Спеціальний фонд ДБУ (ф. № 4-3д)	0,0	0,0	0,0	1194,6	0,0	1194,6	0,0	1192,8
Спеціальний фонд ДБУ (ф. № 4-1д)				19,0				26,5
КПКВК 0501110								
Загальний фонд ДБУ (ф. № 2д)	27437,6	24770,2	17729,9	25046,2	17729,9	25046,2	17279,5	22 344,6
Спеціальний фонд ДБУ (ф. № 4-2д*)	0,0	0,0	60,0	0,0	0,0	0,0	60,0	0,0

Примітка: у Звіті про надходження і використання коштів, отриманих за іншими джерелами власних надходжень (форма № 4-2д) за 2014 рік, відображено надходження за іншими джерелами власних надходжень у сумі 60,0 тис. грн у натуральній формі, а саме: подаровані працівниками Школи суддів та установ і організацій бібліотечні фонди.

З таблиці видно, що обсяги асигнувань на забезпечення діяльності Комісії у 2014 році були зменшені загалом на 3 093,5 тис. гривень. Зменшення в основному проведено внаслідок складної економічної ситуації в країні.

У 2015 році з метою забезпечення фінансування додаткових видатків, пов'язаних із підвищенням обороноздатності держави, на виконання листа Міністерства фінансів України (далі – Мінфін) від 24.06.2015 № 31-100010-30-9/20927, листа ДСА України від 25.06.2015 № 11-11839/15 щодо скорочення видатків загального фонду Державного бюджету України на 2015 рік на три відсотки річного обсягу, асигнування були зменшені на 1 077,0 тис. гривень.

Відповідно до Закону України від 17.09.2015 № 704 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» та з метою погашення кредиторської заборгованості за роботи з капітального ремонту будівлі, виконані в 2013 році, Комісії збільшені видатки за спеціальним фондом державного бюджету за КЕКВ 3132 «Капітальний ремонт інших об'єктів» на 1194,6 тис. грн та у зв'язку з внесеними змінами в нормативно-правову базу з питань оплати праці збільшені видатки за загальним фондом державного бюджету за КЕКВ 2111 «Заробітна плата» на 1197,7 тис. грн, КЕКВ 2120 «Нарахування на оплату праці» на 434,7 тис. гривень.

У 2014 році за КПКВК 0501100, при затверджених в кошторисах обсягах асигнувань із загального фонду бюджету на загальну суму 35 873,6 тис. грн, касові видатки становили 32 529,0 тис. грн, тобто видатки бюджету забезпечено на 90,7 відсотка.

Залишки коштів за відкритими асигнуваннями загального фонду державного бюджету на кінець звітного періоду становили 2 719,6 тис. грн, переважно за КЕКВ 2270 у сумі 1457,5 тис. грн – у зв'язку з тим, що обсяг асигнувань, передбачений в державному бюджеті та затверджений кошторисом на 2014 рік, був більше розрахованої Комісією потреби, та за КЕКВ 3121 – 1 194,6 тис. грн – у зв'язку із не проведенням платежів ДКСУ на погашення кредиторської заборгованості за 2013 рік. Крім того, не були відкриті асигнування на 625,0 тис. гривень.

У 2015 році за КПКВК 0501100 надійшло асигнувань із загального фонду бюджету на загальну суму 38 353,1 тис. грн, касові видатки становили 35 813,5 тис. грн, тобто видатки бюджету забезпечено на **90,7 відсотка**.

Залишок коштів за відкритими асигнуваннями загального фонду державного бюджету на кінець 2015 року становив **2 539,6 тис. грн**, переважно за КЕКВ 2210 та КЕКВ 2240 у сумі 1705,7 тис. грн, у зв'язку з тим, що у 2015 році Комісія не проводила добору кандидатів на посаду судді вперше, та за КЕКВ 2271 та КЕКВ 2273 у сумі 636,4 тис. грн, у зв'язку з тим, що не введено в експлуатацію систему підігріву повітря припливно-витяжної вентиляції та не були введені в експлуатацію окремі енергозатратні системи. ***Зазначені кошти повернено до державного бюджету, що є неефективним управлінням бюджетними коштами.***

З урахуванням внесених протягом 2014 року змін до кошторису на 2014 рік видатки за **КПКВК 0501110** затверджені в сумі 17789,9 тис. грн, в тому числі: загальний фонд – 17729,9 тис. грн, касові видатки проведено в сумі 17279,5 тис. грн, тобто видатки бюджету забезпечено на **98,7 відсотка**.

Протягом 2015 року при затверджених за КПКВК 0501110 призначеннях – 25046,2 тис. грн касові видатки становили 22 344,6 тис. грн, тобто видатки бюджету забезпечено на **92,7 відсотка**.

Аналізом даних звіту (форми № 2д) встановлено, що у 2014 та у 2015 роках відкриті для Школи суддів асигнування за загальним фондом кошторису не були використані у повному обсязі. Так, **Школою суддів у 2014 році не використано відкритих асигнувань на загальну суму 450,4 тис.**

грн, з яких 195,6 тис. грн з причини не проведення спеціальної підготовки кандидатів у судді; у 2015 році не використано відкритих асигнувань на загальну суму 2701,6 тис. грн, з них з причини не проведення спеціальної підготовки кандидатів у судді 2532,7 тис. гривень.

Всього за 2014 та 2015 роки Школою суддів не використано відкритих асигнувань на суму 3 152,0 тис. гривень. Зазначені кошти у подальшому були повернені до Державного бюджету України, що є неефективним управлінням бюджетними коштами.

Видатки проведені Комісією та Школою суддів в межах обсягів та за напрямками, які відповідають затвердженим кошторисним призначенням на 2014 та 2015 роки.

Аналізом дотримання основних вимог щодо складання, розгляду, затвердження та виконання кошторису порушень Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, в частині забезпечення принципів обґрунтованості та збалансованості при плануванні потреби в бюджетних коштах на 2014 та 2015 роки та їх використання, не виявлено.

2.2. Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямками бюджетної програми за КПКВК 0501100

Спільним наказом Мінфіну та ДСА України від 26.02.2014 № 32/116 затверджено паспорт бюджетної програми на 2014 рік за ***КПКВК 0501100*** з обсягом бюджетних призначень із загального фонду 38 967,1 тис. гривень.

Протягом 2014 року до паспорта бюджетної програми за ***КПКВК 0501100*** ***вносились зміни, останні зміни внесено*** спільним наказом Мінфіну та ДСА України від 25.12.2014 № 171/1231, якими було затверджено нову редакцію паспорта бюджетної програми за КПКВК 0501100 з обсягом бюджетних призначень із загального фонду **35873,6 тис. гривень**.

Аналіз завдань бюджетної програми показав, що їх перелік відповідав повноваженням Комісії, що були визначені статтею 91 Закону № 2453 у редакції станом на момент складання паспорта бюджетної програми на 2014 рік.

Дослідженням стану формування та виконання результативних показників затрат, продукту, якості та ефективності, які характеризують виконання бюджетної програми, та перевіркою звітів про виконання паспортів бюджетної програми на предмет їх достовірності та відповідності фактично досягненим результативним показникам встановлено, що паспортом бюджетної програми за КПКВК 0501100 на 2014 рік було визначено 6 напрямів використання бюджетних коштів, три з яких не виконані в повному обсязі на загальну суму **3 355,5 тис. гривень**.

Відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 0501100 із 31 результативного показника, затвердженого паспортом бюджетної програми на 2014 рік, п'ять не виконані, а 12 виконані частково, головним чином через об'єктивні причини, пов'язані зі змінами чинного законодавства.

Значна сума невиконання становила за напрямом **«Витрати поточного характеру, пов'язані із забезпеченням здійснення повноважень Комісії»** – **2 157,6 тис. грн**, тобто при затверджених видатках 5 015,4 тис. грн виконано 2 857,8 тис. гривень.

Як зазначено в попередньому розділі Звіту, у зв'язку з прийняттям Закону № 1188, протягом 2014 року проводились реорганізаційні зміни в складі Комісії, завдання бюджетної програми виконував неповний склад Комісії. Новий склад Комісії розпочав роботу 09.12.2014. Станом на 01.01.2015 не зараховано члена Комісії, призначеного Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, та не призначені два члени Комісії з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Запланований на 2014 рік добір кандидатів на посаду судді вперше не відбувся.

У зв'язку із зазначеним вище не виконаними на 100 відс. у 2014 році залишилися **показники продукту**:

«Кількість кандидатів, що подають документи на посаду судді вперше» – із запланованих 3 500 осіб не подано жодного;

«Кількість кандидатів, що пройдуть спеціальну підготовку на посаду судді» – план у 120 осіб не виконано.

Відповідно повністю не виконано **показників ефективності** *«Середня кількість кандидатів, які подають документи на посаду судді вперше у розрахунку на одного члена Комісії»* та **показників якості** *«Частка осіб, які подали документи на посаду судді вперше»* і *«Частка осіб, які пройдуть спеціальну підготовку»*.

На 90 відс. виконано **показник продукту** *«Кількість наданих рекомендацій щодо обрання (переведення) на посаду судді безстроково»*, при цьому **показник ефективності** *«Середня кількість поданих матеріалів щодо обрання (переведення) на посаду судді безстроково у розрахунку на одного члена Комісії»* становить 161,8 відс., що свідчить про збільшення навантаження на одного члена Комісії та невиконання **показника якості** *«Частка наданих рекомендацій щодо обрання (переведення) на посаду судді безстроково від їх загальної кількості»* (виконано 70 відсотків).

Не виконано жодного результативного показника, що характеризує виконання повноважень Комісії в частині розгляду скарг (заяв) щодо поведінки суддів та відповідного дисциплінарного провадження.

Так, при виконанні **показника продукту** *«Кількість поданих заяв та повідомлень про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів»* на 96,63 відс., 5 показників продукту, що стосуються **прийнятих рішень Комісією** за результатами розгляду скарг, виконані в межах від 10 до 50 відсотків. Зокрема, показник *«Кількість прийнятих рішень про відкриття дисциплінарної справи стосовно суддів місцевих та апеляційних судів»* виконано на 30 відсотків.

Показник ефективності *«Середня кількість поданих заяв про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів з розрахунку на одного члена Комісії»* становить 132,8 відс., що згідно з даними

звіту про виконання бюджетної програми свідчить про збільшення навантаження на одного члена Комісії та невиконання **показника якості** «*Частка застосування до суддів місцевих та апеляційних судів дисциплінарних стягнень у вигляді догани*» – 50 відс. від плану.

При цьому аудитом встановлено, що до паспорта бюджетної програми в загальну кількість поданих скарг **15461,0** було включено не тільки первинні скарги – **9342**, а й повторні скарги, що об'єднувались в одне дисциплінарне провадження. Зазначені показники ефективності у звіті про виконання паспорта бюджетної програми призвели до завищення реального показника навантаження на одного члена Комісії в 2014 році.

У листах до ДСА України та Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 25.07.2014 Комісія просила скоротити видатки до 1 303,1 тис. грн, але в Законі України від 31.07.2014 № 1622 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» Комісії були передбачені видатки, пов'язані з добором кандидатів на посаду судді, в сумі 2 314,8 тис. грн, до того ж на 1 011,7 тис. грн більше від реальної потреби. Рішення про затвердження, відповідно до наданих пояснень, було прийнято без участі ДСА України.

За напрямом використання коштів «*Погашення кредиторської заборгованості капітального характеру, зареєстрованої в органах ДКСУ станом на 01.01.2014 року*» не використано 1197,8 тис. грн (із запланованих 1 805,0 тис. грн касові видатки становили 607,2 тис. гривень).

У зв'язку із не проведенням платежів органами ДКСУ залишилась несплаченою кредиторська заборгованість, що виникла станом на 01.01.2014. Відповідно, не виконаним у 2014 році залишився **показник якості** «*Рівень погашення кредиторської заборгованості капітального характеру, зареєстрованої в органах ДКСУ станом на 1 січня 2014 року*».

Водночас забезпечено виконання напрямів «*Соціальне забезпечення членів Комісії, дисциплінарних інспекторів та працівників секретаріату*», «*Підвищення кваліфікації працівників Комісії*», «*Послуги з інформатизації*», «*Погашення кредиторської заборгованості поточного характеру, зареєстрованої в органах Казначейства станом на 01.01.2014 року*».

Головним чином не виконано більшості результативних показників, затверджених у паспорті бюджетної програми, внаслідок загострення соціально-економічної ситуації в країні в 2014 році та суттєвого реформування законодавства щодо повноважень та структури Комісії.

Спільним наказом Мінфіну та ДСА України від 13.02.2015 № 24/68 затверджено паспорт бюджетної програми за **КПКВК 0501100 на 2015 рік** з обсягом бюджетних призначень загального фонду 37 797,7 тис. гривень.

Протягом 2015 року до паспорта бюджетної програми за **КПКВК 0501100 вносились зміни**, останні зміни внесено спільним наказом Мінфіну та ДСА України від 22.12.2015 № 236/1165 з обсягом бюджетних призначень із загального фонду 38353,1 тис. грн та спеціального фонду – 1213,6 тис. гривень.

Установлено, що інформація про підтвердження результативних показників, що характеризують виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 0501100 за 2015 рік, надавалася Комісією до ДСА України в усній формі.

Слід зазначити, що пунктом 6 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України (в редакції Закону від 28.12.2014 № 79) встановлено, що головний розпорядник бюджетних коштів забезпечує підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, запроваджуючи форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору такої інформації.

Пунктом 1 розділу 1 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мініну від 29.12.2002 № 1098, передбачалось, що **результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки її ефективності і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми.**

Отже, ДСА України не було запроваджено форм внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору інформації про виконання результативних показників, які характеризують виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 0501100 за 2015 рік, що передбачено пунктом 6 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України, та не було здійснено відповідного аналізу таких показників. Слід зазначити, що на 2016 рік ДСА України листом від 29.12.2015 №11-19409/15 вже надіслала Комісії форми звіту стосовно виконання індивідуального кошторису та паспортів бюджетних програм.

Паспортом бюджетної програми за КПКВК 0501100 **на 2015 рік** було визначено 6 напрямів використання бюджетних коштів, 4 із яких не виконані в повному обсязі на суму **2 568,3 тис. грн**, або на 6,5 відсотка, зокрема за напрямом **«Соціальне забезпечення членів Комісії, дисциплінарних інспекторів та працівників секретаріату»** не виконано на 167,4 тис. гривень.

Розбіжність спричинена проведенням реорганізації структурних підрозділів Комісії, внаслідок прийняття Закону № 192, відповідно до якого Закон № 2453 викладено у новій редакції, зокрема змінено повноваження, структуру та кількість членів Комісії.

Так, не було забезпечено виконання **показників затрат «Кількість дисциплінарних інспекторів» та «Кількість працівників секретаріату»**. При цьому фактичне виконання **показника ефективності «Витрати на утримання однієї штатної одиниці»** збільшилось на 4,6 відс., або на 7,0 тис. грн, яке Комісія пояснює наявністю вакансій.

Значна сума невиконання становила за напрямом **«Витрати поточного характеру, пов'язані із забезпеченням здійснення повноважень Комісії»** –

2 400,9 тис. грн, тобто із затверджених 7 236,0 тис. грн використано 4 835,1 тис. грн видатків.

Основною причиною невиконання, як зазначалося, було не проведення Комісією у 2015 році добору кандидатів на посаду судді вперше.

Відповідно, не виконані на 100 відс. у 2015 році **показники продукту** «Кількість документів, поданих на посаду судді вперше» (із запланованих 3500 не подано жодного), **показники ефективності** «Середня кількість кандидатів, які подають документи на посаду судді вперше, у розрахунку на одного члена Комісії», «Середня кількість кандидатів, які складатимуть кваліфікаційний іспит, у розрахунку на одного члена Комісії» та **показник якості** «Частка осіб, які подали документи на посаду судді вперше», «Частка осіб, які пройдуть спеціальну підготовку та складатимуть кваліфікаційний іспит».

При перевиконанні **показника продукту** «Кількість поданих заяв та повідомлень про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів» на 109 відс. спостерігається достатньо високий відсоток виконання порівняно з 2014 роком **показника продукту** «Кількість прийнятих рішень про відкриття дисциплінарної справи стосовно суддів місцевих та апеляційних судів» – 94 відс. Розбіжність пояснюється відсутністю підстав для відкриття дисциплінарної справи стосовно суддів місцевих та апеляційних судів.

Перевиконано також **показник продукту** «Кількість направлених рекомендацій до Вищої ради юстиції про звільнення суддів місцевих та апеляційних судів з посади судді» на 320 відсотків.

Аналізом звіту про виконання бюджетної програми встановлено, що **показник ефективності** «Середня кількість поданих заяв про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів з розрахунку на одного члена Комісії» визначено виконаним на 86,2 відс., та надано обґрунтування, що розбіжність виникла через зменшення кількості поданих заяв. Фактично аудитом встановлено, що плановий показник ефективності розраховувався Комісією з 11 осіб, а виконання – з 14 членів Комісії. Отже, **головному розпоряднику коштів необхідно було обґрунтувати вплив на виконання зміною чисельності членів Комісії.**

Загалом із 31 результативного показника, затвердженого паспортом бюджетної програми на 2015 рік, 9 невиконані, а 10 – виконані частково.

Слід зазначити, що у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Закону № 2453, з 29.03.2015 Комісія позбавляється права на дострокове зняття дисциплінарного стягнення, застосованого до суддів місцевих та апеляційних судів. В той же час до паспорта бюджетної програми відповідні зміни щодо результативного **показника** «Кількість прийнятих рішень про дострокове зняття застосованого до суддів місцевих та апеляційних судів дисциплінарного стягнення» не були внесені.

Аналізом затверджених у паспорті результативних показників, вимоги до визначення яких передбачені у Загальних вимогах до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства від 10.12.2010 № 1536, який зареєстровано у Міністерстві юстиції

України 27.12.2010 за № 1353/18648 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 15.06.2015 № 553), встановлено, що **окремі показники не характеризували динаміку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми, рівень задоволення користувачів державних послуг відповідно до їх призначення та рівень забезпечення державними послугами осіб, які мають на них право.**

Так, у результативних показниках, передбачених паспортом бюджетної програми за КПКВК 0501100 на 2015 рік¹¹, було визначено показники якості «*Частка наданих рекомендацій до Вищої ради юстиції про звільнення суддів місцевих та апеляційних судів з посади від загальної кількості відкритих дисциплінарних справ*» у розмірі 2,0 відс., який фактично перевиконано втричі, та «*Частка застосування до суддів місцевих та апеляційних судів дисциплінарних стягнень у вигляді догани*», який було виконано на 26,7 відс., з обґрунтуванням його невиконання відсутністю підстав для застосування стягнень у вигляді догани, застосованих до суддів місцевих та апеляційних судів.

Водночас ДСА України не розглядалось питання щодо застосування показників, які характеризують динаміку досягнення мети та виконання Комісією певного напрямку завдань бюджетної програми, зокрема показника якості «*Відсоток розгляду поданих заяв та повідомлень про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів*».

Результативні показники, затвержені паспортом бюджетної програми за КПКВК 0501100 на 2014 та 2015 роки, не були виконані переважно через суттєві зміни законодавства, яким урегульовано повноваження, функції та структуру Комісії.

2.3. Результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів за напрямами бюджетної програми за КПКВК 0501110

Паспорт бюджетної програми за КПКВК 0501110 на 2014 рік затверджено спільним наказом Мінфіну та ДСА України від 26.02.2014 № 33/127 з обсягом бюджетних призначень із загального фонду 27437,6 тис. гривень. Із врахуванням внесених змін до паспорта бюджетної програми обсяг бюджетних призначень для Школи суддів становив 17 729,9 тис. гривень.

Мета бюджетної програми як у 2014 році, так і у 2015 році була однаковою, а саме: ***задоволення потреби судової системи України у кваліфікованих кадрах та зростання професійного рівня суддів і працівників апаратів судів.***

З дати затвердження (26.02.2014) завдання бюджетної програми на 2014 рік складалось з 5 пунктів, а саме: *організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді; забезпечення на належному рівні підготовки кадрів на посади суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату*

¹¹ Затверджено спільним наказом Мінфіну та ДСА України від 13.02.2015 № 24/68

суддів; проведення наукових досліджень з питань удосконалення судочинства; вивчення міжнародного досвіду організації діяльності судів; науково-методичне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції.

Після внесення у 2014 році змін до паспорта бюджетної програми на 2014 рік завдання програми скоротилось до 4 пунктів¹², а саме, було виключено пункт «організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді».

У паспорті бюджетної програми на 2014 рік змінено один напрям використання бюджетних коштів: **«Підготовка суддів та працівників апарату судів»** – 17 729,9 тис. гривень.

При цьому, до внесення змін, паспорт бюджетної програми передбачав напрям **«Організація та проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді за денною (очною) формою навчання»** – 6 688,5 тис. грн, який у зв'язку з не проведенням спеціальної підготовки виключено.

Згідно зі звітом про виконання паспорта бюджетної програми не виконано показника продукту **«Кількість осіб, які пройдуть підготовку»** на 2100 чол. з обґрунтуванням головним розпорядником коштів державного бюджету «...внаслідок неможливості участі у підготовці суддів та працівників апарату осіб з АР Крим, м. Севастополя, Донецької та Луганської областей...».

Водночас паспортом бюджетної програми на 2014 рік затверджено напрям використання бюджетних коштів **«Організація та проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді за денною (очною) формою навчання»** з обсягом бюджетних призначень 842,1 тис. гривень. Указані бюджетні призначення затверджувалися на підставі рішення Комісії від 14.03.2013 № 14/пп-13, яким визначено потребу у державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Школі суддів на 2014 рік у кількості 120 осіб за денною (очною) формою навчання.

Однак спеціальна підготовка кандидатів на посаду судді у 2014 році фактично не проводилася, заплановані та затверджені бюджетні **кошти повернено до державного бюджету**. Причиною не проведення спеціальної підготовки є те, що Комісія не проводила добір кандидатів на посаду судді.

Показник ефективності «Середні витрати на одного слухача, який пройде підготовку» збільшився на 18,1%, як зазначено у звіті, з причини зменшення кількості осіб, які пройшли підготовку.

У зв'язку із відсутністю належних умов для заповнення вакансій, не виконано вісім показників затрат, що характеризують середньорічну чисельність штатних одиниць.

Паспорт бюджетної програми на 2015 рік за КПКВК 0501110 затверджено спільним наказом Мінфіну та ДСА України від 16.02.2015 № 25/106 з обсягом бюджетних призначень загального фонду

¹² Зміни внесено на підставі спільного наказу Мінфіну та ДСА України від 25.12.2014 за № 171/1231.

24 770,2 тис. гривень. Із урахуванням внесених змін до паспорта бюджетної програми обсяг бюджетних призначень становив 25 046,2 тис. гривень.

Завдання бюджетної програми на 2015 рік складалось лише з 2 пунктів, а саме: *організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді та забезпечення на належному рівні підготовки кадрів на посади суддів, підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату судів.*

Отже, ДСА України спільно із Мінфіном у 2015 році порівняно з 2014 роком були скорочені такі завдання, як: проведення наукових досліджень з питань удосконалення судочинства; вивчення міжнародного досвіду організації діяльності судів; науково-методичне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції, повноваження з виконання яких були покладені на Школу суддів чинним законодавством на час складання паспорта бюджетної програми.

Крім того, завдання, визначені у паспорті бюджетної програми на 2015 рік за КПКВК 0501110, не відповідають ст. 91 Закону № 2453, що стала чинною з 29.03.2015. Зміни до паспорта бюджетної програми головним розпорядником коштів державного бюджету не вносились.

Як зазначалося вище, на Школу суддів було покладено виконання додаткових завдань з підготовки відсторонених від здійснення правосуддя за рішенням дисциплінарного органу суддів, а також проведення підготовки суддів у формі тренінгів.

Водночас, згадані законодавчі зміни, належне виконання яких тягне за собою суттєве збільшення навантаження на працівників Школи суддів, передбачає потребу залучення до викладання фасилітаторів (викладачів окремої категорії). Такі додаткові витрати Школи суддів не забезпечені відповідними видатками.

Одним із напрямів використання бюджетних коштів, визначених в першій редакції паспорта бюджетної програми на 2015 рік, була **«Організація та проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді за денною (очною) формою навчання»** – 4 238,7 тис. гривень. Протягом року до паспорта бюджетної програми вносилися зміни (**останні зміни відбулись 31.12.2015¹³**), якими були визначені напрями використання бюджетних коштів, один з яких: **«...Організація та проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді за денною (очною) формою навчання – 2 391,4 тис. грн...»**.

Слід зазначити, що станом на 31.12.2015 вже було зрозуміло, що у 2015 році Школою суддів не буде проводитись спеціальна підготовка кандидатів на посаду судді, проте цей напрям використання бюджетних коштів так і залишився у паспорті бюджетної програми, а відкриті асигнування за затвердженими бюджетними призначеннями, як і в 2014 році, повернено в кінці 2015 року до державного бюджету.

¹³ Останні зміни до паспорта бюджетної програми на 2015 рік внесено 31.12.2015 на підставі спільного наказу Мінфіну та ДСА України від 31.12.2015 № 245/1311.

Відповідно до звіту, із 19 (10 – показники затрат, які стосувались зміни чисельності працівників Школи суддів, три – продукту, три – ефективності та три – якості) результативних показників, затверджених паспортом бюджетної програми на 2014 рік, 14 показників виконані частково. При цьому із загальної кількості невиконаних показників 8 – **показники затрат**. ДСА України обґрунтувало відхилення від планового показника затрат **недостатністю обсягів бюджетних призначень на оплату праці для заповнення вакансій**.

Таким чином, головним розпорядником коштів державного бюджету не корегувались завдання, визначені у паспорті бюджетної програми на 2015 рік за КПКВК 0501110, у зв'язку зі змінами в законодавстві.

2.4. Оцінка фактичного стану використання Школою суддів та Комісією коштів на оплату праці

У складі затверджених кошторисом та використаних за КПКВК 0501100 та КПКВК 0501110 протягом 2014–2015 років асигнувань найбільшу питому вагу (близько 90 відс.) становила оплата праці з нарахуваннями.

Відповідно до даних бюджетної звітності за формою № 2д «Звіт про надходження та використання коштів загального фонду» за КПКВК 0501110 касові та фактичні видатки за 2014 рік проведені в межах затверджених кошторисних призначень та становили за КЕКВ 2110 «Оплата праці» – 11 841,4 тис. грн, за КЕКВ 2120 «Нарахування на оплату праці» – 4 263,6 тис. гривень.

Касові та фактичні видатки за 2015 рік, проведені в межах кошторисних призначень, становили за КЕКВ 2110 – 14 900,5 тис. грн, за КЕКВ 2120 – 5 259,1 тис. гривень.

Кошторисні призначення загального фонду державного бюджету на 2014 рік за КПКВК 0501100 за КЕКВ 2111 становили 20965,7 тис. грн, за КЕКВ 2120 – 7711,1 тис. грн; на 2015 рік – 22 554,9 тис. грн та 8312,3 тис. грн відповідно. Касові та фактичні видатки проведено в межах затверджених призначень.

Вибірковою перевіркою правильності обчислення заробітної плати працівникам Школи суддів та Комісії порушень не встановлено.

Статтею 98 Закону № 2453, у редакції до 29.03.2015, визначалось, зокрема, що за членами Комісії зберігаються гарантії матеріального, соціального та побутового забезпечення, передбачені законодавством відповідно для суддів, працівників Міністерства юстиції України, ДСА України та представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. При цьому заробітна плата (грошове забезпечення) виплачується виходячи з окладів за посадами, які обіймають ці особи в органах, з яких вони відряджені, а у разі припинення повноважень на цій посаді – виходячи з окладу за посадою, з якої вони були відряджені.

Рішенням Комісії від 17.01.2012 № 2/зп-12 затверджено Порядок нарахування заробітної плати членам Комісії, який введено в дію з 01.01.2012.

Відповідно до частини п'ятої статті 109 Закону № 2453 (у редакції Закону № 192) посадовий оклад члена Комісії встановлювався в розмірі **винагороди судді Верховного Суду України**.

Згідно з частиною другою статті 133 цього Закону суддівська винагорода складається з посадового окладу та доплат: за вислугу років; перебування на адміністративній посаді в суді; науковий ступінь; роботу, що передбачає доступ до державної таємниці, тобто має **індивідуальний характер**.

Отже, встановлення частиною п'ятою статті 109 Закону № 2453 розміру посадового окладу члена Комісії в розмірі винагороди судді Верховного Суду України призвело до виникнення правової колізії.

Комісія звернулася до ДСА України та Міністерства соціальної політики України з метою надання роз'яснення щодо визначення розміру посадового окладу члена Комісії відповідно до норм Закону № 2453 у новій редакції. ДСА України надала інформацію¹⁴, що станом на 22.04.2015 середній розмір суддівської винагороди судді Верховного Суду України становив 29 495,42 гривень. Рішенням Комісії від 06.04.2015 № 28-зп/15 встановлено розмір посадового окладу члена Комісії у розмірі 29 495,42 гривень.

Тобто, для визначення розміру посадового окладу члена Комісії було прийнято середній розмір суддівської винагороди судді Верховного Суду України, незважаючи на те, що розмір суддівської винагороди має індивідуальний характер, зокрема складається з доплат за вислугу років, за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці, за перебування на адміністративній посаді в суді тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 644 були доповнені положення постанови Кабінету Міністрів України від 30.06.2005 № 520 «Про оплату праці Голови, заступника Голови та секретаря секції Вищої ради юстиції», якими посадовий оклад члена Комісії встановлено в розмірі 10 мінімальних заробітних плат з коефіцієнтом 1,3, визначені розміри доплат за вислугу років, за перебування на посаді, за науковий ступінь тощо.

Аналізом даних щодо фактичного розміру виплат членам Комісії встановлено, що передбачений постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2005 № 520 (зі змінами) розмір оплати праці членів Комісії **перевищує середній розмір суддівської винагороди судді Верховного Суду України**, прийнятий за основу рішенням Комісії від 06.04.2015 № 28-зп/15.

Таким чином, положення частини п'ятої статті 109 Закону № 2453 щодо встановлення посадового окладу члена Комісії в розмірі винагороди судді Верховного Суду України виписані формально, не містять чіткого його розміру та припускають неоднозначне трактування.

Довідково. Прийнятим Верховною Радою України під час написання Звіту (02.06.2016) Законопроектом № 4734 передбачено розмір винагороди члена Вищої

¹⁴ Листом від 24.04.2015 №11-8253/15 надіслано копію листа – відповіді Верховного Суду України від 23.04.2015 № 25-1172/0/8-15 на запит ДСА України.

кваліфікаційної комісії суддів України, який не є суддею, у розмірі посадового окладу судді Верховного Суду з коефіцієнтом 1,5.

Розмір винагороди члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, який є суддею, повинен дорівнювати сумі його суддівської винагороди, якщо така сума перевищує розмір посадового окладу судді Верховного Суду з коефіцієнтом 1,5.

2.5. Стан забезпечення приміщеннями для належного функціонування установ

Як зазначалося вище, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2011 № 270-р «Деякі питання розміщення Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Національної школи суддів» Комісія та Школа суддів повинні розміщуватися за адресою: м. Київ, вул. Механізаторів, 9 (право оперативного управління будівлею закріплено за Комісією).

З урахуванням аналізу всіх функцій Комісії і Школи суддів, їх штатного розпису та з огляду на корисну площу будівлі по вул. Механізаторів, 9, вказане розпорядження Кабінету Міністрів України щодо розміщення Комісії і Школи суддів не вирішує питання повноцінного розміщення зазначених державних установ.

У зв'язку із дефіцитом робочих приміщень для персоналу Комісії¹⁵ з 2012 року Школа суддів орендує будівлю за адресою: м. Київ, вул. Жилянська, 120-А. Розміщення адміністративного персоналу Школи суддів у будівлі по вул. Механізаторів, 9, неможливе, оскільки там проводяться навчання суддів та підготовка кандидатів на посаду судді, в одному залі на 80 осіб та двох залах на 44 особи.

Разом з тим Комісія не використовує будівлю лабораторного корпусу площею 596,1 кв. м, яка також була передана їй за розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.04.2011 № 270-р. Будівля непридатна для експлуатації, потребує обстеження та встановлення фактичного технічного стану.

Так, у розрахунках бюджетної пропозиції на 2014 рік Комісією передбачалось проведення обстеження лабораторного корпусу з метою отримання висновку про можливість подальшого використання будівлі, виконання проектно-вишукувальних робіт та відповідних замірів для підготовки проекту капітального ремонту на загальну суму 263,5 тис. грн, однак зазначені заходи не були проведені.

Водночас, Комісією укладені договори зі Школою суддів про передання в суборенду нежитлового приміщення, що належить до комунальної власності територіальної громади міста Києва і перебуває на балансі КП «Київжитлоспецексплуатація», по вулиці Жилянській, 120-А. За користування об'єктом суборенди Суборендар (Школа суддів) сплачує щомісячну орендну плату.

Школа суддів сплатила Комісії компенсацію витрат за утримання об'єкта суборенди впродовж 2014 року у сумі 28,2 тис. грн; 2015 року – 49,5 тис. грн, а

¹⁵ При загальній площі будівлі 6 111 кв. м. корисна площа становить 3 031 кв. м, при загальній потребі 141 кабінет фактично налічується 73.

також орендної плати – 1,20 грн і за користування земельною ділянкою – 0,6 тис. гривень.

Таким чином, за відсутності повного забезпечення потреб Школи суддів на підставі невиконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2011 № 270-р та, відповідно, передачі Комісією в суборенду Школі суддів нежитлового приміщення по вул. Жилянській, 120-А, згідно з умовами договорів, Школою суддів протягом 2014–2015 року неефективно використано коштів на оплату орендної плати, компенсацію витрат за користування земельною ділянкою та утримання об'єкта суборенди на загальну суму 78,3 тис. гривень.

При цьому приміщення на вул. Жилянській, 120-А, не забезпечує повністю потреби Школи суддів для здійснення процесу підготовки суддівського корпусу та працівників апаратів судів (відсутні належно обладнані лекційні аудиторії, зали для спеціалізованих тренінгів). Зокрема, навчання суддів та працівників апарату суду проходять в орендованих на безоплатній основі приміщеннях (в актових залах), які не пристосовані для проведення такого виду навчання.

Державних норм забезпечення приміщеннями для проведення навчань суддів, у тому числі проведення спеціалізованих тренінгів, не розроблено. Усунення зазначених чинників дозволить забезпечити ефективне використання бюджетних коштів на утримання приміщень та процес навчання та перепідготовки.

2.6. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів на закупівлю товарів, робіт та послуг

Закони України від 01.06.2010 № 2289 (далі – Закон № 2289) та від 10.04.2014 № 1197 (далі – Закон № 1197), «Про здійснення державних закупівель» зі змінами, встановлюють правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення державних потреб.

Наказом Школи суддів від 28.03.2011 № 56 «Про утворення Комітету з конкурсних торгів Національної школи суддів України та затвердження Положення про нього» було затверджено склад комітету з конкурсних торгів (далі – комітет Школи суддів) та Положення про нього. Протягом 2014–2015 років комітетом Школи суддів визнані такими, що відбулись, п'ять процедур державних закупівель, за результатами яких були укладені договори щодо надання послуг з постачання електроенергії, а також послуг з постачання водяної пари і гарячої води, на підставі яких протягом зазначеного періоду фактично сплачено 645,4 тис. гривень.

Аудитом проведення комітетом Школи суддів процедур закупівлі порушень не встановлено.

Як встановлено аудитом, з метою організації та проведення процедур закупівель на засадах *колегіальності* та *неупередженості* діяв комітет з конкурсних торгів Комісії (далі – Комітет з конкурсних торгів)¹⁶.

Річний план закупівель **на 2014 рік** затверджено відповідно до кошторисних призначень рішенням Комітету з конкурсних торгів від 13.12.2013 № 47. Зміни до річного плану протягом 2014 року вносились шість разів.

Комітетом з конкурсних торгів протягом 2014 року було проведено шість процедур державних закупівель (чотири процедури відкритих торгів, дві процедури закупівлі в одного учасника), за результатами яких укладено шість договорів на загальну суму 2 208,1 тис. гривень.

Річний план закупівель **на 2015 рік** затверджено відповідно до кошторисних призначень рішенням Комітету з конкурсних торгів від 13.01.2015 № 04. Зміни до річного плану протягом 2015 року вносились п'ять разів.

Протягом 2015 року проведено шість процедур державних закупівель (чотири процедури відкритих торгів, дві процедури закупівлі в одного учасника), за результатами яких Комісією було укладено шість договорів на загальну суму 2 599,0 тис. гривень.

Фактів порушень чинного законодавства під час вибору та застосування Комітетом з конкурсних торгів протягом 2014–2015 років процедур закупівлі не встановлено.

Разом з тим Комітет з конкурсних торгів, протягом періоду аудиту, не завжди дотримувався принципу здійснення державних закупівель, визначеного статтею 3 чинного на той час Закону № 2289, такого як *максимальна економія та ефективність*.

Зокрема, Комітет з конкурсних торгів на своєму засіданні 26.12.2013 (протокол № 50) прийняв рішення про застосування процедури відкритих торгів з метою закупівлі послуг щодо загального очищення будинків (прибирання адміністративної будівлі та прибудинкової території) очікуваною вартістю обсягу послуг – 450,0 тис. гривень.

Відповідно до Реєстру отриманих пропозицій конкурсних торгів від 06.02.2014, для участі у конкурсі надійшли цінові пропозиції з урахуванням ПДВ від таких учасників: ТОВ «Клінінг Стар» (319,5 тис. грн), ТОВ «Імпел Гріффін Груп» (421,6 тис. грн), ТОВ «Стімекс» (359,1 тис. грн), ТОВ «Клінінг плюс» (449,6 тис. грн) та ТОВ «Клінінг-Про Київ» (599,87 тис. гривень).

¹⁶ Затверджений наказами Голови Комісії від 15.05.2013 № 38 (у редакції наказу від 04.02.2014 №10) Голова комітету – Буханевич О.М., від 11.11.2014 № 57 Голова комітету – Отрода Н.С (з 10.03.2015 Пономаренко О.Г. на підставі наказу Голови Комісії від 10.03.2015 №8) та від 18.05.2015 № 26 (Голова – Пономаренко О.Г.).

Відповідно до Протоколу засідання Комітету з конкурсних торгів від 27.02.2014 № 9 до оцінки були допущені учасники ТОВ «Клінінг плюс» та ТОВ «Клінінг-Про Київ».

Під час проведення аудиту досліджено зміст пропозиції з конкурсних торгів учасника ТОВ «Клінінг-Про Київ» та встановлено, що вона не відповідає умовам документації конкурсних торгів.

Зокрема, пунктом 6 переліку документів на підтвердження відповідності пропозиції учасника кваліфікаційним критеріям та іншим вимогам замовника, які зазначені у Додатку 4 Документації конкурсних торгів, **передбачено надання Довідки в довільній формі з інформацією про виконання аналогічних договорів, предметом яких є обслуговування приміщень адміністративних будинків державних (місцевих) органів влади (міністерств, відомств, місцевих органів влади) із площею не менше площ замовника цієї закупівлі (вказати тип об'єкта, предмети договорів, замовників та їх контактних осіб (прізвище та контактний телефон)).**

Однак, на відміну від вимог Документації з конкурсних торгів, що стосується **обслуговування приміщень адміністративних будинків державних (місцевих) органів влади**, у Довідці про виконання аналогічних договорів, наданій у пропозиції конкурсних торгів учасника ТОВ «Клінінг-Про Київ» (сторінка 53 пропозиції) зазначено **три комерційні структури** (Представництво «Живодан Інтернешнл СА», ТзОВ «Корпорація Колійні ремонтні технології» та ТОВ «Регус Бізнес Центри»).

Разом з тим, під час аналізу договорів із вказаними комерційними структурами встановлено, що **площа обслуговуваних приміщень значно менша від площі адмінбудівлі Замовника, тобто Комісії, загальна площа прибирання якої становить 5435 кв. метрів.**

Зокрема, в договорах на надання послуг представництву «Живодан Інтернешнл СА» *площа приміщень не вказана*, ТзОВ «Корпорація Колійні ремонтні технології» *вказана площа 500 кв. метрів*, ТОВ «Регус Бізнес Центри Україна» *вказана площа 680 кв. метрів*.

Отже, в порушення частини третьої статті 29 Закону № 2289 була допущена до оцінки пропозиція конкурсних торгів учасника ТОВ «Клінінг-Про Київ», яка не відповідала умовам документації конкурсних торгів. У такому разі, відповідно до вимог статті 30 Закону № 2289, торги мали бути відмінені.

Проте, незважаючи на це, 27.02.2014 Комітетом з конкурсних торгів була проведена оцінка конкурсних пропозицій учасників (протокол № 10) і за критерієм «Ціна» найбільш економічно вигідною визнана пропозиція учасника ТОВ «Клінінг Плюс» із ціною пропозиції – 449,6 тис. грн з ПДВ, з яким в подальшому укладено договір від 18.03.2014 № 16.

При цьому аудитом встановлено, що фактично одночасно за «формальними», але водночас законними підставами (відсутність на конверті номера державного офіційного друкованого видання, у якому було опубліковано оголошення про проведення процедури закупівлі, та номера

відповідного оголошення, а також не зазначено «ідентифікаційного коду», який містився фактично у всіх документах поданих учасником, і відображений на відбитку печатки учасника), пропозицію учасника ТОВ «Стімекс», ціна якої 359,1 тис. грн з ПДВ, або на 90 471,89 грн менше від пропозиції переможця ТОВ «Клінінг плюс» було відхилено, а до оцінки допущено пропозицію учасника ТОВ «Клінінг-Про Київ», яка також не відповідала умовам документації з конкурсних торгів, тоді як її ціна була значно вищою і становила 599,87 тис. грн з ПДВ.

Зазначене є свідченням застосування вибіркового підходу до учасників відкритих торгів, що, як наслідок, призвело до неекономного витрачання 90,47 тис. грн бюджетних коштів у 2014 році.

2.7. Оцінка стану розрахунків зі сплати комунальних послуг та енергоносіїв

Аудитом встановлено, що затвердженими призначеннями із загального фонду державного бюджету повністю забезпечено видатки Школи суддів та Комісії на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Заборгованість за бюджетними коштами на звітні дати відсутня.

Касові та фактичні видатки за КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» Комісії у 2014 році становили 857,3 тис. грн, у 2015 році – 1 080,72 тис. грн; Школи суддів у 2014–2015 роках – 330,4 тис. грн та 528,66 тис. грн, відповідно.

Оцінку стану розрахунків зі сплати комунальних послуг та енергоносіїв, дотримання лімітів споживання енергоносіїв Школи суддів та Комісії проведено шляхом аналізу даних казначейських виписок, договорів на закупівлю послуг та актів виконаних робіт з їх надання.

У ході дослідження правильності відшкодування витрат на комунальні послуги та енергоносії в Школі суддів встановлено, що до розрахунків не завжди прикладались копії рахунків за спожиті комунальні послуги та енергоносії, що виставляються орендодавцю безпосередніми їх надавачами.

Так, наприклад, розрахунок відшкодування витрат на утримання та експлуатаційне обслуговування нерухомого майна здійснювався апеляційним судом Харківської області пропорційно займаній площі, без урахування кількості працівників (для водопостачання) та кількості і потужності обладнання, що підключено до електромережі та використовується Харківським регіональним відділенням Школи суддів (для спожитої електроенергії).

Відсутність вищезазначених рахунків та розрахунок відшкодування витрат пропорційно займаній площі призводить до виникнення ризиків неефективного використання бюджетних коштів.

Аудитом встановлено, що власні плани заходів з енергозбереження із забезпеченням зменшення витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв Школою суддів не розроблено, чим недотримано наказу ДСА України від 23.05.2014 № 81 «Про затвердження Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для

утримання місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції, Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України» (далі – Наказ № 81).

Оцінюючи стан виконання вимог Наказу № 81, встановлено, що Комісією на їх виконання розроблено та затверджено План заходів з енергозбереження на 2014 рік та План заходів зі зменшення витрат на комунальні послуги та енергоносії на 2015 рік, аналіз ефективності яких не проводився.

Під час аудиту встановлено, що у 2015 році порівнянно з 2014 роком Комісією було досягнуто зменшення витрат в натуральних показниках з електричної енергії на 64 811 кВт, з теплової енергії на 8,895 Гкал, але фактичне споживання води збільшилось на 948 куб. метрів.

З метою економії використання державних коштів, передбачених на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, Школі суддів необхідно розробити власний план заходів з енергозбереження.

З метою посилення системи внутрішнього контролю Школі суддів та Комісії здійснювати на постійній основі аналіз ефективності та результативності впроваджених заходів щодо забезпечення зменшення витрат на комунальні послуги та енергоносії.

2.8. Оцінка стану системи внутрішнього контролю організаційного забезпечення діяльності та облікової політики

Відповідно до статті **22 Бюджетного кодексу України** та повноважень ДСА України, нею як головним розпорядником бюджетних коштів здійснюється внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня і витрачанням ними бюджетних коштів шляхом аналізу квартальної та річної фінансової і бюджетної звітності установи, що надається Комісією та Школою суддів відповідно до вимог наказу Мінфіну 24.01.2012 № 44 (зі змінами), зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 09.02.2012 за № 196/20509.

Відповідно до статті **26 Бюджетного кодексу України** розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

Відповідно до Положення про секретаріат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України¹⁷, він здійснює організаційне, правове, аналітичне, кадрове, документальне, інформаційне, матеріально-технічне, фінансово-економічне, господарське та інше забезпечення діяльності Комісії в порядку, визначеному Законом № 2453, та іншими нормативно-правовими актами.

Пунктом 1.17. Положення визначено, що повноваження, права та обов'язки працівників секретаріату Комісії, їх відповідальність визначаються

¹⁷ Затверджено рішенням Комісії від 23.04.2015 № 25/зп-15 зі змінами, внесеними рішенням Комісії від 22.06.2015 № 42/зп-15.

правилами внутрішнього трудового розпорядку, положеннями про відповідні структурні підрозділи та посадовими інструкціями.

Секретаріат Комісії очолює керівник секретаріату, який призначається на посаду та звільняється з посади Головою Комісії. У своїй діяльності керівник секретаріату підконтрольний Голові Комісії та підзвітний Комісії.

Згідно з пунктом 4.1. Положення керівник секретаріату¹⁸ здійснює керівництво секретаріатом Комісії, несе відповідальність за виконання покладених на секретаріат Комісії функцій, спрямовує, координує та контролює роботу структурних підрозділів секретаріату Комісії, зокрема виконання працівниками своїх посадових обов'язків, рішень Комісії, наказів та доручень Голови Комісії, а також забезпечує взаємодію між структурними підрозділами секретаріату Комісії.

Аудитом встановлено, що основні завдання та функціональні обов'язки бухгалтерської служби, повноваження її керівника визначені Положенням про фінансово-економічне управління секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що затверджено наказом Голови Комісії від 08.09.2015 № 53 (далі – Положення про управління), відповідно до якого передбачено основні напрями його діяльності з організації планової та фінансово-економічної роботи Комісії, забезпечення ведення бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності Комісії та складання звітності.

Основні завдання та функціональні обов'язки бухгалтерської служби, повноваження її керівника визначені Положенням про відділ бухгалтерського обліку та планової діяльності Національної школи суддів України, затвердженим наказом ректора від 19.05.2015 № 25.

Протягом періоду, що підлягав аудиту, бухгалтерський облік всіх господарських операцій у Комісії та Школі суддів здійснювався за меморіально-ордерною формою обліку з використанням програмного комплексу для обліку записів бухгалтерських операцій в облікових регістрах та формами меморіальних ордерів, затверджених наказом Державного казначейства України від 27.07.2000 № 68 «Про затвердження Інструкції про форми меморіальних ордерів бюджетних установ та порядок їх складання», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 31.08.2000 за № 570/4791, за загальним та спеціальним фондами державного бюджету окремо, в розрізі кодів програмної та економічної класифікації видатків державного бюджету.

Оформлення та подання первинних документів здійснювалося відповідно до вимог Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.05.1995 № 88, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 05.06.1995 за № 168/704.

Аудитом встановлено, що протягом 2014–2015 років Комісія та Школа суддів керувались у своїй обліковій політиці наказом ДСА України від

¹⁸ Керівник секретаріату з 24.02.2015 Пономаренко О.Г.

14.07.2014 № 98 «Про облікову політику», яким було затверджене Положення про облікову політику місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції, Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, **Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України»** (далі – Положення № 98), що є чинним на теперішній час. Пунктом 2 зазначеного наказу було зобов'язано керівників забезпечити приведення власних розпорядчих документів, які регламентують питання бухгалтерського обліку, у відповідність із нормами цього Положення.

У зв'язку з впровадженням головним розпорядником коштів державного бюджету загальних положень облікової політики для розпорядників коштів державного бюджету видано наказ Комісії від 14.10.2014 № 52 «Про окремі питання облікової політики», яким затверджено Графік документообігу, перелік посадових осіб, яким дозволено одержувати і видавати товарно-матеріальні цінності, та які несуть повну відповідальність за такі дії відповідно до укладених договорів, посадових інструкцій та чинного законодавства України.

Згідно із статтею 8 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16.07.1999 № 996 підприємство **самостійно визначає свою облікову політику; обирає форму бухгалтерського обліку** як певну систему реєстрів обліку, порядку і способу реєстрації та узагальнення інформації в них з додержанням єдиних засад, установлених цим Законом, та з урахуванням особливостей своєї діяльності і технології обробки облікових даних; **розробляє систему та форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, звітності і контролю господарських операцій, визначає права працівників на підписання бухгалтерських документів; затверджує правила документообороту і технологію обробки облікової інформації, додаткову систему рахунків і реєстрів аналітичного обліку.**

Слід наголосити, що у зв'язку зі змінами в законодавстві та методології ведення бухгалтерського обліку головним розпорядником бюджетних коштів не проведено корегування та приведення у відповідність із діючими нормами Положення № 98, водночас Комісією та Школою суддів не затверджено власного Положення про облікову політику з урахуванням вимог Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 (набрав чинності з 01.01.2015), та методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку для суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Мінфіну від 23.01.2015 № 11 (далі – Методичні рекомендації № 11).

Таким чином, з метою удосконалення системи внутрішнього контролю для забезпечення дотримання вимог облікової політики з урахуванням вимог національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 01.11.2010 за № 1017/18312, та Методичних рекомендацій № 11 ДСА України, Комісії та Школі суддів необхідно затвердити Положення про облікову політику.

ВИСНОВКИ

1. Протягом 2014–2015 років на забезпечення діяльності Комісії та спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді, підготовку суддів та працівників апарату судів у Школі суддів з Державного бюджету України загалом відповідно до затверджених кошторисом бюджетних призначень використано 107966,6 тис. гривень.

Водночас внаслідок непроведення Комісією доборів кандидатів на посаду судді протягом 2014–2015 років не виконано напряму використання бюджетних коштів *«Витрати поточного характеру, пов'язані із забезпеченням здійснення повноважень Комісії»* за бюджетною програмою за КПКВК 0501100 *«Забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»* і, відповідно, з незалежних від діяльності Школи суддів причин не виконано напряму використання бюджетних коштів *«Організація та проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді за денною (очною) формою навчання»* за бюджетною програмою за КПКВК 0501110 *«Організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підготовка суддів та працівників апарату судів Національною школою суддів України»*.

Як засвідчили результати аудиту, резерв підготовлених кандидатів за два останні роки фактично вичерпався, при цьому збільшилася кількість вакантних посад суддів. Беручи до уваги, що терміни підготовки нових кандидатів збільшилися з шести місяців до дванадцяти, створено реальні ризики дефіциту суддівських кадрів у найближчому майбутньому.

2. Проведеним аудитом ефективності використання бюджетних коштів на виконання бюджетної програми за КПКВК 0501100 *«Забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»* встановлено, що через загострення соціально-економічної ситуації в країні та суттєве реформування законодавства щодо повноважень і структури Комісії більшість результативних показників у 2014 році не виконана, незважаючи на фінансове забезпечення напряму використання бюджетних коштів *«Соціальне забезпечення членів Комісії, дисциплінарних інспекторів та працівників секретаріату»*.

Так, не виконані на 100 відсотків показники продукту *«кількість кандидатів, що подають документи на посаду судді вперше»*; *«кількість кандидатів, що пройдуть спеціальну підготовку на посаду судді»*.

Не виконано жодного результативного показника, що характеризує виконання повноважень Комісії в частині розгляду скарг (заяв) щодо поведінки суддів та відповідного дисциплінарного провадження: порівняно з показником продукту *«Кількість поданих заяв та повідомлень про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів»*, який виконано на 96,63 відс., п'ять показників продукту, що стосуються прийнятих рішень Комісією за результатами розгляду скарг, виконано на 10–50 відс., зокрема, показник *«Кількість прийнятих рішень про відкриття дисциплінарної справи стосовно суддів місцевих та апеляційних судів»* – на 30 відсотків.

Отже, оцінка співвідношення результатів діяльності об'єкта аудиту і використаних для досягнення таких результатів коштів державного бюджету в

2014 році свідчить про непродуктивне використання 32529,0 тис. гривень.

У 2015 році діяльність Комісії забезпечила досягнення більшості результативних показників паспорта бюджетної програми за КПКВК 0501100. Як наслідок, було досягнуто поставлені цілі та виконано завдання з реалізації покладених законом повноважень. У цьому періоді Комісія не тільки виконала та перевиконала окремі результативні показники бюджетної програми, що характеризують виконання функцій щодо розгляду скарг на дії суддів, але і в межах визначених фінансових ресурсів (35813,5 тис. грн) провела значну реорганізаційну та організаційну роботу з підготовки кваліфікаційного оцінювання суддів, у цілому забезпечивши ефективне використання коштів державного бюджету.

3. Завдання, визначені бюджетними програмами, потребують удосконалення в частині узгодження із законодавчо закріпленими за виконавцями програм повноваженнями та функціями.

Окремі затверджені у перевіреній період головним розпорядником бюджетних коштів результативні показники у паспортах бюджетних програм не характеризували динаміку досягнення їх мети та виконання завдань.

4. Незважаючи на зміни в законодавстві та методології ведення бухгалтерського обліку, головним розпорядником бюджетних коштів не приведено у відповідність із діючими нормами наказ ДСА України «Про облікову політику». Крім того, Комісією та Школою суддів не затверджені власні положення про облікову політику з урахуванням вимог Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, затверджених наказом Мінфіну від 12.10.2010 № 1202, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 01.11.2010 за № 1017/18312, та Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку для суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Мінфіну від 23.01.2015 № 11.

5. Потребує поліпшення порядок підготовки і прийняття управлінських рішень з питань ефективного управління бюджетними коштами: Школа суддів і Комісія не використали відкритих асигнувань і повернули у 2014–2015 роках до державного бюджету 3 152,0 тис. грн і 2 539,6 тис. грн відповідно.

6. Через відсутність повного забезпечення потреб Школи суддів у приміщеннях, оскільки Комісія не передала в суборенду Школі суддів нежитлове приміщення на вул. Жилянській, 120А, згідно з умовами договорів, Школою суддів протягом 2014–2015 років непродуктивно використано загалом 78,3 тис. грн на орендну плату, компенсацію витрат за користування земельною ділянкою та утримання об'єкта суборенди.

7. Недосконалість системи внутрішнього контролю в 2014 році спричинила застосування комітетом з конкурсних торгів Комісії вибіркового підходу до учасників відкритих торгів, що призвело до неекономного витрачання 90,47 тис. грн бюджетних коштів.

8. План заходів з енергозбереження для забезпечення зменшення витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв Школою суддів не розроблено, що є недотриманням наказу ДСА України від 23.05.2014 № 81 «Про

затвердження Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції, Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України».

Постійний аналіз ефективності від впроваджених Комісією заходів з енергозбереження щодо забезпечення зменшення витрат на комунальні послуги не проводився.

9. Правове регулювання діяльності Комісії та Школи суддів потребує удосконалення.

Можливість оперативної зміни штатної чисельності секретаріату Комісії для ситуативних рішень, пов'язаних з виконанням нових повноважень у піковий період, була обмежена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.10.2010 № 2042-р «Про граничну чисельність працівників Вищої кваліфікаційної комісії суддів України».

Законом України від 07.07.2010 № 2453 «Про судоустрій і статус суддів» не визначено основних форм наукових досліджень, що проводяться Школою суддів, завдання щодо наукових досліджень з питань удосконалення судового устрою потребують приведення їх у відповідність із вимогами статті 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

Не встановлено конкретного терміну, упродовж якого Вища рада юстиції після отримання рекомендації, поданої Комісією, повинна надати Президенту України подання про призначення судді.

10. Залежність питання призначення суддів від роботи Верховної Ради України створювала ризики несвоєчасного вирішення питань формування суддівського корпусу та, як наслідок – незабезпечення сталого та безперебійного функціонування судової системи.

Протягом 2015 року на оплату суддівської винагороди суддів, у яких закінчився п'ятирічний термін перебування на посаді та які згідно із законодавством не можуть здійснювати повноваження судочинства, з державного бюджету в цілому по судовій системі непродуктивно використано 91053,6 тис. грн і здійснено нарахувань на неї в сумі 33052,4 тис. гривень.

Вирішення питань призначення суддів до місцевих судів сприятиме заповненню вакантних посад в апеляційних судах суддями, які мають для цього відповідний стаж і досвід роботи.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та підготовку кандидатів на посаду судді, суддів та працівників апарату судів.

2. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та підготовку кандидатів на

посаду судді, суддів та працівників апарату судів надіслати Кабінету Міністрів України.

3. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ДСА України, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України та Національній школі суддів України з пропозиціями:

- з метою забезпечення ефективного використання бюджетних коштів вжити додаткових заходів щодо удосконалення системи внутрішнього контролю, зокрема, переглянути існуючі процедури підготовки та порядок прийняття управлінських рішень з питань ефективного використання відкритих бюджетних асигнувань;

- затвердити Положення про облікову політику з урахуванням вимог Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 01.11.2010 за № 1017/18312, і Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку для суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 23.01.2015 № 11;

Державній судовій адміністрації України:

- з метою забезпечення оцінки ефективності бюджетної програми застосовувати показники, які детально характеризують динаміку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми за КПКВК 0501100;

- при формуванні бюджетного запиту на 2017 рік передбачити відповідні бюджетні призначення для забезпечення належного виконання Комісією та Школою суддів завдань, визначених законодавством;

- з метою забезпечення виконання Школою суддів покладених на неї функцій вирішити питання її постійного розміщення:

- спільно з Фондом державного майна та Київською міською державною адміністрацією вивчити можливість пошуку вільних приміщень;

- опрацювати разом із відповідними органами державної влади питання передачі в державну власність приміщення на вул. Жилянській, 120-А.

Вищій кваліфікаційній комісії суддів України:

- ініціювати зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині визначення термінів розгляду Вищою радою юстиції рекомендацій Комісії для надання Президенту України подання про призначення судді;

- з метою зменшення ризиків дефіциту суддівських кадрів розглянути можливість проведення добору кандидатів на посаду судді та затвердити розроблені Школою суддів програму, навчальний план і порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді;

- на виконання наказу ДСА України від 18.04.2016 № 76 «Про передачу майна» завершити процес передачі майна Школі суддів;

- для забезпечення конкурентності і прозорості проведення процедур відкритих торгів комітету з конкурсних торгів Комісії необхідно давати належну оцінку пропозиціям учасників торгів і перейти до використання

системи електронних закупівель із урахуванням вимог Закону України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі»;

- з метою економії державних коштів, передбачених на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, забезпечити постійний аналіз їх витрат і аналіз ефективності впроваджених заходів щодо забезпечення зменшення витрат на комунальні послуги та енергоносії.

Національній школі суддів України:

- спільно з ДСА України розробити зміни до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» у частині визначення форм наукових досліджень, що проводяться Школою суддів;

- з метою економії бюджетних коштів розробити план заходів з енергозбереження і здійснювати на постійній основі аналіз ефективності та результативності впроваджених заходів для забезпечення зменшення витрат на комунальні послуги та енергоносії.

Член Рахункової палати

В.І. Невідомий