



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 22 серпня 2023 року № 17-3

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань Вищою кваліфікаційною комісією суддів України

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України від 02.07.2015 № 576 «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Припинення з 07.11.2019 повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ, Комісія) унеможливило швидке формування її кадрового складу та належне забезпечення діяльності, зокрема і виконання функцій добору, призначення та оцінювання суддів, що створило істотні перешкоди для здійснення ефективного судочинства. Як наслідок, цілі з формування суддівського корпусу не досягнуто.

1.1. Через незатвердження постійної кількості суддів у місцевих та апеляційних судах, сповільнення верифікації інформації Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) та Державної судової адміністрації України (далі – ДСАУ) у результаті незапровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі – ЄСІТС) є ризики нормативно-правового та організаційного характеру для системи правосуддя.

1.2. Облік даних щодо кількості посад суддів у судах, у тому числі вакантних, внаслідок переважно паперового документообігу потребував багато часу, додаткових витрат, що зумовлювало неактуальність у ВККСУ оперативної інформації. Ці проблеми мали бути вирішені шляхом створення та запровадження ДСАУ автоматизованої системи обліку вакантних посад суддів як складової частини ЄСІТС, але станом на 31.12.2022 роботу автоматизованої системи не розпочато.

ВККСУ з 01.01.2018 і станом на момент проведення аудиту не володіла вихідними даними для визначення кількості вакантних посад суддів у місцевих та апеляційних судах, а наявна тимчасова гранична чисельності суддів визначена ДСАУ без урахування категорій та складності справ, поточного навантаження на одного суддю конкретного суду та з використанням методики визначення граничної чисельності суддів у судах, в якій за основу взято показники 2015 року.

1.3. Процес добору кандидатів на посаду судді, який включає відбірковий іспит та спеціальну підготовку у Національній школі суддів України, є тривалим і багатоступеневим. Створення резерву кандидатів на посаду судді тривало понад два роки. Водночас у зв'язку із змінами в чинному законодавстві, які відбулися протягом 2019–2022 років, затверджені ВККСУ нормативні акти потребують актуалізації та узгодження із законодавством з урахуванням європейських стандартів та кращих міжнародних практик. Так, доцільно переглянути наявні процедури відбору суддів та кваліфікаційного оцінювання.

Станом на кінець 2022 року в резерві на заміщення вакантних посад суддів місцевих судів перебувало 214 кандидатів, що забезпечило укомплектування лише 17,7 відс. вакантних посад у місцевих судах (1 210 посад).

1.4. За понад три з половиною роки ВККСУ не завершено процедур конкурсу на зайняття посад суддів, що створює ризики втрати актуальності їх проведення. Так, станом на 31.12.2022 ВККСУ не завершено конкурсу на 418 посад суддів різних судів, 368 кандидатів продовжують брати участь у доборі кандидатів на посаду судді місцевого суду.

ВККСУ не визначалися обсяги державного замовлення на професійну підготовку кандидатів на посаду судді, що негативно впливає на формування суддівського корпусу. Це обумовлено незатвердженням ДСАУ постійної кількості суддів у місцевих та апеляційних судах.

2. Невиконання ВККСУ повноважень щодо добору на посаду судді, проведення їх кваліфікаційного оцінювання, невнесення до ВРП рекомендацій про призначення кандидатів на посаду судді негативно впливає на стан формування суддівського корпусу та створює ризики неналежного забезпечення здійснення судочинства.

2.1. Одночасне звільнення у 2019 році членів ВККСУ негативно вплинуло на добір суддів і контроль за їх професійністю та доброчесністю, відповідно, не сприяло довірі громадян до судової гілки влади, її авторитету, відновленню законності і справедливості.

Кваліфікаційне оцінювання суддів призначено, але щодо 42,2 відс. (2009 осіб) не завершено, отже, є ризики здійснення правосуддя судьями, які не мають достатнього професійного рівня. Як наслідок, цілі кваліфікаційного оцінювання не досягнуто.

3. Незапровадження ЄСІТС у частині функціоналу ВККСУ значно ускладнює та сповільнює обмін інформацією між судовими органами під час виконання повноважень ВККСУ щодо ведення суддівського досьє, зокрема загальних відомостей щодо судді, відомостей та документів, пов'язаних з кар'єрою, ефективністю здійснення судочинства, про дисциплінарну відповідальність, відповідність судді критеріям професійної етики та

добросовісності тощо. Досьє формуються, ведуться і зберігаються у паперовій формі, публікуються з використанням звичайних інструментів Google-диска, посилання на який міститься на сайті ВККСУ, що є недотриманням вимог частини шостої статті 85 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402), згідно з якими формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) здійснюються в ЄСІТС. Як наслідок, процес ведення суддівських досьє (досьє кандидатів на посаду судді) потребує значних часових і матеріальних витрат, дублюється в структурних підрозділах Комісії та не стає економічнішим.

4. Тривале ненадання ВККСУ рекомендацій і прийняття ВРП відповідних рішень про переведення чи звільнення суддів судів, що ліквідовуються, а також припинення з 07.11.2019 повноважень членів ВККСУ ускладнили здійснення заходів щодо припинення діяльності Верховного Суду України, ліквідації Вищого адміністративного суду України, Вищого господарського суду України та Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, призвели до додаткового навантаження на державний бюджет та непродуктивного використання коштів державного бюджету на виплату суддівської винагороди суддям цих судів, які фактично не здійснювали правосуддя, на загальну суму 160 422,9 тис. гривень. Виплата суддівської винагороди суддям, які не здійснюють правосуддя, продовжується і у 2023 році.

5. Протягом 2019–2022 років за бюджетною програмою «Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя» (КПКВК 0501020) на виконання повноважень і завдань ВККСУ загалом використано 435 811,5 тис. гривень.

ДСАУ як головним розпорядником бюджетних коштів під час формування бюджетних запитів не дотримано вимог пункту 2 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України (із змінами) (далі – БКУ) щодо складання бюджетних запитів на підставі планів діяльності на середньостроковий період.

Наявні два результативні показники, які безпосередньо характеризували виконання повноважень та завдань ВККСУ у 2019 році, унеможлилювали оцінку ефективності виконання бюджетної програми за відповідним напрямом використання бюджетних коштів. Водночас через затвердження в паспорті бюджетної програми за КПКВК 0501020 на 2019 рік результативного показника якості «Частка осіб, що успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання, у загальній кількості осіб, що проходили оцінювання» в обсязі 80 відс. є ризику незабезпечення об'єктивного кваліфікаційного оцінювання суддів, оскільки заздалегідь встановлено певні маркери для членів ВККСУ.

Крім того, результативні показники паспорта бюджетної програми за КПКВК 0501020 за 2019 рік у частині виконання повноважень ВККСУ не відповідали критеріям, наведеним у Загальних вимогах до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 року № 1536 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 15 червня 2015 року № 553),

zareєстрованим у Міністерстві юстиції України 27 грудня 2010 року за № 1353/18648 (далі – Загальні вимоги № 1536): реалістичність, актуальність та суспільна значущість.

Унаслідок незабезпечення належного контролю ДСАУ як головним розпорядником бюджетних коштів ВККСУ допущено неефективне управління коштами державного бюджету – 432,9 тис. грн (2019 рік – 38,0 тис. грн, 2020 рік – 16,1 тис. грн, 2021 рік – 253,9 тис. грн, 2022 рік – 124,9 тис. грн); непродуктивне використання коштів у 2021 році – 863,2 тис. грн; використання з порушенням норм чинного законодавства – 3 500,0 тис. грн (2020 рік – 3000,0 тис. грн, 2021 рік – 500,0 тис. гривень).

5.1. У порушення вимог абзацу першого частини першої статті 48 БКУ, пункту 13 Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 року № 1352, ВККСУ у 2020–2021 роках взяла бюджетні зобов'язання та здійснила платежі в загальній сумі 3500,0 тис. грн за договором щодо закупівлі додаткового програмного забезпечення для розширення функціональних можливостей системи автоматизації робочих процесів ВККСУ (далі – САРП ВККСУ) без відповідного погодження з генеральним державним замовником Національної програми інформатизації, що відповідно до пункту 20 частини першої статті 116 БКУ є порушенням бюджетного законодавства.

Крім того, у порушення пункту 4 Загальних вимог до програмних продуктів, які закуповуються та створюються на замовлення державних органів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року № 869, умови договорів, укладених 13.07.2020 за № 46 і 04.11.2021 за № 73, не містили положення щодо передачі ВККСУ майнових прав і прав інтелектуальної власності на програмний продукт, що створюється на замовлення державного органу. Як наслідок, розроблене додаткове програмне забезпечення для розширення функціональних можливостей САРП ВККСУ загальною вартістю 3 500,0 тис. грн Комісії не належить.

5.2. Через непогодження ТОВ «Проектні новації» в Департаменті містобудування та архітектури Київської міської державної адміністрації проектно-кошторисної документації на каналізування та водопостачання об'єкта «Капітальний ремонт приміщень будівлі головного корпусу ВККСУ за адресою вул. Генерала Шаповала, 9, м. Київ», роботи з капітального ремонту не розпочато, договір на водопостачання та/або водовідведення ВККСУ з ПрАТ «АК «Київводоканал» не укладено, що створює ризики незабезпечення належних умов для роботи ВККСУ.

З огляду на те, що роботи за проектом на час проведення аудиту не виконувалися, надалі буде збільшено кошторисну вартість будівництва зазначеного об'єкта, що спричинить додаткові витрати державного бюджету.

Крім того, проектно-кошторисну документацію в порушення вимог частини першої статті 31 Закону України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» ВККСУ не затверджено. Отже, у результаті невиконання гарантійних зобов'язань у повному обсязі кошти на

виготовлення проектно-кошторисної документації в сумі 149,0 тис. грн у 2021 році ВККСУ використано непродуктивно.

Аудитом встановлено також окремі випадки невиконання суб'єктами господарювання договірних зобов'язань у частині своєчасності надання послуг і поставки товарів.

6. Нормативно-правову базу щодо забезпечення виконання функцій та завдань ВККСУ загалом сформовано. Водночас затверджені ВККСУ нормативні акти потребують актуалізації та узгодження із чинним законодавством з урахуванням європейських стандартів і кращих міжнародних практик, потребують також перегляду наявних процедури відбору суддів та кваліфікаційного оцінювання.

Чинними нормативно-правовими актами не встановлено граничних термінів розгляду ВККСУ матеріалів щодо переведення суддів. Регламент Вищої ради правосуддя, затверджений рішенням ВРП від 24.01.2017 № 52/0/15-17 (із змінами) (далі – Регламент ВРП), визначає, що питання переведення судді з одного суду до іншого має бути розглянуто протягом розумного строку з дня надходження подання дисциплінарної палати про переведення судді до суду нижчого рівня чи рекомендації ВККСУ, однак у Законі України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», Регламенті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, затвердженому рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 13.10.2016 № 81/зп-16 (далі – Регламент ВККСУ), і Регламенті ВРП не надано тлумачення терміна «розумний строк».

Оскільки законодавчо чітко не врегульовано питання тривалості відпустки членів ВККСУ, можливе різне трактування норм чинного законодавства, застосування в окремих випадках аналогій з іншими законами України і, як наслідок, – створення дискримінаційних умов під час реалізації права на відпустку членів ВККСУ, які є суддями у відставці, що може призвести до непродуктивних витрат державного бюджету в разі оскарження цією категорією осіб своїх прав у суді.

Потребує також законодавчого врегулювання порядок визначення розміру винагороди члена ВККСУ, який є і не є суддею. Визначені відповідно до вимог частини сьомої статті 102 Закону № 1402 розміри винагороди членів ВККСУ суттєво відрізняються, що створює ризик соціальної напруги між ними.

Крім того, необхідно удосконалити норми Закону № 1402 у частині визначення єдиного органу, відповідального за забезпечення функціонування ЄСІТС.

Норми статей 70, 72, 74, 77, 78 і 105 Закону № 1402, які передбачають проходження кандидатами на посаду суддів спеціальної підготовки в Національній школі суддів України, не узгоджуються зі статтею 93 цього Закону, де використано термін «професійна підготовка».

Не розроблено і порядку відшкодування кандидатом на посаду судді коштів, витрачених на його спеціальну підготовку, у випадках, визначених частиною сьомою статті 77 Закону № 1402 (зокрема, у разі відрахування кандидата, припинення підготовки за його ініціативою, неуспішного виконання

кандидатом на посаду судді програми спеціальної підготовки, неявки для складання кваліфікаційного іспиту, неподання заяви про участь у конкурсі на зайняття вакантної посади судді або виключення з резерву за власним бажанням).

Залишається законодавчо неврегульованим питання створення підрозділу внутрішнього аудиту у ВККСУ.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (далі – Звіт про результати аудиту) затвердити.

2. Звіт про результати аудиту та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження цього Звіту.

3. Звіт про результати аудиту та рішення Рахункової палати надіслати Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.

4. Відомості про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Вищій кваліфікаційній комісії суддів України і рекомендувати:

- до 31.12.2023:

вирішити питання добору суддів 2017 року, який через припинення роботи попереднього складу ВККСУ не завершено;

для оптимізації процедури добору суддів ВККСУ розглянути доцільність проходження дванадцятимісячної теоретичної та практичної підготовки суддів у Національній школі суддів України, переглянути передбачений законом процес добору кандидатів для призначення на посаду судді та у разі необхідності розробити відповідний проєкт змін до Закону № 1402;

забезпечити формування кадрового резерву на заміщення вакантних посад суддів з урахуванням реалізації заходів, передбачених Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженою Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 (далі – Стратегія);

визначити в Регламенті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України чіткі строки ухвалення рішення щодо внесення до ВРП подання з рекомендацією про звільнення судді із займаної посади, переведення на відповідну посаду до іншого суду;

привести у відповідність до вимог Закону № 1402:

норми Регламенту ВККСУ щодо порядку проведення засідань Комісії у режимі відеоконференції, порядку визначення головуєчого на засіданні

Комісії, обрання Голови Комісії, його заступника, секретарів палат тощо), Положення про секретаріат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, затвердженого рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 25.11.2016 № 157/зп-16, в частині призначення та звільнення працівників ВККСУ, які є державними службовцями категорій «Б» і «В», а також працівників, які не є державними службовцями, Положення про інспектора Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, затвердженого рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 07.04.2017 № 30/зп-17, в частині кількості інспекторів Комісії та рішення ВККСУ щодо затвердження граничної чисельності працівників ВККСУ;

спільно з Національною школою суддів України розробити і затвердити порядок відшкодування кандидатом на посаду судді коштів, витрачених на його спеціальну підготовку, у випадках, визначених частиною сьомою статті 77 Закону № 1402;

відповідно до договору зобов'язати виконавця робіт погодити в Департаменті містобудування та архітектури Київської міської державної адміністрації проектно-кошторисну документацію на каналізування та водопостачання будівлі головного корпусу ВККСУ;

- вжити заходів щодо пошуку шляхів отримання майнових прав на створене програмне забезпечення САРП ВККСУ;

- до 01.11.2023 ініціювати внесення змін до:

Закону № 1402 у частині:

законодавчого врегулювання тривалості відпустки членів ВККСУ, у тому числі суддів та суддів у відставці, а також удосконалення порядку визначення розміру винагороди члена ВККСУ;

узгодження застосування у цьому Законі єдиної термінології щодо спеціальної підготовки в Національній школі суддів України;

Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001, щодо поширення його дії на ВККСУ;

переглянути стан виконання контрагентами умов укладених договорів та у разі їх невиконання провести відповідну претензійно-позовну роботу;

- до 01.08.2024:

забезпечити вирішення питання кадрового дефіциту суддів;

для підвищення авторитету судової влади в Україні та рівня довіри громадян забезпечити проведення кваліфікаційного оцінювання суддів, зокрема і завершення кваліфікаційного оцінювання суддів, у яких закінчився п'ятирічний строк призначення на посаду;

- під час виконання завдань (проектів) Національної програми інформатизації брати бюджетні зобов'язання та здійснювати платежі за такими завданнями (проектами) тільки після їх погодження з генеральним державним замовником;

- до 31.12.2024 спільно з ДСАУ забезпечити розроблення модуля формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) як складової ЄСІТС, а також його функціонування;

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Державній судовій адміністрації України і рекомендувати:

- до 31.12.2024 забезпечити:

створення модуля обліку даних щодо кількості посад суддів у судах, у тому числі вакантних, з подальшою інтеграцією до автоматизованої підсистеми роботи ВККСУ як складової частини ЄСІТС та закріпленням цих процесів у стратегічних документах;

під час визначення результативних показників бюджетної програми за КПКВК 0501020 дотримуватися Загальних вимог № 1536, зокрема в частині забезпечення підтвердження цих показників офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників, або розрахунку за допомогою математичних дій з показниками таких звітності та обліку.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Вищій раді правосуддя і рекомендувати:

- до 31.12.2023:

- забезпечити визначення кількості суддів у судах (крім Верховного Суду) з урахуванням консультативного висновку ДСАУ, судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів;

визначити в Регламенті ВРП чіткі строки ухвалення рішення про звільнення судді із займаної посади, переведення на відповідну посаду до іншого суду;

згідно зі статтею 73 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» звернутися до суб'єктів права законодавчої ініціативи із пропозиціями внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо визначення єдиного органу, відповідального за забезпечення функціонування ЄСІТС (шляхом внесення змін до Закону № 1402).

8. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт про результати аудиту та результати розгляду рішення об'єктами контролю на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Члену Рахункової палати Геннадію Плісу забезпечити надання Верховній Раді України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів контролю.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на т. в. п. Голови Рахункової палати Андрія Майснера.

Т. в. п. Голови

Андрій МАЙСНЕР