



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 19 грудня 2023 року

30–1

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань апеляційними господарськими судами

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України від 02 липня 2015 року № 576-УІІ «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань апеляційними господарськими судами.

За підсумками обговорення Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Протягом 2020–І півріччя 2023 року державою для забезпечення виконання функцій та завдань апеляційних господарських судів загалом виділено 2 207,8 млн грн, що забезпечило визначену судами потребу в асигнуваннях на 64,9–82,3 відсотка.

Одна з причин недофінансування – законодавчі розбіжності в частині фінансового забезпечення судів. Так, згідно зі статтею 148 Закону України від 02 червня 2016 року № 1402-VІІІ «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402) видатки на утримання судів визнаються захищеними статтями Державного бюджету України, при цьому зазначене не передбачено у Бюджетному кодексі України (стаття 55).

Незадоволення державою в повному обсязі кадрових, фінансових та матеріально-технічних потреб апеляційних господарських судів (далі – АГС) створює ризик недосягнення ними головної мети діяльності – здійснення доступного, своєчасного та якісного правосуддя.

2. Згідно з бюджетною програмою за КПКВК 0501020 «Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя» АГС мали бути забезпечені належними умовами для здійснення судочинства з метою повного та своєчасного розгляду судових справ. Аналізом паспортів бюджетної програми встановлено: результативні показники не характеризують реалізації напрямів (насамперед затверджених) використання бюджетних коштів, зокрема таких, як забезпечення виконання функцій та завдань, інформатизація та легалізація комп'ютерних програм, що є недотриманням абзацу п'ятого пункту 6 Загальних вимог 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), зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27 грудня 2010 року за № 1353/18648.

Показники ефективності діяльності АГС у паспортах бюджетної програми взагалі не визначено, що унеможливорює оцінку ефективності виконання бюджетної програми за відповідним напрямом використання бюджетних коштів.

2.1. Державною судовою адміністрацією України (далі – ДСА України) як головним розпорядником бюджетних коштів під час затвердження кошторисів АГС не дотримано вимог пункту 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228, щодо забезпечення додержання вимог законодавства, а також вказівок зі складання кошторисів на плановий бюджетний період і підтвердження результативних показників розрахунками та економічними обґрунтуваннями.

ДСА України за відсутності детальних розрахунків видатків на оплату праці до кошторисів на 2020–2023 роки затверджено АГС видатки на суму 1791,0 млн грн, що свідчить про суттєві прорахунки в бюджетному плануванні.

2.2. Аудитом засвідчено також недоліки в управлінні наявними бюджетними асигнуваннями. У порушення вимог Бюджетного кодексу України та Порядку № 228 у 2020–I півріччі 2023 року не забезпечено своєчасності помісячного відкриття асигнувань АГС для здійснення видатків, визначених затвердженими планами асигнувань.

2.3. Унаслідок незабезпечення ДСА України як головним розпорядником бюджетних коштів належного контролю, прийняття необґрунтованих управлінських рішень на всіх рівнях, АГС допущено використання коштів з порушенням законодавства – 5,0 млн грн, непродуктивне їх використання – 25,1 млн грн, неекономне – 33,2 млн грн, неефективне управління коштами – 9,1 млн грн (видатки не здійснені через нерозподілення асигнувань до закриття в кінці року рахунків для здійснення операцій з ними), а також порушення вимог бюджетного законодавства на суму 1799,5 млн грн та ведення бухгалтерського обліку – 22,3 млн гривень.

3. Кадрове забезпечення є надважливим для провадження діяльності АГС.

3.1. Законом України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» визначено, що Вища рада правосуддя (далі – ВРП) затверджує за

поданням ДСА України нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів.

Відповідно до статті 130 Конституції України у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій ВРП.

При цьому частина шоста статті 19 Закону № 1402 регламентує, що кількість суддів у суді визначає ВРП з урахуванням консультативного висновку ДСА України, судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів.

Таким чином, кількість суддів в АГС залежить від видатків на їх утримання та оплату праці, визначених у Державному бюджеті України на відповідний рік.

3.2. Іншою причиною недостатнього забезпечення АГС судьями є неузгодженість позиції Ради суддів України, ДСА України та ВРП щодо нормативів кадрового забезпечення місцевих та апеляційних судів і визначення чисельності суддів.

Станом на 30.06.2023 граничну чисельність суддів в АГС (постійну, а не тимчасову) ВРП не визначено.

3.3. Тимчасову граничну чисельність суддів визначено ДСА України 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.

Як наслідок, станом на 30.06.2023 в АГС не укомплектовано 87 посад суддів (40 відс. тимчасово визначеної граничної чисельності суддів).

Причина зазначеного – відсутність повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ) (з листопада 2019 року по травень 2023 року) та ВРП (з лютого 2022 року по січень 2023 року) через непризначення їх членів, які здійснюють добір суддів в АГС.

3.4. В АГС вакантна частина посад працівників апаратів судів. Так, фактична чисельність суддів АГС і працівників апаратів суттєво менша за визначену наказами ДСА України (суди укомплектовано судьями на 60,1–75,7 відс., працівниками апарату суду – 83,9–94,5 відсотка).

При цьому чітко не врегульовано співвідношення штатних посад суддів і працівників апарату суду в Типовому положенні про апарат суду, затвердженому наказом ДСА України від 08.02.2019 № 131 (далі – Типове положення про апарат суду), і Типовій структурі апарату апеляційного суду, затвердженій наказом ДСА України від 02.10.2019 № 960, що створює ризики неефективного використання бюджетних коштів.

4. Неукомплектованість АГС судьями негативно впливає на своєчасність і якість здійснення правосуддя, дотримання прав учасників судових процесів.

4.1. На кінець 2022 року не розглянуто 6,4 тис. справ і матеріалів (майже кожна четверту з 22,8 тис. справ, що перебували у провадженні АГС). У середньому у 2021 році звернення в АГС розглядалися протягом 99 днів, у 2022 році – 109 днів, при цьому відсоток справ, що розглядалися у 2021–2022 роках більше року, збільшився.

Однією з причин значного навантаження на окремих суддів та, як наслідок, великої кількості нерозглянутих справ є неврахування ДСА України фактичного навантаження на одного суддю при визначенні кількості суддів АГС. Так, у 2022 році одним суддею Східного АГС, який фактично здійснював правосуддя, розглянуто 53 справи, у 2021 році – 126, при цьому одним суддею Центрального АГС розглянуто значно більше: у 2022 році – 187, у 2021 році – 293 справи.

4.2. Зазначені вище фактори негативно впливають на якість рішень АГС. Питома вага змінених чи скасованих у 2022 році Великою Палатою і Касаційним господарським судом Верховного Суду рішень АГС збільшилася на 21,4 відс. порівняно з показниками 2021 року. Майже кожен четверту скаргу на рішення АГС повністю чи частково задоволено судами касаційної інстанції.

5. Через недостатнє матеріально-технічне забезпечення АГС і недієві управлінські рішення щодо використання наявного ресурсу є ризик неефективного здійснення правосуддя.

5.1. Встановлено, що протягом 2020–I півріччя 2023 року лише 0,1 відс. з виділених бюджетних асигнувань спрямовано на розвиток судів, зокрема на придбання обладнання.

Несвоєчасне та неповне фінансування АГС значно ускладнює їх функціонування. Так, недостатність судових приміщень і коштів для підтримки їх у належному стані, облаштування судових залів та придбання необхідного обладнання впливає на якість та своєчасність правосуддя.

5.2. Аудит засвідчив факти прийняття неефективних управлінських рішень щодо використання приміщень АГС. Так, Центральний АГС має у своєму розпорядженні приміщення загальною площею 5288,9 м², які не використовуються для судової діяльності через їх невідповідність вимогам для здійснення правосуддя. Частина приміщення площею 2236,8 м² орендує Національний банк України за 1 грн на рік. При цьому для здійснення судової діяльності Центральний АГС орендує у комерційної структури приміщення загальною площею 3326,7 м².

5.3. Невідкладного оновлення потребують засоби інформатизації АГС, насамперед серверне обладнання, забезпеченість яким становить 43,3 відс. потреби, а також системи відеоконференцзв'язку – 80,4 відс. потреби.

Значна частина засобів інформатизації застаріла та перебуває в неробочому стані. Так, у Північному АГС 21,5 відс. персональних комп'ютерів, а в Західному АГС 32,5 відс. потребують оновлення.

Як наслідок – ризики функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, побудова якої передбачає впровадження сукупності інформаційних та телекомунікаційних підсистем (модулів), що забезпечують автоматизацію визначених законодавством процесів діяльності судів.

5.4. У жодному АГС не створено комплексної системи захисту інформації, що суперечить вимогам статті 8 Закону України від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань апеляційними господарськими судами (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 в порядку інформування.

4. Відомості про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функцій та завдань апеляційними господарськими судами у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України в порядку інформування.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати ДСА України і рекомендувати:

- ініціювати перед Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики розгляд питання про врегулювання неузгодженості частини другої статті 148 Закону № 1402 зі статтею 55 Бюджетного кодексу України щодо визначення захищеними статтями Державного бюджету України видатків на утримання судів;

- ініціювати перед Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики розгляд питання про внесення змін до Закону № 1402 щодо унеможливлення виплат суддівської винагороди суддям, які не здійснюють правосуддя;

- спільно з Радою суддів України для надання ВРП консультативного висновку щодо визначення кількості суддів АГС переглянути проєкт Методики визначення нормативів кадрового забезпечення місцевих та апеляційних судів у частині чисельності суддів з урахуванням стану фактичного надходження справ та матеріалів;

- спільно з ВРП та ВККСУ розробити стратегію для вирішення кадрових проблем у судовій системі, поповнення суддівського корпусу та оптимізації процедур призначення суддів;

- при формуванні паспорта бюджетної програми за КПКВК 0501020 «Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя» визначити результативні показники, які характеризують використання бюджетних коштів, зокрема і АГС, за такими напрямками, як інформатизація (засоби інформатизації та послуги з інформатизації) та легалізація комп'ютерних програм;

- для належного організаційного та матеріального забезпечення правосуддя під час розгляду проєктів кошторисів враховувати об'єктивну

потребу АГС у бюджетних коштах;

- застосовувати форму розрахунків, які обґрунтовують показники видатків бюджету, що включаються до кошторису та є невід'ємною частиною кошторису на відповідний рік, для їх деталізації за кодами економічної класифікації в частині оплати праці і нарахувань на заробітну плату;

- з метою запровадження оптимальної структури суду внести зміни до Типового положення про апарат суду та Типової структури апарату суду в частині визначення чіткого співвідношення штатних посад працівників апарату та суддів з урахуванням особливостей процесуального законодавства;

- забезпечити АГС належними приміщеннями відповідно до вимог Закону № 1402;

- з метою забезпечення ефективного використання бюджетних коштів розглянути можливість використання будівель, які перебувають в оперативному управлінні Центрального АГС і не використовуються за призначенням, іншими судами, в разі неможливості використання передати ці будівлі Фонду державного майна України;

- забезпечити створення комплексної системи захисту інформації в АГС;

- спільно з АГС переглянути систему внутрішнього контролю з метою підвищення її ефективності та результативності.

6. Звіт про результати аудиту і рішення Рахункової палати надіслати Східному, Центральному, Південно-західному, Північному та Західному АГС для розгляду та реагування.

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

8. 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.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Геннадія Пліса.

Т. в. п. Голови

Андрій МАЙСНЕР