



**Звіт про результати аудиту відповідності
на тему «Забезпечення засад функціонування судової
влади»**

03 липня 2024 року

Відповідальний:

Член Рахункової палати

Геннадій ПЛІС

Київ

<http://www.rp.gov.ua>



Вступне слово

Функціонування судової влади на засадах відповідальності та підзвітності перед суспільством, як і безпосереднє додержання суддями норм Конституції та законів України, має ключове значення для реалізації в Україні права на справедливе судочинство.

Не менш важливим у правовій державі, до якої згідно зі статтею 1 Конституції належить Україна, є здійснення своєчасного судочинства та забезпечення доступу до правосуддя загалом, що неможливо без формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів.

Окреслене відповідає принципу верховенства права, який згідно зі статтею 8 Конституції визнається та діє в Україні.

Угодою про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено, що Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права, підвищенню ефективності функціонування судової влади, гарантуванню її незалежності.

Від своєчасності та повноти виконання взятих Україною перед Європейським Союзом зобов'язань, зокрема в частині реформування судової влади, залежать подальша євроінтеграція та членство України в Європейському Союзі.

Згідно з Судовим індексом, що визначається Європейською Бізнес Асоціацією, оцінка ефективності судової системи в Україні у 2023 році становила лише 2,73 бала за п'ятибальною шкалою.

Низька ефективність та накопичені у судовій системі проблеми вимагають неспинного продовження судової реформи з метою підвищення рівня довіри суспільства до інститутів правосуддя.

Відповідно до статей 130 та 131 Конституції України головним органом у належному забезпеченні засад функціонування судової влади визначено Вищу раду правосуддя.

З огляду на зазначене Рахунковою палатою проведено аудит відповідності забезпечення Вищою радою правосуддя засад функціонування судової влади.

Впевнений, що надані за результатами аудиту рекомендації сприятимуть покращенню діяльності судової влади та подальшому утвердженню в Україні принципу верховенства права.

Член Рахункової палати

Геннадій ПЛІС

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	4
1. ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АУДИТУ ВІДПОВІДНОСТІ ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВІДПОВІДНОСТІ НА ТЕМУ «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ»	5
<i>Роль і місце ВРП у системі органів судової влади</i>	<i>8</i>
<i>Чи працює ВРП у межах чітко визначеної нормативно-правової бази, яка окреслює її повноваження в частині забезпечення засад функціонування судової влади</i>	<i>10</i>
<i>Якою мірою ВРП виконала повноваження щодо фінансового забезпечення судової влади</i>	<i>13</i>
<i>Якою мірою ВРП виконала повноваження щодо внесення подання про призначення судді на посаду</i>	<i>15</i>
<i>Якою мірою ВРП виконала повноваження щодо забезпечення здійснення дисциплінарного провадження й ухвалення рішень про звільнення судді з посади</i>	<i>17</i>
<i>Якою мірою ВРП виконала затверджені показники паспорта бюджетної програми, що окреслюють здійснення ключових повноважень</i>	<i>23</i>
2. ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ	27
2.1. Недоліки внутрішнього контролю, виявлені аудитом	27
2.2. Надані рекомендації	28
3. ІНШІ ПИТАННЯ, ЯКІ МАЮТЬ БУТИ ПОВІДОМЛЕНІ	29



СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВККСУ	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВРП	Вища рада правосуддя
ДСАУ	Державна судова адміністрація України
ЄСІТС	Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система
Закон № 1402	Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами)
Закон № 1798	Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (зі змінами)
Закон № 2127	Закон України від 15 березня 2022 року № 2127-IX «Про внесення зміни до пункту 4 ¹ розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України» (набрав чинності 21 березня 2022 року)
Закон № 2128	Закон України від 15 березня 2022 року № 2128-IX «Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя» (набрав чинності 22 березня 2022 року)
Закон № 679	Закон України від 04 червня 2020 року № 679-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів та врегулювання інших питань забезпечення функціонування системи правосуддя в період відсутності повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» (набрав чинності 20 червня 2020 року)
Закон № 1635	Закон України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» (набрав чинності 05 серпня 2021 року)
Закон № 3304	Закон України від 09 серпня 2023 року № 3304-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо негайного відновлення розгляду справ стосовно дисциплінарної відповідальності суддів»
Закон № 3378	Закон України від 06 вересня 2023 року № 3378-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо зміни статусу та порядку формування служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя»
Закон № 1401	Закон України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»
КМУ	Кабінет Міністрів України
КП «Д-3»	Комп'ютерна програма «Д-3»
НШСУ	Національна школа суддів України
Регламент	Регламент Вищої ради правосуддя, затверджений рішенням ВРП від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 (у редакції рішення від 21 листопада 2023 року № 1068/0/15-23 із змінами)
Стратегія	Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021
Указ № 231	Указ Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки»

1. ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АУДИТУ ВІДПОВІДНОСТІ

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВІДПОВІДНОСТІ НА ТЕМУ «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ»

буде надісланий Верховній Раді України та ВРП.

Застосовані стандарти аудиту

Ми провели аудит згідно з Методологією проведення аудиту відповідності, затвердженою рішенням Рахункової палати від 06.06.2023 № 12–3, що ґрунтується на положеннях ISSAI 100 «Фундаментальні принципи аудиту державного сектору», ISSAI 400 «Принципи аудиту відповідності» та ISSAI 4000 «Стандарт аудиту відповідності» Міжнародних стандартів вищих органів аудиту. Результати аудиту дають підстави висловити обґрунтовану впевненість

Предмет та обсяг аудиту

Предметом аудиту є здійснення ВРП повноважень щодо забезпечення засад функціонування судової влади.

На етапі планування аудиту досліджено виконання ВРП повноважень, визначено обсяг процедур оцінки ризиків та аудиторських процедур, що гарантувало отримання достатніх аудиторських доказів для надання висновку про відповідність діяльності ВРП вимогам Конституції та законів України.

З огляду на це визначено питання аудиту, які є важливими для користувачів відповідної інформації і віддзеркалюють суттєві проблеми і ризики, виявлені під час планування аудиту:

якою мірою ВРП виконала повноваження щодо внесення подання про призначення судді на посаду;

якою мірою ВРП виконала повноваження щодо забезпечення здійснення дисциплінарного провадження й ухвалення рішень про звільнення судді з посади.

Під час планування аудиторами також отримано достатню кількість аудиторських доказів, необхідних для формування висновків з таких питань:

роль і місце ВРП у системі органів судової влади;

чи працює ВРП у межах чітко визначеної нормативно-правової бази, яка окреслює її повноваження в частині забезпечення засад функціонування судової влади;

якою мірою ВРП виконала повноваження щодо фінансового забезпечення судової влади (участь у визначенні видатків державного бюджету на утримання судів, органів та установ системи правосуддя відповідно до Бюджетного кодексу України; погодження в установленому порядку перерозподілу бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду);

якою мірою ВРП виконала затверджені показники паспортів бюджетної

програми, що окреслюють здійснення ключових повноважень.

Період аудиту: 01.01.2022–31.12.2023.

Обмеження аудиту

З 24 лютого 2022 року по 12 січня 2023 року не було повноважного складу ВРП у зв'язку з припиненням за власним бажанням повноважень десятьма її членами. Крім того, ВККСУ з 07 листопада 2019 року по 01 червня 2023 року була неповноважною і, відповідно, не ухвалювала рекомендацій щодо призначення кандидатів на посаду судді. Це обумовило обмеження у частині оцінки відповідності діяльності ВРП, яка проводилася за період з 01.01.2022 по 22.02.2022 та з 12.01.2023 по 31.12.2023.

Критерії аудиту (див. додаток до Звіту).

Використані методи аудиту

Узагальнення, систематизація, аналіз та порівняння нормативно-правових актів, розпорядчих та інших документів	Отримання впевненості у повноті врегулювання законодавством процесів забезпечення засад функціонування судової влади, наділення ВРП достатніми повноваженнями
Аналіз методів організації роботи об'єкта контролю	Оцінення можливості ВРП виконувати покладені повноваження
Проведення опитувань та інтерв'ю, отримання пояснень посадових осіб	Отримання підтвердження фактам, відображеним в інформації та документах, уточнень відповідальних осіб щодо процесів забезпечення засад функціонування судової влади
Надсилення запитів іншим учасникам (Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Пенсійний фонд України, центральні органи виконавчої влади та інші державні органи)	Отримання інформації щодо укомплектування посад суддів у судах, виплачених сум щомісячного довічного грошового утримання, з'ясування ролі та оцінювання управлінських дій
Аналітичні розрахунки, порівняння, фактична і документальна перевірка, підтвердження, спостереження, перевірка механічної точності	Отримання додаткової впевненості щодо процесів забезпечення засад функціонування судової влади, достовірності зібраних під час аудиту доказів
Дослідження й аналіз матеріалів засобів масової інформації, інтернет-видань тощо	Отримання думки зовнішніх зацікавлених осіб, експертів, науковців, суспільного бачення стану забезпечення засад функціонування судової влади

Резюме

Аудит проведено з метою надання оцінки відповідності діяльності ВРП при здійсненні повноважень вимогам Конституції та законів України в частині забезпечення засад функціонування судової влади.

ВРП у системі органів судової влади має визначальну роль у забезпеченні засад функціонування судової влади, призначенні та звільненні суддів, здійсненні стосовно них дисциплінарного провадження, гарантуванні незалежності суддів та авторитету правосуддя загалом.

З лютого 2022 року по січень 2023 року ВРП не здійснювала повноважень та повноцінно не функціонувала. Фактично у цьому періоді було призупинено реалізацію повноважень колегіального, незалежного конституційного органу

державної влади та суддівського врядування, який має діяти в Україні на постійній основі для забезпечення засад функціонування судової влади.

Загалом за результатами аудиту встановлено низку проблем та недоліків у частині забезпечення засад функціонування судової влади, зокрема:

неповноважність ВРП протягом тривалого часу через невизначеність механізму забезпечення безперервності її діяльності, що призвело до неможливості виконання цим органом майже рік повноважень у частині забезпечення засад функціонування судової влади, а через звільнення її членів – до призупинення важливих процесів у судовій системі, пов'язаних, зокрема, з призначенням суддів та здійсненням дисциплінарних проваджень стосовно них;

неунормованість поняття добросовісності суддів, що створює ризик звуження цього поняття та можливість маніпуляцій при оцінюванні кандидатів;

незабезпечення реалізації Стратегії, метою якої було покращення ефективності та незалежності судової влади;

неповне фінансове забезпечення судової влади, що не відповідає вимогам Конституції України. Як наслідок, неуккомплектованість суддів, фінансові та матеріально-технічні проблеми у забезпеченні функціонування судів;

брак кадрів у судах, що спричинено зупиненням процесів добору та призначення суддів через неповноважність ВРП протягом тривалого часу;

збільшення кількості нерозглянутих справ у судах, що відтермінує можливість доступу громадян до правосуддя;

несвоєчасне і неповне виконання ВРП повноважень щодо дисциплінарного провадження та звільнення суддів, несвоєчасний розгляд дисциплінарних скарг, що дає змогу суддям уникати відповідальності.

Отже, мети бюджетної програми – забезпечення верховенства права та захисту прав і свобод людини через формування добросовісного, високопрофесійного та незалежного корпусу суддів – не досягнуто.

Для вирішення окреслених проблемних питань ВРП надано низку рекомендацій, зокрема ініціювати внесення змін до нормативних актів щодо:

гарантування безперервності функціонування ВРП;

унормування термінології;

встановлення чітких алгоритмів (методології) здійснення дисциплінарного провадження, скорочення строків розгляду дисциплінарних скарг;

визначення механізмів для оперативного припинення відставки суддів у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення умисного злочину.



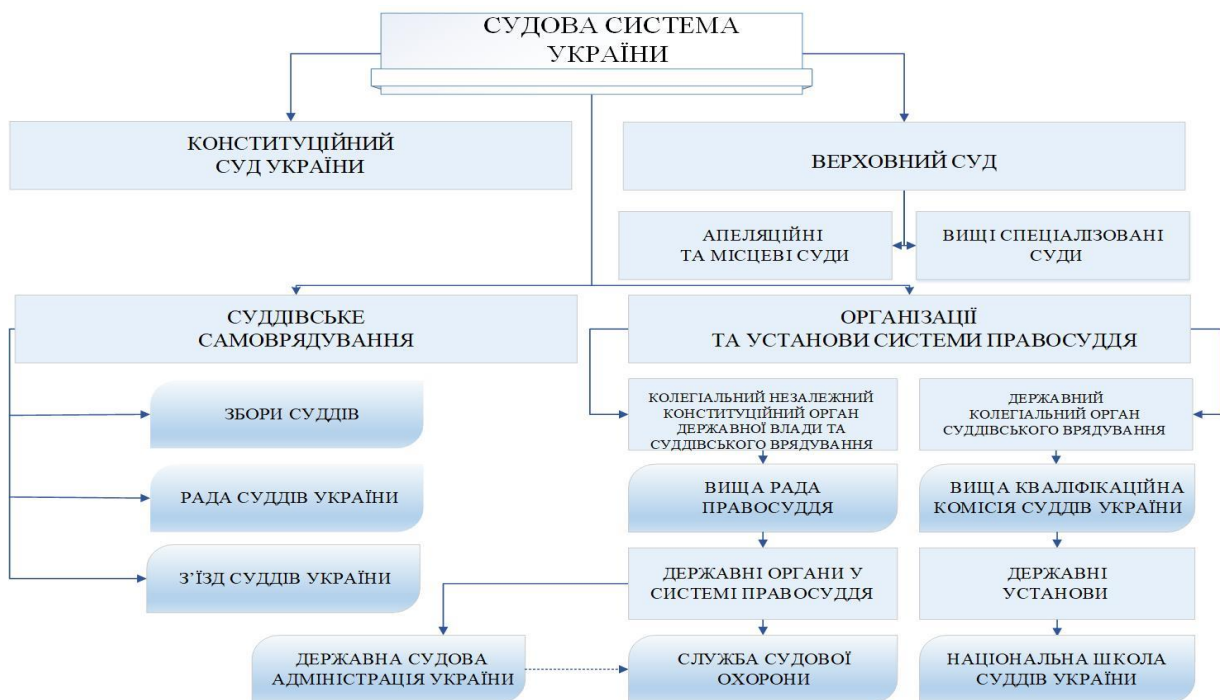
Результати аудиту

Роль і місце ВРП у системі органів судової влади

У системі органів судової влади ВРП відіграє ключову роль у забезпеченні засад функціонування судової влади, призначенні та звільненні суддів, здійсненні стосовно них дисциплінарного провадження, гарантуванні незалежності суддів та авторитету правосуддя загалом

Правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні регламентуються розділом VIII Конституції України, в якому, зокрема, передбачено здійснення правосуддя виключно судами¹. Подібні положення містяться і в Законі № 1402².

Система правосуддя включає також органи та установи, які забезпечують організацію судової системи: ВРП, ДСАУ, ВККСУ, суддівське самоврядування, апарат суду, НШСУ, інші органи, які беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності судів (див. рис.).



Судова система України

У цій системі ВРП – колегіальний, незалежний конституційний орган державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм

¹ Статті 124 і 127 Конституції України.

² Стаття 5.

Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів³.

Реалізуючи визначені повноваження, ВРП:

вносить подання про призначення судді на посаду;

забезпечує здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді;

утворює органи для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів;

розглядає скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора;

ухвалює рішення про звільнення судді з посади;

надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом;

ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя;

вживає заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя та незалежності суддів;

ухвалює рішення про припинення відставки судді;

визначає кількість суддів у суді в порядку, визначеному Законом України «Про судоустрій і статус суддів»;

здійснює функції головного розпорядника коштів державного бюджету щодо фінансового забезпечення своєї діяльності; бере участь у визначенні видатків державного бюджету на утримання судів, органів та установ системи правосуддя відповідно до Бюджетного кодексу України;

затверджує за поданням ДСАУ нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів;

погоджує в установленому порядку перерозподіл бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду;

узагальнює практику здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів та ухвалення рішень про притягнення або відмову у притягненні судді до дисциплінарної відповідальності;

затверджує Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) після консультацій з ВККСУ, Радою суддів України та Громадською радою доброчесності;

здійснює інші повноваження, визначені законами № 1798 та № 1402.

³ Стаття 1 Закону № 1798.

Чи працює ВРП у межах чітко визначеної нормативно-правової бази, яка окреслює її повноваження в частині забезпечення засад функціонування судової влади

У 2022–2023 роках нормативно-правова база була недостатньою для забезпечення ВРП засад функціонування судової влади. Чинне законодавство лише певною мірою надавало можливість ВРП на постійній основі виконувати повноваження із забезпечення засад функціонування судової влади та тільки за умови повноважності ВРП

Законодавством⁴ визначено, що ВРП складається з 21 члена та є повноважною за наявності, щонайменше, 15 членів.

Аудитом встановлено, що через припинення за власним бажанням повноважень десяти членів ВРП з лютого 2022 по січень 2023 року, ВРП була неповноважною. При цьому держава виявилася неготовою до втрати ВРП повноважності. Це зупинило з лютого 2022 по січень 2023 року реалізацію повноважень колегіального, незалежного конституційного органу, який має діяти в Україні на постійній основі.



Режим функціонування, який би гарантував інституційну безперервність роботи ВРП, чинним законодавством не передбачений.

Внесені Верховною Радою України у 2022–2023 роках законодавчі зміни для врегулювання ситуації за умов неповноважності ВРП лише частково виправили стан справ.

Так, для забезпечення безперервного функціонування судової влади Верховна Рада України прийняла Закон № 2128: тимчасово, в період дії надзвичайного чи воєнного стану та протягом 30 днів після дня його скасування (припинення) і за умови відсутності повноважного складу ВРП, визначеного статтею 131 Конституції України, Голова Верховного Суду або особа, яка виконує повноваження Голови Верховного Суду, здійснює визначені цим Законом повноваження щодо:

- призначення і звільнення Голови ДСАУ, його заступників;
- ухвалення рішення про відрядження судді до іншого суду;

⁴ Стаття 18 Закону № 1798.

перевірки повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя;

внесення подання про виявлення та притягнення до відповідальності осіб за порушення гарантії незалежності суддів;

звернення до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів, вчинених проти правосуддя;

затвердження Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та опублікування оголошення про початок її функціонування.

Законом № 2128 також передбачено:

право ДСАУ визначати кількість суддів у судах, крім Верховного Суду;

здійснення секретаріатом ВРП організаційного, інформаційно-довідкового та іншого забезпечення діяльності Голови Верховного Суду або особи, яка виконує повноваження Голови Верховного Суду, в частині виконання зазначених повноважень ВРП.

Крім того, Законом № 2127 встановлено, що на час відсутності повноважного складу ВРП перерозподіл видатків між розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня у системі ДСАУ здійснюється ДСАУ без погодження з ВРП.

Водночас навіть після внесення змін до законодавства, неповноважність ВРП унеможливила виконання нею повноважень із забезпечення засад функціонування судової влади, у тому числі через неспроможність формування Служби дисциплінарних інспекторів, а також здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів, внесення подань про призначення суддів на посаду, тимчасового відсторонення їх від здійснення правосуддя та звільнення з посад, припинення відставки судді, надання згоди на їх затримання, утримання під вартою чи арештом, тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням останніх до кримінальної відповідальності тощо.

Повноважність ВРП відновлено 12 січня 2023 року. Станом на 31.12.2023 ВРП функціонувала у складі 17 членів. Вакантними залишаються посади чотирьох членів ВРП: по дві за квотами Президента України та з'їзду адвокатів України.

Необхідно враховувати і строк, на який призначаються члени ВРП. У березні 2025 року завершується термін повноважень двох її членів, отже, в наступному році існує ризик втрати повноважності засідань ВРП.

Для удосконалення системи правосуддя, подальшого утвердження в Україні правопорядку на засадах верховенства права, Указом № 231 затверджено Стратегію, реалізацію окремих положень якої мала б забезпечувати ВРП.

Стратегія визначала основні засади та напрями подальшого сталого функціонування та розвитку системи правосуддя з урахуванням кращих міжнародних стандартів та практик.



Результатом реалізації Стратегії мало стати ефективне функціонування системи судоустрою України, органів суддівського врядування і самоврядування, подальше впровадження принципу верховенства права, забезпечення незалежності інститутів правосуддя від будь-якого політичного впливу та їх підзвітність суспільству, продовження впровадження міжнародних стандартів і кращих практик Ради Європи й Європейського Союзу.

Про затвердження Президентом України Стратегії було прозвітовано на 23 Саміті Україна – ЄС, який відбувся 12 жовтня 2021 року.

При цьому План дій щодо реалізації Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки Комісією з питань правової реформи не схвалено⁵, чим не виконано вимог статті 2 Указу № 231⁶.

Незважаючи на це, станом на 31.12.2023 виконано низку заходів Стратегії, зокрема за напрямками «Зміцнення незалежності судової влади та підзвітності суспільству» і «Суддівська кар'єра та відповідальність суддів», в яких ВРП було запропоновано визначити співвиконавцем⁷.

Водночас залишилися нереалізованими заходи з:

удосконалення організаційного та фінансового забезпечення діяльності органів судової влади;

розроблення та запровадження регламентів прозорого планування та розподілу бюджетних ресурсів у судовій системі, включаючи видатки розвитку, на основі визначених критеріїв;

удосконалення законодавчого регулювання особливостей проходження публічної служби в органах судової влади;

перегляду повноважень ДСАУ, зокрема з питань організаційного, фінансового та кадрового забезпечення діяльності органів судової влади;

розвитку комплексної системи комунікації;

розроблення єдиного стандарту якості роботи суду, удосконалення процедур дисциплінарного провадження.

Під час аудиту встановлені й інші недоліки нормативно-правового забезпечення діяльності ВРП.

Закони України та внутрішні документи ВРП визначають лише загальні вимоги щодо внесення подання про призначення судді на посаду, здійснення дисциплінарного провадження, ухвалення рішень про звільнення судді з посади, фінансового забезпечення судової влади. Для реалізації окремих повноважень ВРП, які є визначальними для євроінтеграції судової системи, потрібно внести зміни до чинного законодавства, а також розробити внутрішні регламенти.

⁵ Листи Міністерства юстиції України від 12.03.2024 № 38393/34100-12-24 та ВРП від 16.01.2024 № 1454/0/9-24.

⁶ Комісії з питань правової реформи було доручено забезпечити розроблення за участі представників державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, провідних фахівців різних галузей права і міжнародних експертів та схвалення Плану дій щодо реалізації Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки.

⁷ Відповідно до пропозицій ВРП до Плану дій щодо реалізації Стратегії.

На сьогодні поняття доброчесності для судді нормативно не закріплено. Відповідно, зміни в законодавстві в частині наділення з 30.12.2023 ВРП повноваженнями щодо затвердження Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді) створюють ризики формування ВРП суб'єктивного переліку критеріїв доброчесності та успішного проходження оцінювання сумнівними кандидатами.

Про необхідність напрацювання чітких критеріїв доброчесності для кандидатів на посаду судді йдеться також у заходах з виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки⁸, а також Плані заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року, та Плані для Ukraine Facility⁹.

Крім того, у порушення вимог Інструкції з організації внутрішнього контролю, у ВРП¹⁰ не забезпечено розроблення і затвердження адміністративних регламентів, що встановлюють порядок виконання визначених законодавством завдань і функцій, зокрема процесів:

«Внесення подання Президентом України про призначення на посаду судді», що здійснюється в межах виконання ВРП функції «Формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів»;

«Дисциплінарне провадження щодо судді», що здійснюється в межах виконання ВРП функції «Забезпечення функціонування судової влади на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством та додержання професійної етики у діяльності суддів»;

«Надання пропозицій щодо видатків Державного бюджету України на утримання судів, органів та установ системи правосуддя»;

«Погодження перерозподілу бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду», що здійснюються в межах виконання ВРП функції «Сприяння фінансовій незалежності судів».

Зазначене створює ризик порушення та/або недотримання обов'язкового для виконання порядку дій (рішень) при виконанні ВРП повноважень.

Якою мірою ВРП виконала повноваження щодо фінансового забезпечення судової влади

Діяльність ВРП у 2022–2023 роках щодо фінансового забезпечення судової влади та функціонування її на засадах незалежності, зокрема і через стислі строки для надання пропозицій щодо фінансового забезпечення потреб судової гілки влади, неповною мірою відповідала вимогам законів України. Належне фінансування та умови для функціонування судів і діяльності суддів КМУ не забезпечені

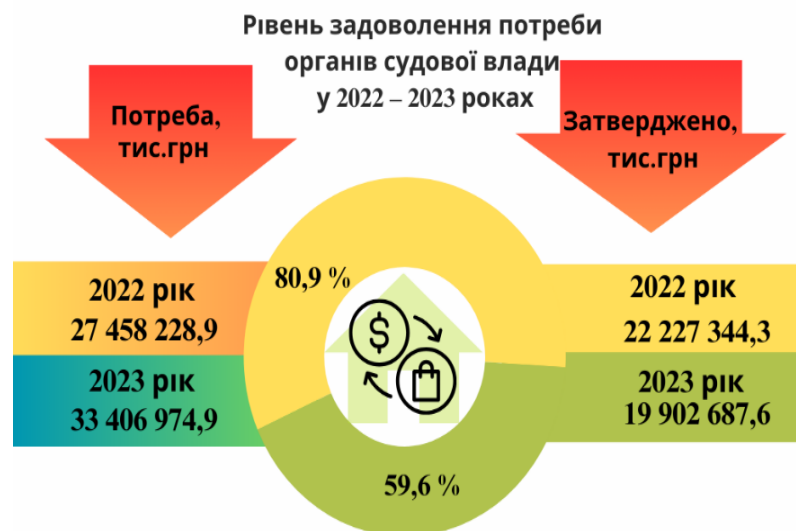
⁸ Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 року № 220.

⁹ Схвалений 15 квітня 2024 року Європейською комісією.

¹⁰ Затверджена наказом Голови ВРП від 15 травня 2020 року № 37/0/1-20.

З метою формування пропозицій щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності, ВРП зверталася до головних розпорядників бюджетних коштів системи правосуддя. Після надходження та опрацювання узагальнені пропозиції щодо необхідних коштів надсилалися до Верховної Ради України, КМУ тощо.

У державних бюджетах України на 2022, 2023, 2024 роки видатки на утримання судів визначені без урахування пропозицій ВРП, що суперечить вимогам статті 130 Конституції України. Протягом зазначеного часу фінансове забезпечення судової влади було неповним (80,9 відс. потреби – у 2022 році, 59,6 відс. – у 2023 році, 60,5 відс. – на 2024 рік). Додаткова потреба у коштах у 2022 році становила 5 230 884,6 тис. грн, у 2023 році – 13 504 287,3 тис. грн та на 2024 рік – 15 497 233,2 тис. гривень.



Як наслідок, протягом 2022–2023 років неповною мірою забезпечено видатки на оплату праці працівників; суддівську винагороду; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; закупівлю паперу, марок, конвертів, канцелярського та іншого приладдя; поштові відправлення, оплату послуг інтернет-зв'язку; утримання оргтехніки, інформаційних систем; винагороду присяжним; розвиток електронного судочинства; забезпечення судів та органів судової влади належними приміщеннями.

У 2022 році проєкт Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» надійшов від Міністерства фінансів України у день його схвалення КМУ, що не дало можливості ВРП надати КМУ пропозиції щодо фінансового забезпечення потреб судової гілки влади до його схвалення та виконати вимоги чинного законодавства. У 2023 році до ВРП проєкт Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» до схвалення КМУ не надходив, що є недотриманням вимог частини другої статті 37 Бюджетного кодексу України.

Аудитом встановлені також організаційні недоліки процесу фінансового забезпечення діяльності судів.

Так, ВРП не забезпечено функціонування відділу з питань фінансового забезпечення діяльності судів у зв'язку з неуконплектуванням 4 шт. посад, які понад два роки є вакантними. Від часу створення відділу у травні 2021 року з різних причин (фінансові, повноважності тощо) жодного разу конкурс (добір) на зайняття цих посад не оголошувався. Виконання функцій цього відділу як

додаткове навантаження покладено на відділ з питань незалежності суддів управління суддівської кар'єри, дисциплінарної відповідальності, незалежності суддів секретаріату ВРП, що створює ризик неякісного виконання покладених на ВРП завдань як з фінансового забезпечення судової влади, так і забезпечення незалежності суддів.

Щодо виконання ВРП повноважень з погодження перерозподілу бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду, аудитом встановлено: внаслідок неповноважності ВРП протягом тривалого часу, ця функція виконувалася частково. Так, у 2022 році ВРП ухвалила лише 4 рішення про погодження перерозподілу бюджетних видатків між судами та територіальними управліннями ДСАУ. У 2023 році ВРП (після набуття повноважності) ухвалила 21 рішення про погодження 43 перерозподілів бюджетних видатків між судами та територіальними управліннями ДСАУ, що були спрямовані на врегулювання виплати суддівської винагороди, заробітної плати працівникам апаратів судів, забезпечення інших поточних видатків судів, видатків розвитку тощо.

Якою мірою ВРП виконала повноваження щодо внесення подання про призначення судді на посаду

Через неповноважність визначені ВРП завдання з внесення подання про призначення судді на посаду протягом 2022–2023 років практично не виконувалися. Функціонування судової влади на засадах формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів не забезпечено

Відповідно до статті 131 Конституції України, статті 3 Закону № 1798 ВРП вносить Президентові України подання про призначення судді на посаду.

Аудитом встановлено, що протягом 2022–2023 років ВРП внесено лише три подання про призначення на посаду суддів, жодного з яких станом на 31.12.2023 так і не призначено (див. табл.).

У 2022 році до ВРП надійшов один указ Президента України про призначення 28 суддів до місцевих загальних судів за поданнями, внесеними до 2022 року. У 2023 році указів Президента України про призначення суддів до ВРП не надходило.

Порядок зайняття посади судді



Головна причина невнесення ВРП подань про призначення суддів на посади – тривала неповноважність ВККСУ (з 07.11.2019 по 01.06.2023) та ВРП (з 24.02.2022 по 12.01.2023).

Слід зазначити, що, незважаючи на значну кількість державних органів у системі правосуддя, жодним законодавчим актом не визначено відповідального за комплектування посад у судах.

Станом на 31.12.2023 залишилися нерозглянутими ВРП 9 рекомендацій ВККСУ про призначення на посаду судді, які надійшли та розподілені автоматизованим розподілом справ за відповідними членами-доповідачами ВРП 29 грудня 2023 року.

Довідково. Упродовж січня–квітня 2024 року ВРП ухвалено 171 рішення щодо внесення подання про призначення судді на посаду. Указами Президента України від 08 травня 2024 року № № 285/2024–308/2024 до місцевих загальних, господарських та адміністративних судів призначено 114 суддів.

Розгляд ВРП матеріалів щодо призначення на посаду судді за рекомендацією ВККСУ

Найменування показника	2022 рік	2023 рік
Залишок нерозглянутих матеріалів на початок року	6	3
Надійшло рекомендацій ВККСУ про призначення	0	10
Кількість розглянутих матеріалів	3	4
Ухвалено рішень про внесення подання про призначення Президентіві України, в тому числі (без ухвалення ВККСУ) до:	2	1
загальних судів	1	0
господарських судів	1	0
Верховного Суду	0	1
Ухвалено рішень про залишення без розгляду рекомендацій ВККСУ	1	0
Ухвалено рішень про відмову у внесенні подання про призначення Президентіві України, в тому числі:	0	2
до загальних судів	0	2
Ухвала про залишення без розгляду щодо внесення подання про призначення Президентіві України	0	1
Залишок нерозглянутих матеріалів на кінець року	3	9

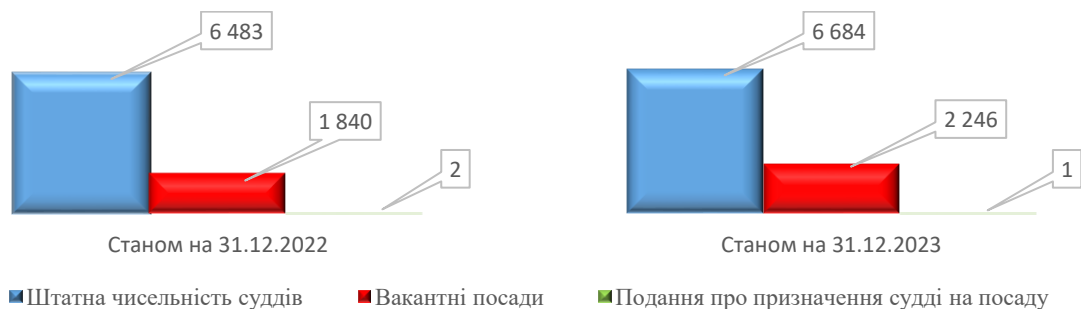
Принципом III «Відповідні умови праці» Рекомендації № R (94)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про незалежність, дієвість та роль суддів передбачено: для створення належних умов праці, які дадуть можливість суддям ефективно працювати, необхідно, зокрема, укомплектувати суди достатньою кількістю суддів.¹¹

Призначення 01.06.2023 ВРП 16 нових членів ВККСУ розблокувало роботу ключового органу з формування суддівського корпусу, який не працював з 2019 року, однак питання браку кадрів у судах це суттєво не вирішило. На 31.12.2023 кількість вакантних посад суддів становила 2 246 (або 33,6 відс. посад, див. діаграму).

¹¹Рекомендація CM/Rec (2010) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 року на 1098 засіданні заступників міністрів.

Станом на 31.12.2022 були вакантними посади, зокрема, у місцевих загальних, господарських та адміністративних судах – 1 210, апеляційних, апеляційних господарських та апеляційних адміністративних судах – 581, вищих спеціалізованих судах (антикорупційний та з питань інтелектуальної власності) – 31, Верховному Суді – 18, на 31.12.2023 – у місцевих загальних, господарських та адміністративних судах – 1 448, апеляційних, апеляційних господарських та апеляційних адміністративних судах – 701, вищих спеціалізованих судах (антикорупційний та з питань інтелектуальної власності) – 55, Верховному Суді – 42.

Дані щодо укомплектованості посад суддів у судах у 2022 –2023 роках*



*Інформація щодо кількості суддів надається відповідно до визначеної на 2022–2023 роки тимчасової кількості суддів та без урахування судів, які припинили роботу (територіальна підсудність судових справ яких визначена іншому суду).

Без урахування 597 (станом на 31.12.2022) і 482 осіб (станом на 31.12.2023), які обіймали штатні суддівські посади в судах, що припинили здійснення правосуддя у зв'язку з утворенням нових судів, або в судах, роботу яких припинено (підсудність яких визначено іншому суду).

Ці дані свідчать, що кількість вакансій суддів у 2023 році порівняно з 2022 роком збільшилася практично у всіх судах незалежно від спеціалізації та інстанційності загалом на понад 400 одиниць та становила 2246 посад.

Брак суддів призвів до зростання судового навантаження на суддів, збільшення тривалості розгляду справ, що створює загрозу обмеження доступу до правосуддя. Так, на 31.12.2023 кількість нерозглянутих справ у судах порівняно з 2022 роком збільшилася на 95 384 та становила 813 155 справ.

Якою мірою ВРП виконала повноваження щодо забезпечення здійснення дисциплінарного провадження й ухвалення рішень про звільнення судді з посади

У 2022–2023 роках повноваження щодо забезпечення здійснення дисциплінарного провадження й ухвалення рішень про звільнення судді з посади ВРП виконувалися частково, чим не забезпечено функціонування судової влади на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством та додержання професійної етики у діяльності суддів

Дисциплінарна функція (розгляд дисциплінарних справ щодо суддів, ухвалення рішень про притягнення їх до відповідальності та розгляд скарг на рішення Дисциплінарних палат) є однією з найважливіших функцій ВРП, для реалізації якої ще у серпні 2021 року Законом № 1635 передбачено створення Служби дисциплінарних інспекторів як самостійного структурного підрозділу ВРП¹². Через правову невизначеність щодо реалізації норм Закону № 1635, здійснення дисциплінарної функції ВРП було призупинено.¹³ Як наслідок, у листопаді 2023 року кількість нерозглянутих скарг стосовно суддів сягнула понад 14 тисяч.

Лише у жовтні 2023 року після введення в дію і набрання чинності двома взаємопов'язаними законами¹⁴, дисциплінарну функцію ВРП відновлено, а також розпочалося створення Служби дисциплінарних інспекторів (далі – СДІ) на конкурсній основі (повноцінне функціонування очікується не раніше вересня 2024 року).

До створення СДІ повноваження дисциплінарного інспектора мав здійснювати член Дисциплінарної палати ВРП, визначений автоматизованою системою розподілу справ¹⁵.

З часу відновлення дисциплінарної функції за даними автоматизованого розподілу справ у ВРП розподілено 14 237¹⁶ дисциплінарних скарг, проведено 13 засідань Дисциплінарних палат, на яких розглянуто 2 125 дисциплінарних скарг, або 14,9 відс. загальної кількості.

За результатами розгляду дисциплінарних скарг ухвалено такі рішення:

1 780 дисциплінарних скарг залишити без розгляду (з яких 569, або 32 відс., – у зв'язку зі звільненням з посади судді або припиненням суддями повноважень);



¹² Стаття 29¹ Закону № 1798.

¹³ Рішення від 05 серпня 2021 року № 1809/0/15-21.

¹⁴ Закон № 3304 (чинний з 17 вересня 2023 року, введення в дію – 19.10.2023) і Закон № 3378 (чинний з 19 жовтня 2023 року).

¹⁵ Пункт 237 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1798, стаття 108 Закону № 1402.

¹⁶ У листопаді–грудні 2023 року на підставі службових записок членів Дисциплінарних палат – доповідачів від 13.11.2023 № 445/0/10-23, 17.11.2023 № 460/0/10-23, 05.12.2023 № 479/0/10-23, 11.12.2023 № 493/0/10-23, 15.12.2023 № 502/0/10-23 і від 19.12.2023 № 514/0/10-23 шість скарг як такі, що за своєю суттю не були дисциплінарними скаргами, вилучені з автоматизованого розподілу та передані для опрацювання до управління по роботі зі зверненнями, запитами на інформацію та забезпечення організації особистого прийому громадян.

- за 323 – відмовити у відкритті дисциплінарної справи;
- за 9 – відмовити у притягненні судді до дисциплінарної відповідальності та припинити дисциплінарне провадження;
- за 6 – закрити дисциплінарне провадження;
- за 7 – притягнути суддів до відповідальності (попередження – стосовно 5 суддів; подання про звільнення стосовно 1 судді).

Водночас через несвоєчасний розгляд дисциплінарних скарг щонайменше 569 суддів потенційно уникнули дисциплінарної відповідальності. З них стосовно 311 суддів, яких звільнено у зв'язку з поданням заяви про відставку (2 скарги надійшло у 2018 році (не розглядалися понад 4 роки), 1 – у 2019 (не розглядалася понад 3 роки), 1 – у 2020 (не розглядалася понад 2 роки), 307 – у 2021 (не розглядалися понад 1 рік)), наявний ризик безпідставного отримання щомісячного довічного грошового утримання.

Значна кількість дисциплінарних скарг практично унеможлиблює їх розгляд у встановлені законом строки, а з огляду на трирічний строк¹⁷ давності та недотримання критеріїв першочергового (пріоритетного) порядку здійснення дисциплінарних проваджень¹⁸, розгляд їх суттєвої частки просто втрачає сенс, адже такі дисциплінарні провадження мають бути закриті. Так, щонайменше 101 суддя, стосовно яких за вчинення дисциплінарних проступків надійшли скарги до ВРП у 2019–2020 роках і станом на 31.12.2023 не розглянуті, може уникнути відповідальності у зв'язку зі спливом трирічного строку притягнення до дисциплінарної відповідальності з часу вчинення правопорушення.

Про необхідність визначення пріоритетів при розгляді дисциплінарних скарг наголошували також Посли G 7¹⁹.

Така пріоритетність є важливою. Аудитом встановлено: скарги на дії суддів, що викликали значний суспільний інтерес (скарги від 16 та 26 червня 2023 року на неналежну поведінку судді Верховного Суду та від 07 та 14 грудня 2023 року на поведінку, яка підриває авторитет правосуддя та суспільну довіру до суддів Київського апеляційного суду) залишилися нерозглянутими.

Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO) у проміжному звіті 4-го раунду оцінки досягнень України в питаннях запобігання корупції щодо народних депутатів, суддів та прокурорів, прийнятому на 93-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 20–24 березня 2023 р.), наголошувала на необхідності більш чіткого визначення дисциплінарних порушень, пов'язаних з поведінкою суддів, у тому числі шляхом заміни загального посилення «норми суддівської етики та стандарти поведінки, які забезпечують громадську довіру до суду» на конкретні порушення. Ця рекомендація GRECO залишилася невиконаною.

¹⁷ Частина одинадцята статті 109 Закону № 1402.

¹⁸ Частина четверта, п'ята статті 42 Закону № 1798, пункт 13.7 Регламенту.

¹⁹ https://ambkiev.esteri.it/wp-content/uploads/2024/01/UKR_G7SG-PRIORITIES-2024_PRESS.pdf.

Станом на 31.12.2023 у ВРП залишалися нерозглянутими 12 106 дисциплінарних скарг, для розгляду яких, розрахунково, потрібно ще не менше двох років.

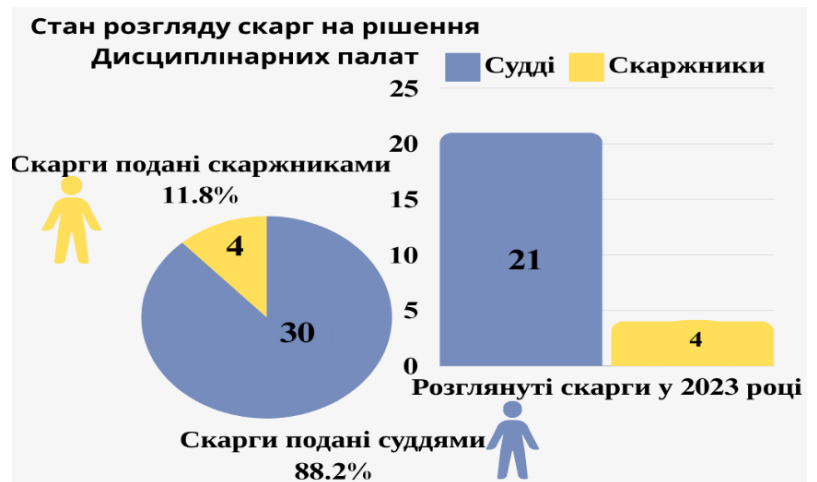
Значні строки розгляду ВРП дисциплінарних скарг спричиняють ризики уникнення відповідальності суддів за вчинені дисциплінарні порушення. Так, згідно із законом загальна тривалість здійснення дисциплінарного провадження²⁰ не може перевищувати 18 місяців. У разі порушення цього строку, дисциплінарне провадження підлягає закриттю за рішенням Дисциплінарної палати²¹ (далі – ДП). Водночас термін з дня отримання ВРП дисциплінарної скарги і до ухвалення рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді або про відмову у притягненні його до дисциплінарної відповідальності сягає від 5 до 6,5 місяців. Вказані терміни майже вдвічі перевищують аналогічні терміни, визначені у країнах Європейського Союзу. Наприклад, згідно з аналітичним звітом «Європейські стандарти дисциплінарного провадження щодо судді»²² у Литві суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності невідкладно після виявлення відповідних порушень²³, але не пізніше трьох місяців з дня, коли Комісії з питань суддівської етики та дисципліни, яка має право притягувати до дисциплінарної відповідальності, стало відомо про таке порушення.²⁴

Отже, строки здійснення дисциплінарного провадження ВРП потребують вдосконалення.

На довіру до цих органів впливає і своєчасність розгляду скарг на рішення ДП ВРП.

У порушення вимог частини сьомої статті 51 Закону № 1798, ВРП у 2023 році не дотримувалася термінів розгляду скарг на рішення ДП.

Скарга на рішення ДП подається виключно до ВРП²⁵. У 2022 році та січні–жовтні 2023 року скарги на рішення про притягнення до



²⁰ Дисциплінарне провадження включає попередню перевірку дисциплінарної скарги; підготовку дисциплінарної справи до розгляду і її розгляд; розгляд ВРП скарги на рішення ДП (частина третя статті 42 Закону № 1798).

²¹ Частина п'ятнадцята статті 49 Закону № 1798.

²² Публікацію підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Одноосібну відповідальність за її зміст несе Проект «Право-Justice».

²³ Відповідно до частини другої статті 83 Закону про суди дисциплінарна справа щодо судді може бути порушена у разі вчинення дій, що принижують (дискредитують) посаду судді, порушення інших вимог Кодексу суддівської етики; недотримання встановлених законом обмежень щодо трудової та політичної діяльності суддів.

²⁴ Стаття 84 Закону про суди Литовської Республіки.

²⁵ Відповідно до статті 51 Закону № 1798.

дисциплінарної відповідальності судді не надходили. У листопаді–грудні 2023 року на розгляд надійшло 3 такі скарги.

У 2022 році розгляд скарг не здійснювався. У листопаді–грудні 2023 року розглянуто 25 скарг на рішення ДП, або 73,5 відс. розподілених автоматизованим розподілом справ (34 од.): одна скарга судді, що надійшла у 2023 році; 20 скарг суддів та 4 скарги скаржників, що надійшли до 2022 року.

У межах тридцятиденного строку розглянуто лише одну скаргу, решту (24 скарги) – з порушенням визначених законодавством строків. Зазначене зумовлено правовою невизначеністю при реалізації норм Закону № 1635, призупиненням дисциплінарної функції ВРП та значною кількістю скарг, що надійшли до 2022 року.

Станом на 31.12.2023 у ВРП залишилося нерозглянутими 9 скарг на рішення ДП (26,5 відс.).

Дотримання термінів розгляду дисциплінарних скарг на дії суддів та скарг на рішення ДП можливе лише після формування у ВРП СДІ. При цьому СДІ для функціонування потребує приміщень. Стан забезпечення приміщеннями ВРП є незадовільним. Починаючи з 2016 року, ВРП постійно зверталася до державних органів щодо виділення додаткових площ для розміщення працівників. Загалом надіслано 28 звернень, у тому числі 11 – до Прем'єр-міністра України. КМУ неодноразово надавав відповідні доручення Фонду державного майна України, Київській міській державній адміністрації та Міністерству економіки України, проте питання не вирішувалося. Лише 28 вересня 2023 року укладено договір оренди нерухомого майна на 5 років, але запропонована будівля, за інформацією ВРП, потребує значних капітальних вкладень через свій незадовільний стан.

Довідково. Для формування СДІ ВРП вживалися та плануються такі заходи:

07.02.2023 – затверджено зміни до структури секретаріату, якими передбачено створення СДІ ВРП;

з 31.10.2023 по 07.12.2023 – проведено організаційні заходи з утворення конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посад у СДІ ВРП;

19.12.2023 – оголошено конкурс на зайняття відповідних посад;

з 05.02.2024 по 02.04.2024 – затверджено Регламент роботи конкурсної комісії та зміни до нього, Порядок проведення конкурсу на зайняття посад у СДІ ВРП, утворено робочу групу конкурсної комісії тощо.

Визначені орієнтовні строки проведення конкурсу на зайняття посади керівника СДІ та його заступника, дисциплінарного інспектора:

до 09.04.2024 – розгляд інформації та допущення осіб до участі у конкурсі;

з 20.04.2024 по 20.06.2024 – тестування та оцінювання робіт кандидатів;

22-26.07.2024 – проведення співбесід;

26.08-05.09.2024 – перевірка кандидатів на відповідність критерію доброчесності та етичним стандартам для суддів; фінальні співбесіди;

06.09.2024 – фінальні обговорення та голосування.

Аудитом встановлені випадки недотримання вимог частини одинадцятої статті 51 Закону № 1798: копія рішення ВРП за результатами розгляду скарги на

рішення ДП у дисциплінарній справі у триденний строк з дня його ухвалення має бути вручена чи надіслана судді, скаржнику або їх представникам.

Так, копії рішень ВРП від 28.11.2023 № 1132/0/15-23 надіслано²⁶ судді Луцького міжрайонного суду Волинської області пізніше встановленого терміну на 5 днів – 06.12.2023, від 30.11.2023 № 1160/0/15-23²⁷ – судді Білгород-Дністровському міськрайонного суду Одеської області на 3 дні.

Крім того, непоодинокими є випадки некоректного внесення даних до КП «Д-3». Так, у 2023 році помилково внесено дані про ухвалені ВРП рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи стосовно чотирьох суддів за дисциплінарними скаргами, які раніше ухвалами членів ДП залишені без розгляду, про що вже були внесені дані до КП «Д-3», що призвело до викривлення управлінської та статистичної звітності.

Дослідженням питання повноти виконання повноважень ВРП щодо звільнення суддів з посад встановлено таке.

Відповідно до законодавства²⁸ питання звільнення судді з посади за загальними (неспроможність виконувати повноваження через стан здоров'я, подання заяви про відставку, звільнення за власним бажанням) або особливими обставинами (порушення вимог щодо несумісності, вчинення істотного дисциплінарного проступку, систематичне нехтування обов'язками, незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації або реорганізації суду, порушення обов'язку підтверджувати законність джерел походження майна) розглядаються на засіданні ВРП.

У січні–лютому 2022 року ВРП звільнила 28 суддів з посад за загальними та 5 – особливими обставинами.

У 2023 році ВРП ухвалено рішення про звільнення 325 суддів (за загальними – 318 суддів та особливими – 7).

Водночас протягом 24 лютого 2022 – 12 січня 2023 року звільнення суддів через неповноважність ВРП не здійснювалося. У цей період на розгляді у ВРП знаходилося більше 80 заяв суддів про звільнення, які здебільшого не були своєчасно розглянуті та задоволені.

Також через неповноважність ВРП не могла припинити відставку п'ятьом суддям (1 – з липня 2019 року у зв'язку з набуттям ним громадянства іншої держави, 4 – з лютого, травня, липня, грудня 2022 року у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком), які отримували щомісячне довічне грошове утримання. Як наслідок, додаткові бюджетні витрати на утримання трьох з п'яти суддів становили 976,3 тис. гривень.

Відставка судді припиняється у разі набрання законної сили обвинувальним вироком за вчинення умисного злочину, а також у разі припинення громадянства або набуття іншого громадянства. Рішення про припинення відставки судді приймається ВРП. Припинення відставки судді є підставою для припинення виплати судді

²⁶ Лист від 06.12.2023 № 12369/0/9-23.

²⁷ Лист від 06.12.2023 № 12372/0/9-23.

²⁸ Частина перша статті 55 Закону № 1798.

щомісячного довічного грошового утримання, яке нараховується в зв'язку з його відставкою²⁹.

Крім того, ВРП понад 4 роки (з грудня 2019 року, жовтня–листопада 2021 року) не ухвалювала рішень про звільнення 5 суддів за порушення присяги, стосовно яких були внесені подання про звільнення ще у 2015–2016 роках.

Якою мірою ВРП виконала затверджені показники паспорта бюджетної програми, що окреслюють здійснення ключових повноважень

У 2022–2023 роках ВРП не забезпечила виконання результативних показників паспорта бюджетної програми, метою якої було забезпечення верховенства права та захисту прав і свобод людини через формування доброчесного, високопрофесійного та незалежного корпусу суддів

Завданнями бюджетної програми за КПКВК 5981010 «Забезпечення засад функціонування судової влади» у 2022–2023 роках визначено забезпечення незалежності судової влади та її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством та додержання професійної етики у діяльності суддів і прокурорів; формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів.

У 2022 році з 19 результативних показників, затверджених у паспорті цієї бюджетної програми, ВРП жодного показника не виконано; відсоток виконання – від 0 до 97,6 відсотка. На виконання завдань бюджетної програми у 2022 році ВРП використано 182 168,1 тис. грн коштів державного бюджету.

У 2023 році з 21 результативного показника, затвердженого у паспорті бюджетної програми, ВРП виконано лише 5; відсоток виконання – від 0 до 321,6 відсотка. На виконання завдань бюджетної програми ВРП у 2023 році використано 231 888,9 тис. грн коштів державного бюджету.

Головні чинники, що завадили виконанню завдань бюджетної програми: недосконале законодавство та втрата повноважності ВРП, що позбавили можливості повноцінного здійснення останньою повноважень у частині забезпечення засад функціонування судової влади.

Висновки

1. Протягом 2022–2023 років ВРП вживалося недостатньо заходів для забезпечення незалежності судової влади та функціонування її на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів.

²⁹ Стаття 145 Закону № 1402.

2. У 2022–2023 роках КМУ не забезпечено повною мірою фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, що не узгоджується з вимогами статті 130 Конституції України. У державних бюджетах на 2022, 2023, 2024 роки видатки на утримання судів визначені без урахування пропозицій ВРП. Як наслідок, фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності судів, органів та установ системи правосуддя залишається недостатнім (80,9 відс. – у 2022 році, 59,6 відс. – у 2023 році, 60,5 відс. – на 2024 рік). Додаткова потреба у коштах, за даними ВРП, становила 5 230 884,6 тис. грн у 2022 році, 13 504 287,3 тис. грн у 2023 році та 15 497 233,2 тис. грн на 2024 рік.

3. Стратегія, результатом реалізації якої мало стати ефективне функціонування системи судоустрою України, подальше впровадження принципу верховенства права, забезпечення незалежності інститутів правосуддя від будь-якого політичного впливу та їх підзвітності суспільству, подальше впровадження міжнародних стандартів і кращих практик Ради Європи і Європейського Союзу, залишилася невиконаною.

4. Чинна нормативно-правова база неповною мірою забезпечувала засади функціонування судової влади.

Через невизначеність механізму забезпечення безперервності діяльності ВРП і звільнення її членів судова влада виявилася неготовою до втрати повноважності ВРП. Як наслідок, з лютого 2022 року по січень 2023 року реалізація повноважень колегіального, незалежного конституційного органу державної влади та суддівського врядування, який має діяти в Україні на постійній основі, не здійснювалася.

5. Неповноважність ВРП (навіть з урахуванням внесення законодавчих змін у 2022–2023 роках) унеможливила виконання покладених функцій забезпечення засад функціонування судової влади, зокрема через неможливість формування Служби дисциплінарних інспекторів, здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів, внесення подань про призначення суддів на посаду, тимчасового відсторонення їх від здійснення правосуддя та звільнення з посад, припинення відставки суддів, надання згоди на їх затримання, утримання під вартою чи арештом, тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням останніх до кримінальної відповідальності.

5.1. Неповноважність ВРП, зокрема й у поєднанні з неповноважністю ВККСУ, унеможливила забезпечення засад функціонування судової влади в частині формування високопрофесійного та добросовісного корпусу суддів шляхом призначення суддів на посаду, тимчасового відсторонення їх від здійснення правосуддя та звільнення з посад, припинення відставки суддів, надання згоди на їх затримання, утримання під вартою чи арештом, тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням останніх до кримінальної відповідальності. Як наслідок:



повноваження щодо добору і внесення подання про призначення судді на посаду не здійснювалися, що спричинило брак кадрів у судах (на 31.12.2023 кількість вакантних посад суддів становила 2 246, або 33,6 відсотка);

брак суддів призвів до зростання судового навантаження та збільшення кількості нерозглянутих справ (на 31.12.2023 кількість нерозглянутих справ у судах порівняно з 2022 роком збільшилася на 95 384 та становила 813 155 справ);

зростання кількості нерозглянутих справ призвело до відтермінування доступу до правосуддя, збільшення скарг на дії суддів, порушення принципу верховенства права, передбаченого статтею 8 Конституції України.

5.2. Неповноважність ВРП унеможливила забезпечення засад функціонування судової влади в частині відповідальності судової влади та підзвітності перед суспільством через несформованість Служби дисциплінарних інспекторів, а також здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів. Як наслідок:

розгляд скарг та здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів тривалий час не проводилися (на листопад 2023 року кількість нерозглянутих скарг на дії суддів становила понад 14 тисяч);

протягом листопада – грудня 2023 року ВРП розглянула лише 2 125 дисциплінарних скарг, або 14,9 відс. загальної кількості (станом на 31.12.2023 нерозглянутими залишалися 12 106 дисциплінарних скарг, для розгляду яких, розрахунково, знадобиться не менше двох років);

через несвоєчасний розгляд дисциплінарних скарг потенційно уникнули дисциплінарної відповідальності щонайменше 569 суддів; наявний ризик безпідставного отримання 311 суддями, яких було звільнено у зв'язку з поданням заяви про відставку, щомісячного довічного грошового утримання;

додаткові видатки бюджету на виплату щомісячного довічного грошового утримання окремим суддям, стосовно яких було припинено відставку зі значним запізненням, становили 976,3 тис. гривень;

тривалий час не ухвалювалися рішення про звільнення п'ятьох суддів за порушення присяги, подання щодо яких були внесені ще у 2015–2016 роках;

здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів за участі передбаченої законом Служби дисциплінарних інспекторів відбуватиметься не раніше вересня 2024 року.

6. Протягом 2022–2023 років ВРП не виконала показників паспортів бюджетної програми за КПКВК 5981010 «Забезпечення засад функціонування незалежної судової влади», завданням якої було забезпечення незалежності судової влади та її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством та додержання професійної етики у діяльності суддів, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів.

Мета бюджетної програми – забезпечення верховенства права та захисту прав і свобод людини через формування добросовісного, високопрофесійного та незалежного корпусу суддів – не досягнута.



Відповіді об'єкта контролю

ВРП підтримала аудиторський підхід для оцінки забезпечення засад функціонування судової влади. Підкреслила, що питання, які досліджувалися, охоплюють основні аспекти функціонування судової системи, такі як формування високопрофесійного та добросовісного корпусу суддів, незалежність суддів, відповідальність судової влади та підзвітність перед суспільством. Це важливо як для внутрішніх користувачів, так і процесу євроатлантичної інтеграції України.

За результатами розгляду висновків та рекомендацій Рахункової палати ВРП зазначила, що впровадження цих рекомендацій вдосконалив діяльність судової влади та її незалежність, що сприятиме утвердженню принципу верховенства права, а також підвищенню довіри громадян та міжнародних партнерів до судової системи

Рекомендації

Вищій раді правосуддя:

1. До 31 грудня 2024 року звернутися до суб'єктів права законодавчої ініціативи із пропозиціями щодо внесення змін до:

законів № № 1402, 1798 у частині забезпечення безперервного функціонування ВРП;

Закону № 1402 у частині законодавчого визначення поняття «добросовісності» для судді в Україні, а також невідкладного розгляду питань припинення відставки судді після набрання законної сили обвинувальним вироком стосовно нього;

Закону № 1798 у частині скорочення строків розгляду дисциплінарних скарг відповідно до кращих міжнародних практик;

Бюджетного кодексу України у частині вдосконалення норм щодо участі ВРП у визначенні видатків державного бюджету на утримання судів інших, органів та установ системи правосуддя, у тому числі встановлення термінів для подання та розгляду пропозицій ВРП до проекту закону про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням функціонування судів і діяльності суддів, органів та установ системи правосуддя, до його схвалення КМУ.

2. До 30 вересня 2024 року розробити та затвердити чіткі механізми здійснення дисциплінарного провадження (проведення попередньої перевірки дисциплінарної скарги, ухвалення рішення про відкриття дисциплінарної справи, підготовка дисциплінарної справи до розгляду, ухвалення рішень тощо) і забезпечення пріоритетності їх розгляду.

3. Спільно з Кабінетом Міністрів України вжити дієвих заходів для розміщення Служби дисциплінарних інспекторів не пізніше 30 вересня 2024 року.

Член Рахункової палати

Геннадій ПЛІС






03 липня 2024 року







2. ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ

2.1. Недоліки внутрішнього контролю, виявлені аудитом.

Під час проведення аудиту ідентифіковано недоліки внутрішнього контролю, найзначущі з яких наведено нижче.

Суть недоліку	Сфера	Короткий опис ідентифікованого недоліку	Рівень ризику	Рівень ризику при попередньому аудиті
Система внутрішнього контролю має недостатню дієвість	Забезпечення засад функціонування судової влади	Не забезпечено виконання вимог Інструкції з організації внутрішнього контролю у ВРП в частині розроблення та затвердження адміністративних регламентів, що визначають обов'язковий для виконання порядок дій (рішень) при виконанні ВРП завдань і повноважень		Попереднього аудиту не проводилося
Система внутрішнього контролю має недостатню дієвість	Забезпечення засад функціонування судової влади	У Регламенті ВРП не деталізовано обов'язкового для виконання внутрішнього порядку дій, необхідних для ухвалення відповідних рішень про внесення Президентіві України подання про призначення на посаду судді, розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів		Попереднього аудиту не проводилося
Система внутрішнього контролю має недостатню дієвість	Забезпечення засад функціонування судової влади	Понад два роки не забезпечено функціонування відділу з питань фінансового забезпечення діяльності судів у зв'язку з неуконплектуванням посад працівників		Попереднього аудиту не проводилося
Система внутрішнього контролю має недостатню дієвість	Забезпечення засад функціонування судової влади	ВРП не розроблено порядків складання та подання звітності про результати діяльності (Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність ВРП за відповідний рік та Щорічна доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні). Також не визначено порядку складання статистичних звітів		Попереднього аудиту не проводилося
Система внутрішнього контролю має недостатню дієвість	Забезпечення засад функціонування судової влади	Не дотримано пріоритезації (першочергового) порядку здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів		Попереднього аудиту не проводилося

Суть недоліку	Сфера	Короткий опис ідентифікованого недоліку	Рівень ризику	Рівень ризику при попередньому аудиті
Система внутрішнього контролю має недостатню дієвість	Забезпечення засад функціонування судової влади	Викривлення управлінської та статистичної звітності внаслідок некоректного внесення даних до КП «Д-3»		Попереднього аудиту не проводилося

	Високий ризик – основні питання, які варті уваги вищого керівництва об'єкта контролю, оскільки їх результатом можуть стати фінансові наслідки, пов'язані з недоліками внутрішнього контролю
	Середній ризик – важливі питання, на які повинен звернути увагу управлінський персонал відповідно до сфер відповідальності
	Низький ризик – проблеми більш незначного характеру, які потребують вирішення

2.2. Надані рекомендації

Назва	Сфера	Рекомендація	Реагування управлінського персоналу
Удосконалення забезпечення засад функціонування судової влади	Забезпечення засад функціонування судової влади	Забезпечити до 31.12.2024 виконання вимог Інструкції з організації внутрішнього контролю у ВРП, затвердженої наказом Голови ВРП від 15 травня 2020 року № 37/0/1-20, в частині розроблення і затвердження адміністративних регламентів	Виконання буде забезпечено
Удосконалення забезпечення засад функціонування судової влади	Забезпечення засад функціонування судової влади	Забезпечити до 01.09.2024 функціонування відділу з питань фінансового забезпечення діяльності судів шляхом заповнення вакантних посад	Виконання буде забезпечено
Удосконалення забезпечення засад функціонування судової влади	Забезпечення засад функціонування судової влади	Розробити та затвердити до 31.12.2024 порядку складання і подання звітності про результати діяльності, зокрема інформаційно-аналітичного звіту про діяльність ВРП, щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності	Виконання буде забезпечено

Назва	Сфера	Рекомендація	Реагування управлінського персоналу
		суддів в Україні, статистичних звітів	
Удосконалення забезпечення засад функціонування судової влади	Забезпечення засад функціонування судової влади	Щодо функціонування КП «Д-3»: <ul style="list-style-type: none"> - впровадити до 30.06.2025 функцію логічного контролю при внесенні даних до статистичної картки за результатами розгляду справ; - щорічно проводити навчання з працівниками ВРП, які відповідно до їх функціональних обов'язків забезпечують внесення даних; - посилити відповідальність за внесення некоректних даних 	Виконання буде забезпечено

3. ІНШІ ПИТАННЯ, ЯКІ МАЮТЬ БУТИ ПОВІДОМЛЕНІ

Незалежність	Незалежність Рахункової палати забезпечується Законом України «Про Рахункову палату». Між Рахунковою палатою та ВРП немає будь-яких відносин, що можуть вплинути на її об'єктивність і незалежність
Міжнародні стандарти вищих органів аудиту	У цьому Звіті немає питань, які відповідно до Міжнародних стандартів вищих органів аудиту мали, але не були повідомлені ВРП
Співпраця з іншими аудиторами	Цей аудит не вимагав співпраці з іншими аудиторами або залучення зовнішніх незалежних експертів

Член Рахункової палати

Геннадій ПЛІС



Критерії аудиту та результати виконання

№ з/п	Питання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
1.	Якою мірою Вища рада правосуддя (далі – ВРП) виконала повноваження щодо внесення подання про призначення судді на посаду	<p>ВРП розглянуті рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ) про призначення судді на посаду та ухвалені рішення.</p> <p>Президентіві України відповідно до прийнятих ВРП рішень внесені подання про призначення судді на посаду</p> <p>Вимоги до голосування за рішення про внесення Президентіві України подання про призначення судді на посаду дотримані.</p> <p>Вимоги чинних нормативно-правових актів при виконанні внутрішніх процедур внесення подання Президентіві України про призначення судді на посаду, що здійснюються в межах реалізації ВРП функції «Формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів», дотримуються.</p> <p>Членом ВРП – доповідачем надані необхідні матеріали для внесення їх до комп'ютерної системи, а працівниками управління організаційно-протокольного забезпечення діяльності ВРП відскановані акти ВРП внесені до Комп'ютерної програми «Д-3» (далі – КП «Д-3»).</p> <p>Працівниками управління забезпечення діяльності членів ВРП вжиті заходи для участі учасників у засіданнях ВРП та забезпечене вчасне підписання актів у членів ВРП</p>	<p>Критерії виконані частково</p> <p>Критерії виконані</p> <p>У голосуванні брали участь не менше чотирнадцяти членів ВРП.</p> <p>Відповідні документи зареєстровані у день їх отримання у спеціальному журналі, відскановані та занесені до електронної бази рішень ВРП і КП «Д-3».</p> <p>Особам, питання яких розглядалися, надсилалися запрошення не пізніше ніж за десять календарних днів до засідання, відповідні акти у членів ВРП підписувалися своєчасно. Інформація про дату, час і місце засідання, а також проекти порядку денного оприлюднювалися на офіційному вебсайті</p>
Загальний коментар	Через неповноважність, покладені на ВРП завдання із внесення подання про призначення судді на посаду протягом 2022–2023 років практично не виконувалися. Призначення ВРП 1 червня 2023 року 16 нових членів ВККСУ розблокувало роботу ключового органу з формування суддівського корпусу, який не працював з 2019 року, однак питання браку кадрів у судах це суттєво не вирішило. На 31.12.2023 кількість вакантних посад суддів становила 2 246. Функціонування судової влади на засадах формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів не забезпечено		

№ з/п	Питання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
2	Якою мірою ВРП виконала повноваження щодо забезпечення здійснення дисциплінарного провадження й ухвалення рішень про звільнення судді з посади	<p>Повноваження щодо здійснення дисциплінарного провадження і звільнення судді з посади здійснюються.</p> <p>Дисциплінарні скарги розглянуті та ухвалені відповідні рішення.</p> <p>Вимоги чинних нормативно-правових актів при виконанні внутрішніх процедур дисциплінарного провадження стосовно судді, що здійснюється в межах виконання ВРП функції «Забезпечення функціонування судової влади на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством та додержання професійної етики у діяльності суддів», дотримуються.</p> <p>Матеріали для внесення до комп'ютерної системи доповідачем надані, а працівниками управління організаційно-протокольного забезпечення діяльності ВРП відскановані акти ДП та відомості про результати розгляду матеріалів (справ) різних категорій внесені до автоматизованої системи діловодства КП «Д-3».</p> <p>Заходи для забезпечення участі судді, стосовно якого відкрито дисциплінарну справу, та скаржника при розгляді ДП дисциплінарної справи вжиті.</p> <p>ВРП розглянуті скарги на рішення ДП про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді не пізніше 30 днів з дня їх надходження.</p> <p>За результатами розгляду скарг на рішення ДП ВРП ухвалені відповідні рішення.</p> <p>ВРП розглянуті на засіданні питання звільнення судді з підстав, визначених статтею 126 Конституції України</p>	<p>Критерії виконані частково</p> <p>Встановлені непоодинокі випадки некоректного внесення даних до КП «Д-3».</p> <p>У порушення вимог частини сьомої статті 51 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (зі змінами, далі – Закон № 1798) ВРП у 2023 році не дотримувалися терміни розгляду скарг на рішення ДП.</p> <p>Встановлені випадки недотримання строків надання копії рішень за результатами розгляду скарги на рішення ДП, чим порушено вимоги частини одинадцятої статті 51 Закону № 1798</p>

№ з/п	Питання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
		<p>У ВРП утворені Дисциплінарні палати (далі – ДП).</p> <p>До складу кожної ДП включено щонайменше 4 члена ВРП.</p> <p>Щонайменше половина, а якщо це неможливо – принаймні значна частина членів кожної ДП є судьями або судьями у відставці.</p> <p>Засідання ДП є повноважними (забезпечено участь більшості її складу).</p> <p>Розгляд дисциплінарної справи відбувається у відкритому засіданні ДП.</p> <p>Перебіг засідання транслюється в режимі реального часу на офіційному вебсайті ВРП, крім випадків, передбачених Законом № 1798.</p> <p>Усі наявні дисциплінарні скарги розподілені автоматизованою системою розподілу справ між членами ВРП.</p> <p>Нормативно-правовими актами чітко визначені критерії пріоритетності розгляду дисциплінарних проваджень</p>	<p>Критерії виконано</p> <p>Дисциплінарні справи розглядалися у відкритому засіданні ДП. Перебіг засідання транслювався в режимі реального часу на офіційному вебсайті ВРП, за винятком випадків, передбачених законодавством</p>
<p>Загальний коментар</p>		<p>Неповноважність ВРП унеможливила забезпечення засад функціонування судової влади в частині відповідальності судової влади та підзвітності перед суспільством через неможливість формування служби дисциплінарних інспекторів, а також здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів.</p> <p>Розгляд скарг та здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів тривалий час не здійснювалися, що призвело до значного накопичення справ. Через несвоєчасний розгляд дисциплінарних скарг судді уникають відповідальності. Пріоритетний порядок здійснення дисциплінарних проваджень стосовно суддів не дотримувався.</p> <p>Із значним запізненням було припинено відставку окремим судьям у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком щодо них за вчинення умисного злочину.</p> <p>Тривалий час не ухвалювалися рішення про звільнення п'ятох суддів за порушення присяги, подання щодо яких були внесені ще у 2015–2016 роках</p>	