

Council of Europe
Conseil de l'Europe



European Union
Union européenne

**Ця програма співфінансується Європейським Союзом
та Радою Європи і впроваджується Радою Європи**

Страсбург, 26 квітня 2010 року

DGHL (2010) 12

Спільна програма Ради Європи та Європейського Союзу

Прозорість і ефективність судової системи України

Оцінювальний звіт

Оцінка і стратегія вдосконалення української системи фінансування судів

Тімо Лігі (Timo Ligi), Таллін
Д-р Аксель Г. Кетц (Dr Axel G Koetz), Кельн

*Проект фінансується Європейським Союзом спільно з Радою Європи. Цей документ підготовлений за сприяння Європейського Союзу. Зміст цього документу не обов'язково віддзеркалює погляди Європейського Союзу або Ради Європи.
У випадку розбіжностей між англійською та українською версіями представленої експертизи, англійська версія має переважну силу*

По додаткову інформацію звертайтеся до:

Legal and Human Rights Capacity Building Division
Directorate for Co-operation
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs (DG-HL)
Council of Europe
67075 Strasbourg CEDEX
France

Tel: + 333 88 41 24 37

Fax: + 33 3 88 41 27 36

Website: www.coe.int/justice

Зміст

1.	Характеристика й аналіз стану	8
	1.1. Процес бюджетування.....	8
	1.1.1. Стратегічне планування і програмно-цільовий метод бюджетування.....	8
	1.1.2. Річний бюджетний процес на загальнодержавному рівні	9
	1.1.3. Внутрішній бюджетний процес в межах судової системи	10
	1.2. Структура й основні елементи бюджету	11
	1.2.1. Зведений бюджет судів на 2009 за категоріями	11
	1.2.2. Бюджет судів у ДСА за категоріями витрат (2008 р.).....	12
	1.3. Людські ресурси як вагомий чинник для бюджету	13
	1.3.1. Системи оплати праці і її наслідки	13
	1.3.2. Робоче навантаження і керування ресурсами.....	14
	1.4. Інституційні проблеми	16
	1.4.1. Проблеми в законодавчому процесі	16
	1.4.2. Недостатня монолітність судової влади в бюджетному процесі.....	17
	1.5. Стислий виклад результатів SWOT- аналізу.....	17
2.	Стратегії	18
3.	Основні пропозиції	19
	3.1. Судова влада має формувати єдину бюджетну програму	19
	3.2. Реорганізація внутрішньої адміністративної структури судової системи і розподіл бюджетних коштів в межах нової структури	20
	3.3. Практичне запровадження стратегічного планування і формування бюджетів з огляду на виконувані функції – визначення задач, заходів і цілей	21
	3.4. Уникнення систематичного недофінансування	22
	3.5. Комплектування кадрами відповідно до потреб.....	23
	3.6. Сприяння запровадженню нової моделі розподілу бюджетних ресурсів ...	25
	3.7. Неприйняття недостатньо системного і суперечливого законодавства	25
	3.8. Внесення змін до процесуальних кодексів.....	26
	3.9. Перегляд системи судових зборів	26
	3.10. Зміни в системі стягнення плати за інформаційно-технічні послуги	27
	3.11. Належна оплата праці суддів і працівників апарату судів.....	27
	3.12. Приділення більшої уваги запровадженню системи статистичного обліку, побудованої за принципом наскрізного представлення даних.....	28

Скорочення і визначення

РЄ	Рада Європи
РС	Рада суддів
ВВП	Валовий внутрішній продукт
(В)СР	(Вища) Суддівська рада
HR	Human Resources
ПС	Помічник судді
Основний розпорядник коштів	адміністративний підрозділ, що відповідає за підготовку і виконання свого бюджету та узгоджує його з мінфіном і Верховною Радою. Також, «Головний розпорядник»
Мінфін	Міністерство фінансів
Мін'юст	Міністерство юстиції
ДСА	Державна судова адміністрація
SWOT	Аналіз переваг (Strengths), слабкощів (Weaknesses), можливостей (Opportunities) і загроз (Threats)
ПЕССУ	Проект «Прозорість і ефективність судової системи України»
ТУДСА	Територіальний підрозділ Державної судової адміністрації (ДСА), регіональну управління ДСА
UAH	гривня (курс обміну до Євро протягом 2009/2010 рр. перебував у межах 10-12,5 і помітно коливався)
ПЕФССУ	Проект ЄС «Прозорість та ефективність функціонування судової системи України: компонент державної служби» (www.ujfr.org.ua)

Технічне завдання

Технічне завдання щодо відповідних заходів у межах проекту ПЕССУ сформульовано так:

«(3.2.1) Оцінка стану щодо системи фінансування судів і підготовка стратегії її вдосконалення.

У рамках проекту буде отримано консультації експертів щодо шляхів удосконалення існуючої системи. Із цією метою проект передбачає заходи щодо налагодження обміну інформацією між усіма відповідними зацікавленими суб'єктами, зокрема суддями, ДСАУ, Міністерством юстиції й Міністерством фінансів

Реалізація заходу

Захід передбачав здійснення аналізу документів та проведення низки зустрічей (див. Додаток) в період із 15 по 17 березня 2009 року. Через зміни в урядових структурах організувати діалог вдалося не з усіма відповідними інституціями.

Учасники зустрічей

При здійсненні даного заходу було проведено співбесіди з такими особами:

ДСА: Олександр Коцюба (керівник відділу, Управління організації роботи з ведення судової статистики, діловодства та архіву судів), Олексій Ситайло (керівник відділу статистики спеціалізованих судів), Інна Гомонова (керівник відділу праці, грошового і соціального забезпечення), Людмила Рудминська (директор Департаменту планово-фінансової діяльності та соціального забезпечення).

Київське ТУДСА: Петро Подолян (начальник управління ТУДСА в м. Києві), Світлана Шевченко (заступник начальника управління ТУДСА в м. Києві).

Мінфін: Сергій Рибак (заступник міністра фінансів), Оксана Вовченко (директор департаменту), Олександр Ткачук (начальник відділу фінансування судової влади)

Мін'юст: Руслан Рябошапка (директор Департаменту законодавства про правосуддя, правоохоронної діяльності та антикорупційної політики)

Подільський районний суд м. Києва: Василь Бородій (голова суду)

Апеляційний суд м. Києва: Юрій Нечипоренко (голова суду)

Верховний Суд /Рада суддів: судді Станіслав Міщенко, Костянтин Кравченко

Вищий адміністративний суд: Олександр Пасенюк (голова суду), суддя Микола Гурін, Світлана Пилипець, Олег Головенко, Лариса Олійник, Тетяна Шабінська.

Після візиту до Києва постала потреба отримати, перекласти й проаналізувати додаткові документи.

Звіт був готовий 25 квітня 2010 р.

Автори

Д-р Аксель Г. Кетц (Axel G Koetz)

Керуючий партнер, KPI International Management and Policy Consultants

Unicenter 2920

D-50939 Cologne, Germany

axel.koetz@koetz-ag.com

Тімо Лігі

Консультант з питань судової адміністрації

11-2 Rõvala avenue

10143 Tallinn, Estonia

timo.ligi@eesti.ee

Оцінка і стратегія вдосконалення для української системи фінансування судів

Резюме управлінського рівня

Унаслідок оцінки системи фінансування українських судів сформульовано такі головні висновки й рекомендації:

Стратегія 1: Об'єднання бюджетів судових органів і програмно-цільовий метод бюджетування

Натомість бюджету судів, розпорошеного на численні підбюджети, кожен з яких проходить окремий бюджетний процес, мав би існувати єдиний бюджет всієї судової системи. Визначення потреби та розподілення коштів слід здійснювати усередині системи (3.1.). В основі формування і виконання бюджету в майбутньому мають бути покладені принципи бюджетування, орієнтованого на результати (3.3.).

Стратегія 2: Реорганізація адміністрування діяльністю судової гілки

Найвищий рівень у цій ієрархії має творити наділена більшими повноваженнями Вища суддівська рада (новий орган, що замінить нинішню Вищу раду юстиції і Раду суддів України, сформований на основі відповідних європейських стандартів, причому більшість у ньому матимуть судді, яких призначатимуть самі судді). ДСА має бути підпорядковано (В)СР, а територіальні управління ДСА інтегруватимуться в системі апеляційних судів (3.2.).

Стратегія 3: Запобігання систематичному недофінансуванню шляхом оптимізації робочого навантаження і системи визначення потреб у ресурсному забезпеченні

Основною темою є розробка та запровадження дієвої, прозорої системи визначення навантаження за основними категоріями справ і визначення потреб щодо кадрового забезпечення судівництва на всіх рівнях. Українським відповідальним посадовим особам варто ознайомитися з естонською і німецькою системами, які пропонують різні, проте ефективні на практиці рішення (3.5.). Усім відповідним установами слід серйозно поставитися до таких систем, а їхні результати - належним чином втілити на практиці (3.6.).

Слід визначити можливі внутрішні і зовнішні джерела ресурсів для фінансування судів, включно з більш реалістичною системою бюджетного планування та оптимізацією системи судових зборів (3.4., 3.9., 3.10.). Зробити систему оплати праці суддів більш прозорою і справедливою (3.11.). Теперішні судові процедури було б треба критично проаналізувати з метою їх спрощення (3.8.). Бюджетному процесові має сприяти й удосконалена система статистики (3.12.).

Стратегія 4: Підвищити відповідальність законодавця за його рішення

Запровадити придатну до роботи систему оцінки бюджетних та інших наслідків законів, що ухвалюються в парламенті, втілити в життя зобов'язання ухвалювати закони лише тоді, коли при цьому забезпечується достатнє фінансування (та/або перерозподіл коштів).

Оцінка і стратегія вдосконалення для української системи фінансування судів

1. Характеристика й аналіз стану

1.1. Процес бюджетування

1.1.1. Стратегічне планування і програмно-цільовий метод бюджетування

Стратегічне планування та бюджетування, орієнтоване на результати, вважаються першими двома етапами циклу керування ефективністю (при цьому другими двома є вимірювання якості роботи і ухвалення рішень на основі результатів).

Наразі на заваді впровадженню програмно-цільового методу бюджетування в судову систему України стоїть суворий розподіл коштів, які виділяються різним судам (Верховний Суд, Конституційний суд, вищі спеціалізовані суди) і ДСА (яка представляє районні суди та суди обласного рівня) в річному державному бюджеті¹. Попри те, що Бюджетний кодекс України передбачає програмно-цільові засади класифікації витрат², що має включати «систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення загальної мети»³, в поточній організації державного бюджету, здається, дотримано принципів традиційного постатейного бюджетування, за якого бюджет являє собою набір рядків витрат, а його формування спирається на стандартний порядок і стабільність.

Стаття 87 Бюджетного кодексу таки визначає судову владу як єдину програму, проте реалізація програмно-цільового бюджетування, як видається, є лише декларацією. Наприклад, жоден орган не несе відповідальності за бюджет всієї судової системи⁴. Кожна установа, яка має окремий рядок бюджету, несе відповідальність за його отримання і використання виступає в якості окремих головних розпорядників бюджетних коштів. Згідно з наявною в експертів інформацією якоїсь єдиної для судової влади програми із «загальними цілями» (такими, наприклад, як скорочення кількості нерозглянутих справ у судах або середньої тривалості часу розгляду) чи «заходами» (щодо змін в порядку судового провадження, збільшення числа суддів чи їх перерозподілу тощо), здається, таки немає. А ще більш важливо, що між цілями і ресурсами немає ніякого зв'язку. Такий розірваний підхід не здатен забезпечити системного аналізу потреб судової влади, а відтак може спричинити неефективний розподіл ресурсів.

Крім того, бюджетний процес, здається, зосереджується в основному, якщо не виключно, на бюджеті на наступний календарний рік. Єдиною згадкою про багаторічний горизонт в рамках бюджетного процесу на державному рівні, як видається, є стаття 38 Бюджетного кодексу України. Відповідно до підпункту 1 пункту 1, до проекту Закону України про Державний бюджет, що його затверджує Кабінет Міністрів, додаються супровідні пояснювальні записки, що мають включати (окрім інших розрахунків, пояснень та обґрунтувань) прогноз основних макроекономічних показників та розрахункову суму

¹ Такий підхід закріплено і в поточній редакції (що була в розпоряджанні експертів) проекту Закону про судоустрій і статус суддів, див. ст. 172 (3).

² Бюджетний кодекс України, ст. 10 (1) і (5)

³ Там само, ст. 2

⁴ Слід зазначити, що згідно зі ст. 54 (3) Закону про судоустрій Президія Верховного Суду належить, крім іншого, розглядати проект держбюджету України і схвалювати пропозиції щодо фінансування судів загальної юрисдикції, з чого випливає, що Верховний Суд ніс якусь відповідальність за фінансування також і інших органів судової влади, проте таке схвалення видається декларативним, оскільки насправді результати бюджетного процесу від цього не залежать.

зведеного бюджету України за основними статтями доходів і витрат та джерел фінансування на наступні три бюджетних періоди.

1.1.2. Річний бюджетний процес на загальнодержавному рівні

Річний бюджетний процес на державному рівні офіційно починається з унесення пропозиції Національного банку про основні напрями грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період до Кабінету Міністрів до 1 квітня⁵. На підставі цього документа, Кабінет (в особі Міністерства фінансів) готує та подає проект основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період у парламент. Ці принципи парламентові представляє Прем'єр-міністр або Міністр фінансів не пізніше 1 червня попереднього бюджетного року. Ці засади є прогнозом бюджетної політики на наступний бюджетний рік. Вони включають в себе передбачення можливого рівня ВВП, а також інші економічні показники та припущення⁶. За результатами парламентських слухань парламент ухвалює резолюцію про затвердження або взяття до уваги основних засад бюджетної політики на наступний бюджетний період⁷.

Після ухвалення резолюції Міністерство фінансів розробляє вказівки з підготовки бюджетних запитів і доводить їх до відома основних розпорядників бюджетних коштів⁸. Протягом літа основні розпорядники бюджетних коштів повинні підготувати свої бюджетні заявки в строки та відповідно до порядку, встановленому Міністерством фінансів. На підставі запитів і переговорів Міністерство фінансів готує проект Державного бюджету і представляє його Кабінетові Міністрів для прийняття. Кабінет Міністрів затверджує проект Державного бюджету і представляє його на розгляд парламенту не пізніше 15 вересня попереднього року⁹. Проект державного бюджету проходить три читання в парламенті і має бути прийнятий 1 грудня¹⁰. Якщо новий Закон про Державний бюджет України не прийнято до початку нового бюджетного періоду, щомісячні видатки держбюджету не можуть перевищувати 1/12 від суми встановлених Законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період¹¹. Станом на середину березня бюджет на 2010 рік ще не затверджений. Це означає, що суди разом з усіма іншими розпорядниками бюджетних коштів можуть витратити тільки обмежену частину свого розрахункового бюджету, що визначається як частка бюджету за попередній рік.

Можливість різних судів як основних розпорядників бюджетних коштів і ДСА впливати на формування своїх бюджетів у бюджетному процесі на державному рівні полягає в основному в поданні заявок до Міністерства фінансів і участі в переговорах щодо цих запитів. На думку представників Ради суддів і Верховного Суду, вони також мають можливість представляти свої бюджетні потреби на рівні парламентських комітетів під час парламентської бюджетної процедури, але така можливість, здається, не встановлена законом. Так чи так, представництво різних судових органів у бюджетному процесі є роздробленим і їхній вплив на цей процес, ймовірно, ще знизився через те, що вони є окремими основними розпорядниками бюджетних коштів.

⁵ Бюджетний кодекс України, ст. 33 (5)

⁶ Там само, ст. 33 (1), (2), (3) та (4)

⁷ Там само, ст. 33 (6)

⁸ Згідно зі ст. 22 Бюджетного кодексу, до них належать, наприклад, Президент України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (включно з ДСА), установи і організації, визначені в Конституції України (включно з судами).

⁹ Там само, ст. 37 (2)

¹⁰ Там само, ст. 44 (5)

¹¹ Там само, ст. 46 (1)

1.1.3. Внутрішній бюджетний процес в межах судової системи

Суди підрозділяються на три групи, що дотримуються різних бюджетних процедур. Перша група складається з судів, які є «основними розпорядниками бюджетних коштів» щодо свого бюджету (Верховний Суд, Конституційний суд і вищі спеціалізовані суди). Це означає, що вони самі готують свої бюджетні пропозиції і представляють їх Міністерству фінансів і парламенту для узгодження.

Що стосується двох інших категорій, то за «основного розпорядника бюджетних коштів» тут виступає ДСА з тією різницею, що для однієї групи (наприклад, адміністративні суди та апеляційні суди) партнером є центральний офіс ДСА, тим часом як для районних судів головним партнером є територіальні управління ДСА, де готуються бюджети відповідних судів.

Як правило, ДСА розсилає в суди документи планування (форми), а суди заповнюють їх відповідно до своїх потреб. Щодо районних судів, то запити збираються на рівні ТУДСА і передаються в центральний офіс ДСА. Запити апеляційних та інших судів середнього рівня збираються в ДСА на центральному рівні. До червня поточного року усі запити передаються до Міністерства фінансів.

Протягом бюджетного року суди фінансуються на основі кошторису витрат і щомісячних списків [розписів] витрат, затверджених в рамках щомісячної суми витрат, встановлених Державним бюджетом України на поточний фінансовий рік. Кошти на утримання судів не пізніше десятого числа кожного місяця переказуються Державним казначейством України та його територіальними відділеннями на рахунки різних судів як основних розпорядників бюджетних коштів і ДСА¹².

Роль ДСА в бюджетному процесі судів та його адмініструванні в цілому доволі суперечлива¹³. З одного боку, вона повинна виконувати рішення Ради суддів і рішень Верховного Суду (до того ж голова ДСА призначається за згодою Ради суддів). Проте закон спеціально передбачає, що вона є органом виконавчої влади, який здійснює забезпечення в організації судів, а остаточне рішення про призначення її голови, по суті, ухвалює Кабінет Міністрів¹⁴. Оскільки суди розглядають ДСА головним чином як орган виконавчої влади, а бюджетний процес не забезпечує судовій системі достатніх ресурсів, довіра до ДСА з боку судів доволі низька. Наприклад, Вищий адміністративний суд створив власні відділи для проведення аналізу судової статистики та навантаження (ці функції необхідні для розподілу ресурсів) для всієї системи адміністративних судів. Це дублювання функцій не веде до ефективного використання ресурсів у рамках судової системи. Окрім того, «подвійне підпорядкування» ДСА – водночас Кабінетові Міністрів і Раді суддів – не створює чіткого розподілу відповідальності за адміністративне забезпечення роботи судів.

Із зустрічей, що відбулися з представниками різних судів, адміністративне забезпечення яких здійснює ДСА і територіальні управління ДСА, стало очевидним, що бюджетний процес в рамках судової системи не дуже прозорий. Оскільки інформація про обсяг коштів, що виділяються різним судам, не розголошується, серед суддів та працівників судів панує загальна думка, що бюджети не виділяються на справедливій і обґрунтованій основі.

¹² ст. 122 Закону про судоустрій

¹³ За наявною в експертів інформацією Конституційний суд розглядав навіть одне подання про конституційність порядку фінансування судів на розсуд ДСА.

¹⁴ Закон про судоустрій, ст.ст. 125 і 127

Хоча Закон про судоустрій¹⁵ і передбачає створення в судах посади керівника апарату для здійснення організаційного забезпечення діяльності суду, *de facto* їхню роль і коло відповідальності головним чином визначає голова суду. Насправді ж, голови судів, з якими було проведено зустрічі під час візиту, як здалося, самі опікуються більшістю адміністративних та управлінських питань, в тому числі кадровими, і навіть питаннями організації ремонту будівлі суду і обладнання. Для фінансових і бюджетних питань у судах також є бухгалтери, проте в Києві, наприклад, вони є працівниками територіального управління ДСА. Це, як видається, рішення розумне, зважаючи на позитивний ефект масштабу і важливість якості бухгалтерського обліку. Організація діяльності керівників апарату може спиратися на подібну модель – один керівник міг би забезпечувати адміністративно-організаційну підтримку групи судів аби звільнити суддів від не суддівських функцій. Зрештою, суддям платять за розгляд справ, а не за організацію ремонту чи навіть вирішення кадрових питань.

1.2. Структура й основні елементи бюджету

1.2.1. Зведений бюджет судів на 2009 рік за категоріями

Судити про достатність ресурсів виключно на основі розмірів бюджету, звичайно ж, не можливо. Утім, беручи до уваги порівняння з європейськими країнами за рівнями бюджету на 2006 рік, судові органи, як видається, були недофінансовані. 2006 року Україна витратила на судову систему 6 євро в розрахунок на душу населення (п'яте знизу місце в Європі), тимчасом як більшість європейських країн тоді витрачали 20-50 євро на душу населення, а Швейцарії – аж 84. У той самий час слід зазначити, що в процентному відношенні до ВВП на душу населення, бюджет судової влади в Україні опинився в Європі на шостому місті згори¹⁶, хоча, мабуть, це можна пояснити міжнародною технічною допомогою.

У наведеній далі таблиці подано бюджети всіх основних розпорядників бюджетних коштів в рамках судової системи, які передбачав річний Державний бюджет на 2009 р.

Основні розпорядники бюджетних коштів в системі органів судової влади	Розмір бюджету (1000 грн.)
ДСАУ	1 153 560,3
Місцеві суди	1 154 301,1
Апеляційні суди	393 479,5
Місцеві господарські суди	192 631,5
Апеляційні господарські суди	105 122,7
Місцеві адміністративні суди	157 932,9
Апеляційні адміністративні суди	77 499,6
Військові суди	23 841,1
Інші	48 752,4
ВСУ	115 456,8
ВГСУ	63 238,2
ВАСУ	47 301,9
КС	54 778,1
Разом	1 379 557,7

¹⁵ Там само, ст. 131

¹⁶ Аналіз європейських судових систем, здійснений СЕРЕЖ 2008 р., стор. 22-23

1.2.2. Бюджет судів у ДСА за категоріями витрат (2008 р.)

Бюджет 2008 р., що потрапив в розпорядження проекту, фіксує такі бюджетні показники (суди під опікою ДСА):¹⁷

Розрахунки ДСА щодо потреб і бюджету судів, 2008 р.						
Бюджетна позиція	Опис	Бюджет 2007	Розрахункова потреба на 2008	Проект бюджету на 2008	(1000 грн.)	
					Зміна проти 2007	% від потреби
1110	Оплата праці працівників	843 593,5	1 576 732,4	1 360 719,6	61	86
1120	Соціальні виплати (36,2 % від платні)	289 660,3	570 790,3	492 294,2	70	86
1130	Придбання предметів постачання і матеріалів (вкл. м'який інвентар та обмундирування, оплата транспортних послуг, оренда приміщень, послуги та інші послуги)	133 704,2	924 189,9	203 596,2	52	21
1140	Видатки на відрядження	4 905,6	10 699,2	5 850,7	119	46
1160	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	35 971,7	55 315,4	55 315,5	54	100
1170	Дослідження і розробки	441,2	4 410,8	399,2	-9	9
1340	Виплата допомоги суддям	185 875,5	415 835,6	181 588,9	-2	44
1000	Разом поточні видатки	1 494 152,0	3 557 973,6	2 299 764,3	54	64
2000	Разом капітальні видатки	92 317,0	1 550 736,3	148 867,0	61	9
Разом	1000+2000	1 586 469,0	5 108 709,9	2 448 631,3	54	48

Тимчасом як витрати на платню (не додаткові виплати) і комунальні послуги покриваються повністю («захищені»), поточні витрати покриваються лише на 21%, а капітальні (куди входить і капітальний ремонт) – на 9%. Кошти для більших інвестицій / ремонту інколи стають доступними лише протягом короткого періоду під кінець бюджетного року. Рівень фінансування від загальних бюджетних потреб становить тільки 48%.

У кожному тому разі, коли виділення коштів під усі запити в бюджетному процесі не гарантоване, а різке їх скорочення в рамках розгляду в Мінфіні і парламенті стало звичаєм, недостатнє фінансування за статтею матеріально-технічного постачання (поз. 1130) і капітальних витрат (поз. 2000, зокрема, капремонт) набуває особливо критичного значення. Запити за позицією 1130 вже раніше робилися на основі нереалістичної моделі витрат, що припускає надто малу вартість багатьох товарів. З іншого боку, вона спирається на результати кількісного аналізу конкретних потреб. Розрив між потребами і бюджетом наразі (частково) покриваються за рахунок платежів і безпосередньої матеріальної допомоги з боку сторін¹⁸ (у цивільних справах) чи з кишені суддів¹⁹. Закон про боротьбу з корупцією (нині його планується ввести в дію до 2011 року) унеможливить такі операції, що матиме величезні наслідки для функціонування судової системи.

Що стосується дохідної частини, то судова система стягує платню за загальні судові витрати та інформаційно-технічних послуги. Загальні судові витрати надходять

¹⁷ Отримати повну й деталізовану версію бюджетного плану судів не вдалося

¹⁸ Сторони, наприклад, приносять конверти, папір, поштові марки

¹⁹ Судді придбають CD/DVD для звукозаписувального обладнання, марки та інший матеріал, з власної кишені платять за ремонт і обладнання своїх кабінетів, користуються власними комп'ютерами.

безпосередньо до центрального державного бюджету. Збори за інформаційно-технічні послуги йдуть до спеціального фонду, і ДСА розподіляє їх за не досить зрозумілими правилами. Частина коштів із цього спеціального фонду повертається в суди. Розмір зборів на загал досить низький, аби не перешкоджати доступові громадян до засобів судового захисту.

1.3. Людські ресурси як вагомий чинник для бюджету

Понад 75% бюджету ДСА для судів у 2008 році становила платня, соціальне страхування та інші виплати працівникам суду. Отож визначення кількості персоналу та структури й рівня заробітної плати мають величезне значення для бюджету.

1.3.1. Системи оплати праці і її наслідки

Системи оплати праці суддів є вельми неясною, а розмір чистої платні суддів в судах різних рівнів дуже відрізняється. Здійснений Радою Європи аналіз (2008р.) виявив, що середньорічний розмір платні суддів до (після) сплати податків і зборів становить на рівні місцевого суду біля 5640 EUR (4709 EUR), тимчасом як платня судді Конституційного суду - 35258 EUR (34,388 EUR). Тобто існує приблизно 7-кратний розрив.²⁰

Доходи середнього судді складаються з багатьох складових. Менше 50% з них - це офіційний базовий оклад, інша ж частина доходів складається з ряду додаткових виплат і премій, які розраховуються відповідно до різних правил і норм. Багато суддів, які залишаються працювати після виходу на пенсію, отримують майже подвійний базовий оклад. У разі вакантних посад суддів невикористаний фонд платні може використовуватися для винагороди діючих суддів.

Наступна таблиця дає уявлення про зарплатню в місцевих судах; Останній рядок зазначає, що дохід судді, який працює після виходу на пенсію, що є не аж таким незвичним.

Середньомісячна/ –річна платня (станом на 2008 р.)²¹

Посада	Вік	Платня	За ранг	Дод. Виплата 49,9%	За звання 15%	За секретність	Інше	За вислугу років	Преміальні	Разом за місяць	90%	Грн на рік	Курсом 11:1
Суддя	33+	2 490	275	1 380	0	0	0	1 106	691	5 942	5 348	64 173	5 834
Суддя	25+	2 490	325	1 405	0	0	0	1 126	704	6 049	5 444	65 334	5 939
Голова суду	33 п.	2 822	275	1 545	0	0	0	1 239	774	6 655	5 990	71 879	6 534
Голова суду	33 п.	2 822	350	1 583	0	0	0	1 269	793	6 817	6 135	73 620	6 693
суддя	пенсія	3 154	350	1 752	473	0	0	1 402	3 504	10 634	9 571	114 851	10 441

Окрім окладу, судді можуть отримувати додаткові пільги, як-от на комірне. У таблицю також не включено преміальні, які утворюються, наприклад, при розподілі коштів у фонді платні за рахунок існування вакантних посад на всіх суддів.

Мінімальна заробітна плата суддів за законом встановлюється як кратне мінімальної заробітної плати. Ця норма закону не реалізована, оскільки збільшення мінімальної заробітної плати до уваги не береться. Тож оклади суддів, як і раніше, розраховуються, виходячи з того розміру мінімальної заробітної плати, що існував кілька років тому, хоча за цей час він зріс приблизно втричі.

²⁰ Огляд СЕРЕЖ 2006 р., № 115

²¹ Власні дослідження / Дані ДСА, вибрані області, 2008 р.

Знову-таки, оклади державних службовців та інших працівників суду помітно нижчі окладу суддів і насправді наближаються до рівня мінімальної заробітної плати. Як наслідок, існує значна плінність кадрів. На багато простих посад суди можуть наймати лише студентів-юристів, причому посади в деяких місцевих судах на 80% і більше відсотків обіймають саме вони. Основною їхньою мотивацією є те, що вони можуть, недовго попрацювавши, піти в відпустку для догляду за дитиною (від 3 до 6 років) та додати кілька років до пенсійного і трудовий стажу.

Приблизний розмір місячних окладів (без додаткових виплат, премій тощо), працівників-державних службовців²²

Судді (райсуди)

Голова	2.998 грн.
Заступник голови	2.822 грн.
Суддя	2.490 грн.

Держслужбовці

Керівник судової адміністрації	1.404 грн.
Помічник судді	913 грн.
Радник / головний секретар	880 грн.
Старший секретар	812 грн.
Секретар судового засідання	737 грн.
Інші секретарі	737 грн.

Техперсонал:

Завідувач архіву	609 грн.
Прибиральниця	605 грн.

В результаті, можемо констатувати, що система доходів суддів вкрай непрозора, розрив в оплаті дуже великий, а рівень доходів державних службовців та інших працівників створює неправильні стимули і призводить до високої плінності кадрів у цій галузі.

Ми також спостерегли певну специфіку в сфері відносин суддів з помічниками суддів. У ході дослідження в рамках проекту ПЕФССУ з'ясувалося, що помічники суддів, майже 60% свого часу витрачаючи для підготовки проектів рішень, звільняють суддів від багатьох простіших дій, які, втім, потребують значних витрат робочого часу (які і сам суддя не виконає набагато швидше). Оскільки оплата праці помічника судді становить невелику частку платні судді, це означає збільшення можливостей судочинства на майже 60% при збільшенні витрат лише на якихось 20% від базового окладу суддів (і близько 10% сукупних доходів суддів).

1.3.2. Робоче навантаження і управління ресурсами

Тим часом, як формальний процес затвердження окремих суддів (за рішенням Президента України вперше на 5 років та після 5 років на посаді парламентським рішенням безстроково, відповідно) встановлений чітко, цього не скажеш, коли заходить мова про рішення щодо чисельності суддів. Правила визначення загальної кількості суддів, а також

²² Дані станом на січень 2009 р.

кількості суддів в окремо взятому суді не відзначаються чіткістю. Результати так само не завжди зрозумілі.

У 2004 році ДСА розробила систему коефіцієнтів для оцінки навантаження в судах, що спадають до її сфери відповідальності. Система ця є дуже детальною: близько 100 коефіцієнтів навантаження за різними категоріями справ у судах різних типів, тож треба враховувати кілька сотень коефіцієнтів. Коефіцієнти були в основному розроблені на основі аналізу запитальників, заповнених судьями (добровільно), та аналітичної перехресної перевірки результатів. У 2009 році було проведено новий аналіз, який дав змогу внести корективи в ці коефіцієнти - у багатьох випадках в бік зменшення.²³

Щорічним аналізом навантаження і розробкою зважених коефіцієнтів складності справ опікується ТУДСА з використанням обчислювальної моделі, наданої ДСА; відтак ТУДСА надсилає у центр звіт, в якому зазначаються не деталізовані дані, а тільки сукупне зважене навантаження на кожен суд. Згодом управління статистики ДСА готує остаточні розрахунки, визначаючи теоретичну потребу в забезпеченості судьями.

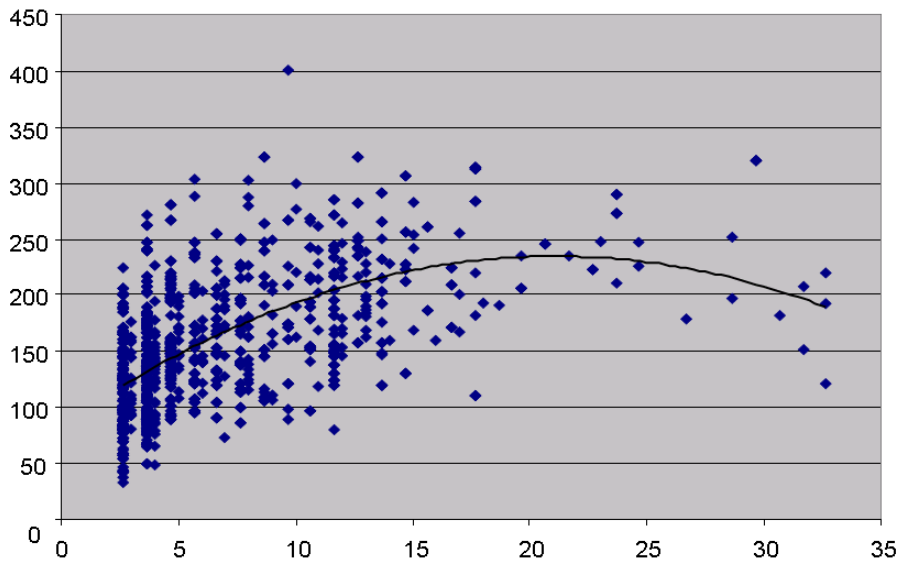
Так, на 2008 рік було визначено загальне збільшення потреби в забезпеченні судів судьями майже на 50%, при цьому малося на увазі здійснити значний перерозподіл кадрового потенціалу між включеними в аналіз судами.

Так чи інакше, враховуючи, що дана система не має обов'язкового характеру і не пов'язана з бюджетним процесом, фактичне збільшення потенціалу і фактичний перерозподіл, очевидно, здійснювалися не на її основі. Окрім того, про саму систему та результати її застосування майже невідомо особам, що ухвалюють рішення, в районних судах і ТУДСА.

Ба більше, у двох пілотних судах - Чернобаївському (Черкаська область) районному та Івано-Франківському міському - судді розробили свої власні "неофіційні" системи визначення навантаження. В основі цих систем лежить поняття "типової справи" та інших категорій справ як часток типової. Загалом виділено 10 - 15 різних категорій справ.

Оскільки єдиною потенційно доступною системою аналізу робочого навантаження і визначення потреб у ресурсах не користуються, то в різних судах фактично розраховані навантаження на одну посаду судді (за планом) виявляють значні відмінності (див. наступний графік 666 районних судів, відсортованих за розміром (*n* суддівських посад)). Ці цифри не враховують питомих навантажень кожної з категорій справ:

²³ Коефіцієнти 2004 року вже можуть бути надані в розпорядження аналітиків, а от коефіцієнти 2009 року ще потребують затвердження на рівні РСУ і тому поки не доступні.



Вертикаль: Навантаження на суддю на місяць. Горизонталь: Розмір суду за N кількістю суддів. Дані 2008р.

Таким чином, у різних за розміром судах навантаження (незважаючи на категорії справ) становить від 25 до понад 400 справ на суддю на місяць.

Насправді, це свідчить про те, що великі зміни в перерозподілі справ різних категорій між різними судовими установами не супроводжуються відповідним перерозподілом ресурсів. Так, передача великої кількості справ, пов'язаних зі сферою соціального забезпечення, з адміністративних судів в окружні не супроводжувалася корегуванням числа суддів. Окрім того, зміни в сфері адміністративних правопорушень не спричинили системних змін у штатному розписі судів.

1.4. Інституційні проблеми

1.4.1. Проблеми в законодавчому процесі

Як показали результати зустрічей, багато проблем є результатом некоординованого і несистемного законотворчого процесу, в перебігу якого не враховуються бюджетні наслідки змін у нормах закону. Відсутність такого аналізу підтверджується численними прикладами, хоча Бюджетний кодекс вимагає, щоби кожний законопроект подавався до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету для “проведення експертизи щодо його впливу на доходну та/або видаткову частину бюджетів”²⁴.

Переконливим прикладом цього є фіксація судового слухання технічними засобами. Із різних причин ведення аудіо-запису перебігу судових засідань отримало обов'язковий характер. При цьому нічого не було передбачено для забезпечення судів відповідною технікою або потрібними витратними матеріалами (дисками для записів). Отже, фіксація процесу стала обов'язковою, фондів під це не виділили, і, як наслідок, судам і суддям доводилося креативно шукати потрібні фінансові засоби – наприклад, покладати відповідні видатки на сторони у справах, - або ж, подеколи, ці витрати брали на себе самі судді. Цим недолікам покладе край нинішнє законодавство проти корупції. Утім, якщо суди й надалі не доотримуватимуть бюджетні кошти, вони не зможуть брати потрібні їм кошти з інших джерел, і єдиним законним шляхом розв'язання проблеми буде зупинення судових слухань в той момент, коли скінчаться належні для цього ресурси, бо судовий

²⁴ Ст. 27.1 Бюджетного кодексу України.

процес без його фіксації засобами аудіо-запису не є законним. Однак, так само не буде законним позбавляти громадян послуг судової системи.

Система соціального забезпечення служить ще одним прикладом поганого врахування бюджетних наслідків прийняття нових законів. Верховна Рада прийняла кілька законів, покликаних покращити добробут громадян (включаючи підвищення пенсій), не маючи засобів на відповідні виплати. В результаті люди завалили адміністративні суди всіх інстанцій скаргами і позовами щодо забезпечення їхніх прав. Відтак, проблеми з оцінкою впливу нових законів на бюджет напругу зачепили навантаження на суди і, *de facto*, доступність системи правосуддя.

1.4.2. Недостатня монолітність судової влади в бюджетному процесі

Голос судової влади в процесі розробки законів і формування бюджету не можна вважати потужним. Зокрема, в усьому, що стосується прийняття бюджету, судова система видається вельми розпорошеною, і кілька основних розпорядників бюджетних коштів конкурують за бюджетні кошти. ДСА в цілому розглядається як адміністративне утворення без політичних повноважень із начебто подвійним підпорядкуванням як виконавчій владі, так і Раді суддів. Що стосується Ради суддів, то наразі неясно, чи це утворення є рупором найвищого щабля судової влади або ж представляє суддів як професію. Відтак, наразі не існує якогось політично потужного утворення, яке билось би за належне бюджетне фінансування судової системи, в той час як у інших структурах (зокрема, міліції та прокуратури) така підтримка є, до того ж на найвищому рівні. Ці структури, як наслідок, мають значно кращий доступ до бюджетних ресурсів і кращі шанси на задоволення їхніх бюджетних заявок²⁵. Раніше подібну функцію виконував Мін'юст, але тепер цей варіант не є актуальним; отже, відповідні зміни мають відбутися у внутрішніх структурах самої судової системи.

1.5. Стислий виклад результатів SWOT аналізу

Переваги

- Висока внутрішня гнучкість системи, яка уможлиблює принаймні мінімальний правовий захист громадян попри всі проблеми з фінансуванням судових органів
- Централізація бухгалтерського обліку (принаймні в Київському ТУ ДСА) є ефективною і уможлиблює представлення чітких фінансових даних
- Деякі важливі концепції (приміром, наявна в ДСА система «зважування» складності судових справ) вже існують і за потреби можуть бути застосовані.

Слабкості

- Відсутність робочої моделі «зважувального» обчислення суддівського навантаження, яка могла би використовуватись для розрахунку потрібної кількості суддів і, в подальшому, відповідного виділення ресурсів
- Значна нестача фінансових ресурсів, передовсім на інвестиції та операційні витрати
- Збіг певних функцій, виконуваних територіальними органами ДСА, ВАСУ і ВГСУ, через що ресурси використовуються неефективно

²⁵ Це, зокрема, може бути проілюстроване дуже різними витратами на підвищення кваліфікації працівників трьох названих структур.

- Розпорошене представлення судової влади в бюджетному процесі разом із обмеженими можливостями впливу на бюджетний процес на його парламентській стадії
- Голови судів виконують надто багато функцій, не пов'язаних з відправленням правосуддя (кадрові питання, ремонти, меблювання, тощо)
- Існуюча з 2004 р. система «зважування» (оцінки) робочого навантаження вельми складна, практично невідома більшості тих, хто приймає бюджетні рішення, і не застосовується з усією серйозністю в бюджетному процесі.

Можливості

- Розвиток інформаційних технологій, якому певною мірою посприяли міжнародні організації. На нинішньому етапі запровадження нових інформаційних технологій у судах здається доволі швидким, і подальше облаштування комп'ютеризованих робочих місць, мереж, серверів і доступних систем швидкої передачі даних сприятиме забезпеченню якості виконання службових обов'язків
- Існування законодавчої бази для забезпечення бюджетного процесу з огляду на виконання функцій належним чином
- Існування законодавчої бази для оцінки бюджетних наслідків усіх законопроектів, що розглядаються парламентом.

Загрози

- Неможливість створити стабільну базу досвідчених кадрів у апаратах судів і невпинно висока плінність таких кадрів
- Законодавству бракує системності та узгодженості щодо врахування потреб судової системи та її фінансування
- Подвійна підпорядкованість ДСА – орган виконавчої влади працює на владу судову, через що (а також через непрозоре виділення ресурсів) суди не довіряють ДСА повною мірою
- Наголос на короткостроковому плануванні та на періоді лише в два бюджетні роки – поточний і наступний
- Політичний вплив на принципи розрахунку зарплат суддів – базовий (мінімальний) показник для обчислення суддівської зарплатні відрізняється від фактичного показника мінімальної заробітної платні
- В політичній системі немає утворення, яке рішуче відстоювало би потреби судової влади. Міліція та прокуратура подібні можливості мають, що, хоча б у деяких випадках, призвело до кращих умов роботи у відповідних відомствах.

2. Стратегії

Ми визначаємо **стратегічною метою і основним завданням** побудову такої судової системи, яка надаватиме громадянам України доступні, високоякісні, своєчасні, ефективні та результативні послуги.

Нашим баченням майбуття є незалежна судова гілка влади, яка має здатні до професійного управління внутрішні структури й одержує необхідні ресурси для належного виконання своїх функцій.

На основі такого бачення, мети і завдання, а також з огляду на нинішню ситуацію оцінювальна група визначила чотири напрямки стратегічних дій і в їхньому контексті висунула 12 основних пропозицій, котрі містять численні пункти. Основні стратегії, визначені на основі дослідження поточного стану справ і результатів SWOT-аналізу, такі:

Стратегія 1: Єдиний бюджет для судової системи і бюджетний процес з огляду на виконання передбачених функцій

Замість розбивки бюджету судової влади на низку під-бюджетів, які окремо проходять у бюджетному процесі, треба запровадити лише один спільний бюджет для всієї судової системи. Визначення потреб і виділення коштів мають здійснюватися всередині системи (3.1.). Управління бюджетом має відповідати принципам бюджетного процесу, який забезпечуватиме належне виконання судовими органами передбачених функцій (3.3.).

Стратегія 2: Реорганізація адміністрування судовою системою

Більш потужна Вища суддівська рада²⁶ має стати ієрархічно найвищим рівнем судової влади. ДСА слід підпорядкувати новій (В)СР, а територіальні управління ДСА слід інтегрувати в систему апеляційних судів (3.2.).

Стратегія 3: Уникнення систематичного недофінансування шляхом оптимізації системи визначення робочого навантаження і потреб у ресурсах

Ключовим аспектом є розробка і запровадження дієвої прозорої системи визначення робочого навантаження на суддів (по основних категоріях справ) і визначення потреб у суддях на всіх щаблях судової системи. Причетних українських посадовців варто ознайомити з подібними естонською та німецькою системами, які пропонують різні, але ефективно впроваджені рішення (3.5.). Всі дотичні інституції мають з усією серйозністю ставитися до такої системи, а результати її застосовування при розрахунках підлягатимуть належному додержанню на практиці (3.6.).

Треба визначити можливі внутрішні та зовнішні ресурси фінансування судів, включаючи більш реалістичне бюджетне планування та оптимізацію системи судових зборів (3.4., 3.9., 3.10.). Система начислення заробітної платні суддям має стати прозорішою й більш справедливою (3.11.). Нинішні судові процедури слід переглянути на предмет можливого спрощення (3.8.). Належну підтримку бюджетному процесу надасть удосконалена система статистики (3.12.).

Стратегія 4: Законодавці мають відповідати за прийняті рішення

Запровадження реальної системи оцінки бюджетних та інших наслідків законів, що їх приймає парламент; запровадження норми про прийняття законодавства лише в разі забезпечення адекватного фінансування (і/ або перерозподілу фондів).

3. Основні пропозиції

3.1. Судова влада має формувати єдину бюджетну програму

Хоча формування програмних бюджетів мало стати принципом укладення бюджету України ще з 2001 р., насправді так не сталося, оскільки різні суди і ДСА мають власні бюджети і відповідають за доходну і витратну частину лише своїх бюджетів. Це не тільки суперечить положенням Бюджетного кодексу, але й, унеможливаючи системний підхід

²⁶ За формою і за способом заповнення посад така, що повністю забезпечує конституційну вимогу функціонування незалежної судової влади.

до аналізу потреб, може призвести до неефективного розподілу ресурсів в межах судової системи.

Як наслідок:

До виходу з цього становища приведе реорганізація структури адміністрування судовою системою, зі створенням чіткої вертикалі відповідальності за бюджетний процес і судове адміністрування в цілому (див. пропозицію 3.2.).

Монолітно діюча судова система виявиться більш ефективною в бюджетному процесі на загальнодержавному рівні, ніж сукупність її окремих елементів. Такий ефективний вплив може сприяти розв'язанню деяких нинішніх проблем з фінансуванням судів.

Ця задача могла би виконуватися Вищою суддівською радою (з більшими повноваженнями, ніж зараз) як структурою найвищого рівня, яка усвідомлює себе як основне утворення, що відстоює інтереси судівництва на політичній арені. Технічна підтримка (В)СР має надходити від апарату ДСА з її квазі-міністерською структурою.

3.2. Реорганізація внутрішньої адміністративної структури судової системи і розподіл бюджетних коштів в межах нової структури

Реформування адміністративної структури являє собою величезну задачу; в рамках цієї доповіді докладний розгляд усіх деталей не є можливим. Стисло кажучи, (В)СР має бути найвищим органом по всіх питаннях (включаючи поточні повноваження Ради суддів) судового адміністрування і бюджетного процесу для всієї судової системи як одного розпорядника бюджетних коштів.

Як наслідок:

(В)СР слід виконувати ширші судово-адміністративні функції, ніж її нинішні повноваження щодо добору суддів і дисциплінарного провадження щодо суддів; таким чином, (В)СР стане подібною до судових рад, які діють у країнах Північної Європи. Північноєвропейська модель передбачає, що така Рада, окрім основних функцій з рекомендації суддівських призначень і здійснення дисциплінарного провадження, має вельми далекосяжні повноваження в області адміністрування (нагляд щодо навантаження на суддів і загальної кількості нерозглянутих справ, відстеження часових параметрів, сприяння уніфікації застосування закону, забезпечення якості судових рішень, тощо) і поточного управління (наприклад, забезпечення судів приміщеннями, автоматизація, добір і навчання кадрів, і т.д.); водночас Рада відіграє важливу роль в бюджетному процесі – це і участь у формуванні бюджетної заявки, і виділення та розподіл коштів, і контроль та нагляд за видатками, тощо²⁷.

ДСА має бути напряму підпорядкована (В)СР, як адміністративний апарат (В)СР і всієї судової системи. ДСА опікуватиметься повсякденним управлінськими питаннями в судовій системі, на загальнодержавному рівні. Територіальні управління ДСА можна інтегрувати в систему апеляційних судів і перетворити їх на свого роду адміністративні відділи судів, які відповідатимуть за укладання бюджетів і управління ресурсами судів відповідного округу (така реорганізація адміністративної структури також має покласти край взаємному накладанню функцій, виконуваних територіальними органами ДСА і вищими спеціалізованими судами).

²⁷ Докладна інформація про ради юстиції в Європі та про різні моделі міститься в публ. W. Voermans & P. Albers „Councils for the Judiciary in EU countries“ («Ради юстиції в країнах ЄС»), див. сайт <http://www.ency.eu/ency/GetDoc?DBName=dPortal&UniqueKeyValue=312&Download=true&ShowPath=false>

ДСА збиратиме бюджетні заявки з усіх судів (дані по місцевих судах зводитимуться на територіальному рівні) і формуватиме єдину заявку, яка подаватиметься в Мінфін і Верховну Раду під орудою (В)СР. Експерти ДСА допомагатимуть представникам (В)СР відстояти майбутній бюджет у Мінфіні й дотичних парламентських комітетах.

Як тільки Парламент прийме бюджет країни, на тому ж високому рівні (В)СР розподілятиме кошти між апеляційними судами (для самих апеляційних судів і для місцевих судів відповідних областей, в чітко встановленому обсязі), вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом і Конституційним Судом. Апеляційні суди, в свою чергу, відповідатимуть за розподіл бюджетних коштів між місцевими судами областей²⁸.

Спеціалізовані суди в кожній області зможуть одержувати свої кошти або від ДСА, або від ТУ ДСА/ адмінвідділу апеляційного суду, або ж від адмінвідділу відповідного Вищого спеціалізованого суду.

Як результат, кожний суд матиме чітко визначений річний бюджет (інформація про який має також бути оприлюднена для широкого загалу), а вся судова система отримує чітку вертикаль виділення бюджетних ресурсів і звітування про їхнє використання.

Крім того, якщо (В)СР на найвищому рівні прийматиме рішення щодо асигнування коштів, вона зможе брати до уваги потреби судової системи в цілому і розподіляти фонди відповідним чином. На рівні апеляційних судів можна буде виділяти кошти з огляду на потреби конкретних місцевих загальних і адміністративних судів конкретного регіону.

В разі необхідності на рівні ДСА чи апеляційних судів можна, на додачу до виділених окремим судам бюджетів, створити резервні фонди для покриття якихсь надзвичайних потреб судів, якщо в бюджетах цих судів на них не вистачає коштів (наприклад, у випадку пожежі, різкого зростання кількості справ і т.д.).

3.3. Практичне запровадження стратегічного планування і формування бюджетів з огляду на виконувані функції – визначення задач, заходів і цілей

Як показав проведений аналіз, між задачами, цілями і видатками бюджетного процесу в державі в цілому і задачами, цілями й видатками в судовій системі наразі практично не спостерігається жодних зв'язків. Утім, без таких зв'язків ефективного розподілу ресурсів досягти вкрай непросто. Навіть якщо на загальнодержавному рівні виконання бюджету за принципом програмного фінансування лежить на Міністерстві фінансів, яке готує проект бюджету, ті ж принципи певною мірою можуть бути додержані саме в межах судової системи (за умови виконання запропонованого в п. 3.2. щодо організаційної структури), незалежно від інших державних інституцій чи органів.

Як наслідок:

Загальною метою (задачею) для судової системи в цілому може бути

«Надання громадянам України доступних, високоякісних, своєчасних, ефективних та результативних послуг».

²⁸ Ст. 130 Конституції України можна тлумачити і так, що в державному бюджеті мають окремими рядками фігурувати чітко визначені бюджети всіх судів. Експерти не оцінюватимуть правові аргументи на користь такого тлумачення, але й не підтримують подібний варіант в силу нинішньої кількості й розміру судів, а також заради закладення в систему певної гнучкості. З цієї точки зору навіть сучасна система бюджетів українських судів є кращою.

Така мета може бути поставлена і перед кожним окремим апеляційним судом, і, потім, перед кожним місцевим судом, з урахуванням того, які проблеми притаманні цьому суду (велика кількість накопичених нерозглянутих справ, відсоток справ, рішення по яких скасовані, тощо). Повсюди – незалежно від рівня – така мета має бути ув'язана з бажаними результатами вкладання коштів, із визначенням цілі (наприклад, скорочення середнього часу провадження у справах, зменшення відсотку рішень, скасованих судом вищої інстанції, тощо).

Наприклад, місцевий суд може запитати збільшення штату на двоє суддів (що коштує приблизно 15 тисяч євро на рік). Очікується, відповідно, що ці двоє суддів на певний процентний показник зменшать кількість накопичених нерозглянутих справ. Цей відсоток і стане ціллю, яка ставиться при запитуванні додаткових фінансових ресурсів. Таким чином ресурси (зарплатня суддів) переводяться у заходи (прийняття на роботу двох нових суддів), які дають результат (постановлення рішень у більшій кількості справ) і сприяють досягненню мети як конкретного суду, так і судової системи в цілому (ефективне відправлення правосуддя). Досягнення цілі підлягає моніторингу та, за потреби, перегляду з плином часу, що може призвести до змін у асигнуванні ресурсів у майбутньому. Цілі можуть установлюватися на один бюджетний рік або на довший період, але дуже важливо, щоб цілі завжди прив'язувались до ресурсів, необхідних для їхнього досягнення. Навіть якщо ресурсів замало, системний аналіз уможливить виокремлення найбільш проблемних судів, які при розподілі бюджетних коштів повинні отримати їх у пріоритетному порядку. Така система визначених цілей і відповідно узгоджених угод про рівень надання послуг населенню частково імплементована в судовій системі Естонії та може служити прикладом, з яким варто ознайомитися під час майбутніх ознайомчих візитів і т.д.

3.4. Уникнення систематичного недофінансування

Аналіз показав, що на зарплатню й оплату комунальних послуг судам грошей вистачає, але на інші складники судової системи грошей систематично недодають - зазвичай на 20 і більше відсотків від запитаного обсягу асигнування. Зазначене передовсім стосується **операційних витрат системи і капітальних коштів на утримання і обладнання приміщень**, які в цілому становлять близько 50 % запитуваних коштів.

Як наслідок:

Необхідно – і можна – суттєво збільшити фінансування операційних видатків судової системи. Це можливе або за рахунок виділення додаткових коштів (що є більш бажаним для судівництва), або внаслідок внутрішнього перерозподілу коштів, наприклад:

- шляхом ліквідації судів, які розглядають надто мало справ і забирають надто багато коштів
- позбавленням від дублювання функцій з адміністрування судовою системою (як, приміром, зараз, коли і ТУ ДСА, і ВАСУ аналізують статистику та розподіляють бюджетні ресурси) і започаткуванням організаційної структури, здатної до швидкого реагування (див. п. 3.3.)
- централізованою консолідацією коштів, які є вільними через незаповненість суддівських посад (або на рівні області, або, навіть, на рівні ДСА), з подальшим прозорим перерозподілом цих коштів на найнагальніші потреби (скоріш за все, на покриття операційних витрат)

- застосуванням у процесі планування правильних, щорічно поновлюваних величин вартості операційних витрат, – від паперу до суддівських нагрудних знаків, - а не застарілих показників попередніх років
- звільненням голів судів (і, якщо це актуально, інших суддів) від виконання функцій, які не властиві суддям, - як кажуть, «нехай судді судять, а управлінці управляють»)
- проведенням аналізу пропорційності складників бюджету судової системи в цілому – можливо, частку фінансів, яка дістається судам першої інстанції, варто збільшити за рахунок якоїсь частки бюджету судів вищих інстанцій, що забезпечить кращий доступ громадян до правосуддя і підвищить авторитет судових органів
- розробкою довгострокового (три- чи п'ятирічного) плану інвестування бюджетних коштів у приміщення судів (будівництво нових і капітальний та поточний ремонт існуючих приміщень) та в ключову технічну інфраструктуру. Такий трирічний або п'ятирічний план з встановленим терміном ротації мав би стати елементом щорічного бюджетного процесу. На основі цього плану можна було би запитувати і, по отриманні, використовувати допомогу міжнародних донорських організацій.

3.5. Комплектування кадрами відповідно до потреб

Наразі кількість посад суддів у судах визначається у вельми незрозумілий спосіб, що призводить до помітних розбіжностей в робочому навантаженні на суддів у різних судах. Такі розбіжності спостерігаються не лише між центром і периферією, але й навіть між судами в одному місті.

Необхідно запровадити нову, зрозумілу систему, яка більшою мірою спиратиметься на врахування існуючих потреб і в якій кількість суддівських посад у суді визначатиметься на основі зважених показників кількості справ на суддю.

Розподіл фінансових ресурсів має стати прозорим і обґрунтованим. Оскільки близько 75 – 80 відсотків бюджетів судів ідуть на зарплатню, належне комплектування судів суддівськими і апаратними кадрами має перш за все спиратися на фактичні потреби в суддях і працівниках апарату судів.

ДСА напрацювала просту систему визначення кількісної потреби в суддях, однак про цю систему відомо лише вузькому колу експертів, а результати її застосування, в найкращому випадку, просто вказують на напрямки необхідного збільшення кількості кадрових одиниць.

Як наслідок:

Українській судовій системі слід, на основі вже наявної системи та з урахуванням досвіду, накопиченого в пілотних судах в Івано-Франківську і Чорнобаї, а також у рамках Проекту ПЕССУ, якомога скоріше створити нову систему визначення робочого навантаження і відповідного фінансування кадрового забезпечення, на рівні країни в цілому і на рівні судів. Ключовими складниками такої системи будуть:

- обмежена кількість (замість кількох сотень) об'єктивно виведених коефіцієнтів робочого навантаження, по основних категоріях/ групах справ
- повноцінне застосування цих коефіцієнтів при роботі над бюджетом і визначенням кількості суддівських посад у судах (а не лише для визначення кадрових потреб)

- аналогічна похідна система, яка визначатиме потреби судів в працівниках апарату (і яка стане джерелом інформації щодо кадрових потреб у державних службовцях і технічних співробітниках)
- розробка нової системи спільно із суддями, опублікування одержаних результатів і проведення навчання із застосування системи (що, зокрема, дасть судам можливість на місцях перевірити висновки централізовано проведених розрахунків і послуговуватися такими розрахунками при проведенні власних заходів управлінського характеру).

Прикладом для такої системи може стати якась комбінація зі складників естонської та німецької систем вимірювання робочого навантаження на кадрову одиницю. В німецькій системі (відомій як РЕВВ§У) були виведені усереднені показники часу (в хвиликах), який потрібен на судове провадження²⁹ у 48 категоріях справ у місцевих судах, 30 категоріях справ у нижчих апеляційних судах і 22 категоріях справ у вищих апеляційних судах. Для кожного типу справи було вираховано середній час (у хвиликах) для вирішення певного типу справи наприклад місцевим судом:

- цивільні справи загального характеру	150 хв.	
- цивільні позови після ДТП	170	хв.
- справи з розірвання шлюбу	200	хв.
- карні справи по дрібних злочинах	170	хв.
- великі кримінальні справи	510	хв.
- постанови про покарання		
- за адмін. проступки	22	хв.
- справи про екон. та екологічні злочини	970	хв.

Підрахунки показали, що розгляд справи в порядку апеляції в нижчому апеляційному суді становить 510 хвилин, розгляд справи в порядку касації у вищому апеляційному суді забирає в середньому 660 хвилин, тощо.

Таким чином, час роботи судді в середньому за рік склав, за розрахунками, 102240 хвилин. Як наслідок, можна легко вивести, скільки яких справ може розглянути суддя або суд. Наприклад, один суддя може розглянути і винести рішення у

$$102.240 / 170 = 601 \text{ цивільних позовах після ДТП}$$

протягом одного року.

В перебігу нашої роботи ми дізналися про інші подібні системи, зокрема про естонську, яка бере до уваги меншу кількість деталей, аніж німецька.

Німецька система РЕВВ§У також має складники, які стосуються роботи прокурорів і працівників апарату судів. Система була напрацьована за широкої участі суддів та асоціації суддів, а одержані результати були узгоджені із суддівською спільнотою. Інформація про модель і про результати її застосування регулярно публікується та розміщується в Інтернеті для всіх, кого це може зацікавити.

²⁹ Система РЕВВ§У була розроблена для суддів і прокурорів (модифікація РЕВВ§У 1) і для працівників апарату судів (держслужбовців і допоміжного персоналу, РЕВВ§У 2) у 2001 - 2002 рр. і потім удосконалена в 2008 р. В розробці РЕВВ§У-1 брали участь близько 1900 суддів і прокурорів з понад 40 судів і прокуратур з 7 федеральних земель Німеччини. В ході роботи були проаналізовані дані по 900 тисячах судових справ.

Ми пропонуємо ознайомити тих, хто прийматиме відповідні рішення в Україні, із зазначеною вище німецькою системою, шляхом проведення візиту до Німеччини і організації тематичного семінару в Німецькій академії суддів. На основі досвіду Німеччини, Естонії, українських пілотних судів та наявних але ще не оприлюднених даних ДСА слід розробити систему визначення робочого навантаження для місцевих і апеляційних судів загальної юрисдикції. Як підказує досвід пілотних судів, система, напевно, враховуватиме від 20 до 40 категорій/ видів справ, які слухаються в місцевих судах, і меншу кількість категорій/ видів справ для апеляційних судів. Спеціалізовані суди можна долучити на другому етапі.

Оскільки цей процес може виявитися тривалим, задля досягнення першого швидкого успіху можна невідкладно запустити в дію вже існуючу в ДСА модель обчислення навантаження на суддів, звести отримані результати (по окремих судах) в загальний статистичний звіт, оприлюднити його і надалі використовувати як тимчасову основу системи організації діяльності судів і управління робочим навантаженням на суддів.

3.6. *Сприяння запровадженню нової моделі розподілу бюджетних ресурсів*

Виявлення потреб суддів і визначення фактів різного навантаження в судах залишатиметься суто академічною вправою до тих пір, доки результати такого аналізу органічно не увійдуть у бюджетний процес і до застосовуваного порядку кадрового забезпечення. ДСА вже виявила значну нестачу суддів по всій країні та зафіксувала різні відмінності в навантаженні на суддів різних місцевих судів. Відтак, ресурси мають бути перерозподілені, але це відбувається вельми повільно.

Як наслідок:

Перерозподіл кількості суддівських посад в області має стати можливим на рівні нинішніх територіальних органів ДСА або, в майбутньому, на рівні апеляційних судів (якщо буде реалізовано пропозицію 3.2.), а в усій судовій системі – на рівні ДСА України. Якщо це необхідно, такі рішення можуть підлягати затвердженню (В)СР.

Те, що судді, які вийшли на пенсію, можуть залишатися на посадах суддів у своїх колишніх судах, заважає гнучкому перерозподілу суддівських посад між судами, і така система потребує змін. Якщо в якомусь суді працює (в абсолютних показниках або в порівнянні з іншими судами) більше суддів, ніж це необхідно, то судді, які досягли пенсійного віку, мають припинити виконання суддівських функцій, і тоді утворені вакансії можна буде легко передати в ті судові органи, яким конче потрібні додаткові судді.

3.7. *Неприйняття недостатньо системного і суперечливого законодавства*

Чимало проблем з фінансовим та інакшим забезпеченням судів коріняться в несистемній і неузгодженій нормативно-правовій базі або виникають в результаті того, що в окремих інституціях чи на певних рівнях не враховуються рішення, прийняті в інших інституціях чи на інших рівнях.

Як наслідок:

Кожний закон, нормативний акт або інакша постанова має набувати чинності лише після проведення формалізованого аналізу майбутніх наслідків – зокрема,

- наслідків у площині забезпечення потреб судів у різних ресурсах
- наслідків для бюджетів судів
- наслідків щодо інших чинників, важливих для належного функціонування судів;

такий аналіз уможливить вироблення пропозицій задля відвернення проблем у діяльності судових органів. Загальною нормою має стати порядок, коли жоден закон не приймається і жоден нормативний акт не запроваджується без попереднього виділення необхідних бюджетних коштів та інших ресурсів.

Якщо рішення Конституційного і Верховного Судів означатимуть якісь зсуви в розподілі ресурсів чи робочого навантаження, ДСА слід буде невідкладно аналізувати відповідні наслідки і готувати дотичні зміни в розподілі ресурсів і бюджетних коштів, із пропонуванням, якщо це необхідно, змін до державного бюджету.

3.8. *Внесення змін до процесуальних кодексів*

Процесуальні кодекси мають забезпечувати ефективність всієї судової системи. Те, яким чином визначається підсудність справ і в якому порядку суд має розглядати справи, значно впливає на рівень ресурсного забезпечення, необхідного для нормального функціонування судових органів.

Як наслідок:

Для того, щоби судова система в цілому працювала більш ефективно, всі процесуальні кодекси слід піддати аналізу на предмет спрощення процедури, де це є можливим, і запровадження процесуальних «фільтрів». Значної економії ресурсів можна досягти запровадженням практики комп'ютеризованого оформлення рішень у справах, наприклад, наказного провадження; управління такою системою можна було би здійснювати централізовано або, принаймні, на рівні області.³⁰ Також можна розглянути доцільність подальшу передачу розгляду адміністративних правопорушень у відання причетних державних органів. У цьому контексті водночас постає питання про те, чи адміністративні правопорушення мають становити окрему категорію справ або, натомість, такі правопорушення можна інтегрувати до Кримінального Кодексу. Під час до Естонії та Німеччини його учасники могли би ознайомитися з нещодавнім досвідом цих країн у спрощенні процесуальних кодексів.

3.9. *Перегляд системи судових зборів*

В Україні рівень судового збору здається вельми низьким. В таких країнах, як, приміром, Сполучене Королівство і Естонія, сума, яка сплачується за подання позову в цивільній справі, де сторона має фінансові претензії до іншої сторони, покриває 80-100 % вартості судового провадження.

Як наслідок:

Слід проаналізувати, яка частка бюджету судів на провадження в цивільних справах фінансується за рахунок судових зборів. Не варто ставити ціль вийти на показники Сполученого Королівства і Естонії, але якщо надходження від судових зборів становлять суттєво менший відсоток бюджету, це може свідчити про потребу в збільшенні судових зборів. Звичайно, перед прийняттям подібного рішення треба взяти до уваги інші критерії – наприклад, доступність правосуддя, - але, в принципі, суди мають слухати цивільні справи з грошовими вимогами тоді, коли спір не може бути розв'язаний позасудовими засобами. Якщо ж судовий збір низький, сторони не надто зацікавлені в тому, щоби

³⁰ Це вже давно робиться в Німеччині, з успіхом і з економією коштів, на центральному рівні, з використанням потужних інформаційного-технологічного забезпечення. Права позивачів завжди захищені, бо відмова в задоволенні претензії означає автоматичне передання позову до відповідного місцевого або нижчого апеляційного суду.

шукати рішення поза судом. Наразі схоже, що в Україні кількість справ у судах на душу населення вища, ніж в інших європейських країнах, і зменшення загальної кількості судових справ могло би пришвидшити відправлення правосуддя і зробити його більш ефективним.

3.10. Зміни в системі стягнення плати за інформаційно-технічні послуги

З тих коштів, які суди збирають в якості плати за інформаційно-технічні послуги, до судів повертається лише незначна частка.

Як наслідок:

В цілому, з точки зору пересічних громадян постає слушне питання про справедливість паралельного існування двох зборів – судового (див. п. 3.9) і за інформаційно-технічні послуги. Якби суди належно фінансувалися з державного бюджету, потреба в окремому зборі за інформаційно-технічні послуги, який надходить до спеціального фонду в ДСА, просто би зникла, і з громадян стягався би лише один збір. Ця платня має вноситися не в суді, а в банку.

Однак, поки зміни не сталися і за інформаційно-технічний супровід з громадян стягають окрему платню, в бюджеті суду мають лишатися принаймні ті кошти, які покривають (або покривають) вартість використаних витратних матеріалів (канцприладдя, поштових марок, компакт-дисків для аудіо-запису слухань, а також послуг телефонного і факсимільного зв'язку, тощо). Зрозуміло, що в цьому контексті йдеться про покриття відповідних витрат у цивільних і адміністративних справах.

У кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення можливим варіантом є стягнення відповідної суми (додатково до винесеного покарання) з особи, яку суд визнав винуватою.

3.11. Належна оплата праці суддів і працівників апарату судів

Система обчислення заробітної платні суддів регулюється доволі суперечливими нормативними актами і є надто складною.

Як наслідок:

Заробітна платня суддів не повинна надалі залежати від політичних рішень щодо мінімального базового рівня, від якого ведуться розрахунки. Система суддівської зарплатні та суддівських рангів має бути переглянута в її сукупності, а засади нової системи, якими вони би не були, мають бути закладені в законі. При підготовці реформ у системі обчислення заробітної платні можна проаналізувати такі аспекти:

- 1) ризик виникнення неналежного впливу на суддів через можливість виплати преміальних в разі наявності вакантних суддівських посад у конкретному суді;
- 2) обсяги надбавки за стаж – чи вони виправдані?
- 3) завелика кількість додаткових виплат, надбавок і/ або пільг та доцільність їхнього зведення в єдину додаткову виплату, яка буде однаковою для всіх суддів певного рангу і не коригуватиметься на індивідуальній основі.

Крім того, слід суттєво збільшити заробітну платню працівників апарату судів, щоби відвернути плінність кадрів і забезпечити більш професійний рівень роботи апарату, що в дальшій перспективі обов'язково призведе до зменшення витрат.

3.12. Приділення більшої уваги запровадженню системи статистичного обліку, побудованої за принципом наскрізного представлення даних

Удосконалення бюджетного процесу великою мірою спираються на наявність надійної в роботі системи наскрізного статистичного обліку, тобто системи, побудованої в такий спосіб, щоби провідні органи, які опікуються питаннями бюджету, не починали тривалий і ресурсномісткий процес одержання даних від окремих органів ДСА чи судів, а могли будь-коли, просто натиснувши відповідні клавіші, побачити потрібні їм дотичні до бюджету дані, детально розписані по територіальних управліннях ДСА і по судах.

Як наслідок:

Треба створити відповідні потужності та запровадити необхідну центральну базу даних, до якої входитиме статистична інформація по судових справах, судових кадрах і судових фінансах.

Кінець доповіді

Д-р Аксель Г. Кец

Тімо Лігі

26.04.2010