

Додаток
до Загальних вимог до
проведення оглядів витрат
державного бюджету
(пункт 1 розділу VI)

ЗВІТ **про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади**

в частині: забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя; виконання рішень судів на користь суддів та працівників апаратів судів

головного розпорядника коштів державного бюджету

Державна судова адміністрація України

Ціль проведення огляду витрат державного бюджету:

розв'язання проблем, що виникають під час щорічного планування видатків, у тому числі на виплату суддівської винагороди та заробітної плати працівникам установ і організацій, що входять до системи ДСА, та винайдення способів економії бюджетних коштів для їх спрямування на пріоритетні напрями витрат ДСА

I. Опис поточної ситуації у сфері

ДСА України у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України "Про судоустрій і статус суддів", указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, Бюджетним кодексом України, рішеннями Вищої ради правосуддя, з'їздів суддів України, Положенням "Про Державну судову адміністрацію України", затвердженим рішенням Вищої ради правосуддя від 17 січня 2019 року № 141/0/15-19.

Згідно із частиною десятою статті 131 Конституції України відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для фінансового та організаційного забезпечення судів.

Відповідно до частини першої статті 151 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" ДСА України є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених статтею 152 Закону.

Отже, Основним Законом України чітко розмежовуються повноваження та функціональний механізм судів, органів та установ системи правосуддя, що закладає дієвий механізм реалізації принципу незалежності судової влади на законодавчому рівні. Такий розподіл функцій між органами судової влади забезпечує збалансованість, узгодженість та злагоджену роботу судів, органів та установ у системі правосуддя та цілком відповідає міжнародній практиці та європейським стандартам у сфері судочинства та надання судових послуг.

Згідно з Положенням "Про Державну судову адміністрацію України", основними завданнями ДСА України є здійснення організаційного та фінансового забезпечення діяльності органів судової влади з метою створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів.

Відповідно до визначених завдань ДСА України здійснює функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів (крім Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів), а саме: 24 апеляційних загальних судів, 7 апеляційних адміністративних судів, 6 апеляційних господарських судів, 50 місцевих спеціалізованих судів (25 господарських та 25 окружних адміністративних судів), 587 місцевих загальних судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України, Служби судової охорони, ДСА України та її територіальних управлінь.

З метою забезпечення ефективної діяльності судової системи відповідно до Бюджетного кодексу України; Закону України "Про судоустрій і статус суддів"; Положення про Державну судову адміністрацію України, затвердженого Рішенням Ради суддів України від 17 січня 2019 року № 141/0/15-19, постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 року № 228 "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ" (зі змінами), наказу Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57 "Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету" (зі змінами), наказу Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687 "Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів" (зі змінами), наказу Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 "Про паспорти бюджетних програм" (зі змінами), розроблено ряд документів, якими ДСА України керується в своїй роботі і які визначають механізм планування витрат бюджетних коштів установами судової системи та взаємодії між Державною судовою адміністрацією України та розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня на всіх стадіях бюджетного процесу, а саме:

- рішенням Ради суддів України від 16 вересня 2016 року № 61 затверджено "Положення Про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату";

- наказом Державної судової адміністрації України від 02.02.2018 року № 38 "Порядок взаємодії між Державною судовою адміністрацією України та розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня на всіх стадіях бюджетного процесу";

- наказом Державної судової адміністрації України від 14.09.2018 року № 471 "Про затвердження Методики визначення чисельності судів у судах".

Державна судова адміністрація України, як орган що відповідно до закону здійснює фінансове забезпечення діяльності судів, забезпечує ефективне і цільове використання бюджетних коштів.

Статтею 22 Бюджетного кодексу України ДСА України визначено головним розпорядником бюджетних коштів, який відповідно до своїх повноважень розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм, забезпечуючи при цьому підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського обліку.

У паспорті бюджетної програми за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" визначені цілі державної політики, на досягнення яких спрямована реалізація бюджетної програми, мета бюджетної програми і результативні показники продукту бюджетної програми.

Цілями державної політики в системі правосуддя є формування ефективної системи правосуддя та підвищення якості правосуддя.

Метою бюджетної програми є забезпечення належних умов здійснення судочинства для повного та своєчасного розгляду судових справ.

Завданням бюджетної програми є забезпечення належного розгляду судових справ та створення умов для безперешкодного здійснення правосуддя.

Основними результативними показниками є чисельність суддів, погоджена Вищою радою правосуддя та чисельність працівників апаратів судів, кількість вхідних модельних справ та кількість вирішених модельних справ.

Показниками досягнення цілі є рівень довіри до правосуддя, відсоток вирішених справ, до загальної кількості справ, що надійшли на розгляд до судів.

**Цілі державної політики та показники їх досягнення
Державною судовою адміністрацією України**

Таблиця 1

Показник	2018	2019	2020	2021	2022
Ціль 1. Забезпечення повного і своєчасного розгляду судових справ та належних умов здійснення судочинства					
Рівень довіри до правосуддя	16 %	40%	60%	65%	70%
Відсоток вирішених справ, до загальної кількості справ, що надійшли на розгляд до судів	85,5%	76,9%	89,6%	92,4%	93%
Ціль 2. Правовий захист суддів та працівників апаратів судів					
Рівень виконання рішень судів, винесених на користь суддів та працівників апаратів судів	100%	100%	100%	100%	100%

Зростання рівня довіри до правосуддя з 16% у 2018 році до 40% у 2019 році визначено за результатами другого національного опитування населення щодо довіри до судової влади, судової реформи та сприйняття корупції, проведеного в рамках програми USAID "Нове правосуддя" із застосуванням індексу шкали "Євробарометр".

Кількість вхідних модельних справ у 2019 році склала 1547 тис що на 292 тис. більше проти запланованого показника. На 2020 рік заплановано 1335 тис вхідних модельних справ.

Кількість вирішених модельних справ у 2019 році значно більша проти планового показника на 435 тис або 45% за рахунок перевантаження суддів, а зменшення рівня такого показника, як відсоток вирішених справ з 85,5% у 2018 році до 76,9% у 2019 році показує, що судова система не справляється з потоком вхідних справ. На 2020 рік запланована кількість вирішених модельних справ – 745,3 тис.

У 2018 році було розглянуто 1071 тис. модельних справ, у 2019 році було розглянуто 1400 тисяч, що на 329 тис. або на 31% більше, ніж у 2018 році. Відсоток вирішених справ у 2019 році склав 90,5% та у порівнянні з 2018 роком покращився.

Середня кількість розглянутих модельних справ 1 суддею у 2019 році склала 279 одиниць проти планового показника 183 одиниці, або на 52% більше. У 2017 році цей показник становив 206 модельних справ, у 2018 році – 212 модельних справ. Суди накопичують залишки нерозглянутих справ, що в свою чергу також свідчить про дефіцит суддівських кадрів.

Основною умовою досягнення цілей державної політики у системі судочинства визначено приведення фактичної чисельності суддів у відповідність до модельної чисельності, яка забезпечує оптимальне навантаження на суддів для своєчасного та якісного розгляду судових справ. На 2019 рік модельна чисельність суддів, затверджена Вищою радою правосуддя, у кількості 6985 суддів. Проте, в результаті реформування суддівського корпусу, відбулося зменшення фактичної чисельності суддів до 5020 суддів, незаповненість 1965 вакансій в свою чергу, спричинило підвищення навантаження на одного суддю. На 2020 рік Вищою радою правосуддя погоджена чисельність суддів у кількості 7039, осіб.

За станом на 01.01.2021 року фактично зайнято 5191 посада суддів, вакантними залишаються 1867 посад, здійснювали правосуддя 4991 суддя. У 2020 році присягу склали 437 новопризначених суддів, які були призначені на посади указами Президента України в період з липня по грудень 2020 року за поданням Вищої ради правосуддя.

Штатна чисельність працівників апаратів судів на 2020 рік визначена у кількості 27772 осіб, за станом на 01.01.2021 року фактично зайнято 25086 посад або 90%.

**Зведена інформація про кількість суддів та чисельність працівників апаратів судів
станом на 01.01.2021**

Таблиця 2

Станом на 01.01.2021	Кількість суддів				Чисельність працівників апаратів судів		
	Разом						
Суди	Кількість суддів (згідно наказів ДСА №№ 841, 842, 843 від 08.08.2017 та №№ 373, 374, 375 від 31.07.2018)	Фактично зайняті посади	Вакантні посади	кількість суддів, які здійснювали правосуддя	Штатна чисельність	Фактично зайняті посади	Вакантні посади
1	2	3	4	5	6	7	8
апеляційні адміністративні	257	185	76	179	1027	949	78
апеляційні господарські	218	164	58	155	769	719	50
апеляційні загальні	964	569	400	556	3271	2987	329
окружні адміністративні	633	521	112	475	2322	2052	270
місцеві господарські	619	481	139	449	2587	2114	473
місцеві загальні	4348	3271	1082	2971	17796	16265	1534
разом	7039	5191	1867	4785	27772	25086	2734

1.Планування видатків

Відповідно до пункту 2 частини 3 статті 148 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" Державна судова адміністрація України визначена головним

розпорядником бюджетних коштів, який здійснює фінансове забезпечення діяльності апеляційних і місцевих судів та інших органів й установ у системі правосуддя.

Листом Міністерства фінансів України від 17.11.2015 № 31-08020-08-18/35210 Державну судову адміністрацію України визначено головним розпорядником бюджетних коштів, де застосовуються нові методики планування на основі очікуваного результату з метою їх адаптації до стандартів Європейського союзу.

Відповідно до Бюджетного кодексу України програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Тобто, встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Результатом діяльності судової системи є здійснення судочинства, що вимірюється кількістю вирішених справ. Для цього необхідна відповідна кількість суддів та працівників апаратів судів, а також забезпечення їх матеріальними ресурсами.

ДСА України з урахуванням Рішень Ради суддів України № 17 від 25.02.2016 “Щодо нормативів фінансування судів” та рекомендацій міжнародних експертів розроблено **Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату** (далі – Положення).

Відповідно до пункту 19 зазначеного Положення модельний бюджет видатків споживання будується окремо для кожного суду на базі його плану вирішених модельних справ (модельна справа – судова справа з умовним терміном її розгляду 8-ми годинний робочий день).

Згідно з Положенням, методика планування на основі результату ґрунтується на зрозумілих для суспільства результативних показниках роботи судової системи, що відповідають його очікуванням, а також простій і зрозумілій формулі визначення на їх основі обсягу бюджету судової влади з можливістю зворотного моделювання показників роботи в залежності від обсягів виділених фінансових ресурсів. **До результативних показників роботи відносяться: відсоток вирішених справ, термін очікування розгляду судової справи та продуктивність роботи судді.**

Для кожного з перелічених показників у процесі планування встановлюється оптимальне (модельне значення) на підставі чого формується модельний бюджет, що формує потребу судів у фінансових ресурсах для формування і захисту бюджетного запиту. Модельне значення визначається або на підставі встановлених нормативів, або як досягнуті середні значення між судами.

Для виконання поставленого завдання ДСА України здійснила аналіз кількості справ, що надійшли, розглянуті та залишок справ в розрізі юрисдикцій судів за 2013-2016 роки та ДП ІСС розроблено функціонал щодо переведення реальних справ в модельні за допомогою коефіцієнтів їх переведення, що ґрунтуються на термінах їх розгляду. В подальшому у процесі планування застосовуються відповідні показники щодо кількості модельних справ. Строки розгляду кожної категорії справ визначені на підставі дослідження проведеного ДСА України разом з агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та підтвердженого експертним висновком Інституту економіко-

правових досліджень НАН України та затвердженого рішенням Ради суддів України від 09.06.2016 № 46 “Щодо визначення коефіцієнтів навантаження на суддів”.

Модельна справа – судова справа з умовним терміном її розгляду 8-ми годинний робочий день.

Відсоток вирішених справ (ВВС) обчислюється діленням кількості вирішених справ на кількість справ, що надійшли та множенням на 100 та показує, як суд чи судова система справляються з потоком вхідних справ.

$$\text{ВВС (\%)} = \frac{\text{Кількість вирішених справ}}{\text{Кількість вхідних справ}} * 100$$

ВВС, що наближається до 100%, вказує на здатність суду або судової системи розглядати приблизно стільки ж справ, скільки надходить за вказаний період.

Показник ВВС, що перевищує 100%, вказує на здатність системи вирішувати більше справ, ніж надходить, таким чином зменшуючи будь-які потенційно існуючі накопичення нерозглянутих справ. Якщо справи, що надходять, не вирішуються протягом звітного періоду, індикатор ВВС падає нижче 100% та відповідно кількість нерозглянутих справ в кінці звітного періоду накопичуватиметься.

ДСА України, як головним розпорядником бюджетних коштів, на 2020-2022 роки, заплановано, що ВВС буде не менше 100 %, тобто судами як мінімум будуть вирішені всі справи, що надійшли.

Модельний термін очікування початку розгляду справи (МТОРС) – це відношення між кількістю вирішених справ протягом звітного періоду та кількістю невіршених справ в кінці періоду, надає інформацію щодо того, як судова система управляє оборотом справ, та розраховується за формулою:

$$\text{МТОРС} = \frac{\text{кількість невіршених справ на кінець періоду}}{\text{кількість вирішених справ}} * 365 \text{ днів}$$

При плануванні МТОРС на 2020-2022 роки ДСА України врахувала динаміку за останні 5 років надходження та розгляду справ судами в розрізі юрисдикцій та запланувала позитивну динаміку цього показника у сторону зменшення термінів очікування розгляду справ.

Модельне навантаження на суддю або продуктивність роботи судді – це кількість модельних справ, які суддя здатен розглянути протягом календарного року.

Зазначений показник розраховувався ДСА України як досягнуте середнє значення, на основі звіту щодо кількості відпрацьованих днів суддями України в розрізі судів та суддів з 01.01.2016 по 31.12.2016 з виключенням суддів, які були прийняті, звільнені, вступили в повноваження в 2016 році або сумарно перебували у тривалій відпустці понад 90 днів та виключенням суддів які є членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. За результатами дослідження було встановлено, що в середньому суддя за рік відпрацьовує 183 робочих дні. Оскільки термін розгляду однієї модельної справи дорівнює одному робочому дню, то модельне річне навантаження на суддю становить 183 модельні справи.

Індекс приросту вхідних модельних справ на 2020-2022 роки визначений за законом великих чисел та закономірностей.

Слід зазначити, що кількість справ та матеріалів, що надійдуть на розгляд до конкретного суду або сукупності судів у майбутньому, є важко прогнозованими

показниками, оскільки їх величина залежить від багатьох факторів, що відображають вплив соціально-економічних та суспільно-політичних умов у країні або в окремому регіоні, змін в законодавстві, психологічний стан населення тощо. За умов політичної та економічної нестабільності дію таких факторів складно передбачити.

Для прогнозування кількості справ та матеріалів, що надійдуть на розгляд до судів у 2020-2022 роках, використовувались дані звітності щодо фактичного надходження справ і матеріалів на розгляд в розрізі регіонів, за типами судів:

- загальні місцеві суди;
- спеціалізовані місцеві суди (адміністративні та господарські);
- апеляційні суди (загальні та спеціалізовані).

Крім цього, по загальних судах враховувалась інформація щодо надходження справ і матеріалів усього та за категоріями судочинства, а саме:

- кримінального судочинства;
- адміністративного судочинства;
- цивільного судочинства;
- про адміністративні правопорушення.

З метою визначення прогнозованої кількості справ і матеріалів враховано фактичні дані про надходження до місцевих та апеляційних судів справ і матеріалів за 2015-2019 роки.

При розрахунку показників щодо загальної кількості справ, що надійде на розгляд місцевих та апеляційних судів використовувався середній показник динамічного ряду темпів приросту за ці роки.

Для підвищення надійності прогнозних показників, застосовуючи середні значення, проведено згладжування динамічних рядів. Таке згладжування може суттєво зменшити похибку прогнозу.

Проаналізувавши фактичні дані, з урахуванням темпів приросту, здійснено розрахунки прогнозованої оцінки кількості справ і матеріалів, що надійдуть до суду (судів) за формулами:

$$T_{пр.} = y_n / y_o \cdot 100\% - 100\%; \quad \bar{\Delta} = \sum \Delta / n;$$

$T_{пр.}$ - темп приросту, %

$\bar{\Delta}$ - середній абсолютний приріст

Індекси приросту надходження справ у 2020-2021 роках

Таблиця 3

суди	2020		2021	
	Індекси приросту надходження справ	кількість модельних справ	Індекси приросту надходження справ	кількість модельних справ
місцеві загальні	1,05	738 485	1,14	801 784
апеляційні	1,07	249 725	1,08	252 059

окружні адміністративні	1,07	183 676	1,10	188 826
апеляційні адміністративні	1,02	56 407	1,13	62 490
господарські місцеві	1,01	80 899	1,03	82 501
господарські апеляційні	1,01	32 057	1,04	33 009
Усього	1,05	1 341 249	1,11	1 420 669

Оскільки динамічний ряд є відносно стабільним і не потребує додаткових коригувань, на 2022 рік запропоновано запланувати таку ж кількість справ, що і на 2021 рік.

Варто зазначити, що постійні зміни в законодавстві, у тому числі процесуальному, можуть в подальшому суттєво вплинути на надходження справ до судів.

Відповідно до Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату:

1. Планування бюджету на оплату праці здійснюється за наступним порядком:

1) Щорічно на основі вибірових статистичних досліджень за звітний рік визначається середньостатистична тривалість роботи судді у році в кількості робочих днів. На цій основі визначається модельна продуктивність роботи судді у кількості модельних справ, що дорівнює показнику середньостатистичної тривалості його роботи.

2) Шляхом ділення запланованої кількості вирішених модельних справ на модельну продуктивність роботи судді визначається модельна чисельність суддів для кожного суду.

3) Визначається модельна чисельність працівників апарату судів шляхом множення модельної чисельності суддів на коефіцієнт співвідношення між чисельністю працівників апарату судів та чисельністю суддів. Зазначений коефіцієнт визначається окремо для судів місцевого та апеляційного рівня на підставі звітів про середньооблікову чисельність за останній звітний рік.

4) Визначається планова модельна середня суддівська винагорода та модельна середня заробітна плата працівників апарату на підставі даних про плановий рівень мінімальної заробітної плати відповідно до бюджетної резолюції та середньозваженого рівня обов'язкових доплат до посадових окладів та планового рівня стимулюючих виплат. Рівень обов'язкових доплат до посадових окладів визначається як середньозважений за чисельністю працюючих за інформацією судів станом на 1 червня поточного року за формою, встановленою Головним розпорядником бюджетних коштів.

5) Визначається модельний бюджет фонду оплати праці для кожного суду шляхом множення відповідної модельної чисельності персоналу на модельну середню заробітну плату.

6) Визначається сума нарахувань на оплату праці шляхом множення модельного фонду оплати праці на норматив нарахувань.

2. Планування бюджету на оплату комунальних послуг та енергоносіїв здійснюється за наступним порядком:

плановий обсяг видатків поточного року на зазначені цілі в цілому за судами множитья на індекс росту цін на цю категорію видатків доведений інструктивним листом Міністерства фінансів України щодо бюджетного запиту.

3. Планування бюджету та інших видатків споживання на забезпечення судочинства здійснюється за наступним порядком:

плановий обсяг видатків поточного року на зазначені цілі в цілому за судами множитья на індекс інфляції споживчих цін на цю категорію видатків доведений інструктивним листом Міністерства фінансів України щодо бюджетного запиту.

Відповідно до пункту 3.9. Порядку взаємодії між Державною судовою адміністрацією України та розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня на всіх стадіях бюджетного процесу, затвердженого наказом ДСА України від 02.02.2018 №38 формування потреби у капітальних видатках для всіх розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня на плановий бюджетний рік та наступні за плановим два бюджетні періоди, здійснюється відповідальними структурними підрозділами ДСА України.

4. Планування бюджету на видатки розвитку здійснюється за кожним судом окремо на підставі визначених на плановий рік стратегічних цілей та завдань.

ДСА України здійснено відповідні розрахунки для належного забезпечення судів, органів та установ в системі правосуддя, та в установлені строки надано Міністерству фінансів України бюджетний запит на 2020-2022 роки. Потреба в фінансових ресурсах на 2020 рік за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" забезпечена на 60%.

В інструктивному листі Міністерства фінансів України щодо підготовки бюджетних запитів на 2020-2022 роки від 03.09.2019 була зазначена вимога під час визначення напрямів використання коштів загального та спеціального фондів державного бюджету стовідсотково забезпечити необхідний розмір суддівських винагород. Державною судовою адміністрацією України ця вимога виконана, після чого практично не залишилось коштів на оплату праці працівників апарату судів, на інші видатки споживання щодо забезпечення судочинства та розвитку, зокрема видатки на створення ЄСІТС.

До першого читання проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" Міністерством фінансів України прийнято рішення без погодження з ДСА України щодо зменшення видатків, передбачених для нарахувань на суддівську винагороду для додаткових суддів на 900,0 млн грн та збільшення відповідно інших видатків споживання для судів, що було відображено у додатку 7. На вимогу Міністерства фінансів України ДСА України надано уточнений бюджетний запит, в якому враховані зазначені зміни. Це призвело до розбалансування видатків на оплату праці з видатками для нарахувань на неї.

До другого читання проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету прийнято рішення без погодження з ДСА України щодо зменшення видатків, передбачених для додаткових суддів та відповідно працівників апарату судів на 874 058,0 тис. грн та відповідного

збільшення видатків для Служби судової охорони, що поглибило дисбаланс між видатками на оплату праці та нарахуваннями на неї.

У кінцевому підсумку дефіцит у фінансових ресурсах на 2020 рік становив - 9 746 022,4 тис. гривень.

Потреба ДСА України протягом 2020 року змінювалась відповідно до зміни об'єктивних показників (ковідні обмеження, плинність кадрових ресурсів). Так протягом 2020 року змінювались нормативно-правові акти, відповідно до яких встановлювались обмеження розміру виплати суддівської винагороди у зв'язку із установами карантину та запровадженням посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 в Україні. Зазначене призвело до необхідності постійно оновлювати розрахунки фонду оплати праці та нарахування на заробітну плату. Відповідно під кожну суттєву об'єктивну зміну протягом року здійснювалися уточнюючі розрахунки потреби.

Пунктом 24 розділу XII Закону України "Про судоустрій і статус суддів" (у редакції Закону від 06.12.2016 № 1774-VIII) визначено розмір суддівської винагороди:

1) з 1 січня 2018 року:

а) для судді місцевого суду - 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року;

б) для судді апеляційного суду та вищого спеціалізованого суду - 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року;

2) з 1 січня 2019 року:

а) для судді місцевого суду - 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року;

б) для судді апеляційного суду та вищого спеціалізованого суду - 40 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року;

3) з 1 січня 2020 року:

а) для судді місцевого суду - 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року;

б) для судді апеляційного суду та вищого спеціалізованого суду - 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

Міністерством фінансів України останнім абзацом пункту 3 інструктивного листа щодо підготовки бюджетних запитів до проектів державного бюджету на 2019 рік та прогнозу державного бюджету на 2020-2021 роки від 27.07.2018 зазначено: "Видатки на оплату праці працівників державних органів у 2019 році залишаються на рівні 2018 року (у 2019 році застосовуватимуться умови оплати праці, встановлені 01.01.2018 року)".

Під час формування граничних обсягів видатків на 2020 рік Міністерство фінансів України планувало відтермінування набрання чинності підпункту 3 пункту 24 розділу XII зазначеного Закону. Зазначені обмеження закладені Міністерством фінансів України в граничних обсягах видатків загального фонду державного бюджету, доведених ДСА України як головному розпоряднику бюджетних коштів на 2019 та 2020 роки.

Разом з тим суддівська винагорода за 2019 – 2020 роки відповідно до діючих законодавчих актів значно зросла, що відображено у таблиці 4.

Таблиця 4

Складові окладу суддів	2018 рік	2019 рік	2020 рік
Прожитковий мінімум для працездатних осіб (грн)	1762	1921	2102
Кількість прожиткових мінімумів для визначення посадового окладу судді місцевого суду	20	25	30
Кількість прожиткових мінімумів для визначення посадового окладу судді апеляційного суду	30	40	50
Розмір посадового окладу судді місцевого суду (грн)	35 240,0	48 025,0	63 060,0
Розмір посадового окладу судді апеляційного суду (грн)	52 860,0	76 840,0	105 100,0
Відсоток приросту окладу судді місцевого суду	x	36 %	31 %
Відсоток приросту окладу судді апеляційного суду	x	45 %	37 %

За даними таблиці 4 у 2019 році базовий посадовий оклад судді місцевого суду зріс на 36 %, а судді апеляційного суду на 45 %; у 2020 році на 31 % та 37 % відповідно.

Вищезазначені зміни відображені у бюджетних запитах ДСА України на 2019 – 2021 роки, у таблиці 5 наведені дані щодо потреби у фінансових ресурсах за напрямками використання коштів.

Напрями використання коштів

Таблиця 5

Напрями використання коштів	на 2019 рік		на 2020 рік			на 2021 рік		
	потреба, тис грн	питома вага	потреба, тис грн	питома вага	приріст до попереднього періоду	потреба, тис грн	питома вага	приріст до попереднього періоду
Фонд оплати праці	13 398 390,5	62%	16 862 671,9	69%	26%	28 851 115,4	71%	71%

Нарахування на оплату праці	2 649 026,2	12%	2 619 256,3	11%	-1%	5 205 089,9	13%	99%
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	355 208,6	2%	352 685,2	1%	-1%	323 392,8	1%	-8%
Інші видатки споживання	1 844 861,2	8%	1 849 876,0	8%	0%	2 185 617,4	5%	18%
Видатки розвитку	3 533 015,0	16%	2 680 677,7	11%	-24%	4 186 391,9	10%	56%
ВСЬОГО	21 780 501,5	100%	24 365 167,1	100%	12%	40 751 607,4	100%	67%

Отже, проаналізувавши інформацію щодо потреби у фінансових ресурсах у розрізі напрямів використання коштів, бачимо стійку тенденцію щодо збільшення видатків на оплату праці, як абсолютних показників так і частки в загальній сумі. Так, в 2019 році частка на фонд оплати праці в структурі потреби складала 62%, на 2020 – 69%, а на 2021 – 71%. Ця тенденція повністю відповідає чинному законодавству, і не могла бути не врахована у бюджетних запитах ДСА України. Частка нарахувань в структурі потреби майже не змінилась і складає відповідно 12%, 11% та 13%. Збільшення на 2% питомої ваги нарахувань на 2021 рік пояснюється плануванням збільшення чисельності працівників апаратів судів та ССО.

Обсяг потреби на оплату комунальних послуг та енергоносіїв зменшився, внаслідок вжиття заходів щодо економного використання ресурсів та встановлення лічильників обліку використання енергоресурсів тощо.

Потреба в інших видатках споживання для судів та органів і установ в системі правосуддя на 2020 рік запланована на рівні 2019 року, а на 2021 рік збільшена на 18 %, що пояснюється збільшенням чисельності ССО, відсутністю бюджетних призначень у 2020 році на функціонування ЄСІТС, суттєвий дефіцит видатків на забезпечення судочинства необхідними матеріалами та послугами (поштові відправлення судових повісток, папір, підтримання інформаційних систем та оргтехніки, утримання приміщень судів, виплати присяжним, тощо).

Видатки розвитку плануються відповідно до фактичної ситуації в судах, для вирішення найбільш нагальних питань.

Законом України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" Державній судовій адміністрації України як головному розпоряднику бюджетних коштів передбачені бюджетні призначення у сумі 14 619,1 млн грн, що лише на 511,9 млн грн, або на 4 % більше ніж у 2019 році при запланованому рівні інфляції 6 %.

У січні 2020 року для часткового покриття дефіциту нарахувань на оплату праці ДСА України змушена була здійснити перерозподіл бюджетних призначень за погодженням з Міністерством фінансів України, а саме: зменшити інші видатки споживання на забезпечення судочинства та збільшити видатки на нарахування на фонд

оплати праці на суму 492 млн гривень.

Проте цей захід не розв'язав проблеми з дефіцитом нарахувань на оплату праці.

З метою вирішення питання гідного фінансового забезпечення судової системи ДСА України неодноразово зверталась до Уряду, як самостійно так і спільно з іншими органами судової влади.

Відповідно до пункту 11 розділу "Прикінцеві положення" Закону України від 14 листопада 2019 р. № 294-ІХ "Про Державний бюджет України на 2020 рік" Кабінету Міністрів України за підсумками виконання Державного бюджету України у першому кварталі 2020 року необхідно розглянути питання щодо збільшення видатків Державній судовій адміністрації України на забезпечення здійснення правосуддя в необхідному обсязі.

На виконання доручення Прем'єр-міністра України від 29.01.2020 № 2186/1/1-20 Державна судова адміністрація України надала Міністерству фінансів України листом від 11.02.2020 №11-2755/20 інформацію щодо дефіциту у фінансових ресурсах (незадоволеною залишалася потреба в обсязі **9 746 022,4 тис грн**, у тому числі: виплата суддівської винагороди та заробітної плати працівників апаратів місцевих і апеляційних судів - 5 187 413,4 тис. грн, разом з нарахуванням – 6 094 695,3 тис. грн; оплата комунальних послуг – 803,3 тис. грн; інші поточні видатки – 1 206 046,1 тис. грн; видатки розвитку – 2 444 477,7 тис гривень).

Загальна потреба ДСА України, як головного розпорядника коштів, у бюджетних призначеннях для досягнення результативних показників роботи судової системи відповідно до міжнародних стандартів, у 2020 році мала скласти 24 368 167,1 тис. гривень. Законом України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" ДСА України передбачені видатки у сумі 14 622 144,8 тис. гривень, у тому числі із загального фонду державного бюджету – 11619144,8 тис грн та 3000 000,00 тис грн із спеціального фонду.

Відповідно рівень задоволення потреби у фінансових ресурсах становить всього 60% (найменше за період з 2011 року, так в 2017 році цей показник становив 79,1%, у 2018 – 77,9%, у 2019 – 69,5%).

Змінами до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" ДСА України за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" збільшено бюджетні призначення на 1 077 650,3 тис. гривень. Але, на жаль, це не вирішило питань дефіциту нарахувань на фонд оплати праці та дефіциту видатків споживання на здійснення судочинства.

Значний дефіцит за всіма напрямками змусив ДСА України вдаватися до компромісних дій, наслідком яких стали численні пропозиції щодо внесення змін до розпису державного бюджету, для того, щоб, в першу чергу, вирішувати найгостріші питання.

Таблиця 6

Основні напрямки використання коштів	Касові видатки 2019 року, тис грн	Питома вага, %	Бюджетні призначення 2020 року, тис грн (станом на 31.12.2020)	Питома вага, %
Оплата праці та нарахування на заробітну плату	12 429 804,0	80%	14 350 035,2	92%
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	234 628,7	2%	228 202,5	1%
Інші поточні видатки	1 412 139,7	9%	1 004 925,6	6%
Видатки розвитку	1 465 261,2	9%	226 211,8	1%
Всього	15 541 833,6	100%	15 809 375,1	100%

Як наслідок у 2020 році 92 % бюджетних призначень спрямовано на оплату праці та нарахування на неї, у 2019 році зазначений показник становив 80%, на видатки розвитку направлено 226 211,8 тис грн, або 1% бюджетних призначень, що на 1 239 049,4 тис грн менше проти 2019 року. На оплату комунальних послуг і енергоносіїв спрямовано 1% бюджетних призначень 2020 року або 228 202,5 тис грн - це на 6 436,2 тис грн менше проти 2019 року, що пов'язано з проведеними заходами по енергозбереженню (таблиця 6).

В таблиці 7 наведена інформація щодо динаміки бюджетних призначень у 2020 році за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" у розрізі напрямів використання коштів.

Таблиця 7

Напрями використання коштів	Потреба на 2020 рік			Бюджетні призначення на початок року			Бюджетні призначення станом на 31.12.2020		
	всього	в т. ч. суди		всього	в т. ч. суди		всього	в т. ч. суди	
Видатки споживання	21 684 489,4	19 334 483,0	89%	14 382 944,8	12 255 455,1	85%	15 583 163,3	13 515 681,6	86%
Фонд оплати праці	16 862 671,9	15 287 114,1	91%	11 675 258,5	10 235 946,7	87%	12 157 896,1	10 662 924,1	88%
в т. ч. ССО	1 118 152,4	x	7%	1 118 152,4	x	9%	1 105 852,4	x	9%
ВККСУ	141 891,2		0,8%	141 891,2		1,2%	73 917,7		0,6%
НШСУ	95 236,6		0,5%	95 236,6		0,8%	94 736,6		0,7%
ДСА України	74 031,6		0,4%	74 031,6		0,6%	74 031,6		0,6%
ТУ ДСАУ	146 246,2		0,9%	146 246,2		1,4%	146 433,7		1,1
Нарахування на фонд оплати праці	2 619 256,3	2 277 995,3	87%	1 680 722,5	1 403 102,0	83%	2 192 139,1	1 906 412,8	87%
в т. ч. ССО	212 081,5	x	8%	212 081,5	x	13%	204 431,5	x	9,0%

<i>ВККСУ</i>	25 240,0		0,9%	28 300,0		1%	15 388,7		0,8%
<i>НШСУ</i>	21 566,5		0,8%	20 952,1		1%	17 462,1		0,9%
<i>ДСА України</i>	16 286,9		0,6%	16 286,9		1%	16 286,9		0,7%
<i>ТУ ДСАУ</i>	32 174,1		1,2%	32 174,1		1%	32 157,1		1,6%
<i>Оплата комунальних послуг та енергоносіїв</i>	352 685,2	325 364,9	92%	351 881,9	331 711,7	94%	228 202,5	214 637,1	94%
<i>в т. ч. ССО</i>	14 576,5	x	4%	14 576,5	x	4%	4 431,5	x	2%
<i>ВККСУ</i>	1 973,8		0,6%	1 805,5		0,01%	1 606,6		0,7%
<i>НШСУ</i>	2 929,2		0,8%	2 494,2		1%	692,0		0,3%
<i>ДСА України</i>	1 494,0		0,4%	1 494,0		0,4%	767,5		0,3%
<i>ТУ ДСАУ</i>	6 346,8		1,8%	6 346,8		1,8%	6 067,8		2,7%
<i>Інші поточні видатки</i>	1 849 876,0	1 444 008,7	78%	675 081,9	284 694,7	42%	1 004 925,6	731 737,6	73%
<i>в т. ч. ССО</i>	302 071,1	x	16%	302 071,1	x	45%	235 397,6		23%
<i>ВККСУ</i>	16 545,9		0,9%	12 585,5		2%	8317,3		0,8%
<i>НШСУ</i>	39 519,2		2%	12 109,2		2%	4 124,3		0,4%
<i>ДСА України</i>	20 561,3		1%	20 561,3		3%	20 150,0		2%
<i>ТУ ДСАУ</i>	4 694,7		0,3%	498,7		0,01%	5 198,8		0,5%
<i>Видатки розвитку</i>	2 680 677,7	2 025 960,7	76%	236 200,0	0,0	0%	226 211,8	90 669,8	40%
<i>в т. ч. ССО</i>	236 200,0	x	9%	236 200,0	x	100%	134 394,0	x	59,4%
<i>ВККСУ</i>	4 391,5		0,2%						
<i>НШСУ</i>	1 752,5		0,1%				40,0		0,02%
<i>ДСА України</i>	2 024,6		0,1%				58,0		0,03%
<i>ТУ ДСАУ</i>							1050,0		0,5
<i>Всього</i>	24 365 167,1	21 360 443,7	88%	14 619 144,8	12 255 455,1	85%	15 809 375,1	13 606 351,4	86%

Отже, аналізуючи потребу у фінансових ресурсах ДСА України на 2020 рік за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя", питома вага видатків для судів склала 85%, а в структурі бюджетних призначень станом на 31.12.2020 року цей показник становить 86 відсотків.

Всього видатки на оплату праці за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" станом на 31.12.2020 складають 12 157 896,1 тис грн, з них для виплати суддівської винагороди та оплати праці працівників апаратів судів передбачено 10 662 924,1 тис грн або 88%.

Бюджетні призначення на видатки розвитку у 2020 році склали 226 211,8 тис грн. в тому числі:

- Служба судової охорони – 134 394,0 тис грн;
- ДСА України – 58,0 тис грн (придбано 2 кондиціонери);
- НШС України – 40,0 тис грн (придбано 1 кондиціонер для серверної кімнати);
- ТУ ДСА України – 1050,0 тис грн, в т. ч. : ТУ ДСА України у Полтавській області – на придбання насоса для системи опалення у сумі 41,5 тис грн та на придбання 1 шт. БФП на суму 8,0 тис грн, 1000,0 тис грн - на реставрацію пам'яток культури, історії та архітектури (Будинок правосуддя у м. Полтаві).
- суди – 90 669,8 тис грн.

Протягом 2020 року на об'єктах незавершеного будівництва (приміщення судів та судових установ) було виконано робіт на загальну суму (касові видатки) 84,144 млн грн.

Продовжувалися роботи з будівництва на наступних об'єктах :

- **нове будівництво на загальну суму 30,987 млн грн:**
- Хустський районний суд Закарпатської області
- Коломийський міськрайонний суд Івано-Франківської області
- Кам'янець-Подільський міськрайонний суд Хмельницької області
- Смілянський міськрайонний суд Черкаської області
- **капітальний ремонт на загальну суму 16,246 млн грн:**
- Господарський суд Волинської області
- Господарський суд Івано-Франківської області
- Хмельницький окружний адміністративний суд
- Жовтневий районний суд міста Маріуполя Донецької області
- Малинський районний суд Житомирської області
- Територіальне управління Державної судової адміністрації України в Київській області (м. Київ, вул. Жилянська, 58Б)
- Доманівський районний суд Миколаївської області
- Територіальне управління Державної судової адміністрації України в Миколаївській області (м. Миколаїв, вул. Фалєєвська, 14)
- Закарпатський апеляційний суд
- Миколаївський апеляційний суд
- ТУ ССО у м. Києві та Київській області; у Вінницькій, Донецькій, Запорізькій областях
- **реконструкція на загальну суму 22,988 млн грн:**
- Закарпатський окружний адміністративний суд
- Мелітопольський міськрайонний суд Запорізької області
- Ленінський районний суд м. Запоріжжя
- Долинський районний суд Кіровоградської області
- Маловисківський районний суд Кіровоградської області
- Знам'янський міськрайонний суд Кіровоградської області
- Районні суди міста Кропивницького "Будинок Правосуддя"

- Маловисківський районний суд Кіровоградської області
- Центральний районний суд міста Николаєва
- Черкаський апеляційний суд
- **реставрація на зальну суму 13,923 млн грн:**
- Восьмий апеляційний адміністративний суд
- Господарський суд Харківської області
- Господарський суд міста Києва
- Районні суди міста Полтави "Будинок Правосуддя"
- Жовтневий районний суд м. Харкова

Кредиторська заборгованість, що утворилась станом на 01.01.2020 у сумі 7 476,9 тис грн, погашена повністю в т. ч. :

- предмети, матеріали, обладнання та інвентар - 201,0 тис грн
- оплата послуг (крім комунальних) - 830,4 тис грн
- оплата теплопостачання – 74,1 тис грн
- капітальний ремонт інших об'єктів – 5 270,5 тис грн
- реконструкція та реставрація інших об'єктів- 1 100,3 тис грн.

Державною судовою адміністрацією України протягом 2020 року вживалися всі можливі заходи для погашення кредиторської заборгованості. Проте незбалансованість планових показників між фондом оплати праці та нарахуванням єдиного соціального внеску на нього, тотальний дефіцит асигнувань за всіма напрямками фінансового забезпечення судів, не дозволяв досягти поставленої мети стосовно недопущення кредиторської заборгованості протягом року.

За станом на 01.01.2021 кредиторська заборгованість склала 21,9 тис грн по КЕКВ 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)". Заборгованість у сумі 20,8 тис грн виникла за придбання послуг ліцензійного антивірусного забезпечення господарським судом Николаївської області, кредиторська заборгованість сумі 1,1 тис грн - за поштові відправлення господарського суду Житомирської області виникла у зв'язку із надходженням виконавчого листа до ГУ ДКС України в Житомирській області 28.12.2020.

Державним підприємствам, віднесеним до сфери управління ДСА України, у 2020 році бюджетні кошти за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" не виділялися.

На функціонування Ради суддів України у 2020 році використано 785,2 тис грн на закупівлю канцелярських товарів та інших витратних матеріалів для забезпечення роботи Ради суддів України та чергового з'їзду суддів, який планувалося провести у 2020 році. У зв'язку з карантинними заходами, пов'язаними зі спалахом пандемії COVID-050102019, проведення заходу перенесено на 2021 рік. Всі закуплені матеріали будуть використані на проведення XVIII чергового з'їзду суддів України, який відбудеться 9 - 11 березня 2021 року.

Відповідно до статті 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя.

Зазначена норма Основного Закону підкреслює, що належне фінансове забезпечення судової влади має безпосередній зв'язок із принципом її незалежності.

На жаль, останніми роками виконання ДСА України приписів статті 135 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" стосовно розмірів суддівської винагороди негативно відбиваються на інших статтях бюджету, оскільки суддівська винагорода має захищений пріоритет і не може бути не забезпеченою під час розподілу граничних обсягів видатків.

Конституційним Судом України 28 серпня 2020 р. винесено рішення, яким визнано неконституційним обмеження суддівської винагороди на період карантину, що створило передумови для вимоги стосовно компенсації недоплачених сум суддівських винагород та повністю нівелювало досягнуту економію фонду оплати праці, яка використана для погашення дефіциту фонду оплати праці працівників апаратів судів у 2020 році.

Внаслідок значного дефіциту бюджетних призначень, передбачених Законом України "Про Державний бюджет України на 2020 рік", суди були позбавлені можливості провести навіть мінімально необхідні поточні закупівлі матеріалів для здійснення судочинства, а саме: конверти, марки, диски відео- та звукозапису, папір, витратні матеріали для оргтехніки, інше, здійснити оплату відповідних послуг, що забезпечують відправку кореспонденції (маркувальні машини, відеоконференцзв'язок під час судового засідання, Інтернет, телефонію), оплатити роботу присяжних тощо. Витрати на оплату поштових послуг для пересилання поштової кореспонденції за 2020 рік зменшилися на 30 відсотків у порівнянні з 2019 роком.

У результаті суди у 2020 році вимушені були зупинити відправлення поштової кореспонденції, якою здійснюється повідомлення учасників справ про судові засідання (судові повістки, копії процесуальних документів тощо).

Витрати на оплату поштових послуг для пересилання поштової кореспонденції за 2017, 2018, 2019 та 2020 роки

Таблиця 8

Результативні показники	Од виміру	2017 рік	2018 рік	2019 рік	2020 рік
Придбання марок для відправки службової кореспонденції	тис. грн	153 424,1	230 580,4	316 146,6	223 931,1
Придбання паперу	тис. грн	33 407,8	37 512,3	39 708,4	24 133,3
Придбання конвертів	тис. грн	7 502,8	8 969,2	10 662,3	4 427,0
Оплата послуг маркувальної машини	тис. грн	31 719,7	45 085,7	83 479,8	50 618,7

Оплата інших поштових послуг (фельд'єгерська пошта, кур'єрська пошта, відправка бандеролей та ін.)	тис. грн	3 309,9	8 631,0	15 675,9	21 828,7
Всього	тис. грн	229 364,3	330 778,6	465 673,0	324 938,8

ВИСНОВОК: обмеженість фінансових ресурсів для забезпечення здійснення правосуддя обумовлює тривале не вирішення питань із забезпеченням судів засобами інформатизації та належними приміщеннями.

2. Коефіцієнт співвідношення між чисельністю працівників апарату та чисельністю суддів.

Стосовно коефіцієнта співвідношення між чисельністю працівників апарату та чисельністю суддів, слід зазначити, що нормативно-правовими актами зазначений коефіцієнт, на сьогодні, не визначено. ДСА України розрахувала цей показник із врахуванням типового переліку посад апаратів судів, перелік яких враховувався у залежності від складу суду та відповідної юрисдикції.

Рішенням Вищої ради правосуддя від 17.01.2019 № 140/0/15-19 погоджено Типове положення про апарат суду, яке затверджене наказом ДСА України від 08.02.2019 № 131.

З метою уніфікованого підходу до визначення структури та штатної чисельності працівників апаратів новоутворених апеляційних судів ДСА України наказом від 14.09.2018 № 469 утворено робочу групу з розроблення типової структури апеляційних, місцевих судів.

За результатами опрацювання пропозицій, поданих апеляційними судами, робочою групою розроблено типову структуру та розраховано відповідно граничну чисельність працівників апаратів апеляційних, місцевих судів.

У травні 2020 року ДСА України отримала Звіт про науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту праці і зайнятості населення "Проведення наукової експертизи типової структури та укомплектованості апеляційних і місцевих судів". Звітом про науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту праці і зайнятості населення "Проведення наукової експертизи типової структури та укомплектованості апеляційних і місцевих судів" підтверджено, що розроблені ДСА України типові структури та розрахунки заслуговують позитивної оцінки та, при відсутності науково обґрунтованих норм і нормативів праці, можуть тимчасово застосовуватися в практиці визначення граничної чисельності працівників апаратів апеляційних і місцевих судів.

Також Науково-дослідним інститутом праці і зайнятості населення пропонується ДСА України розглянути можливість щодо проведення комплексу робіт за такими напрямками кадрової діяльності, як підготовка Довідника кваліфікаційних характеристик професій і посад працівників органів і установ системи правосуддя; проведення робіт із

визначення науково-обґрунтованих норм і нормативів часу та кадрового забезпечення апеляційних, місцевих судів, ДСА України та її територіальних управлінь.

На виконання пунктів 2 – 4 частини першої статті 152, частини п'ятої статті 153 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", керуючись пунктом 6 розділу I Типового положення про апарат суду, затвердженого наказом ДСА України від 08.02.2019 № 131, з урахуванням рішення Ради суддів України від 20.09.2019 № 78, з метою ефективного використання коштів Державного бюджету України, забезпечення оптимального розподілу повноважень між працівниками апарату наказом ДСА України від 02 жовтня 2019 р. № 960 затверджена Типова структура апарату апеляційного суду.

Типовою структурою апарату апеляційного суду визначено, що апарат суду є допоміжним структурним підрозділом суду, який забезпечує безперерйну роботу суду та сприяє суддям у здійсненні їх головної функції – відправлення правосуддя, здійснюючи діяльність, яка безпосередньо не стосується відправлення правосуддя. Працівники апарату суду виконують вагомий обсяг роботи щодо організації процедури судового розгляду, підготовки справи до слухання, перебігу судового процесу й подальшого спрямування справи. Ці фахівці безпосередньо контактують з відвідувачами суду, сторонами процесу, від їх професійних дій залежить ефективність судового процесу та думка громадян про судову установу.

Нормативними актами, що регулюють діяльність апаратів суддів, є закони України "Про судоустрій і статус суддів", "Про державну службу", Типове положення про апарат місцевого, апеляційного судів, рішення зборів суддів, а також накази і розпорядження голови суду, накази керівника апарату суду тощо. Головним завданням діяльності апаратів судів загальної юрисдикції є організаційне забезпечення роботи суду. Завдання організаційного забезпечення діяльності судів є загальнодержавним і його вирішення – це важлива складова політики держави у сфері судоустрою.

Відповідно до пункту 6 Типового положення про апарат суду структура та штатна чисельність апарату (штатний розпис) місцевого суду затверджуються відповідним територіальним управлінням Державної судової адміністрації України. Структура і штатна чисельність апаратів апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів затверджується Державною судовою адміністрацією України. Структура апарату місцевого, апеляційного суду розробляється на підставі Типової структури апарату апеляційного і місцевого суду, затвердженої ДСА України, з урахуванням особливостей організаційного забезпечення діяльності цих судів.

До структури апарату суду входять керівники апарату та їх заступники, секретарі судового засідання, судові розпорядники, консультанти, інші державні службовці, а також працівники патронатної служби, працівники, які виконують функції з обслуговування та робітники. Водночас в апараті апеляційного суду передбачено можливість утворення управлінь та відділів, що здійснюють свої функції на підставі відповідних положень, затверджених керівником апарату суду.

Обрахування граничної чисельності апаратів місцевих загальних судів розробляється в залежності від кількісного складу суддів в них, а саме: з кількістю суддів 3-5 посад, з кількістю суддів 6-10 посад, з кількістю суддів 11-20 посад, з кількістю суддів 21-30 посад, з кількістю суддів 31-40 посад, з кількістю суддів 41-50 посад.

Обрахування граничної чисельності апаратів місцевих спеціалізованих судів розробляється в залежності від кількісного складу суддів в них, а саме: з кількістю суддів 9-10 посад, з кількістю суддів 11-20 посад, з кількістю суддів 21-30 посад, з кількістю суддів 35-40 посад, з кількістю суддів 42-46 посад, з кількістю суддів 51-60 посад, з кількістю суддів 90 посад.

Обрахування граничної чисельності апарату апеляційного суду розробляється в залежності від кількісного складу суддів в них, а саме: з кількістю суддів 21-30 посад, з кількістю суддів 33-39 посад, з кількістю суддів 40-45 посад, з кількістю суддів 50-75 посад, з кількістю суддів 145 посад.

Формула обрахування граничної чисельності працівників апаратів судів містить дані щодо чисельності працівників суду відповідно до Наказу Державної судової адміністрації України "Про затвердження штатної чисельності працівників апаратів місцевих та апеляційних судів" від 24 грудня 2014 року №170 та фактичну наявність працюючих судів станом на 01.01.2020 року.

Приклад: формула обрахування граничної чисельності працівників апарату місцевого загального суду з кількістю суддів 3-5 посад.

Σ (апарат МЗС) = КА + П + ССЗ + 2 * С2 + КС + Р, де

КА - керівництво: керівник апарату та заступник керівника апарату;

П - посади патронатної служби: помічники суддів, помічник Голови суду, при цьому:

$P = K(\text{суддів}) + K(\text{судців, що займають адміністративні посади}) = 3 + 1 = 4;$

ССЗ - секретарі судового засідання, при цьому:

$ССЗ = K(\text{судців}) = 3;$

С2 - сектор, який складається з 2 працівників;

КС - консультант суду;

Р — робітник.

1	Керівництво (КА)	1 керівник апарату + заступник керівника апарату	2
2	Посади патронатної служби (П)	$K(\text{патронат}) = K(\text{суддів}) + K(\text{судців, що займають адміністративні посади})$	4-6
3	Секретарі судового засідання (ССЗ)	$K(\text{секретарів}) = K(\text{секретарів судового засідання}) + 1$ (старший секретар)	3-5
4	Служба судових розпорядників (сектор) (С2)	$K(\text{сектор}) = 1$ завідувач сектору + 1 судовий розпорядник	2
5	Консультант суду (КС)	Консультант	1
6	Сектор документообігу та організаційного забезпечення (канцелярія суду) (С2)	$K(\text{сектор}) = 1$ завідувач сектору + 1 спеціаліст	2

7	Робітники (Р)	1 робітник	1
Всього			15-19

$$\Sigma (\text{апарат МЗС 3}) = 2+4+3+2*2+1+1=15.$$

Обрахування граничної чисельності працівників апарату суду,
з кількістю суддів 3-5 посад.

Кількість суддів	Розрахунок	Гранична чисельність працівників	Співвідношення граничної чисельності працівників апарату до кількості суддів
3	2+4+3+2*2+1+1	15	5,00
4	2+5+4+2*2+1+1	17	4,25
5	2+6+5+2*2+1+1	19	3,80

Відповідно розраховується гранична чисельність працівників апаратів місцевих загальних судів, місцевих спеціалізованих та апеляційних судів.

ВИСНОВОК: затвердження нормативів визначення граничної чисельності працівників апаратів місцевих загальних судів, місцевих спеціалізованих та апеляційних судів на законодавчому рівні сприятиме оптимізації роботи апаратів судів і перешкоджатиме штучному збільшенню бюджетних коштів, необхідних для їх функціонування на місцях.

3 Забезпечення виконання функцій та завдань службою судової охорони

У зв'язку з прийняттям Закону України "Про Вищий антикорупційний суд" Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" внесені зміни до Закону України "Про судоустрій і статус суддів", якими унормована діяльність Служби судової охорони, її статус, повноваження, порядок проходження служби, питання соціального захисту співробітників.

Статтею 160 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" передбачено, що підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення у суді безпеки учасників судового процесу здійснює Служба судової охорони.

Відповідно до статті 161 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" Служба судової охорони є державним органом у системі правосуддя для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах. Служба судової охорони підзвітна Вищій раді правосуддя та підконтрольна Державній судовій адміністрації України.

Служба у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, нормативними

актами Вищої ради правосуддя та Державної судової адміністрації України, іншими актами законодавства. Фінансування Служби здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Службою Судової охорони створено нормативно-правову базу діяльності щодо комплектування та проходження служби співробітниками; грошового, медичного, матеріально-технічного, соціального й пенсійного забезпечення співробітників, організації взаємодії з силовими структурами держави під час виконання завдань, а саме:

Відповідно до пункту 13 частини першої статті 3 Закону України "Про Вищу раду правосуддя" Положення про Службу судової охорони затверджено рішенням Вищої ради правосуддя від 4 квітня 2019 року N 1051/0/15-19 (із змінами і доповненнями, внесеними рішенням Вищої ради правосуддя від 3 грудня 2019 року N 3300/0/15-19).

Служба судової охорони:

1) забезпечує пропуск осіб до будинків (приміщень) судів, органів та установ системи правосуддя та на їх територію транспортних засобів;

2) забезпечує підтримання та реагує на порушення громадського порядку при розгляді справ судом, вживає заходів до припинення проявів неповаги до суду;

3) здійснює заходи з охорони, забезпечення недоторканності та цілісності приміщень судів, органів і установ системи правосуддя, недоторканності та цілісності розташованого у таких приміщеннях майна, запобігання, недопущення чи припинення протиправних дій щодо нього;

4) здійснює заходи із запобігання загрозам особистій безпеці суддів, членів їх сімей, працівників суду, а також у суді - учасників судового процесу, виявлення та нейтралізації таких загроз; вживає у разі надходження від судді відповідної заяви необхідних заходів для забезпечення безпеки судді, членів його сім'ї;

5) реагує в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані із посяганням на суддів, членів їх сімей, працівників суду, учасників судового процесу.

Касові видатки ССО за 2019 рік склали 523 956,0 тис. грн, з них на виплату заробітної плати та грошового забезпечення, нарахування на оплату праці направлено 220 103,0 тис грн або 42 % всіх видатків, на капітальні видатки 138 471,2 тис. грн або 26 %, в тому числі на придбання службового автотранспорту – 85 795,5 тис. грн, озброєння та спецтехніки -12 686,5 тис. грн.

Службою судової охорони у 2019 році було взято під охорону 118 приміщень та придбано 1800 одиниць зброї.

На 2020 рік на забезпечення виконання функцій та завдань службою судової охорони кошторисом передбачено 1 680 075,5 тис. грн.

На виплату заробітної плати і грошового забезпечення, нарахування на оплату праці направлено 1 310 283,9 тис грн або 78 % кошторисних призначень, капітальні видатки склали 134 394 тис грн або 8 %, з них на придбання:

- системи відеонагляду – 200 тис грн;
- придбання автотранспорту – 67 863,6 тис грн (205 автомобілів);
- придбання кондиціонерів – 300 тис грн;

- придбання комп'ютерної техніки, радіостанцій, обладнання мереж – 42 747,0 тис грн;
- озброєння та спецтехніки - 20 319,6 тис. грн;
- капітальний ремонт – 2 960,3 тис грн.

Інші поточні витрати склали 235 397,6 тис. грн або 14 %:

- оплата комунальних послуг та енергоносіїв – 4 431,5 тис грн;
- придбання матеріалів, будівельних матеріалів, обладнання, інвентарю та інструментів для господарської діяльності, придбання та виготовлення меблів (столів, стільців, шаф, тумбочок тощо), придбання пально-мастильних матеріалів, придбання кайданків, засобів індивідуального захисту (шоломів, бронежилетів незалежно від вартості та іншого спеціального екіпірування), придбання боєприпасів та зброї, придбання та виготовлення м'якого інвентарю, спецодягу, усіх видів обмундирування, захисного одягу, захисного та спеціального взуття тощо – 181 394,2 тис. грн;
- видатки на лікування та оплату послуг за лікування у відповідних медичних закладах співробітників Служби судової охорони – 802,6 тис. грн;
- оплата послуг із страхування транспортних засобів, оплата послуг з технічного обслуговування обладнання та адміністрування програмного забезпечення, оплата послуг поштових відправлень, оплата послуг лікувальних, медичних закладів, оплата послуг з підключення мобільних телефонів та послуг мобільного зв'язку, оплата послуг фіксованого телефонного (місцевого, міжміського) зв'язку, електронної пошти, плата за користування каналами зв'язку; оплата послуг з установки телефонів – 41 944,5 тис. грн;
- видатки на відрядження – 1 950,0 тис. грн;
- оплата згідно із законодавством підвищення кваліфікації кадрів за договорами у закладах, які мають необхідну ліцензію на проведення таких навчань, та результатом яких є отримання посвідчення (сертифіката) устанвленого зразка щодо набуття відповідних професійних навиків – 2 091,3 тис. грн;
- виплата одноразової грошової допомоги в разі інвалідності співробітника Служби судової охорони – 177,4 тис. грн;
- збір на обов'язкове пенсійне страхування під час набуття права власності на автомобілі, що сплачується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 1998 року № 1740 "Про затвердження Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій" та сплата податкових, неподаткових та інших платежів – 2 606,1 тис. грн.

За станом на 01.01.2021 по Службі судової охорони кредиторська заборгованість відсутня.

Середня заробітна плата молодшого складу (контролерів) у 2020 році складала 13 300.00 грн. Пунктом 2 статті 165 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" визначено, що грошове забезпечення співробітників Служби судової охорони виплачується у розмірах, що встановлюються Кабінетом Міністрів України на рівні не нижчому, ніж установлений для поліцейських, і повинно стимулювати до

комплектування Служби судової охорони кваліфікованими співробітниками. Грошове забезпечення співробітникам Служби судової охорони у 2020 році виплачувалося з дотриманням вищезазначених норм. З початку створення Служби судової охорони відповідно до інформації, наданої територіальними управліннями, в областях та центральному органі управління Служби судової охорони на лікарняних перебувало 2749 працівників та співробітників.

Спискова чисельність співробітників Служби судової охорони за станом на 31.12.2020 року становить 5048 осіб. Поповнення кадрового потенціалу Служби співробітниками дозволило продовжити процес взяття під охорону установ системи правосуддя. Так, протягом 2020 року під охорону Служби було прийнято 276 об'єктів системи правосуддя (зокрема 248 судів). Службою судової охорони забезпечується підтримання громадського порядку, безпека та охорона 482 судів, органів та установ системи правосуддя, зокрема 28 органів системи правосуддя (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України та її територіальні управління) та 4 установи системи правосуддя (Національна школа суддів України та три її регіональні відділення), для чого наразі залучається 3273 співробітники.

Також у 2020 році взято під свою охорону суди на підконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей.

В окремих судах охорона приміщень здійснюється силами лише двох співробітників, що унеможливує забезпечення належного підтримання громадського порядку та безпеки учасників судового процесу.

За інформацією ССО щодня майже 1400 співробітників Служби судової охорони, що заступають на охорону установ судової влади (в середньому 4-6 осіб), виявляють сотні суспільно небезпечних предметів, які відвідувачі намагаються принести до судів.

За 2020 рік кількість таких заборонених предметів сягнула понад 60 тисяч. Це вогнепальна та травматична зброя, гранати й набой, ножі, електрошокери, кастети та інші види холодної зброї, піротехнічні засоби, балончики, споряджені речовиною сльозогінної та дратівної дії.

За окремими зверненнями голів судів, які ще не перебувають під охороною Служби, територіальними управліннями Служби судової охорони забезпечено безпеку учасників судового процесу та підтримання громадського порядку у 27 судових засіданнях.

При виконанні службових обов'язків, під час проведення резонансних судових засідань та засідань із посиленням служби співробітниками територіальних управлінь припинено 73 випадки вчинення протиправних дій, у результаті цього 51 особу передано до органів та підрозділів Національної поліції.

Відповідно до вимог Законів України "Про судоустрій і статус суддів", "Про Вищий антикорупційний суд" і "Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів" співробітниками Служби судової охорони у 2020 році вжито заходи щодо державного забезпечення особистої безпеки 7 суддів (м. Київ – 4, Івано-Франківська, Рівненська та Львівська області – по 1). Для виконання цих заходів було

здіяно 60 співробітників підрозділів особистої безпеки територіальних управлінь Служби судової охорони.

Упродовж 2020 року співробітниками ТУ Служби попереджене пронесення особами до будинків (приміщень) об'єктів охорони майже 62,3 тис. заборонених предметів (речей), з яких 183 одиниці вогнепальної зброї, 23,6 тис. ножів, 15,6 тис. патронів, 12,7 тис. балончиків, споряджених речовинами сльозогінної та дратівної дії.

Окрім підрозділів охорони в структурі територіальних управлінь Служби функціонують:

1) підрозділи особистої безпеки суддів. Ці підрозділи є міжрегіональними та утворені в 9-ти територіальних управлінь Служби. Наразі їх чисельність становить 109 співробітників, які виконують функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, зокрема охорони суддів Вищого антикорупційного суду, членів їхніх сімей, а також охорони житла. Протягом 2020 року вже здійснено заходи державного забезпечення особистої безпеки 15 суддів.

2) 9-ть міжрегіональних підрозділів (взводів) швидкого реагування із штатною чисельністю 365 посад. На 01.01.2020 року їх спискова чисельність складає 154 співробітника.

Ці підрозділи створено для забезпечення належного виконання повноважень визначених статтею 162 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та завдань визначених пунктами 12, 13 Положення Службу судової охорони, затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя від 04.04.2019 № 1051/0/15-19, у частині забезпечення підтримання та реагування на порушення громадського порядку при розгляді справ судом, а також реагування на протиправні дії, пов'язані із посяганням на суддів, працівників суду, учасників судового процесу, усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і громадській безпеці, що виникли на об'єктах охорони внаслідок вчинення протиправних дій.

У 2020 році ці підрозділи залучались до забезпечення громадського порядку, безпеки суддів, працівників суду та учасників судового процесу під час проведення резонансних судових засідань, що супроводжувалися присутністю в залах судових засідань та на прилеглий до судів територіях значної кількості небайдужих громадян різних політичних партій і громадських організацій.

Окрім виконання безпосередніх завдань, співробітники підрозділів (взводів) швидкого реагування активно залучаються до несення служби в судах, де склад наряду підрозділу охорони є недостатнім, а також до посилення заходів державного забезпечення безпеки суддів під час їх супроводження та ускладнення системи охорони їх житла й майна (багатоповерхові будинки, відсутність місця для розміщення наряду тощо).

Підрозділи (взводи) швидкого реагування та їх співробітники забезпечуються форменим одягом, екіпіруванням, спорядженням, засобами індивідуального захисту, спеціальними засобами, озброєнням, засобами зв'язку, фотозйомки і відеозапису, транспортними засобами.

3) відділи оперативно-чергової служби, загальною чисельністю 228 співробітників. Співробітники цих підрозділів цілодобово забезпечують збір, аналіз та узагальнення інформації стосовно службової діяльності територіального управління,

обстановки на об'єктах охорони, стану забезпечення охорони судів та безпеки суддів, у разі виникнення позаштатних ситуацій в судах (нападу, захоплення заручників, мінування, пожежі тощо) організують взаємодію з територіальними органами (підрозділами) Національної поліції, Служби безпеки України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та здійснюють маневрування силами й засобами територіальних управлінь Служби.

Крім того на ці підрозділи покладено функції щодо забезпечення внутрішньо-об'єктового режиму а також охорони озброєння й матеріальних цінностей, які зберігаються в територіальних управліннях, у зв'язку з відсутністю окремих складських приміщень.

4) решта співробітників становить апарат центрального органу управління та територіальних управлінь Служби судової охорони, які виконують функції нормативно-правового, організаційно-методичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційно-аналітичного забезпечення практичних підрозділів й організації їх професійного навчання та підвищення кваліфікації.

Крім цього, у зв'язку з недостатньою кількістю особового складу підрозділів охорони, співробітники апарату центрального органу управління та територіальних управлінь Служби протягом 2020 року залучалися до посилення охорони в судах та підтримання громадського порядку під час проведення 860 резонансних судових засідань, які супроводжувалися заходами з масовою участю громадян та несли потенційну небезпеку суддям, працівникам суду та учасникам судових процесів, у тому числі в судах, які не перебували під охороною Служби та знаходились за межами обласних центрів.

4. Результати оцінювання середніх витрат часу на розгляд судових справ

На виконання рішень з'їздів суддів України протягом 2019 року ДСА України спільно з Радою суддів України за підтримки Програми реформування сектору юстиції "Нове правосуддя" Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) проводились дослідження щодо визначення нових нормативів часу на розгляд судових справ різних категорій з урахуванням змін, внесених до процесуального законодавства.

За результатами проведеного дослідження міжнародними експертами Програми USAID "Нове правосуддя" представлено "Звіт за результатами оцінювання середніх витрат часу на розгляд справ для визначення коефіцієнтів навантаження на суддів", в якому докладно описано методологію дослідження, його часові рамки, етапи та проміжні результати. Із застосуванням відповідних коефіцієнтів до зведених результатів визначено часові показники тривалості розгляду справ.

Розрахунки базуються на результатах опитування суддів, які взяли участь у двох етапах анкетування.

Під час першого раунду судді заповнювали онлайн-анкети (самооцінка часу (опитування суддів)), другий етап відбувся шляхом заповнення щоденного онлайн-звіту (фіксування фактичних витрат (ведення щоденників робочого часу)).

Дослідження оцінювання середніх витрат часу проводилось серед усіх категорій судових справ, визначених у Загальному класифікаторі спеціалізацій суддів та категорій справ, затверджених наказом ДСА від 21.12.2018 № 622.

Для визначення співвідношення між оцінками обох досліджень взято до уваги коефіцієнт співвідношення середнього часу на розгляд справ в цілому по типу справ.

Розрахунок середньої тривалості розгляду справ з урахуванням процедури розгляду здійснено на узагальнених даних на рівні судів кожної юрисдикції та інстанції. Також визначено середній час за видами судочинства та окремих процесуальних питань у розрізі юрисдикцій та інстанційності судів.

Коефіцієнти складності розгляду справ розраховувалися на основі методу стандартизації на рівні судів кожної юрисдикції та інстанції шляхом ділення базових витрат часу по кожній категорії справ на середні витрати часу по сукупності всіх категорій справ.

Таким чином, "складність" із значенням "1" надано справам тих категорій, розгляд яких передбачає середні витрати часу. У відповідності до цього, тим категоріям справ, розгляд яких потребує більше/ менше часу, аніж середні витрати часу по категоріях справ в межах суду відповідної юрисдикції, визначено значення більше або менше 1.

Протягом квітня – травня 2020 року робочою групою Вищої ради правосуддя для опрацювання питань щодо кількості суддів у судах із залученням представників ДСА України, РСУ, НШСУ та експертів Програми USAID "Нове правосуддя" опрацьовувались надані ДСА України матеріали, зокрема, щодо визначення індикативного показника нормативного суддівського навантаження та коефіцієнтів складності судових справ, а також середньостатистичної тривалості роботи судді протягом року.

У липні 2020 року Вища рада правосуддя звернулася до голів місцевих та апеляційних судів із проханням надати пропозиції та зауваження щодо можливості застосування індикативних показників, визначених ДСА України показників середньої тривалості розгляду судових справ, коефіцієнтів складності судової справи в розрізі спеціалізації та інстанційності судів. Відповідні матеріали ДСА України та Звіт було розміщено на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя.

Пропозиції та зауваження судів було узагальнено Вищою радою правосуддя. На засіданні 20 жовтня 2020 року робоча група дійшла висновку про відсутність підстав для перерахунку показників середніх витрат часу на розгляд судових справ з огляду на надані судами зауваження, оскільки суттєвих пропозицій надано не було, а надані – мали суб'єктивний характер та вирішила винести на обговорення Вищої ради правосуддя питання визначення показників середнього часу для розгляду судових справ.

Рішенням 24.11.2020 № 3237/0/15-20 Вища рада правосуддя рекомендувала Державній судовій адміністрації України та Раді суддів України застосовувати показники середньої тривалості розгляду судових справ при ухваленні рішень та здійсненні заходів з питань організаційного забезпечення діяльності судів.

Середній час необхідний для розгляду судових справ

Таблиця 9

Справи і матеріали	Середній час розгляду справ і матеріалів, хв.
Місцеві загальні суди	342
кримінальні провадження	547
досудового розслідування (слідчі судді)	91
адміністративного судочинства	379
цивільного судочинства	287
адміністративні правопорушення	130
окремі процесуальні питання	99
Апеляційні загальні суди	456
кримінального провадження	689
досудового розслідування (слідчі судді)	81
цивільного судочинства	340
адміністративні правопорушення	245
окремі процесуальні питання	117
Окружні адміністративні суди	567
адміністративного судочинства	597
окремі процесуальні питання	179
Апеляційні адміністративні суди	389
адміністративного судочинства	405
окремі процесуальні питання	176
Місцеві господарські суди	705
господарського судочинства	757
окремі процесуальні питання	222
Апеляційні господарські суди	523
господарського судочинства	556
окремі процесуальні питання	212

Результатом діяльності системи правосуддя є здійснення судочинства, що вимірюється кількістю вирішених справ, їх співвідношенням до кількості справ, що надійшли на розгляд. Для цього необхідна відповідна кількість суддів та працівників апаратів судів, а також забезпечення їх матеріальними ресурсами.

Загальні показники здійснення судочинства місцевими та апеляційними судами за 2020 рік

Таблиця 10

	Кількісний склад суддів суду		Перебувало в провадженні справ і матеріалів		Розглянуто справ і матеріалів	Залишок нерозглянутих справ і матеріалів на кінець звітнього періоду
	визначено наказом ДСА	здійснювали правосуддя у звітному періоді	усього	у тому числі надійшло у звітному періоді		
місцеві загальні	4 348	3 089	3 233 428	2 779 237	2 694 677	538 751
апеляційні	964	621	379 376	347 003	341 910	37 466
окружні адміністративні	633	484	371 582	309 819	249 121	122 461
апеляційні адміністративні	257	180	119 538	106 374	97 902	21 636
господарські місцеві	619	461	139 984	109 617	103 922	36 062
господарські апеляційні	218	156	29 026	23 882	22 677	6 349
Усього	7 039	4 991	4 272 934	3 675 932	3 510 209	762 725

З урахуванням результатів проведеного дослідження щодо оцінювання середніх витрат часу на розгляд справ для визначення коефіцієнтів навантаження на суддів, буде доопрацьована Методика визначення граничної чисельності суддів у судах, затверджена наказом Державної судової адміністрації України від 14 вересня 2018 року № 471. Для цього, розпорядженням Ради суддів України створено робочу групу, до складу якої ввійшли члени Ради суддів України (по 2 від кожної юрисдикції), представники ДСА України, апарату Верховного Суду та Вищої ради правосуддя.

5. Аналіз надходжень судового збору до спеціального фонду державного бюджету

Судовий збір є джерелом наповнення державного бюджету, яке спрямовується на забезпечення ефективного функціонування органів судової влади.

З метою забезпечення здійснення правосуддя, зміцнення матеріально-технічної бази судів, включаючи створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційної системи, веб-порталу судової влади, комп'ютерних локальних мереж, сучасних систем фіксування судового процесу, придбання та обслуговування

комп'ютерної і копіювально-розмножувальної техніки, було прийнято Закон України "Про судовий збір", який набрав чинності 1 листопада 2011 року.

Відповідно до частини 3 статті 9 Закону України "Про судовий збір" кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, а також на забезпечення архітектурної доступності приміщень судів, доступності інформації, що розміщується в суді, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 "Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету" (далі – Постанова) органами, що контролюють справляння надходжень бюджету за кодом бюджетної класифікації 22030000 "Судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави" разом з ДСА України визначені суди.

Відповідно до підпункту "б" пункту 35 Меморандуму про економічну та фінансову політику (між Україною та Міжнародним валютним фондом) Україною взято зобов'язання щодо забезпечення подвоєння доходів Державного бюджету України від судового збору впродовж 12 місяців.

З метою виконання положень зазначеного Меморандуму Верховною Радою України прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору", який набрав чинності 01.09.2015.

Зазначеним Законом скасовано пільги щодо сплати судового збору ряду суб'єктів, а також збільшено розміри його ставок.

Динаміка надходження судового збору за 2015-2020 роки

Таблиця 11

	Фактичне надходження судового збору (тис. грн.)	Приріст надходжень до попереднього періоду, %
2015 рік	1580,4	
2016 рік	3217,2	203,6
2017 рік	2969,7	-7,7
2018 рік	3116,9	4,9
2019 рік	2866,7	-8,0
2020 рік	2929,9	2,2

Фактичний обсяг спеціального фонду державного бюджету, який формується за рахунок сплати судового збору, у 2020 році, призначений для фінансування судів, склав **2929,9 млн грн** або лише 18% від загальної суми бюджетних призначень судів. Фактичні надходження від сплати судового збору в 2020 році на рівні 2019 року збільшилися на 63,2 млн грн, а в порівнянні з 2018 – зменшилися на 187,0 млн грн.

З урахуванням залишку на 01.01.2020 року у сумі 358,1 тис грн у 2020 році було розподілено на суди 3112,6 тис грн асигнувань спеціального фонду, в т.ч.:

- 1215,3 тис грн або 39 % зазначених коштів спрямовано на оплату праці, в т. ч. на зарплату працівників судів – 436,0 тис грн, Служби судової охорони – 568,5 тис грн, працівників апарату ТУ ДСА України – 75,4 тис грн, працівників апарату ДСА України – 35,8 тис грн, Національної школи суддів України – 46,5 тис грн, Вищої кваліфікаційної комісії суддів – 53,1 тис грн;

- 1 222,2 тис грн або 39% на нарахування на оплату праці;

- 320,1 тис грн - на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентаря;

- 320,1 тис грн - на оплату послуг (крім комунальних);

- 7,0 тис грн - на відрядження;

- 27,9 тис грн – на інші поточні витрати.

**Інформація
про надходження коштів до спеціального фонду державного бюджету
за кодом класифікації доходів бюджету 22030101 "Судовий збір"
в розрізі видів судів станом на 01.01.2021 року**

Таблиця 12

№ з/п	Назва території	Всього надходжень за кодом класифікації доходів бюджету 22030101	в тому числі, у розрізі видів судів					
			апеляційні	апеляційні адміністративні	апеляційні господарські	господарські	окружні адміністративні	загальні місцеві
2	Вінницька	74 739 568,96	3 921 578,15	17 865 547,72	0,00	13 304 468,57	11 673 496,79	27 974 477,73
3	Волинська	41 826 381,68	2 081 181,63	0,00	0,00	9 052 635,76	14 742 460,89	15 950 103,40
4	Дніпропетровська	334 992 827,23	18 295 181,82	41 676 417,21	74 615 013,28	77 162 316,33	33 754 097,37	89 489 801,22
5	Донецька	77 479 246,24	5 224 692,07	15 989 774,87	0,00	0,00	16 498 963,77	39 765 815,53
6	Житомирська	55 064 461,48	3 916 242,11	-5 466,89	0,00	13 401 157,65	13 838 880,85	23 913 647,76
7	Закарпатська	33 455 734,84	3 092 081,42	0,00	0,00	7 865 085,89	4 176 524,34	18 322 043,19
8	Запорізька	102 080 865,20	6 334 448,11	0,00	0,00	27 345 812,37	21 502 090,94	46 898 513,78
9	Івано-Франківська	31 857 546,29	2 373 185,21	0,00	0,00	7 224 050,50	6 387 947,61	15 872 362,97
10	Київська	118 376 684,50	-41 363,08	0,00	0,00	46 074 735,06	19 382 925,64	52 960 386,88
11	Кіровоградська	45 800 492,81	2 886 913,63	0,00	0,00	12 042 154,74	9 144 836,81	21 726 587,63
12	Луганська	21 688 947,59	1 604 203,69	0,00	0,00	0,00	7 121 673,25	12 963 070,65
13	Львівська	142 820 513,05	7 080 544,22	25 377 153,81	29 726 482,31	22 062 654,68	18 647 385,84	39 926 292,19
14	Миколаївська	55 304 757,99	3 444 379,86	0,00	0,00	15 489 391,28	10 773 611,43	25 597 375,42
15	Одеська	223 347 966,85	11 316 761,54	34 987 826,14	37 886 481,58	46 868 915,08	29 030 139,27	63 257 843,24
16	Полтавська	64 487 042,83	4 224 457,26	0,00	0,00	18 707 655,96	9 561 631,03	31 993 298,58
17	Рівненська	68 990 907,23	2 487 632,92	0,00	34 362 876,59	6 554 638,02	9 806 450,97	15 779 308,73
18	Сумська	49 282 558,07	2 383 919,52	0,00	0,00	16 021 845,15	10 708 304,42	20 168 488,98
19	Тернопільська	30 734 138,37	1 756 196,38	0,00	0,00	10 647 829,70	4 669 572,76	13 660 539,53
20	Харківська	303 994 931,78	9 654 440,39	37 248 692,27	70 432 192,88	95 167 313,11	23 512 238,64	67 980 054,49
21	Херсонська	49 347 178,73	3 135 711,67	0,00	0,00	12 661 970,05	8 246 408,53	25 303 088,48
22	Хмельницька	48 594 496,08	3 310 869,30	0,00	0,00	13 412 531,01	9 241 071,25	22 630 024,52

23	Черкаська	46 491 018,72	3 564 788,03	0,00	0,00	15 354 109,18	7 263 273,59	20 308 847,92
24	Чернівецька	28 261 940,15	2 299 709,90	0,00	0,00	5 720 255,71	4 714 245,69	15 527 728,85
25	Чернігівська	41 235 975,47	2 236 733,53	0,00	0,00	10 866 096,12	8 082 703,61	20 050 442,21
26	м.Київ	704 320 581,41	33 267 496,98	84 180 054,95	157 600 798,09	252 774 286,06	85 388 104,49	91 109 840,84
28	ВАЛЮТА	3 435 579,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3 435 579,67
29	ЗАСТАВА	6 235 685,28						
30	СТЯГНЕННЯ СЗ	125 646 260,02						
	Разом	2 929 894 288,52	139 851 986,26	257 320 000,08	404 623 844,73	755 781 907,98	397 869 039,78	842 565 564,39

Верховною Радою України 06.12.2016 прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" № 1774–VIII, який набрав чинності 01.01.2017. Абзацом першим пункту 35 розділу I згаданого вище Закону внесено зміни до статті 4 Закону України "Про судовий збір", якими передбачено, що судовий збір справляється у відповідному розмірі від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року, в якому відповідна заява або скарга подається до суду, – у відсотковому співвідношенні до ціни позову та у фіксованому розмірі. Крім того, надано ряд пільг органам виконавчої влади та іншим платникам надходжень судового збору через прийняття законодавчих актів, які знижують ставки судового збору та розширюють кількість осіб, які мають пільги, або звільняються від сплати судового збору.

З набуттям чинності Закону України від 16.01.2020 № 465-IX "Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві, внесені зміни в Закон "Про судовий збір", а саме встановлено обмеження ставки судового збору, яка справляється за подання до адміністративного суду апеляційної скарги на рішення суду, заяви про приєднання до апеляційної скарги, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами: 150 % ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви і скарги, але не більше 15 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. **За розрахунками ДСА України це призвело до того, що спеціальний фонд державного бюджету не доотримає більше 500,0 млн грн, що має значний негативний вплив на фінансове забезпечення судової системи та зниження планових надходжень спеціального фонду державного бюджету у 2020-2023 роки.**

**Надходження до спеціального фонду
державного бюджету у 2018 – 2020 роках та прогнозний обсяг
надходжень у 2021 році**



15 січня 2020 року Верховна Рада України без проведення фінансово-економічного прогнозування наслідків прийняла Закон України № 460-IX "Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ". Указане вище призвело до критичного зменшення у 2020 році розміру надходжень до спеціального фонду бюджету.

Крім того, у Верховній Раді України тільки у 2020 році зареєстровано законопроекти, якими передбачено розширення пільг зі сплати судового збору, зокрема:

- 1) за № 3013 від 5 лютого 2020 року "Про внесення змін до Закону України "Про судовий збір" (щодо сплати судового збору при захисті прав малолітніх та неповнолітніх осіб);
- 2) за № 3148 від 3 березня 2020 року "Про судовий збір" (щодо сплати судового збору при захисті прав учасників бойових дій, постраждалих учасників Революції гідності та Героїв України);
- 3) за № 3424 від 4 травня 2020 року "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо звільнення від сплати судового збору, у зв'язку з оскарженням постанов у справах про адміністративні правопорушення";
- 4) за № 3551 від 28 травня 2020 року "Про внесення змін до Закону України "Про судовий збір" щодо забезпечення стабільного виконання законодавства про верифікацію державних виплат";
- 5) за № 3613 від 9 червня 2020 року "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку погашення заборгованості споживачів з оплати житлово-комунальних послуг;
- 6) за № 3635 від 11 червня 2020 року "Про внесення змін до Закону України "Про судовий збір" (щодо справляння звернення до суду з заявою про встановлення факту народження)";

- 7) за № 3647 від 12 червня 2020 року "Про внесення змін до статті 5 Закону України "Про судовий збір" щодо звільнення від сплати судового збору за подання позовів за вимогами, що виникають із трудових відносин";
- 8) за № 4019 від 2 вересня 2020 року "Про внесення змін до статті 5 Закону України "Про судовий збір" (щодо звільнення працівників та профспілок від сплати судового збору при розгляді трудових спорів)".

ВИСНОВОК: всупереч положенням Меморандуму про економічну та фінансову політику (між Україною і Міжнародним валютним фондом) та незважаючи на категоричні заперечення ДСА України допускаються прийняття законодавчих актів щодо зменшення розміру ставок судового збору та розширення кола пільг, що протягом останніх двох років призвело до фактичного зменшення надходжень до спеціального фонду державного бюджету. При цьому ці втрати ніяк не компенсуються за рахунок загального фонду державного бюджету, що суперечить конституційним нормам, та погіршують стан фінансового забезпечення місцевих та апеляційних судів і мають вкрай негативні наслідки та призводять до зменшення надходження коштів від сплати судового збору до спеціального фонду Державного бюджету України, який є джерелом фінансового забезпечення органів системи правосуддя.

Так, у багатьох європейських країнах частка судового збору в загальному обсязі фінансування судової влади перевищує 50%. В Австрії цей показник взагалі складає 100%.

6. Забезпечення апеляційних та місцевих судів належними приміщеннями
(без урахування судів, розміщених в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, а також місцевих загальних судів Донецької та Луганської областей, які залишаються на території, не контрольованій українською владою)

Одним із основних напрямів у діяльності ДСА України є забезпечення судів приміщеннями, які б відповідали вимогам щодо здійснення правосуддя.

Забезпечення судів належними службовими приміщеннями залишається одним з пріоритетних напрямів діяльності ДСА України.

На кінець 2020 року всі 674 апеляційні та місцеві суди забезпечено службовими приміщеннями.

Із загальної кількості судів (674) тільки 148 судів або 22% (у 2019 – 20%) розміщуються в приміщеннях, які максимально наближені до характеристик належного приміщення за основними параметрами відповідно до рекомендацій Державних будівельних норм України (далі – ДБН) В.2.2-26:2010 "Будинки і споруди. Суди":

окремий кабінет для судді,
необхідна (оптимальна) кількість залів судових засідань,
відповідні умови для обвинувачених (підсудних), засуджених і конвойної служби в апеляційних та місцевих загальних судах

площа приміщення суду наближена до розміру площі, рекомендованої ДБН В.2.2-26:2010 "Будинки і споруди. Суди".

Решта 526 судів (або 78%) потребують поліпшення умов розміщення, здебільшого у зв'язку з недостатньою площею приміщень судових установ.

У розрізі судів:

апеляційні	–	9 (37%);
апеляційні адміністративні	–	5 (71%);
апеляційні господарські	–	4 (67%);
місцеві загальні	–	113 (19%);
окружні адміністративні	–	2 (48%);
місцеві господарські	–	5 (20%).

Сумарний розмір площі будівель (приміщень) апеляційних та місцевих судів (при граничній чисельності 7039 суддів) відповідно до рекомендацій ДБН В.2.2-26:2010 "Будинки і споруди. Суди" має становити 1 563 508 кв. м (100%), у тому числі у розрізі судів (кв. м):

апеляційні	–	163 880;
апеляційні адміністративні	–	41 120;
апеляційні господарські	–	34 880;
місцеві загальні	–	1 087 000;
окружні адміністративні	–	119 637;
місцеві господарські	–	116 991.

За станом на 31 грудня 2020 року існуючий розмір площі будівель (приміщень) апеляційних та місцевих судів, які використовуються для здійснення судочинства, становить 878 508,55 кв. м або у середньому 56% від рекомендованої ДБН (у 2019 – 55%), для апеляційних судів – 80%, місцевих – 52%),

Площа приміщень, в яких розміщуються апеляційні та місцеві суди

у тому числі у розрізі судів (кв. м/рівень забезпечення площею, %):

апеляційні	–	134 237,15 (або 82%);
апеляційні господарські	–	25 077,84 (або 72%);
апеляційні адміністративні	–	31 588,70 (або 77%);
місцеві загальні	–	569 393,92 (або 52%);
місцеві господарські	–	59 309,15 (або 51%);
окружні адміністративні	–	67 901,79 (або 57%).

Збільшити площу існуючих приміщень судів можливо шляхом їх реконструкції або нового будівництва.

Роботи з реконструкції (добудови/надбудови) або нового будівництва, а також пристосування під потреби суду наданих в оренду (позичку) або придбаних на ринку нерухомості об'єктів нерухомого майна, потребують, крім фінансових ресурсів, значного терміну виконання робіт у часі, у тому числі для оформлення правовстановлюючих та дозвільних документів.

Водночас розміщення судової установи у власному приміщенні слід вважати одним із чинників незалежності судових установ, зокрема від суб'єктів господарювання (власника об'єкта), визначених у договорі, умов та обмежень щодо використання орендованого об'єкта.

Апеляційні та місцеві суди розміщуються та здійснюють правосуддя у 777 (100%) приміщеннях (будівлях), з яких:

516 (67%) – перебувають у сфері управління ДСА України,
261 (33%) – мають іншу форму власності (державна - інших органів – 84, комунальна – 183, приватна – 8).

Поточні видатки на утримання приміщень судів (тис. грн)

"Поточні видатки на утримання" включають показники згідно з додатком до наказу ДСА України від 10.01.2020 № 6 "Розрахунки, які обґрунтовують показники видатків бюджету, що включаються до проекту кошторису та є невід'ємною частиною кошторису та паспорта бюджетної програми на 2020 рік", а саме:

- КЕКВ 2210 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар"
- придбання будівельних матеріалів для поточного ремонту приміщень;
- КЕКВ 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)"
- оплата послуг з охорони приміщення;
 - оплата послуг з технічного обслуговування;
 - оплата інших послуг з поточного ремонту будівель, приміщень (у тому числі виготовлення проектно-кошторисної документації);
 - страхування приміщень;
 - плата за оренду приміщень;
 - оплата послуг з установки підключення та перевірки засобів обліку (приладів, лічильників води, природного газу, теплової енергії, газових котлів);
 - оплата послуг з поточного ремонту будівель, приміщень;
 - оплата послуг з перезарядки вогнегасників;
 - оплата експлуатаційних послуг;
- КЕКВ 2270 "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв"
- оплата комунальних послуг та енергоносіїв.

Шляхи вирішення питання забезпечення судів належними приміщеннями

Найоптимальнішим варіантом забезпечення судів належними приміщеннями є спорудження нових будівель, які повністю відповідали б вимогам щодо здійснення судочинства. Проте в умовах обмеженості фінансових ресурсів найменш витратним є поєднання нового будівництва, де це економічно доцільно, з максимальним використанням існуючих будівель судів, за наявності технічної можливості їх реконструкції та добудови.

Потребують проведення робіт з реконструкції (реставрації), капітального ремонту та нового будівництва 709 приміщень, загальна площа цих приміщень складає 780 580, 48 кв. м.

Розв'язання нагальної проблеми судової влади – забезпечення судів належними приміщеннями відбувається повільно через ряд об'єктивних причин, однією з яких залишається обмежений обсяг фінансових ресурсів на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт.

У зв'язку з цим переважна більшість судів продовжує розміщуватися в приміщеннях, у яких через недостатню площу відсутня можливість створити належні умови для здійснення судочинства, зокрема забезпечити відповідні умови для роботи суддів, працівників апарату суду, перебування в приміщенні суду учасників судового процесу та відвідувачів.

Складовими проблеми належних приміщень для здійснення правосуддя є забезпечення умов для перебування в апеляційних та місцевих загальних судах обвинувачених (підсудних, засуджених) та їх участі в судових засіданнях, а також умов для конвою.

Приміщення всіх судів потребують вжиття додаткових заходів, пов'язаних з їх пристосуванням під потреби осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення та створення у судах для цих груп населення комфортних умов перебування та безперешкодного середовища. Крім цього, усі приміщення судів потребують проведення поточних ремонтів.

За видами робіт, які необхідно регулярно проводити в приміщеннях судів, основними визначено:

- ремонт дахів та покрівель,
- ремонт фасадів,
- заміна вікон, зовнішніх дверей,
- ремонт систем опалення, котельні, мереж, внутрішні роботи тощо,
- гідроізоляція та укріплення фундаментів, підвалу.

В умовах критичної ситуації, що склалася з фінансовим забезпеченням діяльності судової влади, причиною якої є відсутність у 2020 році належного фінансового забезпечення видатків споживання та видатків розвитку, будівельні роботи на об'єктах незавершеного будівництва, були поступово фактично призупинені.

У попередні роки розпочаті будівельні роботи на наступних об'єктах:

Нове будівництво

Хустський районний суд Закарпатської області
 Коломийський міськрайонний суд Івано-Франківської області
 Кам'янець-Подільський міськрайонний суд Хмельницької області
 Смілянський міськрайонний суд Черкаської області

Капітальний ремонт

Господарський суд Волинської області
 Жовтневий районний суд міста Маріуполя Донецької області
 Малинський районний суд Житомирської області
 Закарпатський апеляційний суд
 Миколаївський апеляційний суд
 Одеський окружний адміністративний суд

Жмеринський міськрайонний суд Вінницької області

Реконструкція та реставрація

Районні суди міста Вінниці "Будинок Правосуддя"
 Шаргородський районний суд Вінницької області
 Закарпатський окружний адміністративний суд
 Мелітопольський міськрайонний суд Запорізької області
 Районні суди міста Кропивницького "Будинок Правосуддя"
 Маловисківський районний суд Кіровоградської області
 Центральний районний суд міста Николаєва
 Рівненський окружний адміністративний суд
 Куп'янський міськрайонний суд Харківської області
 Первомайський міськрайонний суд Харківської області
 Черкаський апеляційний суд
 Районні суди міста Полтави "Будинок Правосуддя"
 Восьмий апеляційний адміністративний суд
 Господарський суд Харківської області
 Господарський суд міста Києва

На утримання 133 приміщень, у яких не здійснюється правосуддя, проводяться витрати на оплату послуг з охорони приміщення, з технічного обслуговування, комунальних послуг та енергоносіїв тощо.

Вказані 133 будівлі (приміщення), що не використовуються, потребують проведення робіт з будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту та пристосування під потреби судової установи.

II. Узагальнена інформація про результати оцінки ефективності реалізації державної політики та відповідних витрат державного бюджету з відповідними висновками

Для проведення огляду витрат державного бюджету в частині забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя; виконання рішень судів на користь суддів та працівників апаратів судів робочою групою були використані статистичні дані, дані управлінського обліку, бюджетної і фінансової звітності, інформація та дані, що містяться у документах, які складаються та використовуються в процесі планування та виконання державного бюджету та інша інформація, яка узагальнена структурними підрозділами головного розпорядника, а також інформація, що була потрібна для проведення огляду витрат. Також здійснено аналіз інформації і показників бюджетних запитів, звітів про їх виконання, розглянуто результати оцінки ефективності бюджетних програм. Робоча група з огляду витрат аналізувала не лише ефективність використання коштів, а й приділила увагу вивченню ситуації поточного стану справ у сфері судової влади та застосуванню методики планування видатків на основі очікуваного результату.

Робочою групою для проведення аналізу визначено часовий період 2019 та 2020 роки, з урахуванням строків реалізації відповідної бюджетної програми, а також включено проведення аналізу надходжень спеціального фонду державного бюджету у 2018 – 2020 роках.

Члени робочої групи проаналізували та узагальнили інформацію, яка висвітлена ДСА України у звіті з огляду витрат державного бюджету у сфері судової влади, та зазначають, що згідно з Конституцією України виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно Кодексом та законом про Державний бюджет України.

Якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше ніж у Кодексі, застосовуються відповідні норми Кодексу.

Кодексом передбачено, що бюджетна система України ґрунтується на принципах, серед яких, зокрема, є:

- принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

- принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Слід зазначити, що Конституційний Суд України своїм Рішенням від 26.12.2011 № 20-рп/2011 підкреслив, що розглядає принцип збалансованості бюджету як один з визначальних поряд з принципами справедливості та пропорційності (розмірності) у діяльності органів державної влади, зокрема в процесі підготовки, прийняття та виконання державного бюджету.

Водночас ґрунтовний аналіз видатків Державної судової адміністрації на 2020 рік, що був проведений Міністерством фінансів, засвідчив про наявність суттєвих прогалин у розподілі ресурсу за бюджетною програмою "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" між судами, іншими органами й установами системи правосуддя, коли в одних судах не вистачало асигнувань для виплати обов'язкових складників заробітної плати та відправку кореспонденції, а в інших судах та установах здійснювали нарахування стимулюючих виплат та не використовували відкриті асигнування за іншими поточними витратами.

За розрахунками Мінфіну, виділений у Державному бюджеті України на 2020 рік ресурс забезпечував видатками фактичну чисельність суддів (4994 од.) і 28284 од. працівників апаратів судів із середньомісячною заробітною платою у місцевих судах - 8,4 тис. гривень, у апеляційних судах – 11,3 тис. гривень (рівень зарплати, врахований

для територіальних органів центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій на 2020 рік).

ДСА України наголошувала на падінні у 2020 році рівня заробітної плати працівників апаратів судів, середньомісячна зарплата яких у 2019 році становила 18,4 тис. гривень.

Слід зауважити, що на початок 2019 року ДСА України мала 2,1 млрд гривень залишків коштів спеціального фонду, з яких 1,2 млрд гривень у 2019 році було спрямовано на оплату праці працівників апаратів судів, що й дозволило підвищити середньомісячний розмір заробітної плати працівників апаратів судів.

На початок 2020 року залишок коштів спеціального фонду державного бюджету ДСА України становив лише 358,1 млн гривень, що не дозволило забезпечити виплату працівникам апаратів судів середньомісячних заробітних плат на рівні 2019 року, а державний бюджет забезпечив коштами на оплату праці на рівні, який враховано для усіх державних службовців районної та обласної ланок.

Слід також зазначити, що для забезпечення коштами на виплату суддівської винагороди у разі призначення нових суддів на вакантні посади Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік", виходячи з фінансових можливостей держави та зважаючи на пріоритетність фінансування з державного бюджету заходів, пов'язаних із запобіганням поширенню на території України коронавірусу COVID-19, ДСА України за бюджетною програмою за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" було збільшено видатки на 1 077,7 млн гривень.

Виходячи з наведеного, проблема з виплатою заробітної плати працівникам апаратів судів, озвучена Державною судовою адміністрацією України, є наслідком нерационального використання бюджетного ресурсу як головним розпорядником бюджетних коштів.

Слід також зауважити про значне витрачання коштів на придбання марок, конвертів та відправлення поштової кореспонденції. За інформацією Державної судової адміністрації України за 2019 рік на ці цілі використано 410,3 млн гривень, тоді як створення та функціонування ЄСІТС, яка забезпечує, зокрема, автоматизацію документообігу, інформаційну та телекомунікацію і мала б сприяти економії коштів, у тому числі на поштові витрати, видатками не забезпечено.

У 2019 році на створення ЄСІТС з державного бюджету було виділено 59 млн гривень, що відповідало потребі у коштах, визначеній у бюджетному запиті ДСА України.

У бюджетному запиті Державної судової адміністрації України на 2020 рік не визначено обсягу додаткової потреби на зазначену мету, проте у листах ДСА України вже зазначається про потребу в коштах у обсязі 340,5 млн гривень.

Відтак, постає питання щодо раціональності використання коштів спеціального фонду у 2019 році, коли 1 164,1 млн грн із наявного на початок року залишку (2 050,2 млн грн) було спрямовано на заробітну плату, а не, зокрема, на впровадження ЄСІТС.

Окремої уваги заслуговує також питання внесення Державною судовою адміністрацією України пропозицій щодо змін до розпису державного бюджету. При підготовці проектів довідок не здійснюється узгодження пропозицій про внесення змін до розпису із можливостями перерозподілу асигнувань між розпорядниками нижчого рівня. Як наслідок, після зменшення асигнувань за певними кодами економічної класифікації видатків у одному місяці, пропонується їх збільшення в наступному.

При цьому внесення пропозицій відбувається без надання змістовних обґрунтувань та розрахунків потреби змін, що призводить до необхідності запитування Мінфіном додаткової інформації.

III. Варіанти досягнення цілі огляду

1. Опис варіанта 1

1. Узгодити з Міністерством фінансів України Порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, який розроблено з урахуванням Рішень Ради суддів України № 17 від 25.02.2016 "Щодо нормативів фінансування судів" та рекомендацій міжнародних експертів і планування видатків бюджетної програми за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" на 2022 рік здійснювати на його основі.

1.2. Завдання, спрямовані на реалізацію варіанта:

- нормативно урегулювати Вищою радою правосуддя спільно з Міністерством Фінансів України, ДСА України чіткі і прозорі механізми розподілу видатків між судами.

1.3. Прогноз очікуваного впливу реалізації варіанта на сферу:

Реалізація варіанту дозволить при складанні та виконанні бюджетів усім учасникам бюджетного процесу прагнути досягнення цілей, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів, підвищити ефективність розподілу коштів державного фонду між судами та безперечно сприятиме вирішенню низки нагальних проблем, а саме:

1) Продовжити реалізацію стратегії Служби судової охорони до 2022 року, провести вдосконалення всіх напрямів діяльності ССО.

Пріоритетним завданням Служби судової охорони на 2021 рік :

- є прийняття під охорону 265 судів, органів та установ системи правосуддя. З цієї метою, Службою за рахунок перерозподілу наявного особового складу, сплановано прийняття під охорону протягом січня-лютого 2021 року 14 судів, розташованих у дев'яти регіонах держави;

- продовження створення підрозділів (взводів) швидкого реагування. У 2020 році в дев'яти регіонах держави створено підрозділи (взводи) швидкого реагування Служби, які складають лише 30 відсотків від потреби;

- важливим напрямом роботи Служби судової охорони на 2021 рік є вжиття заходів державного забезпечення особистої безпеки суддів. З цією метою в дев'яти територіальних управліннях створено відповідні підрозділи, які укомплектовано лише на 18,5 відсотків.

Для забезпечення оперативного реагування та ефективного забезпечення підтримання громадського порядку в судах та безпеки учасників судового процесу, а також вжиття заходів особистої безпеки суддів, у тому числі Вищого антикорупційного суду, існує потреба у мінімальному комплектуванні підрозділів швидкого реагування у кількості 214 співробітників, на що необхідно коштів у сумі 77600 тис. грн. та підрозділів особистої безпеки суддів відповідно – 472 співробітники, на що необхідно коштів у сумі 171 200 тис. грн. Таким чином мінімальна додаткова потреба у коштах у 2021 році становить 1 543 600 тис. грн.

2) З метою продовження здійснення та завершення розпочатих у попередні роки будівельних робіт на об'єктах судової влади, необхідно передбачити видатки розвитку шляхом внесення відповідних змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2021 рік" щодо виділення додаткових коштів у сумі 920,325 тис. грн. При цьому буде введено в експлуатацію 19 об'єктів.

У разі відсутності у 2021-2022 роках видатків розвитку на проведення робіт з будівництва об'єкти потребуватимуть проведення заходів з їх комплексного консервування та охорони для запобігання руйнувань конструкцій та розкрадання будівельних матеріалів, що потребуватиме додаткових фінансових ресурсів у сумі 122,3 тис. грн.

3) Одним із стратегічних напрямів діяльності ДСА України визначено побудову, впровадження та супроводження Єдиної судової інформаційно - телекомунікаційної системи. Проте вже другий рік поспіль не передбачаються бюджетні асигнування на зазначені цілі. І це притому, що на реалізацію першого етапу побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, який необхідно буде реалізувати до кінця 2021 року, необхідно 1 452 483,2 тис. гривень

Незважаючи на обмеженість бюджетних асигнувань протягом 2020 року суди здійснювали правосуддя, а державні підприємства (державні підприємства "Інформаційні судові системи" та "Центр судових сервісів") технічну розробку, підтримку та супровід як вже розроблених підсистем, так і нових, зокрема, можливості проведення судових засідань в режимі відеоконференцзв'язку поза межами суду, електронного суду.

Напрацювання, які були зроблені ДСА України протягом останніх років без належного фінансування у 2021 році можуть бути зведені нанівець. **Мінімальний рівень фінансування видатків на супроводження функціонування підсистем ЄСІТС становить 183 млн. гривень**, що включає оплату каналів зв'язку, обслуговування обладнання, експлуатації дата-центру та оплату праці інженерного персоналу. У

Державному бюджеті на 2021 рік для централізованих видатків ДСА України на супроводження ЄСІТС передбачено лише 53 млн грн.

У той же час, запровадження інструментів електронного судочинства в промислову експлуатацію може дати щорічну економію близько 170-200 млн. гривень тільки на поштових витратах судів.

2. Опис варіанта 2

1. Ініціювати розробку нового законодавства про судоустрій і статус суддів

1.2. Завдання, спрямовані на реалізацію варіанта:

- затвердження на законодавчому рівні норм щодо кількості судів в розрізі юрисдикцій, чисельності суддів, нормативу помічників суддів та працівників апаратів судів, ліквідацію паперового документообігу у судочинстві.

1.3. Прогноз очікуваного впливу реалізації варіанта на сферу

Реалізація варіанту дозволить підвищити ефективність розподілу коштів державного фонду між судами та безперечно сприятиме вирішенню низки нагальних проблем. Затвердження нормативів визначення граничної чисельності суддів та працівників апаратів місцевих загальних судів, місцевих спеціалізованих та апеляційних судів на законодавчому рівні сприятиме оптимізації роботи апаратів судів і перешкоджатиме штучному збільшенню бюджетних коштів, необхідних для їх функціонування на місцях та не прив'язуватиме суддівську винагороду до соціальних стандартів. На жаль, останніми роками виконання ДСА України приписів статті 135 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" стосовно розмірів суддівської винагороди негативно відбиваються на інших статтях бюджету, оскільки суддівська винагорода має захищений пріоритет і не може бути не забезпеченою під час розподілу граничних обсягів видатків.

Пропозиції робочої групи щодо оптимального варіанта для досягнення цілі огляду

IV. Окремі позиції членів робочої групи.

1.Окрема позиція члена робочої групи з огляду витрат державного бюджету у сфері судової влади Коржа Богдана Сергійовича - молодшого аналітика Центру аналізу публічних фінансів та публічного врядування Київської Школи Економіки

Продуманий підхід до розподілу фінансування, зокрема прив'язка фінансування до досягнення цільових показників ефективності, є дієвим стимулом для впровадження реформ та підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Зокрема, таку філософію передбачає і програмно-цільовий метод бюджетування, що використовується

в Україні, і впровадження середньострокового бюджетного планування. Саме тому принципи розподілу фінансування на судову систему через ДСА України є важливим чинником для реалізації цілей всієї Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки. Зокрема, ДСА України в рамках реалізації Стратегії безпосередньо стосувались такі цілі:

1. Оптимізація судів різних юрисдикцій.
2. Забезпечення надання більшої кількості послуг "електронного правосуддя".
3. Зменшення навантаження на суди.

Водночас, як свідчить проведений аналіз, на сьогодні відсутній зв'язок між наданням фінансування та досягненням цілей політики, які вказані в бюджетній програмі. Це є прямим свідченням необхідності перегляду показників бюджетної програми та введення таких, які б сприяли досягненню поставлених цілей. Запропонований Державною судовою адміністрацією підхід щодо вирішення проблем накопичених справ та зменшення навантаження фактично зводиться до двох методів - збільшення бюджетного фінансування та донабору суддів. **В цілому, закриття вакантних суддівських посад та збільшення фінансування судової влади для забезпечення виконання її функцій знаходить підтримку**, але я не погоджуюсь із таким обмеженим набором дій щодо вирішення проблем. Також, на мій погляд, модельний підхід до визначення планових обсягів навантаження на суди, який використовується ДСА України, і відповідно - фінансування на наступні роки - не працює в Україні належним чином, і потребує докорінного реформування. В цілому, за результатами огляду, рекомендую здійснити наступні кроки:

В частині підвищення ефективності судової системи в цілому:

- запровадження звітування суддів щодо причин відкладення розгляду справ;
- моніторинг "старих" справ;
- підвищення мобільності суддів, шляхом спрощення інструкцій, які регулюють процедуру відряджень;
- переглянути підхід щодо планування та впровадження цифрових сервісів для судової влади (таких як ЄСІТС).

В частині підвищення фінансової стійкості судової системи:

- внести зміни до законодавства щодо відміни прив'язки суддівської винагороди до прожиткового мінімуму, що, з одного боку, сприятиме більшій гнучкості у підвищенні посадових окладів суддів, та водночас - не вимагатиме одночасного збільшення видатків бюджету, не пов'язаного із судовою системою.
- переглянути ставки судового збору, з метою збільшення ваги надходжень від судового збору у фінансуванні судової системи.

В частині підвищення ефективності розподілу бюджетного фінансування:

- оновити/ переглянути підхід до використання модельного підходу до розподілу фінансування у судовій системі. Переглянути методологію розрахунку формули модельного підходу.

В частині підвищення якості паспорту бюджетної програми:

- відмовитись від результативних показників, які не є інформативними для моніторингу стану реформування судової сфери та підвищення довіри громадян до неї;
- додати показники, які будуть допомагати відслідковувати динаміку досягнення показників:
 - кількість "старих" справ, які було вирішено протягом періоду;
 - кількість відкладених справ;
 - кількість судів, які були перевантажені судовими справами (як показник того, чи використовується на практиці інструмент відрядження суддів);
 - кількість готових/протестованих модулів ЄСІТС;
 - в частині моніторингу підвищення довіри до судової гілки влади: рівень довіри до судової влади. В свою чергу, це вимагає використання для цілей бюджетної програми не лише офіційної статистики, але і показників опитувань громадської думки.

Загальна рамка огляду витрат

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів від 3 березня 2020 року сферою даного огляду витрат держбюджету є судова влада в частині: забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя. Державна судова адміністрація України є органом влади, через який спрямовується фінансування судів.

Державна судова адміністрація України є головним розпорядником коштів Державного бюджету щодо фінансового забезпечення діяльності судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України, Служби судової охорони, ДСА України та її територіальних управлінь. ДСА України була створена в 2002 році відповідно до пункту 16 Статті 106 Конституції України та Статті 125 Закону України "Про судоустрій".

Кошти ДСА України спрямовуються на утримання судів, їх приміщень, матеріальне забезпечення судової влади (приладдя, папір, марки тощо), а також оплату роботи працівників судів та суддів. Законом України про Держбюджет на 2020 рік передбачені видатки для судової системи в сумі 15,7 млрд грн, на 2021 рік - 15,65 млрд грн.

На даний момент структура ДСА України включає 9 управлінь, прес-службу (на правах сектору) та окремі відділи (аудиту та організаційного забезпечення суддівського

самоврядування) а також режимно - секретний сектор. У Державній судовій адміністрації України працює 144 працівники, в ГУ ДСА України - 490.

Відповідно до інформації, наданої ДСА України, на даний момент в Україні функціонує: 24 апеляційних загальних судів, 7 апеляційних адміністративних судів, 6 апеляційних господарських судів, 50 місцевих спеціалізованих судів (25 господарських та 25 окружних адміністративних судів), 587 місцевих загальних судів. На 01.01.2021 року фактично зайняті суддівські посади - 5191, вакантні - 1867 посад. Штатна чисельність працівників апаратів судів - 27772, фактично зайняті посади - 25086, а вакантних посад - 2734.

Згідно з чинним законодавством, ДСА України підзвітна Вищій раді правосуддя. ДСА України є одним із органів влади, відповідальним за реалізацію Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки. Стратегія спрямована на вирішення ключових проблемних питань судової системи, та дотичних до неї сфер (прокуратури, кримінальної юстиції, тощо).

Відповідно до карти судової реформи DejureFoundation, в рамках здійснення реформи мало відбутись:

- оновлення ВРП та ВККС;
- очищення та оновлення судів;
- покращення якості адміністративного судочинства;
- оновлення Конституційного суду;

Показники досягнення цілей Стратегії включали:

- оцінку суспільної довіри до судової влади в цілому;
- оцінку рівня довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до судової системи та суміжних інститутів;
- показники оновлення кадрового складу судових та правоохоронних органів, покращення рейтингу України у відповідних численних міжнародних довідниках, пов'язаних із ефективністю судової системи, тощо.

Стратегія торкалась багатьох питань, за які були відповідальні багато органів влади. Серед них - Державна судова адміністрація, яка фактично є back office судової системи, зокрема є відповідальна за її фінансування. Зокрема, із ефективністю діяльності ДСА України та, зокрема, механіки розподілу бюджетних коштів, пов'язані наступні проблеми: нерівномірне навантаження між судами, накопичення невіршених справ минулих років, ефективне використання цифрових технологій для судової системи. Впровадження ЄСІТС (Єдина судова інформаційно-комунікаційна система).

Зокрема, про це йдеться у паспорті бюджетної програми 050102 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя", яка є об'єктом даного огляду витрат. Так, метою бюджетної програми у 2020 році було забезпечення належних умов здійснення судочинства для повного та своєчасного розгляду судових справ. Завданням бюджетної програми є забезпечення належного розгляду судових справ та створення умов для безперешкодного здійснення правосуддя.

В ході роботи над аналізом виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" увага робочої групи з огляду витрат державних коштів у сфері судової влади була зосереджена на таких результативних показниках як кількість вхідних модельних справ, кількість вирішених модельних справ.

1. Нерівномірне навантаження між судами

Окремі суди виявляються занадто перевантаженими справами, що, в свою чергу, призводить до накопичення невирішених справ. Наприклад, в той час, як для місцевих загальних судів Івано-Франківської області у 2017 році середня кількість справ для суддів 1 рівня становила 195 справ, для Волинської це була 251 справа (фактично на 29% більше).

Для вирішення проблеми перевантаження можна використати модель, що застосовується в Австрії та у Нідерландах: мобільні судді або стажери можуть бути перерозподілені між судами, і кожен суддя може бути замінений суддею в судах того ж самого рівня.

Українське законодавство також має відповідну процедуру відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації. Вона розроблялась в межах Стратегії реформування судоустрою влади на 2015-2020 роки. За її розробку були відповідальні ВККС та ДСА України. Вона була розроблена у 2017 році та затверджена Вищою радою правосуддя. Однак Інститут відряджень не може вважатись впровадженим належним чином. Поточна інструкція не забезпечує необхідної мобільності суддів, адже є дуже бюрократизованою та вимагає на різних етапах участі Вищої кваліфікаційної комісії суддів (вирішення питання щодо внесення подання про відрядження), Вищої ради правосуддя (прийняття рішення про відрядження судді) та Державної судової адміністрації України. Таким чином, розроблений документ не призвів до вдосконалення процедур та підвищення ефективності системи правосуддя. Внаслідок цього необхідна мобільність не може бути досягнута, а отже, не є можливим швидко реагувати на перевантаження справами певних судів.

2. Накопичення невирішених справ минулих років

Іншою проблемою функціонування судової системи є велика кількість справ накопичених з минулих років. Хоча номінально судді працюють з більш високою продуктивністю, аніж заплановано (кількість фактично вирішених модельних справ у 2019 році є на 45% більшою, аніж зазначено в паспорті бюджетної програми) показники не сприяють підвищенню продуктивності та зниженню кількості "старих" справ. Зокрема, хоча статистика ДСА містить кількість нерозглянутих справ на кінець звітного періоду, вона не містить розподілу, яка кількість нерозглянутих справ "залишилась" з попередніх періодів, і яка кількість справ очікують свого розгляду два, три чи більше років. За відсутності чітких підходів щодо того, в якій черговості та в який період часу

мають розглядатись судові справи, судді схильні розглядати найновіші справи, в той час як "старі" справи очікують свого розгляду надмірно тривалий період часу.

Шляхом вирішення даних проблем ДСА України бачить збільшення фінансування та дозаповнення вакансій, але, очевидно, що набір та навчання додатково більше ніж 1800 суддів не є досяжною задачею на найближчий час як з точки зору пошуку та навчання у Національній школі суддів людей зі специфічними для суддівської роботи навичками та компетенціями, так із точки зору спроможності Державного бюджету профінансувати таку кількість виплат за суддівськими винагородами.

3. Ефективне використання цифрових технологій для розвитку судової системи (впровадження ЄСІТС (Єдина судова інформаційно-комунікаційна система)).

У 2017 році був ухвалений закон про внесення змін до деяких законодавчих актів (Господарський кодекс, Цивільний процесуальний кодекс тощо). Ним було встановлено, що ДСА України мала забезпечити створення та належне функціонування Єдиної судово-інформаційної системи. 01.12.2018 року в газеті "Голос України" Державна судова адміністрація України розмістила оголошення про створення та забезпечення функціонування ЄСІТС, але вже 28.02.2018 року Вищою радою правосуддя було вирішено повернути ДСА проект положення ЄСІТС на доопрацювання. Станом на вересень 2020 року у судах діяла лише тестова експлуатація деяких модулів (інформація відповідно до коментарів Головного науково-експертного управління ВР щодо законопроекту 3985 (він стосувався внесення змін до деяких актів щодо поетапного впровадження ЄСІТС))

За оцінками Фундації DeJure, станом на початок лютого 2021 року імплементація змін за кожним із 4 пунктів була провалена, а реформа не може називатись закінченою. Зокрема, відповідно до звітів про реалізацію положень Стратегії, щонайменше 2 критичних заходи, за які була відповідальна ДСА України, не були належним чином імplementовані та не привели до очікуваного результату. Зокрема, мова йде про впровадження інституту відрядження суддів та Єдину судову інформаційно-комунікаційну систему. Враховуючи те, що на даний момент розглядається Стратегія сталого розвитку судової системи на найближчі 5 років, варто звернути увагу на окремі питання, пов'язані із питаннями діяльності ДСА України, які було досліджено в рамках проведеного огляду витрат.

Щодо позиції Державної судової адміністрації України

З точки зору Державної судової адміністрації України (як зазначено у Звіті з огляду витрат державного бюджету у сфері судової влади), ключовими причинами проблем судової системи, зокрема проблеми перевантаження судів та нерозглянутих справ, є дві. Відповідно, саме на вирішення цих проблем ДСА України пропонує спрямувати всі зусилля.

Перша проблема - дефіцит фінансування. За оцінками ДСА України, у 2020 році дефіцит фінансових ресурсів цього органу склав 9,7 млрд грн. При цьому, 92% бюджетних призначень було спрямовано на оплату праці та нарахування (що є значним

збільшенням порівняно із 2019 роком - 80%). Розрахункова потреба в фінансуванні на 2021 рік складає 40,8 млрд грн. Така ситуація спричинена тим, що суддівська винагорода є прив'язаною до прожиткового мінімуму. Відтак, збільшення розміру прожиткового мінімуму для громадян напряму впливає на збільшення розміру зарплат для суддів (і загальний зарплатний фонд ДСА України). Аби оминати таку прив'язку, в законі про Держбюджет на 2021 рік була передбачена норма про те, що прожитковий мінімум, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, має скласти 2102 гривні (починаючи з 1 січня 2021 року). При цьому "загальний" прожитковий мінімум для працездатних осіб - 2270 грн. Це дозволило зменшити видатки на ДСА України, не зменшуючи загальний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Тим не менш, наданого фінансування не вистачає для фінансування всіх потреб ДСА України, що призводить до значного збільшення частки витрат на фонд оплати праці, і зменшення витрат на всі інші потреби.

Друга проблема - незаповненість вакансій. Відповідно до проекту звіту про огляд витрат ДСА України, підготовлений робочою групою, на 1 січня 2021 року незаповненими залишалися 1867 посад суддів, заповнені - 5191 суддівських посад. Таким чином, для забезпечення ефективного функціонування судової системи, суддівський корпус має бути збільшено на 36%. На думку ДСА України, вирішення цих двох проблем забезпечить вирішення й низки проблем судової сфери, зокрема перевантаження суддів справами та кількості невирішених справ.

Коментарі до пропозицій ДСА України та рекомендації щодо огляду витрат

Одним із завдань огляду витрат - визначити, чи можливо досягти більшого результату (цінності) для суспільства завдяки використанню бюджетних коштів, без збільшення витрат. В даному контексті потрібно зазначити наступне.

По-перше, значне збільшення фінансування, та швидке закриття зазначеної кількості відкритих вакансій (36% від поточної кількості суддів) не є заходами, які є швидкодосяжними і тому, у короткій та середньостроковій перспективі - реалістичними. Зокрема, збільшення фінансування ДСА України до 40 млрд грн потребують зростання видатків на зарплати в судовій системі у 2,5 рази, або на 24 млрд грн, що є значним навантаженням на державний бюджет.

Щодо закриття суддівських вакансій - з урахуванням поточної динаміки цього процесу, ми вважаємо нереалістичним закриття всього обсягу відкритих вакансій (тобто 1868 позицій) у найближчий час. Наприклад, у 2020 році присягу склали 437 новопризначених судді. З урахуванням такої динаміки, для закриття всіх вакантних посад суддів знадобиться 4 роки. І це - лише за умови, що на ринку вже існує відповідна кількість професійно підготовлених, непрацевлаштованих суддів, які відповідатимуть всім вимогам по доброчесності і можуть бути призначені на відповідні посади. Водночас, інструментом, за допомогою якого можна швидко збільшити фінансування ДСА України є судовий збір. Аргументи на користь такого рішення наведено нижче.

Потенціал використання судового збору

Судовий збір - це збір, який справляється на всій території України при поданні заяв, скарг, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення судових рішень; судовий збір включається до судових витрат. Судовий збір спрямовується до спеціального фонду державного бюджету.

Судовий збір виконує 3 основні функції:

1. компенсаційну - частково компенсує витрати на утримання судів.
2. дисциплінуючу - перешкоджає заявленню необґрунтованих позовів та клопотань, фактично це можна вважати запобіжником від спаму.
3. превентивну - відносно високі ставки судового збору (наприклад, у справах про відшкодування моральної шкоди, у позовах майнового характеру), які у разі позитивного судового рішення доведеться компенсувати, мають на меті стимулювати відповідача в добровільному, позасудовому порядку відновити порушені права потенційного позивача.

Серед європейських країн немає єдиного підходу щодо того, яку частину фінансування судової системи має забезпечувати судовий збір: наприклад, у Швеції частка податків та судових зборів складає лише 2% бюджету судової системи, у той час як в Австрії є можливим генерувати прибуток до бюджету із судових зборів, які складають 117% фінансування судової системи. Сам розмір судового збору при поданні заяв за деякими commercial cases (справи у господарських судах) у країнах ЄС сильно відрізняється, однак у більшості країн ЄС він перевищує 300 євро.

В Україні спостерігається стала тенденція на зниження ваги судового збору у загальному обсязі фінансування судової системи. Зокрема, у 2017 році надходження від судового збору становили 42% бюджету ДСА України. У всі наступні роки (передусім через ріст витрат на суддівську винагороду) частка надходжень судового збору в бюджеті зменшувалась і у 2020 році склала 21%.

Порівняння надходжень із судового збору та бюджету ДСА



Така ситуація спричинена наступними факторами. По-перше, в Україні судовий збір прив'язаний до ціни позову лише для обмеженого кола позовних заяв, скарг та інших видів документів у той час як переважна більшість прив'язані до частки від розміру прожиткового мінімуму (коефіцієнт може складати як 2 розміри прожиткового мінімуму, так і 0,2 або 0,4). По-друге, велика кількість позивачів та заявників мають пільги на сплату судового збору, що, в свою чергу, є однією з причин позовного "спаму", що збільшує навантаження на суди. На даний момент, в статті 5 Закону України "Про судовий збір" щодо пільг щодо сплати судового вказано 23 категорії позивачів, які звільняються від судового збору в усіх судових інстанціях. Наприклад, пільги мають особи, які у випадках, передбачених законодавством, звернулися із заявами до суду щодо захисту прав та інтересів інших осіб, громадяни, віднесені до 1 та 2 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи та інші. Додатково відсутні норми в законодавстві, які описували вимоги щодо фінансової спроможності громадянина сплатити судовий збір. Крім цього згідно зі статтею 8 цього ж Закону суд може своєю ухвалою відстрочувати або розстрочувати сплату судового збору. По-третє, розмір судового збору і судової винагороди збільшуються неспіврозмірно. Як наслідок, розрив між їхніми розмірами збільшується - а відтак і зменшується частка судового збору в загальному фінансуванні ДСА України. Таким чином, функція судового збору як запобіжника від перевантаження судової системи та часткового компенсатора витрат стає слабшою. **Вважаю за доцільне переглянути ставки судового збору у бік збільшення, з метою не лише збільшення джерел фінансування для судової системи, але й для більш ефективної боротьби із позивним "спамом".**

Поточна система визначення обсягу фінансування для судової системи, що базується на модельному підході, не стимулює підвищення ефективності у роботі системи та потребує значного доопрацювання. Значного перегляду потребує також сам паспорт бюджетної програми, зокрема результативні показники якості та ефективності, які відображаються у ньому.

Модельний підхід до планування справ

На даний момент у Державній судовій адміністрації України застосовується модельний підхід щодо порядку планування кількості судових справ та, відповідно, визначення бюджету судів. В міжнародній практиці модельні справи (Case Weighting Analysis) допомагають розподіляти справи серед суддів, з урахуванням того факту, що різні типи справ вимагають різного рівня зусиль з боку суддів (або прокурорів та адвокатів з юридичної допомоги) та їх персоналу. Відповідно до міжнародного досвіду застосування модельного підходу у країнах Західної Європи дозволяє більш прозоро розподіляти навантаження між судами та суддями, спрощує облік і планування, а також дає можливість швидко виявляти перевантажені суди (завдяки стандартизації).

Але ключове: модельна справа є інструментом підвищення продуктивності системи, тобто забезпечення, що за рахунок більш ефективного розподілу навантаження у системі, суди зможуть вирішувати більшу кількість справ без значного збільшення видатків на фінансування системи.

В Україні модельною справою називається така судова справа, розгляд якої має зайняти 8 годин. Реальні справи переводять у модельні, базуючись на строках їхнього розгляду за допомогою спеціальних коефіцієнтів. Процедура розрахунку модельної справи передбачає збір та обробку статистичних даних за останні 5 років. Показники, розраховані на основі модельних справ, вперше з'являються в паспорті бюджетної програми 2017 року, до цього (наприклад у 2016 році) показники включали показники навантаження на суд, суддю та працівника суду. Відповідно до звіту USAID, розробка включала проведення опитування суддів щодо розподілу їх робочого часу. На той момент даний підхід до роботи можна було вважати виправданим. Він запропонував більш прозору (відносно тієї, що була до того) методологію розрахунку кількості справ, суддів та того як судді мають бути розподілені між судами.

Втім, в українських умовах застосування модельного підходу демонструє низку суттєвих проблем. Зокрема:

1. Велика волатильність як планових, так і фактичних показників щодо модельних справ, що унеможливорює використання даних показників для аналізу рівня ефективності судової системи. У 2019 році планова кількість вхідних модельних справ, затверджена у паспорті бюджетної програми, склала 1,25 млн, в той час як фактичний обсяг вхідних модельних справ становив 1,56 млн. Тобто фактичний показник перевищив плановий на 23% (майже на чверть). В паспорті бюджетної програми на 2020 рік плановий показник вхідних модельних справ зріс до 1,33 млн (або на 6,2%) без значної зміни факторів, що фактично впливають на даний показник.

Аналогічну розбіжність спостерігаємо і в частині вирішених справ. У 2018 році було заплановано вирішити 1,3 млн модельних справ, а фактично було вирішено - 1,1 млн (на 17% менше). У 2019 році, ситуація була протилежною - план встановлено на рівні 965 тис справ, а фактично вирішено 1,4 млн справ (перевищення плану на 45%). На 2020 рік кількість вирішених модельних справ запланована у розмірі 745 тис - тобто

фактично вдвічі нижча за рівень 2018 року, або по факту 2019 року. Фактично кількість вирішених модельних справ за 2020 рік склала 1,6 млн.

Тобто бачимо значне (на 28%) зменшення плану по кількості вирішених модельних справ, із одночасним збільшенням на 26% кількості фактично вирішених справ.



2. Відповідно, собівартість модельної справи також суттєво змінюється щороку, без зміни реальних факторів собівартості. Собівартість модельної справи обчислена як сума коштів на виконання функцій і завдань, поділена на вирішені модельні справи. У 2018 році собівартість модельної справи склала 9,24 тис грн, у 2019 - 12,42 тис грн (зростання склало 34%). На 2020 рік запланована собівартість модельної справи - 16,5 тис грн. Аналогічно, середня вартість судової справи у 2020 році складає 11 142 грн, а на 2021 рік - 21 532 грн (практично вдвічі зростає вартість розгляду справи). Хоча аналогічного зростання факторів вартості судової справи не спостерігалось. До таких факторів ми відносимо заробітну плату суддів. Зокрема, у 2020 році заробітна плата суддів була прив'язана до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який на 1 січня 2020 року складав 2102 грн. У 2021 році прожитковий мінімум, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді, залишається незмінним - 2102 гривні на 1 січня 2021 року.

3. Хоча велика кількість показників базується на визначенні модельної справи, відповідно до пункту 3 статті 135 "Закону про судоустрій і статус суддів" суддівська винагорода від кількості розглянутих ним модельних справ не залежить. Таким чином, має місце не репрезентативність показників, що використовуються у плануванні бюджетних видатків для ДСА України. Ані планові, ані фактичні показники модельних справ, ані рівень їхнього відхилення від планових не дозволяє адекватно оцінити реальний стан справ як у достатності надання фінансування, так і щодо підвищення ефективності використання наданого бюджетного фінансування, та ефективності роботи судової системи в цілому.

Незважаючи на поширеність модельного підходу та велику кількість успішного застосування в країнах ОЕСР та Західної Європи, в Україні він може не працювати належним чином через ряд супутніх проблем, які пов'язані з організацією діяльності на рівні окремого судді чи співробітника суду. Мова йде про наступне:

- 1) низька спроможність адміністративного персоналу;
- 2) відсутність регуляції тайм лайнів розгляду справ індивідуальним суддею (згідно з міжнародних рекомендацій таргетування строків розгляду збільшує кількість вчасно розглянутих справ, що позитивно впливає на імідж судової влади та систему правосуддя);
- 3) відсутність якісно побудованої системи відслідковування справ минулих років (проблема старих "справ" - відсутність інструкцій та інфраструктури не дозволяє якісно управляти беклогом);
- 4) відсутність звітування суддею про стан розгляду та причини "відкладення" справ минулих років (в умовах низької юридичної культури та наявності особистого інтересу суддя може "затягувати розгляд справи");
- 5) незаповненість суддівського корпусу (поточна кількість суддів не встигає обробляти вхідну кількість справ).

Як зазначають експерти Світового Банку, модельні справи є найбільш корисними, коли головні причини неефективності у системі в цілому вже вирішені, а проблеми, що залишаються, полягають у перевищенні навантаження або дисбалансі (в навантаженні) між підрозділами чи особами. В іншому випадку існує значний ризик того, що використання модельних справ, навпаки, "зацементує" неефективні практики і буде контпродуктивним. Власне, саме цей ефект, на наш погляд, і спостерігається в Україні. Також потрібно звернути увагу, що модельні справи - лише один з ключових показників ефективності у паспорті бюджетної програми, що є предметом даного огляду витрат. Аналіз інших показників свідчить, що, хоча цілі державної політики у даній бюджетній програмі ДСА України сформульовані належним чином, її результативні показники не відображають ні стан досягнення цілей, ні процес впровадження реформи. Вони здебільшого відображають лише операційну діяльність ДСА України, не сприяють збільшенню довіри до правосуддя, а також не є інформативними.

Наприклад, серед показників ефективності програми є такі, як середні витрати на 1 слухача (судді та працівники апарату суду), який пройде підготовку в НШСУ, кількість кандидатів на посаду судді, які пройшли спеціальну підготовку в НШСУ, кількість суддів та працівників апарату судів, які пройшли підготовку в НШСУ. Натомість, бюджетна програма має відображати мету бюджетної політики у середньостроковій перспективі. Бюджетна програма має бути зосереджена саме на ключових завданнях реформи, а цільових показників не має бути багато (3-5).

Приклади показників якості та ефективності бюджетної програми 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судам та функціонування органів і установ системи правосуддя" за 2020 рік.

Показники ефективності			
Показник	Одиниця виміру	Базовий показник 2020 (досягнутий у 2019)	Цільовий показник (плановий на 2020)
Середня кількість розглянутих модельних справ 1 суддею	одиниць	279	183
Середній строк очікування розгляду модельної справи	днів	125	611
Середня кількість рекомендацій про призначення (переведення) на посаду судді, внесених за результатами конкурсу на посаду судді до ВРП у розрахунку на одного члена ВККСУ	одиниць		72
Середня кількість суддівських досьє та досьє кандидатів на посаду судді ведення яких забезпечує ВККСУ у розрахунку на 1 працівника секретаріату Комісії відповідального за таке формування та ведення	одиниць		31
Середні витрати на 1 слухача (судді та працівники апарату суду), який пройде підготовку в НШСУ	тис. грн	5,4	6,6
Середні витрати на підготовку 1 кандидата на посаду судді в НШСУ	тис. грн	55	97,1
Показники якості			
Показник	Одиниця виміру		
Відсоток вирішених справ, до загальної кількості справ, що надійшли на розгляд судів	%	90,5	56
Частка рекомендацій про призначення (переведення) на посаду судді, внесених до ВРП за результатами конкурсу на посаду судді	%		100
Частка суддівських досьє та досьє кандидатів на посаду судді, формування та ведення яких забезпечено ВККСУ	%		100

Рівень створення Служби судової охорони	%	50	57
---	---	----	----

Джерело: https://dsa.court.gov.ua/dsa/pokazniki-diyalnosti/budget_programi_19/

Зокрема, одним з таких показників має бути рівень довіри громадян до судової влади в Україні.

Як свідчать соціологічні дослідження, судова гілка влади має один з найнижчих рівнів суспільної довіри - а отже, легітимність судових рішень у сприйнятті населення також є дуже низькою. Зокрема, згідно з дослідженням ЦЕС, рівень довіри до судової влади є одним з найнижчих і склав 7%. Підвищення рівня довіри до судової влади є одним з важливих завдань у країнах ОЕСР, де середній рівень впевненості у судовій системі складає 56%. В свою чергу, відповідно до світової практики суд збільшує довіру та впевненість громадян у судовому процесі, якщо він розглядає справу у визначені терміни.

Підвищення довіри суспільства до органів судової влади та суміжних правових інститутів була одним із завдань стратегії реформування судової влади на реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, а оцінка довіри до судової влади в цілому була одним із показників реалізації даної стратегії. Посилення довіри до судової влади також є типовим пунктом в програмах реформ судової влади або міжнародних програм допомоги. Саме тому включення показника щодо рівня довіри до судової влади є одним з логічних кроків для покращення якості паспорту бюджетної програми. Втім, в умовах України додатковою проблемою є також суто бюрократична - те, що в рамках підготовки паспортів органам влади не рекомендують використовувати показники, які не можна довести офіційною звітністю. В свою чергу, з огляду на нерозвиненість офіційної статистики, це фактично унеможливає ефективне відслідковування важливих для розвитку суспільства тенденцій через бюджетні програми.

Наприклад, згідно з коментарями членів робочої групи з огляду витрат, Рахункова палата зробила ДСАУ зауваження щодо того, що адміністрації не варто використовувати в програмах такі показники, як результати соціологічних досліджень, адже такі показники не можна перевірити за офіційною звітністю.

Важливим напрямом покращення бюджетної програми є забезпечення прив'язки фінансування до досягнення цільових показників ефективності та підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Зокрема, таку філософію передбачає і програмно-цільовий метод бюджетування, що використовується в Україні, і впровадження середньострокового бюджетного планування.

Рекомендації щодо врегулювання навантаження на суди та зменшення кількості невирішених справ

З урахуванням викладеного вище, для підвищення ефективності видатків на судову систему рекомендую:

- (1) передати повноваження прийняття рішень щодо відряджень головам судів за погодженням з ДСА України, скоротивши строки розгляду питань, що необхідні для прийняття рішення про відрядження;
- (2) запровадити експериментальний облік "старих" справ у найбільш завантажених судах, та "маркування" справ, в залежності від того, скільки вони розглядаються для відповідної розстановки пріоритетів;

Рекомендації в частині підвищення фінансової стійкості судової системи:

- (1) відв'язати визначення розміру суддівської винагороди від прожиткового мінімуму, і, наприклад, визначати її на основі мінімальної заробітної плати або іншого, більш релевантного, ніж прожитковий мінімум, показника;
- (2) посилити роль судового збору у забезпеченні фінансування ДСА України. Провести аналіз переваг та недоліків підвищення судового збору, та доцільний обсяг такого підвищення. А також скоротити та деталізувати коло осіб, що мають пільги по сплаті судового збору. Це дозволить покривати судовим збором більшу частину адміністративних витрат;

Рекомендації в частині підвищення якості паспорту бюджетної програми:

(1) Додати у якості цільового показника у паспорт бюджетної програми показник справ, що залишились з минулих років (відсоток "старих" справ, порівняно з попереднім роком). Це дозволить проводити оцінку наскільки надання бюджетного фінансування сприяє підвищенню ефективності роботи судової системи, зокрема в частині розгляду "старих" справ. Зокрема, таким чином проблему старих справ було вирішено в Естонії та Італії.

Для зниження кількості справ, що залишилися з минулих років **Естонія застосувала механізм звітування**: якщо справа розглядається більше 3 років, то її класифікують як "стару", та вносять до системи моніторингу. На початку року суддя отримує список таких справ та надає пояснення щодо кожної з них, кожного наступного кварталу суддя також звітує про зміни у списку справ, що розглядаються. Дана система дозволила знизити кількість справ з 1044 до 133 у 2014 році.

Італійський підхід полягає у маркуванні кольором судових справ залежно від кількості часу, яку вони розглядаються.

Також можна використати фінський досвід, в рамках якого було запроваджено таймлайни для розгляду справ за категоріями.

- (2) Внести до бюджетної програми такий показник, як відсоток справ, що були розглянуті вчасно в розрізі судів різних юрисдикцій. Аналогічно для якісного моніторингу backlog необхідно передбачити показник відкладених справ.

- (3) Переглянути підхід щодо джерел підтверджень показників, що можуть використовуватись у бюджетних програмах, додавши до них результати соціологічних опитувань (із зазначенням реквізитів проведеного опитування, зокрема організації, що проводила опитування, опису вибірки, кількості респондентів, дат опитування тощо, для можливості верифікації цих даних).
- (4) Додати до показника бюджетної програми такий показник, як рівень суспільної довіри до судової адміністрації. Відповідно до міжнародного досвіду, переглянути комунікаційну стратегію ДСА України, а також підходи до інформування громадян та суспільства щодо дій судової влади.
- (5) Для первинної оцінки якості функціонування судової системи можна використати кількість апеляцій та апеляцій, що закінчились переглядом рішення. Хоча сам по собі показник кількості апеляцій не може бути прямим доказом неадекватного функціонування системи, їх велика кількість чи диспропорція між суддями чи судами однієї юрисдикції вже може бути індикатором аномалій: різниця у вироках за "схожими" справами може бути знаком відсутності справедливості та неупередженості. Аналогічно з кількістю (відсотком) переглянутих вироків - саме тому зважаючи на безпосередній зв'язок цих 2 показників їх необхідно включати до паспорту бюджетної програми одночасно для уникнення хибних висновків при подальшому аналізі.
- (6) Внести до бюджетної програми показники створення/функціонування ЄСІТС для можливості відстеження та контролю впровадження системи та її модулів. Із часом можна розширити даний тип показників такими, що відображали стан вирішення проблем відповідно до окремого модулю.
- (7) Кількість перевантажених судів за спостережуваний період часу з метою моніторингу застосування інструменту відрядження суддів.
- (8) Внести до бюджетної програми показник кількості повторно розглянутих і обов'язково переглянутих рішень, як одного із інструментів оцінки якості функціонування системи правосуддя.

Корж

Богдан Сергійович

*молодший аналітик Центру аналізу публічних
фінансів та публічного врядування
Київської Школи Економіки (за згодою)*

26.02.21



2.Окрема позиція члена робочої групи з огляду витрат державного бюджету у сфері судової влади Тарасенка Тараса Петровича - Народного депутата України

Висловлюю свою окрему думку до Звіту про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади, яка полягає у наступному.

13.01.2021 мною направлено на адресу державної судової адміністрації України лист (№ 120д9/7-2021/7228) щодо пропозицій та зауважень до проекту Звіту про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади. У зазначеному контексті вказую на

неврахування ДСА України ряду надісланих мною пропозицій та зауважень у Звіті про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади.

Зокрема, мною було зауважено, що до результативних показників роботи судів відносяться відсоток вирішених справ, термін очікування розгляду судової справи та продуктивність роботи судді. Терміни "Модельна справа", ВВС, МТОРС, модельне навантаження на суд – містяться в розділі 1 і потім частково застосовуються у підрозділі 1.4 у порівнянні з новою методикою розрахунку. Проте відсутність висновків щодо застосування цих термінів фактично не має змісту та не відображає динаміку, що було б корисно для розуміння ефективності фінансових витрат на судову систему в звітному періоді. Водночас зазначене зауваження не було у повній мірі враховано ДСА України при доопрацюванні проекту Звіту про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади, як і не враховувалися реальні показники 2020 року при проектуванні динаміки модельних справ.

Також у Звіті про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади поверхнево відображена інформація про те, скільки суддів фактично здійснювали правосуддя і який проміжок часу (в розрізі кожного суду), скільки суддів було призначено, отримували заробітну плату, але не здійснювали правосуддя, скільки часу були на лікарняному тощо. Те ж саме стосується і працівників апаратів судів, ТУ ДСА України і ДСА України, Служби судової охорони та державних підприємств, віднесених до сфери управління ДСА України. Відсутність вищезазначеної інформації, особливо за 2020 рік, значно знижує практичну цінність Звіту про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади та не сприяє висвітленню реальної динаміки процесів функціонування судової системи в Україні.

Як приклад наведена інформація в звіті свідчить, що в середньому суди в державі працювали лише півроку: "За результатами дослідження було встановлено, що в середньому суддя за рік відпрацьовує 183 робочих дні. Оскільки термін розгляду однієї модельної справи дорівнює одному робочому дню, то модельне річне навантаження на суддю становить 183 модельні справи".

Поряд із цим, у Звіті про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади недостатньо уваги приділено таким гострим проблемам судової системи, як запуск Державною судовою адміністрацією України повноцінного функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, а також низький рівень заробітних плат співробітників апаратів судів України, не запропоновано реальних кроків із врегулювання зазначених критичних проблем.

Принагідно звертаю увагу, що окремі показники, визначені у бюджетному запиті Державної судової адміністрації України на 2021-2023 роки, не відповідають показникам, окресленим у Звіті про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади. Зокрема, кількість модельних справ на 2021 рік у Звіті становить 1420669, у бюджетному запиті – 1633562. Відсоток вирішених справ, до загальної кількості справ, що надійшли на розгляд до суду на 2021 рік у Звіті становить 92,4%, у бюджетному запиті – 58,8%.

Крім того, Звіт про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади має такі вагомні недоліки:

- ДСА України звертає пріоритетну увагу на недостатності бюджетного фінансування судової системи, проте не акцентує уваги на проблемах нераціонального використання бюджетних коштів;

- зовсім не відображено фінансовий стан державних підприємств, які перебувають у сфері управління ДСА України, що є неприпустимим, і зазначення в звіті інформації: "Витрат державних підприємств, віднесених до сфери управління ДСА України, у 2020 році не проводилося" – є відвертим маніпулюванням інформацією та цифрами, оскільки фактично ДСА України перераховує кошти судам для того, щоб вони потім перераховували їх державним підприємствам за послуги. Це відповідно є недоліком в роботі ДСА України, оскільки вона не здійснює належне керівництво підприємствами і витрачає зайвий час на обіг коштів в банківській системі й відповідно обслуговування зазначених фінансових операцій в кожному суді;

- у Звіті також не акцентується увага на необґрунтованих виплатах щомісячних премій та різних доплат працівникам територіальних управлінь і центрального апарату ДСА України, а також керівництву Служби судової охорони – тобто відсутня система преміювання і фактично премія в судовій системі прирівнюється до додаткової заробітної плати;

- ДСА України у Звіті звертає увагу на те, що мають бути виділені видатки розвитку щодо проведення реконструкції та будівництва приміщень для судів, хоча дане питання є передчасним через укрупнення районів та відсутність рішень про розміщення судів в них з 2022 року. При цьому витрати в зазначеній сфері проводились та проводяться нераціонально;

- на функціонування Ради суддів України у 2020 році використано 785,2 тис грн на закупівлю канцелярських товарів та інших витратних матеріалів для забезпечення роботи Ради суддів України та чергового з'їзду суддів, який планувалося провести у 2020 році. У зв'язку з карантинними заходами, пов'язаними зі спалахом пандемії COVID-19, проведення заходу перенесено на 2021 рік, але Звіт не надає відповіді на питання скільки матеріальних цінностей збережено ДСА України для проведення чергового з'їзду суддів в 2021 році і чи можливо всі 785,2 тис грн вважати використаними в 2020 році і є необхідність використовувати таку суму і в 2021 році;

- вказуючи на відсутність коштів на оплату праці працівників апаратів судів, ДСА України не звертає у Звіті увагу на той факт, що з дозволу саме ДСА України у більшості судів штатна чисельність працівників в рази перевищує допустимі норми, через що були введені додаткові посади, які за функціоналом дублюють інші посади;

- Звіт містить загальні положення про типову структуру апарату судів та висновок: «затвердження нормативів визначення граничної чисельності працівників апаратів місцевих загальних судів, місцевих спеціалізованих та апеляційних судів на законодавчому рівні сприятиме оптимізації роботи апаратів судів і перешкоджатиме штучному збільшенню бюджетних коштів, необхідних для їх функціонування на місцях». При цьому в Звіті відсутній аналіз існуючої структури апаратів судів в розрізі кожного суду, наявності в суді суддів та навантаження на суд. Відсутній аналіз кадрової політики, що повинна забезпечувати суди висококваліфікованими кадрами.

Щодо Служби судової охорони

У Звіті зазначено, що спискова чисельність Служби судової охорони станом на 31.12.2020 року становить близько 5048 осіб – яким чином можливо писати в звіті "БЛИЗЬКО", якщо повинні буди затвердженні штатні розписи на конкретну дату з визначеною кількістю працівників – тобто ДСА України не володіє інформацією, на яку кількість осіб витрачаються кошти.

Станом на 18.01.2021 під охороною співробітників Служби судової охорони перебуває 444 об'єкти системи правосуддя (413 судів, 28 органів та 4 установи), які розміщені у 478 будівлях. Для охорони зазначених об'єктів залучено 3072 співробітники

З математичних розрахунків виходить, що 2000 осіб ССО не задіяні в охороні – звіт не надає відповіді на питання, в чому тоді ці особи задіяні.

Також Звіт не розкриває інформації, які 28 органів та 4 установи охороняються ССО та на якій підставі.

У звіті відображено, що середня заробітна плата молодшого складу (контролерів) у 2020 році склала 13 300,00 грн – але не наведено обґрунтування розміру заробітної плати, враховуючи, що середня заробітна плата працівника апарату зменшилась до 7000 грн.

У Звіті зазначено інформацію, що в ССО створено підрозділи швидкого реагування, проте відсутні дані про матеріальне забезпечення цих підрозділів, штатну чисельність та правові підстави для їх створення й функціонування.

Капітальні видатки ССО склали 134 394 тис грн на придбання:

- системи відеонагляду – 200 тис грн;
- придбання автотранспорту – 67 863,6 тис грн;
- придбання кондиціонерів – 300 тис грн;
- придбання комп'ютерної техніки, радіостанцій, обладнання мереж – 42 747,0 тис грн;
- озброєння та спецтехніки - 20 319,6 тис. грн;
- дослідження норм використання палива на автомобілі – 3,5 тис грн;
- капітальний ремонт – 2 960,3 тис грн.

Інші поточні витрати ССО склали 235 397,6 тис грн.

При цьому протягом 2020 року по всій Україні спостерігалось обмеження права громадян на доступ до правосуддя через відсутність фінансування поштового відправлення та заборгованість за послуги Інтернету, що призводило до зриву засідань, тобто фактично до неефективного судочинства.

Отже, як вбачається, керівництво ДСА України не здатне визначити пріоритети забезпеченості доступу до правосуддя та забезпечення ефективного судового розгляду.

У Звіті відсутня інформація про судові справи проти державних підприємств ДСА України щодо заборгованості з надання телекомунікаційних послуг (Інтернет), відсутні дані про вирішення важливого питання поштових відправлень у судах на 2021 рік, а також про витрачені кошти на програмні продукти, які є у користуванні ДСА України.

Тарасенко

Тарас Петрович Народний депутат України,
Голова підгрупи з прав людини (за згодою)

ГОЛОВА РОБОЧОЇ ГРУПИ:

Гізатуліна

Людмила Василівна

Т. в. о. Голови

Державної судової адміністрації України

Члени робочої групи:

Коцинець

Маріанна Ігорівна

*доцент кафедри фінансового права та
фіскального адміністрування Національної
академії внутрішніх справ, кандидат економічних наук,
доцент (за згодою)*

Мазуніна

Жанна Іванівна

*експертка з фінансових питань
Українсько-канадського проекту
підтримки судової реформи (за згодою)*

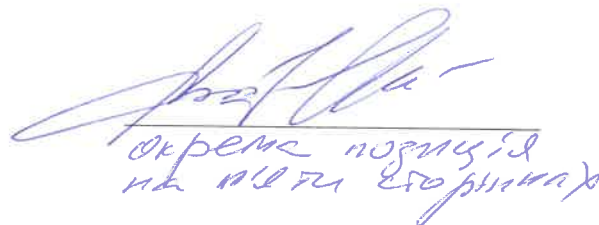
Новіков

Валерій Миколайович

*головний науковий співробітник Інституту
демографії та соціальних досліджень імені
М.В. Птухи Національної академії наук України,
доктор економічних наук, професор (за згодою)*

Сухова Наталія Іванівна

*начальник управління стратегічного планування
та аналізу забезпечення діяльності системи
правосуддя секретаріату Вищої ради правосуддя*

Поліщук**Антоніна Петрівна***заступник начальника управління інформатизації та судової статистики, діловодства та архіву суду Державної судової адміністрації України***Сученко****Сергій Олександрович***юридичний радник Програми USAID "Нове правосуддя" (за згодою)***Корж****Богдан Сергійович***молодший аналітик Центру аналізу публічних фінансів та публічного врядування Київської Школи Економіки (за згодою)***Тарасенко****Тарас Петрович***Народний депутат України, Голова підгрупи з прав людини (за згодою)***Ткачук****Олександр Леонідович***заступник директора Департаменту видатків бюджету органів влади - начальник відділу судової і місцевої влади та зовнішньополітичної діяльності (за згодою)*

окреме позначення на певні сторінки

СЕКРЕТАР РОБОЧОЇ ГРУПИ:**Семернік****Наталія Іванівна***головний спеціаліст відділу організації оплати праці планово-фінансового управління Державної судової адміністрації України*26 лютого 2021 р

Додаток
до ЗВІТУ про огляд витрат
державного бюджету у сфері
судової влади

Окрема позиція члена робочої групи Ткачука Олександра Леонідовича – заступника директора департаменту видатків бюджету органів влади – начальника відділу судової і місцевої влади та зовнішньополітичної діяльності Департаменту видатків бюджету органів влади Міністерства фінансів України

Щодо методики планування витрат.

Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, розроблене ДСА, ґрунтується за застосуванні умовних («модельних») показників кількості судових справ, кількості суддів, чисельності працівників апаратів судів.

Так, наприклад, модельна справа – це судова справа з умовним терміном її розгляду 8-годинний робочий день.

Модельне річне навантаження на 1 суддю становить 183 модельні справи, що відповідає середньому показнику фактично відпрацьованих суддею робочих днів протягом року (виключаються дні відпусток, лікарняних тощо).

Водночас, встановлена норма тривалості робочого часу кожного року складає в середньому 250 днів (248-251).

Відтак, застосування модельного навантаження на суддю безпідставно завищує майже на 37 відсотків потребу у кількості суддів ($250/183=36,6$ відсотка), а відповідно й потребу у обсягах видатків на судову владу.

Крім того, під час визначення кількості модельних справ в обов'язковому порядку застосовується індекс приросту вхідних модельних справ, що визначається на підставі статистичної інформації із застосуванням темпів приросту на основі закону великих чисел, що є дуже суперечливим, оскільки Державною судовою адміністрацією безпосередньо у звіті зазначається, що кількість справ та матеріалів, що надійдуть на розгляд в майбутньому, є важко прогнозованими показниками, оскільки їх величина залежить від багатьох факторів, що відображають вплив соціально-економічних та суспільно-політичних умов у країні або в окремому регіоні, змін в законодавстві, психологічний стан населення тощо.

Окремої уваги заслуговує питання визначення чисельності працівників апаратів судів, оскільки нормативи такого визначення відсутні, і співвідношення між працівниками і суддями визначається також на підставі фактично прийнятих рішень.

При цьому, попри заявлене у звіті використання Державною судовою адміністрацією формульного обрахунку чисельності граничної чисельності працівників апаратів судів залежно від кількості посад суддів, на практиці такий підхід не витримується.

Так, при однаковій штатній чисельності суддів у кількості 12 посад у Господарському суді Вінницької області штатна чисельність працівників апарату суду становить 59 одиниць, а у Господарському суді Волинської області - 68 одиниць; у Господарському суді Запорізької області та Господарському суді Київської області при кількості суддів 30 посад – відповідно 122 та 108 посад працівників апарату. І таких прикладів чимало у кожній системі судів, а це знову таки додаткове необґрунтоване навантаження на державний бюджет.

Щодо використання бюджетних призначень.

Протягом 2020 року питання фінансового забезпечення місцевих та апеляційних судів неодноразово розглядалися та обговорювалися на різних платформах.

Державною судовою адміністрацією наголошувалося на падінні у 2020 році рівня заробітної плати працівників апаратів судів, середньомісячна зарплата яких у 2019 році становила 18,4 тис. гривень, а також на зменшенні видатків на інші поточні витрати судів у порівнянні з касовими витратами на ці цілі у 2019 році.

Слід зазначити, що підвищення заробітної плати працівників апаратів судів у 2019 році та спрямування значних фінансових ресурсів на інші поточні потреби судів у 2019 році стало можливим за рахунок використання Державною судовою адміністрацією України залишку коштів спеціального фонду державного бюджету, що утворився станом на початок 2019 року, у сумі 2,1 млрд гривень, з яких 1,145 млрд гривень у 2019 році було спрямовано на оплату праці працівників апаратів судів.

На початок 2020 року залишок коштів спеціального фонду державного бюджету Державної судової адміністрації становив лише 358,1 млн гривень, що не дозволило забезпечити виплату працівникам апаратів судів середньомісячних заробітних плат на рівні 2019 року. а державний бюджет забезпечив коштами на оплату праці на рівні, який враховано для усіх державних службовців районної та обласної ланок.

Водночас ґрунтовний аналіз видатків Державної судової адміністрації на 2020 рік, що був проведений Міністерством фінансів, засвідчив про наявність суттєвих прогалин у розподілі ресурсу за бюджетною програмою «Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя» між судами, іншими органами й установами системи правосуддя, коли в одних судах не вистачало асигнувань для виплати обов'язкових складників заробітної плати та відправку кореспонденції,

а в інших судах та установах здійснювали нарахування стимулюючих виплат та не використовували відкриті асигнування за іншими поточними витратами.

Так, відповідно до щомісячної інформації Державної судової адміністрації протягом 2020 року на виплату стимулюючих складових заробітної плати (надбавки за особливий характер роботи, інтенсивність праці, премії) в цілому по судах та установах в системі ДСА використано 1 376,5 млн грн, у тому числі у місцевих та апеляційних судах – 738,4 млн гривень.

Водночас, у грудні 2020 року за інформацією ДСА в місцевих судах 10 областей не вистачало бюджетних асигнувань на виплату обов'язкових складових заробітної плати на загальну суму 53,5 млн грн, в 37-ми місцевих спеціалізованих судах – на 18,9 млн грн, в 25 апеляційних судах – на 32,9 млн грн. Питання було врегульовано за рахунок спрямування на оплату праці понадпланових надходжень спеціального фонду від сплати судового збору (довідка Мінфіну від 23.12.2020 № 1514).

Слід також зауважити про значне витрачання коштів на придбання марок, конвертів та відправлення поштової кореспонденції. За інформацією Державної судової адміністрації України за 2019 рік на ці цілі використано 412,1 млн гривень, тоді як на створення та функціонування ЄСІТС, яка мала б сприяти економії коштів, у тому числі на поштові витрати, додаткові кошти за рахунок надходження судового збору не спрямовувалися.

У 2019 році на створення ЄСІТС з державного бюджету було виділено 59 млн гривень, що відповідало потребі у коштах, визначеній у бюджетному запиті Державної судової адміністрації.

У бюджетному запиті Державної судової адміністрації на 2020 рік не визначено обсягу додаткової потреби на зазначену мету, проте у листах Державної судової адміністрації вже зазначається про потребу в коштах у обсязі 340,5 млн гривень.

Відтак, постає питання щодо раціональності використання коштів спеціального фонду у 2019 році, коли 1 144,9 млн грн із наявного на початок року залишку (2 050,2 млн грн) було спрямовано на заробітну плату, а не, зокрема, на впровадження ЄСІТС.

Окремої уваги заслуговує також питання внесення Державною судовою адміністрацією пропозицій щодо змін до розпису державного бюджету. При підготовці пропозицій Державною судовою адміністрацією не здійснюється узгодження цих пропозицій із можливостями перерозподілу асигнувань між розпорядниками нижчого рівня. Як наслідок, після реалізації пропозицій ДСА про зменшення асигнувань за певними кодами економічної класифікації видатків у одному місяці, в послідуючих місяцях вносяться пропозиції вже про збільшення асигнувань по цих же кодах економічної класифікації видатків.

При цьому внесення пропозицій відбувається без надання змістовних обґрунтувань та розрахунків потреби змін, що призводить до необхідності запитування Мінфіном додаткової інформації.

Щодо судів забезпечення приміщеннями.

Аналіз інформації про забезпечення судів приміщеннями засвідчив, що в сфері управління ДСА нараховується 133 приміщення, у яких не здійснюється правосуддя і на утримання яких щорічно витрачається майже 4,7 млн. грн лише на поточне утримання.

Крім того, в умовах нового адміністративно-територіального устрою базового районного рівня та зважаючи, що до набрання чинності законом України щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів відповідні місцеві суди продовжують здійснювати свої повноваження у межах територіальної юрисдикції, визначеної до набрання чинності Постановою Верховної Ради України "Про утворення та ліквідацію районів" від 17 липня 2020 року № 807-ІХ, але не пізніше 1 січня 2022 року, потребує додаткового опрацювання питання інвентаризації наявного нерухомого майна та в умовах можливої оптимізації мережі місцевих загальних судів визначення пріоритетів вкладення фінансових ресурсів у ремонт/реконструкції наявних приміщень.

Щодо бюджетної програми за КПКВК 0501150 «Виконання рішень судів на користь суддів та працівників апаратів судів»

У разі прийняття судами рішень щодо виплати працівникам бюджетної установи, в тому числі і суддям, соціальних, побутових та інших гарантій, видатки за такими рішеннями повинні здійснюватися за рахунок і в межах бюджетних асигнувань, встановлених на утримання цієї установи (суду). Тобто виконання судових рішень має здійснюватися на єдиних засадах, а наявність цієї програми їх порушує. Крім того, в умовах обмеженого фінансового ресурсу держави відволікаються кошти від спрямування їх на більш пріоритетні напрями.

Відтак, існування бюджетної програми за КПКВК 0501150 вважаємо недоцільним.

Враховуючи викладене, основним (пріоритетним) варіантом покращення фінансового забезпечення місцевих та апеляційних судів має стати ефективний розподіл та використання наявного фінансового ресурсу шляхом, зокрема:

- Нормативного урегулювання Державною судовою адміністрацією спільно з Вищою радою правосуддя:

- кількості суддів (з урахуванням нормативу робочого часу, а не фактично відпрацьованого часу суддями);
- чисельності працівників апаратів судів з обґрунтованим співвідношенням до кількості суддів (з обов'язковим дотриманням цих нормативів при затвердженні штатного розпису);
- фінансових нормативів забезпечення судів (можливо, у розрізі категорій справ), фінансових нормативів забезпечення інших органів та установ в системі ДСА.
 - Підготовки змін до процесуального законодавства щодо ліквідації паперового документообігу в судочинстві.
 - Підготовки змін до законодавства в частині відв'язки від соціальних стандартів (прожиткового мінімуму) суддівської винагороди.
 - Вжиття Державною судовою адміністрацією заходів із покращення бюджетно-фінансової дисципліни, належного управління бюджетними коштами в межах встановлених бюджетних повноважень, підвищення якості планування показників бюджетної програми та моніторингу й аналізу виконання у розрізі розпорядників нижчого рівня, раціонального використання бюджетних коштів.
 - Проведення Державною судовою адміністрацією інвентаризації наявних у її сфері управління приміщень та вирішення питання щодо передачі приміщень, що роками не використовуються для потреб судочинства.

Альтернативним варіантом підвищення рівня фінансового забезпечення судової влади може бути ініціювання розробки нового законодавства про судоустрій і статус суддів, яке б містило норми і щодо кількості судів в розрізі юрисдикцій, і щодо чисельності суддів, і нормативу помічників суддів та працівників апаратів судів, визначало ліквідацію паперового документообігу у судочинстві, не прив'язувало суддівську винагороду до соціальних стандартів. Також з метою збільшення частки видатків спеціального фонду бюджету у видатках державного бюджету можуть бути переглянуті ставки судового збору за звернення до суду.

Член робочої групи – заступник директора
Департаменту видатків бюджету органів влади –
начальник відділу судової і місцевої влади
та зовнішньополітичної діяльності
Міністерства фінансів України

Олександр ТКАЧУК