

АУДИТ УСТАНОВ СИСТЕМИ ПРАВОСУДДЯ

AUDIT OF JUSTICE INSTITUTIONS

скорочений зміст,

повна версія на порталі ДержАудитСлужби (URL: https://dasu.gov.ua/attachments/bd26fe2a-83ba-4e65-90d6-66717932ff22_zvit_DCAU_prawosudya.pdf)

Державна аудиторська служба України 26 липня оприлюднила звіт про результати Держаудиту виконання Державною судовою адміністрацією України бюджетної програми «Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя» за період з 1.01.2019 р. до 31.12.2020 р.

Як зазначено у звіті, Судова система в Україні від моменту набуття державою незалежності фактично перебуває у стадії постійного реформування, в межах якої у серпні 2002 р. створено Державну судову адміністрацію України (ДСАУ).

Мета аудиту – проведення аналізу і перевірки законності та ефективності управління і використання коштів державного бюджету під час виконання бюджетної програми, досягнення економії бюджетних коштів та їх цільового використання, результативних показників бюджетної програми, правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірностей фінансової та бюджетної звітності, виявлення проблем у виконанні бюджетної програми та розроблення пропозицій з підвищення ефективності використання ресурсів держави.

Учасники аудиту: структурні підрозділи ДСАУ; територіальні управління (ТУ) ДСАУ та місцеві суди, апеляційні загальні та апеляційні господарські суди, апеляційні адміністративні суди, ВККСУ, Національна школа суддів України, Служба судової охорони, ДП «Інформаційні судові системи»; юридичні особи, що беруть участь у виконанні програми чи отримували кошти на виконання програми. ДСАУ відповідно до визначених завдань: здійснює функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України із фінансового забезпечення діяльності судів (крім Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів), Вищої кваліфікаційної комісії суддів, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України, Служби судової охорони, ДСАУ та її ТУ, готує бюджетний запит тощо.

ДСАУ підзвітна Вищій раді правосуддя у межах, визначених законом, і здійснює організаційне та фінансове забезпечення незалежності діяльності органів судової влади з метою створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

ГІПОТЕЗА 1. Державна судова адміністрація України як головний розпорядник бюджетних коштів бюджетної програми під час складання й подання бюджетних запитів на 2019, 2020 рр. не дотримала вимог ч. 3 ст. 35 Бюджетного кодексу України.

ГІПОТЕЗА 2. Адміністрація та розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня не забезпечили ефек-

тивного управління бюджетними коштами за програмою.

ГІПОТЕЗА 3. Низку недоліків і упущень допустили ТУ ДСАУ, які зумовили нерезультативне використання бюджетних коштів, незаконні видатки з оплати праці завищення обсягів та вартості робіт, прийнятих рішень, що не сприяли економії бюджетних коштів та стали додатковим навантаженням на Державний бюджет.

Організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні визначає Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Систему судоустрою складають місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд. Державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом, є ТУ ДСАУ, які здійснюють функції розпорядника бюджетних коштів стосовно місцевих судів.

Понад п'ять років не виконуються вимоги Закону України «Про судоустрій і статус суддів» із затвердження Типового положення про територіальне управління Вищою радою правосуддя після консультацій з Радою суддів України, тому зараз воно не затверджене, а положення прийняте ще у липні 2015 р. подекуди не узгоджується із Законом.

Проведеними заходами державного фінансового контролю в ТУ ДСАУ встановлено наступне. ТУ ДСАУ та апеляційними судами впродовж 2020 р. суддям, які не здійснювали правосуддя встановлювалися доплати до посадового окладу (за вислугу років, науковий ступінь тощо), що стало наслідком сплати державним коштом незаконних видатків на виплату суддівської винагороди з нарахуваннями на щонайменше на 30,4 млн грн.

На утримання щонайменше 875 суддів, які не здійснювали правосуддя в окремих випадках понад п'ять років, ДСАУ використала 401,3 млн грн, зокрема на виплату суддівської винагороди 26 суддям, яких відсторонено від здійснення правосуддя через притягнення до кримінальної відповідальності, використано 22,4 млн грн, понад 14 млн грн використано для виплати винагороди 59 суддям, стосовно яких прийняті рішення про застосування дисциплінарного стягнення, подекуди у вигляді подання про звільнення з посади. Наприклад, наприкінці 2018 р. двох суддів місцевих судів Донецької області Вища рада правосуддя відсторонила від здійснення правосуддя у зв'язку з притягнення їх до кримінальної відповідальності. Минуло понад два роки з дня відсторонення судів, рішення стосовно них не прийнято, натомість за час відсторонення розмір отриманої ними суддівської винагороди склав 2,3 млн грн.

У 2016 р. на посаду судді районного суду Черні-

гівської області призначено суддю, яка майже 4 роки не здійснювала правосуддя, позаяк через нескладення присяги не набула повноважень, отримавши разом 1,4 млн грн суддівської винагороди.

Відсутність чітких строків виконання рішень Вищої ради правосуддя створює передумови для затягування строків видання наказів головами судів про припинення трудових відносин. Чисельні приклади наводяться у Звіті.

Гострою проблемою системи судоустрою впродовж 2019-2020 рр. і зараз стала відсутність суддів з повноваженнями у місцевих судах, що призвело до нездійснення правосуддя на окремих територіях, а відтак позбавлення громадян права на справедливий суд. Водночас витрати бюджету на утримання таких судів за два роки щонайменше склали 59,8 млн грн.

Невизначення граничної чисельності кількості помічників, яких може мати суддя, зумовило додаткове навантаження на державний бюджет.

Вражають і результати перевірок видатків на будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію приміщень. Так, до бюджетного запиту на 2019-2021 рр. та бюджетної пропозиції на 2020-2022 рр. ДСА включила потребу за показниками на відповідний рік в обсягах, що в 16 разів та 8 разів перевищували показники проєктів та індивідуальних кошторисів. В окремих випадках запропоновані розпорядниками нижчого рівня об'єкти взагалі не включені до Зведеного перспективного плану.

Чисельні порушення знайдено і стосовно видатків на придбання службового житла. Через недотримання окремими установами порядку надання службового житла й користування ним суддями, працівниками апаратів судів, працівниками ДСАУ та ТУ ДСА стало відчуження двох квартир вартістю 2,8 млн грн та інші порушення. Так, ТУ ДСАУ Чернівецької області впродовж п'яти місяців 2019 р. уклало договір про спільну діяльність у будівництві житла, передало під забудову земельну ділянку площею 0,1626 га (за адресою м. Чернівці, вул. Ерліха Євгена, 6) та отримало дві квартири загальною площею 165,0 кв. м (за іншою адресою), які після отримання статусу службового житла надано у користування суддям Чернівецького апеляційного суду. Всупереч існуючій потребі у забезпеченні житлом ініційовано передачу квартир у комунальну власність та списано вартість цього житла з позабалансового рахунку, право власності на ці квартири припинено ТУ ДСАУ у Чернівецькій області у 2020 р.

Облік службових квартир на позабалансових рахунках без включення до складу основних засобів створює передумови для втрати органом, уповноваженим управляти державним майном, контролю за активами держави.

На 1 січня 2021 р. на позабалансових рахунках установ обліковується понад 150 квартир, придбаних за кошти державного бюджету вартістю щонайменше 75,2 млн грн (ТУ ДСАУ у Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Львівській, Харківській областях, Господарський суд Донецької області, Чернівецький окружний адміністративний суд).

Водночас засвідчено факт обліку на позабалансовому рахунку ТУ ДСАУ у Львівській області однієї квартири, на яку накладено арешт як на майно фі-

зичної особи.

Окремі управлінські рішення не сприяли ефективному управлінню об'єктами державної власності, що належать до сфери управління ДСАУ. Від двох до тринадцяти років територіальними управліннями ДСАУ не використовуються для забезпечення діяльності місцевих судів 10 земельних ділянок площею 29,8 га вартістю 4,7 млн грн, позаяк заплановане будівництво на них не реалізовано. Також не використовуються для розміщення судів та судових установ щонайменше 84 будівлі площею 83862,46 кв. м вартістю 20,2 млн грн, на земельних ділянках площею 79,4 га вартістю 34,4 млн грн, що обумовлено непридатністю будівель за станом або площею, довготривале проведення робіт з реконструкцій та ремонту, відсутністю потреби.

За даними бухгалтерського обліку ТУ ДСАУ у Дніпропетровській області не обліковуються та не внесені до реєстру речових прав на нерухоме майно щонайменше 17 земельних ділянок, на яких розташовані будівлі ТУ ДСАУ, а також до реєстру речових прав на нерухоме майно не внесено 12 будівель, які обліковуються на балансі вартістю 3,8 млн грн. Крім того, не оформлено правовстановлюючі документи щонайменше на 9 будівель та 37 земельних ділянок (ТУ ДСАУ у Вінницькій, Івано-Франківській, Житомирській, Кіровоградській, Київській, Одеській, Полтавській, Сумській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській областях).

ТУ ДСА у м. Києві не внесено до Державного реєстру про земельну ділянку, яка знаходиться за адресою м. Київ, вул. Івана Сергієнка, буд. 3 та перебуває на обліку Управління вартістю 12,4 млн грн. ТУ ДСА м. Києва не проведено державної реєстрації 5 нежитлових приміщень загальною площею 5193,6 кв. м, що перебувають на обліку Управління вартістю 6,8 млн грн.

ГІПОТЕЗА 4. Невиконання ДСАУ повною мірою завдань з реорганізації апеляційних судів призвело до додаткового навантаження на державний бюджет.

Судова реформа в Україні розпочата у 2014 р. після Революції гідності та позачергових виборів Президента України. Судову систему України скоротили до трьох рівнів. Перший рівень – місцеві та окружні суди, другий – апеляційні суди, третій – Верховний Суд.

До реформи існував ще один рівень – вищі спеціалізовані суди, які займали місце між апеляційними судами та Верховним Судом. Цей рівень скасовано. У рамках реформи створені спеціалізовані суди: Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд.

На 1 червня 2021 р. повністю завершена процедура ліквідації 16 апеляційних судів, на завершальній стадії ліквідації – 4 апеляційні суди, ще 20 апеляційних судів не завершили ліквідацію через невирішені кадрові питання, незавершення передачі майна, наявність довготривалих зобов'язань з ремонтних робіт приміщень тощо. Наразі 15 суддів та 45 працівників апаратів судів залишаються у штаті судів, що перебувають у стадії ліквідації.

На сьогодні розпочато процедуру передачі нерухомого майна, що на балансі Апеляційного суду м. Києва, до Київського апеляційного суду. Будівля 9264,1 кв. м, що на балансі Київського апеляційного

господарського суду та не використовується судом, передана на приватизацію.

ГІПОТЕЗА 5. Прийняті управлінські рішення не сприяли виконанню завдань з побудови єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи натомість призвели до незаконного використання бюджетних коштів, спрямування їх на цілі, не визначені напрямками використання бюджетних коштів, втрати нематеріальних активів, завищення вартості наданих послуг та нарощування обсягів збитків за результатами фінансово-господарської діяльності.

Детальніше на сайті Держаудитслужби у розділі «Звіти».

ПРОПОЗИЦІЇ (РЕКОМЕНДАЦІЇ)

1. Ініціювати перед Верховною Радою України внесення змін до: ст. 182 Кримінального процесуального кодексу України з метою законодавчого врегулювання питання стосовно коштів, внесених на депозитні рахунки як застава; ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» з метою законодавчого врегулювання граничної кількості помічників суддів.

2. Провести суцільну інвентаризацію:

- наявного нерухомого майна, земельних ділянок;
- проектно-кошторисної документації за усіма об'єктами будівництва, реконструкцій, визначити й відповідність сучасним вимогам законодавства, будівельним нормам та державним стандартам, прийняти рішення про доцільність подальшого використання;
- наявного житлового фонду в органах правосуддя, зокрема отриманого через передачу земельних ділянок, отриманих від органів місцевого самоврядування для будівництва житла, суб'єктами господарювання на підставі інвестиційних договорів.

Установити підстави використання юридичними та фізичними особами активів органів правосуддя. Підготувати та подати до суду позовні заяви про усунення перешкод у користування державним майном або обрати інший спосіб захисту інтересів Держави. Оформити правовстановлюючі Документи на земельні ділянки та нерухоме майно.

3. Упорядкувати відносини між структурними підрозділами ДСАУ та розпорядниками нижчого рівня, одержувачами, встановити відповідальність за надання недостовірної інформації до бюджетного запиту, за невиконання заходів і завдань бюджетної програми, по-

казників бюджетної програми, за неефективне використання бюджетних коштів.

4. Дотримуватися принципів бюджетного законодавства у здійсненні розрахунку обсягу видатків (особливо звернути увагу на планування видатків на комунальні послуги та енергоносії, на грошову винагороду присяжним) до бюджетних запитів. Забезпечити дотримання режиму економії під час визначення обсягу видатків розпорядників нижчого рівня, одержувачам організацію і координацію їх роботи у бюджетному процесі.

5. Зобов'язати Державні підприємства «Інформаційні судові системи» та «Центр судових сервісів»:

- у формуванні вартості послуг, які вони надають органам правосуддя, не допускати включання витрат які не входять до вартості вказаних послуг;
- розробити та надати на затвердження техніко-економічне обґрунтування побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС), технічного завдання на створення ЄСІТС;
- установити причини відсутності систем «Електронний архів», «Єдиний контакт-центр судової влади України», «Комплексна система захисту інформації», на створення яких ДП «ІСС» використали бюджетні кошти у сумі 6,4 млн грн і власником яких є Держава в особі ДСАУ. Підготувати та подати до суду позовні заяви з повернення коштів використаних на їх створення або обрати інший спосіб захисту інтересів держави.
- через використання коштів державного бюджету у сумі 9,6 млн грн на заходи, не пов'язані з побудовою ЄСІТС, ДП «ІСС», спрямувати власні кошти на заходи з побудови ЄСІТС на зазначену суму.

6. Ініціювати перед Вищою радою правосуддя питань стосовно невідкладного розгляду та затвердження: положення про єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему; типового положення про територіальне управління з метою приведення його у відповідність до Закону України «Про судоустрій та статус суддів»;

7. Розробити комплекс заходів із реалізації пропозицій (рекомендацій) за результатами Державного фінансового аудиту.

Більше на порталі *Державної аудиторської служби України* у розділі «Діяльність – Звіти – Аудиторські звіти – 2021»

(URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/54>)