



Аналіз
державного фінансування судової системи України за
період 2018 – 2021 роки

червень 2021 року

Аналіз підготовлено аудиторсько-консалтинговою компанією «Ернст енд Янг» в межах проєктів Ради Європи «Підтримка судової влади України в забезпеченні кращого доступу до правосуддя» та «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 ЄКПЛ»

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

Бюджетний кодекс	БК
Державна судова адміністрація України	ДСА
Верховна Рада України	ВРУ
Верховний Суд	ВС
Верховний Суд України	ВСУ
Вища кваліфікаційна комісія суддів України	ВККСУ
Вища рада правосуддя	ВРП
Європейська конвенція з прав людини	ЄКПЛ
Європейський суд з прав людини	ЄСПЛ
Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система	ЄСІТС
Кабінет Міністрів України	КМУ
Код(и) економічної класифікації видатків бюджету	КЕКВ
Конституційний Суд України	КСУ
Консультативна рада європейських суддів	КРЄС
Міністерство фінансів України	Мінфін
Національна школа суддів України	НШСУ
Аналіз державного фінансування судової системи України за період 2018 – 2021 роки	Аналіз
Рада Європи	РЄ
Рада суддів України	РСУ
Територіальне(і) управління Державної судової адміністрації України	ТУ ДСА
Служба судової охорони	ССО

ЗМІСТ

ВСТУП	6
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ СУДІВ	7
Ключові факти про фінансування судової системи.....	7
Винагорода суддів	7
Головні розпорядники бюджетних коштів	8
Планування видатків.....	8
ДОХОДИ ТА ВИДАТКИ СУДОВОЇ СИСТЕМИ	13
Державна судова адміністрація України	13
Верховний Суд.....	15
Вищий антикорупційний суд України.....	15
Вищий суд з питань інтелектуальної власності.....	16
Вища рада правосуддя.....	16
ОГЛЯД ФАКТИЧНОГО РІВНЯ ФІНАНСУВАННЯ СУДІВ	17
Проблеми у фінансовій дисципліні в органах судової влади, виявлені в процесі перевірок Рахункової палати в 2018 – 2021 роках	18
Висновки.....	18
ФІНАНСУВАННЯ ТА ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД	19
Право на справедливий суд.....	19
Порівняння фінансування судової системи України з іншими країнами – методологія дослідження	21
ПИТАННЯ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ПРАВОВОГО ВИРІШЕННЯ	24
Відсутність визначення мінімального рівня обов’язкових витрат для забезпечення функціонування спроможного незалежного суду.....	24
Планування видатків споживання судів	25
Проблеми у плануванні потреб у видатках споживання судів.....	26
Прогалини у процедурі розподілу видатків споживання	27
Низький оклад працівників апарату суду	28
Затримка у безстроковому призначенні суддів	29
Відсутність компенсації втрат на розгляд справ у разі звільнення сторін від сплати судового збору	31
РЕКОМЕНДАЦІЇ	32

Рекомендації щодо вирішення проблем із фінансуванням критичних видатків ДСА	32
Правові механізми поліпшення фінансування судів	33
ДОДАТКИ	37
.....	52

ВСТУП

5 березня 2021 року голова Робочої групи з питань забезпечення належного фінансування судової влади в Україні, створеної при Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики, народний депутат Сергій Демченко звернувся з запитом щодо здійснення аналізу стану фінансування судової влади в Україні за цей та минулі роки з метою визначення ефективності витрачання коштів та надання відповідних рекомендації щодо подальших заходів.

Аналіз було здійснено групою експертів (юристів та фінансових аналітиків) аудиторсько-консалтингової компанії «Ernst and Young». У період з 30 квітня по 24 травня 2021 відбулись вісім он-лайн консультації експертів з представниками Міністерства фінансів України, Державної судової адміністрації, Вищої ради правосуддя України, Ради суддів України, Верховного Суду, судів першої інстанції та апеляційних судів, народними депутатами України.

Метою цього Аналізу є комплексний верхньорівневий аналіз узгодженого обсягу фінансових та юридичних питань фінансування судової системи в Україні, в тому числі вплив такого фінансування на гарантування права на справедливий суд. Аналіз також містить загальні рекомендації щодо заходів, які можуть бути вжиті для врегулювання виявлених проблемних аспектів фінансування судової системи в Україні.

Аналіз ґрунтується на інформації і документах, отриманих від державних органів.

Завдання в рамках Аналізу не передбачали надання коментарів щодо доцільності або ефективності витрачання коштів, проведення фінансового аудиту або перевірок з метою попередження та виявлення шахрайства (включаючи розслідування будь-яких випадків шахрайства, розкрадання, неправомірного привласнення або інших порушень законодавства).

Підготовка Аналізу не передбачала розроблення детальних концепцій, програмних документів, здійснення більш поглибленого аналізу та розрахунків витрат, які можуть бути необхідні для реалізації наведених у ньому рекомендацій. Це може потребувати проведення окремого спеціального аналізу і досліджень.

Для зручності у розділі “Рекомендації” цього Аналізу наведений стислий огляд основних результатів, із коротким описом ключових проблемних питань і відповідними рекомендаціями щодо їх вирішення. Такі висновки мають розглядатися разом із основною частиною Аналізу.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ СУДІВ

Ключові факти про фінансування судової системи

Державний бюджет України складається із загального фонду та спеціального фонду.

Загальний фонд має покривати обов'язкові видатки судової влади (захищені видатки):

- винагороду суддів;
- оплату праці працівників апарату судів;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв.¹

Обсяг фінансування є змінним, але при цьому відсутня кореляція між щорічним зростанням фінансування та зростанням видатків, включаючи видатки на оплату винагороди суддів тощо.

Спеціальний фонд – це окрема частина державного бюджету з постійним призначенням витрат, з конкретно визначених джерел надходження.² Обсяг фінансування залежить виключно від розміру надходжень: судового збору та надходжень від звернення застави у дохід держави.³ За рахунок спеціального фонду фінансуються видатки споживання, що не покриті із загального фонду.

Видатки на оплату праці суддів та працівників апарату судів, оплату комунальних послуг та енергоносіїв є захищеними, інші видатки на судову владу не є захищеними.

Винагорода суддів

Суддівська винагорода складається з посадового окладу та доплат (за вислугу років, перебування на адміністративній посаді в суді; науковий ступінь; роботу, що передбачає доступ до державної таємниці). Розмір посадового окладу суддів залежить від прожиткового мінімуму для працездатних осіб і становить⁴:

- Судді місцевого суду – 30 прожиткових мінімумів
- Судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду – 50 прожиткових мінімумів
- Судді Верховного Суду – 75 прожиткових мінімумів

До базового розміру посадового окладу судді також застосовується регіональний коефіцієнт, який залежить від кількості населення в населеному пункті, де розташований суд⁵.

У 2021 році розмір прожиткового мінімуму для розрахунку посадового окладу судді зафіксований на рівні 2 102 грн згідно з Законом України «Про Державний бюджет на 2021 рік»⁶.

Наразі відсутня затверджена ВРП нормативна чисельність працівників апарату суду та немає відповідної кореляції між розміром винагороди суддів, помічників та секретарів залежно від рівня суду⁷.

¹ Частина 2 статті 55 Бюджетного кодексу.

² Частина 4 статті 23 Бюджетного кодексу.

³ Пункт 5 частини 3 статті 29 Бюджетного кодексу.

⁴ Частина 3 статті 135 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

⁵ Частина 4 статті 135 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

⁶ Частина 3 статті 148 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

Головні розпорядники бюджетних коштів

Головними розпорядниками коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів є:⁸

ВС	Щодо фінансування витрат ВС, ВСУ та Вищих спеціалізованих судів, що ліквідуються
Антикорупційний суд Суд з питань інтелектуальної власності	Щодо фінансування витрат цих судів
ДСА	Щодо фінансування витрат: <ul style="list-style-type: none">• всіх інших судів*;• ВККС;• органів суддівського самоврядування;• Національної школи суддів України;• ССО;• ДСА.
ВРП	Щодо її діяльності

*Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, які самостійно здійснюють розрахунки та розпоряджаються коштами, є апеляційні, окружні адміністративні та господарські суди, а для місцевих загальних судів цю функцію виконують обласні ТУ ДСА⁹.

Планування видатків

Ключовими документами щодо планування фінансового забезпечення судів є:

- Рішення РСУ №17 від 25 лютого 2016 року, відповідно до якого:¹⁰

висвітлена проблема використання різних статистичних даних та показників при складанні кошторису судів, основним серед яких є кількість суддів, при цьому визначення кількості суддів не має прямого зв'язку із завданнями та визначенням вимірюваних результатів;
- запропоновано:
 - запровадити єдині нормативи витрат на утримання суду, виходячи з фактичних витрат на розгляд однієї справи щодо кожної судової юрисдикції окремо;

⁷ Умови оплати праці працівників патронатних служб у державних органах затверджені Постановою КМУ № 1112 від 24 грудня 2019 року, Постановою КМУ "Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя" № 358 від 24 травня 2017 року, Статтею 7 Закону України "Про Державний бюджет України на 2021 рік".

⁸ Частина 3 статті 148 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

⁹ Частина 4 статті 148 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

¹⁰ Рішення РСУ № 17 від 25 лютого 2016 року.

- поставити у пряму залежність зміну кількості суддів у судах загальної юрисдикції від обсягу фінансування суду, що визначатиметься за кількістю справ;
 - встановити єдиний механізм фінансового забезпечення через ДСА;
 - вирішено підготувати методику фінансового планування та фінансування судів за середньою вартістю однієї судової справи з урахуванням показників, що істотно впливають на забезпечення належного фінансування судів.
- Положення «Про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату», рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА, з метою планування потреб судів у фінансуванні запропоновано використовувати модельну справу. Це Положення планувалось використовувати як експеримент. Передбачалось, що результати експерименту будуть заслухані через 6 місяців. Проте порядок продовжує застосовуватися станом на сьогодні¹¹.

ДСА для розрахунку планових видатків розраховує:

1. *Планову кількість вхідних модельних справ* на підставі історичних показників надходження справ за останні 5 звітних років, яка коригується на відхилення в динаміці надходження справ за ці роки та планову кількість вирішених справ на поточний та плановий період. На практиці показники фактичної чисельності суддів відрізняються від модельної чисельності. Кожного року закладається модельна кількість суддів на рівні близько 7000, при цьому за сьогоднішніх реалій паузи в роботі ВККС малоімовірним вбачається набір 2000 суддів у найближчий час. Тобто закладений показник, який на практиці неможливо реалізувати.
2. **Модельну кількість суддів: запланована кількість вирішених справ ділиться на 183 дні (середній строк роботи судді в рік), така кількість робочих днів залишається незмінною у розрахунках починаючи з 2017 року.**
3. **Модельну кількість працівників апарату суду на одного суддю** (модельна кількість суддів множиться на коефіцієнт співвідношення середньооблікової чисельності працівників апарату суду до суддів за останній рік, який визначається окремо для апеляційних та місцевих судів). **Отже, на практиці запланована кількість працівників апарату суду коригується відповідно до співвідношення з кількістю суддів та не залежить від навантаження суддів чи працівників апарату.**

На сьогодні відсутні нормативи мінімальних витрат на розгляд однієї модельної справи. Наявність таких нормативів могла б допомогти точніше здійснювати планування та забезпечення покриття таких витрат з державного бюджету.

Модельна чисельність суддів потребує перегляду.

¹¹ Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА.

Модельний бюджет видатків споживання формується окремо для кожного суду: враховуючи заплановані показники надходження та вирішення справ та граничні розміри фінансування, доведені Мінфіном, зокрема¹²:

Фонд оплати праці та нарахувань

Модельна кількість суддів * (мінімальна заробітна плата + середньозважений рівень обов'язкових доплат до окладів + планові стимулюючі виплати) + модельна кількість працівників апарату * (мінімальна заробітна плата + середньозважений рівень обов'язкових доплат до окладів + планові стимулюючі виплати) = модельний фонд оплати праці.

Сума нарахувань = модельний фонд оплати праці * норматив відрахувань.

Оплата комунальних послуг та енергоносіїв

Плановий обсяг видатків поточного року * індекс росту цін, наданий Мінфіном = плановий обсяг видатків на комунальні послуги та енергоносії.

Розмір видатків на розгляд однієї модельної справи = плановий обсяг видатків на комунальні послуги та енергоносії / кількість запланованих розглянутих модельних справ.

Видатки для конкретного суду = кількість запланованих розглянутих справ у суді * розмір видатків на розгляд однієї модельної справи.

Інші видатки споживання (придбання паперу та марок, послуги Інтернету)

Інші видатки = плановий обсяг видатків поточного року * індекс інфляції споживчих цін, наданий Мінфіном.

Розмір видатків на розгляд однієї модельної справи = плановий обсяг видатків поточного року / кількість запланованих розглянутих модельних справ.

Видатки для суду = кількість запланованих розглянутих справ у суді * розмір видатків на розгляд однієї модельної справи.

Складові цих витрат не деталізовані.

Видатки розвитку (впровадження ЄСІТС, оновлення комп'ютерної техніки, нове будівництво, капітальний ремонт, реконструкція, реставрація)

Плануються для кожного суду згідно зі стратегічними цілями та завданнями на підставі інформації, отриманої від судів за формою, встановленою ДСА.

Підхід до визначення пріоритетів для інвестування, формула розрахунку та принципи розподілу між судами відсутні.

У випадку незадоволення Мінфіном потреби у видатках споживання видатки розвитку не плануються.

¹² Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА.

Результативні показники роботи судової системи для планування видатків за програмно-цільовим методом

При плануванні та оцінці ефективності витрачання бюджетних коштів застосовується програмно-цільовий метод – метод управління бюджетними коштами зі здійсненням оцінки ефективності використання коштів на всіх стадіях бюджетного процесу¹³. Тобто, по суті, має бути зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. **На практиці виділення коштів не прив'язане до досягнення результатів судочинства – кількості вирішених справ та тривалості розгляду справ¹⁴.**

Ключовими результативними показниками роботи судової системи є: відсоток вирішених справ, термін очікування розгляду судової справи, продуктивність роботи судді (модельне навантаження на суддю).

Відсоток вирішених справ = кількість вирішених справ / кількість вхідних справ*100

Показник, наближений до 100%, означає здатність суду розглядати всі справи, що надходять.

При цьому не враховується, що справа могла надійти кілька років тому, і не обов'язково всі справи, що надійшли у поточному році, були вирішені. Відповідно, підхід до визначення та критерії розрахунку цього показника потребують доопрацювання.

Термін очікування розгляду судової справи = кількість невирішених справ на кінець періоду/кількість вирішених справ*365 днів.

ДСА розраховує динаміку за останні 5 років надходження та розгляду справ судами в розрізі юрисдикцій. У 2020 році був використаний середній строк розгляду справи 611 днів (за умови наявності модельної кількості суддів), тобто цей строк був не скоригований на реальну кількість суддів.

Продуктивність роботи судді (модельне навантаження на суддю) = кількості модельних справ, які суддя здатен розглянути протягом календарного року у свій робочий час (з 2017 року цей показник встановлений на рівні 183 днів).

Розраховується як досягнуте середнє значення на основі звіту щодо кількості відпрацьованих днів суддями України в розрізі судів та суддів з виключенням суддів, які були прийняті, звільнені, вступили в повноваження або перебували у тривалій відпустці понад 90 днів та виключенням суддів, які є членами ВККС.

При цьому не враховується кількість наявних в судді ресурсів: кількість помічників, секретаря судового засідання, виділених ресурсів на надіслання повісток, доступ до електронних засобів судочинства.

Винагорода судді не залежить від кількості справ та строку їх розгляду.

Розподіл та коригування видатків

¹³ Пункт 42 частини 1 статті 2, стаття 20 Бюджетного Кодексу.

¹⁴ Результати оцінки ефективності бюджетної програми за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" за 2020 рік: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/rezultat_efektiv_20.pdf

Розподіл видатків між судами на стадії планування

ДСА як головний розпорядник:

- отримує від Мінфіну граничні обсяги видатків загального фонду¹⁵;
- розподіляє визначені обсяги видатків споживання між судами та ТУ ДСА в розрізі загального та спеціального фондів¹⁶;
- порівнює модельні бюджети видатків споживання із запланованим обсягом на поточний рік;
- визначає для судів та ТУ ДСА граничні обсяги видатків споживання:
 - якщо бюджетні призначення видатків споживання перевищують модельний бюджет, то граничні обсяги на плановий рік встановлюються на рівні поточного року;
 - якщо є приріст видатків споживання планового року до видатків поточного року, такі кошти пропорційно розподіляються між судами, де призначення менші за модельний бюджет пропорційно різниці між їх розміром їх модельних бюджетів та бюджетними призначеннями поточного року¹⁷.
- доводить судам та ТУ ДСА граничні обсяги видатків споживання та обсяги видатків розвитку.

Суди та ТУ ДСА формують та направляють до ДСА проекти кошторису з розрахунками у розрізі КЕКВ¹⁸.

Результатом діяльності судів є здійснення судочинства, що вимірюється кількістю та строком вирішених справ, при цьому такий показник не враховується при розподілі коштів між судами.

Не враховується реальне навантаження на суддів та працівників апарату.

Коригування видатків після затвердження асигнування

1. За ініціативою ДСА:

- у разі невідповідності фактичної та запланованої кількості вирішених модельних справ;
- на підставі статистичної звітності;
- здійснюється перерахунок модельних бюджетів споживання та коригування видатків споживання;

¹⁵ Пункт 29 Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА.

¹⁶ Пункт 29.2 Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА.

¹⁷ Пункт 29.3 Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА.

¹⁸ Пункт 29.4 – 26.6 Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА.

- вносяться зміни до кошторисів за погодженням із ВРП¹⁹.

2. За ініціативою судів та ТУ ДСА:

- у межах бюджетних призначень для ТУ ДСА між КЕКВ;
- повинно бути збалансованим між місяцями;
- надають ДСА пропозиції щодо змін до кошторису²⁰.

На рівні Конституції передбачено, що видатки на утримання судів визначаються з урахуванням пропозицій ВРП²¹. Однак, наразі ВРП бере участь лише в процедурі перерозподілу коштів між судами та не задіяна у плануванні бюджету.

Під час коригування видатків не врегульовані питання:

- врахування поточних змін протягом року (скорочення штату, зростання тарифів, аварійні ремонти та інші незаплановані видатки);
- залучення в процес розподілу та врахування позиції щодо потреб загальних місцевих судів.

Ключові ролі зацікавлених сторін у бюджетному процесі наведені в Додатку III.

ДОХОДИ ТА ВИДАТКИ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Державна судова адміністрація України

Розрахунок видатків Державного бюджету України на ДСА наведено в Додатку IV.

Видатки загального фонду Державного бюджету на ДСА у 2021 році представлено з урахуванням додаткових 742 млн грн до загального фонду, які планується перерозподілити на користь ДСА у 2021 році за рахунок зменшення видатків на Вищий антикорупційний суд, Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Міністерство молоді та спорту України (див. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» щодо збільшення видатків на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами» №5304 від 25 березня 2021 року).

Планові показники видатків за спеціальним фондом ДСА у 2021 році затверджено на рівні 2,5 млрд грн (у 2020 році – 3 млрд грн). Проте, згідно з оперативною інформацією ДСА, фактичні показники надходжень за спеціальним фондом за перші 4 місяці 2021 року є не нижчими за аналогічний період 2020 року, що дає підстави очікувати, що результати надходжень за спеціальним фондом у 2021 будуть не меншими рівня 2020 року. Тому ми припускаємо, що фактичні надходження ДСА по спеціальному фонду державного бюджету в 2021 році будуть не нижче рівня 2020 року.

¹⁹ Частина 1 статті 130 Конституції України.

²⁰ Підпункти 14, 15 пункту 9 Положення про Державну судову адміністрацію України, затвердженого рішенням ВРП від 17 січня 2019 року № 141/0/15–19.

²¹ Розділи 5 та 6 Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА.

З огляду на вищезазначене, плановий обсяг видатків ДСА у 2021 році складатиме близько 17 млрд грн, що на 8% більше ніж у 2020 році.

Структуру видатків Державного бюджету України на ДСА детальніше наведено в Додатку IV.

Основною статтею видатків ДСА в 2018-2021 роках є витрати на персонал, частка яких стрімко збільшується. Разом з цим спостерігається зменшення абсолютної суми витрат, не пов'язаних з оплатою праці: сукупний обсяг видатків ДСА, крім оплати праці та відповідних нарахувань (в тому числі оплата комунальних послуг, поштових послуг та капітальних видатків), знизився з майже 3 млрд грн у 2018 році до 830 млн грн у 2021 році.

В 2018 – 2021 роках фінансування видатків ДСА зросло на 29%.

В зв'язку з випереджаючим ростом видатків ДСА на заробітні плати (судову винагороду) та відповідні нарахування відповідно до закону, сума, доступна для фінансування видатків, не пов'язаних з витратами на персонал, знизилася з майже 3 млрд грн. у 2018 році до 830 млн грн. у 2021 році.

Видатки ДСА на оплату праці детальніше наведено в Додатку IV.

Структуру видатків ДСА на оплату праці детальніше наведено в Додатку IV.

Серед витрат ДСА на оплату праці в 2021 році найбільшу частку займає суддівська винагорода та вихідні допомоги суддям. За період 2018 – 2021 років видатки на суддівську винагороду в грошовому вимірі збільшились майже втричі, що пов'язано з вступом в силу пункту 24 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що передбачає поступове зростання рівня суддівських винагород в 2017 – 2020 роках та їх прив'язку до прожиткового мінімуму.

Зміни в законодавстві призвели до суттєвого зростання витрат ДСА на виплату суддівської винагороди в 2017-2020 роках. За відсутності співставного зростання загального рівня фінансування ДСА, а також враховуючи, що суддівська винагорода є захищеною статтею витрат, таке зростання призвело як до недостатнього фінансування інших статей витрат ДСА, так і до зменшення обсягу фінансових ресурсів, доступних для оплати праці працівників апаратів судів в межах передбачених державним бюджетом коштів.

Додатковим фактором, що справляв тиск на фонд оплати праці працівників апаратів судів, було збільшення видатків на оплату праці співробітників Служби судової охорони в 2020 – 2021 роках в зв'язку з розгортанням діяльності цього органу.

Історичний та приблизний прогностичний загальний обсяг видатків ДСА та видатків на суддівську винагороду детальніше наведено в Додатку IV.

Методологія прогнозування загального обсягу фінансування ДСА та видатків на оплату суддівської винагороди у 2022 – 2024 роках представлена в Додатку XXI.

Зважаючи на випереджаючий ріст видатків на суддівську винагороду, обсяг коштів в розпорядженні ДСА, доступний для фінансування всіх інших категорій видатків, зменшувався протягом 2018 – 2021 років, як представлено на графіку зліва.

Приблизні розрахунки, що базувалися на інформації Мінфіну щодо динаміки прожиткового мінімуму та граничних витрат ДСА в 2022 – 2024 роках, показують, що після виплати суддівських винагород, обсяг коштів, доступних ДСА для фінансування решти додатків зменшиться з 9,2 млрд грн в 2021 році (з урахуванням очікуваних змін до обсягу фінансування ДСА, описаних на сторінці «Державна судова адміністрація») до 7,4 млрд грн в

2024 році, що може потенційно мати негативні наслідки для здатності судової системи України забезпечувати право на справедливий судовий розгляд, гарантоване статтею 6 ЄКПЛ.

На даний момент існує невідповідність між очікуваним рівнем надходжень та витрат ДСА в 2022 – 2024 роках.

Якщо незбалансованість надходжень і видатків не буде врегульована, є значний ризик того, що судова система України не зможе функціонувати належним чином, загрожуючи праву громадян України на справедливий судовий розгляд, гарантованого статтею 6 ЄКПЛ.

Верховний Суд

Видатки Державного бюджету України на ВС детальніше наведено в Додатку V.

Протягом 2018 – 2021 років спостерігається поступове зростання загального обсягу фінансування ВС за середньорічного темпу приросту 11%. У 2021 році видатки Державного бюджету на ВС становили 2,4 млрд грн, що на 36% вище ніж у 2018 році.

На початок 2018 року кількість суддів ВС становила 115 осіб, на початок 2021 року кількість суддів становила – 183 особи.

У 2021 році в загальній структурі бюджету ВС на видатки споживання припадало 92% (71% на оплату праці, 1% на комунальні послуги та енергоносії, 20% інші видатки). Видатки розвитку займали 8% від усіх витрат.

У 2018 – 2020 роках за рахунок витрат на ВС також фінансувалися видатки на забезпечення припинення діяльності ВСУ та вищих спеціалізованих судів у розмірі 98 млн грн у 2018, 93 млн грн у 2019 та 94 млн грн у 2020 році.

Динаміка витрат ВС за основними статтями представлена на графіках нижче. Зростання видатків споживання протягом 2018-2021 років пов'язане зі зростанням протягом періоду кількості суддів та працівників апарату (переважно «офіси суддів») (на 63% та 24%, відповідно).

Вищий антикорупційний суд України

Видатки Державного бюджету України на Вищий антикорупційний суд України детальніше наведено в Додатку VI.

Вищий антикорупційний суд України (далі - Вищий антикорупційний суд) розпочав повноцінно функціонувати у 2019 році, чим пояснюється стрімке зростання загального обсягу видатків з Державного бюджету на діяльність цього суду у 2019 році.

В структурі бюджету Вищого антикорупційного суду у 2021 році 58% займали видатки споживання (45% на оплату праці, 1% на комунальні послуги та енергоносії, 12% інші видатки) та 42% видатки розвитку. Значна частка видатків розвитку пов'язана з тим, що інституція нещодавно розпочала свою діяльність.

Динаміка витрат Вищого антикорупційного суду за основними статтями представлена на графіках нижче (Додаток VI).

Вищий суд з питань інтелектуальної власності

Видатки Державного бюджету України на Вищий суд з питань інтелектуальної власності детальніше наведено в Додатку VII.

Відповідно до Указу Президента України № 299/2017 від 29 вересня 2017 року у 2020 році було створено Вищий суд з питань інтелектуальної власності. У Державному бюджеті України на забезпечення функціонування цього суду у 2021 році передбачено 11 млн грн. Проте, станом на травень 2021 року Вищий суд з питань інтелектуальної власності не розпочав діяльність – конкурси на посади суддів не завершені через припинення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

В структурі бюджету Вищого суду з питань інтелектуальної власності у 2021 році найбільшу частку займають видатки споживання, на які припадає 98% усіх витрат (84% на оплату праці, 0,2% на комунальні послуги та енергоносії, 15,8% - інші видатки). Видатки розвитку становили 2% від усього бюджету.

Динаміка витрат Вищого суду з питань інтелектуальної власності за основними статтями представлена в Додатку VII.

Вища рада правосуддя

Видатки Державного бюджету України на Вищу раду правосуддя детальніше наведено в Додатку VIII.

Протягом 2018 – 2021 років видатки Державного бюджету України на ВРП поступово зростали та у 2021 досягли 237 млн грн, що на 17% більше ніж у 2018.

У 2021 році в структурі бюджетного фінансування ВРП на видатки споживання припадає 100% усіх витрат, з яких 81% це видатки на оплату праці, 1% на комунальні послуги та енергоносії, 18% - інші видатки споживання.

Огляд фактичного рівня фінансування органів судової влади в 2018-2020 роках детальніше наведено в Додатку IX.

Відсутність фактичного фінансування у 2018 році Вищого антикорупційного суду пояснюється тим, що даний суд лише у 2019 році розпочав свою діяльність. Це ж стосується Вищого суду з питань інтелектуальної власності, низькі показники фактичного фінансування якого пояснюються тим, що він ще не розпочав роботу.

Рівень виконання бюджету Верховного Суду становив <90% протягом 2018 – 2020 років більшою мірою внаслідок недовиконання плану по збиранню судового збору.

ТУ ДСА, апеляційні господарські та апеляційні адміністративні суди демонструють перевиконання бюджету витрат за 2018 – 2020 роки. Апеляційні загальні суди та місцеві суди демонструють перевиконання бюджету витрат починаючи з 2019 року.

Дані щодо планових та виконаних обсягів видатків бюджету за 2018 – 2020 роки для кожного органу представлено в Додатку V.

Загальне виконання бюджету судової системи в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів в 2020 році загалом становило 97%, зокрема виконання бюджету ДСА склало 99%. Ситуація з виконанням бюджету судової системи покращилася у 2020 році в порівнянні з 2018 роком, коли вказані показники склали 89% та 91% відповідно.

ОГЛЯД ФАКТИЧНОГО РІВНЯ ФІНАНСУВАННЯ СУДІВ

Огляд фактичних видатків Державного бюджету в розрізі судів у 2020 році

Щорічні потреби у фінансуванні кожного суду розраховуються ДСА на основі Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату рекомендованого рішенням Ради суддів України № 61 від 16 вересня 2016 року. Відповідно до цього Положення планування видатків окремого суду здійснюється на основі статистичних показників діяльності, таких як відсоток вирішених справ, строк розгляду справи, продуктивність роботи судді тощо.

Після доведення Мінфіном граничної суми фінансування до ДСА ця сума розподіляється в залежності від частки окремого суду/органу в структурі фінансових потреб, розрахованих на основі методології, після чого дані щодо розподілу видатків бюджету на кожен суд переносяться в додаток 7 проекту закону про Державний бюджет.

Було проаналізовано дані Державної казначейської служби щодо виконання державного бюджету в розрізі судів в 2020 році (найбільш актуальна доступна інформація).

Проведений аналіз виявив значне перевищення фактичного рівня фінансування більшості судів над плановим рівнем, який був зафіксований в законі про Державний бюджет. Узагальнені результати нашого аналізу представлені в таблиці нижче.

Перевищення фактичних над плановими видатками судів у 2020 році детальніше наведено в Додатку Х.

Одночасне 99% виконання бюджету ДСА та значне перевиконання бюджетів переважної більшості судів пов'язане з перерозподілом бюджетних призначень, що не були витрачені ДСА в 2020 році або були витрачені не в повному обсязі. Серед таких призначень в 2020 році:

- Виплата вихідних допомог, різниці в оплаті праці суддів після проходження кваліфікаційного оцінювання, видатки на збільшення чисельності суддів та працівників апарату судів (виділено 3 564 млн грн, витрачено 0 грн)
- Організаційне забезпечення діяльності органів судової влади (виділено 468 млн грн, витрачено 163 млн грн)
- Служба судової охорони (виділено 1 883 млн грн, витрачено 1 666 млн грн)

Варто зазначити, що в той час як базова потреба в фінансуванні окремих судів визначається на основі затвердженої методології, не було надано інформації щодо підходу до розподілу «додаткового» фінансування для судів. Значний діапазон відхилень суми такого фінансування від базової потреби судів, як показано в таблиці у додатку, свідчить, що розподіл такого додаткового фінансування відбувається не пропорційно до базової потреби. У 2018 – 2019 роках ДСА застосовувало схожий підхід (до фінансування судів за рахунок

інших видатків, які не були понесені, при непрозорих критеріях розподілу такого додаткового фінансування).

Закон про Державний бюджет на 2021 рік не містить для ДСА статті витрат «Виплата вихідних допомог, різниці в оплаті праці суддів після проходження кваліфікаційного оцінювання, видатки на збільшення чисельності суддів та працівників апарату судів», що в 2019 – 2020 роках була основним «донором» для дофінансування окремих судів з боку ДСА.

В той час як базова потреба в фінансуванні окремих судів визначається на основі затверджені методології, в 2018-2020 роках додатково до суми базового фінансування, мало місце дофінансування більшості судів за рахунок відсутності видатків або економії по іншим статтям.

Інформації про методологію розподілу такого додаткового фінансування надано не було.

Проблеми у фінансовій дисципліні в органах судової влади, виявлені в процесі перевірок Рахункової палати в 2018 – 2021 роках

Було проаналізовано звіти Рахункової палати та Державної аудиторської служби за 2018 – 2020 роки та з'ясовано, що протягом вказаного періоду Рахункова палата опублікувала дев'ять звітів за результатами перевірок органів судової влади, в той час як Державна аудиторська служба не публікувала таких звітів.

Загалом, під час перевірок Рахунковою палатою зафіксовано відхилення у фінансовій дисципліні у розмірі приблизно 576 млн грн. Хоча перевірки покривають різні роки, а в деяких випадках охоплюють декілька років, для цілей розуміння масштабу виявлених проблем є доцільним порівняти вказану суму виявлених відхилень з річною сумою фінансування судової гілки влади. Так, обсяг виявлених відхилень становить близько 3% від фактичного фінансування судової системи за 2020 рік.

На думку Рахункової палати найбільший обсяг відхилень становило непродуктивне використання коштів, виділених для реформування ВСУ та вищих спеціалізованих судів – Після того, як реформування вказаних судів буде завершено, можна очікувати, що обставини, які призвели до виникнення відхилень, виявлених Рахунковою палатою, зникнуть.

Відхилення у апеляційних загальних судів мало місце в зв'язку з неекономним використанням коштів на оплату комунальних послуг у розмірі 68 млн грн, що відбулось через незатвердження лімітів споживання (у 2020 році порушення усунуто), та надлишкові непродуктивні витрати на виплату суддівської винагороди суддям, що не здійснювали правосуддя, у розмірі 66 млн грн за період 01.10.2018 – 01.01.2020, в зв'язку зі значною тривалістю процедури переведення суддів під час ліквідації судів.

Серед проблем, виявлених при перевірках Рахункової палати, найбільш вагомими для ДСА були відхилення, пов'язані з непродуктивними (на думку Рахункової палати) витратами на виплату суддівської винагороди суддям, що не мали повноважень здійснювати правосуддя.

Висновки

Під час перевірки органів судової системи Рахунковою палатою за 2018 – 2020 роки виявлено відхилення від фінансової дисципліни на загальну суму 576 млн грн.

Що стосується конкретних виявлених проблем, то більшість з них знаходяться поза контролем конкретних керівників та виконавців в структурі судової влади.

Варто відзначити, що хоча органи судової влади і мають докладати зусиль для максимально ефективного використання виділених ресурсів, навіть за умови повного усунення відхилень, про які йде мова в звітах Рахункової палати, ситуація з забезпеченням фінансових потреб судової системи суттєво не покращилася б, так як загалом відхилення складають всього 3% від загальної суми фінансування судової гілки влади в 2020 році.

ФІНАНСУВАННЯ ТА ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Право на справедливий суд

Стаття 6 ЄКПЛ гарантує право кожного на справедливий суд, а саме на *“справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.”*²²

Зважаючи на важливість права на справедливий суд у кожній демократичній державі, Європейський суд з прав людини пропонує досить широке тлумачення цього права, яке включає в себе такі елементи:

Право на доступ до суду

- Право на доступ до суду повинно бути не теоретичним чи ілюзорним, а таким, що є ефективним і практичним (справа «Белле проти Франції»).
- Право на доступ до суду включає в себе право ініціювати провадження в суді та право отримати «вирішення» спору (справа «Мультиплекс проти Хорватії»).
- Особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити дії, які становлять втручання у її права, а держава не повинна чинити правові чи практичні перешкоди при здійсненні цього права.
- Право на доступ до суду може підлягати обмеженням, однак такі обмеження повинні переслідувати легітимну мету та мати розумний ступінь пропорційності між використаними засобами та поставленими цілями (справа «Мушта проти України»).

Справедливість судового розгляду

- Вимога справедливості застосовується до проваджень загалом та не обмежується розглядом справи (справа «Стран Грік Рефайнеріс та Стратіс Андреадіс проти Греції»).
- Ідея справедливого судового розгляду включає в себе основоположні принципи змагальності, рівності сторін (забезпечення «справедливого балансу» між сторонами) та особливого порядку дослідження та оцінки доказів.

Публічність розгляду справи та проголошення рішення

²² Пункт 1 статті 6 ЄКПЛ.

- Публічний розгляд справи захищає сторони від здійснення правосуддя за зачиненими дверима без контролю суспільства. Крім цього, публічність розгляду справи є засобом зміцнення довіри до судів (справа «Претто та інші проти Італії»).
- Вимога публічності поширюється на процес розгляду справи та проголошення судового рішення.
- Публічність розгляду справи може бути обмежена в певних випадках (якщо розголошення інформації може зашкодити інтересам правосуддя, для захисту свідків тощо).

Незалежність і неупередженість суду

- Справа повинна розглядатися судом, який був належним чином створений відповідно до закону (справа «Ксеро Флор в Польщі проти Польщі»).
- Повинна забезпечуватися стабільність законодавства (зокрема, невтручання органів державної влади в судовий процес шляхом прийняття актів із ретроспективною дією – справа «Зелінський і Прадель та Гонсалес і інші проти Франції»).
- Відсутність зовнішнього впливу на суд (невтручання органів державної влади та сторін спору).
- Дотримання принципу внутрішньої незалежності (судові органи також не повинні втручатися в судовий процес – справа «Агрокомплекс проти України»).
- Встановлення гарантій для суддів (щодо порядку призначення, виконання судових обов'язків, особливих випадків притягнення суддів до відповідальності).

Розумний строк розгляду справи

- Розумність строків означає вирішення спору без відкладень, що можуть зашкодити його ефективності чи правдивості (справа «Скордіно проти Італії»).
- Критеріями оцінки розумності строків є:
 - складність справи;
 - поведінка сторін та дії органів державної влади;
 - особливість предмету спору (окремі категорії справ вимагають оперативного вирішення, наприклад справи щодо встановлення дієздатності сторони (справа «Лаїно проти Італії»)).

Відсутність належного фінансування судової влади порушує право особи на справедливий суд.

Судді не спроможні ефективно виконувати свої обов'язки в разі відсутності необхідного фінансування. Зокрема, в такому випадку право на справедливий суд може порушуватися таким чином:

- Суд не може забезпечити розгляд справи протягом розумного строку.²³

²³ Пункт 1 статті 6 ЄКПЛ.

- Виникають підстави для порушення незалежності суддів (адже однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів).
- Порушення права на доступ до суду в разі ненадсилання документів сторонам у зв'язку з відсутністю коштів (справа “Кушнір проти України”).

Європейський суд з прав людини встановив порушення Україною права на справедливий суд у:

- 582 рішеннях загалом з 1959 по 2020 рр.;
- 10 рішеннях у 2020 році.

Порівняння фінансування судової системи України з іншими країнами – методологія дослідження

Мета аналізу та узагальнений підхід

Дослідження рівня фінансування правосуддя України в порівнянні з іншими країнами проведено з метою перевірки гіпотези, що для суттєвого покращення забезпечення права на справедливий судовий розгляд, гарантованого статтею 6 ЄКПЛ, потрібно значно підвищити обсяг фінансування судової системи України.

Підхід до дослідження складається з двох основних кроків:

1. Відбір для порівняння країн, показники яких по забезпеченню права на доступ до правосуддя вище ніж в Україні.
2. Порівняння відносного рівня фінансування судової системи в таких країнах та в Україні.

В силу того, що юридичні системи різних країн суттєво різняться, в цьому дослідженні використані показники **Індексу Rule of Law 2020** (Індексу верховенства права) як інструмент співставлення результативності роботи судових систем країн світу на узагальненому рівні.

Вибір релевантних показників індексу та країн для порівняння

Значення індексу Rule of Law розраховуються на основі значень показників, що стосуються не тільки здійснення правосуддя, але й оцінки інших аспектів забезпечення верховенства права в державі. Тому задля порівняння діяльності саме судових систем різних країн з рейтингу Rule of Law 2020 було вибрано показники, які прямо стосуються функціонування правосуддя (перелік показників наведено в Додатку IV) та сформовано рейтинг країн щодо ефективності функціонування судової системи на основі середнього значення за обраними показниками індексу. Вибір країн для порівняння з Україною базувався на таких критеріях:

- Вища позиція в рейтингу ефективності функціонування судової системи в порівнянні з Україною.
- Співставність за розмірами (кількістю населення) до України.

З метою проведення більш репрезентативного дослідження для порівняння було обрано 2 країни з вищими позиціями в рейтингу та суттєво нижчим ВВП на одну особу в порівнянні з Україною та 2 країни з суттєво вищими позиціями в рейтингу та вищим ВВП на одну особу.

До вибраних країн увійшли:



Гана



Непал



Польща



Іспанія

Показники рейтингу та кількість населення даних країн в порівнянні Україною наведено в Додатку IV.

Індекс Rule of Law

Індекс Rule of Law – це глобальний рейтинг держав відповідно до рівня верховенства права, ефективності правосуддя та захисту прав і свобод. Даний індекс розраховується на основі опитування громадян, працівників та експертів юридичної сфери з усього світу. Результати індексу визначаються та публікуються щорічно Світовим проєктом правосуддя – організацією, заснованою у 2006 році з ініціативи Американської асоціації адвокатів та за участі 21 міжнародного партнера.

Таким чином, індекс може слугувати хорошим індикатором для співставлення різних аспектів функціонування юридичних механізмів між державами світу.

Вибір показників для порівняння фінансування судових систем різних країн

Для порівняння відносного рівня фінансування правосуддя вибраних країн та України було визначено наступні показники:

- Частка державних витрат на правосуддя у ВВП – даний показник дозволяє оцінити витрати на правосуддя відносно загального розміру економіки країни (разом державного та приватного сектору)
- Частка державних витрат на правосуддя у витратах державного бюджету – міра того, яка частина витрат бюджету направляється на фінансування судової системи
- Витрати на правосуддя на одну особу (в дол. США по ПКС (паритет купівельної спроможності)) – скільки одному платнику податків обходиться функціонування судової системи країн.

Джерела інформації відповідних показників для кожної з країн та порівняння фінансування судової системи України з іншими країнами детальніше наведено в Додатку XI.

В порівнянні з обраними країнами, рівень витрат на судову систему відносно розміру економіки в Україні є найвищим. Рівень витрат на правосуддя в співвідношенні до усього бюджету в Україні є також доволі високим порівняно з показниками інших країн.

В розрізі витрат на правосуддя в грошовому вимірі на одну особу, Україна поступається Польщі та Іспанії, що може пояснюватись вищими ВВП та загальними доходами державного бюджету цих країн і відповідно можливістю спрямовувати більше ресурсів на потреби судової системи.

З огляду на отримані результати, можна стверджувати, що порівнювані країни (Польща, Іспанія, Непал і Гана) досягли вищих ніж Україна значень індексу Rule of Law (в частині

індикаторів, пов'язаних з судовою системою) при співставному або навіть значно нижчому ніж в Україні відносному рівні фінансування судової системи з боку держави.

Вищевказане порівняння може використовуватись виключно для загального розуміння. Без глибинного аналізу навантаження на суд у вказаних державах та їх системи судоустрою порівняння не може використовуватись для надання певних рекомендацій або запозичення досвіду.

Аналіз впливу фінансування судової системи на частку прав, щодо яких було подано апеляції

З метою аналізу впливу динаміки фінансування судової системи на забезпечення права на справедливий суд, передбаченого статтею 6 ЄКПЛ, було співставлено динаміку фінансування судів першої інстанції (місцевих, господарських та адміністративних) в 2018 та 2020 роках з динамікою частки апеляційних скарг, поданих в апеляційні суди відповідної юрисдикції до загальної кількості вирішених справ судами першої інстанції відповідної юрисдикції в відповідних роках. В аналізі виходили з припущення, що якщо одна зі сторін судового розгляду подає апеляцію на судові рішення, то така сторона вважає що таке рішення не є справедливим, тобто що її права на судовий розгляд не були дотримані.

Результати аналізу, що представлені, свідчать про те, що по судам першої інстанції незалежно від юрисдикції протягом 2018-2020 років мало місце зростання фактичного рівня фінансування. За той же період частка справ, щодо яких було подано апеляцію, зменшилася по місцевим судам та господарським судам, але зросла по адміністративним судам.

Проведений аналіз свідчить, що по місцевим та господарським судам зростання рівня фінансування в 2018-2020 роках співпало зі зниженням частки рішень, щодо яких були подані апеляції, що може свідчити про зниження частки рішень, що бачилися несправедливими.

В той же час, зростання рівня фінансування адміністративних судів протягом вказаного періоду не призвело до зниження частки справ, щодо яких були подані апеляції.

Таким чином, є підстави для гіпотези про існування позитивної кореляції між рівнем фінансування і забезпеченням права на справедливий судовий розгляд гарантованого статтею 6 ЄКПЛ (вираженої як зниження частки рішень, щодо яких були подані апеляції) місцевими та господарськими судами, але не адміністративними судами.

Відношення кількості вхідних справ до вирішених справ детальніше наведено в Додатку XII.

Аналіз впливу фінансування судової системи на частку незаповнених вакансій в апаратах судів до штатної чисельності відповідних спеціалістів

Для оцінки впливу динаміки фінансування судової системи на забезпечення права на справедливий судовий розгляд, гарантованого статтею 6 ЄКПЛ, було здійснено порівняння динаміки фінансування ДСА в 2018 – 2020 роках з часткою незаповнених посад працівників апаратів судів за відповідні роки, а також вплив цієї динаміки на частку справ, що не були розглянуті судами.

Варто зазначити, що як описано на сторінці «Державна судова адміністрація (2/4)», протягом 2018-2020 років загальний обсяг фінансування ДСА зріс на 19%, в той час як обсяг фінансування оплати праці працівників апаратів судів знизився на 19%. Якщо вважати, що

останній показник значно більше пов'язаний з кількістю незаповнених вакансій в апаратах судів, тому враховувати в аналізі слід саме його. Кількість незаповнених вакансій була розрахована як різниця між модельною чисельністю (потребою у кадрових ресурсах) та фактичною чисельністю працівників за кожен з років.

Результати аналізу свідчать, що хоча зниження фінансування оплати праці працівників апаратів судів на 19% протягом 2018 – 2020 років і співпало зі зростанням частки вакантних позицій в апаратах судів, співвідношення нерозглянутих справ до загальної кількості вхідних справ по судам в системі ДСА майже не змінилося (35,1% в 2018 році та 35,4% в 2020 році). Отримані результати можуть свідчити що станом на кінець 2020 року був відсутній негативний вплив від зростання частки незаповнених позицій в апаратах судів на забезпечення права на справедливий судовий розгляд, гарантованого статтею 6 ЄКПЛ.

Аналіз виявив кореляцію між зниженням рівня витрат ДСА на оплату праці працівників апаратів судів та зростанням співвідношення незаповнених вакансій для таких працівників до їх загальної штатної чисельності.

В той же час, станом на кінець 2020 року, зростання частки вакантних позицій не призвело до суттєвого зростання частки нерозглянутих справ.

Динаміку чисельності працівників апарату суду та невіршених судових справ детальніше наведено в Додатку XIII.

ПИТАННЯ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ПРАВОВОГО ВИРІШЕННЯ

Відсутність визначення мінімального рівня обов'язкових витрат для забезпечення функціонування спроможного незалежного суду

Кількість суддів у суді визначається ДСА за погодженням з ВРП, з урахуванням навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів²⁴.

Для розрахунку граничної чисельності суддів у судах ДСА використовує Методику визначення граничної чисельності суддів у судах²⁵. При цьому для розрахунку необхідного часу на розгляд справи для їх переведення в модельні справи в Методиці використовуються результати дослідження 2016 року щодо середніх витрат часу на розгляд справ²⁶.

У 2020 році Програмою USAID «Нове правосуддя» у співпраці з ДСА був підготовлений Звіт щодо результатів оцінювання середніх витрат часу на розгляд справ для визначення коефіцієнтів навантаження на суддів²⁷.

Визначена на підставі нового звіту USAID нормативна чисельність суддів для місцевих загальних судів часто відрізняється від фактичної чисельності в 2 – 3 рази²⁸.

²⁴ Частина 6 статті 19 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

²⁵ Методика визначення граничної чисельності суддів у судах, затверджена наказом ДСА від 14 вересня 2018 року № 471.

²⁶ Рішення РСУ № 46 від 9 червня 2016 року.

²⁷ Звіт USAID "Результати оцінювання середніх витрат часу на розгляд справ для визначення коефіцієнтів навантаження на суддів" від 30 липня 2020 року: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/01/CWM_report_31.07.2020_final.pdf

Наприклад, в Печерському районному суді міста Києва фактична чисельність суддів — 21, а нормативна чисельність становить 73 судді (штатна — 36). Натомість, в Юріївському районному суді Дніпропетровської області за нормативами повинен бути 1 суддя, а фактично працює 4 судді. Ситуація з надмірною кількістю суддів достатньо поширена, особливо в малих судах. Для більш детальної інформації дивитися Додаток II.

Окрім єдиного оновленого підходу до розрахунку чисельності суддів (що є критичним для планування навантаження на суд і надалі – для формування базових потреб суду у фінансуванні), наразі також:

- Не затверджені нормативи фінансування судів (зокрема, щодо кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення) та відсутні нормативи для визначення граничної чисельності суддів та працівників апарату, в тому числі враховуючи навантаження з розгляду справ²⁹.
- Не деталізовані показники видатків споживання (крім оплати праці та комунальних послуг), які обов'язково мають бути профінансовані для забезпечення розгляду справи.

Ключові аспекти

- Потребує оновлення підхід до розрахунку чисельності суддів і їх навантаження.
- Не затверджено нормативи фінансового забезпечення судів.
- Планування бюджету на оплату видатків споживання здійснюється з урахуванням плану розгляду модельних справ кожного суду. Реальне навантаження суду не враховується.
- Ключовий наслідок – відсутні єдині та чіткі правила визначення «мінімально спроможного суду» для цілей його фінансового забезпечення.

Діаграму з кількістю місцевих загальних судів, в яких фактична кількість суддів нижча за нормативну/дорівнює нормативній/перевищує нормативну, наведено в Додатку XIV.

Планування видатків споживання судів

Для планування видатків судів ДСА використовує модельний підхід. Звичайні справи переводяться в модельні, тобто справи з умовним строком розгляду протягом 8-годинного робочого дня.

Модельний підхід використовується в багатьох європейських країнах, зокрема в Литві, Фінляндії, Нідерландах, Данії та інших. Однак в основному його використовують лише для визначення загальної кількості суддів, яка необхідна для окремого суду. Наприклад, в дослідженні, проведеному Європейською комісією з ефективності правосуддя, серед 24

²⁸ Сайт РСУ. Орієнтовна нормативна чисельність загальних місцевих суддів за даними звітності 2020 року: <http://rsu.gov.ua/mzs-2020-maps>

²⁹ Підпункт 14 пункту 6 Положення про Державну судову адміністрацію України, затверджене рішенням Вищої ради правосуддя від 17 січня 2019 року № 141/0/15-19, пункт 17 частини 1 статті 3 Закону України "Про Вищу раду правосуддя", Рішення ВРП від 24 листопада 2020 року № 3237/0/15-20.

опитаних країн, лише близько семи країн вказали, що використовують цей підхід для розподілу бюджету між судами³⁰.

В Україні модельні справи використовуються не лише для визначення чисельності суддів та працівників апаратів судів і формування модельного бюджету фонду оплати праці, але й для планування бюджету на оплату комунальних послуг та енергоносіїв та планування бюджету інших видатків (поштові відправлення, придбання паперу, утримання приміщень тощо). Зокрема, для їх обчислення використовується план розгляду модельних справ кожного суду (плановий обсяг видатків поточного року множиться на індекс росту цін/індекс інфляції споживчих цін, після чого ділиться на загальну планову кількість вирішених модельних справ в цілому за судами та знову множиться план розгляду модельних справ для кожного суду).

Такий підхід дозволяє отримати більше фінансування для великих навантажених судів, та менше фінансування для менш навантажених. При цьому окремо не враховується мінімальна вартість видатків на розгляд однієї справи, яка має бути покрита для здійснення судочинства.

Використання модельного підходу в Україні показало значні розходження в частині планових та фактичних модельних справ. Зокрема, у 2020 році фактична кількість вирішених модельних справ була більшою за планову кількість вирішених модельних справ у 2 рази³¹.

Порівняння собівартості модельної справи (сума коштів, спрямованих на виконання функцій і завдань суду, поділена на кількість вирішених модельних справ) за різні роки демонструє збільшення таких справ. Крім того, аналіз судової системи за останні роки свідчить про зростання середньої вартості судової справи. Однак це не обумовлено зростанням факторів вартості судової справи.

Проблеми у плануванні потреб у видатках споживання судів

- Планові та фактичні показники щодо розгляду модельних справ часто розходяться.
- Відсутнє закріплення мінімальних компонентів витрат, які потрібно покрити для розгляду справи.
- ВРП бере участь виключно в механізмі перерозподілу коштів між судами шляхом погодження та не задіяна у плануванні бюджету для судів.³²
- Загальні місцеві суди не беруть участі у плануванні видатків споживання та розвитку та не мають дієвого механізму доведення своїх потреб.

³⁰ CEPEJ Studies No 28. Case weighting in judicial systems:

<https://rm.coe.int/study%E2%80%9328%E2%80%93case%E2%80%93weighting%E2%80%93report%E2%80%93en/16809ede97>

³¹ Результати оцінки ефективності бюджетної програми за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" за 2020 рік: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/rezultat_efektiv_20.pdf

³² Пункт 18 частина 1 статті 3 Закону України "Про Вищу раду правосуддя". Частина 1 статті 130 Конституції України.

Планова кількість модельних справ в 2020 році становила 1 334 725 справ, фактична кількість модельних справ – 1 806 590 справ.³³ Планова кількість вирішених модельних справ у цьому ж році становила 745 275 справ, тоді як фактична – 1 651 169 справ.³⁴

Собівартість модельної справи у 2018 році склала 9,24 тис. гривень, у 2019 — 12,42 тис. гривень, а в 2020 році — 16,5 тис. гривень. Середня вартість судової справи в 2020 році складає 11 142 грн, а на 2021 рік — 21 532 гривень.³⁵

Прогалини у процедурі розподілу видатків споживання

ДСА як головний розпорядник бюджетних коштів приймає рішення щодо розподілу бюджетних коштів.³⁶ Перерозподіл бюджетних видатків між судами (крім ВС) здійснюється ДСА за погодженням із ВРП.³⁷

Коригування бюджетних асигнувань може відбутись:

- за ініціативи ДСА;
- за ініціативи судів та ТУ ДСА.³⁸

У першому випадку ДСА може здійснити коригування, якщо за результатами статистичної звітності в окремих судах виявляються відхилення фактичної кількості вирішених модельних справ від їх запланованої кількості. Як було зазначено раніше, фактична кількість вирішених модельних справ лише в 2020 році у два рази перевищувала планову кількість вирішених модельних справ. Розбіжності у цих показниках наявні у більшості судів.

Коригування за ініціативою судів і ТУ ДСА здійснюється лише в межах визначених окремому суду або ТУ ДСА загальних обсягів бюджетних призначень і має бути збалансованим між місяцями.

При цьому балансування пропозиції може бути здійснено за рахунок бюджетних асигнувань іншого розпорядника бюджетних коштів, тобто іншого суду, лише в окремих випадках за попередньою домовленістю з іншим судом та за узгодженням з ДСА.

У січні 2020 року для покриття дефіциту нарахувань на оплату праці було здійснено перерозподіл бюджетних призначень за погодженням з Мінфіном (зокрема, зменшено інші

³³ Паспорт бюджетної програми за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" за 2020 рік: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/media/2020/4/Budget_pasport.pdf

³⁴ Результати оцінки ефективності бюджетної програми за КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" за 2020 рік: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/rezultat_efektiv_20.pdf

³⁵ Звіт ДСА про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/dsa/20_zvit_vitrat_sud_vladi.pdf

³⁶ Підпункт 14 пункту 9 Положення про Державну судову адміністрацію України, затверджене рішенням ВРП від 17 січня 2019 № 141/0/15-19.

³⁷ Пункт 15 Положення про Державну судову адміністрацію України, затверджене рішенням ВРП від 17 січня 2019 № 141/0/15-19.

³⁸ Положення "Про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату", рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА.

видатки споживання на забезпечення судочинства та збільшено видатки на нарахування на фонд оплати праці на суму 492 млн грн).³⁹

У 2021 році ВРП вже тричі погоджувала проведення перерозподілу видатків між судами за поданням ДСА. З цією метою використовувались надлишкові кошти складових заробітної плати та стимулюючих виплат.⁴⁰

Прогалини у принципах розподілу видатків між судами

- Відсутній детальний порядок використання коштів та принципи використання і розподілу коштів між категоріями видатків.
- Відсутні єдині, прозорі та чіткі правила і процедури розподілу та перерозподілу видатків між судами
- Перерозподілити видатки між судами можна лише за ініціативою ДСА. Перерозподіл видатків з ініціативи суду може відбутись лише в окремих випадках і детально не врегульований.

ДСА погоджувала з ВРП перерозподіл бюджетних видатків для покриття захищених видатків, в тому числі коштів для оплати праці, між судами рішеннями від 4 березня 2021 року, 25 березня 2021 року, 13 квітня 2021 року.⁴¹

Низький оклад працівників апарату суду

Заробітна плата державного службовця складається із:

- посадового окладу;
- надбавки за вислугу років;
- надбавки за ранг державного службовця;
- премії.⁴²

У разі скорочення бюджетних асигнувань «захищеними» є лише посадові оклади та обов'язкові надбавки.⁴³

Премії, які, як правило, є значною частиною заробітної плати державного службовця, не є захищеними видатками і не матимуть джерел для оплати у разі скорочення фінансування. Наприклад, місячна або квартальна премії відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи може становити до 30% фонду посадового окладу за рік.⁴⁴

Мінімальний розмір посадового окладу для державного службовця встановлений на рівні двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб⁴⁵ (загалом 4540 грн).⁴⁶

³⁹ [Звіт ДСА про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади.](#)

⁴⁰ [Сайт ВРП. Вживши вимушений захід, ВРП погодила перерозподіл видатків між судами для виплати зарплати працівникам апаратів.](#)

⁴¹ [Сайт ВРП. Акти ВРП щодо погодження перерозподілу видатків.](#)

⁴² Частина 2 статті 50 Закону України "Про державну службу".

⁴³ Частина 5 статті 50 Закону України "Про державну службу".

⁴⁴ Частина 3 статті 50 Закону України "Про державну службу".

⁴⁵ Частина 3 статті 51 Закону України "Про державну службу".

Відповідно, у разі відсутності у працівника підстав для отримання надбавки за вислугу років та коштів на виплату премій його заробітна плата є нижчою за встановлену в законі мінімальну заробітну плату (6000 грн).⁴⁷

У такому разі роботодавець повинен проводити доплату до рівня мінімальної заробітної плати.⁴⁸

Але для багатьох судів затверджені видатки на оплату праці не є достатніми для доплати до мінімального рівня заробітної плати.⁴⁹

Що стосується помічника судді, то за своїм правовим статусом ця посада віднесена до посад патронатної служби.⁵⁰ На неї не поширюється дія законодавства про державну службу, а умови оплати праці визначаються окремою постановою КМУ. Зокрема, посадовий оклад помічника судді місцевого суду становить два розміри прожиткового мінімуму, помножені на коефіцієнт (наразі загалом 10 714 грн).⁵¹

Ключові аспекти

- Мають місце випадки оплати праці працівників апарату суду у розмірі, меншому ніж розмір мінімальної заробітної плати⁵², існують заборгованості по виплаті заробітної плати.⁵³
- За останні роки підвищилась динаміка звільнення працівників апарату суду, що призводить до недостатнього забезпечення персоналом в окремих судах.⁵⁴
- Відсутні нормативи співвідношення кількості працівників апарату суду на одного суддю.

Діаграму з кількістю судів у яких середньомісячна оплата праці/винагорода працівників апарату суду становить менше 6000 гривень/більше 6000 гривень наведено в Додатку XIV.

Затримка у безстроковому призначенні суддів

До 2016 року призначення на посаду судді вперше здійснювалось строком на 5 років.⁵⁵ Внаслідок змін до Конституції України судді призначаються одразу безстроково.⁵⁶

У разі припинення повноваження судді, який призначений на посаду строком на 5 років, такий суддя може бути знову призначений на посаду судді за результатами конкурсу.⁵⁷ Після

⁴⁶ Стаття 7 Закону України "Про Державний бюджет України на 2021 рік".

⁴⁷ Стаття 8 Закону України "Про Державний бюджет України на 2021 рік".

⁴⁸ Частина 3 статті 3–1 Закону України "Про оплату праці".

⁴⁹ [Дані про видатки на оплату праці по судах та інших органах в системі ДСА у 2021 році.](#)

⁵⁰ Стаття 92 Закону України "Про державну службу".

⁵¹ Постанова КМУ № 1112 від 24 грудня 2019 року Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України "Про державну службу".

⁵² [Колективне звернення працівників Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області № 4/1/2021 від 26 лютого 2021 року.](#)

⁵³ [Звернення Острозького районного суду Рівненської області щодо неналежної оплати праці працівників апарату суду № 1.1.-29/9/2021 від 2 березня 2021 року.](#)

⁵⁴ [Сайт ВРП. Інтерактивна онлайн-мапа звернень щодо проблем фінансування судів.](#)

⁵⁵ Стаття 128 Конституції України в редакції від 02 березня 2014 року.

⁵⁶ Стаття 128 Конституції України в редакції від 30 вересня 2016 року.

успішного проходження конкурсу ВККС вносить до ВРП рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді. ВРП відповідно до внесеної рекомендації розглядає питання про призначення кандидата на посаду судді та в разі ухвалення позитивного рішення вносить подання Президенту України про призначення судді на посаду.⁵⁸ Призначення на посаду судді здійснюється Президентом шляхом видання указу.⁵⁹

Повноваження суддів, які були призначені на посаду строком на 5 років, припиняються із закінченням строку, на який їх було призначено.⁶⁰ І їх знову повинні призначити, але тепер вже безстроково.

Водночас, закінчення п'ятирічного строку, на який було призначено суддю, не є підставою для припинення трудових відносин з таким суддею.⁶¹ Тому виникла ситуація, за якої судді фактично не здійснювали повноваження до їх очікуваного призначення, проте продовжували отримувати суддівську винагороду.

Поступово такі судді були призначені повторно, однак приблизно 394 судді ще досі не призначені та, відповідно, не можуть здійснювати правосуддя.⁶²

Крім цього передбачається, що у вересні будуть припинені повноваження ще у близько 190 суддів.⁶³

Суддівську винагороду отримують наразі також судді ВСУ та вищих спеціалізованих судів, які все ще проходять процес реформування. За отриманою інформацією, за період з 2018 року до 2021 року на забезпечення реформи ВСУ та вищих спеціалізованих судів виділено 440 млн грн. З них на 2021 рік – 95 млн грн.⁶⁴

Важливим аспектом у вирішенні питання безстрокового призначення суддів є формування ВККС. 16 жовтня 2019 року ВРУ ухвалила закон, яким припинила повноваження попереднього складу ВККС та поклала на ВРП обов'язок щодо проведення конкурсу для формування нового складу ВККС.⁶⁵ Проте конкурс досі не проведено, а новий склад – не сформовано.

Ключові аспекти

- Відсутність діючого складу ВККС затримує процес призначення суддів на посади.

⁵⁷ Пункт 17 перехідних положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

⁵⁸ Частина 17 статті 79 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

⁵⁹ Стаття 80 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

⁶⁰ Підпункт 2 пункту 161 перехідних положень Конституції України в редакції від 30 вересня 2016 року.

⁶¹ 8 Рішення Ради суддів України № 54 від 15 вересня 2016 "Щодо питання припинення повноважень суддів з визначених Законом № 1402-VIII підстав".

⁶² [У ВРП сказали, у скільки обходяться судді, які не здійснюють правосуддя через непрацюючу ВККСУ \(ukrinform.ua\)](http://ukrinform.ua)

⁶³ [Сайт Судова влада України. У вересні 2021 року станеться колапс судової гілки влади.](http://ukrinform.ua)

⁶⁴ Інформація про потреби Верховного Суду в матеріальному і фінансовому забезпеченні в 2021 році, надана зацікавленими особами в рамках Проекту.

⁶⁵ Частина 2 та 3 Перехідних положень Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування.

- Судді «без повноважень» продовжують отримувати суддівську винагороду (на щомісячне утримання 394 непризначених суддів витрачається близько 24 млн гривень).⁶⁶
- Затримка з відбором та призначенням суддів призводить до збільшення середнього навантаження на суддю.
- Існує затримка із процесом реформування ВСУ, включно з переведенням суддів ВСУ до ВС та врегулюванням питання виплати їхньої винагороди.
- Кількість вакантних посад суддів — близько 1900.⁶⁷
- Судді, які очікують безстрокового призначення — 394.⁶⁸
- ВККС не працює вже більше 570 днів.

Відсутність компенсації втрат на розгляд справ у разі звільнення сторін від сплати судового збору

Джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині доходів, серед іншого, є:

- судовий збір;
- надходження від звернення застави в дохід держави.⁶⁹

Такі кошти надалі спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади.⁷⁰

Однією з причин незначного зростання надходження від сплати судового збору при значному зростанні кількості розглянутих судових справ є велика кількість пільгових категорій щодо сплати судового збору. В цілому, 22 категорії позивачів та заявників звільнені від сплати судового збору.⁷¹ Також ~ 5 категорій можуть бути звільнені від сплати судового збору судом.⁷² Поширеними є ініціативи щодо подальшого збільшення кола осіб, яким можуть надаватись пільги зі сплати судового збору: у парламенті лише протягом 2020 року було зареєстровано близько 10 законопроектів щодо цього питання.⁷³

Наразі втрати, які виникають у зв'язку з наданням пільг зі сплати судового збору, фактично покладаються на органи судової влади і не покриваються з державного бюджету.

Крім того, в січні 2020 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві». Цим законом внесені зміни до

⁶⁶ [Укрінформ. У ВРП сказали, у скільки обходяться судді, які не здійснюють правосуддя через непрацюючу ВККСУ.](#)

⁶⁷ [Укрінформ. В Україні вакантні 1900 посад суддів – заступник голови ВРП.](#)

⁶⁸ [Укрінформ. У ВРП сказали, у скільки обходяться судді, які не здійснюють правосуддя через непрацюючу ВККСУ.](#)

⁶⁹ Пункт 5 частини 3 статті 29 БК.

⁷⁰ Пункт 5 частини 4 статті 30 БК.

⁷¹ Стаття 5 Закону України "Про судовий збір".

⁷² Стаття 8 Закону України "Про судовий збір".

⁷³ [Звіт ДСА про огляд витрат державного бюджету у сфері судової влади.](#)

Закону України «Про судовий збір» щодо обмеження максимальної ставки судового збору за подання апеляційної та касаційної скарги до адміністративного суду у розмірі 15 та 20 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Звільнення від сплати судового збору

- Ріст надходжень від судового збору значно менший, ніж ріст вхідних справ. Така ситуація обумовлена двома факторами: розширенням пільгових категорій учасників судового процесу, які звільняються від сплати судового збору, та зменшенням його ставок.
- Держава наразі не забезпечує покриття витрат судів, які виникають у зв'язку з наданням пільг зі сплати судового збору.

Діаграму з приростом надходжень судового збору/судових справ в 2020 році порівняно з 2019 роком наведено в Додатку XIV.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

В результаті проведеного аналізу фінансування судової системи, було виявлено проблеми, які умовно можна розділити на 2 групи:

- **«Гострі» проблеми**, такі як недофінансування окремих критичних видатків ДСА (наприклад, поштові марки та оплата праці працівників суду), від вирішення яких залежить забезпечення необхідних умов для поточного функціонування судової системи.
- **«Хронічні проблеми»**, які спричинені системними недоліками процесів фінансування правосуддя і вирішення яких необхідне для довгострокового збалансування та підвищення ефективності витрачання коштів судовою гілкою влади.

Рекомендації щодо вирішення проблем із фінансуванням критичних видатків ДСА

Криза у забезпеченні окремих видатків ДСА, викликана дефіцитом фінансування, може вирішуватися шляхом збільшення фінансування, зменшення видатків, або комбінації вказаних методів. Нижче розглянуто кожен з підходів. Звертаємо увагу, що перераховані пропозиції представлені з огляду на їх економічний потенціал для збалансування доходів та видатків ДСА та потребують додаткового юридичного аналізу.

Збільшення надходжень

- В перспективі 2022–2024 років проблема неспроможності ДСА фінансувати певні видатки може бути вирішена шляхом збільшення фінансування ДСА по загальному фонду бюджету в порівнянні з граничним рівнем фінансування, доведеним Мінфіном. Доцільним видається виділення витрат на виплату суддівської винагороди окремим рядком в законі про державний бюджет. При цьому, суддівська винагорода має фінансуватися на рівні, що забезпечить дотримання принципу суддівської незалежності.
- Надходження ДСА по спеціальному фонду державного бюджету можуть бути збільшені за рахунок таких заходів:

- Розподілу судового збору на дві складових, одна з яких, пов'язана з опрацюванням позову судом, лишатиметься в розпорядженні суду незалежно від того, чи була справа прийнята до розгляду.
 - Зарахування в дохід ДСА суми заставних депозитів, за поверненням яких ніхто не звернувся протягом певного періоду (наприклад 3 роки) після завершення дії відповідних запобіжних заходів.
- Враховуючи результати порівняння рівня фінансування судової системи в Україні та інших країнах, що описані в розділі «Порівняння фінансування судової системи України з іншими країнами», можна стверджувати, що рівень «цінності», який судова система створює для громадян України на одиницю витрачених фінансових ресурсів при наявному рівні фінансування, є низьким в порівнянні з країнами, що були обрані для співставлення. Однак, необхідно враховувати, що такий висновок зроблено в результаті верхньорівневого аналізу, для більш конкретних висновків необхідно здійснити більш детальний аналіз з урахуванням порівняння навантаження на суд та систем судоустрою у відповідних державах.

Зменшення видатків

- Щодо статей видатків інших, ніж видатки на виплату судової винагороди, їх рівень був суттєво знижений в 2020-2021 роках, що і призвело до недофінансування певних критичних видатків (наприклад, поштові марки). Незважаючи на це, ми виявили ряд заходів, впровадження яких потенційно може призвести до зниження витрат ДСА:
- Централізація закупівель для потреб системи ДСА на рівні центрального апарату ДСА, в першу чергу в частині товарів, які є стандартизованими – наприклад природний газ, електроенергія, комп'ютерна техніка тощо.
 - Оптимізація мережі місцевих судів шляхом укрупнення судів (в тій мірі, в якій це не зашкодить забезпеченню права на справедливий судовий розгляд, гарантованого статтею 6 ЄКПЛ).
 - Організаційний аудит Служби судової охорони та інших судових органів (крім суду) з метою оптимізації їх функціонування та відмови від видів діяльності, не пов'язаних напряму з основною діяльністю.
 - Врахування рекомендацій за результатами перевірок окремих інституцій судової системи Рахунковою палатою (див. Додаток VIII).

Правові механізми поліпшення фінансування судів

Нижче наведені ключові «хронічні проблеми» фінансування судів і рекомендації щодо їх можливого вирішення.

Визначення мінімально спроможного суду

Наразі не затверджено процедуру визначення мінімально спроможного суду для планування та розподілу видатків.

Для подолання нерівномірного навантаження на суддів рекомендовано:

- визначити нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення суду;
- визначити мінімальний рівень витрат, які мають бути профінансовані державним бюджетом для розгляду справи;
- розробити прозорі критерії оптимального навантаження на суд та їх основі розглянути питання оптимізації недовантажених суддів;
- проаналізувати та оновити методику визначення граничної чисельності суддів та працівників апарату суду;
- розробити критерії мінімальної кількості судових справ, які надходять до суду. Керуючись критеріями, об'єднати суди з переважно невеликим навантаженням та порівняно невеликою кількістю суддів (за аналогією з урядовою програмою «Спроможна школа для кращих результатів», за якою держава визначає мінімальні умови для спроможності школи, а умовою виділення фінансування виступає наявність певної мінімальної кількості учнів у закладі освіти).

Планування та розподіл витратів споживання судів

Поточний «модельний» підхід має низку недоліків (не враховується мінімальна вартість витратів на розгляд справи, значні розходження в частині планових та фактичних модельних справ тощо).

Для вдосконалення порядку планування та розподілу витратів рекомендовано:

- розширити повноваження ВРП (щодо участі у плануванні витратів) та місцевих загальних судів (щодо планування, розподілу та перерозподілу витратів на суди);
- встановити чіткі правила взаємодії органів судової влади (зокрема, місцевих загальних судів, ВРП та ДСА) щодо визначення пріоритетів фінансування, планування і розподілу коштів;
- планувати мінімальні витрати на розгляд однієї справи та враховувати зміни у собівартості модельної справи для розрахунку вартості судової справи, зокрема у випадку зміни тарифів на послуги та вартості товарів, а також інтенсивності витрачання витратів споживання на розгляд справи;
- враховувати навантаження на суддів при визначенні кількості необхідних працівників апарату суду та витрат на розгляд справи;
- розробити формулу розрахунку витратів розвитку.

Прогалини у процедурі розподілу витратів споживання

Наразі не затверджено порядок використання коштів, а також принципи використання і розподілу коштів між судами. В більшості випадків для перерозподілу коштів необхідне рішення ДСА.

Для врегулювання питання щодо розподілу витратів споживання рекомендовано:

- розробити прозорі та чіткі правила і процедури розподілу коштів між судами;

- розробити прозорі та чіткі правила і процедури перерозподілу коштів між судами (у разі необхідності).

Відповідні правила (критерії) мають враховувати фактичне навантаження суддів та фактичні витрати на розгляд справи з урахуванням потреб окремих категорій суддів.

Низький оклад працівників апарату суду

Відповідно до законодавства, скорочення бюджетних видатків призводить до зниження або невиплати премій працівникам апарату судів (премії зазвичай становлять значну частину заробітної плати). Крім того, наразі кількість працівників апаратів судів відносно кількості суддів є завищеною, не дивлячись на зростаючу динаміку звільнення таких працівників.

З метою врегулювання питання щодо заробітної плати працівників апарату суду пропонується для працівників апарату суду:

- встановити ефективний посадовий оклад для працівників суду;
- перебачити надбавки у Законі України «Про судоустрій та статус суддів», з врахуванням пропорційного співвідношення щодо суддівської винагороди;
- врегулювати заохочувальну функцію стимулюючих виплат, на противагу її існуючій визначальній ролі в оплаті праці;
- оптимізувати кількість працівників відповідно до визначеного нормативу співвідношення працівників апарату суду до суддів.

Затримка у безстроковому призначенні суддів

Історично порядок призначення суддів зазнавав змін. Наразі є судді, які були вперше призначені на посаду строком на п'ять років, та які вже не здійснюють правосуддя, проте продовжують отримувати суддівську винагороду.

Також суддівську винагороду продовжують отримувати судді ВСУ та вищих спеціалізованих судів.

Для повторного призначення таких суддів необхідно:

- прискорити формування нового складу ВККС;
- призначити безстроково суддів, у яких закінчився строк повноважень;
- врегулювати питання щодо можливості переведення суддів ВСУ до складу ВС;
- розробити план збільшення видатків для призначення нових суддів та відповідної кількості працівників апарату з метою забезпечення відповідності фактичної та нормативної чисельності штату (в тому числі для збільшення видатків споживання для розміщення працівників апарату суду та розгляду справ).

Відсутність компенсації у разі звільнення від сплати судового збору

Достатньо велика кількість пільгових категорій осіб звільнених від сплати судового збору та відсутність процедури компенсації таких коштів з державного бюджету має наслідком

недостатній обсяг надходжень від сплати судового збору. Такі витрати покладаються на органи судової влади.

З метою врегулювання цього питання доцільно:

- запровадити механізм компенсації з Державного бюджету коштів на розгляд справи у випадку звільнення сторін від сплати судового збору (щодо існуючих пільг та у випадку запровадження нових);
- передбачити часткове повернення судового збору стороні провадження (замість наявного повного повернення);
- закріпити на законодавчому рівні умову про те, що законодавче положення про звільнення сторін від сплати судового збору, може вступати в дію виключно в наступному після прийняття бюджетному році.

Наявність проблем з ефективним стягненням судового збору за рішенням суду

На даний час існує значна заборгованість з стягнення судового збору із сторін за рішенням суду в примусовому порядку. Відсутність ефективної процедури стягнення призводить до зменшення обсягу надходжень до спеціального фонду.

З метою врегулювання цього питання доцільно:

- вдосконалити процедуру примусового стягнення судового збору із сторін за рішенням суду.

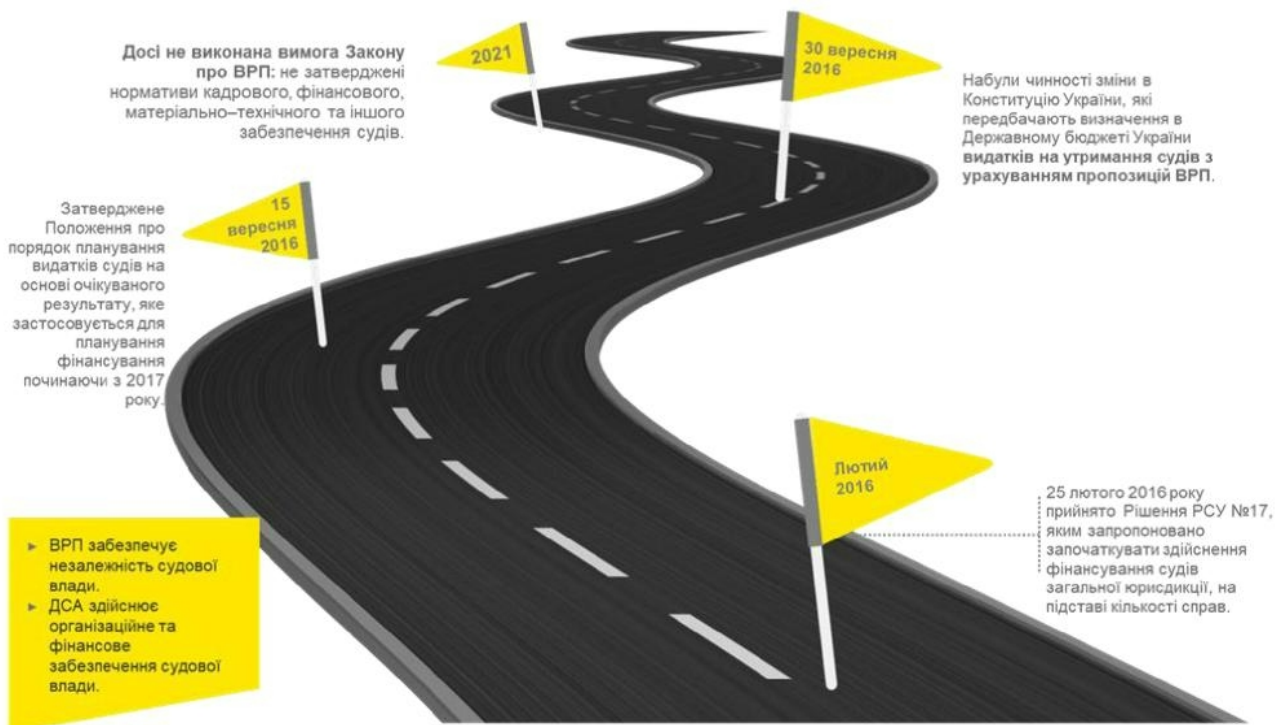
ДОДАТКИ

Додаток І. Прогнозування фінансування ДСА

	Загальний обсяг видатків*	Видатки на суддівську винагороду	Обсяг доступних коштів після виплати суддівських винагород
<u>Планові видатки ДСА на 2021 рік:</u>	16,9	7,7	9,2 млрд грн
<u>Прогнозні видатки ДСА на 2024 рік</u>	17,1	9,7	7,4 млрд грн

*Для 2021 року вказано з урахуванням очікуваного додаткового обсягу видатків до затверджених планових показників в розмірі 1,2 млрд грн, про які більш детально описано на сторінці «Державна судова адміністрація»

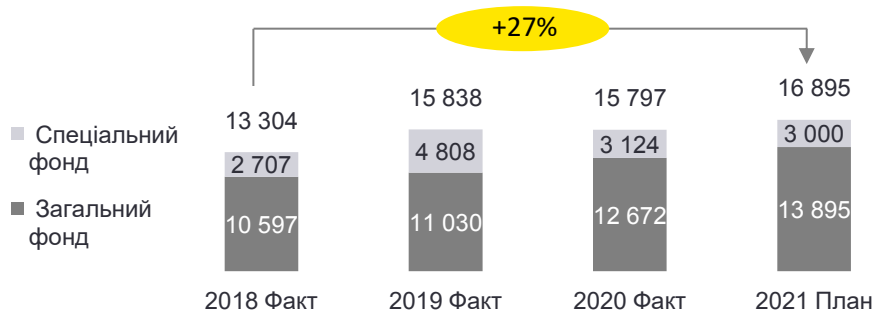
Додаток II. Ключові факти про фінансування судової системи



Додаток III. Ключові ролі зацікавлених сторін у бюджетному процесі

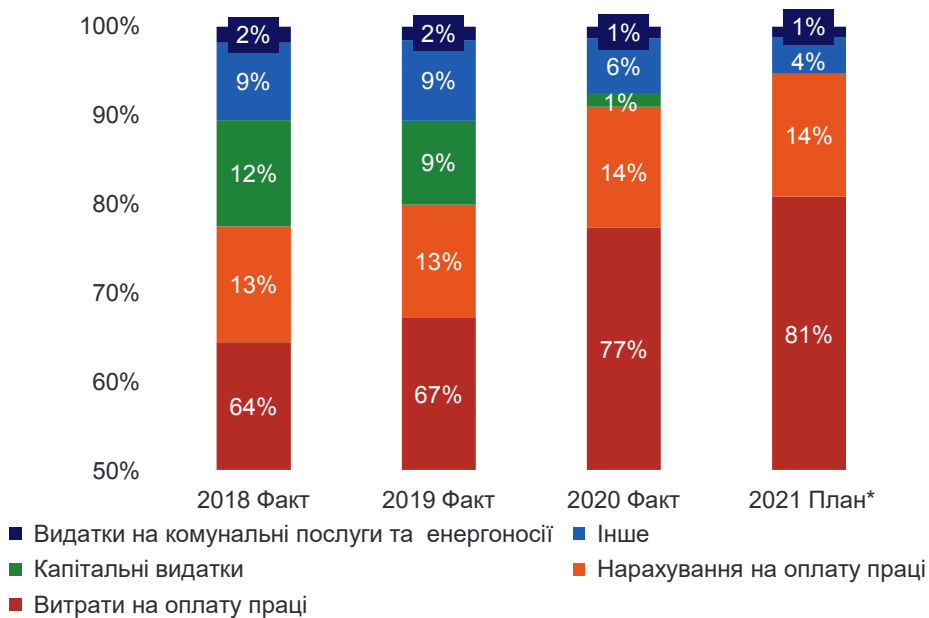
Етап бюджетного процесу / зацікавлена сторона	Місцеві загальні суди	ТУ ДСА	Апеляційні суди	ДСА	ВРП	Мінфін	КМУ	ВРУ
Бюджетний запит (БЗ)		Подають інформацію щодо місцевих судів до ДСА	Готують бюджетні запити та подають до ДСА	Розробляє модельний бюджет ¹ Готує бюджетні запити та подають до Мінфіну	До 1 березня подає КМУ пропозиції щодо пріоритетних завдань фінансування судової влади ²	Доводить до ДСА інструкції з підготовки БЗ Подає проєкт бюджету до КМУ ³	Затверджує проєкт бюджету та законопроект про Державний бюджет до 15 вересня ⁴	Приймає бюджет та може на рівні закону зупиняти норми щодо гарантованого фінансування
Паспорти бюджетних програм				Готує та затверджує паспорт		Погоджує паспорт та зміни до нього ⁵		
Розподіл та перерозподіл коштів між судами, витрачання коштів	Не беруть жодної участі, отримують кошти за залишковим принципом	Здійснюють закупівлю послуг і витратних матеріалів та розподіляють між судами		Приймає рішення щодо розподілу і перерозподілу бюджетних видатків між судами ⁶	Погоджує в установленому порядку перерозподіл бюджетних видатків між судами, крім ВС ⁷			
Звітність про використання коштів		Готують звіти про використання коштів	Готують звіти про використання коштів	Переглядає звіти та подає їх Мінфіну				

Додаток IV. Видатки Державного бюджету України на ДСА, млн грн



Джерело: Державна казначейська служба України; rada.gov.ua; аналіз EY

Структура видатків Державного бюджету України на ДСА



*Вказано без урахування очікуваного у 2021 році додаткового обсягу видатків загального фонду у розмірі 742 млн грн, в зв'язку зі змінами до бюджету, та додаткових 500 млн грн надходжень спеціального фонду вище планових показників на 2021 рік

Джерело: Державна судова адміністрація

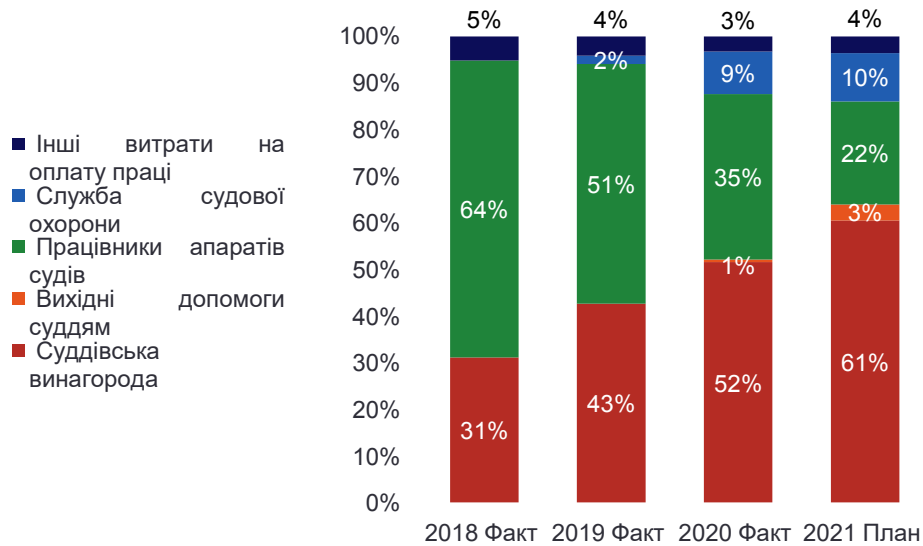
Додаток IV.

Видатки ДСА на оплату праці, млн грн

	2018	2019	2020	2021
	Факт	Факт	Факт	План
Суддівська винагорода	2 629	4 478	6 283	7 669
Вихідні допомоги суддям	-	-	69	438
Працівники апаратів судів	5 349	5 367	4 311	2 788
Служба судової охорони	-	185	1 106	1 313
Інші витрати на оплату праці (НШСУ, ВККС, ДСА)	428	428	389	450
Всього	8 406	10 458	12 158	12 657

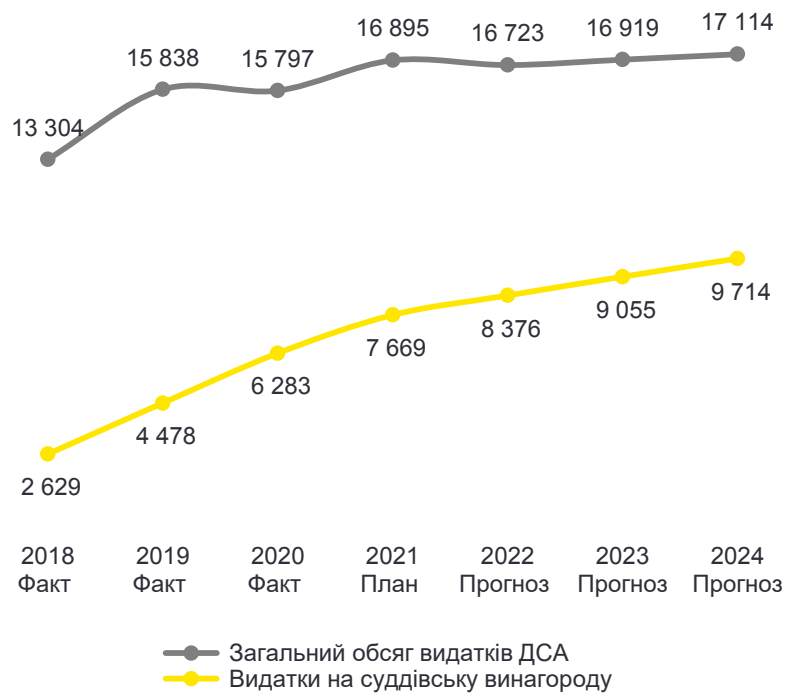
Джерело: Державна судова адміністрація

Структура видатків ДСА на оплату праці (без врахування нарахувань на ФОП)



Джерело: Державна судова адміністрація

Додаток IV. Історичний та приблизний прогнозний загальний обсяг видатків ДСА та видатків на суддівську винагороду, млн грн



Джерело: Державна судова адміністрація; Аналіз ЕУ

Додаток V.

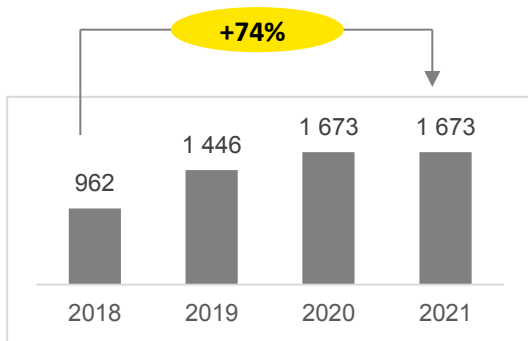
Видатки Державного бюджету України на ВС, млн грн

	2018	2019	2020	2021
Загальний фонд всього	1 201	1 339	1 330	1 496
Видатки споживання	1 201	1 216	1 290	1 301
Видатки розвитку	-	123	40	195
Спеціальний фонд всього	532	771	943	861
Видатки споживання	127	692	885	861
Видатки розвитку	406	79	58	0,4
Всього	1 733	2 110	2 273	2 357

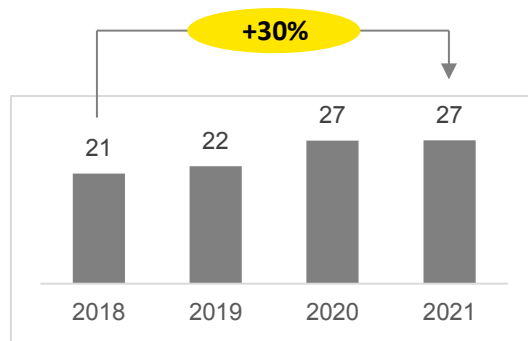
Джерело: Закони України про Державний бюджет за 2018 - 2021 роки

Кількість суддів ВС на початок 2018 року становила 115 осіб, на початок 2021 – 183 особи

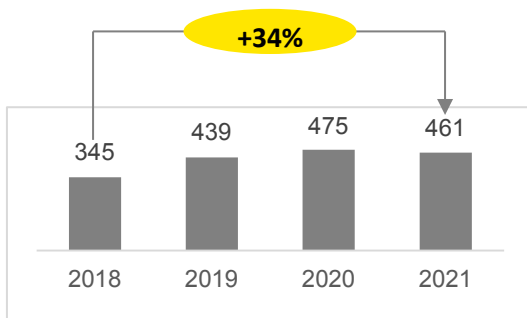
Видатки споживання (оплата праці), млн грн



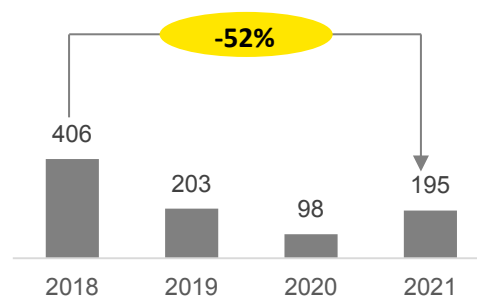
Видатки споживання (комунальні послуги та енергоносії), млн грн



Інші видатки споживання, млн грн



Видатки розвитку, млн грн



Джерело: Закони України про Державний бюджет за 2018 - 2021 роки

Джерело: Закони України про Державний бюджет за 2018 - 2021 роки

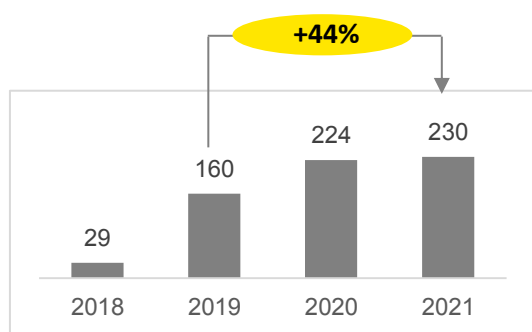
Додаток VI.

Видатки Державного бюджету України на Вищий антикорупційний суд, млн грн

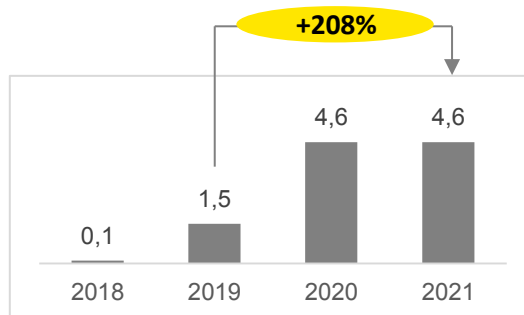
	2018	2019	2020	2021
Загальний фонд всього	34	318	291	510
Видатки споживання	34	212	291	298
Видатки розвитку	-	106	1	212
Спеціальний фонд всього	3	-	-	0,1
Видатки споживання	3	-	-	-
Видатки розвитку	-	-	-	0,1
Всього	37	318	291	510

Джерело: Закони України про Державний бюджет за 2018 - 2021 роки

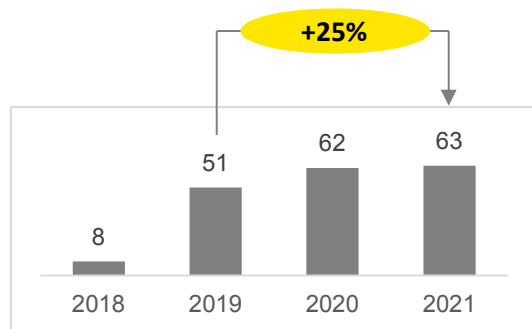
Видатки споживання (оплата праці), млн грн



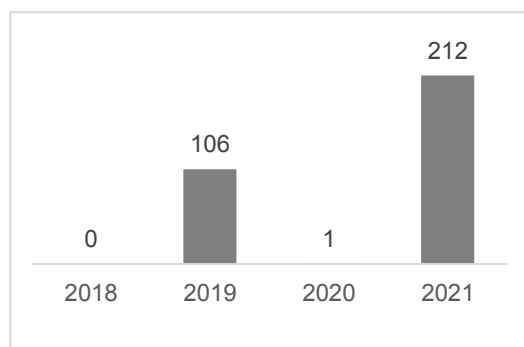
Видатки споживання (комунальні послуги та енергоносії), млн грн



Інші видатки споживання, млн грн



Видатки розвитку, млн грн



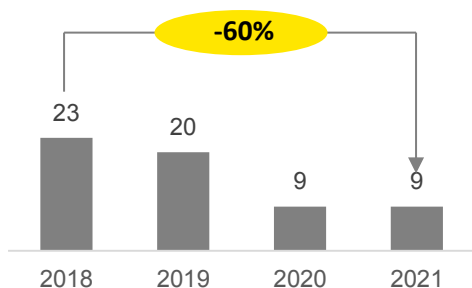
Додаток VII.

Видатки Державного бюджету України на Вищий суд з питань інтелектуальної власності, млн грн

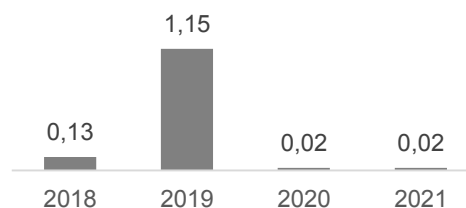
	2018	2019	2020	2021
Загальний фонд всього	27	27	8	8
Видатки споживання	27	27	8	8
Видатки розвитку	-	-	0,2	0,2
Спеціальний фонд всього	2	3	3	3
Видатки споживання	2	-	3	3
Видатки розвитку	-	3	-	-
Всього	29	30	11	11

Джерело: Закони України про Державний бюджет за 2018 - 2021 роки

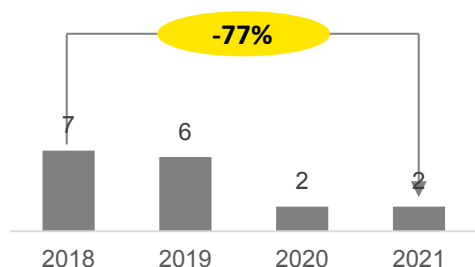
Видатки споживання (оплата праці), млн грн



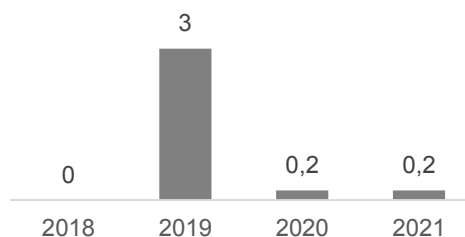
Видатки споживання (комунальні послуги та енергоносії), млн грн



Інші видатки споживання, млн грн



Видатки розвитку, млн грн



Джерело: Закони України про Державний бюджет за 2018 - 2021 роки

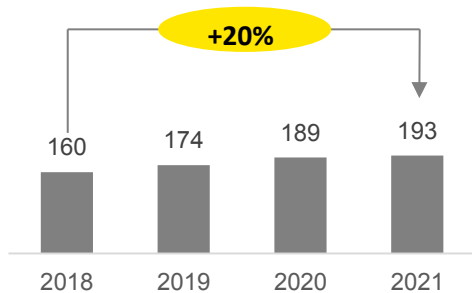
Додаток VIII.

Видатки Державного бюджету України на ВРП, млн грн

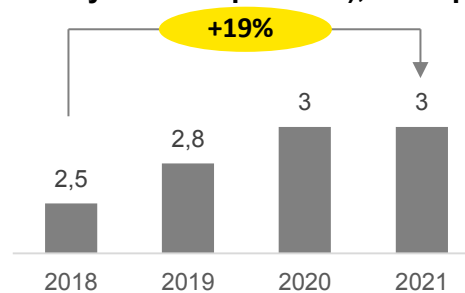
	2018	2019	2020	2021
Загальний фонд всього	203	225	234	237
Видатки споживання	203	220	233	237
Видатки розвитку	-	5	1	-
Спеціальний фонд всього	-	-	-	-
Видатки споживання	-	-	-	-
Видатки розвитку	-	-	-	-
Всього	203	225	234	237

Джерело: Закони України про Державний бюджет за 2018 - 2021 роки

Видатки споживання (оплата праці), млн грн

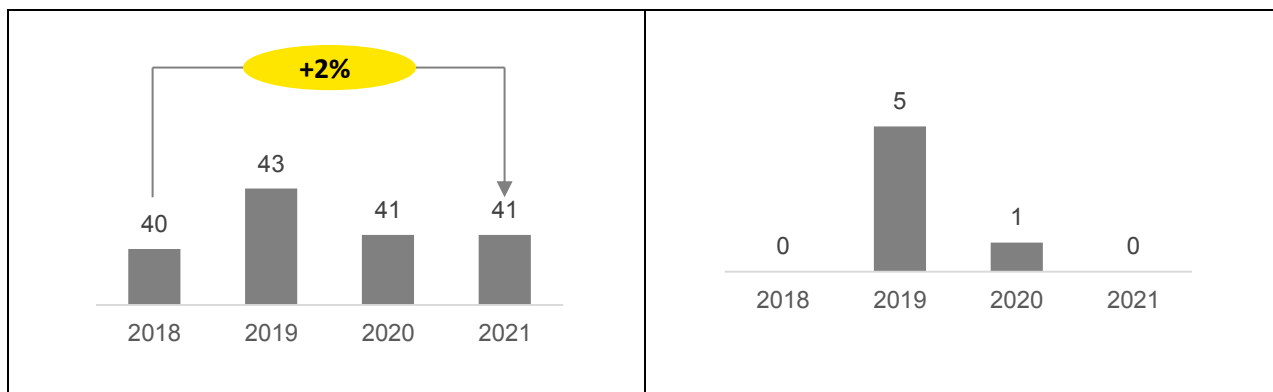


Видатки споживання (комунальні послуги та енергоносії), млн грн



Інші видатки споживання, млн грн

Видатки розвитку, млн грн



Джерело: Закони України про Державний бюджет за 2018 - 2021 роки

Додаток ІХ. Виконання бюджету органів судової влади відповідно до запланованого обсягу видатків

Назва органу	2018 рік			2019 рік			2020 рік		
	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
Верховний Суд	95%	38%	74%	99%	71%	88%	100%	68%	85%
Вищий антикорупційний суд	-	-	-	78%	100%	78%	96%	100%	96%
Вищий суд з питань інтелектуальної власності	-	-	-	-	-	-	6%	-	5%
Вища рада правосуддя	96%	100%	96%	91%	-	91%	94%	-	94%
ДСА, в т.ч.:	99%	70%	91%	99%	98%	99%	100%	97%	99%
Апеляційні загальні суди	87%	122%	91%	131%	362%	151%	127%	179%	131%
Апеляційні господарські суди	107%	119%	108%	156%	407%	174%	135%	195%	139%
Апеляційні адміністративні суди	98%	182%	110%	122%	556%	160%	140%	193%	144%
Апарат ТУ ДСА	126%	207%	131%	133%	125%	134%	1329%	62%	105%
Місцеві суди	95%	110%	98%	134%	472%	165%	147%	159%	149%
Загалом	98%	65%	89%	98%	94%	97%	100%	90%	97%

Джерело: Державна казначейська служба України

Додаток X. Перевищення фактичних над плановими видатками судів у 2020 році

Типи судів	Кількість судів, що фінансувалися	Мінімальне перевищення бюджету	Максимальне перевищення бюджету	Медіанне перевищення бюджету
Місцеві загальні суди	257	-23%	276%	55%
Окружні господарські суди	25	24%	82%	43%
Окружні адміністративні суди	25	23%	73%	46%
Апеляційні загальні суди	24	10%	74%	28%
Апеляційні адміністративні суди	7	39%	65%	43%
Апеляційні господарські суди	6	20%	55%	40%

Джерело: Державна казначейська служба України

Додаток XI.

Частка державних витрат на правосуддя у ВВП, %

	2018	2019	2020	2021
Гана	0,7	0,8	0,7	1,1
Непал	1,9	1,6	1,9	2,0
Польща	3,7	3,8	4,3	4,2
Іспанія	1,1	1,1	н.д.	1,2
Україна	4,4	4,3	4,6	4,3

Джерело: Аналіз ЕУ

Частка державних витрат на правосуддя у витратах державного бюджету, %

	2018	2019	2020	2021
Гана	3,9	3,9	2,9	4,0
Непал	5,1	4,6	5,0	5,7
Польща	20,3	21,0	23,1	21,6
Іспанія	4,8	4,8	н.д.	4,5
Україна	15,8	15,6	14,8	14,5

Джерело: Аналіз ЕУ

Витрати на правосуддя на одну особу в міжнародних доларах США за паритетом купівельної спроможності

	2018	2019	2020	2021
Гана	3,9	4,4	4,4	6,9
Непал	7,1	6,2	7,9	8,5
Польща	123	134	154	162
Іспанія	62	62	н.д.	72
Україна	56	58	64	65

Джерело: Аналіз ЕУ

Додаток XI.

Рейтинг країн за величиною витрат/частки витрат на правосуддя у 2021 році

Частка державних витрат на правосуддя у ВВП	Частка державних витрат на правосуддя у витратах державного бюджету	Витрати на правосуддя на одну особу
Україна	Польща	Польща
Польща	Україна	Іспанія
Непал	Непал	Україна
Іспанія	Іспанія	Гана
Гана	Гана	Непал

Додаток XII.

Відношення кількості вхідних справ апеляційних загальних судів до вирішених справ місцевими загальними судами



Джерело: Державна судова адміністрація України

Відношення кількості вхідних справ апеляційних господарських судів до вирішених справ окружними господарськими судами



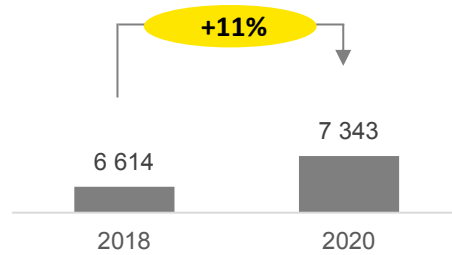
Джерело: Державна судова адміністрація України

Відношення кількості вхідних справ апеляційних адміністративних судів до вирішених справ окружними адміністративними судами



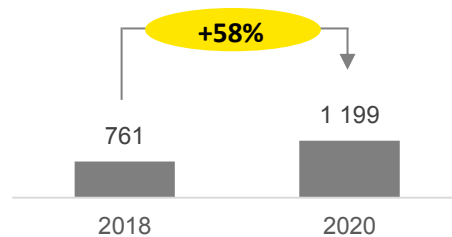
Джерело: Державна судова адміністрація України

Фактичні видатки місцевих загальних судів, млн грн



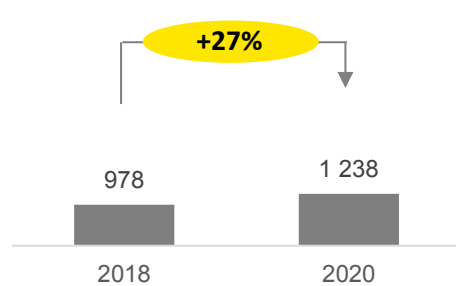
Джерело: Державна казначейська служба України

Фактичні видатки окружних господарських судів, млн грн



Джерело: Державна казначейська служба України

Фактичні видатки окружних адміністративних судів, млн грн



Джерело: Державна казначейська служба України

Додаток XIII.

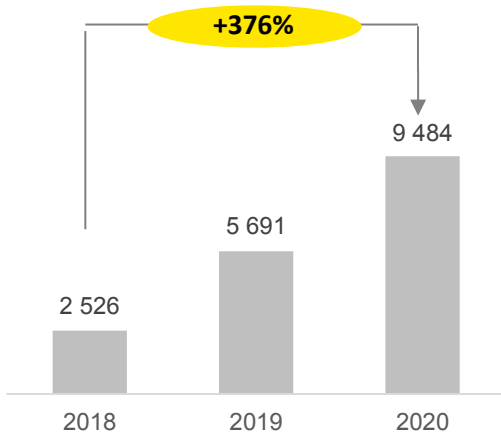
Динаміка чисельності працівників апарату суду та невирішених судових справ

	2018	2019	2020
Модельна чисельність працівників судів, осіб	27 854	29 128	34 531
Фактична чисельність працівників судів, осіб*	25 329	23 437	25 048
Кількість незаповнених вакансій, од.	2 526	5 691	9 484
Відношення незаповнених вакансій до штатної чисельності, %	9	20	27
Кількість нерозглянутих справ, од.	433 601	н.д.	640 089
Частка нерозглянутих справ до кількості вхідних справ протягом року, %	35,1	н.д.	35,4

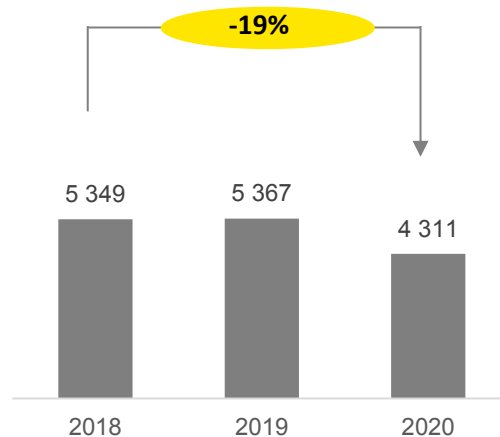
*Фактична чисельність станом на 01.07.2018, 01.01.2019 та 01.08.2020

Джерело: Державна судова адміністрація

Кількість незаповнених вакансій працівників суду



Видатки ДСА на оплату праці працівників суду (без врахування нарахунків на ФОП), млн грн

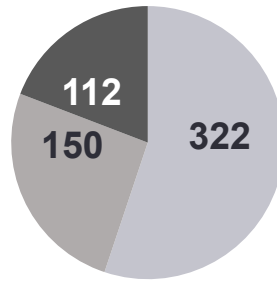


Джерело: Державна судова адміністрація

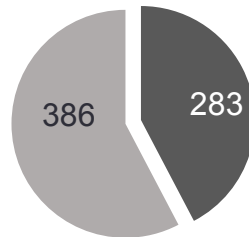
Додаток XIV.

Кількість місцевих загальних судів в яких фактична кількість суддів

- Нижча за нормативну
- Дорівнює нормативній
- Перевищує нормативну



Кількість судів*, у яких середньомісячна оплата праці/винагорода працівників апарату суду становить



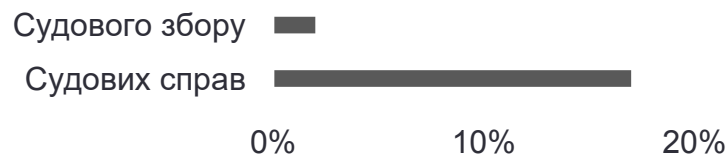
- Менше 6000 гривень
- Більше 6000 гривень

Джерело: Рада суддів України

*Без врахування судів, по яких не наведено інформацію

Джерело: Міністерство фінансів України

Приріст надходжень в 2020 р. порівняно з 2019 р.



Джерело: Державна судова адміністрація

Додаток XV. Нормативна база

Закони

- Бюджетний кодекс України № 2456–VI від 8 липня 2010 року
- Господарський процесуальний кодекс України № 1798–XII від 6 листопада 1991 року
- Кодекс адміністративного судочинства України № 2747–IV від 6 липня 2005 року
- Цивільний процесуальний кодекс України № 1618–IV від 18 березня 2004 року
- Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402–VIII від 2 червня 2016 року
- Закон України «Про судовий збір» № 3674-VI від 8 липня 2011 року
- Закон України «Про Вищу раду правосуддя» № 1798–VIII від 21 грудня 2016 року
- Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» № 192-VIII від 12 лютого 2015 року
- Закон України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» № 1082–IX від 15 грудня 2020 року
- Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» № 294-IX від 14 листопада 2019 року
- Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» № 2629-VIII від 23 листопада 2018 року
- Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» № 2246-VIII від 7 грудня 2017 року

Підзаконні нормативно-правові акти

- Постанова КМУ «Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя», затверджена постановою КМУ № 358 від 24 травня 2017 року
- Постанова КМУ «Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу», затверджена Постановою КМУ № 1112 від 24 грудня 2019 року
- Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений Постановою КМУ № 228 від 28 лютого 2002 року
- Інструкція з підготовки бюджетних запитів, затверджена Наказом Мінфіну № 687 від 6 червня 2012 року
- Загальні вимоги до проведення оглядів витрат державного бюджету, затверджені Наказом Мінфіну № 446 від 23 жовтня 2019 року
- Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 869 від 25 липня 2012 року

- Рішення РСУ «Про необхідність належного врегулювання оплати праці працівників судової системи України» № 16 від 25 лютого 2016 року
- Рішення РСУ «Щодо нормативів фінансування судів» № 17 від 25 лютого 2016 року
- Рішення РСУ «Щодо питання припинення повноважень суддів з визначених Законом № 1402–VIII підстав» № 54 від 15 вересня 2016 року
- Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату, рекомендоване Рішенням РСУ № 61 від 16 вересня 2016 року та затверджене Головою ДСА
- Методика розподілу інших поточних видатків на здійснення судочинства між апеляційними та місцевими судами, затверджена Наказом ДСА № 233 від 21 грудня 2015 року
- Типове положення про територіальні управління ДСА в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затверджене Наказом ДСА № 104 від 15 липня 2015 року
- Концепція побудови єдиної судової інформаційно–телекомунікаційної системи, затверджена Наказом ДСА № 168 від 13 квітня 2018 року

Додаток XVI. Нормативна чисельність суддів**ОРІЄНТОВНА НОРМАТИВНА ЧИСЕЛЬНІСТЬ СУДДІВ У ЗАГАЛЬНИХ МІСЦЕВИХ СУДАХ
ЗА ДАНИМИ ЗВІТНОСТІ 2020 РОКУ**

10 суддів з найбільшою нестачею суддів

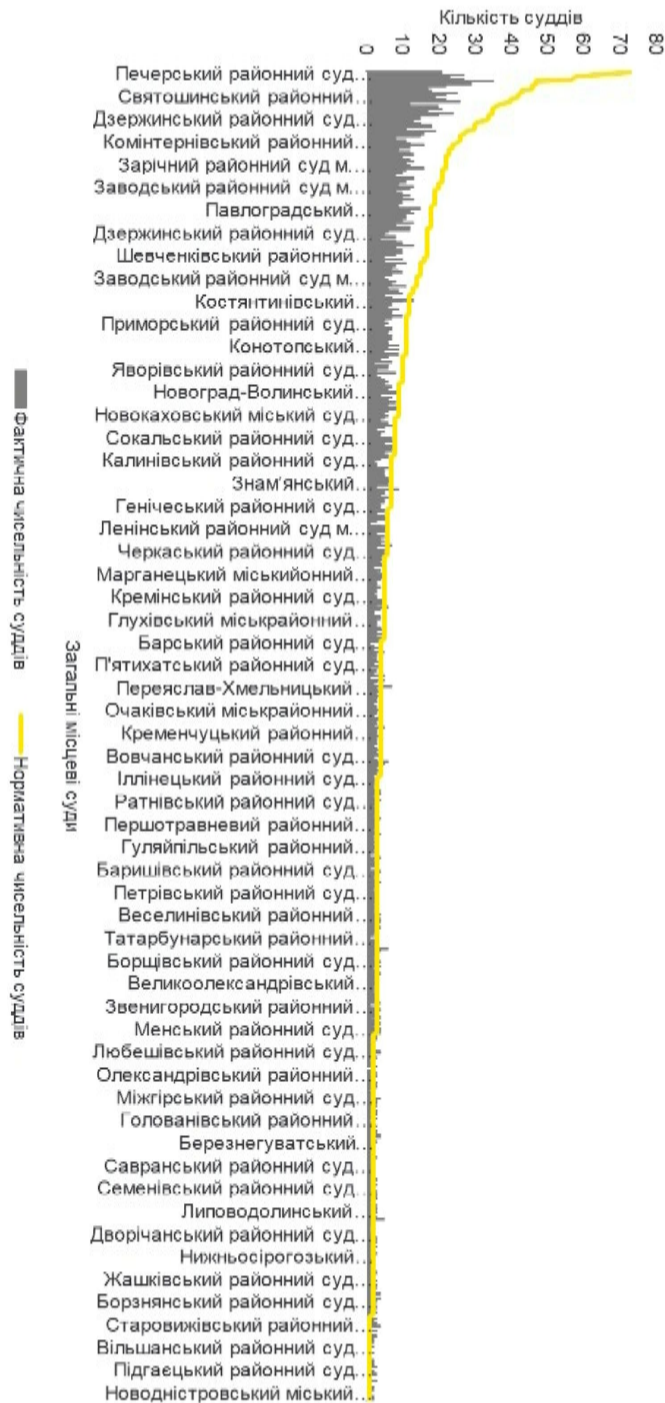
Регіон	Назва суду	Надійшло справ за період	Чисельн. відповідно до наказів	Чисельн. суддів з повноваженнями станом на 01.03.2021	Час на розгляд за нормативами, год.	Чисельність за нормативами
Київ	Печерський районний суд міста Києва	60 368	36	21	125 741	73
Київ	Шевченківський районний суд міста Києва	45 868	42	27	109 072	63
Одеська область	Київський районний суд м. Одеси	40 326	26	23	99 920	58
Одеська область	Приморський районний суд м. Одеси	37 814	37	27	97 260	57
Київ	Солом'янський районний суд міста Києва	29 481	33	22	79 669	46
Херсонська область	Херсонський міський суд Херсонської області	30 867	46	17	79 246	46
Київ	Голосіївський районний суд міста Києва	27 719	26	18	73 146	43
Київ	Святошинський районний суд міста Києва	26 143	34	22	71 750	42
Харківська область	Московський районний суд м. Харкова	22 574	25	19	73 033	42
Харківська область	Київський районний суд м. Харкова	23 122	20	12	64 488	37

ОРІЄНТОВНА НОРМАТИВНА ЧИСЕЛЬНІСТЬ СУДДІВ У ЗАГАЛЬНИХ МІСЦЕВИХ СУДАХ ЗА ДАНИМИ ЗВІТНОСТІ 2020 РОКУ

10 судів з найбільшим надлишком суддів

Регіон	Назва суду	Надійшло справ за період	Чисельн. відповідно до наказів	Чисельн. суддів з повноваженнями станом на 01.03.2021	Час на розгляд за нормативами, год.	Чисельність за нормативами
Київська область	Переяслав-Хмельницький міськрайонний суд Київської області	2 194	7	7	6 735	4
Рівненська область	Кузнецовський міський суд Рівненської області	1 830	7	6	5 112	3
Луганська область	Марківський районний суд Луганської області	1 624	6	4	4 005	2
Миколаївська област	Арбузинський районний суд Миколаївської області	1 503	4	4	4 206	2
Тернопільська облас	Бережанський районний суд Тернопільської області	1 498	5	5	4 044	2
Чернівецька область	Герцаївський районний суд Чернівецької області	1 138	4	4	3 430	2
Чернігівська область	Бобровицький районний суд Чернігівської області	1 412	4	4	4 273	2
Вінницька область	Чернівецький районний суд Вінницької області	776	3	3	2 035	1
Волинська область	Старовижівський районний суд Волинської області	974	3	3	2 476	1
Дніпропетровська область	Юр'ївський районний суд Дніпропетровської області	697	4	4	2 100	1

ОРІЄНТОВНА НОРМАТИВНА ЧИСЕЛЬНІСТЬ СУДДІВ У ЗАГАЛЬНИХ МІСЦЕВИХ СУДАХ ЗА ДАНИМИ ЗВІТНОСТІ 2020 РОКУ



Додаток XVII.

Вибрані показники індексу Rule of Law 2020

- Службовці судової влади не використовують свої повноваження в приватних цілях (Government officials in the judicial branch do not use public office for private gain)
- Адміністративні провадження проводяться без необґрунтованої затримки (Administrative proceedings are conducted without unreasonable delay)
- Під час адміністративного провадження дотримуються належні процедури (Due process is respected in administrative proceedings)
- Люди мають належний доступ до цивільного судочинства (People can access and afford civil justice)
- Цивільне судочинство вільне від корупції (Civil justice is free of corruption)
- Цивільне судочинство здійснюється без необґрунтованих затримок (Civil justice is not subject to unreasonable delay)
- Система кримінального розслідування є ефективною (Criminal investigation system is effective)
- Кримінальна система вільна від корупції (Criminal system is free of corruption)
- Дотримуються закони і права обвинуваченого (Due process of the law and rights of the accused)

Показники рейтингу та кількість населення обраних країн в порівнянні з Україною

Країна	Заг. рейтинг Rule of law 2020	Середній рейтинг за вибраними показн.	Населення у 2020, млн	Службовці судової влади не використовують свої повноваження в приватних	Адмін. провадження проводяться без необґрунт. затримки	Під час адмін. провадження дотрим. належні процедури	Люди мають належний доступ до цивільного судочинства	Цивільне судочинство вільне від корупції	Цивільне судочинство здійснюється без необґрунт. затримок	Система кримінального розслідування є ефективною	Кримінальна система вільна від корупції	Дотримуються закони і права обвинуваченого.
Іспанія	0,73	0,70	38,0	0,88	0,58	0,76	0,73	0,72	0,51	0,59	0,76	0,79
Польща	0,66	0,63	47,1	0,88	0,48	0,52	0,63	0,78	0,39	0,51	0,80	0,64
Гана	0,57	0,49	28,8	0,54	0,46	0,60	0,57	0,54	0,44	0,43	0,43	0,45
Непал	0,53	0,46	30,8	0,40	0,50	0,48	0,46	0,42	0,53	0,49	0,50	0,39
Україна	0,51	0,45	41,5	0,49	0,55	0,40	0,62	0,41	0,56	0,26	0,31	0,44

Додаток XVIII. Джерела інформації для порівняння фінансування судової системи України з іншими країнами

Гана:

- Державні витрати на правосуддя: Міністерство фінансів Гани
- Загальні витрати державного бюджету: Міністерство фінансів Гани
- Населення та ВВП: Міжнародний валютний фонд

Непал

- Державні витрати на правосуддя та загальні витрати державного бюджету : Міністерство фінансів Непалу
- Населення та ВВП: Міжнародний валютний фонд

Польща

- Державні витрати на правосуддя та загальні витрати державного бюджету: Сейм Республіки Польща (2018, 2019, 2020, 2021)
- Населення та ВВП: Міжнародний валютний фонд

Іспанія

- Державні витрати на правосуддя та загальні витрати державного бюджету: Міністерство фінансів Іспанії
- Населення та ВВП: Міжнародний валютний фонд

Україна

- Державні витрати на правосуддя та загальні витрати державного бюджету: Закони України про Державний бюджет за 2018 – 2021 роки (до витрат на правосуддя в Україні було віднесено фінансування наступних органів: Верховний Суд, Вищий антикорупційний суд, Вищий суд з питань інтелектуальної власності, Вища рада правосуддя, Державна судова адміністрація України, Конституційний Суд України)
- Населення та ВВП: Міжнародний валютний фонд

Додаток ХІХ.

Планові та фактичні показники виконання бюджету органів судової влади у 2018 році

Назва органу	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом		
	План, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання плану	План, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання плану	План, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання плану
Верховний Суд	1 201	1 146	95%	693	281	38%	1 893	1 407	74%
Вищий антикорупційний суд	34	-	0%	3	-	0%	37	-	0%
Вищий суд з питань інтелектуальної власності	27	-	0%	2	-	0%	29	-	0%
Вища рада правосуддя	203	194	96%	2	2	100%	205	196	96%
ДСА, в т.ч.:	10 687	10 597	99%	3 872	2 707	70%	14 560	13 304	91%
Апеляційні загальні суди	1 517	1 314	87%	233	284	122%	1 750	1 598	91%
Апеляційні господарські суди	397	423	107%	47	55	119%	443	478	108%
Апеляційні адміністративні суди	600	590	98%	93	170	182%	693	759	110%
Апелат ТУ ДСА	143	180	126%	9	19	207%	152	199	131%
Місцеві суди	7 203	6 849	95%	1 493	1 642	110%	8 696	8 492	98%
Загалом	12 152	11 937	98%	4 573	2 970	65%	16 725	14 907	89%

Джерело: Державна казначейська служба України

Планові та фактичні показники виконання бюджету органів судової влади у 2019 році

Назва органу	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом		
	План, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання плану	План, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання плану	План, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання плану
Верховний Суд	1 339	1 329	99%	873	616	71%	2 212	1 945	88%
Вищий антикорупційний суд	318	247	78%	1	1	100%	319	247	78%
Вищий суд з питань інтелектуальної власності	27	-	0%	3	-	0%	30	-	0%
Вища рада правосуддя	225	205	91%	0	-	0%	225	205	91%
ДСА, в т.ч.:	11 112	11 030	99%	4 918	4 808	98%	16 031	15 838	99%
Апеляційні загальні суди	1 558	2 044	131%	149	537	362%	1 707	2 582	151%
Апеляційні господарські суди	327	509	156%	26	107	407%	354	616	174%
Апеляційні адміністративні суди	495	605	122%	47	259	558%	542	864	160%
Апелат ТУ ДСА	81	107	133%	78	98	125%	152	204	134%
Місцеві суди	5 597	7 513	134%	567	2 678	472%	6 170	10 191	165%
Загалом	13 021	12 810	98%	5 795	5 425	94%	18 816	18 235	97%

Джерело: Державна казначейська служба України

Планові та фактичні показники виконання бюджету органів судової влади у 2020 році

Назва органу	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом		
	План, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання плану	План, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання плану	План, млн грн	Виконано, млн грн	Виконання плану
Верховний Суд	1 327	1 325	100%	1 136	776	68%	2 463	2 101	85%
Вищий антикорупційний суд	272	260	96%	1	1	100%	273	261	96%
Вищий суд з питань інтелектуальної власності	8	1	6%	3	-	0%	11	1	5%
Вища рада правосуддя	233	217	94%	0	-	0%	233	217	94%
ДСА, в т.ч.:	12 700	12 672	100%	3 209	3 124	97%	15 908	15 797	99%
Апеляційні загальні суди	1 648	2 093	127%	130	233	179%	1 778	2 326	131%
Апеляційні господарські суди	403	544	135%	31	61	195%	434	605	139%
Апеляційні адміністративні суди	484	680	140%	38	74	193%	522	754	144%
Апарат ТУ ДСА	6	84	1329%	178	110	62%	185	194	105%
Місцеві суди	5 711	8 411	147%	861	1 369	159%	6 572	9 781	149%
Загалом	14 539	14 475	100%	4 349	3 901	90%	18 888	18 376	97%

Джерело: Державна казначейська служба України

Додаток ХХ.

Методологія прогнозування загального обсягу видатків ДСА на 2022 – 2024 роки

- Орієнтовні граничні показники видатків держаного бюджету на ДСА (видатки загального фонду) взято з інструктивного листа Міністерства фінансів України щодо підготовки бюджетної декларації на 2022 – 2024 роки (інструктивний лист МФУ).
- Видатки спеціального фонду розраховано шляхом збільшення обсягу фактичних видатків спеціального фонду ДСА у 2020 році на інфляцію відповідних років до базового 2020 року. Очікувані та прогнозні показники індексу споживчих цін на 2021 – 2024 роки взято з інструктивного листа МФУ.
- Загальний обсяг видатків ДСА розраховано як сума прогнозних видатків за загальним та спеціальним фондом.

Методологія прогнозування видатків на оплату праці діючих суддів у 2022 – 2024 роках

- Так як зарплати суддів прямо залежать від величини прожиткового мінімуму, видатки на оплату праці діючих суддів розраховано шляхом збільшення обсягу видатків ДСА за цією категорією у 2021 році на темп приросту прожиткового мінімуму у відповідних роках до базового 2021 року.
- Дані щодо запланованого прожиткового мінімуму на 2022 – 2024 роки взято з інструктивного листа МФУ. Річні показники прожиткового мінімуму розраховано як середньозважені по місяцях показники за 12 місяців відповідного року.

Додаток XXII. Резюме онлайн-зустрічей зі стейкхолдерами

Стейкхолдери	Дата	Учасники	Ключові теми обговорення
Міністерство фінансів України	30 квітня 2021 року	Роман Єрмоличев, заступник Міністра фінансів України	<p>Фінансування ДСА у 2018 – 2020 роках</p> <p>Фінансування критичних видатків, пов'язаних з веденням діяльності судів (наприклад, закупівля марок для відправки офіційних повідомлень)</p> <p>Резерви для зниження рівня витрат та можливі шляхи оптимізації витрат ДСА</p> <p>Можливості для зростання фінансування по спеціальному фонду державного бюджету</p> <p>Порівняльний аналіз рівня фінансування в інших країнах</p> <p>Існування окремої бюджетної програми «Виконання рішень судів на користь суддів та працівників апаратів суду»</p> <p>Основні зауваження та рекомендації Мінфіну щодо підтверджувальних документів, які додаються до бюджетних запитів ДСА та ВС за різними статтями видатків (судді, апарат, комунальні витрати, витрати споживання тощо)</p> <p>Підхід до планування фінансування судової системи, який усуває необхідність в перерозподілі коштів посеред бюджетного року</p> <p>Застосування підходу «top-down» до фінансування органів держаної влади та випадки, коли видатки державного бюджету плануються за принципом «bottom-up»</p> <p>Пропозиції Мінфіну щодо планування розмірів і подальшої виплати заробітної плати працівникам апарату суду</p>
Державна судова адміністрація України	6 травня 2021 року	<p>Олексій Сальніков, т. в. о. Голови ДСА</p> <p>Людмила Гізатуліна, заступник Голови ДСА</p> <p>Інна Гомонова, в. о. начальника планово-фінансового управління</p> <p>Олександр Слоніцький, начальник управління інформатизації та судової статистики</p> <p>Наталія Воронцова, заступник начальника управління – начальник відділу бюджетного моніторингу та</p>	<p>Фінансування ДСА у 2018 – 2020 роках</p> <p>Розрахунок рівня фінансування окремих судів та видатків, перерахованих в додатку 7 до закону про Державний бюджет Перерозподіл фінансування між різними судами після затвердження Закону про державний бюджет</p> <p>Планування базової потреби у витратах на споживання для розгляду справ (марки, конверти тощо)</p> <p>Планування розділу «Фонд суддівських винагород для новопризначених суддів та суддів, що звільняються»</p> <p>Можливість залучення до виконання функцій судової охорони представників інших силових органів (наприклад, Національної гвардії)</p> <p>Розподіл адміністративних та допоміжних функцій між ТУ ДСА та місцевими судами та можливість централізації функцій ТУ в центральному апараті ДСА</p> <p>Фінансування критичних видатків, пов'язаних з веденням діяльності (наприклад, закупівлю марок для відправки офіційних повідомлень) в 2021 році</p>

		<p>аналізу</p> <p>Олена Ігнатченко, начальник відділу інформаційно- аналітичної роботи та міжнародного співробітництва</p> <p>Володимир Бойко, головний спеціаліст з питань контролю за діяльністю ССО</p>	<p>Планування кількості працівників апарату суду на відповідний рік</p> <p>Резерви для зниження рівня витрат та можливі шляхи оптимізації витрат ДСА</p> <p>Планування обсягу спеціального фонду</p> <p>Можливості для зростання доходів по спеціальному фонду державного бюджету</p> <p>Необхідність бюджетної програми «Виконання рішень судів на користь суддів та працівників апаратів суду»</p> <p>Закупівля послуг державних підприємств «Центр судових сервісів» та «Інформаційні судові системи»</p> <p>Заплановані обсяги оптимізації витрат на споживання (зокрема, на марки, конверти, принтери тощо) від впровадження повноцінної системи електронного суду</p>
Представники місцевих та апеляційних судів	12 травня 2021 року	<p>Місцеві загальні суди:</p> <p>Вінницький міський суду Вінницької області</p> <p>Малиновський окружний суд м.Одеса</p> <p>Личаківський районний суд м.Львова</p> <p>Бердянський міськрайонний суд Запорізької області</p> <p>Деснянський районний суд м. Чернігова</p> <p>Апеляційні суди:</p> <p>Південно-західний апеляційний господарський суд</p> <p>Волинський апеляційний суд</p> <p>Івано-Франківський апеляційний суд</p> <p>Херсонський апеляційний суд</p> <p>Третій апеляційний адміністративний суд</p> <p>Донецький апеляційний суд</p>	<p>Кількість суддів у судах та суддів, які наразі не здійснюють правосуддя</p> <p>Чисельність працівників апарату суду</p> <p>Доцільність змін до штатного розпису</p> <p>Планування кількості працівників апарату суду на відповідний рік</p> <p>Отримання заробітної плати для виплати працівникам апарату суду</p> <p>Формування оплати праці працівників апарату</p> <p>Відповідальність за фінансові та кадрові питання</p> <p>Необхідність змінити заплановану на місяць суму коштів або перерозподіляти кошти між різними статтями видатків (оплата праці, видатки споживання)</p> <p>Планування модельного бюджету видатків споживання</p> <p>Розрахунок базової потреби у витратах на споживання для розгляду справ</p> <p>Розподіл адміністративних функцій між ТУ ДСА та судами</p> <p>Резерви для зниження рівня витрат та можливі шляхи оптимізації витрат (зокрема, від впровадження повноцінної системи електронного суду)</p> <p>Закупівля послуг у державних підприємств «Центр судових сервісів» та «Інформаційні судові системи»</p> <p>Рівень фінансування судів у 2018, 2019 та 2020 роках</p> <p>Рішення щодо витрат, які не будуть профінансовані в повному обсязі</p>
Верховний Суд	14 травня 2021 року	Ольга Булка, керівник апарату ВС	<p>Фінансування ВС у 2018, 2019 та 2020 роках</p> <p>Прийняття рішення щодо витрат, які не будуть профінансовані в повному обсязі</p> <p>Загальна кількість суддів та кількість суддів, які наразі не</p>

			<p>здійснюють правосуддя</p> <p>Чисельність працівників апарату суду та необхідність змін до штатного розпису</p> <p>Планування кількості працівників апарату суду на відповідний рік</p> <p>Формування оплати праці працівників апарату</p> <p>Необхідність змінити заплановану на місяць суму коштів або перерозподіляти кошти між різними статтями видатків (оплата праці, видатки споживання)</p> <p>Розрахунок базової потреби у витратах на споживання для розгляду справ</p> <p>Резерви для зниження рівня витрат</p> <p>Фінансування ВСУ</p> <p>Можливі шляхи оптимізації витрат (зокрема, від впровадження повноцінної системи електронного суду)</p> <p>Закупівля послуг у державних підприємств «Центр судових сервісів» та «Інформаційні судові системи»</p>
Рада суддів України	14 травня 2021 року	Богдан Моніч, голова РСУ	<p>Рівень фінансування судів</p> <p>Прийняття рішення щодо того, які витрати не будуть профінансовані в повному обсязі</p> <p>Рівень фінансування РСУ</p> <p>Причини виникнення необхідності змінити заплановану на місяць суму коштів або перерозподіляти кошти між різними статтями видатків</p> <p>Можливі шляхи оптимізації витрат</p> <p>Можливі шляхи для збільшення надходжень судів по спеціальному фонду державного бюджету</p>
Вища рада правосуддя	17 травня 2021 року	Олексій Маловацький, в.о Голови ВРП Лариса Швецова, член ВРП Валерій Суховий, член ВРП Сергій Болотін, член ВРП	<p>Фінансування ДСА у 2018 – 2020 роках</p> <p>Фінансування критичних видатків, пов'язаних з веденням діяльності судів (наприклад, закупівля марок для відправки офіційних повідомлень)</p> <p>Перерозподіл фінансування між різними судами після затвердження Закону про державний бюджет</p> <p>Розрахунок базової потреби у витратах на споживання для розгляду судових справ (марки, конверти тощо)</p> <p>Резерви для зниження рівня витрат та можливі шляхи оптимізації витрат ДСА</p> <p>Планування обсягу спеціального фонду</p> <p>Можливості ДСА щодо зростання доходів по спеціальному фонду державного бюджету</p> <p>Заплановані обсяги оптимізації витрат на споживання (зокрема, на марки, конверти, принтери тощо) від впровадження повноцінної системи електронного суду</p>
Народні депутати	24 травня 2021 року	Сергій Демченко, народний депутат, голова робочої групи	<p>Фінансування органів судової системи у 2018 – 2020 роках та причини кризових явищ</p>

		<p>з питань забезпечення належного фінансування судової влади в Україні</p> <p>Тарасенко Тарас Петрович – народний депутат, член робочої групи з питань забезпечення належного фінансування судової влади в Україні</p>	<p>Можливість визначення мінімального рівня обов'язкових витрат для забезпечення функціонування спроможного незалежного суду</p> <p>Кількість суддів у ВРП</p> <p>Резерви для зниження рівня витрат та можливі шляхи оптимізації витрат ДСА</p> <p>Розподіл адміністративних функцій між ТУ ДСА та судами</p> <p>Законопроект щодо унормування оплати праці помічників суддів та секретарів судового засідання</p>
--	--	---	--

Додаток XXIII. Застереження

- Будь-які посилання на «судові установи», «судові органи» або «судову владу» для цілей Аналізу включають: Верховний Суд, Вищу раду правосуддя України, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, Державну судову адміністрацію України та обмежену кількість судів першої та апеляційної інстанцій в Україні (як було узгоджено з РЄ).
- Коментарі, які наведено у Звіті, базуються виключно на чинному законодавстві України, практиці його застосування, розумінні експертами компанії «Ернст енд Янг» вихідних даних, а також на загальнодоступній інформації і їхньому досвіді виконання подібних проєктів. Посилання на «законодавство», «українське законодавство», «чинне законодавство» у цьому Аналізі слід тлумачити широко, включаючи українські закони та підзаконні нормативні акти.
- Коментарі надаються відповідно до законодавства України, чинного і застосовного на дату цього Звіту. Звертаємо увагу, що українське законодавство характеризується різними недоліками, такими як (i) численні прогалини; двозначність тлумачення; відсутність чіткості, конкретики і послідовності; (iv) постійні зміни (іноді мають зворотну силу) і (v) наявність законів, що суперечать іншим законам, та/або нормативних актів, що суперечать законам. Це створює труднощі для тлумачення і застосування норм на практиці та залишає широкий простір для дискреційних повноважень органів влади або судів.
- Через зазначені вище недоліки української правової системи не можна виключити можливість того, що українські органи державної влади або суди можуть дотримуватися такого тлумачення положень законодавства України, яке відрізнятиметься від викладених у цьому Аналізі. Експерти не несуть відповідальності за будь-які тлумачення органами державної влади або судами норм законодавства України, що суперечать тим, на основі яких ми готували цей аналіз, та які були прийняті або доведені до відома після дати складання вказаного Аналізу або його оновлення.
- В цілому, Аналізі обмежений вибірковим оглядом даних для підготовки висновків. Завдання в рамках Аналізу не передбачають надання коментарів щодо доцільності або ефективності витрачання коштів, проведення фінансового аудиту або перевірок з метою попередження та виявлення шахрайства (включаючи розслідування будь-яких випадків шахрайства, розкрадання, неправомірного привласнення або інших порушень законодавства).
- Надання консультаційних послуг з фінансових питань в рамках цього Аналізу не включає в себе послуги з управління майном / фінансовими активами, банківські послуги та інші види фінансових послуг, які відповідно до законодавства України потребують спеціальних ліцензій або дозволів.
- Аналіз здійснювався на основі опрацювання інформації і документів, наданих зацікавленими сторонами через проєкт РЄ. Відбір інформації / документів було узгоджено з РЄ в процесі підготовки Аналізу.
- Цей Аналіз не є юридичним або податковим висновком, на який можуть покладатися треті особи, окрім нашого замовника, і підлягає обмеженням щодо його розкриття, погодженими із замовником.

