



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

**ПРОЕКТ «СПРАВЕДЛИВЕ
ПРАВОСУДДЯ»**

ПОПЕРЕДНІЙ ОГЛЯД ПРОБЛЕМ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПІДСИЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Контракт No. AID-121-C-11-00002

Автор: Маркус Зіммер, експерт з бюджетування судів

20 грудня 2011 року

Погляди автора, викладені у даній публікації, не обов'язково відображають офіційну точку зору Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) або Уряду Сполучених Штатів Америки.

ЗМІСТ

ОГЛЯДОВА ІНФОРМАЦІЯ	4
ВСТУП	5
ПРОБЛЕМИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	6
ВИСНОВКИ	20

ОГЛЯДОВА ІНФОРМАЦІЯ

Проект USAID «Справедлива, незалежна та відповідальна судова влада України» (скорочена назва – Проект USAID «Справедливе Правосуддя») розпочав свою роботу в Україні 1 жовтня 2011 року. Метою Проекту є підтримка законодавчої, нормативної та інституційної реформи судових установ з метою зміцнення відповідальності та незалежності судової влади України. Його основними завданнями є підтримка діяльності USAID/Україна, спрямованої на укріплення верховенства права, демократії та управління шляхом: 1. приведення нормативно-правової бази судової реформи у відповідність до європейських та міжнародних норм задля підтримки відповідальності та незалежності судової системи; 2. підвищення рівня прозорості та відповідальності діяльності ключових судових установ; 3. підвищення професіоналізму та ефективності судової системи України; та 4. посилення ролі громадських організацій, які будуть відстежувати та популяризувати судову реформу.

У відповідності до завдань, поставлених перед Компонентом 3.2, Проект працює над розбудовою потенціалу Державної судової адміністрації України (ДСА) щодо обґрунтування та формування бюджетних запитів судової влади України. На підтримку цього завдання, та у відповідності до Пунктів 3.2.3 та 3.2.5 контракту, Проект допомагає ДСА у підготовці рекомендацій щодо поліпшення процесу бюджетування та збору даних, потрібних судам для формування та обґрунтування своїх бюджетних запитів.

ВСТУП

Проект запропонував авторові цього звіту надати допомогу у першій фазі довгострокових заходів, спрямованих на сприяння Державній судовій адміністрації України, яка зараз знаходиться під відповідальним та професійним керівництвом, та Раді суддів України і Радам суддів спеціалізованих судів у вдосконаленні процесу складення судового бюджету. Це завдання передбачало п'ятиденну роботу в Україні та деякий час на підготовку звітних матеріалів, серед яких цей звіт. Невелика робоча група включала автора звіту в якості короткострокового експерта та постійних працівників Проекту – Сергія Сученка, спеціаліста з адміністрування судів, та Ірину Черненко, перекладача. Протягом цього короткого дослідження група провела зустрічі з посадовцями Державної судової адміністрації, відповідальними за фінансові/бюджетні питання в ДСА та її територіальному управлінні, що надає послуги з питань обліку та бюджету десяти районним судам міста Києва. Група також провела зустрічі та інтерв'ю з головами судів та керівниками апаратів двох районних судів загальної юрисдикції м. Києва. Цей звіт був складений по завершенні цієї серії виїзних інтерв'ю. Зміст більшості рекомендацій, що містяться у цьому звіті, був представлений Голові Ради суддів України, представникам спеціалізованих рад суддів загальних, господарських та адміністративних судів України і керівництву Державної судової адміністрації України протягом двогодинного засідання у Верховному Суді України, що відбулося 8 грудня 2011 року.

Формат цього звіту досить простий. В ньому перелічені окремі проблеми, які група вважає суттєвими, наданий підсумок загальної ситуації, та рекомендації із вдосконалення.

ПРОБЛЕМИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

ПРОБЛЕМА: НЕДОСТАТНЬО ЧІТКО ВИЗНАЧЕНА РОЛЬ СУДДІВ У ПРОЦЕСАХ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ ТА УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ: Новий Закон України "Про судоустрій та статус суддів" (надалі - "Закон") не передбачає безпосереднього делегування чи надання З'їзду суддів або Радам суддів спеціальних повноважень щодо участі у процесах управління фінансами чи формування бюджету.¹ Закон передбачає, що Державна судова адміністрація (ДСА) України "представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки [річного] проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік у межах повноважень, визначених цим Законом." Ст. 146.1.1. Закону також передбачає, що ДСА звітує З'їзду Суддів України, і що регламент ДСА затверджується Радою суддів України. За відсутності будь-яких конкретних посилок у Законі на роль З'їзду Суддів або однієї чи більше рад суддів, фактично ДСА у більшій мірі, ніж будь-який керівний орган судової влади, виконує функції здійснення її офіційних зв'язків з Комітетом Верховної Ради з питань правосуддя у справах, що стосуються бюджету та фінансування судової системи. Причиною цього може бути множинність рад суддів – Рада суддів України, що виконує наглядові функції, та три підпорядковані ради – Рада суддів загальних судів, господарських судів та адміністративних судів, а також масштаб З'їзду Суддів, що ускладнює встановлення єдиного контактного органу чи особи з питань бюджету судової системи. На час візиту автора цього звіту, судова система ще не створила спеціального чи постійного комітету або комісії суддів для нагляду за процесом формування бюджету та управління фінансами судової системи.

Провідні практики сучасних судових систем передбачають активну участь керівництва судів у розробці, затвердженні, поданні та обґрунтуванні бюджету у співпраці з технічним та управлінським складом головного адміністративного органу судової системи. Автор працював з судовими системами близько 30 країн в

¹ У Ст. 122.6.1 Закон все ж передбачає, що ради суддів "здійснюють контроль за організацією діяльності відповідних судів, заслуховують інформацію голів цих судів про діяльність судів, інформацію Голови Державної судової адміністрації України з питань організаційно-матеріального забезпечення відповідних судів". У Ст. 123.2.1 також передбачено, що З'їзд Суддів України "заслуховує звіти Ради суддів України та рад суддів про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності судів і суддів, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів." У Ст. 127.5.8 також передбачено, що до Ради суддів "при розгляді питань, пов'язаних із фінансуванням судів, на засідання Ради суддів України запрошується Міністр фінансів України."

уському світі, і в більшості з них керівні органи судової системи відіграють певним чином офіційно визначену роль у розробці, управлінні та виконанні бюджету.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: ЧОТИРЬОМ КЕРІВНИКАМ РАД СУДДІВ ВАРТО СПІЛЬНО ЗАПРОПОНУВАТИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ТЕКСТУ ЗАКОНУ, ЯКІ ПЕРЕДБАЧАТИМУТЬ ЇХНЮ АКТИВНУ УЧАСТЬ РАЗОМ З ДСА У ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ЩОРІЧНИХ БЮДЖЕТНИХ ЗАПИТІВ УКРАЇНСЬКИХ СУДДІВ.

ПРОБЛЕМА: У СИСТЕМІ КЕРІВНИХ ОРГАНІВ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ НЕМАЄ ЧІТКО ВИЗНАЧЕНОЇ УСТАНОВИ, НА ЯКУ ПОКЛАДАЮТЬСЯ ОБОВ'ЯЗКИ ЩОДО АКТИВНОГО НАГЛЯДУ, МОНІТОРИНГУ ТА РОЗВИТКУ ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ З ФІНАНСОВИХ ТА БЮДЖЕТНИХ ПИТАНЬ: Як наслідок, ці функції значною мірою автоматично покладаються на ДСА, причому участь суддів мінімальна. Оскільки вже існує п'ять різних керівних органів судової системи, немає сенсу як розподіляти ці функції між ними, так і делегувати їх всі будь-якому з них. В ідеалі п'ять керівників цих органів мають досягти спільної згоди щодо створення невеликої постійно діючої комісії або комітету з питань фінансового та бюджетного управління судовою системою, яка може включати по одному представнику кожного з п'яти органів. Термін перебування на посаді членів комісії має становити кілька років, як буде встановлено, голова обиратиметься її членами на термін у кілька років. В ідеалі кандидати на участь у цій комісії повинні бути суддями, які мають досвід та/або знання у сфері фінансового та бюджетного управління.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: Голова ДСА України та Голови чотирьох рад суддів спільно створюють невелику Комісію з питань бюджету та управління фінансами судової системи, метою діяльності якої буде активний нагляд, моніторинг та вирішення фінансових і бюджетних питань судової системи. Спеціалісти з бюджетних та фінансових питань ДСАУ надаватимуть підтримку роботі цієї Комісії.

ПРОБЛЕМА: РОЛЬ МІНІСТРА ФІНАНСІВ ТА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ У ПРОЦЕСАХ ПЕРЕГЛЯДУ ТА ВИЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТУ СУДОВОЇ СИСТЕМИ: Хоча згідно з законом судова система України є незалежною від виконавчої влади, Міністр фінансів та Кабінет

Міністрів України відіграють ключову роль у визначенні, перегляді, затвердженні та консолідації бюджету судової системи перед його поданням до Верховної Ради. За словами Голови ДСА, процес формування бюджету починається з одержання центральним управлінням ДСА листа від Міністра фінансів у кінці зими/на початку весни, в якому вказаний фінансовий ліміт загальної суми бюджетних запитів на майбутній рік, що означає, що він має такі повноваження щодо судової системи. Вірогідно, подібні листи надсилаються всім міністерствам, що входять до загальної системи державної виконавчої влади. Будь-які суми у вищевказаних запитах, що перевищують цей ліміт, мають бути детально обґрунтовані, і немає гарантій того, що вони будуть прийняті. Міністерство фінансів в подальшому надсилає другого, більш детального листа, в якому вказані ліміти для окремих класів чи категорій статей бюджету. Після одержання цих листів центральне управління ДСА повідомляє територіальні управління ДСА про ці ліміти. В той же час всі суди починають планування свого бюджету на наступний рік. Делегування бюджетних повноважень від органів управління та ДСА окремим судам варіюється залежно від типу судів.² Всі суди, за винятком судів першої інстанції загальної юрисдикції, готують свої бюджети та подають їх безпосередньо до центрального управління ДСА, де їх переглядають та консолідують. Всі суди першої інстанції загальної юрисдикції, натомість, співпрацюють з їхніми відповідними територіальними управліннями ДСА з метою підготовки звітів про бюджетні запити кожного окремого суду, використовуючи застарілі формули та надаючи запити щодо додаткового фінансування потреб, що не включені до формул.³ Після завершення цього кожне територіальне управління ДСА

² Верховний Суд, всі вищі суди, всі проміжні апеляційні суди та всі господарські і адміністративні суди першої інстанції укомплектовані персоналом, відповідальним за облік і формування бюджету, як необхідно для ведення їхніх власних бюджетів. Районні суди загальної юрисдикції, на противагу, майже не мають повноважень і залежать від відповідного регіонального чи територіального управління ДСА стосовно виконання функцій з формування бюджету, фінансового управління та закупівель.

³ Після одержання листів починається перша фаза процесу підготовки бюджету для судів першої інстанції загальної юрисдикції та відповідних територіальних управлінь ДСА, за якими закріплені ці суди. Їм надається приблизно два тижні на збір різних типів необроблених статистичних даних. Ці дані включають інформацію про кількість персоналу, будівель,³ наявного обладнання та ін. Ці дані також включають статистичну інформацію щодо навантаження за кількістю справ. До початку цього процесу формування бюджету суди в загальному збирають дані протягом року для полегшення цього процесу та передачі їх бухгалтеру територіального управління ДСА, за яким вони закріплені. Ці управління існують в кожній області України та містах зі спеціальним статусом. Наприклад, Територіальне управління ДСА у місті Києві займається формуванням бюджету та іншими допоміжними функціями для десяти районних судів першої інстанції загальної юрисдикції м. Києва. Суди першої інстанції загальної юрисдикції також надають списки спеціальних бюджетних запитів на майбутній рік, що не входять до статистичних даних, наприклад, оцінювана вартість капітального ремонту приміщень суду. Бухгалтери територіальних управлінь ДСА потім готують для кожного суду звіт про бюджетні запити за

консолідує бюджетні вимоги районних судів загальної юрисдикції у своєму регіоні та передає консолідований бюджетний запит центральному управлінню ДСА.

Центральне управління ДСА, в свою чергу, консолідує всі бюджетні запити територіальних управлінь ДСА від судів першої інстанції загальної юрисдикції, а також бюджетні запити господарських та адміністративних судів першої інстанції та апеляційних судів, включаючи Верховний Суд, в єдиний бюджетний запит для всієї судової системи. Цей бюджетний запит передається Міністерству фінансів, яке переглядає його, скорочуючи, де вважає необхідним. Міністерство фінансів потім передає переглянуту версію бюджету судової системи до Кабінету Міністрів, де вона знову переглядається та проходить ревізію. Кабінет Міністрів потім надсилає консолідований бюджетний запит всім міністерствам та іншим органам виконавчої влади, бюджетний запит для судової системи подається до Верховної Ради, де готується остаточний бюджет на рівні уряду у вигляді щорічного Закону "Про державний бюджет".

Бюджет дійсно незалежної судової системи не повинен підлягати перегляду та змінам міністерствами в структурі виконавчої влади або Кабінетом Міністрів. Згідно з Конституцією України, як і в більшості демократичних систем, що ґрунтуються на принципах розподілу повноважень між гілками влади, повноваження щодо виділення коштів на сплату заробітної плати та видатків різних державних установ та органів судової системи належать до законодавчих повноважень парламенту. Є абсолютно прийнятним те, що Міністерство фінансів консолідує бюджетний запит судової системи у загальне бюджетне подання до

стандартною формою, що включає кілька колонок. Одна колонка описує кожну категорію стандартних бюджетних витрат. В другій колонці перелічені оцінювані суми для кожної категорії; ця сума розраховується з використанням серії формул, які багато хто вважає неналежними та застарілими. Третя колонка форми призначена для додаткової суми для кожної категорії бюджету, яка, при додаванні суми, одержаної за формулами у другій колонці, достатньо добре відображає потреби суду у цій категорії. Недостатність сум, одержаних за формулою, відображена у бланку, який робочій групі дозволили переглянути у Голосіївському районному суді. Одержана за допомогою формули оцінка поштових витрат на майбутній рік становила 364,110 грн; додаткова потреба щодо поштових витрат складала ще 2.506.250 грн. За формулою базова річна ставка посадового окладу судді становить 332 грн; поточна базова ставка посадового окладу судді на 2012 рік становить 962 грн. Загальна бюджетна потреба суду, оцінена за формулами, становить 35.669.468 грн; додаткова сума складала 45.884.801, з урахуванням чого загальна оцінювана бюджетна потреба становила 81.554.269 грн. Застосування застарілої формули дало результат, який не складає і половини необхідної суми.

Верховної Ради. Однак, враховуючи розподіл повноважень та незалежність судової системи, неприйнятно те, що Міністерство фінансів може скорочувати або іншим чином змінювати бюджетний запит судової системи. Ця функція може бути надана виключно Верховній Раді.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: З'їзд Суддів України має подати петицію до Верховної Ради України щодо надання йому повноважень за законом:

- Готувати та подавати річний бюджетний запит безпосередньо до Верховної Ради, або
- Готувати та подавати щорічний бюджетний запит до Міністерства фінансів за умови, що Міністерство фінансів та Кабінет Міністрів включатимуть його до консолідованого запиту щодо державного бюджету *без змін*

РЕКОМЕНДАЦІЯ: З'їзд суддів подає петицію до Верховної Ради щодо законодавчого відкликання повноважень Міністерства фінансів надавати щорічні листи, в яких вказані загальні та конкретні рівні фінансування для судової системи.

Це дозволить судовій системі розробляти та встановлювати пріоритети стосовно свого бюджетного запиту шляхом формування бюджету з нуля на основі фактичних потреб та вимог, як і вказано в новому Законі.

ПРОБЛЕМА: ОДЕРЖАННЯ СУДОВИХ ЗБОРІВ ТА ВИДАЧА КВИТАНЦІЙ: Суди в Україні не мають права одержувати оплату за різні судові послуги. Позивачі, які подають заяви або отримують інші судові послуги, під час подачі документів повинні вийти з приміщення суду та заплатити різні судові збори у місцевому банку, поштовому відділенні або іншій установі, уповноваженій на це державою. Колись це була звичайна практика у цивільних судах Центральної та Східної Європи, але вона все більше відходить у минуле з наступних причин:

- Незручність для адвокатів та громадян: адвокати та громадяни мають право користуватися найкращими практиками надання послуг, згідно з якими всі послуги мають відразу забезпечуватися у приміщенні суду. Це означає скасування необхідності для учасників справи здійснювати пов'язані з

судовими послугами операції у трьох місцях: по-перше, в суді; по-друге, у банку чи поштовому відділенні; по-третє, знову повертатися до суду.

- Помилки при розрахунку зборів: судові збори, що підлягають сплаті, розраховуються учасниками справи з використанням офіційних преїскурантів, що розміщені у приміщенні суду для відвідувачів. Для недосвідчених учасників це може бути досить заплутаний процес, оскільки вони не розуміють тонкощів розрахунку платежів і можуть випадково помилитися, отже, у банку сплачують забагато або замало. Коли учасники справи повертаються до суду з квитанцією від банку, їм кажуть, що вони сплатили неправильну суму, і вони змушені повертатися до банку, щоб виправити помилку. Такі помилки не траплялися б, і учасники справи не зазнавали б незручностей, якби можна було б одержувати збори і сплачувати квитанції у суді.⁴
- Подання фальшивих квитанцій: розвиток електронних засобів друку дозволяє нечесним учасникам справи досить легко підробляти квитанції, які виглядають як справжні і подаються персоналу суду на доказ оплати необхідного судового збору. Кількість фальшивих квитанцій стрімко зростає після того, як у 2012 році вступають в силу нові преїскуранти із значно підвищеними зборами, через що такі джерела прибутків судів, як сплата судових зборів, зазнають прямих збитків.
- Незалежність та ефективність судової системи: як незалежна гілка влади, суди повинні мати повноваження одержувати власні збори. Є певна іронія в тому, що уряд довіряє судам відправлення правосуддя з усіх питань, що регулюються законом, включаючи найскладніші фінансові справи, де мова йде про мільйони гривень, але не дозволяє їм збирати платежі за власні послуги. Більше того, якщо судовій системі буде дозволено утримувати платежі за різні послуги, які вона надає, для фінансування діяльності судів, найефективнішим способом обліку та обробки цих платежів буде їхній збір судами та депонування на спеціальний рахунок під контролем уряду. Це набагато ефективніше, ніж коли платежі проходять довгий шлях від одержання у банку, переказу на центральний рахунок міністерства фінансів, до передачі на рахунок, що контролюється ДСА.

⁴ Це вказує на наявність проблеми в обслуговуванні громадян. В ідеалі персонал суду у відділі реєстрації має сам допомагати учасникам розраховувати платежі, щоб уникнути помилок. Це має вважатися базовою послугою для громадян, яку всі суди надаватимуть учасникам справи, яким це буде потрібно.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: ДСА та Рада суддів загальних судів мають працювати над досягненням довгострокової цілі щодо сприяння делегуванню повноважень та відповідальності від Верховної Ради до судової системи у сфері одержання та видачі квитанцій за всі судові збори.

За цією новою моделлю персонал в усіх судах, окрім найменших судів у сільській місцевості, бере на себе відповідальність за збір та видачу квитанцій щодо судових платежів у приміщенні суду.

➤ Якщо такий перехід має бути здійснений поетапно, можливі кроки включають наступне:

- ❖ Співпраця з Міністерством фінансів щодо створення протоколу, згідно з яким персонал суду відбиратиметься та проходитиме відповідне навчання щодо того, як збирати, видавати квитанції, зберігати та розміщувати на депозитний рахунок платежі за послуги, які надаються судом. Це можна протестувати за допомогою програми пілотних судів, в якій буде дозволено брати участь невеликій кількості судів.
- ❖ Співпраця з місцевими банками з метою розробки процесу, за допомогою якого відібраний та належним чином навчений персонал суду ефективно виконує функції уповноважених осіб банків та діє в якості його агентів у судах, які збирають, видають квитанції, зберігають та розміщують на депозиті кошти від оплати судових зборів.
- ❖ Створення місця у реєстраційних відділах більших судів для невеликого і захищеного банківського відділення, в якому призначені працівники банку протягом робочих годин збиратимуть платежі в разі подання нових справ або запиту щодо інших судових послуг.
- ❖ Співпраця з місцевими банками щодо встановлення автоматичних електронних платіжних терміналів у приміщеннях для відвідувачів суду. Такі термінали досить поширені для різних типів платежів в інших місцях. Ці термінали дозволять учасникам справи сплачувати судові збори електронним способом, використовуючи дебетові чи кредитні картки, та видаватимуть паперові чеки, які потім можна подати працівникам суду у відділ реєстрації на підтвердження платежу.

- Незалежно від того, яким чином розпочнеться ця ініціатива, її необхідно здійснювати як пілотний проект, починаючи з небагатьох досить великих районних судів загальної юрисдикції. Ці заходи мають чітко координуватися з представниками Міністерства фінансів.

ПРОБЛЕМА: ФУНКЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ТА АНАЛІЗУ В ДСА: Функції ДСА щодо фінансового та бюджетного управління і планування належать до сфери відповідальності Управління планово-фінансової діяльності та соціального забезпечення. На разі у структурі ДСА немає окремого підрозділу, що відповідає би за фінансову звітність та аналіз. Відповідно до прийняття нового Закону "Про судовий збір", на ДСА покладатимуться значно розширені обов'язки стосовно фінансової звітності та аналізу, оскільки вона розроблятиме інструменти та формати звітування для відстеження, гарантування безпеки та розподілу одержаних судових платежів між судами. Більше того, оскільки судові збори стануть одним із джерел доходу судової системи, ДСА повинна буде встановити механізм, за допомогою якого сплата судових зборів в окремих судах відстежується за допомогою квитанцій, що подаються учасниками справи, та про це звітується ДСА. Ці звіти будуть консолідовані і слугуватимуть як перехресне посилання на депозити, що здійснюватимуться Міністерством фінансів на рахунок ДСА для судових зборів.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: Ради суддів мають спільно просити про надання їм повноважень та достатнього фінансування для створення у складі ДСА нового Управління фінансової звітності та аналізу

ПРОБЛЕМА: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ТА УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ НА РІВЕНЬ МІСЦЕВИХ СУДІВ: Згідно з поточною практикою, всі господарські та адміністративні суди на рівні першої та апеляційної інстанції мають повноваження і відповідний персонал для управління власними бюджетами і здійснення повноважень щодо закупівель. Ті ж повноваження має і Верховний Суд, всі вищі суди та всі проміжні апеляційні суди. Єдиним сегментом судової системи, на який не поширюються повноваження щодо бюджету та управління фінансами, є суди загальної юрисдикції. Замість них їхніми бюджетами керують територіальні управління ДСА.

Якщо, наприклад, у керівника апарату одного з великих районних судів Києва на його комп'ютері Dell виникає невіpravна помилка жорсткого диску, через що комп'ютер перестає працювати, він не має права відправити працівника апарату

до найближчої точки продажу комплектуючих, щоб купити новий жорсткий диск. Натомість персонал суду повинен готувати та подавати до територіального управління ДСА, за яким закріплений цей суд, письмовий запит з обґрунтуванням на придбання нового жорсткого диску. У відповідь ТУ ДСА готує замовлення на покупку жорсткого диску та надсилає його постачальнику, що був попередньо обраний шляхом тендеру щодо постачання всіх комп'ютерних комплектуючих, послуг та технічного обслуговування всіх районних судів загальної юрисдикції, що закріплені за цим територіальним управлінням ДСА. Час, що буде потрібний ДСА та постачальнику для того, щоб виконати запит суду, залежить від навантаження з інших судів, які вони обидва обслуговують. Може знадобитися день, а може і тиждень.⁵ Суди не контролюють час відповіді, хоча управління ДСА намагається швидко відповісти на невідкладні запити.

Така ж послідовність дій виконується для будь-якого районного суду загальної юрисдикції щодо придбання практично всіх товарів і послуг. Ці суди не мають коштів чи бюджету, яким вони могли б користуватися на власний розсуд, навіть на придбання витратних матеріалів, таких як олівці, скріпки, картриджі для принтерів та санітарно-гігієнічні засоби. Будь-що, від придбання чистих компакт-дисків до укладення контракту на послуги з ремонту сантехніки, має проводитися через територіальне управління ДСА, до якого прикріплений цей суд, незалежно від вартості. Як у плануванні роботи, так і у відповідях на термінові та невідкладні питання голови судів, судді, керівники апарату та інші працівники судів мають враховувати фактор неминучої затримки, що спричинена вимогою закуповувати товари та послуги через та за дозволом відповідного територіального управління ДСА.

Здається, ДСА не проводила досліджень для визначення того, чи буде корисною передача функцій управління фінансами та формування бюджету від територіальних управлінь ДСА до районних судів загальної юрисдикції. Однак вірогідно, що здійснення такої передачі найбільшим районним судам у містах сприятиме підвищенню ефективності та покращенню самоуправління. Всі голови судів та керівники апарату, що брали участь в інтерв'ю у двох із десяти районних судів міста Києва погодилися, що незалежні повноваження та обов'язки щодо

⁵ Голова Управління планово-фінансової діяльності сказав, що постачальник комп'ютерних комплектуючих та послуг, який обслуговує потреби всіх десяти районних судів загальної юрисдикції у м. Києві, має лише двох штатних працівників. Постачальник був обраний за допомогою тендерної процедури як такий, що запропонував найнижчу ціну. Якщо лише два працівники повинні обслуговувати потреби десяти великих районних судів першої інстанції, не дивно, що саме цей постачальник одержав контракт. Незрозуміло, чи одержання контракту передбачало якісь умови, такі як доставка товарів чи послуг у визначені терміни.

управління фінансами та формування бюджету були б дуже бажаними, оскільки це збільшило б ефективність їхньої роботи та планування, за умови, якщо їм буде наданий персонал, який має досвід та знання у сфері бухгалтерського обліку. В судовій системі України є невеликі віддалені суди, в яких обсяг роботи з управління фінансами та формування бюджету недостатній для того, щоб виділення додаткового персоналу було виправданим, отже, для них територіальні управління ДСА можуть продовжувати надавати такі послуги. Однак для більшості районних судів загальної юрисдикції можуть бути потрібні один-два додаткові спеціалісти з фінансів/бюджету. Витрати на створення таких посад значною мірою компенсуються переведенням багатьох осіб, які на разі зайняті на посадах з бухгалтерського обліку у територіальних управліннях ДСА до районних судів. Ті, що залишаться, продовжуватимуть надавати послуги невеликим та віддаленим судам.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: ДСА України має ініціювати плотну програму щодо делегування повноважень у сфері управління фінансами та формування бюджету від територіальних управлінь ДСА до найбільших районних судів. Київ може бути ідеальним місцем розгортання такої плотної програми.

ПРОБЛЕМА: **ЗА СЛОВАМИ ПОСАДОВЦІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ДСА У М. КИЄВІ, ПРИБЛИЗНО 12% БЮДЖЕТІВ РАЙОННИХ СУДІВ ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ НА ПОШТОВІ ВИТРАТИ:** Районні суди в середньому витрачають 80% виділених їм бюджетів на виплату заробітних плат. У 2012 році ця пропорція може збільшитися. Якщо ще 12% потрібні на поштові витрати, лише 8% річних бюджетів судів залишиться на всі інші товари, послуги та капітальні витрати протягом року.

В цілому суди, що входять до складу судової системи України, створюють багато роботи для поштової служби України. Вони є одним із найбільш надійних та постійних клієнтів пошти, та протягом календарного року відправляють і одержують величезну кількість листів. Незалежно від обсягу замовлень, суди мають сплачувати таку ж суму за одне відправлення, як і випадкові індивідуальні користувачі.

Не ясно, чи зобов'язані суди користуватися державною поштовою службою для надсилання повідомлень, повісток та іншої офіційної пошти. Якщо це не вимагається законом, ДСА варто дізнатися, чи вартість послуг конкуруючих приватних компаній, що спеціалізуються на доставці комерційних повідомлень, порівнювана або нижча за вартість послуг державної пошти. У Республіці Грузія судова система при впровадженні розгляду кримінальних справ судом присяжних

повинна відправляти велику кількість повісток потенційним присяжним в усій країні. Оскільки державна поштова служба Грузії неефективна і не завжди надійна, грузинські суди розглянули можливість користування послугами приватних кур'єрських компаній. Навіть незважаючи на те, що ціна за одне відправлення була дещо вища, ніж тарифи державної пошти, компанія гарантувала доставку значному відсотку одержувачів – набагато більше, ніж погоджувалася гарантувати державна пошта.

ДСА варто також провести переговори з поштовою службою щодо знижок за великі та постійні обсяги замовлень. Для приватних компаній домовленість між собою за ціни є звичною практикою; чим більші обсяги постійних замовлень може запропонувати покупець, тим більше продавець згоден надати знижку на товари та/або послуги. Кілька років тому, при проведенні оцінки судового адміністрування у Сербії, автор порекомендував Міністерству юстиції Сербії від імені судів обговорити з поштовою службою знижки на послуги, оскільки щорічні витрати судів на рекомендовані листи досягали мільйонів євро. Цим переговорам сприяло занепокоєння пошти щодо того, що Міністерство юстиції може укласти контракт з приватною службою, через що державна пошта втратить суттєве джерело прибутку. Отже, пошта погодилася надавати судам послуги за тарифами зі знижкою, що з часом сприяло значній економії.

Рекомендація: ДСА від імені судової системи варто:

- Дізнатися, які інші приватні кур'єрські служби працюють на державному рівні, в регіонах та в найбільших містах за цінами, що порівнювані або нижчі, ніж тарифи державної пошти, та
- Провести переговори з керівництвом пошти щодо надання знижок, оскільки суди є одним із найбільших замовників послуг.

Проблема: Згідно з діючим законодавством кошти, виділені для судової системи Законом "Про державний бюджет", мають бути витрачені до 31 грудня, останнього дня фінансового року в Україні. Це часто створює проблеми, оскільки зарезервовані кошти не видаються до середини грудня. Після цього стає запізно проводити необхідні тендери на придбання товарів та послуг, отже, центральне та територіальні управління ДСА намагаються витратити кошти законними шляхами. Згідно з діючим законодавством практично всі закупівлі товарів і послуг ДСА мають проводитися за допомогою тендерної процедури, що передбачає тривалий процес запиту щодо надання тендерних пропозицій від постачальників та відбір того, який запропонує найнижчу ціну. Коли кошти, що утримувалися в резерві протягом більшої

частини фінансового року, видаються Міністерством фінансів у середині грудня, управління ДСА не мають необхідного часу для проведення тендерів до кінця року, і кошти часто втрачаються. Міністерство фінансів не бажає видавати ці кошти раніше через те, що вони можуть знадобитися для фінансування неочікуваних позаштатних ситуацій. Суми бувають значними. Посадовець Територіального управління ДСА у Києві сказав, що минулого року Міністерство фінансів видало два мільйони гривень на районні суди міста Києва у середині грудня.

Подібна проблема у системі федеральних судів США призвела до внесення змін у законодавство, які дозволяли переносити на наступний фінансовий рік кошти, які залишилися на балансі суду, що сприяло їх більш раціональному витрачання. Подібне положення в українському законодавстві дозволило б ДСА витрачати ці кошти на критично необхідні судам товари і послуги, які могли б бути придбані шляхом належним чином проведених тендерів наступного року.

Дозвіл ДСА переносити кошти, що залишилися станом на кінець року, також допоміг би вирішити іншу серйозну проблему. На початку нового фінансового року Верховна Рада зазвичай не публікує та не оприлюднює Закон "Про державний бюджет" до березня чи квітня, отже, протягом перших двох або трьох місяців нового року ДСА не може придбавати товари та послуги для судів першої інстанції загальної юрисдикції, оскільки не має повноважень на це і не отримала виділені з бюджету кошти. Внаслідок цього у судах закінчуються конверти і марки на відправлення повідомлень і повісток, що створює надзвичайну ситуацію в усій судовій системі.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: Рада суддів та ДСА мають подати спільну петицію Міністерству фінансів та Комітету Верховної Ради з питань правосуддя щодо внесення змін до відповідних законів та інших нормативних актів стосовно бюджету, які дозволять ДСА переносити на наступний фінансовий рік кошти, що залишилися в кінці року.

ПРОБЛЕМА: Коли Верховна Рада приймає законодавство, що має вплив на судову систему, складається враження, що вона робить це без достатнього аналізу наслідків, які це законодавство матиме на обмежені фінансові та інші ресурси судової системи. Гарним прикладом є Закон "Про доступ до судових рішень". Коли він був прийнятий і вступив в дію, ДСА не одержала відповідних консультацій та не мала часу спланувати і підготуватися до його впровадження, і не мала достатніх ресурсів для закупівлі значної кількості

апаратного та програмного забезпечення і технічної підтримки інфраструктури. В результаті цього ДСА гарячково намагалася дотримати вимоги, що спричинило помилки в плануванні та впровадженні, які обійшлися досить дорого.

Перед федеральними судами США колись постали подібні проблеми. Для забезпечення більш плавного переходу керівництво судів провело зустрічі з ключовими депутатами з метою обговорення способу вирішення проблеми. Це рішення включало наступні елементи:

- Коли парламент готує нове законодавство, що матиме вплив на суди, він передає законопроекти на розгляд Департаменту з законодавчих питань (ДЗП).
- ДЗП надається певний період часу, протягом якого він:
 - ❖ Ретельно аналізує законопроект;
 - ❖ Визначає, який вплив цей законопроект матиме на судову систему;
 - ❖ Розраховує, які додаткові ресурси будуть необхідні для впровадження положень законодавства;
 - ❖ Розраховує, скільки часу буде потрібно судовій системі для планування та здійснення впровадження законодавчих положень, в тому числі навчання відповідного персоналу;
 - ❖ Складає *заяву про наслідки законодавчих змін*, яка потім подається до Конгресу США для врахування при визначенні дати набуття чинності та фінансування і інших ресурсів, що мають бути надані судовій системі в рамках витрат на впровадження нового законодавства.

Конгрес США схвально зустрів таку домовленість щодо співпраці, і в результаті цього масштаб зусиль, докладених до впровадження нового законодавства, значно зменшився. В деяких випадках Конгрес відкладав дату набуття чинності з метою надання судовій системі додаткового часу на підготовку до впровадження нового законодавства і сприяння більш плавному переходу.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: Голови Рад суддів та ДСА мають подати спільну петицію до Верховної Ради щодо створення формальної домовленості, яка дозволить ДСА переглядати законодавство, що очікує прийняття, і, якщо необхідно, готувати *заяву про наслідки законодавчих змін*, в якій вказаний час та ресурси, необхідні для впровадження нового законодавства.

ПРОБЛЕМА: ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ВІД ІМЕНІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ:

Різні міністерства у складі уряду України уповноважені законом подавати законопроекти від свого імені на розгляд Верховної Ради. Це важливий привілей,

якій дозволяє їм (i) складати проекти законів та нормативно-правових актів, що стосуються їхньої місії та обов'язків, та (ii) розробляти проекти внесення змін до існуючих законів та нормативно-правових актів. Однак, для порівняння, судова влада не має таких повноважень, і, незважаючи на свою незалежність, повинна звертатися до інших державних органів для реалізації своїх законодавчих інтересів та потреб. Верховний Суд користувався такими повноваженнями, але вони були відкликані на підставі того, що їхнє здійснення порушувало принцип розподілу влади.

Дивно, що принцип розподілу влади може обґрунтовувати заборону Верховному Суду виступати з законодавчою ініціативою, але посилення на той же принцип дозволяє різним міністерствам, що в загальному входять до структури виконавчої влади, продовжувати здійснювати такі повноваження. Також незрозуміло, чому судова система не подала позов до Конституційного Суду щодо оскарження такого тлумачення і неправильного застосування принципу розподілу влади.

У США судова влада має повноваження складати законопроекти і нові правила цивільного процесу, кримінального процесу, процедури визнання банкрутом, апеляції та представлення доказів. Вона створила постійно діючі комітети, що збираються двічі на рік для перегляду існуючих процесуальних кодексів та визначення того, чи потрібно внесення змін до них. Проекти нових правил та поправок до існуючих положень потім затверджуються з'їздом суддів і надсилаються безпосередньо до парламенту. Протягом 90 днів парламент має або змінити законопроекти, або відхилити їх. Якщо протягом 90 днів Конгрес США не робить ні того, ні іншого, проекти змін автоматично набувають сили закону.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: ЧЕТВЕРО ГОЛІВ РАД СУДДІВ МАЮТЬ СПІЛЬНО ПРОСИТИ ПРО ПРИЙНЯТТЯ ПОПРАВОК ДО ФОРМУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДНОГО ЗАКОНУ(ІВ), ЩО НАДАДУТЬ РАДІ СУДДІВ ПОВНОВАЖЕННЯ ПОДАВАТИ ЗАКОНОПРОЕКТИ ВІД ІМЕНІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.

РЕКОМЕНДАЦІЯ: ПІСЛЯ НАДАННЯ ТАКОГО ПОВНОВАЖЕННЯ РАДИ СУДДІВ МАЮТЬ РОЗГЛЯНУТИ МОЖЛИВІСТЬ СТВОРЕННЯ В РАМКАХ ДСА ДЕПАРТАМЕНТУ З ЗАКОНОДАВЧИХ ПИТАНЬ.

Цей департамент складатиметься з невеликої кількості досвідчених професіоналів, наприклад, колишніх працівників Верховної Ради, що мають досвід складання законопроектів. Їхнім основним завданням буде допомога Радам суддів у підготовці та супроводженні запропонованого законодавства під час процесу його розгляду та прийняття.

ВИСНОВКИ

Незважаючи на свій обмежений обсяг, дане дослідження виявило суттєву кількість проблемних питань в бюджетній сфері, які впливають на ефективність діяльності судової влади України. Багато запропонованих в цьому звіті змін були розроблені як довготривалі завдання судової влади, зважаючи на необхідність внесення змін до законодавства, та ці зміни варто було б врахувати у будь-яких стратегічних планах, що готуватимуться судовою системою. Однак, над деякими рекомендаціями Рада суддів України та Державна судова адміністрація України може розпочинати роботу вже зараз, без будь-яких законодавчих змін. Ми рекомендуємо, аби РСУ та ДСА спільно з Проектом «Справедливе правосуддя» розглянули ці рекомендації, та при доцільності, дослідили б можливість започаткування пілотних програм з метою перевірки життєздатності та ефективності згаданих рекомендацій.