



РАДА СУДДІВ УКРАЇНИ

01601, м. Київ, вул. Липська, 18/5, тел.: (044) 277-76-29

01 серпня 2024 року

м. Київ

Р І Ш Е Н Н Я

№ 24

До Ради суддів України надходять численні звернення судів України щодо проведення в судах перевірок фінансово-господарської діяльності органами Державної аудиторської служби України.

Звернення обґрунтовані тим, що пунктом 6.1. наказу Державної аудиторської служби України (далі – ДАСУ, Держаудитслужба) від 24.05.2024 №108 із змінами, внесеними наказом Держаудитслужби від 07.06.2024 №116 передбачено проведення ревізії за період з 01.01.2022 по 31.07.2024 окремих питань фінансово-господарської діяльності апеляційних судів (апеляційних загальних судів, апеляційних господарських судів, апеляційних адміністративних судів) місцевих судів (окружних господарських судів, окружних адміністративних судів) та інших, які утримуються коштом бюджетної програми КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя".

Розглянувши цей наказ, Рада суддів констатує, що рішенням Ради суддів України від 09.06.2016 №44 вже визначалося, що проведення відповідних ревізій/перевірок органами державної фінансової інспекції України загрожує незалежності судів та суддів.

З часу ухвалення зазначеного рішення Раді суддів України невідомо про випадки здійснення державного фінансового контролю, який забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю щодо судів.

Крім того, відповідно до постанови Верховного Суду від 30.01.2020 року у справі №804/902/16 за адміністративним позовом Дніпропетровського апеляційного господарського суду до Державної фінансової інспекції в Дніпропетровській області, у якій судами визнано протиправними дії Державної фінансової інспекції в Дніпропетровській області (далі - ДФІ в Дніпропетровській області, Держфінінспекція) щодо проведення з 02 листопада 2015 року по 14 грудня 2015 року перевірки фінансово-господарської діяльності Дніпропетровського апеляційного господарського суду за період з 01 липня 2012 року по 31 жовтня 2015 року, Верховний Суд дійшов висновків, що правовідносини, що виникли між сторонами, регулюються нормами Конституції України, Закону України "Про основні засади здійснення державного

фінансового контролю в Україні" від 26 січня 1993 року № 2939-ХІІ, Законом України "Про судоустрій і статус суддів" від 07 липня 2010 року № 2453-VI, Положенням про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2011 року №499/2011 та Порядком проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550.

Статтею 2 Закону України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні" (далі – Закон № 2939-ХІІ) головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі - підконтрольні установи), за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Як зазначив Верховний Суд зі змісту зазначеного положення Закону №2939-ХІІ вбачається, що в останньому закріплено вичерпний перелік підконтрольних контрольно-ревізійній службі установ. Серед вказаного переліку судові органи відсутні.

Відтак, Верховний Суд вважав правильними висновки судів попередніх інстанцій про те, що повноваженнями щодо здійснення контролю за використанням бюджетних коштів і матеріальних ресурсів у судах, ефективністю використання бюджетних коштів їх розпорядниками нижчого рівня та одержувачами наділена Державна судова адміністрація України.

Враховуючи зазначене, суд касаційної інстанції дійшов висновку, що перевірка фінансово-господарської діяльності органів судової влади регіональними органами Державної фінансової інспекції не передбачена ні вищезазначеним законом, ні іншими нормативно-правовими актами. Згідно з діючим законодавством, перевірки фінансово-господарської діяльності в господарських судах апеляційної інстанції здійснюються Державною судовою адміністрацією України, через яку фінансуються органи судової влади, а також органами Рахункової палати України.

Відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" Головне контрольно-ревізійне управління України реорганізовано у Державну фінансову

інспекцію України, а 28 жовтня 2015 року на базі Державної фінансової інспекції України постановою Уряду створена Державна аудиторська служба України.

Незважаючи на те, що до Закону № 2939-ХІІ у подальшому вносилися зміни, перелік підконтрольних контрольній службі (Держаудитслужбі) установ змін не зазнав.

Відтак незрозумілим є те, на якій правовій підставі до переліку суб'єктів щодо яких передбачено проведення ревізії за період з 01.01.2022 по 31.07.2024 окремих питань фінансово-господарської діяльності включено апеляційні суди, місцеві суди та інші, які утримуються коштом бюджетної програми КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя".

Крім того, у 3 кварталі 2023 року Рахунковою палатою України відповідно до статті 98 Конституції України, статей 26 та 110 Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 року №2456-VI, статей 4, 7 Закону України від 02 липня 2015 року № 576-VIII "Про Рахункову палату", Плану роботи Рахункової палати України на 2023 рік було проведено аудит ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення виконання функції та завдань апеляційними господарськими судами за період 2020-2022 роки, I півріччя 2023.

Метою контрольного заходу було встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення виконання функцій та завдань апеляційними господарськими судами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень розпорядниками бюджетних коштів, стану внутрішнього контролю, підготовка відповідних рекомендацій з удосконалення.

Зокрема, предметом контрольного заходу були кошти державного бюджету, спрямовані Державною судовою адміністрацією України (далі – ДСА України) за бюджетною програмою КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" (далі — бюджетна програма КПКВК 0501020) у 2020-2022 роках та I півріччі 2023 року (з огляду на економність, продуктивність та результативність їх використання).

Фінансовий аудит було проведено шляхом перевірки за період 2020-2022 роки та I півріччя 2023 року усіх планових, бухгалтерських, фінансових документів, бюджетної, фінансової та статистичної звітності, а також довідкової інформації, що прямо чи опосередковано характеризувала стан досягнення результативних показників, визначених паспортами бюджетної програми КПКВК 0501020 в частині виконання функцій та завдань апеляційними господарськими судами.

Рахунковою палатою України було складено Звіт, затверджений рішенням Рахункової палати України від 19.12.2023 №30-1.

Із звіту Рахункової палати України вбачається, що період, за який було проведено аудит, охоплюється періодом запланованої наказом ДАСУ від 24.05.2024 №108 (зі змінами) ревізії. Фактично предметом фінансового контролю обох суб'єктів державного фінансового контролю є однаковий період

реалізації бюджетної програми КПКВК 0501020 відносно апеляційних господарських судів, що по суті є дублюванням функцій, яка призведе до зайвих бюджетних витрат як на проведення самої перевірки, так і до нераціонального використання робочого часу працівників ДАСУ і працівників апаратів судів, що в свою чергу ускладнить організацію роботи судів зі здійснення правосуддя у військовий час.

Відповідно до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Статтею 124 Конституції України визначено, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди.

Статтею 125 Конституції України передбачено, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя.

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України.

Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди.

З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

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

За змістом статей 113, 115, 116 Конституції України, Закону України "Про Кабінет Міністрів України" Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Жодною нормою Конституції України чи нормою Закону України "Про Кабінет Міністрів України" Кабінет Міністрів України та органи виконавчої влади (в тому числі і Державну аудиторську службу України) не наділено повноваженнями здійснення будь-якого контролю за діяльністю органів судової влади.

Пунктом 1 частини першої статті 20 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" на останній покладено виключно обов'язок забезпечити фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створити належні умови для функціонування судів та діяльності суддів.

До контрольних функцій Кабінету Міністрів України віднесено питання здійснення контролю за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади та забезпечення координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції.

Якщо Кабінет Міністрів України не наділений жодними контрольними функціями щодо судової влади, то і Держаудитслужба, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю тим більше не може перебирати на себе такі функції.

В той же час статтею 98 Конституції України визначено, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

Пунктом 1 частини першої статті 7 Закону України "Про Рахункову Палату" визначено, що Рахункова палата здійснює фінансовий аудит, аудит ефективності та аудит відповідності щодо проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради правосуддя, Офісу Генерального прокурора та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету.

Порівнюючи ці норми з положеннями статті 148 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", якою зокрема передбачено, що контроль за додержанням вимог цього Закону щодо фінансування судів здійснюється у порядку, встановленому законом, слід дійти висновку, що виключно Законом України "Про Рахункову палату" передбачено здійснення контрольних функцій використання коштів державного бюджету щодо установ та органів системи правосуддя.

При цьому слід констатувати, що і положення Закону "Про Рахункову палату" не відповідають у повній мірі вимогам правової визначеності, адже у ньому згадані далеко не всі органи та установи судової гілки влади, та, крім того, у згаданому переліку міститься назва "Верховний Суд України", який наразі здійснює свої повноваження як Верховний Суд.

З огляду на викладене, є потреба у внесенні змін до абзацу третього пункту першого частини першої статті 7 Закону України "Про Рахункову палату" шляхом викладення його в такій редакції:

"проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, органів та установ судової влади (Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, місцевих та апеляційних судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь), Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офісу Генерального прокурора та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України;

використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету".

Крім того, на розгляді парламенту знаходиться проєкт закону України "Про Рахункову палату" №10044 від 14.09.2023, під час розгляду якого слід також врахувати зазначені пропозиції.

Незважаючи на певні неузгодженості у правому регулюванні розмежування повноважень з питань фінансового контролю за використанням бюджетних коштів між Державною аудиторською службою України та Рахунковою палатою щодо судів як об'єктів контролю, вони не заважають дійти чітких та однозначних висновків про те, що органи виконавчої влади в жодному разі такими повноваженнями не наділені.

Більше того такі висновки узгоджуються із вже згаданою юридичною позицією Верховного Суду.

Особливо прикметним є те, що проведення ревізій ініційовано після внесення Законом України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо усунення суперечностей у караності кримінальних правопорушень" від 13 липня 2023 року № 3233-ІХ змін до статті 351-1 Кримінального Кодексу України, якими передбачено кримінальну відповідальність за невиконання службовою особою законних вимог органу державного фінансового контролю, Рахункової палати, члена Рахункової палати, створення штучних перешкод у їх роботі, надання їм завідомо неправдивої інформації.

За таких обставин виконання судами рішення Ради суддів України від 09 червня 2016 року №44, згідно якого вважалась правильною практика судів про відмову у наданні інформації щодо здійснення перевірок та недопуск працівників органів Державної фінансової інспекції (Держаудитслужби) до проведення перевірок, може також призвести до тиску на суди шляхом внесення відомостей про вчинення суддями, які здійснюють адміністративні повноваження в суді, кримінальних правопорушень.

Заслухавши та обговоривши інформацію Голови Ради суддів України Моніча Б.С. щодо проведення в судах перевірок фінансово-господарської діяльності органами Державної аудиторської служби України, відповідно до частини восьмої статті 133 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та Положення про Раду суддів України, затвердженого X позачерговим з'їздом суддів України 16 вересня 2010 року (із змінами), Рада суддів України

в и р і ш и л а:

1. Вважати, що проведення Держаудитслужбою ревізій/перевірок фінансово-господарської діяльності апеляційних судів (апеляційних загальних судів, апеляційних господарських судів, апеляційних адміністративних судів) місцевих судів (місцевих загальних судів, господарських судів, окружних адміністративних судів) та інших, які утримуються коштом бюджетної програми КПКВК 0501020 "Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя" не ґрунтується на вимогах Конституції та Законів України та, крім того, містить

ризика для незалежності судової гілки влади та тиску на суди та суддів органами виконавчої влади.

2. Звернути увагу Державної аудиторської служби України на необхідність недопущення вчинення дій, які можуть поставити під сумнів незалежність суддів, зокрема, утриматися від проведення перевірок фінансово-господарської діяльності судів.

Звернутися до Кабінету Міністрів України та Державної аудиторської служби України щодо негайного скасування в частині включення до переліку суб'єктів контролю апеляційних судів (апеляційних загальних судів, апеляційних господарських судів, апеляційних адміністративних судів), місцевих судів (місцевих загальних судів, господарських судів, окружних адміністративних судів) наказу Державної аудиторської служби України від 24.05.2024 №108 та наказів, якими внесені зміни до нього від 07.06.2024 №116, від 14.06.2024 №120, від 21.06.2024 №129, від 10.07.2024 №167, від 18.07.2024 №174 та зупинення дій, вчинених на виконання наказу від 24.05.2024 №108.

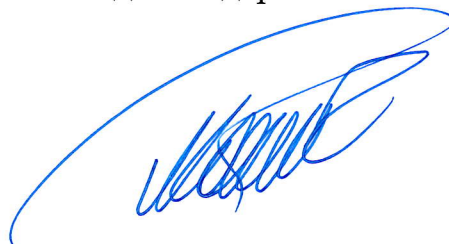
Звернути увагу на необхідність недопущення вчинення в майбутньому дій, які можуть поставити під сумнів незалежність суддів, утриматися від проведення перевірок фінансово-господарської діяльності судів України.

3. Надіслати це рішення Верховній Раді України (для доведення до відома народних депутатів України), Кабінету Міністрів України для реагування на ризики впливу на судову гілку влади та необхідного нормативно-правового врегулювання повноважень Рахункової палати, Державної аудиторської служби України з урахуванням конституційних принципів незалежності судів та суддів, а саме:

внести зміни до абзацу третього пункту першого частини першої статті 7 Закону України "Про Рахункову палату" шляхом викладення його в такій редакції:

"проведення витрат державного бюджету, включаючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, органів та установ судової влади (Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, місцевих та апеляційних судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, Державної судової адміністрації та її територіальних управлінь), Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офісу Генерального прокурора та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету".

**Голова
Ради суддів України**



Моніч Б.С.