

єдиної держави. Київ як політичний центр утримує за собою вплив тільки до тої пори, доки ще має значення візантійська торгівля<sup>1</sup>.

Князівська гілка влади в державній організації Київської Русі презентована торгівельно-правовою культурою, безпосередньо пов'язана з наявними інститутами влади і правом тих держав, з якими купецькі корпорації руських міст вели торгівлю. Причому, договірно-правові засади, спрямовані на захист інтересів купців, перенеслися у нову державно-територіальну площину, в новий економічний і політичний простір, в якому сформувалися народовладні традиції врядування. Договір між Віче і князем – це те культурно-правове підґрунтя, на якому суб'єкти Києворуської державності формували консесуально прийняті, легітимні норми, які не передбачали формальних договірних відносин між князем і боярами, та аристократичних титулів. Всі руські князі належали до династії Рюриківичів, їх взаємовідносини носили характер скоріше міжродинних, ніж феодальних зв'язків, що трактувалися як стосунки між батьком і сином чи між старшими та молодшими братами, а не як між сюзереном і васалом<sup>2</sup>.

Стже, діалектика автономності державних утворень руських земель-полісів та їх підпорядкування єдиному центру – Києву досягалася за рахунок родинної спорідненості князівського інституту влади. Ця влада була складовою частиною народовладних інститутів територіальних громад, діяльність яких регламентувалася договором між різними гілками влади в межах Київської Русі. Означене нами бачення проблеми місця та ролі князя в державному управлінні Древньої Русі дозволило оцінити нам державний механізм створений у X – XII століттях слов'янським етносом, як демократичну державу вільного східнослов'янського населення.

*Стаття надійшла до редколегії 29.01.2010 р.*

**О.В. Сердюк**

**СОЦІОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ МЕТОДОЛОГІЇ  
ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ  
ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ (НА ПРИКЛАДІ СУДУ)**

Постановка проблеми в загальному вигляді В реформуванні правової системи України все частіше актуалізується проблема якості правозастосовчої діяльності як інтегральної характеристики, оцінка якої дозволяє

<sup>1</sup> Довнар-Запольський М. История русского народного хозяйства / М. Довнар-Запольський. – К., 1911. – Т. 1. – С. 357.

<sup>2</sup> Лисяк-Рудницький І. Историчні есе / І. Лисяк-Рудницький.: в 2 т. – К.: Основи. 1994. – Т. 1. – С. 49.

більш обґрунтовано формулювати пріоритети, загальні завдання та конкретні складові реформ. Ця проблематика базується на прийнятті сучасних уявлень про правові інститути (органи, установи, тощо) як перш за все соціальні інститути, що задовільняють певні суспільні чекання та потреби.

Аналіз публікацій та досліджень. Існує величезний масив наукових публікацій, започаткованих ще роботами радянських часів, де розглядаються різні аспекти якості та ефективності правового регулювання (перш за все, це роботи Кудрявцева В.М., Нікітського В.І., Самощенко І.С., Козлова В.А., Петрухіна І.Л., Лапаєвої В.В., Шаргородського Д.І., Жалинського А.Е.). Однак в пострадянський час, коли проблема ефективності та якості отримала нові докази актуальності, відбулось поступове згорання цієї проблематики на загальнотеоретичному рівні та спрощення до деяких прагматичних та ситуативних підходів – на галузевому рівні. Ще складнішою є доля проблеми якості, яка вже в дослідженнях радянських авторів взагалі не мала автономного статусу, оскільки домінуючий теретичний підхід акцентував увагу на "співідношенні мети та результатів", фактично виключаючи оцінювання якості "процесу", що створює як мету так і результати. В цілому проблема оцінювання якості в правовому регулюванні залишається нетрадиційною для досліджень українських авторів.

Метою дослідження є визначення на підставі соціологічного підходу відправних методологічних позицій щодо вправданення в Україні оцінювання якості функціонування окремих видів правових (правозастосовчих) інститутів. Зважаючи на суттєві відмінності цих інститутів аналіз проводиться на прикладі судової системи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оцінка якості діяльності суду належить до принципових новацій у підході до проблем судочинства. Основні ідеї та принципи оцінювання якості діяльності суду були опосередковано визначені вже в численних рішеннях Європейського суду з прав людини, що стосуються права на справедливий суд (ст. 6 Конвенції про захист прав та основних свобод 1950). Така оцінка спирається на значні інтелектуальні традиції сучасного європейського політико-правового дискурсу, де визнається, що лише на підставі формального існування демократичних за формою інститутів чи процедур неможливо обґрунтувати наявність реальної демократії<sup>1</sup>.

Ініціатива застосування методології оцінки якості на рівні судової системи спершу мала регіональний (національний) характер. В кінці 80-х років її розробку було розпочато в США, а з 1995 року вона вже інституалізувалась у якості важливого елементу адміністрування та контролю в судовій системі, як на рівні штатів так і на федеральному рівні. За останні роки було розроблено кілька національних моделей оцінювання якості,

<sup>1</sup> Morlino L. What is a good democracy ? / L. Morlino // Democratization. - 2004 - vol. 11 - № 5. - P. 10 - 32.

що мали подолати фрагментарність та неповноту існуючих способів оцінювання та претендували на статус цілісної методології оцінки якості. З 2003 року Проект оцінки якості реалізується у північній Фінляндії (юрисдикція Апеляційного Суду Рованіємі), що має чітку орієнтацію на визначення якості через міру відповідності характеру та змісту діяльності суду певним суспільним потребам ("focus on the customer"), які власне й утворюють критерії якості<sup>1</sup>. Багато в чому схожий підхід було використано в Нідерландах, де використовувався традиційний підхід до оцінки адміністративних (управлінських) послуг публічних органів влади, що дозволило використовувати термін "судові послуги" та методологію оцінки сервісної діяльності. Така оцінка чітко прив'язувалась до вирішення завдань модернізації судової системи<sup>2</sup>. Це найбільш відомі і, можливо, найбільш вдалі спроби створення моделі оцінки якості.

Зважаючи на спільність політико-правового розвитку в сучасній Європі, особливо в контексті інтеграційних процесів в рамках ЄС, виникла проблема узгодження таких підходів, що стають все більш важливим інструментом зміцнення ролі судів в процесах демократизації. Ця проблематика активно обговорюється в рамках кількох інституцій Ради Європи, що є причетними до проблем правосуддя. Перш за все, це Європейська Комісія з ефективності правосуддя (СЕРЕJ) а також Консультативна Рада європейських суддів (ССJЕ). Узагальненням світової та європейської практики в цій сфері стали два документи, що були підготовлені у 2008 році, та містили виклад рамкової концепції оцінювання якості роботи судів: а) Висновок 11 (2008) Консультативної Ради європейських суддів (ССJЕ) "До уваги Комітету Міністрів Ради Європи про якість судових рішень", б) "Контрольний перелік на тему сприяння правосуддя та судам", ухвалений Європейською Комісією з ефективності правосуддя (СЕРЕJ) 2 - 3 липня 2008 року (далі - Контрольний перелік). Ці документи близькі термінологічно та концептуально, однак практичні аспекти більш повно розглянуто в Контрольному переліку.

Показовим є те, що концепція оцінки не містить критеріїв якості (на відміну від більшості національних систем оцінки), оскільки інструменталізм вказаного підходу не дозволяє формулювати вичерпну модель (теорію) якості діяльності суду. Європейські експерти при цьому звертають увагу на те, що в документах Ради Європи, які стосуються проблем судочинства, основні критерії викладені у вигляді стандартів судочинства (незалежність, неупередженість, розумний термін, тощо) Їх використання у вигляді критеріїв якості у поєднанні з суто інструментальним Контрольним переліком робить методологію оцінювання завершеною та придатною для використання практиками (політиками, суддями, громадянським суспільством).

<sup>1</sup> How to Assess Quality in the Courts.? - Rowaniemi; 2006.

<sup>2</sup> Judiciary is Quality. Committee for the Evaluation of the Modernisation of the Dutch Judiciary. - Hague.2006. - 67 p.

Ще однією особливістю є відмова від прийнятого в деяких країнах так званого "сервісного підходу", коли змістом діяльності суду визнається надання специфічних державних (управлінських чи адміністративних) послуг. Позиція Європейської комісії з ефективності правосуддя полягає в тому, що правосуддя не надає послуг а продукує специфічні соціальні зв'язки та відносини, які не можуть зводитись лише до того, чи задоволені діяльністю суду (чи судді) ті, хто користується його "послугами". Особливо з урахуванням того, що в окремих видах проваджень є так звані "примусові користувачі" (наприклад, підсудні в кримінальному процесі). Неможливо спиратись лише на формальні ознаки якості. Наприклад, можна забезпечити належний рівень доступу до правосуддя (як територіально так і фінансово), однак за відсутності довіри до суду такої вимір якості буде формальним. Тому існує потреба не в сумативному а в системному оцінюванні якості, коли базовим принципом моделі оцінювання стає визнання того, що високий рівень якості знаходить відображення у високому ступені громадської довіри до судової системи.

Система оцінювання якості діяльності суду знаходиться все ще на стадії формування, оскільки в ній є прогалини як концептуального так і технологічного характеру. Перш за все, це стосується методів оцінювання. Серед них виділяються наступні: самоцінки суддів (як безпосередньо суддями так і через механізми корпоративного контролю), експертні оцінки як форма зовнішнього оцінювання професіоналами, що є причетними до судової діяльності (адвокати, прокурори, науковці, тощо), методи статистичного аналізу. Постійно обговорюється необхідність отримання інформації про суб'єктивне відношення учасників судового розгляду до якості судової діяльності (на основі застосування різних у методичному відношенні засобів вивчення громадської думки цільових груп – "користувачів судів"). В деяких національних моделях оцінювання (наприклад, "фінська модель") такий метод отримання даних взагалі не передбачено. Про важливість такої інформації свідчить те, що Європейською Комісією з ефективності правосуддя (СЕPEJ) в 2009 році ініційовано підготовку методики з аналогічними завданнями.

В Україні застосування сучасних підходів до оцінювання якості діяльності суду є складним, однак реальним завданням, що в останні роки все частіше обговорюється в практичній площині. В значній мірі це пояснюється намаганням подолати спрощеність існуючих практик оцінки якості роботи суду, що застосовуються переважно в формах успадкованих з радянських часів. Оцінка якості відбувається в межах самої судової системи та за процедурами, що мають переважно неформальний ("звичаєвий") характер. Такі оцінки спираються на усталені уявлення про "якість судочинства" за відсутності будь-якої нормативно-правової регламентації як критеріїв оцінювання так його процедури та методів.

В глибинних інтерв'ю з керівниками судів (що були проведені у 2008 – 2009 р.р.) зверталась увага на те, що в Україні систематично проводиться

аналіз того, яким є "стан здійснення судочинства", однак методологія такої оцінки найчастіше не виходить за межі оцінювання правильності застосування судами матеріального та процесуального права. На рівні апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України проводиться аналіз діяльності нижчих або підпорядкованих їм за юрисдикцією судів. Такий аналіз підсумовується в аналітичних документах, в назві яких найчастіше використовуються терміни "узагальнення судової практики", "стан здійснення судочинства", "результати діяльності суду", тощо. Наприклад, в одному з таких документів інтегральним показником якості діяльності суду (а також суддів) є кількість скасованих та змінених касаційною інстанцією рішень місцевих та апеляційних судів а також рішень ВАСУ. У якості конкретних показників використано наступні: "дотримання правил підсудності та компетенції", "дотримання строків передачі та порядку черговості передачі позовних заяв, апеляційних та касаційних скарг суддям - доповідачам, строків відкриття провадження у справі, строків розгляду адміністративних справ", "наявність помилок у застосуванні норм матеріального та процесуального права", "наявність неправильного та неодноразового застосування застосування законодавства", "міра врахування судової практики Верховного Суду України", "дотримання правил ведення обліково-статистичних карток", "рівномірність навантаження на суддів", "дотримання вимог щодо оформлення тексту судового рішення (стаття 231 КАСУ)", "дотримання правил оприлюднення судових рішень у Державному реєстрі", "дотримання встановлених законом повноважень та компетенції окремих категорій працівників апарату суду та голів судів", "наявність фактів втручання у процесуальну діяльність суддів і здійснення судочинства"<sup>1</sup>.

Вітчизняне законодавство не дає чіткої та однозначної відповіді про можливість використання оцінювання якості роботи суду державними та недержавними інституціями, оскільки не існує визначення самого поняття "якості роботи суду" чи якості будь яких інших сторін судової діяльності. Лише в останні роки в Україні ініційовано обговорення цієї проблематики, передусім під впливом участі України в діяльності Європейської Комісії з ефективності правосуддя (СЕРЕП). Оскільки концепція "оцінювання якості судової діяльності" належить до так званого "м'якого" міжнародного права, тобто носить переважно рекомендаційний характер, організаційні передумови її імплементації в Україні відсутні. А це в значній мірі відносить її формальну імплементацію до сфери "політичної доцільності", не позбавляючи окремих державних та недержавних інституцій права на використання методології оцінювання якості у своїй діяльності.

<sup>1</sup> Постанова Президії Верховного Суду України та Президії Ради суддів України № 7 від 03 березня 2007 року "Про стан здійснення судочинства адміністративними судами України" // Вісник Верховного Суду України. - 2009. - № 4. - С. 15.

Діяльність з оцінювання якості діяльності в судовій системі може відбуватись у наступних різновидах:

1. Оцінка якості роботи суду як елемент адміністрування діяльності судів в рамках єдиної судової системи, окремих юрисдикцій, апеляційних округів чи окремих судів. Вітчизняне законодавство про судоустрій не дає чіткої відповіді відповіді на питання про співвідношення принципів самостійності суду та існування єдності судової системи. Фактично в повсякденному житті існує низка відносин вищих та нижчих судів, що мають адміністративно – організаційну (управлінську) складову і в яких в тих чи інших формах застосовується оцінювання діяльності суду. Однак прозорої нормативно-правової регламентації вони не мають. Наприклад, під час глибинних інтерв'ю з судьями зверталась увага на те, що інституційно (процесуально) самостійний місцевий суд знаходиться у фактичній організаційно-адміністративній залежності від вищестоящих судів. Така залежність формально базується лише на кількох положеннях законодавства, що стосуються підтримання єдності застосування матеріального та процесуального права та передбачають, зокрема, "узагальнення судової практики", "надання методичної допомоги судам," тощо.

Проблема ускладнюється тим, що в Україні адміністрування судової системи має дуалістичний характер, оскільки відповідні функції розподілені між Державною судовою адміністрацією (з її територіальними підрозділами) та судовими органами (які формально в адміністративному відношенні не утворюють цілісної вертикальної системи). Частина функцій передана іншим інститутам, в тому числі й органам суддівського самоврядування. Відповідно, ускладнюється використання єдиної методології оцінювання якості діяльності судів (та суддів), різні інститути проводять оцінювання відповідно до своїх завдань, фрагментарно, найчастіше обмежуючись лише статистичними методами. Інститути громадянського суспільства, що зацікавлені в проведенні такого оцінювання, здатні провести його лише за окремими вимірами (сферами оцінювання).

2. Оцінка якості професійної діяльності конкретного судді, яка є елементом ключових кадрових процедур у формуванні суддівського корпусу.

Таке оцінювання може використовуватись в досить різних ситуаціях, що пов'язані з адмініструванням професійної кар'єри судді. Оцінка здійснюється головою суду (наприклад, пр складанні характеристики на суддю), кваліфікаційними комісіями, територіальними підрозділами судової адміністрації. Вимоги до процедури та критеріїв оцінювання формалізовані та регламентовані лише в досить загальному вигляді. Наприклад, в Законі України "Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України" (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 25, ст. 354) для кваліфікаційного провадження встановлено обов'язковість "довідки про показники роботи судді за останні п'ять років за підписами голови відповідного суду та начальника тери-

торіального управління державної судової адміністрації. При цьому в довідці зазначаються: інформація щодо кількості розглянутих справ по роках і категоріях, кількості скасованих, змінених вироків, рішень, ухвал, постанов; підстави скасування, зміни вироків, рішень і ухвал, кількість порушених дисциплінарних проваджень та кількість прийнятих рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності<sup>1</sup>. В підзаконних нормативно-правових актах ці положення отримують певну конкретизацію та доповнення, однак вони не вносять принципових змін в загальний підхід до оцінювання якості роботи судді на основі двох показників: скасовані (змнені) рішення та притягнення до відповідальності.

3. Громадська оцінка якості роботи суду належить до найбільш су-перечливих моментів, оскільки вона передбачає проведення моніторингів та інших різновидів оцінки якості роботи суду інститутами громадянсько-го суспільства. В законодавстві про судоустрій закладено принципи гласності та відкритості, як принципи організації судочинства. Однак багато питань стосовно інформації про адміністративно-управлінські відносини в рамках судової системи регулюються іншими спеціальними законами, наприклад інформаційним законодавством.

Процедура оцінювання якості в своїй основі має алгоритм оцінки, що є його теоретичною концепцією, відображає його цілі та завдання та є стандартним (універсальним), тобто придатним для різних ситуацій оцінювання якості діяльності суду. Ключовими елементами такого алгоритму є критерії оцінки (надалі – виміри якості або стандарти якості) та індикатори.

Виміри якості (що є критеріями оцінки) відображають стандарти якості у діяльності суду, змістом яких є суспільні очікування щодо судової діяльності в демократичному суспільстві. На цій підставі можна стверджувати, що поняття стандарт за змістом є однорідним з поняттям принцип, яке є більш звичним для українського правового дискурсу а також безпосередньо застосовується у законодавстві.

Оскільки принципи (стандарти) в правовій сфері є закріпленням найбільш важливих цінностей певної правової сфери та інструментом їх нормативного вираження, то необхідно розрізняти стандарти як ідею (цінність) та стандарти як сукупність певних конкретних вимог. Таке розрізнення необхідне в силу того, що стандарт (або принцип) як ідея (цінність) не є самодостатнім, без його "добудови" певними компонентами він не може отримати ніякого інструментального значення. В залежності від природи стандарту така "добудова" може отримувати різні форми. Наприклад, стандарт "розгляд справи у розумні терміни" може бути конкретизований у вигляді певних закріплених у законі процесуальних термінів. А стандарт "зручність та комфортність" – у вигляді нормативів

<sup>1</sup> Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 354.

площі зали судового засідання, кількості місць для очікування в коридорах, тощо. Деякі стандарти (наприклад "незалежність судді") практично неможливо виразити з такою ж чіткістю та однозначністю, що залишає їх на рівні принципів - цінностей. Хоча, як засвідчує практика Європейського суду з прав людини, судові прецеденти здатні конкретизувати такий стандарт, зробивши його доступним для використання в процедурах оцінювання якості судової діяльності.

Це розрізнення стандартів-ідей та стандартів-нормативів відображає ступінь пізнання відповідних стандартів, яке встановлює межі можливого використання таких принципів (стандартів) в певній практичній діяльності. Прикладом може бути прецедентна практика Європейського суду з прав людини, яка показує поступове "розгортання" таких базових цінностей судочинства як неупередженість, рівність, тощо в сукупність чітких конкретних критеріїв, які формулюються як правові позиції суду, що можуть бути застосовані суддями національних судів як критерії оцінки конкретних ситуацій (реальних фактичних обставин).

Не існує єдиного та універсального визначення таких стандартів. В кожній країні вони розробляються з урахуванням її специфіки. Однак, вони не можуть суперечити фундаментальним правам людини на справедливий суд, принципам демократичного управління, загальним етичним стандартам суддівської професії, тощо. В українському законодавстві про судоустрій наводиться досить широкий "набір" таких стандартів (принципів), який в повній мірі узгоджується з вимогами та загальними підходами міжнародно-правових актів. Однак, більшість стандартів мають "нерозгорнутий", "нерозкритий" характер, оскільки вони залишаються на рівні принципів - ідей. Відсутні або ж є надто контекстуальними судові тлумачення їх змісту, правова доктрина щодо них також обмежується абстрактним та схоластичним теоретизуванням.

Показник конкретизує стандарт, робить можливим його вимір та визначення проявів та проблемних питань в реалізації. За формою показник може мати різний характер: питання анкети, статистичний показник, вид поведінки, частота подій, наявність чи відсутність якихось фактів, тощо. Кожен стандарт розкривається через систему показників. Однак їх кількість не може бути надмірною.

Висновки. Зважаючи на ці обставини, в імплементації в Україні методології оцінювання якості діяльності суду найбільш перспективними та реалістичними напрямками можуть бути наступні.

1. Розробка та запровадження у якості модельної (для всіх реальних та потенційних суб'єктів оцінювання) комплексної методики оцінювання якості діяльності суду на основі європейських підходів та комбінування кількісних та якісних методів збору інформації. В перспективі - створення Національного стандарту оцінки якості діяльності в судовій системі.

2. Розробка та апробація методики виявлення оцінок якості роботи суду на основі опитувань "користувачів суду".



3. Внесення змін до нормативно-правових актів про показники статистичного обліку та звітності, що передбачають узгодження відповідних показників з показниками Контрольного переліку.

4. Вдосконалення механізмів оприлюднення інформації про стан судової системи та підвищення рівня доступності такої інформації.

5. Узгодження показників, що використовуються в "кадрових процедурах" (відбір суддів, атестації, тощо) з показниками Контрольного переліку та національною системою оцінки якості.

6. Підтримка ініціатив інститутів громадянського суспільства (в тому числі за участю суддівських асоціацій) в проведенні незалежної оцінки якості діяльності судів за окремими вимірами.

*Стаття надійшла до редакції 19.01.2010 р.*

**О.М. Литвинов**

**ФІЛОСОФСЬКОКО-ПРАВОВА ДУМКА У США  
НАПЕРЕДОДНІ ЗДОБУТТЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ,  
АБО ПРО ТЕ, ЧИ МОЖЕ БУТИ КОРИСНИМ  
ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН  
ДЛЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

Ситуація в нашій країні, що склалася навколо і після драматичних й надзвичайно складних політичних подій, пов'язаних із виборчими процесами 2004 - 2006 років, а тепер може повторитися у дещо іншій "редакції", для багатьох створює враження якоїсь їхньої винятковості і навіть зразковості, що викликає надто часто бурхливу реакцію політичних опонентів на розбіжність їхніх оцінок. У цих оцінках ми бачимо таку гаму кольорів та відтінків, що загальний емоційний контекст нагадує скоріше художньо-образний фон, а не поле тверезого дослідження. Взагалі це є досить природним для суто політичного процесу часів змагання за владу, але непокоїть, по-перше, нестійкість фактору стабілізації після завершення визначених законом термінів процедурного характеру, а по-друге – перенесення вказаного емоційно-ірраціонального компоненту в правову сферу. І якщо теорія мов би застигла перед насправді надзвичайно складними завданнями, які поставив перед нею останній перебіг подій, можна навіть сказати, що вона сховалася за міцним муrom традиційного категоріального апарату, то практика демонструє надто відверту підпорядкованість поточним політичним й ідеологічним процесам, яку у багатьох випадках слід визначити як вакханалію афективності. Таке враження, що саме у нас вперше в історії людства народ виборює незалежність і намагається організувати державне життя на принципах права і справедливості, а йому це не вдається, оскільки він торує свій шлях там, де зовсім відсутній будь-чий досвід.