

# ПИТАННЯ СУДОУСТРОЮ

---

УДК 347.97/.99

*Л. Москвич*, доктор юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», провідний науковий співробітник сектору дослідження проблем судової діяльності ІВПЗ НАПрН України

## Концепція оцінки ефективності судової системи

Удосконалення судової системи належить до пріоритетних завдань у становленні реальної демократії в суспільстві. Однак неможливо отримати адекватне уявлення про стан судової системи, наявні проблеми, які необхідно вирішити шляхом судової реформи, без проведення виміру якості функціонування існуючих судових інституцій. Зважаючи на проведення в Україні судової реформи, спрямованої на удосконалення судової системи, це питання набуває особливої актуальності. Цей напрям лише починає обговорюватись у практичній і науковій площині. Утім існує певний досвід інших країн, враховуючи який, не повторюючи їх помилок чи зайвих кроків, можна опрацювати оптимальну модель оцінки якості національної судової системи.

З нового тисячоліття розпочато декілька проектів, завданням яких є визначення опрацювання системи оцінювання якості тієї чи іншої сфери судової діяльності. Перші кроки в напрямі розробки та реалізації комплексних систем судової якості зробили американська, фінська та нідерландська судові спільноти.

Крім ініціатив окремих країн щодо розробки систем якості, і на міждержавному рівні виявляється тенденція сприяння якості судової системи та судів. Наприклад, у 2004 р. Комітет Європейського парламенту вказав на потребу у створенні хартії якості кримінального судо-

чинства. На рівні Ради Європи почала діяти спеціальна робоча група Європейської комісії з ефективності правосуддя (СЕРЕЈ), а в рамках діяльності Європейської мережі судових рад (ENCJ) створено робочу групу з питань «менеджменту якості».

Утім особливої уваги заслуговує створення на початку 2007 р. *Консорціуму Досконалого Суду*, до складу якого увійшли експерти зі Сполучених Штатів, Європи, Австралії та Сингапуру. Натхненні ініціативами з якості, реалізованими у власній країні, та досвідом запровадження моделей судової якості в інших країнах, експерти поставили собі за мету розробку рамкової системи цінностей, понять та інструментів, за допомогою яких суди в усьому світі можуть добровільно оцінити і поліпшити якість власного судочинства та судового адміністрування. Вже в 2008 р. експертами Консорціуму було опубліковано «Рамкову Схему Досконалого Суду», яка являє собою ресурс для оцінювання якості функціонування суду у семи деталізованих сферах судової досконалості: 1) адміністрування суду та лідерство; 2) судові політики; 3) людські, матеріальні та фінансові ресурси; 4) судові провадження; 5) потреби та задоволеність клієнтів; 6) фінансово та територіально доступні судові послуги; 7) авторитетність та громадська довіра. На думку авторів, пропонована схема повинна допомогти судам на різних континентах реалізувати заходи щодо вдосконалення якості судових послуг.

В *Україні* також вже почали вивчати та впроваджувати ті сучасні методи, практики та процеси, які для судів у країнах із розвинутою демократією вже є повсякденними та звичайними. Багато міжнародних проектів працюють у цих напрямках, допомагаючи українським судам оптимізувати робочі процеси та вдосконалити свою роботу. Суттєвою проблемою в цій площині є те, що в нашій державі фактично застосовуються лише ті підходи, що були визначені ще за радянських часів: оцінка роботи суддів та судів за кількістю скасованих чи змінених рішень, скарг чи дисциплінарних проваджень тощо. Певною новацією, заснованою на поєднанні як українських традицій, так і кращого світового досвіду, за сприяння Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Україна: верховенство права» було проведення у 2008 і 2009 рр. у 15 судах у різних регіонах України оцінювання якості окремих аспектів функціонування судів за допомогою карток громадського звітування. Така методологія хоча і базувалася на використанні традиційного для соціологічних досліджень методу опитуван-

ня, за своїм завданням та організацією відрізнялася від наукових соціологічних досліджень. Фактично була апробована форма громадського контролю за якістю функціонування судової системи. У межах пілотного проекту були запропоновані сім вимірів якості: 1) територіальна доступність суду; 2) зручність та комфортність перебування у суді; 3) повнота, доступність та ясність інформації; 4) прийнятність платежів; 5) дотримання термінів судового розгляду; 6) сприйняття роботи працівників апарату суду; 7) сприйняття роботи судді. Слід зазначити, що метою опитування було лише оцінити рівень задоволеності громадян окремими аспектами функціонування судів. Оцінити ж ступінь відповідності якості судової системи в цілому можна тільки за умови застосування комплексного наукового підходу, який ґрунтуватиметься на Стандартах якості національної судової системи, в яких будуть ураховані всі аспекти, пов'язані з повсякденним функціонуванням судів.

Отже, на наш погляд, для запропонування практиці дієвого механізму комплексної оцінки ефективності судової системи необхідно вирішити два основних питання: а) якими є умови ефективного функціонування судової системи і за якими критеріями можна здійснити їх вимір та б) яку методологію слід використати для оцінки рівня ефективності судової системи?

**І. Умови і критерії ефективності судової системи.** Використання зазначеної термінології вимагає конкретизування їх визначення. «Умови» — це сфери взаємовідносин, у яких судова система бере участь. Кожна умова характеризується за допомогою «критеріїв», які фактично є операціональним (або технологічним) формулюванням зазначених стандартів. Критерії ефективності судової системи конкретизуються «індикаторами», які роблять можливим їх оцінку й визначення і які розкриваються через систему «показників» — реальних даних, що роблять можливим вимір і визначення проявів і проблем організації й функціонування судової системи. Через «способи оцінки» визначаються суб'єкти і сфера оцінювання, методи отримання інформації, шляхи подальшого використання цієї оцінки.

Для забезпечення комплексної оцінки ефективності функціонування судової системи пропонуємо такі сфери: 1) побудова судової системи; 2) судова процедура; 3) кадровий склад суду; 4) управління судовою системою; 5) соціальна ефективність суду. Система критеріїв не повинна бути дуже розгалуженою, а включати лише ті, що здійснюють визначальний вплив на оцінку якості функціонування суду.

Зокрема, ефективність обраної моделі побудови судової системи може бути оцінена за чотирма критеріями:

1) інституційна, фінансова, процесуальна і суб'єктивна доступність суду. До індикаторів інституційної доступності суду віднесені територіальна наближеність до потенційних клієнтів, пристосованість будівлі суду до відвідування її значною кількістю осіб і здатність надати якісну судову послугу. За показники може бути використана інформація про: а) зручність розташування суду; б) можливість подання заяви про порушення будь-якого права до найближчого суду; в) пристосованість судового приміщення для комфортного перебування в ньому, особливо осіб із обмеженими можливостями; г) достатність кількості судів для забезпечення розгляду судової справи в розумні строки; д) механізми розв'язання правової суперечки альтернативним способом. Індикаторами фінансової доступності суду є економічна обґрунтованість розміру судового збору й механізм оцінки його реальності й необтяжливості для клієнта. Як показники фінансової доступності суду можуть бути використані такі дані: а) чи є розмір судових витрат таким, що не становить реальної перешкоди для звернення до суду; б) чи передбачено в державі механізм звільнення особи від сплати судових послуг, надання відстрочки або розстрочки в їх сплаті; в) чи запроваджено інститут судового страхування на випадок неможливості сплатити послуги суду. Індикаторами процедурної доступності суду є компетентність суду, універсальність його юрисдикційних повноважень; механізм звернення до суду та оскарження його актів. Індикатор суб'єктивної доступності суду визначається за показниками доступності як інформації щодо процедури судового провадження, так і професійної правової допомоги;

2) інституційна, економічна і суб'єктивна незалежність суду. Інституційна незалежність суду передбачає оцінювання співвідношення управлінських процесів у судовій системі і принципу незалежності судової влади. За показники можуть бути використані: а) механізм організаційно-правового забезпечення функціонування судів; б) порядок їх утворення й ліквідації; в) процедура добору суддівських кадрів; г) процедура призначення на адміністративні посади в судах; д) контроль за якістю судових рішень; е) спосіб прийняття рішень щодо розв'язання проблем управлінського характеру в судах та ін. Економічна незалежність полягає в механізмі належного фінансування судової системи, її показниками є: а) пов-

нота нормативно-правового врегулювання механізму фінансування судової системи; б) матеріально-технічне устаткування судів і в) рівень матеріального забезпечення потреб суддів і працівників судового апарату. Суб'єктна незалежність характеризує гарантії правового статусу суддів. Її показниками можуть бути: а) об'єктивність процедур призначення на посаду судді і звільнення з неї; б) конкурсність процедури добору суддівських кадрів; в) гарантії незмінюваності з посади судді; г) особлива процедура притягнення суддів до відповідальності; д) система гарантій, що унеможливають тиск на носіїв судової влади;

3) зовнішня і внутрішня судова спеціалізація. Поглиблене дослідження першого інституту показало, що класичної моделі побудови спеціалізованих судів у світі не існує. Головне — це механізми поділу компетенції між судами спеціалізованої й загальної юрисдикції і розв'язання колізій юрисдикцій. Показники досконалості обраної моделі спеціалізації судів: а) сприйняття державою інституту спеціалізованої юрисдикції; б) обсяг навантаження на суди спеціалізованої юрисдикції; в) механізм розв'язання конфліктів щодо підсудності справ; г) надання найвищому суду достатніх повноважень щодо інтегрування (об'єднання) функції правозастосування у спеціалізованих судах. Інститут спеціалізації суддів (внутрішня спеціалізація) спрямовано на підвищення компетентності судді при розгляді справ, що позитивно відбивається на скороченні строків і якості вирішення справ. Ось чому оцінка успішності його реалізації може бути використана як показник ефективності судової системи, що охоплює: а) запровадження в судах інституту внутрішньої спеціалізації; б) діяльність усталеної чи мобільної форми спеціалізації; в) здійснення роботи з поглиблення спеціалізації суддів; г) організацію підготовки суддів відповідно до майбутньої спеціалізації;

4) стабільність судової системи, що може бути оцінена за трьома індикаторами: а) стійкість судової системи; б) стабільність судової практики; в) стабільність судового рішення. Стійкість судової системи розглядається як властивість зберігати динамічну рівновагу із зовнішнім середовищем і як здатність до змін та адаптації. Основні її показники: а) стабільність правової визначеності (стабільність законодавства про судоустрій, усталеність організаційної структури); б) цілісність (єдність засад і цілей судочинства, механізм судового управління); в) стійкість функціонування (належна ресурсозабезпеченість і самоврядування).

Стабільність судової практики — це реалізація стандарту передбачуваності рішень судів, тобто вони мають відповідати закону й додержуватися усталеної судової практики. Значно підсилює цей індикатор визнання за судовими рішеннями найвищого суду значення судового прецеденту. Показниками такої стабільності можуть бути як кількісні, так і якісні дані, а саме: а) кількість змінених і скасованих судових актів найвищою судовою інстанцією; б) запровадження у країні інституту самостійного виправлення судових помилок найвищим судом; в) забезпечення судового контролю за якістю судових рішень; г) передбачувані механізми формування єдиного праворозуміння судів тощо.

Стабільність судового рішення включає три основних аспекти: а) обов'язковість судового рішення, яке набуло законної сили; б) неприпустимість повторного розгляду справи, щодо якої воно вже винесено; в) право на виконання судового рішення. Кількісні і якісні показники стабільності судового рішення: а) відсоток виконаних судових рішень, що набули законної сили; б) своєчасність їх реалізації; в) ефективний механізм виконання судових рішень; г) ефективний контроль за їх реалізацією; д) належне забезпечення прав і законних інтересів сторін виконавчого провадження і третіх осіб при здійсненні виконавчих дій та ін.

*Для оцінки судової процедури пропонується три критерії:*

1) справедливість судового розгляду, що можна оцінювати за двома індикаторами — справедливість судової процедури і судового рішення. Основними показниками справедливості судового розгляду можуть виступати: а) рівність (недопущення будь-яких обмежень для осіб, які звертаються до суду, за такими ознаками, як майновий стан, освіта, мова, належність до певної соціальної групи тощо; однакові процесуальні права громадян у суді; застосування до них існуючих норм матеріального права й однакові правила судочинства та ін.); б) об'єктивність (забезпечення суб'єктивної безсторонності складу суду, гарантування його об'єктивної неупередженості; запровадження інституту відсторонення судді від справи у випадку сумніву в його незаінтересованості у справі); в) чесність (належна судова процедура; рівний доступ учасників судового розгляду до судової інформації; додержання принципу публічності судового процесу та ін.).

Справедливість судового рішення визначається тим, наскільки воно є законним і обґрунтованим, відповідає нормам соціальної моралі, очікуванням установлення справедливості, захисту чи поновленню

порушених прав, відповідальності винних у їх порушенні тощо. Пропонується використовувати такі показники якості судового рішення, як законність, справедливість, належна вмотивованість, юридична грамотність, придатність до виконання;

2) неупередженість судового розгляду. Для його виміру пропонується використовувати такі індикатори й показники: а) неупередженість суб'єктивну (передбачення інституту відводу судді та вимог щодо несумісності посади судді з іншими видами діяльності); б) неупередженість об'єктивну (недопущення процесуального суміщення різних функцій в одному судовому органі, запровадження інституту оскарження судового рішення до іншої судової інстанції, забезпеченість умов публічності процедури судового розгляду);

3) своєчасність судового розгляду може бути визначена за такими індикаторами: а) оптимальність строку судового розгляду, встановленого для організації роботи суду; б) належні організаційні заходи суду; в) оперативність призначення дати початку слухання; г) додержання строків судового розгляду. Для оцінки своєчасності останнього пропонуються такі виміри, як показники тривалості: підготовки справи до слухання; слухання справи; набуття судовим рішенням законної сили і виконання судових рішень.

*Оцінити якість кадрової політики із забезпечення судової системи можна за двома критеріями:*

1) професіоналізм суддів. Для його виміру пропонуються такі індикатори: а) відбір кандидатів на посаду судді на підставі їх відповідності професійно важливим якостям; б) система професійного навчання суддів; в) контроль за їх профпридатністю; г) механізм самоочищення суддівського корпусу від професійно непридатних суддів. Якісними показниками професійної непридатності судді можуть бути: а) значна кількість скасованих або змінених вищою інстанцією судових рішень, постановлених за його головуванням; б) систематичне порушення службової дисципліни; в) регулярне надходження скарг щодо його професійної поведінки або недотримання норм суддівської етики у поведженні з учасниками процесу; г) інформація щодо його аморальної поведінки у приватному житті;

2) професіоналізм працівників апарату суду, його індикаторами можуть бути: а) кваліфікаційні вимоги; б) належна спеціальна підготовка; в) контроль за рівнем професійної компетентності службовців апарату суду. Як показники пропонуються стандарти компетентності працівника апарату суду і його професійної культури.

*Ефективність запровадженої моделі судового управління може бути оцінена за двома критеріями:*

1) управління судовою системою в цілому. Його індикаторами можуть бути механізми фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та іншого забезпечення судової системи. За показники можуть бути використані такі дані: а) цілісність системи судового управління; б) відповідність її організації й діяльності принципам ефективного управління; в) спроможність системи управління забезпечити судову систему належними ресурсами; г) здатність системи судового управління своїми управлінськими рішеннями підвищувати якість судових послуг; д) достатність у цієї системи повноважень оперативно впливати на організацію й функціонування судової системи; е) механізм контролю за ефективністю діяльності системи судового управління; ж) запровадження інститутів автоматизації процесу в системі судового управління; и) налагодження зворотного зв'язку між системою судового управління й окремими елементами судової системи;

2) судове адміністрування, як його показники пропонуються: а) система критеріїв профдобору кандидатів на адміністративні посади в судах; б) механізм оцінки професійно важливих якостей голів судів, їх заступників, керівників апарату суду; в) спеціальна програма підготовки осіб, призначених на адміністративні посади в судах.

*Соціальна ефективність суду може бути оцінена за трьома критеріями:*

1) суспільний авторитет суду. Для виміру рівня суспільного авторитету суду можуть бути використані якісні показники (універсальність юрисдикції суду, альтернативність урегулювання правових суперечок, рівень прозорості судової влади) і кількісні (статистична інформація щодо кількості звернень до суду за розв'язанням правового конфлікту, індикатори виконання судових рішень — добровільно і за державним примусом);

2) довіра до суду. Рівень довіри суспільства до суду є об'єктивним виразом громадської думки щодо ефективності функціонування судової системи. За його показники можуть бути використані дані соціологічних опитувань різних зрізів соціальних груп: а) пересічних громадян; б) учасників судового процесу; в) адвокатів і прокурорів, які підтримують державне обвинувачення в судах; г) службових осіб апарату судів і професійних суддів;



3) соціальна відповідальність суду — форма зв'язку між судом і суспільством, що має два діалектично взаємопов'язаних аспекти — позитивний (відповідальність за наслідки своїх рішень) і ретроспективний (відповідальність за судові помилки). Об'єктивний складник соціальної відповідальності суду полягає в тому, що останній отримує свій конкретний соціальний зміст лише через своє ставлення до певних цілей і завдань суспільного розвитку. Суб'єктивний складник — це відчуття відповідальності перед суспільством, властивість характеру особистості судді відповідати за власні вчинки й дії. Тому показники соціальної відповідальності суду — це в основному наявність: норм щодо відповідальності суду за неправове рішення; ефективного механізму притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; механізму контролю за відповідністю особистісних якостей судді уявленням членів суспільства про добropорядність носіїв судової влади.

**II. Методологія оцінки ефективності судової системи.** При опрацюванні методології оцінювання ефективності судової системи в Україні потрібно вирішити проблеми концептуального й технологічного характеру. До *перших* належать проблеми розробки допустимого інструментарію оцінки з урахуванням особливостей природи судової системи; до *других* — визначення способу отримання адекватних даних, процедури оцінювання, алгоритму поєднання кількісних і якісних методів.

Основними ж методами отримання даних при оцінці ефективності судової системи можуть бути: самооцінка; опитування; оцінка групою експертів; аналіз статистичних даних; соціально-правовий експеримент.

1. *Самооцінка.* Зміст цього методу полягає в самооцінюванні судовою системою ефективності своєї діяльності. Оцінка може здійснюватися Верховним Судом України — щодо функціонування судової системи в цілому, Вищими спеціалізованими судами — стосовно ефективності функціонування окремих гілок системи, окремим судом — суддями й адміністративним апаратом. Безумовно, отримані результати будуть суб'єктивними, але в цілому можуть стати обґрунтованим базисом для подальшої оцінки якісних критеріїв.

2. *Опитування* є традиційним соціологічним методом. Залежно від спрямованості, тобто визначеного критерію дослідження, можна визначити цільову аудиторію цієї процедури: а) широка (випадкове

опитування членів суспільства незалежно від наявності будь-якого досвіду контактування із судовою системою); б) специфічна (в опитуванні беруть участь особи з певним професійним досвідом контактування із судом — адвокати, прокурори, правозахисники); в) обмежена (в опитуванні задіяні особи, які мають певний досвід спілкування із судом — учасники судового процесу). Отримані дані дозволять оцінити соціальну успішність суду як учасника суспільно-правових відносин, тобто соціальну ефективність судової системи. Їх аналіз дозволить скоригувати судову політику, запровадити низку заходів, спрямованих на підвищення соціального статусу суду, іміджу судової влади в цілому.

3. *Оцінка групою експертів.* Метод експертного оцінювання ефективності судової системи ґрунтується на висновках спеціалістів-юристів, які мають високий професійний і науковий рівень і значний досвід практичної діяльності. Вимір ефективності суду може бути здійснено на підставі алгоритму отримання експертної оцінки, що включає такі етапи: а) роз'яснення експертам змісту критерію якості функціонування суду, змісту його показників; б) роз'яснення експертам обраної системи оцінювання, тобто системи балів, за якими оцінюється рівень ефективності суду за обраним критерієм; в) перевірка рівня розуміння експертами поставлених перед ними завдань; г) обробка результатів експертного оцінювання, визначення ступеня об'єктивності й достовірності отриманих даних.

4. *Статистичні дані.* Найчастіше об'єктом статистичного аналізу постає судова практика: її кількісні та якісні показники, ефективність впливу на різні сфери соціальної реальності. Статистичний метод аналізу судової практики дозволяє виявити найпоширеніші недоліки при підготовці суддею процесуальних рішень, і як наслідок — сформулювати методичні рекомендації з покращання цього аспекту судової діяльності. Водночас судова практика не містить інформації про умови, за яких проходило судове засідання, рівень професійної підготовки судді тощо. Крім того, цей метод аналізу є досить нерепрезентативним, оскільки дослідження судової практики є вибіркоvim, несистематичним і не дозволяє оцінити дані про весь комплекс її проблем.

Значно повнішу інформацію щодо якості функціонування суду надають дані аналітичної і статистичної звітності, що офіційно ведеться судовою системою. Зокрема, зазначені дані дозволяють оцінити ефективність діяльності судів різних інстанцій, додержання строків

судового розгляду, склад кадрового потенціалу судової системи, завантаженість суддів, рівень фінансового й організаційного забезпечення останньої та ін.

5. *Соціально-правовий експеримент.* Яскравим прикладом оперування методом соціально-правового експерименту є створення модельних судів. Головною засадою запровадження цього експерименту є створення концептуально нових підходів до організації діяльності суду, його адміністрування, кадрової політики, інформаційно-аналітичної роботи, підвищення кваліфікації працівників суду та інших ключових питань. Основною метою є досконале вивчення ефективності новаторських методів організації й функціонування судів, виявлення позитивного й негативного досвіду, їх аналіз, кореляція даних і поширення позитивних результатів на діяльність усієї судової системи. Даний метод дозволяє задіяти окремі реформаторські підходи на певному суді, проаналізувати їх ефективність порівняно з діючою практикою і лише у випадку отримання позитивного результату поширити їх на загальнонаціональному рівні. За такого підходу зберігаються значні матеріальні й організаційні ресурси, ризик же тактичних помилок у реформуванні судової системи знижується.

Таким чином, вищезазначені методи оцінювання сприяють отриманню або об'єктивних даних, або більш-менш суб'єктивної інформації. З огляду на характер діяльності судів для отримання реалістичної й повної картини якості їх роботи треба використовувати ці методи в сукупності. Основною перевагою об'єктивних методів оцінки є те, що за їх допомогою можна отримати певну картину відповідності оцінюваного критерію ідеальному результату (стандарту). Однак вони не обов'язково здатні охопити весь критерій цілком, а тому не здатні повною мірою сприяти опрацюванню шляхів поліпшення показників за певним критерієм.

Отже, запровадження механізму виміру ефективності судової системи є можливим за умов, якщо визначені: а) Стандарти якості судової системи України, у змісті яких виокремлені критерії ефективності й система їх показників; б) методика збирання, аналізу й оцінки інформації; в) склад експертної групи, яка здійснюватиме оцінювання якості судової системи; г) міра впливу кожного показника на її загальну ефективність; д) методологія співвідношення кількісних і якісних показників, кількісного з'ясування оціночних понять останніх.

**Москвич Л. Концепция оценки эффективности судебной системы**

Современные государства признали, что проведению реформ в сфере судебной власти должен предшествовать качественный анализ эффективности уже существующих институтов. В Украине пока подобной оценки не проводится. В статье изложена авторская концепция комплексной оценки эффективности судебной системы, внедрение которой в практику позволит повысить успешность проводимых реформ.

**Ключевые слова:** суд, судебная система, эффективность, оценка эффективности, критерии, индикаторы, методы.

**Moskvich L. Conception of estimation of efficiency of the judicial system**

The modern states confessed that in the field of department judicial the quality analysis of efficiency of already existent institutes must be preceded realization of reforms. In Ukraine while similar estimation not conducted. Authorial conception of complex estimation of efficiency of the judicial system introduction of that in practice will allow to promote success of the conducted reforms is expounded in the article.

**Keywords:** court, judicial system, efficiency, estimation of efficiency, criteria, indicators, methods.