

УДК 340.12

О. В. Сердюк, доктор юридичних наук, професор

ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ В АДМІНІСТРУВАННІ СУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ОПЕРАЦІОНАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто методологічні аспекти оцінювання якості роботи суду як елементу адміністрування судової діяльності, що стає одним з ключових інструментів підвищення якості судочинства. Стаття базується на матеріалах щільного дослідження в декількох українських судах. Запропоновано основні індикатори якості, а також розглянуто можливість застосування цього підходу в Україні.

Ключові слова: соціологія права, оцінювання якості, управління судом, судова реформа.

Актуальність проблеми. У реформуванні судової системи України все частіше актуалізуються проблема якості та соціальної ефективності як інтегральних характеристик судочинства, оцінювання яких дозволяють більш обґрунтовано формулювати пріоритети, загальні завдання та конкретні складові судової реформи. Разом з тим у сучасному українському публічному та політичному дискурсі про судову систему домінує тематика її структури та процесуальних механізмів функціонування, залишаючи маргінальною проблему суспільних наслідків діяльності судів та їх відповідності очікуванням суспільства. Такі очікування можуть визначатись як певні суспільно встановлені стандарти *досконалого суду*, тобто такого суду, що відповідає ціннісним та ідеологічним очікуванням суспільства та одночасно є ефективним інструментом державного управління. Зростаюча занепокоєність суспільства і самих суддів станом справ у судовій системі, а особливо зменшення рівня суспільної довіри до судів викликає намагання визначитися в реалістичних та практично корисних стандартах діяльності суду, які дозволяють отримувати чітке та неполітизоване уявлення про реальний стан справ у судовій системі.

Ця проблематика базується на прийнятті сучасних уявлень про судочинство не тільки як формалізований спосіб вирішення правових конфліктів, а й як соціальний інститут, що задовільняє певні суспільні очікування щодо функціонування суду як інституту сучасного демократичного суспільства. Такий підхід багато в чому є не традиційним для вітчизняної судової системи. Однак він набуває все більшого поширення в сучасному світі як один з ефективних інструментів забезпечення успішності реформ судової системи.

Проблема якості в оцінюванні роботи суду є новою для українських дослідників, що за традицією радянських часів акцентують увагу на проблематиці ефективності [1; 2]. Однак такий підхід надзвичайно складно вивести на рівень практичних проблем реального життя судової системи, що зумовлює надмірний схоластизм та абстрактність таких досліджень.

Натомість у дослідженнях західних авторів проблема якості в судовій сфері є однією з ключових, що значною мірою зумовлено практичними проблемами сучасного етапу реформування судових органів [3].

Метою статті є формулювання загальних концептуальних засад та методичних особливостей оцінювання якості роботи суду з використанням соціологічного інструментарію.

Вклад основного матеріалу. Оцінювання якості діяльності суду належить до новацій в адмініструванні судової системи, що має важливе значення як інструмент забезпечення справедливого, незалежного та неупередженого судочинства. Слід зазначити, що прийняті в Україні підходи до оцінювання якості діяльності суду мають «звичасвий характер» та базуються на «практиці повсякденного життя» в судовій системі, оскільки в законодавстві оцінювання якості роботи суду (як адміністративного утворення, установи) взагалі не передбачено. Лише опесередковано в законодавстві про судоустрій такий аспект адміністрування судової системи може бути виявлено в окремих фрагментарних положеннях щодо адміністративних відносин судових органів різного інстанційного рівня, головним чином у контексті проблематики правильності та однозначності застосування норм матеріального та процесуального права. Як наслідок деякі важливі практичні функції судових органів не мають регламентації та чіткого тлумачення.

В інтерв'ю з керівниками судів зверталась увага на те, що «в Україні систематично проводиться аналіз того, яким є «стан здійснення судочинства», однак методологія такого оцінювання найчастіше не виходить за межі оцінювання правильності застосування судами матеріального та процесуального права. Проте були висловлені досить різні погляди на засади такого оцінювання, а також на саму можливість та його межі.

На рівні апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України аналізується діяльність 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. Такі документи найчастіше оприлюднюються як рішення вищих судових органів, що суттєво підвищує суспільну значущість таких оцінок, які за своїм впливом виходять за межі суто внутрішніх контрольних процедур.

Про те, який підхід (критерії, показники, джерела даних) при цьому застосовується, свідчить аналіз типового документа такого типу. Постанова Президії Верховного Суду України та Президії Ради суддів України № 7 від 3 березня 2007 р. «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами України» дає досить повне уявлення про основні напрями та показники оцінювання якості роботи окремих судів. Інтегральним показником якості діяльності суду (а також суддів) є кількість скасованих та змінених касаційною інстанцією рішень місцевих та апеляційних судів, а також рішень ВАСУ. Цей документ також показовий тим, що більшість загальних показників у ньому

конкретизовано. Як такі показники використано: «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 неоднакового 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 (статті 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» [4, с. 15]. Слід урахувати те, що ця постанова відображає специфічний контекст внутрішніх суперечностей у самій судовій системі, які стосуються фундаментальних проблем побудови та функціонування судової системи. Цим пояснюється певне розширення традиційної системи показників, зокрема за рахунок включення «непроцесуальних» вимірів, що стосуються більш загальних питань організації та адміністрування діяльності судів.

Сьогодні відомі майже два десятки національних чи порівняльних (наднаціональних) методологій оцінювання якості, які суттєво відрізняються як за своїми завданнями, так і за ідеологією та технологіями оцінювання. Принциповим у процедурному відношенні є розрізнення «внутрішнього оцінювання» (оцінювання роботи суду самими суддями) та «оцінювання користувачами судових послуг». Однак ці площини оцінювання об'єднані концептуально та ідеологічно.

Сутність методології полягає у використанні *системи критеріїв (стандартів якості) та показників, емпіричних вимірів*, які розкривають міру наближення практики конкретного суду до певних стандартів якості, що в сукупності дають уявлення про те, яким має бути *досконалий суд*, тобто суд, в якому повною мірою реалізовані базові правові цінності демократичного суспільства (верховенство права, незалежність суду тощо). Такі критерії та показники охоплюють практично всі суттєві аспекти діяльності суду, не обмежуючись лише показником «скасованих чи змінених рішень».

Оцінювання якості роботи суду проводиться з метою вдосконалення організації здійснення судочинства в конкретному суді загалом і не передбачає оцінювання якості виконання професійних обов'язків окремими суддями. Світова практика також свідчить про те, що методологія оцінювання якості розроблялась саме як елемент системи адміністрування судової системи, як *інструмент оцінювання «якісності роботи конкретного суду»*, котрий не завжди слід використовувати як основу для порівняння судів між собою,

оскільки ті методологічні проблеми, що при цьому виникають, не мають коректного розв'язання, і тому такий підхід стає неприпустимим.

Ініціатива застосування методології оцінювання якості на рівні судової системи спершу мала регіональний (національний) характер. Наприклад, в США ще з початку 80-х років XX ст. на різних рівнях судової системи йде активна діяльність з розроблення та впровадження таких стандартів, які згодом викладено у вигляді Стандартів Діяльності Судів Першої Інстанції (Trial Court Performance Standards). З 1995 р. ця методологія оцінювання вже інституалізувалася як важливий елемент адміністрування та контролю в судовій системі на рівні штатів і федеральному рівні. У 2005 р. було запропоновано *Courtools* – методологію оцінювання якості, яка базувалася на інтеграції раніше визначених стандартів в 10 вимірах, що охоплювали ключові елементи (доступність, ефективність роботи присяжних, дотримання строків тощо). Через три роки цей підхід було трансформовано в *framework for court performance measurement*. Особливістю цієї методології були, з одного боку, використання стандартної шкали виміру окремих критеріїв, а з другого – застосування чотирьох нових комплексних критеріїв (стандартів): результативність, ефективність, процесуальна справедливість, економічність. Виправданість такого підходу може бути оцінена лише згодом, на основі узагальнення практики його застосування. Однак показовим є прагнення створити технологічно прості інструменти оцінювання якості, які придатні до використання в реальній практиці адміністрування судової системи.

За останні роки в європейських країнах було розроблено декілька *національних моделей* оцінювання якості, що мали подолати фрагментарність та неповноту існуючих способів оцінювання та претендували на статус цілісної методології оцінювання якості. З 2003 р. Проект оцінювання 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. Багато в чому схожий підхід було використано в Нідерландах, де застосовувався традиційний підхід до оцінювання адміністративних (управлінських) послуг публічних органів влади, що дозволило використовувати термін «судові послуги» та методологію оцінювання сервісної діяльності. Таке оцінювання чітко прив'язувалося до вирішення завдань модернізації судової системи. Це найбільш відомі і, можливо, найбільш вдалі спроби створення моделі оцінювання 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 у процесах демократизації. Ця проблематика активно обговорюється в рамках декількох інституцій Ради Європи, що є причетними до проблем правосуддя. Перш за все це Європейська Комісія з ефективності

правосуддя (СЕРЕЈ), а також Консультативна Рада європейських суддів (ССЈЕ). Узагальненням світової та європейської практики, у цій сфері стали два документи, що були підготовлені у 2008 р., та містили виклад рамкової концепції оцінювання якості роботи судів: а) Висновок 11 (2008) Консультативної Ради європейських суддів (ССЈЕ) «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 (СЕРЕЈ) 2–3 липня 2008 р. Ці документи є близькими термінологічно та концептуально, однак практичні аспекти більш повно розглянуто в Контрольному переліку [5].

Поряд з європейськими ініціативами заслуговують на увагу так звані «глобальні ініціативи», які формально не мають зв'язку з діяльністю якихось міждержавних органів, а є поєднанням зусиль аналітичних установ в декількох країнах, що найбільш суттєво просуваються в розробленні відповідних концептуальних підходів та технологічних прийомів. Хоча ініціатива у цій сфері належала країнам прецедентного права в рамках *Консорціуму досконалого суду*, вона знайшла підтримку в інших регіонах (перш за все Європейської комісії з ефективності правосуддя). Базовою ідеєю цих ініціатив було визнання необхідності визначити фундаментальні цінності, що лежать в основі функціонування суду в демократичному суспільстві та утворюють ідеологічний контур досконалого суду, і на цих засадах – знайти уніфіковані та раціональні процедури визначення того, як можна оцінювати якість діяльності суду, тобто його відповідність ідеологічним стандартам досконалого суду.

Модель внутрішнього оцінювання якості роботи суду поки що не набула належного поширення на національному рівні, оскільки в багатьох країнах йдуть засвоєння її концептуальних засад, адаптація до існуючої практики та традицій.

В Україні першою спробою застосування цього підходу є апробація *Методики оцінювання якості роботи суду*, підготовленої в рамках *Проекту «Україна: верховенство права»*, пілотного дослідження в шести українських судах у січні–травні 2011 р.

Основні засади методології. Ключовим є положення про те, що якість роботи суду – це кількісно-якісна характеристика ключових параметрів функціонування суду як спеціалізованого державного органу із здійснення судочинства, в яких відображується ступінь їх відповідності суспільним очікуванням та стандартам справедливого суду. Основними елементами алгоритму оцінювання якості роботи суду є критерії оцінювання (далі – виміри якості або стандарти якості) та індикатори.

Критерії оцінювання є операціональним або технологічним формулюванням суспільних стандартів якості роботи суду. В сучасних дискусіях про ідеологічні та концептуальні основи оцінювання якості роботи суду цей аспект пояснюється на основі виділення системного, інтегрованого бачення таких суспільних очікувань в ідеї досконалого суду (*court excellence*).

Показник (індикатор) конкретизує критерій, робить можливим його вимір та визначення виявів. За формою показник може мати різний характер: питання анкети, статичний показник, вид поведінки, частота події, наявність чи відсутність якихось фактів тощо. Кожен критерій (стандарт якості) розкривається через систему показників.

В оцінюванні якості виділяють такі сфери: *судове рішення, своєчасність судового розгляду, організація судового процесу (розгляду справи), поведінка працівника апарату суду, поведінка судді*. Для кожної із сфер оцінювання в Методиці розроблено відповідні критерії та показники.

На стадії пілотного дослідження було виділено дві сфери оцінювання: *судове рішення і своєчасність судового розгляду*. В даному випадку, виходячи із завдань цієї публікації, доцільно проілюструвати запропонований підхід на основі лише однієї сфери – *судове рішення*.

Якість судового рішення. При оцінюванні судового рішення об'єктом аналізу були виключно судові рішення по суті, ухвали з процесуальних питань не враховувалися.

Як критерії якості судового рішення було використано такі: *обґрунтованість, застосування законодавства, зрозумілість (доступність), культура мови та стилю викладення (включно з дотриманням формальних вимог)*.

Критерій «*обґрунтованість*» – означає, що висновки суду, викладені у рішенні, отримані у результаті аналізу встановлених обставин справи, що доведені доказами, належним чином досліджені судом. Оцінювання проводилася за такими показниками: *відповідність висновків суду обставинам справи, правильність оцінювання юридично значущих обставин справи (їх повнота, достатність, доведеність тощо), повнота дослідження доказів, наявних у справі чи наведених сторонами, наведення мотивів прийняття чи неприйняття доказів сторін*).

Критерій «*застосування законодавства*» передбачає оцінювання виконання при постановленні (оформленні) судового рішення вимог щодо обґрунтованості правових позицій на основі застосування і належного (правильного) тлумачення законодавства. При цьому використовуються такі показники: *повнота застосування законодавства, розуміння законодавства (знання законодавства та правильність його тлумачення), дотримання єдності судової практики (використання правових позицій вищих судів та Європейського суду з прав людини)*.

Критерій «*зрозумілість та доступність судового рішення*» передбачає оцінювання можливості учасників судового провадження зрозуміти правові позиції та висновки суду на підставі рішення і на цій підставі отримати можливість реалізувати свої цілі (наприклад, оскаржувати рішення). При цьому використовуються такі показники: *самодостатність (тобто відсутність потреби звертатися до інших матеріалів справи для розуміння висновків суду), можливість розуміння позиції та висновків суду особою, яка планує*

оскарження, можливість розуміння позиції та висновків суду особою без юридичної освіти, яка не була учасником розгляду справи.

Критерій «культура мови та стилю викладення» передбачає, що судові рішення написане зрозумілою та професійною мовою, а його стиль та структура відповідають стандартам процесуального документа. При цьому використовуються такі показники: правильність мови (тобто відсутність орфографічних, граматичних та стилістичних помилок), відповідність структури і оформлення рішення процесуальним вимогам та загальновизнаній практиці, простота та доступність стилю (використання загальноприйнятих слів, виразів тощо).

Висновки. Загалом в Україні існують законодавчі та організаційні передумови для включення процедури оцінювання якості судової діяльності в практику адміністрування судової системи. Серед таких передумов є такі: зацікавленість органів управління судовою системою, інститутів громадянського суспільства у визначенні реального рівня задоволення суспільних потреб щодо діяльності суду; можливість використання досвіду оцінювання якості роботи суду в країнах, що мають суттєві відмінності як у правовій системі загалом, так і в організації та структурі судочинства; наявність розвинених інститутів суддівського самоврядування; відсутність у національному законодавстві про судоустрій законодавчих заборон чи суттєвих обмежень щодо проведення такого оцінювання; наявність гарантій збереження неупередженості суддів, унеможливлення використання процедур оцінювання для тиску на суддів чи суди; наявність у законодавстві про судоустрій та судових процедурах достатньо чітких загальних принципів, що можуть бути використані у процедурах оцінювання як критерії якості діяльності суду. Результати пілотного дослідження засвідчують, що обрана концепція та методика оцінювання дозволяє отримувати комплексне уявлення про ключові параметри роботи суду, зокрема про ті, що не відображуються у статистиці чи інших традиційних формах збирання та узагальнення інформації; придатна для використання в усіх судах; є достатньо простою та технологічною, не потребує залучення сторонніх фахівців; має мінімальні ризики щодо персоніфікації оцінювань та можливого маніпулювання результатами, створення ситуацій, які можуть тлумачитись як «тиск на суддю» або «втручання в його діяльність»; дозволяє отримувати результати у формі, зручній для використання в різних площинах організації роботи суду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні : монографія / кол. авторів : за заг. ред. В. І. Борисова, В. С. Зеленецького . – Х. : Право, 2008 . – 400 с.
2. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової системи / В. Бринцев.– Х. : Право, 2010 . – 464 с.

3. Albers P. New Developments in Court Quality System and Court Performance Policies / Pim Albers. Huntington – Strasburg. : SEPEJ, 2011 – 35 p.
4. Постанова Президії Верховного Суду України та Президії Ради суддів України № 7 від 3 березня 2007 р. «Про стан здійснення судочинства адміністративними судами України» // Вісн. Верхов. Суду України. – 2009. – № 4. – С. 8–16.
5. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. — К. : Істина, 2010. — 488 с.

ОЦЕНИВАНИЕ КАЧЕСТВА В АДМИНИСТРИРОВАНИИ СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМА ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИИ

Сердюк А. В.

Проанализированы методологические аспекты оценивания качества работы как элемента судебного администрирования, которое рассматривается как один из ключевых инструментов повышения качества судебной системы. Статья основывается на опыте пилотного исследования в нескольких украинских судах. Предложены базовые индикаторы качества, а также рассмотрена возможность применения данного подхода в Украине.

Ключевые слова: социология права, оценивание качества, управление судом, судебная реформа.

QUALITY EVALUATION IN COURT MANAGEMENT: PROBLEM OF OPERATIONALIZATION

Serdyuk O. V.

The author of the article analyzes methodological aspects of quality evaluation in court management which described as key instrument of improving of judiciary in democratic society . Article based on finding pilot study of court performance in few Ukrainian courts. Basic indicators are identified as well as analysis of possibility of this approach in Ukraine was conducted.

Keywords: sociology of law, quality evaluation, court management, judicial reform.



УДК 316.4:343.915(477.54)

В. Д. Воднік, кандидат філософських наук, доцент

СОЦІАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА НЕПОВНОЛІТНІХ ЗЛОЧИНЦІВ (ЗА ДАНИМИ ДОСЛІДЖЕННЯ У ХАРКОВІ)

Висвітлено основні соціальні характеристики неповнолітніх злочинців, причини правопорушень.

Ключові слова: неповнолітній, злочин, сім'я, бездоглядність, освіта, опитування, аналіз документів, спостереження.