

## До питання практики оцінки якості судових систем



**Л. М. МОСКВИЧ**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри організації  
судових та правоохоронних органів  
Національної юридичної  
академії України  
імені Ярослава Мудрого

*Затримки роз-  
гляду справ та  
накопичення  
нерозглянутих справ  
стали головними  
приводами ініцію-  
вання у 1990 р.  
судових реформ  
у Сінгапурі*

У статті досліджується досвід США, Сінгапуру, Нідерландів, Фінляндії щодо виміру якості судових систем. Особливу увагу приділено аналізу європейських ініціатив щодо розробки моделей оцінки якості суду. Оцінюється можливість використання світових практик з оцінки якості судової системи в Україні та обґрунтовується доцільність опрацювання Стандартів якості судової системи під час проведення судової реформи.

**Ключові слова:** стандарти якості судової системи; вимір якості судової системи; досконалий суд.

В статье исследуется опыт США, Сингапура, Нидерландов, Финляндии относительно измерения качества судебных систем. Особое внимание уделено анализу европейских инициатив относительно разработки моделей оценки качества суда. Оценивается возможность использования мировых практик оценки качества судебной системы в Украине и обосновывается целесообразность разработки Стандартов качества судебной системы во время проведения судебной реформы.

**Ключевые слова:** стандарты качества судебной системы; измерение качества судебной системы; совершенный суд.

In article is researched experience USA, Singapore, Netherlands, Finland for measurements quality judicial systems. The special attention is given to the analysis of the European initiatives concerning development of models of an estimation of quality of court. The possibility of the use world practical person estimations quality judicial system in Ukraine and the expediency of development of the Standards of quality of judicial system is proved during realization of judicial reform.

**Keywords:** the standards of quality of judicial system; measurement of quality of judicial system; the perfect court.

**В**досконалення судової системи належить до пріоритетних завдань становлення 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. Цей напрям в Україні лише починає обговорюватись у практичній площині. Проте існує певний досвід інших країн, враховуючи який і не повторюючи їх помилок, можна опрацювати оптимальну модель оцінки якості національної судової системи.

Інтерес до цього питання виник у 50-ті роки ХХ ст., коли японські компанії затвердили перші принципи контролю якості. Пізніше Сполучені Штати Америки підтримали цю ініціативу, встановивши Премію якості ім. Малкома Болдріджа (1987 р.), а через пару років модель якості було запроваджено і в Європі: компанії та інституції публічного сектору отримують нагороди за досягнення у сфері якості. Судова спільнота також виявила інтерес до якості загалом. Основний підхід: суд — це установа, що надає послуги, а, відповідно, користувачі цих послуг (громадяни, що є учасниками процесів) — це клієнти судової установи. Перші кроки в напрямку розробки та реалізації комплексних систем судової якості зробили американська, фінська та нідер-

ландська судові спільноти. На початку нового тисячоліття зацікавленість у якості судів зростає й на загальноєвропейському рівні. Було розпочато декілька проектів опрацювання системи оцінювання якості тієї чи іншої сфери судової діяльності. Метою цієї статті є дослідження світового досвіду оцінки якості судових систем та можливості його запровадження в національну практику. З огляду проведення в Україні судової реформи, спрямованої на вдосконалення судової системи, це питання набуває особливої актуальності.

Так, у серпні 1987 р. внаслідок збільшення затримок розгляду справ у судах США, Національний центр судів штатів та Бюро сприяння правосуддю Міністерства юстиції країни ініціювали Проект стандартів успішності судів першої інстанції, метою якого було вироблення Системи стандартів та вимірювання успішності судів першої інстанції, які представляють способи самооцінки і самовдосконалення суду першої інстанції. У фокусі стандартів — окремий загальний суд першої інстанції штату, який розглядається як організація, що має на меті обслуговування потреб тих, хто звертається за судовим захистом. Експертами було запропоновано 68 вимірів по 22 стандартах, пов'язаних з п'ятьма сферами вимірювання: 1) доступ до правосуддя; 2) оперативність та своєчасність; 3) рівність, об'єктивність та чесність; 4) незалежність та підзвіт-

ність; 5) громадська довіра [1]. Запропоновану Систему стандартів було перевірено у дванадцяти судах, але через надмірну її складність, надто велику кількість вимірів для оцінювання надалі не вдалося успішно запровадити ці стандарти. Осмисливши цей досвід, Національний центр судів штатів США на початку 2000 р. розпочав пошуки нового підходу, маючи на меті не розробку ще однієї всеосяжної, комплексної моделі якості судової діяльності, а створення практичних інструментів, які могли б використовуватися судами для підвищення якості діяльності та послуг в окремих сферах. Ці інструменти дістали назву CourTools і складаються з десяти показників та методів змістовного вимірювання якості: 1) доступ та об'єктивність; 2) співвідношення кількості розглянутих справ та загальної кількості справ, що надійшли до суду; 3) тривалість розгляду справи; 4) тривалість очікування судового розгляду; 5) надійність оголошеної дати слухання; 6) надійність та цілісність матеріалів справи; 7) стягнення штрафів; 8) ефективне використання присяжних; 9) задоволеність персоналу суду; 10) вартість розгляду справи. Однак недолік цієї моделі — відсутність взаємозв'язку між наведеними десятьма вимірами та невизначеністю внеску кожного з них у підвищення якості та поліпшення функціонування суду. Тому в 2007 р. Національний центр судів штатів США розпочав нову ро-

боту над опрацюванням рамкової схеми вимірювання якості функціонування судів, яку було презентовано на весні 2008 р., і на даний момент здійснюється її апробація.

Як і у випадку з судами штатів США, саме затримки розгляду справ та накопичення нерозглянутих справ стали головними причинами ініціювання у 1990 р. судових реформ у Сінгапурі. Одним із перших елементів цього реформування було запровадження «судової хартії». Ця хартія мала на меті підвищити рівень доброзичливості судів до суб'єктів, які звертаються до суду, зокрема шляхом вжиття заходів, спрямованих на зменшення тривалості провадження та коректне ставлення до сторін. На додачу до затвердження судової хартії, було вжито низку інших заходів, як-от: сприяння лідерству, що ґрунтується на вмінні прогнозувати; застосування методологій стратегічного планування; вмиле використання інформації; розробка політик у сфері управління персоналом; забезпечення продуктивності судових проваджень шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій; посередництво; регулярне проведення досліджень з метою з'ясування рівня задоволеності користувачів судових послуг. Наприкінці дев'яностих Суди нижчого рівня Сінгапуру запровадили «систему показників правосуддя» (justice scorecard) як інструмент вимірювання якості функціонування суду. Ця система показників

дає можливість зв'язати в єдине ціле передбачення, місію та дії судів, управління, що ґрунтується на прогнозуванні, та використання стратегічних показників для вимірювання якості діяльності судів. У вересні 2000 р. цю систему показників правосуддя було замінено її електронною версією: «Justice Scorecard System», до якої заноситься інформація щодо діяльності судів та її якості і групується за чотирма категоріями: 1) зв'язки з громадськістю; 2) внутрішні процеси; 3) навчання; 4) фінансування.

З огляду на активну роль судової влади Сінгапуру в поліпшенні якості своєї роботи, Суди нижчого рівня Сінгапуру отримали в 2006 р. «Премію якості Сінгапуру». Зазначена нагорода вручається на знак визнання відповідності найвищим стандартам якості, розробленим на основі стандартів, передбачених Національною премією США ім. Малкома Болдріджа за якість, Європейським фондом управління якістю (EFQM) та Премією Австралії за професійну досконалість.

Наприкінці 90-х років у двох Європейських країнах (Нідерландах та Фінляндії) було ініційовано розробку комплексних систем якості для судів. У Нідерландах тема якості функціонування судової влади стала активно обговорюватися на політичній арені як частина великої програми реформування суду «Судочинство у XXI столітті» (1998–2002). Було підготовлено та реалізовано на рівні судів

кілька новаторських проектів, а також проект щодо якості (1999), головною його метою стало створення системи вимірювання для судів, яка зробила б можливим оцінювання ними рівня якості функціонування судів та визначення аспектів, що потребують удосконалення.

Невелика проектна команда, до складу якої увійшли судді, працівники апарату судів, радники Міністерства юстиції та експерти з Агентства якості судової системи (PRISMA), за три роки розробила систему вимірювання. Було визначено п'ять аспектів вимірювання: 1) незалежність та чесність; 2) своєчасність провадження; 3) однакове застосування законодавства; 4) компетентність; 5) ставлення до сторін. По кожному з цих аспектів вимірювання було розроблено кілька показників, а також конкретні інструменти (судова статистика, опитування (користувачів судових послуг та працівників апарату, інспекції) для збирання і презентації відповідних даних.

Зазначену систему вимірювання було апробовано у 2000–2001 рр. у трьох пілотних судах країни, після чого її вдосконалена версія стала частиною комплексної системи оцінювання якості функціонування судової влади Нідерландів «RechtspraakQ». Вона складається з дев'яти елементів, згрупованих за трьома категоріями: нормативна база, інструменти вимірювання та інші елементи. До нормативної бази входять нормативи якості, представ-

лені контрольним списком, який може використовуватись керівниками судів для поліпшення якості роботи суду. Нормативи охоплюють багато аспектів, які суди та Рада судової влади вважають важливими для якості судової системи й необхідними для задоволення вимог сторін, безпосередньо зацікавлених у поліпшенні роботи судів. Також сюди входить опрацьована система вимірювання якості функціонування суду. *Інструменти вимірювання* передбачають форми отримання інформації, необхідної для оцінки якості роботи суду, зокрема: дослідження стану роботи судів (раз на два роки кожен суд має проводити дослідження стану роботи на основі стандартизованої процедури аналізу); опитування суб'єктів, що звертаються до суду, та персоналу суду з метою визначення рівня задоволеності (кожен суд раз на чотири роки проводить таке опитування); інспекційні візити (раз на чотири роки суди має відвідати незалежна комісія, до складу якої входять особи, що працюють за межами судів, наприклад, університетський професор, адвокат та прокурор; яка готує загальний звіт щодо якості функціонування судової системи Нідерландів); аудиторські перевірки (під час таких перевірок, працівники апарату суду перевіряють, чи відповідає суд критеріям, передбаченим системою вимірювання якості функціонування судів). До *інших елементів* відносяться 1) система аналі-

зу роботи колегами та 2) процедура розгляду скарг. Аналіз роботи працівників суду їхніми колегами — це професійні консультації між суддями, переважно з метою поліпшення якості роботи окремих суддів. Тут значна увага приділяється взаємодії судді зі сторонами під час слухань, а також індивідуальній роботі судді. У 2002 р. в Нідерландах було запроваджено спільну для всіх судів процедуру подання скарг, головна мета якої — забезпечення однакового ставлення до скарг, що надходять до різних судів.

У Фінляндії проект щодо якості суду було започатковано у 1999 р. Результатом праці робочої групи стала презентація у 2003 р. переліку контрольних значень показників якості судочинства. Останні розраховані на вимірювання різних аспектів діяльності судів і складаються з 6 аспектів і 40 критеріїв якості: 1) розгляд справ (9 критеріїв); 2) рішення у справах (7 критеріїв); 3) ставлення до сторін та публіки (6 критеріїв); 4) оперативність провадження (4 критерії); 5) компетентність та професійні навички (6 критеріїв); 6) організація та менеджмент судочинства (8 критеріїв)[2]. Усі критерії аналізуються за допомогою методики, що передбачає представлення результатів за допомогою шестибальної шкали. У рамках оцінювання підраховується сума окремих показників якості, яка і дає уявлення про те, наскільки вдалось поліпшити якість та як близько суд підійшов до максимально можливого результату — 210 балів. Для

збирання всієї необхідної для оцінювання інформації використовуються різні методи аналізу — від самооцінювання, опитувань, експертних оцінок до статистичного аналізу та реагування з боку судів. Регулярність проведення оцінювання — від трьох до п'яти років. У період між цими основними оцінюваннями проводяться ще й проміжні оцінювання, наприклад, щодо критеріїв «оперативності провадження» моніторинг проводиться щорічно [1].

Крім ініціатив окремих країн щодо розробки систем якості, на загальноєвропейському рівні проявляється тенденція сприяння якості судової системи та судів. Наприклад, у 2004 р. Комітет Європейського парламенту вказав на потребу у створенні хартії якості кримінального судочинства. На рівні Ради Європи почала діяти спеціальна робоча група Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ), а в рамках діяльності Європейської мережі судових рад (ENCJ) створено робочу групу з питань «менеджменту якості». Розглянемо ці три європейські ініціативи докладніше.

Спеціальний комітет Європейського парламенту пропонує розробити хартію якості для кримінального судочинства. В цьому документі мають міститися такі критерії для оцінювання функціонування судових систем: рівень дотримання принципів незалежності судової влади; відповідність стандартам справедливого судового процесу; здійснення кримінального провадження,

включаючи виконання вироків. Крім цих пропозицій, Комітет запропонував включити до хартії механізм «взаємооцінювання», який складатиметься з таких елементів: порівняльної статистичної бази; контрольних значень показників якості; розповсюдження найкращих практик; оцінювального звіту щодо дотримання хартії якості [3].

Європейська комісія з ефективності правосуддя (CEPEJ) заснована у 2002 р. За цей час нею на основі зібраної статистичної інформації та якісних даних було опубліковано три порівняльні звіти про стан судових систем у державах-членах Ради Європи. Зокрема в цих документах висвітлюються такі питання: фінансування судових систем; доступ до правосуддя; судові провадження та якість функціонування судів; статус і роль різних професіоналів у сфері права; виконання судових рішень тощо. У 2007 р. CEPEJ створила спеціальну робочу групу з якості (CEPEJ-GT-QUAL), завданням якої було визначено: 1) збирання інформації та оцінювання ініціатив щодо якості, які реалізуються різними судами в державах-членах; 2) розробка інструментів, які можна буде використовувати для оцінки якості судової системи та судів. Робоча група вже розробила «Контрольний список щодо якості судової системи та судів» [4]. Унікальність цього документа полягає в тому, що в ньому якість розглядається на трьох різних рівнях: національному (судова система загалом), рівні судів та рівні окремих суддів. Експерти робочої

групи виділили п'ять сфер вимірювання: 1) стратегія та політика; 2) адміністрування судових процесів; 3) доступ до правосуддя; 4) людські ресурси та статус суддів і персоналу; 5) фінансові та матеріальні засоби правосуддя. Крім того, робоча група займається розробкою практичного інструментарію для проведення опитування користувачів судових послуг з метою з'ясування рівня їхньої задоволеності.

Слід зауважити, що CEPEJ-GT-QUAL описує ініціативи щодо якості та системи якості судів з інтегральної точки зору, тобто розглядає якість в організації на плані, з урахуванням усіх доречних аспектів, пов'язаних з якістю послуг, що надаються судами. Якість судових рішень не є предметом аналізу робочої групи. Однак інший орган Ради Європи — Консультативна рада європейських суддів — готує проект документа щодо якості судових рішень. У рамках роботи над цим документом у 2008 р. державам-членам було надіслано опитувальник з сімнадцятьма запитаннями стосовно підготовки та оцінювання судових рішень. Результати цього аналізу (відповіді на запитання опитувальника отримано від 35 держав-членів) представлено на веб-сайті Консультативної ради європейських суддів [5].

На початку 2007 р. було створено Консорціум досконалого суду, до складу якого ввійшли експерти зі Сполучених Штатів Америки, Європи, Австралії та Сінгапуру. Натхненні іні-

ціативами 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 й поліпшити якість власного судочинства та судового адміністрування. Вже в 2008 р. експертами Консорціуму було опубліковано «Рамкову схему досконалого суду», яка є ресурсом 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 і громадська довіра [6]. На думку авторів, запропонована схема повинна допомогти судам на різних континентах реалізувати заходи щодо вдосконалення якості судових послуг.

В Україні почали вивчати та впроваджувати ті сучасні методи, практики й процеси, які для судів у країнах з розвинутою демократією вже є повсякденним та звичайним явищем. Багато міжнародних проектів працюють у цих напрямках, допомагаючи українським судам оптимізувати робочі процеси і вдосконалити свою роботу. Суттєвою проблемою в цій площині є те, що в нашій державі фактично використо-

вуються 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 [7, 8]. Певною новацією, заснованою на поєднанні як українських традицій, так і кращого світового досвіду, за сприянням Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Україна: верховенство права» було проведення у 2008 і 2009 рр. у 15 судах в різних регіонах України оцінювання якості окремих аспектів функціонування судів за допомогою карток громадського звітування [9].

Використана методологія, хоча й базувалася на використанні традиційного для соціологічних досліджень методу опитування, але 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 окремих аспектів функціонування судів. Оцінити ж ступінь відповідності якості судової сис-

теми цілком можна тільки за умови застосування комплексного підходу, який буде ґрунтуватися на розроблених науковцями і практиками Стандартах якості національної судової системи, в яких буде враховано всі аспекти, пов'язані з повсякденним функціонуванням судів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Проект стандартів успішності судів першої інстанції [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: [www.nesconline.org](http://www.nesconline.org)
2. Див.: *Defensor Legis*. — 2004. — № 1. — Р. 5–8.
3. Див.: *Working Document on the Quality of Criminal Justice and the Harmonisation of Criminal Legislation in the Member States*. — European Parliament, Brussels. — 2004.
4. Див.: *CEPEJ: Time Management Checklist: a Checklist of Indicators for the Analysis of Length of Proceedings in the Justice System*. — Strasbourg, 2005.
5. Офіційний веб-сайт Консультативної ради європейських суддів. — [www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)
6. *Рамкова Схема Досконалого Суду* [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: <http://lawlink.nsw.gov.au>
7. Див.: *Петрухин И.Л., Батуров Г.П., Морщакова Т.Г.* Теоретические основы эффективности правосудия / И.Л. Петрухин, Г.П. Батуров, Т.Г. Морщакова. — М., 1979. — 392 с.
8. Див.: *Цихоцкий А. В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам / А. В. Цихоцкий. — Новосибирск: Наука, 1997. — 267 с.
9. Матеріали Міжнародного саміту «Суди та суспільство», 20–22 квітня 2010, м. Київ.