

ТРИБУНА ДОКТОРАНТА, АСПІРАНТА І ЗДОБУВАЧА

УДК 347.962

Л. М. Москвич, кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», провідний науковий співробітник Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, м. Харків

МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Стаття присвячена дослідженню методології оцінки ефективності судової системи. Проаналізовані проблеми оцінки ефективності судової системи та запропоновані шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *ефективність судової системи, методи оцінки ефективності судової системи, аналіз результатів оцінки ефективності судової системи.*

Будь-які реформаторські заходи щодо вдосконалення діючої судової системи спрямовані на пошук її оптимальної моделі, яка б характеризувалася високим рівнем ефективності. У цьому контексті актуальними постають теоретичні питання оцінки ефективності судової системи, опрацювання методів (інструментарію) її виміру.

Проблема оцінки ефективності судової системи, безперечно, є елементом змісту предмета теорії ефективності судових систем. Основне завдання, яке має вирішити наука, торкається визначення, які зрізи функціонування судової системи необхідно оцінити для визначення її ефективності і за допомогою яких методів. Іншими словами, теорія повинна відповісти на запитання: як вивчати судову систему, щоб отримати повне уявлення про рівень її ефективності.

Аналіз вітчизняної наукової, довідкової літератури свідчить, що питання методології і методики виміру ефективності судової сис-

теми є зовсім не дослідженим. Зокрема, в Україні не провадилось жодного ґрунтового дослідження з цієї проблематики. Як вірно зазначається, існують лише деякі розробки окремих аспектів ефективності правосуддя, але вони мають характер схоластичних теоретичних конструкцій, які фактично не мають особливого значення для практичної оцінки ефективності судової системи. Науковці не змогли запропонувати зрозумілі, привабливі для практиків та достатньо реалістичні методологічні підходи, на основі яких могли б вирішуватися реальні проблеми реформування судової системи. Дослідники різних галузей права при опрацюванні питань методології виміру ефективності все частіше пропонують «методологічну ревізію» класичних підходів, намагаючись створити плюралістичну методологію оцінювання ефективності. Однак досить часто такі новації виглядають сумнівними¹.

Гадаємо, загальна концепція оцінювання ефективності судової системи повинна мати динамічний характер, тобто мати можливість змінюватися відповідно до змін у розумінні функції суду в демократичному суспільстві та методології оцінювання загалом.

Вимір ефективності судової системи можливий за наступних умов: 1) визначені критерії її ефективності; 2) визначені стандарти її ефективності; 3) передбачена система оцінки як кількісних, так і якісних показників; 4) визначено співвідношення кожної групи критеріїв та визначено вплив кожного критерію на стандарти ефективності судової системи.

Розроблення методології оцінки ефективності судової системи з урахуванням національних особливостей і передового європейського досвіду буде вирішальним кроком до осмисленого, науково обґрунтованого підходу до визначення напрямів судової реформи в Україні.

Система технічних прийомів та методів оцінювання ефективності судової системи має певні прогалини як концептуального, так і технологічного характеру. *До першої групи* відносяться проблеми розробки інструментарію оцінки ефективності судової системи. На наш погляд, при його розробці слід виходити з наступного: а) об'єктом оцінки є

¹ Див. докладніше: Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні: Монографія / За заг. ред. В. І. Борисова, В. С. Зеленецького. – Х.: Право, 2010. – С. 48–49.

соціально-правові факти, тобто не лише юридичні факти (інституалізовані факти правозастосовчої діяльності — кількість розглянутих судових справ, кількість справ, повернутих на повторний розгляд, тощо), а й інші групи соціальних фактів (наприклад, справедливість судового рішення, професіоналізм суддів та ін.); б) об'єкт оцінки може виступати в трьох формах: 1) як державно-правовий інститут, 2) як соціально-правовий інститут, 3) як самостійна організація (узгоджений механізм) з надання юридичних послуг — відповідно обрані методи оцінки мають бути універсальними, тобто допустимими для оцінки кожної з перелічених форм; в) соціальна сфера функціонування об'єкта обґрунтовує доцільність використання не лише методів пізнання, прийнятих у правознавстві, а й у соціології.

До технологічних проблем оцінки ефективності відноситься, *по-перше*, отримання адекватних даних. Оцінювання ефективності судової системи передбачає використання як якісних, так і кількісних даних. Основними є критерії оцінювання, які мають бути операціоналізовані. Однак вони мають бути не просто концептуалізовані у вигляді показників, але й обґрунтовані в частині валідності та адекватності (відповідності) критеріям.

По-друге, важливими є процедури оцінювання ефективності. У класичних роботах з ефективності передбачається, що діяльність з оцінювання ефективності проводиться суб'єктом, який не має чітких диференціюючих ознак. Це пояснюється тим, що концепції дослідження мають загальнотеоретичний характер. Однак за сучасних умов необхідно чітко диференціювати такі ситуації оцінювання: а) оцінка ефективності в рамках наукового дослідження; б) оцінка ефективності в рамках процедур зовнішнього оцінювання; в) оцінка ефективності в рамках внутрішніх процедур моніторингу та контролю; 4) оцінка ефективності в рамках процедур громадського контролю. Спільним для цих ситуацій має бути існування чіткого алгоритму оцінки, що є його теоретичною концепцією, відображає його цілі й завдання та є стандартним (універсальним), тобто придатним для різних ситуацій оцінювання ефективності діяльності¹.

¹ Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні: Монографія / За заг. ред. В. І. Борисова, В. С. Зеленецького. — Х.: Право, 2010. — С. 56.

Найпоширенішим інструментарієм, що використовується в практиці оцінки ефективності судової системи, виступають кількісні методи. Саме емпірична база на даний час визнається фундаментом оцінки функціонування суду. Але, як справедливо зазначила Ю. М. Толстова, про кількісний метод можна говорити тоді, коли «соціальні об'єкти можна описати за допомогою звичайних дійсних чисел, а їх дослідження передбачає звичайні математичні операції»¹. Але обмеженість емпіричних результатів не дозволяє сформувати повну картину функціонування такого соціального інституту, як судова система. Тому поряд із кількісними методами повинні використовуватись і якісні методи пізнання, які досить часто визнаються більш адекватним інструментом пізнання соціальних аспектів правових інститутів, ніж традиційні методи кількісного аналізу.

Застосування якісних методів у поєднанні з традиційними кількісними має супроводжуватись оцінкою надійності (валідності) отриманих результатів. Для кількісних методів процедури таких оцінок достатньо чітко формалізовані та упорядковані в кілька стандартних базових процедур, які можуть застосовуватись з урахуванням специфіки дослідження функціонування судової системи. Щодо якісних методів можливості стандартизації та формалізації процедур оцінки надійності обмежені самою природою отриманих результатів. Тому основною проблемою оцінки ефективності судової системи є не розробка методології застосування кількісних і якісних методів оцінки, а інтерпретація отриманих результатів, їх аналіз.

Алгоритм поєднання кількісних і якісних методів має принципове значення для того, як у подальшому аналізі будуть інтегровані їх результати, які мають різну природу. Наприклад, формалізований аналіз якості (законності) судових рішень, кількості розглянутих справ і опитування (інтерв'ю) підсудних, стосовно яких винесені ці рішення, та потерпілих щодо справедливості судового рішення, а також, наприклад, анкетування присутніх у залі суду щодо об'єктивності, безсторонності та професіоналізму суддів. Зрозуміло, виникає питання про можливість суміщення не стільки методів,

¹ Толстова Ю. Н. О системности социологических объектов (размышления над некоторыми публикациями) // Соц. исслед. – 2001. – № 7. – С. 121.

скільки отриманих на їх основі результатів. Ця проблема виникає завжди при застосуванні в рамках одного дослідження як якісних, так і кількісних методів. Тому методологічна рефлексія таких проблем у соціально-правових дослідженнях виходить за межі окремих тем, дає уявлення про деякі більш загальні правила організації соціально-правових досліджень на основі поєднання кількісних та якісних методів.

У науці виокремлюють три моделі поєднання результатів, отриманих за допомогою кількісних та якісних методів: конвергенція результатів, поєднання результатів на основі принципу додатковості, колізійності (дивергенція) результатів¹. Вважаємо, що зазначені напрацювання можуть бути використані і при розробці методології оцінки ефективності судової системи.

Пропонуємо використовувати п'ять категорій методів оцінки ефективності судової системи: 1) самооцінка; 2) опитування; 3) оцінка групою експертів; 4) статистичні дані; 5) соціально-правовий експеримент.

1. Самооцінка. Зміст цього методу полягає у самооцінюванні судовою системою ефективності своєї роботи. Оцінка може здійснюватись Верховним Судом України — щодо функціонування судової системи в цілому, вищими спеціалізованими судами — щодо ефективності функціонування окремих гілок судової системи, окремим судом — судьями та адміністративним апаратом. Безумовно, отримані відомості матимуть суб'єктивний характер, але в цілому можуть стати обґрунтованим базисом для подальшої оцінки якісних критеріїв. Особливо цікавим буде порівняння відомостей, отриманих шляхом самооцінки та за використанням інших методів — наприклад, опитування користувачів судових послуг. Але головне, ці дані сприятимуть визначенню прогалів в ефективній організації і функціонуванні судової системи і, як наслідок, можуть стати обґрунтуванням напрямів судового реформування.

Застосування цього методу здійснюється шляхом анкетування суддів, співробітників апарату судів. Обробка та аналіз результатів може здійснюватись за методологією, розробленою в науці соціо-

¹ Лаба Л. Я. Способы интеграции качественных и количественных методов // Соц. исслед. – 2004. – № 2. – С. 124–127.

логії. Розробка анкети для самооцінювання, визначення критеріїв, які можуть бути оцінені шляхом самооцінки, способи аналізу та інтерпретації даних — тема самостійних досліджень.

2. *Опитування.* Цей метод є традиційним соціологічним методом. У залежності від спрямованості, тобто визначеного критерію дослідження, можна визначити цільову аудиторію опитування — широка (члени суспільства — випадкове опитування незалежно від наявності будь-якого досвіду контактування із судовою системою), специфічна (в опитуванні беруть участь особи з певним професійним досвідом контактування із судом — адвокати, прокурори, правозахисники), обмежена (складається з осіб, які мають певний досвід спілкування із судом — учасники судового процесу). При застосуванні цього методу перш за все необхідно визначитись із колом респондентів, по-друге — із колом критеріїв, до яких може бути застосований цей метод оцінки, по-третє — ступенем достовірності отриманих даних. Безумовно, інформація, отримана за допомогою цього методу, має суб'єктивний характер, тяжіє до певного викривлення в залежності від наявності чи відсутності досвіду користування судовими послугами, результату цього досвіду, тобто виграла сторона справу чи програла, і т. п. Але найважливіше, отримані дані дозволять оцінити соціальну успішність суду як учасника суспільно-правових відносин, тобто соціальну ефективність судової системи. Їх аналіз дозволить скоригувати судову політику, вжити низку заходів, спрямованих на підвищення соціального статусу суду, іміджу судової влади в цілому.

3. *Оцінка групою експертів.* Окремі якісні критерії найбільш доцільно оцінювати групою експертів. Метод експертних оцінок ефективності судової системи базується на висновках спеціалістів-юристів, які мають високий професійний і науковий рівень та значний досвід практичної діяльності. Наприклад, до складу такої групи доцільно включити суддю, прокурора, адвоката, науковця. Застосування цього методу рекомендовано при оцінці тих критеріїв, для яких використання лише статистичних даних недостатньо для отримання повної інформації.

Вимір ефективності суду може бути здійснений на підставі алгоритму отримання експертної оцінки, що включає наступні 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 експертної оцінки, визначення ступеня об'єктивності та достовірності отриманих даних.

Інформація, отримана за методом експертної оцінки, безумовно також має певний ступінь суб'єктивізму, оскільки висновки, отримані за подібних досліджень, відображують позиції їх авторів, а отже, вони не є об'єктивними. Крім того, сама оцінка не представлена кількісними вимірами, а це не дозволяє співвідносити отримані дані із статистичними показниками. На результат оцінки впливають особисті характеристики експертів — їх темперамент, інтелектуальний та професійний рівень, практичний досвід тощо. До того ж процес отримання результатів є досить затяжним. Подолання зазначених недоліків цього методу оцінки можливо за обґрунтованого підходу до формування експертної групи. За умови її збалансованого складу, все ж імовірно, що експертна оцінка буде максимально наближена до дійсного стандарту ефективності функціонування суду.

4. Статистичні дані. Багато критеріїв ефективності судової системи досліджуються шляхом саме статистичного методу. Статистичні дані — це об'єктивні показники певних критеріїв ефективності. Разом із тим вони також потребують інтерпретації та порівняння з іншими даними. Певна інформація може бути отримана із статистичних систем обліку, що ведуться судами, а інша — потребує проведення окремого збирання.

Статистичні методи збирання інформації є найпоширенішими в судовій системі і тому на відміну від інших методів аналізу найбільш науково розроблені. Найчастіше об'єктом статистичного аналізу постає судова практика — її кількісні та якісні показники, ефективність впливу на різні сфери соціальної реальності¹. Статистичні методи аналізу судової практики дозволяють виявити найпо-

¹ Див., наприклад: Морщакова Т. Г., Петрухин И. Л. Оценка качества судебного разбирательства (по уголовным делам). – М., 1987. – С. 198; Карташов В. Н. Обобщение юридической практики. – Ярославль, 1991; Методика обобщения судебной практики. – М., 1976; Сырых В. М. Методы измерения при обобщении судебной практики // Тр. ВНИИСЗ. – М., 1975. – Т. 2; та ін.

ширеніші недоліки при складанні процесуальних рішень суддею і, як наслідок, — сформувати методичні рекомендації щодо покращення цього аспекту судової діяльності. Утім 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 проблем судової практики.

Значно повнішу інформацію щодо якості функціонування суду надають дані аналітичної та статистичної звітності, що офіційно ведеться судовою системою. Зокрема, зазначені дані дозволяють оцінити ефективність роботи судів різних інстанцій, додержання строків судового розгляду, склад кадрового потенціалу судової системи, завантаженість суддів, рівень фінансового й організаційного забезпечення судової системи та ін.

Викладене підтверджує, однією із проблем застосування статистичних методів при оцінці ефективності судової системи є опрацювання способів виміру фактів, викладених у судових рішеннях, а також опрацювання способів поєднання й аналізу кількісних показників, отриманих за допомогою статистичних методів виміру, та якісних показників, отриманих за допомогою інших методів пізнання.

5. Соціально-правовий експеримент. Закономірності ефективного функціонування суду можуть бути визначені, перевірені та доведені шляхом їх практичного випробування (апробування), одним із способів якого є соціально-правовий експеримент. Досліджуючи зміст правового експерименту, В. В. Лазарєв виокремлює такі етапи його здійснення: 1) розробка та оформлення правової гіпотези; 2) вибір форми її апробування; 3) визначення системи наукового контролю; 4) аналіз висновків і розробка рекомендацій на підставі здійсненого досліджу¹.

Зазначена теоретична модель може бути застосована і при розробці системи методів оцінки ефективності роботи суду з урахуванням тієї особливості, що останній є елементом соціального буття, а отже, всі експерименти повинні здійснюватись із дотриманням прав, свобод та інтересів громадян.

¹ Лазарєв В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. – М., 1974. – С. 123.

Яскравим прикладом застосування методу соціально-правового експерименту є створення модельних судів. Головною засадою запровадження цього експерименту є створення концептуально нових підходів до організації роботи суду, його адміністрування, кадрової політики, інформаційно-аналітичної роботи, підвищення кваліфікації працівників суду та інших ключових питань. Основною метою є дослідження ефективності новаторських методів організації і функціонування судів, визначення позитивного і негативного досвіду, його аналіз, кореляція даних та поширення позитивних результатів на роботу всієї судової системи. Цей метод дозволяє апробувати окремі реформаторські підходи на певному суді, проаналізувати їх ефективність у порівнянні з діючою практикою та лише у випадку отримання позитивного результату поширити їх на загальнонаціональному рівні. На наш погляд, за такого підходу зберігаються значні матеріальні, організаційні ресурси і ризик тактичних помилок у реформуванні судової системи знижується.

Соціально-правовий експеримент тісно пов'язаний із спостереженням, порівнянням, виміром, а тому цей метод повинен застосовуватись у тісному взаємозв'язку з дослідженими вище методами оцінки якості функціонування суду.

Перелічені вище методи оцінки сприяють отриманню або об'єктивних даних, або більш-менш суб'єктивної інформації. Ураховуючи характер діяльності судів, для отримання реалістичної і повної картини якості їх роботи необхідно використовувати ці методи в сукупності. Основною перевагою об'єктивних методів оцінки є те, що за їх допомогою можна отримати певну картину відповідності критерію, що оцінюється, ідеальному результату. Однак вони не обов'язково здатні охопити весь критерій цілком, а тому не здатні повною мірою сприяти виробленню шляхів покращення показників якості.

Перевага суб'єктивних методів оцінки полягає в тому, що вони здатні надати дуже широку за діапазоном інформацію щодо якості досліджуваного критерію. Разом із тим відомості, отримані за допомогою використання таких методів, можуть бути неточними або навіть помилковими.

Основними проблемами аналізу даних, отриманих при застосуванні зазначених методів оцінки ефективності судової системи, є, *по-перше*, визначення способу оцінки результатів суб'єктивних методів пізнання та їх співвідношення з об'єктивними даними. Більшість критеріїв ефективності судової системи можуть бути проаналізовані, оцінені шляхом оціночних показників. Уперше спроба здійснити аналіз оціночних показників при оцінці ефективності правосуддя була здійснена Т. Г. Морщаковою і І. Л. Петрухіним, якими було запропоновано технологію побудови шкал оцінки якості судового розгляду кримінальних справ¹. Пізніше методику шкалювання було апробовано при дослідженні ефективності цивільного судочинства А. В. Цихоцьким². Вважаємо, що метод шкалювання цілком може бути застосовано і при розробці методології оцінки ефективності судової системи.

Зазначена методика базується на визнанні можливості дослідження ефективності функціонування суду з позиції кількісного аналізу. Її зміст полягає в тому, що збирається вся інформація щодо організації і функціонування судової системи за певною програмою, далі вона аналізується і відображається на спеціальній шкалі шляхом оціночних показників.

Для оцінки кожного критерію якості будується окрема шкала, на якій відображаються оціночні категорії, наприклад: «повністю відповідає», «відносно відповідає», «погано відповідає», «зовсім не відповідає», певній відповіді присвоюється певний бал, і наприкінці отримані бали підсумовують і робиться висновок про якість функціонування суду в певній сфері. Чим більше показник наближається до максимальної оцінки (тобто 100 % відповідей «повністю відповідає»), тим більше судова система відповідає критерію ефективності. Звісно, до розробки таких шкал мають бути залучені експерти.

Досить складним моментом при розробці методики оцінки ефективності судової системи, на наш погляд, буде комбінування різних показників та критеріїв оцінки. Перед дослідниками по-

¹ Морщакова Т. Г., Петрухин И. Л. Оценка качества судебного разбирательства (по уголовным делам). – М., 1987. – С. 200–211.

² Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. – Новосибирск: Наука, 1997. – С. 177–178.

стане проблема «визначення значимості» кожного показника для ефективності функціонування судової системи, ступеня його впливу на інші показники. Адже безсумнівно, що різні показники, критерії мають різний вплив на якість судових послуг. У науковій літературі пропонуються різні методики вирішення такої проблеми — метод факторного аналізу, кібернетичний підхід до вивчення взаємодіючих факторів, визначення вагомості фактора, метод одиничної різності та ін. Ці методи використовуються іншими науками, але, гадаємо, при розробці методики оцінки ефективності судової системи доцільно розглянути питання їх можливого використання і в цій галузі.

Отже, вимір ефективності судової системи можливий за наступних умов: а) визначені стандарти якості судової системи, у змісті яких виокремлено критерії ефективності та систему їх показників; б) визначена методологія збирання, аналізу та оцінки інформації; в) визначений склад експертної групи, яка буде здійснювати оцінку якості судової системи; г) визначена міра впливу кожного показника на загальну ефективність судової системи; д) визначена методологія співвідношення якісних і кількісних показників, кількісного визначення оціночних понять якісних показників.

Підсумовуючи, зазначимо, що здійснити оцінку (вимір) ефективності судової системи як цілісного системного утворення можна лише за умови комплексного підходу, який враховуватиме всі аспекти, пов'язані з повсякденним функціонуванням судів. Розробка системи методів пізнання різнопланових результатів функціонування судів сприятиме більш об'єктивній оцінці якості роботи судів. Чим більше різнопланових методів пізнання буде використано, тим повніше будуть досліджені властивості судової системи. У цьому аспекті актуалізується проблема поєднання і аналізу результатів, отриманих при застосуванні різних методів пізнання, для з'ясування цілісної картини ефективності судової системи. Її вирішення стане можливим на основі створення методологічно обґрунтованих дослідницьких процедур, що дозволять поєднати результати застосування кількісних і якісних методів оцінки судової системи. Але питання заслуговує на окреме теоретичне дослідження.

Таким чином, резюмуючи вищенаведене, можна підкреслити, що метою виміру ефективності судової системи є найповніший вияв недоліків, що мають місце в її організації і функціонуванні, та прогнозування більш ефективних її моделей.

Статья посвящена исследованию методологии оценки эффективности судебной системы. Проанализированы проблемы оценки эффективности судебной системы и предложены пути их разрешения.

The article is devoted research of methodology of estimation of efficiency of the judicial system. The problems of estimation of efficiency of the judicial system are analysed and the ways of their decision are offered.

Рекомендовано до опублікування відділом дослідження проблем слідчої, прокурорської та судової діяльності ІВПЗ НАПрН України (протокол № 1 від 12 січня 2011 р.).

*Рецензент — кандидат юридичних наук, доцент
Н. В. Сібільова.*