

## МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ РОБОТИ СУДІВ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

**ТЕРЕМЕЦЬКИЙ Владислав Іванович** - доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права; Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України; Академія праці, соціальних відносин і туризму

**ORCID ID : 0000-0002-2667-5167**

**КОСИЦЯ Ольга Олексіївна** - доктор юридичних наук, професор кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

**ORCID ID : 0000-0002-5781-780X**

**УДК 347.962**

**DOI 10.32782/NP.2023.3.9**

*Стаття присвячена дослідженню методології оцінювання роботи судів за міжнародними стандартами та європейськими практиками. Актуальність статті обумовлена проблемою правозастосування положень Національної стратегії у сфері прав людини та Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 в частині оцінювання та визначення показників доступу до правосуддя. Проаналізовано Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів, Рекомендації щодо оцінювання суддів, розроблених Європейською мережею судових рад (2019), показники ефективності відповідно до Міжнародних стандартів судової досконалості (2020) та зроблено висновок щодо необхідності нормативного та методологічного розмежування критеріїв оцінювання роботи судів та професійності судді, а також застосування широкого підходу до оцінювання роботи суду, враховуючи взаємозалежність суду від інших учасників сфери правосуддя.*

*Ключові слова: незалежність суду, міжнародні стандарти оцінювання судів, критерії оцінювання, доступ до правосуддя, методологія оцінювання.*

### Постановка проблеми

За даними звіту Індексу верховенства права (Rule of Law Index), проведеного Міжнародною неурядовою організацією World Justice Project у 2021 році, світовими лідерами за загальним показником індексу верховенства права є Данія, Норвегія та Фінляндія. Найвищі оцінки за показником цивільного судочинства у Данії (0,86 бали), Норвегії (0,85 бали) та Німеччини (0,84 бали), а кримінального – Норвегії (0,85 бали), Фінляндії (0,84 бали) та Данії (0,83 бали). Принагідно зазначимо, що рівень верховенства права в Україні, за даними Індексу верховенства права, знаходиться на стабільно середньому рівні. Станом на 2021 рік загальна оцінка становить 0,51 бали (майже незмінні показники порівняно з 2015 роком), що в рейтингу дозволяє Україні посідати 74 місце серед 139 оцінених країн. За цивільним судочинством показник дещо кращий і становить 0,54 бали (64 місце), однак у порівнянні з 2015 роком він майже не виріс (0,05 пункта). Значно гіршим є показник кримінального судочинства, який становить лише 0,37 бала (91 місце) і має тенденцію до зниження. Поширеність корупції та наявність політичного впливу у сфері правосуддя мають найбільш негативний вплив на ці оцінки [1]. Незворотний

евроінтеграційний вектор нашої держави спонукає до пошуку шляхів підвищення загальних показників верховенства права за критерієм ефективності судової системи з метою входження в європейський простір правової та судової культури.

**Метою статті** є дослідження методології оцінювання роботи судів за міжнародними стандартами та практиками з метою їх використання в реалізації національних стратегій у сфері прав людини та розвитку системи правосуддя.

#### **Виклад основних положень**

Забезпечення права на справедливий суд є стратегічним напрямом реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 (далі – Стратегія), сутність якого полягає в праві кожного в Україні мати доступ до справедливого та ефективного судового розгляду незалежним і безстороннім судом, при наявності ефективних механізмів виконання судових рішень [2].

У цілому положення Стратегії корелюються зі Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 [3]. Поширеними проблемами у сфері діяльності судів є надмірна тривалість розгляду справ, перешкоди в доступі до правосуддя, низький рівень суспільної довіри до органів судової влади, складні процедури добору суддів та методологія оцінювання суддів.

У контексті аналізу означених стратегічних документів викликає цікавість, які критерії було покладено в основу визначення проблем і завдань у сфері забезпечення права на справедливий суд та яких показників держава у сфері правосуддя прагне.

Так, Стратегією визначено такі показники ефективності роботи суду з розгляду справ: частка розглянутих справ; загальна тривалість перебування справ та матеріалів у судах; частка справ, розглянутих із порушенням строків, передбачених про-

цесуальним законодавством (у розрізі інстанції та спеціалізації); частка судів, доступних для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; рівень інформаційної доступності суду, у тому числі частка судів, у яких забезпечена інформаційна доступність для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; рівень довіри громадян до суду; рівень обізнаності громадян щодо права на безоплатну правову допомогу; частка центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, у яких забезпечена архітектурна доступність для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; частка центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, у яких забезпечена інформаційна доступність для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; значення показників «7. Цивільне правосуддя», «8. Кримінальна юстиція» Індексу верховенства права (The Rule of Law Index) [2].

Для розуміння міжнародних стандартів судової влади звернімося до результатів дослідження Міжнародного консорціуму з питань судової досконалості «Глобальні критерії ефективності суду» (2020), у якому сформульовано цінності для забезпечення судової досконалості, концепції та інструменти, які суди та зацікавлені сторони в усьому світі можуть використовувати для оцінювання та вдосконалення відправлення правосуддя. Враховуючи, що вимірювання та управління ефективністю є невід'ємною складовою Міжнародних стандартів судової досконалості (International Framework for Court Excellence, IFCE), наводиться теза, що наріжним каменем відмінного планування та роботи суду є підтримка точної, повної та надійної інформації та баз даних. Це важливо не лише для оцінки ефективності роботи суду, але й для визначення того, чи мають його стратегії або заходи з удосконалення позитивний ефект. У багатьох випадках суди можуть виявити, що їхні існуючі інформаційні системи та бази даних не відображають того, що дійсно необхідно для оцінки ефективності та прогресу [4, с. 1]. Глобальні критерії ефективності

суду описують одинадцять цілеспрямованих, чітких і дієвих показників ефективності, які узгоджуються з цінностями та сферами досконалості суду, визначеними Міжнародними стандартами судової досконалості. Їх мета полягає в тому, щоб надати окремим судам, системам правосуддя та країнам керівництво щодо передових практик для успішного вимірювання ефективності та управління, допомогти розробникам політики та практикам керувати вибором, розробкою та використаням «правильних» показників ефективності судів, які відповідають їхнім цінностям, місіям і стратегічним цілям [4, с. 3].

Під час методологічного забезпечення оцінювання судів в Україні доцільно повернутись до визначених Глобальних критеріїв ефективності суду:

1. **Задоволеність користувачів послуг суду.** Відсоток користувачів послуг суду, які вважають, що суд забезпечує процесуальну справедливість, тобто надає доступні, справедливі, точні, своєчасні, обізнані та ввічливі судові послуги.

2. **Плата за доступ до суду.** Середній розмір судового збору в цивільних справах.

3. **Коефіцієнт розгляду справ.** Відношення кількості вихідних справ до кількості справ, що надійшли.

4. **Вчасна обробка справ.** Відсоток справ, розглянутих або вирішених в інший спосіб у встановлені строки.

5. **Тривалість досудового тримання під вартою.** Середній час, протягом якого обвинувачені у кримінальних справах, які не були визнані винними у вчиненні злочину, перебувають під вартою в очікуванні суду.

6. **Цілісність судових матеріалів.** Відсоток матеріалів справ, які можуть бути знайдені та вилучені вчасно своєчасно та відповідають встановленим стандартам точності, організації та повноти.

7. **Нерозглянуті справи.** Частка справ у реєстрі, що перебувають на розгляді в суді з перевищенням встановлених строків або часових нормативів.

8. **Точність дати судового розгляду.** Впевненість, з якою важливі події розгляду справ відбуваються, коли вони заплано-

вані, виражається як частка судових процесів, які проводяться на момент першого планування.

9. **Залученість працівників.** Відсоток працівників суду, які, за результатами опитування в масштабах всього суду, захоплені своєю роботою, віддані місії суду і, як наслідок, докладають зусиль до своєї роботи на власний розсуд.

10. **Виконання судових рішень.** Загальна сума виплат грошових стягнень (штрафів і зборів), стягнених судом або судовою системою, виражена як частка від загальної суми грошових стягнень, призначених судом за певний період.

11. **Витрати на одну справу.** Середня вартість вирішення однієї судової справи дезагрегована за рівнем та місцезнаходженням суду, а також за типом справи [4].

Варто звернути увагу також на Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів (далі – КРЄС) до уваги Комітету міністрів Ради Європи про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів [5, с. 305], у якому наголошується, що упродовж багатьох років Рада Європи постійно висловлювала занепокоєння щодо покращення доступу до правосуддя. Про означене йдеться в резолюціях та рекомендаціях щодо надання юридичної допомоги, спрощення судових процедур, зменшення вартості судового позову, використання нових технологій, необхідності зменшення завантаженості суддів та застосування альтернативних засобів вирішення спорів. У європейських рекомендаціях щодо підвищення якості судового розгляду та її оцінювання зазначається, що якість судової системи залежить від якості інфраструктури, яка може бути оцінена за допомогою критеріїв, схожих на ті, що застосовуються до інших державних послуг, а також від професійних здібностей представників юридичних професій (суддів, адвокатів, прокурорів та помічників суддів).

Водночас, КРЄС наголошує, що слід відрізнити методологію оцінювання діяльності судової системи взагалі або окремого суду (групи судів) від оцінювання профе-

сійної кваліфікації судді. Це обумовлено тим, що ці два оцінювання мають різні цілі, а при організації судової статистики пропонують уникати поєднання оцінювання якості системи правосуддя та професійного оцінювання судді. Зокрема, недоцільним вважається використання як єдиного або навіть необхідного індикатора оцінювання якості діяльності судді такого критерію, як скасування ухвалених судових рішень. Такий же підхід стосується й інших систем, у яких можлива певна оцінка індивідуальних рішень суддів через системи, відмінні від спостереження за кількістю скасувань судових рішень. Вважається надзвичайно важливим також підкреслити взаємозв'язок у процедурах збирання даних між якістю правосуддя та наявністю належної інфраструктури й допоміжного персоналу. Крім того, така характеристика, як «якість» правосуддя, не є тотожною показнику простої «продуктивності» судової системи. Якісний підхід скоріше стосується здатності судової системи відповідати потребі в доступі до правосуддя та його провадження відповідно до загальних цілей правової системи, серед яких швидкість судових процедур є лише одним з елементів [5, с. 305].

У контексті пошуку оптимальної моделі оцінювання судів в Україні, корисним є досвід та результати роботи Європейської мережі судових рад. Так, у 2019 році в Римі було проведено семінар щодо сприяння доступу до справедливих і неупереджених судів та розроблено такі Рекомендації щодо оцінювання суддів (Recommendation of the ENCJ workshop on the evaluation of judges):

рекомендація 1 *щодо складу органу, відповідального за оцінювання* полягає в тому, що зовнішній погляд може бути корисним для оцінювання суддів, участь непрофесійних членів у певних частинах процесу оцінювання може бути цікавою і сприяти підвищенню підзвітності судової влади;

рекомендація 2 *щодо зв'язку між оцінюванням та навчанням суддів* полягає в тому, що навчання та подальше підвищення кваліфікації суддів має бути пов'язане з результатами процесу оцінювання, але не

лише у випадку низьких показників та виявлених недоліків; водночас, усі судді повинні бути залучені до безперервного навчання;

рекомендацією 3 *щодо розробки критеріїв оцінювання* запропоновано до розробки критеріїв слід залучати ради суддів, не врегульовувати всі критерії в законі та надати судовій владі широкі дискреційні повноваження;

рекомендація 4 *щодо якості судових рішень* полягає у врахуванні при оцінюванні роботи суддів якості прийнятих ними рішень. Однак якості має визначатися не на основі суті рішення, а на основі формальних елементів рішення, таких як процедурні питання та суддівська майстерність [6]. Отже, рекомендації в цілому дають широке поле для дискреції в частині залучення або незалучення інших фахівців (не суддів) до оцінювання суддів, навчання і підвищення кваліфікації суддів не лише за результатами оцінювання, а на постійній основі, відповідальними за розробку методології оцінювання суддів визначити судову владу із можливістю їх коригування, а також закладання в поняття якості судового рішення виконання усіх процедурних формальностей.

Також Європейською мережею судових рад розроблено мінімальні судові стандарти та відповідні показники в окремих сферах як інструмент для самооцінки судових систем. Незалежно від специфіки кожної системи оцінювання професійної діяльності суддів, основними цілями системи оцінювання професійної діяльності визначено такі:

1. забезпечити професійну якість суддів з метою покращення послуг, які судові системи надають громадянськості;

2. постійно розвивати навички суддів, включаючи безперервне навчання, якщо це видається необхідним з огляду на результати оцінювання;

3. покращити мотивацію та задоволеність суддів у розвитку своєї професійної діяльності [6].

Натомість більш широкий підхід до методології оцінювання роботи суду закладається у Висновку КРЕС № 6 (2004).

У ряді зарубіжних країн якість правосуддя оцінюється шляхом визначення критеріїв оцінки ефективності роботи суду: тривалості розгляду справ, кількості нерозглянутих справ, розміру штату технічних працівників, кількості і якості інфраструктури (з окремим урахуванням приміщень та інформаційних технологій) тощо. Прийнятність такого підходу обумовлена спрямованістю на оцінювання ефективності роботи системи правосуддя у ширшому сенсі. Враховуючи такий досвід, на думку КРЕС, кращим підходом могло б бути оцінювання якості здійснення судочинства у ще більш широкому контексті, зокрема у взаємодії з іншими несталими чинниками: судді й адвокати, правосуддя і поліція, судова практика і законодавство тощо, аргументуючи тим, що більшість вад системи правосуддя пов'язані з недостатньою координацією між кількома суб'єктами. Критично важливим КРЕС вважає підкреслити взаємозалежність між якістю правосуддя та наявністю належної інфраструктури і допоміжного персоналу [5, с. 276]. Означений підхід є цілком справедливим у частині необхідності врахування залежності роботи суду від багатьох факторів, як внутрішнього характеру (професійність судді, персонал суду, інфраструктура), так і зовнішнього (виконання процедур та професійність інших учасників сфери правосуддя).

### **Висновки**

Реалізації національних стратегій у сфері прав людини та розвитку системи правосуддя потребує глибокого осмислення в контексті визначення чітких об'єктивних вимірюваних критеріїв оцінювання судів. Міжнародна практика та аналіз Висновку КРЕС № 6 (2004) свідчить, що на нормативному та методологічному рівні потребують розмежування критерії оцінювання роботи судів та методологія оцінювання професійності судді. У той же час, Національною стратегією у сфері прав людини та Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 визначені основні показники, за якими буде оцінюватись доступ до пра-

восуддя в Україні. На наше переконання, вивчення, імплементація та правозастосування глобальних та європейських стандартів оцінки ефективності роботи суду сприятиме підвищенню позицій України в рейтингу Індексу верховенства права та дозволить реалізувати реформу системи правосуддя із поступовим входженням у європейську судову систему.

### **Література**

1. Смалюк Р. Як вимірюють правосуддя? *Центр політико-правових реформ*. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/yak-vymiryuyut-pravosuddya/>
2. Національна стратегія у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>
3. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>
4. International Consortium for Court Excellence (2020). *Global Measures of Court Performance*. Third Edition. Sydney, Australia: Secretariat for the International Consortium for Court Excellence. URL: <https://rm.coe.int/performance-indicators-and-evaluation-for-judges-and-courts-drpim-alb/16807907b0>
5. Documents of the Consultative Council of European Judges. Документи Консультативної ради європейських суддів, 2020. Упоряд. А. О. Кавакін. 3-тє вид., допов. Київ : Видавничий Дім «Ратіо Дециденді», 940 с.
6. Recommendation of the European Networks of Councils for the Judiciary workshop on the evaluation of judges 2019. Standards for the evaluation and irremovability of judges (Rome, 2019, December 5 - 6). ENCJ. URL: <https://www.encyj.eu/articles/80>

### **List of References**

1. Smaliuk R. *Yak vymiryuyut pravosuddia?* Tsentr polityko-pravovykh reform. URL: [https://pravo.org.ua/blogs/yak-vymiryuyut-pravosuddia?](https://pravo.org.ua/blogs/yak-vymiryuyut-pravosuddya/)

vymiryuyut-pravosuddya/

2. Natsionalna stratehiia u sferi prav liudyny: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.03.2021 r. № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>

3. Stratehiia rozvytku systemy pravosuddia ta konstytutsiinoho sudochynstva na 2021-2023 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 11.06.2021 r. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>

4. International Consortium for Court Excellence (2020). Global Measures of Court Performance. Third Edition. Sydney, Australia: Secretariat for the International Consortium for Court Excellence. URL: <https://rm.coe.int/performance-indicators-and-evaluation-for-judges-and-courts-dripim-alb/16807907b0>

5. Documents of the Consultative Council of European Judges. Dokumenty Konsultatyvnoi rady yevropeiskykh suddiv, 2020. Uporiad. A. O. Kavakin. 3-tie vyd., dopov. Kyiv : Vydavnychi Dim «Ratio Detsi-dendi», 940 s.

6. Recommendation of the European Networks of Councils for the Judiciary workshop on the evaluation of judges 2019. Standards for the evaluation and irremovability of judges (Rome, 2019, December 5 - 6). ENCJ. URL: <https://www.encj.eu/articles/80>

*Teremetskyi Vladyslav – Doctor of Law, Professor, Leading Researcher, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law, Academician F.H. Burchak Scientific Research Institute of Private Law and Entrepreneurship of the NALS of Ukraine, Academy of Labour, Social Relations and Tourism, Kyiv, Ukraine, [vladvokat333@ukr.net](mailto:vladvokat333@ukr.net)*

*Kosytsia Olha – Doctor of Law, Professor of the Department of Law Enforcement and Anti-corruption Activities of Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine, [olga.kosytsia@gmail.com](mailto:olga.kosytsia@gmail.com)*

#### **METHODOLOGY FOR EVALUATING THE WORK OF COURTS IN ACCORDANCE WITH EUROPEAN AND INTERNATIONAL STANDARDS**

*The article is devoted to the study of the methodology for evaluating the work of courts according to international standards and European practices. The relevance of the article is due to the problem of enforcement of the provisions of the National Human Rights Strategy and the Strategy for the Development of the Justice System and Constitutional Court Procedure for 2021-2023 in terms of assessing and determining the indicators of access to justice. The authors analyze the Opinion No. 6 (2004) of the Consultative Council of European Judges to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on fair trial within a reasonable time and judge's role in trials taking into account alternative means of dispute settlement, Recommendation of the European Networks of Councils for the Judiciary workshop on the evaluation of judges (2019), Global Measures of Court Performance made by International Consortium for Court Excellence (2020) and concludes that there is a need for a regulatory and methodological distinction between the criteria for assessing the work of courts and the professionalism of judges, as well as applying a broad approach to evaluating the work of the court, taking into account the interdependence of the court with other participants in the justice sector.*

**Key words:** court independence, international standards for court evaluation, evaluation criteria, access to justice, evaluation methodology.