

УДК 342.22

*Н. Я. Бадахов,*  
*аспірант Донецького державного університету управління*

## МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СУДЕБНЫХ СИСТЕМ

### METHODICAL APPROACHES TO ESTIMATION OF JUDICIAL SYSTEMS FUNCTIONING EFFICIENCY

*Проведен аналіз методических підходів до оцінки ефективності функціонування судових систем. Визначено, що існують різні підходи до оцінки ефективності функціонування судової системи, що відрізняються концептуальними положеннями, вибраними в якості базових. Виділяється два рівня ефективності судової системи: організаційний і загальносистемний (або соціальний). Організаційна ефективність передбачає оцінку за критеріями: швидкість і своєчасність; доступність; рівність, справедливість і об'єктивність; незалежність і підотчетність; соціальна ефективність оцінюється за критерієм громадське довіра і задоволеність. В якості міжнародного порівняльного індекса, що відображає ефективність судової системи країни, прийнято Індекс верховенства права.*

*The analysis of methodical approaches to an estimation of judicial systems functioning efficiency has been carried out. It has been defined that there are various approaches to an estimation of judicial system functioning efficiency, different by the conceptual positions chosen as the base. It has been allocated two levels of efficiency of judicial system: organizational and general-system (or social). Organizational efficiency assumes an estimation by criteria: speed and timeliness; availability; equality, justice and objectivity; independence and the accountability; social efficiency is estimated by criterion public trust and satisfaction. As the international comparative index reflecting efficiency of judicial system of the country, Rule of Law Index is accepted.*

**Ключевые слова:** *судебная система, эффективность, функционирование, методический подход, критерий, сравнительная оценка, индекс верховенства права.*

#### Постановка проблемы в общем виде

##### Связь с научными и практическими заданиями

Эффективная судебная система – основа правового государства и предпосылка развития гражданского общества. Существуют различные подходы к оценке эффективности функционирования судебной системы страны, отличающиеся, в первую очередь, концептуальными положениями, выбранными в качестве базовых для оценки рассматриваемого объекта. Критерием эффективности функционирования определенной системы является достижение поставленных целей в рамках принятой концепции, описывающей функционирование данного объекта. Однако для сложных открытых систем цели функционирования могут формулироваться на основе различных концепций, подходов к пониманию миссии системы. Кроме того, сами цели представляют собой иерархию. Потому, признавая факт оценки эффективности по степени достижения цели, следует заметить, что и сама постановка цели, и выбираемые критерии оценки ее достижения находятся в рамках доминирующего мировоззрения исследователя, разработчика.

#### Анализ последних исследований и публикаций

##### Выделение нерешенных вопросов

Можно выделить несколько концептуальных подходов к определению цели функционирования системы:

- механистический, характеризующий непосредственный количественный выход системы (используются количественные показатели оценки; например, количество отчетов в единицу времени, количество принятых в производство дел);
- структурно-функциональный, определяющий, насколько точно система выполняет свои функции в заданной общей структуре (при данном подходе могут быть использованы как количественные, так и качественные показатели оценки);
- системный, который основан на оценке роли заданной системы в системе более высокого уровня организации, т.е. направлен на обеспечение эмерджентности метасистемы (при использовании данного концептуального подхода целевыми показателями являются показатели адекватности, или соответствия целей системы и направления развития метасистемы);
- системно-эволюционный, характеризующий роль рассматриваемой системы в процессе эволюции метасистемы (в этом случае используются показатели коэволюции, согласованного развития системы и метасистемы) [1].

Указанные подходы сформировались на основе соответствующего мировоззрения, миропонимания, которое до настоящего времени находится в процессе развития. С учетом данных положений целесообразно проанализировать существующие международные и национальные подходы к оценке эффективности функционирования судебной системы.

#### Общая цель

Таким образом, целью данной публикации является анализ методических подходов к оценке эффективности функционирования судебных систем.

#### Изложение основного материала.

### Обоснование полученных результатов

Одной из первых основополагающих работ, касающихся оценки эффективности судебных систем, в зарубежной практике стали Стандарты эффективности судебного процесса (Trial Court Performance Standards (TCPS)), разработанные Национальным центром судов штатов (NCSC, США) совместно с Бюро поддержки правосудия Департамента юстиции (США). Данная публикация содержит 22 стандарта и 75 критериев судопроизводства, предназначенных для повышения уровня эффективности деятельности судов. Эти стандарты и показатели характеризовали пять критериев:

1. доступность;
2. быстрота и своевременность;
3. равенство, справедливость и объективность;
4. независимость и подотчетность;
5. общественное доверие и удовлетворенность.

Для оценки эффективности по данным показателям сбор данных осуществлялся различными методами: от наблюдения, моделирования и структурированного интервьюирования до обзоров судебной практики [2].

Любая система, в частности система гарантий правосудия, предназначена для достижения определенных целей. Система может быть более или менее эффективной и при неполном достижении ею целей. Цель не имеет степеней, эффективность же их имеет: есть большая или меньшая эффективность. Поэтому важно установить критерии, отличающие систему эффективную от неэффективной.

Эффективный – значит дающий эффект, приводящий к нужным результатам, отсюда эффективность – это результативность. Критерий эффективности – это мерило результативности целенаправленного действия. Говоря об эффективности, следует различать цель, систему действий, направленных на ее достижение, информацию о степени достижения цели, содержащую сведения: о состояниях объекта воздействия—первоначальном, желаемом и достигнутом (обратная связь); выработку и передачу корректирующего сигнала с тем, чтобы еще в большей степени приблизить объект управления к достижению намеченной цели; при необходимости — корректировку целей.

С помощью критерия эффективности осуществляется управление системой. Понятие критерия эффективности связано с явлением гомеостазиса, т. е. динамического равновесия системы, при котором она как минимум не теряет оптимальности в организации и функциях. Гомеостазис имеет верхний и нижний пределы. При оптимальном режиме функционирования системы гомеостазис достигает верхнего предела или близок к нему.

Соответственно этому следует различать верхний и нижний пределы эффективности системы: верхний означает полное совпадение результата действия и цели, что в открытых системах затруднено из-за влияния возмущений, а нижний указывает предел эффективности системы, ниже которого система утрачивает свою оптимальность, становится все менее управляемой и в конце концов прекращает свое существование.

В 2005 г. показатели эффективности судебной системы были переработаны разработчиком - Национальным центром судов штатов - до десяти ключевых показателей, на основе которых были сформированы так называемые «CourtTools», что в дословном переводе означает «Судебные инструменты». Интерес представляет тот факт, что суды сами вольны выбирать, какой из 10 показателей использовать, чтобы улучшить качество своей работы.

Позднее проблема оценки эффективности работы судебной системы и ее применения возникла в Сингапуре, который в 1990 г. сформировал план по ограничению накопления дел в судах и включил в устав положения, направленные на гарантии своевременного и объективного рассмотрения дел. Частью этого плана являлось формирование управленческого видения и стратегического планирования, повышение эффективности человеческого ресурса от потребителей услуг судов. В дальнейшем в Сингапуре были применены «Оценочные таблицы судопроизводства» как важнейший источник данных для управления, основанные на сборе данных о четырех критериях: *общество, внутренние процессы, обучение и развитие, финансы*.

Примерно в этот же период в Великобритании принимается судебный устав, в котором закреплялись стандарты оказания судебных услуг, улучшалась доступность, формировался особый статус отдельных групп процессуальных лиц, таких как свидетели, присяжные, несовершеннолетние и потерпевшие и тому подобное.

Формирование национальных стандартов правосудия и систем контроля его качества продолжается и по сей день во многих развитых странах. Наиболее законченные и полные национальные модели оценки на данный момент используются в Нидерландах и Финляндии. В период с 1999 по 2001 гг. в Нидерландах группой ученых, судей и экспертов в области качества, была сформирована Голландская система показателей эффективности работы судебной системы, при разработке которой ставились цели сделать ее более простой и удобной, чем TCPS, чего разработчики достигли в достаточной мере.

Обладая примерами американской и сингапурских систем, голландские разработчики поставили перед собой цель сделать систему показателей более «легкой и простой». Но, несмотря на то, что в процессе разработки авторы предприняли попытку упростить систему показателей рассчитываемых в TCPS, была разработана более совершенная и комплексная система, но в то же время, более сложная, требующая специального программного обеспечения. Для облегчения сбора данных, их обработки и визуализации был разработан программный комплекс «Приборная панель качества». По этой причине некоторые авторы считают данную систему несколько «технократичной». Так же как и в системе TCPS, показатели делятся на пять критериев:

1. беспристрастность и объективность судей;
2. качество правосудия (адекватность нормы права квалификации отношений);
3. персональное взаимодействие со сторонами;
4. единообразии правоприменения;
5. скорость и процессуальные сроки [5].

Притом, что разработчики старались упростить и облегчить систему показателей, оных оказалось 66 единиц с более сложной методологией оценки и учитывающих особенности правовой системы Голландии. В целом они по смысловым значениям соответствуют показателям, применяемым в США.

На формирование систем оценки в целях улучшения качества правосудия в странах-членах Совета Европы, как, например, вышеуказанные Финляндия и Нидерланды, влияют не только внутреннее стремление этих стран улучшить свою систему правосудия, но также и возросшая активность Европейского суда по правам человека, понуждающей национальные судебные системы соответствовать базовым стандартам правосудия, закрепленным в статьях 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г. с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.), являющейся фундаментальным документом для всего сообщества.

Согласно вышеизложенному, указанная Конвенция предусматривает как минимум двенадцать базовых требований к судопроизводству, а именно:

1. право на справедливое разбирательство судом, созданным на основании закона (право на доступ к правосудию);
2. независимость и беспристрастность суда;
3. публичность разбирательства;
4. разумность срока в отношении судебного разбирательства;
5. достаточность времени и возможности для подготовки защиты;
6. обеспечение обвиняемых услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;
7. презумпцию невиновности и право на защиту;
8. принцип состязательности;
9. право на оценку свидетельских показаний;
10. право на получение мотивированного решения суда;
11. право ответчика не свидетельствовать против себя;

12. право на использование доказательств, полученных с нарушением других положений конвенции, например, статьи 8 (право на неприкосновенность частной жизни).

В свою очередь, экспертами разработана система оценки эффективности функционирования судебной системы Российской Федерации, согласно которой она должна отвечать следующим требованиям:

адекватность - система показателей должна очевидным образом характеризовать все существенные аспекты функционирования судебной системы;

точность - погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности судебной системы в целом и отдельных судов;

объективность - не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, и показателей, которые создают стимулы для судов к искажению результатов их деятельности;

достоверность - способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки;

однозначность - определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики, как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей;

экономичность - получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;

сопоставимость - выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды, а также с показателями, используемыми в международной практике.

Таким образом, система критериев и показателей эффективности функционирования судебной системы должна наиболее объективно, адекватно, точно, достоверно и однозначно отражать реализацию ключевых ценностей судебной системы в правовом государстве и непосредственных процессов ее функционирования. При этом система должна быть максимально лаконичной, сопоставимой с системами, применяемыми в международной практике, а, кроме того, осуществление непосредственной оценки на базе предлагаемой системы должно влечь минимально возможные финансовые и ресурсные затраты.

На международной арене на данный момент разработками универсальных базовых методик оценки эффективности судебных систем активно занимаются две организации: на региональном уровне - Европейская комиссия эффективности правосудия Совета Европы, которая также входит в организацию другого уровня – Международный консорциум по совершенствованию судов (ICSE). Другим участником данного Консорциума также является и Национальный центр судов штатов (NCSC, США), разрабатывавший в свое время «Судебные инструменты». Основной целью упомянутой выше Европейской Комиссии эффективности правосудия (CEPEJ) является выявление основных трудностей, с которыми сталкиваются судебные системы, определение конкретных методов их решения и повышение функциональности судебных систем.

В настоящее время существует единственная международная система сравнительной оценки верховенства права, представленная Индексом верховенства права (*Rule of Law Index*), который включает следующие составляющие (рис. 1):



Рис. 1. Индекс верховенства права [4]

*ограничение власти правительства* – как подотчетность государственных чиновников и членов правительства власти закона, определяемая наличием законодательной ответственности за принимаемые решения, наличием общественного контроля деятельности государственных служащих;

*отсутствие коррупции*. Индекс включает три формы коррупции: взяточничество, некорректное воздействие частных интересов и неверное распределение общественных фондов и других ресурсов;

*порядок и безопасность* – отражает безопасность и защиту личности и собственности. Включает три измерения – отсутствие уголовной преступности, отсутствие гражданских конфликтов, включая терроризм и вооруженные конфликты, и отсутствие насилия как социально-приемлемого способа решения собственных обид;

*фундаментальные права*. Индикатор отражает защиту фундаментальных прав человека, включающих равные права на защиту по закону, свободу мысли, религии, и самовыражения; свободу собраний и объединений; фундаментальные трудовые права (включая право на коллективные переговоры, запрет на принудительный труд и использование детской рабочей силы, и устранение дискриминации), право на частную жизнь и религию; право на жизнь и безопасность личности; и право на справедливый суд и соблюдение прав обвиняемых в преступлениях;

*открытое правительство*. Фактор измеряет возможность получения информации о действующем законодательстве для всех без исключения членов общества, возможность участия в процессе принятия законов;

*эффективное регулирование* означает отсутствие воздействия на должностных лиц со стороны частных интересов; приверженность административным процедурам, которые являются справедливыми, последовательными, и предсказуемыми; и свобода от правительственного присвоения частной собственности без адекватной компенсации;

*доступ к правосудию* требует, чтобы система доступа была действенной, эффективной, беспристрастной, и культурно компетентной;

*эффективная система уголовного правосудия* – должна обладать способностью к исследованию и признанию преступника преступления беспристрастно и эффективно, гарантируя то, что права подозреваемых и жертв защищены;

*неформальное правосудие* наличие культурно, религиозно обоснованных систем неформального правосудия, заменяющих собой формальную судебную систему. Данные институты возникают в обществах, где дисфункция судебной системы становится очевидной [4].

Данный Индекс представляет собой первую попытку количественного определения и систематизации результатов верховенства закона, связывающий концептуальные определения и опросник. Эти вопросы направляются к репрезентативной выборке и местным экспертам, и затем анализируются и проверяются в соответствии со строгой методологией триангуляции. Результат данного процесса – один из самых полных в мире набор данных относительно приверженности верховенству права не практике. Индекс является достаточно новым, не содержит единой, общей оценки и представляет собой совокупность оценок по выделенным критериям, а также – рейтинги стран мира в соответствии с данными критериями.

Индекс может принимать значения от 0 до 1. Значение данного индекса для Украины представлено на рис. 2 и в табл. 1, из которых видно, что наивысшую оценку Украина получила по показателю «порядок и безопасность», а наименьшие по показателям «эффективное регулирование» и «отсутствие коррупции». Однако базовым показателем эффективности функционирования судебной системы в переходном обществе является ее способность выполнять свою наиболее значимую функцию – осуществлять правосудие. В конечном итоге, оценка данного параметра определяется уровнем доверия общества к судебной системе. В настоящее время в Украине такой уровень доверия является минимальным, что позволяет, без дополнительного анализа деталей, определить дисфункцию судебной системы страны как социального института.

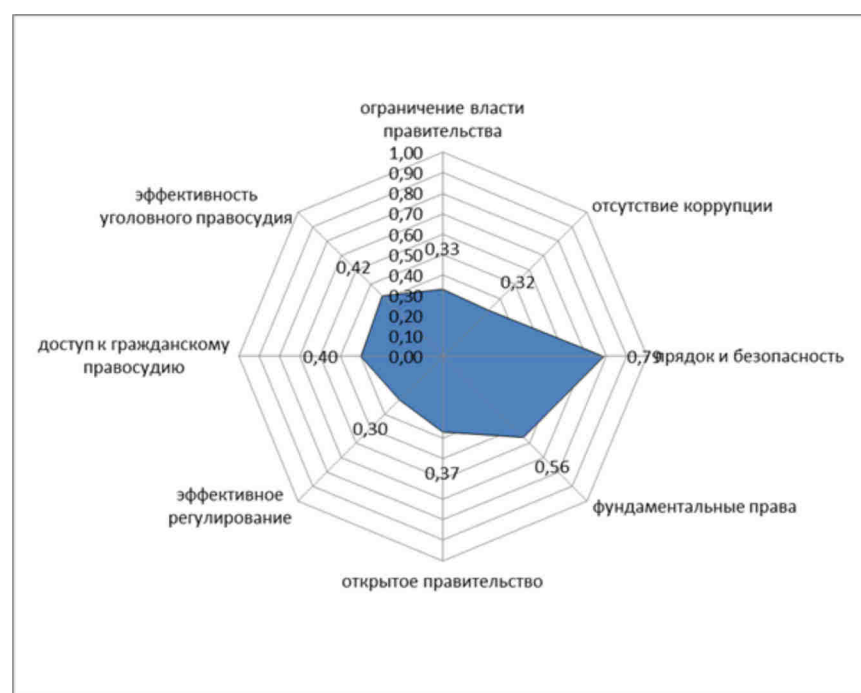


Рис. 2. Значение индекса верховенства права для Украины, 2011 г. [4]

Таблица 1.

Значение индекса верховенства права для Украины и рейтинговая оценка страны, 2011 г. [4]

Показатель	Значение от 0 до 1	Рейтинг / 66
ограничение власти правительства	0,33	64
отсутствие коррупции	0,32	57
порядок и безопасность	0,79	28
фундаментальные права	0,56	44
открытое правительство	0,37	53
эффективное регулирование	0,30	64
доступ к гражданскому правосудию	0,40	63
эффективность уголовного правосудия	0,42	52

Данный факт обуславливает целесообразность формирования механизма обеспечения эффективности деятельности судебной системы в переходном обществе.

#### Выводы и перспективы дальнейших разработок

Таким образом, существуют различные подходы к оценке эффективности функционирования судебной системы, отличающиеся, в первую очередь, концептуальными положениями, выбранными в качестве базовых, для оценки рассматриваемого объекта. Выделяется два уровня эффективности судебной системы: организационный и общесистемный (или социальный). Организационная эффективность предполагает оценку по критериям: быстрота и своевременность; доступность; равенство, справедливость и объективность; независимость и подотчетность; социальная эффективность оценивается по критерию общественное доверие и удовлетворенность.

В качестве международного сравнительного индекса, отражающего эффективность судебной системы страны, принят Индекс верховенства права.

Наличие международной количественной оценки верховенства права составляет основу для дальнейших сравнительных оценок стран мира и выявления зависимостей между эффективностью их правовых систем и организацией других сфер жизнедеятельности общества: экономического, культурного развития, социальной организации.

#### Литература

1. Одинцова Н.О. Ефективність державного управління економікою: стилі результати дослідження / Н.О. Одинцова // Науковий потенціал світу - 2010: VI міжнародна наук.-практ. конф., 7 - 15 вер. 2010 р.: тез. доп.– Софія, 2010. - С. 55-58.
2. Nancy E. Gist. Trial Court Performance Standards and Measurement System. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance. Washington, 1995. – P. 2.
3. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. проф. В.К. Бабаева. – Нижний Новгород: Нижегородская ВШ МВД Российской Федерации, 1993. – 516 с.
4. Rule of Law Index 2011. - N.W.: The World Justice Project. – 145 p.
5. Mohr R. Judicial Evaluation in Context: Principles, Practices and Promise in Nine European Countries / R. Mohr, F. Contini, // European, Journal of Legal Studies, 2007. - №1(2). - P. 25.

*Стаття надійшла до редакції 18.12.2011 р.*



ТОВ "ДКС Центр"