

І. Є. СЕВОСТЬЯНОВА

ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНІЙ СУДОВІ СИСТЕМІ

Проаналізовано фактори ефективності державного управління, розглянуто підходи до оцінювання якості роботи суду на прикладі міжнародній практиці, визначається відповідність критеріїв і показників ефективності державного управління у сфері діяльності судової системи.

Ключові слова: державне управління, судова влада, критерії ефективності діяльності судової системи, система оцінки ефективності функціонування судової системи, фактори ефективності державного управління.

The factors of efficiency of the state management, describes approaches to the assessment of the quality of the court's work on the example of international practice, be determined by the compliance of the criteria and indicators of efficiency of state management in the sphere of the activities of the judicial system.

Key words: public administration, the judiciary, the criteria of efficiency of the activity of the judicial system, the system of assessment of the effectiveness of the functioning of the judicial system, the factors of efficiency of the public administration.

Під час вивчення питання ефективності державного управління необхідно відзначити, що зміст поняття “державне управління” зумовлює необхідність для суб’єктів, задіяних у процесі державного управління, оцінювати результати, які є наслідком впливу даного явища на суспільні відносини в реальній дійсності [6, с. 103].

Державним управлінням є безперервний процес вибору і ухвалення рішення, аналізу і оцінки дійсності. Володіючи всіма наведеними характеристиками організаційної структури, вирішуючи конфлікти, що виникають у процесі дії держави, що управляє, на суспільство, судова система є найважливішим елементом механізму державного управління [10, с. 33].

Багатьох учасників процесу державного управління цікавлять дослідження судової влади. Механізми влади – найкоштовніші продукти, що виробляються суспільством, яке є її проєктувальником і її будівельником. Наукове вдосконалення судової системи значною мірою визначає долю всієї держави.

Особливо важливе на шляху розвитку України як правової, демократичної та соціальної держави формування незалежної та ефективної судової системи. Критерії ефективності діяльності судової системи є завданням актуальним, однак остаточно не реалізованим в практичній площині. Це пояснюється тим, що в дослідженнях про судову систему домінує розгляд питань її структури та механізмів функціонування, залишаючи проблему результатів діяльності судів.

Досвід показує, що проблема стандартів постає в суспільній дискусії про судочинство тоді, коли виникає усвідомлення непродуктивності простого фокусування уваги на кризових явищах у судовій системі без пошуку відповіді на питання про те, що ж таке суд у демократичному суспільстві і як він має функціонувати задля того, щоб громадяни відчували його як реальний інструмент захисту цінностей такого суспільства. Не існує єдиного та універсального визначення таких стандартів. У кожній країні вони розробляються з урахуванням її специфіки. Однак вони не можуть суперечити фундаментальним правам людини на справедливий суд, принципам демократичного управління, загальним етичним стандартам суддівської професії тощо. Такі базові положення містяться в міжнародно-правових документах (перш за все, у міжнародних і регіональних конвенціях про права людини), в документах, що відносяться до так званого “м’якого міжнародного права” (висновки, рекомендації, резолюції тощо міжнародних та міжурядових органів), у конституціях та загалом національному законодавстві [2, с. 7].

Світовий досвід дає приклади різних підходів до формулювання таких стандартів. Наприклад, у США ще з початку 1980-х рр. на різних рівнях судової системи йде активна діяльність з розробки та впровадження стандартів судочинства.

Досить ефективним інструментом є Стандарти Діяльності Судів Першої Інстанції (Trial Court Performance Standards, розроблені в США майже двадцять років тому), 8 що поступово трансформувалися в 10 CourtTools, або 10 Інструментів оцінки суду. Майже два десятиріччя аналогічні розробки йдуть в Європі як на рівні міжурядових органів (перш за все, Ради Європи), так і на національному рівні (наприклад, виміри якості, розроблені пілотним проектом оцінки діяльності судів Апеляційного Округу Рованіємі, Фінляндія), а також Оцінковий Лист, розроблений у 2008 р. Європейською комісією з питань ефективності правосуддя (CEPEJ). На сьогодні створено та існує Міжнародний Консорціум з Досконалості Суду, до якого входять Світовий банк, Національний центр судів штатів, Підпорядковані суди Сінгапуру, Австралазійський інститут судового врядування, та інші організації, метою якого є об’єднання міжнародних зусиль задля розробки системи цінностей, концепцій та інструментів, яку суди по всьому світові можуть використовувати для оцінки та покращення якості здійснення судочинства та адміністрування судів. На сьогодні створені Міжнародні засади досконалості суду, які є модельною методологією оцінки та покращень діяльності, спеціально сконструйованою для використання самими судами. Однак навіть за наявності численних підходів та напрацювань, немає підстав говорити, що існує чітка та однозначна відповідь про те, що таке стандарти діяльності суду [2, с. 8].

До оцінювання якості роботи суду в міжнародній практиці існують декілька підходів. При цьому завжди визначаються такі питання: хто здійснює оцінку, які при цьому застосовуються стандарти та виміри, які при цьому використовуються методи збору інформації, а також шляхи подальшого використання такої оцінки. Вона може мати дві основні процедури, кожна з яких в свою чергу може передбачати використання різних методів. По-перше, внутрішня оцінка (як “самооцінка судів”),

що відбувається в межах судової системи та використовує методи, релевантні системі організації та координації судової системи. По-друге, зовнішня оцінка, що передбачає оцінку діяльності судів державою чи громадянським суспільством.

Однак механічне використання (запозичення) існуючих підходів навряд чи може бути виправданим. Необхідно знайти такі підходи, що відповідають українському контексту. Перш за все, це стосується визначення критеріїв і показників оцінювання [2, с. 17].

Наукова думка пропонує чимало критеріїв ефективності державного управління і процедур їх застосування. Важливо, щоб суспільство знало ці критерії і волило ними практично користуватись.

Питання підвищення ефективності судової діяльності порушували у своїх наукових працях І. Бондаренко, В. Бринцев, Ф. Жалінський, С. Кальченко, В. Коваль, Д. Костржевський, В. Сердюкта, В. Сташис, Ю. Шемчуненк, М. Якимчук ін.

Проблеми теорії і практики державного управління, підвищення ефективності функціонування органів державної влади розглядалися в дослідженнях вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Я. Берсуцького, М. Бутка, Б. Данилишина, І. Девятко, О. Дегтяря, С. Дорогунцова, В. Князева, М. Корецького, Ю. Куца, О. Лазора, М. Латиніна, А. Лисецького, Л. Пашко, Л. Письмаченко, В. Седакова, Л. Чернюк та ін. Незважаючи на досить велику кількість наукових праць, це питання залишається актуальними, бо проблеми й досі існують.

Мета статті полягає в теоретичному аналізі критеріїв ефективності державної політики у сфері судової влади.

У теорії державного управління є достатньо обґрунтованим твердження, відповідно до якого належна організація діяльності будь-якого структурного елемента державного апарату є одним із визначальних факторів його ефективної та продуктивної діяльності. Професор В. Цветков підкреслює: “Людські і матеріально-технічні ресурси лише тоді використовуватимуться з успіхом, а суспільне виробництво стане ефективним, коли управлінська діяльність та її суб’єкти будуть організовані. Висока якість й ефективність державного управління мають не менше, а почасти більше значення, ніж умови сучасного етапу розвитку виробничого організму. Тому проблема підвищення ефективності управління заслуговує на постійну увагу і глибоке вивчення” [11, с. 19].

Судова влада проявляється у специфічній формі владного втручання держави в конфліктну ситуацію в соціумі, в особливому владному впливі держави на учасників конфлікту, відносини між ними. У процесі такого втручання (дії) держава набуває з учасниками конфлікту, а рівно з третіми особами, численні і різноманітні владні відносини. Переважна частина подібних відносин виникає і існує як правава. Вони породжують у держави (у тому числі і в особі суду), інших учасників процесу стан, пов’язаний з їхніми правами та обов’язками. У рамках цього стану держава в особі суду, самостійні і незалежні члени суспільства, їх об’єднання, а також юридичні особи (до яких входить і держава) прагнуть цивілізованого досягнення своїх інтересів [4, с. 24]. Для впровадження критеріїв ефективної судової системі необхідне повне розуміння її специфіки та цінностей.

Суди як основні органи судової влади є одним з центральних елементів механізму державної влади. Це обумовлено таким: 1) судові органи є основною ланкою всієї системи державних органів; 2) судова влада – це врівноважуюча сила держави, оскільки володіє особливими контрольними повноваженнями відносно інших гілок влади; 3) акти судових органів обов'язкові для виконання органами державної влади, а в деяких випадках носять нормативний характер [10, с. 37].

Ефективне функціонування всіх ланок судової системи в механізмі держави передбачає створення автономної інфраструктури організаційного і матеріального забезпечення діяльності судів, виконань судових рішень і вироків.

Критеріями розвитку ефективної судової системи є ряд ціннісноорієнтованих показників: доступність судового вирішення спорів, незалежність судової влади, відкритість і прозорість судів, якість судового процесу, довіра суспільства до судової влади, розвиток суспільних протиріч, досягнення соціального компромісу на основі застосування норм чинного законодавства.

Дані ціннісноорієнтовані показники забезпечують відповідний процес та рівний законний захист для всіх, хто звертається до суду. Вони також скеровують суди в їх діяльності та пропонують парадигму принципів ефективного функціонування судів.

Такі цінності, як справедливість та безсторонність установлюють стандарти поведінки судів. Такі цінності, як незалежність і компетентність перш за все пов'язані зі здатністю судді приймати рішення виключно на основі ґрунтовного розуміння застосовного законодавства та фактів у справі. Чесність включає прозорість і відповідність процесу, рішення та особу, що таке рішення приймає. Правосуддя не лише має бути відправлене, але й безсумнівно виглядати як таке, що було відправлене.

Доступність включає: легкість доступу до судового процесу (включаючи помірковані збори за подання заяви до суду та інші затрати, можливість скористатись послугами адвоката та, за необхідності, перекладача), ефективне використання приміщення суду та отримання точної, повної інформації про судовий процес і результати окремих справ. Своєчасність є наслідком балансу між часом, необхідним для своєчасного отримання, презентації та виваження доказів, закону та аргументів і необґрунтованих зволікань у результаті неефективності процесів і недостатніх ресурсів. Не менш важливим є гарантування певності, коли рішення на певному етапі буде вважатись “кінцевим”, будь-то перша чи апеляційна інстанція [6, с. 6].

Система оцінки ефективності функціонування судової системи України повинна відповідати таким вимогам: достовірність – спосіб збору і обробки інформації повинен допускати можливість перевірки точності отриманих даних в процесі оцінки; однозначність – показник повинен забезпечувати однаково розуміння суті вимірюваної характеристики; адекватність – система показників повинна характеризувати всі істотні аспекти функціонування судової системи, а саме: принципи судової влади, орієнтири судової системи на перспективу розвитку, функції, мети та завдань судової системи; точність – відповідність дійсності даних про результатів діяльності всіх структурних елементів судової системи; економічність – отримання звітних даних повинне проводитися з мінімально

можливими витратами; порівнянність – вибір показників слід робити виходячи з порівнянності з показниками, що використовуються в міжнародній практиці.

Таким чином, оцінка ефективності діяльності судової системи має найбільш об'єктивно, точно, достовірно і однозначно відображати реалізацію основоположних цінностей судової системи в механізмі держави.

До факторів, що погіршують якість судочинства, можна віднести значне навантаження на суддів, недостатню кваліфікацію суддів і працівників апарату суду, нераціональні методи роботи, низький рівень виконання судових рішень.

Про органи державного управління судять, насамперед, за його здатність переробляти інформацію про відповідний вид діяльності. Інформація “дає об'єктивну картину справжнього стану справ, ефективності роботи того чи іншого органу, є необхідною умовою прийняття правильних, обґрунтованих, дієвих рішень” [3; 5; 9].

Скласти уявлення про діяльність судової влади, організувати на науковій основі керівництво по підвищенню ефективності цієї діяльності також можна тільки на основі повної і достовірної інформації.

У I півріччі 2011 р. суди по першій інстанції розглянули 2,3 млн справ (цивільних, адміністративних, кримінальних, господарських, справ про адміністративні правопорушення), постанов, подань, клопотань, позовних заяв, заяв, скарг (далі – справи та матеріали), що на 44,2 % менше, ніж за аналогічний період минулого року (4,1 млн) [1]. В апеляційному порядку суди закінчили провадження в 699,6 тис. справ і матеріалів усіх категорій, що на 32,2 % більше; у тому числі більше на 42,6 % адміністративних справ і матеріалів. Вищий адміністративний суд України у I півріччі 2012 р. закінчив провадження у 56,1 тис. справ і матеріалів, що удвічі більше порівняно з I півріччям 2011 р., у тому числі за касаційними скаргами – 52,8 тис., що також у 2,2 рази більше. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВССУ) закінчив провадження у 35,4 тис. касаційних скарг, справ і заяв (без урахування касаційних скарг, в яких провадження відкрито, але цивільні справи не розглянуто та витребуваних, але нерозглянутих кримінальних справ) (I півріччя 2011 р. – 28,3 тис.). Водночас кількість справ і матеріалів, розглянутих Вищим господарським судом України, зменшилася на 25,3 % і становила 13,1 тис., із яких 12,1 тис. – за касаційними скаргами, що також на 25,8 % менше. У зв'язку зі зміною повноважень Верховного Суду України відповідно до положень Закону від 7 липня 2010 р. № 2453-VI “Про судоустрій і статус суддів” значно зменшилася кількість справ та матеріалів, що перебували на його розгляді. Так, у I півріччі 2012 р. Верховний Суд України закінчив провадження у 794 (27 тис.) справ і матеріалів.

Слід зазначити, що використання в процесі оцінки сукупності вироблених критеріїв, за допомогою яких можна виявити і проаналізувати діяльність судової системи, дозволяє характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами. Підвищення ефективності діяльності судової системи необхідно враховувати через такі показники: підвищення рівня довіри до судової системи; підвищення ефективності за рахунок скорочення кількості справ; підвищення рівня виконання судових рішень.

В якості структурно-функціонально-цільового підходу до розділення критеріїв і показників ефективності функціонування судової системи були взяті за основу основні цілі судової системи, які представлені для зручності аналізу в такій формі.

Таблиця

Відповідність критеріїв і показників ефективності державного управління в сфері діяльності судової системи

Критерій оцінки ефективності діяльності судової системи	Мета – формування високоефективної судової системи, що призведе до забезпечення ефективності системи державного управління в цілому; підвищення ефективності діяльності судової влади і рівня довіри до судової системи зокрема
Незалежність	Формування (зміцнення) незалежної і неупередженої судової системи
Вирішення конфліктів у соціумі, досягнення компромісу	Гуманізація правосуддя. Високий рівень довіри громадськості до судів: – належне реагування на інформаційні запити; – інформування суспільства про потреби, – проблеми і досягнення української судової влади; – підвищення правової культури суспільства та сприйняття роботи судів; – ефективне співробітництво з громадськими організаціями, навчальними закладами; – формування знань про функціонування судової системи
Якість судового процесу	Підвищення якості функціонування судової системи: – своєчасне та ефективне відправлення правосуддя; – належні умови роботи суддів; – належні умови для перебування громадян у приміщеннях судів
Ефективність виконання судових актів	Підвищення якості й виконання судових актів: – терміни розгляду справ; – рівень стійкості прийнятих судових актів
Повна, доступна, достовірна інформація про діяльність судової системи	Визначення механізмів отримання громадянами повної інформації про діяльність судової системи, а також її чітка регламентація. Доступ до судової інформації про: – судові процедури; – функціонування судової системи; – порядок захисту прав та інтересів громадян; – конкретні справи; – судові рішення
Кадрове забезпечення	Підвищення підготовки кадрового потенціалу судової системи. Високий рівень професіоналізму: – своєчасність та ефективність вирішення справ; – норми поведінки працівників апарату суду що відповідають європейським та міжнародним стандартам; – удосконалення функціонування суду та здійснення судових процедур; – підвищення кваліфікації суддів; – навчання працівників апаратів судів; – система вимог до викладачів, при запровадженні спеціальної навчальної програми для керівників апаратів судів
Фінансове забезпечення, матеріально-технічне забезпечення	Забезпечення належного матеріально-технічного ресурсного забезпечення діяльності судової системи: – формування бюджету судової системи; – посилення ролі органів суддівського самоврядування в бюджетному процесі; – запровадження гарантій належної оплати праці працівників апарату суду; – урегулювати питання управління державним майном, яке забезпечує діяльність судів; – підвищити ефективність та прозорість державних закупівель у судовій системі

Завдання оцінки ефективності державного управління полягає в тому, щоб оцінити управлінську діяльність судових органів влади; проведену державою судову політику; реалізацію державних програм розвитку судової влади; а також наслідки проведеної судової політики і реалізації державних програм. Вибір типу оцінки і методів оцінювання залежить від цілей управління, завдань судової системи, соціально-політичних умов, наявності необхідних ресурсів та інших факторів.

Фактори ефективності державного управління у сфері судової влади на нашу думку, визначають: базові цінності судової системи, стратегічні цілі держави, стратегічний план розвитку судової влади і моделі розвитку суспільства; організація судової системи та її функціонування як єдиного організму; єдині політичне й правове простору; механізм держави, реалізація функцій судової системи; професіоналізм; рівень довіри населення до судової влади; стабільність суспільства.

Про співвідношення різних факторів, що впливають на якість правосуддя, можна судити, наприклад за результатами опитувань, які обробляються експертами.

У результаті висновків експертів, загальна оцінка діяльності судів виглядає більш позитивною, ніж результати більшості соціологічних опитувань громадян щодо рівня довіри до суду і оцінки роботи органів судової влади (які зазвичай показують 2-3 % довіри).

Відповіді респондентів на запитання анкети, що стосуються рівня незалежності, неупередженості та справедливості судового розгляду, показали такий результат: 56,31 % опитаних повністю задоволені цим рівнем, 22,95 % – частково. Разом з тим, привертає увагу той факт, що 11,47 % респондентів коливалися дати оцінку при відповіді на дане питання. Якщо суд не сприймається громадянами як незалежний, неупереджений і справедливий, завжди виникають сумніви, які, у свою чергу, впливають на рівень довіри до правосуддя в цілому [5, с. 14].

Діяльність судової системи, потребує регулярного моніторингу та оцінки позитивних і негативних динамік з метою забезпечення його ефективного функціонування, розвитку, вдосконалення діяльності, а також усунення виявлених недоліків її роботи.

Удосконалення механізму державного управління включає створення ефективної судової влади. Метою цієї діяльності є підвищення ефективності діяльності органів судової системи.

Ефективність судової системи в механізмі державної влади відображає організація побудови всього процесу судочинства, оскільки дозволяє встановити міру відповідності, що реалізуються судовою системою функцій. Організація процесу правосуддя є одним з найважливіших складових фактичних умов, в яких судова система реалізує свої повноваження.

Для підвищення рівня ефективності діяльності судової системи необхідно застосування таких заходів: упровадження автоматизованої системи в діяльність

органів судової влади з метою досягнення скорочення термінів розгляду судових справ і спорів, скорочення кількості незавершених справ, забезпечення зручного і швидкого доступу до інформації; інформованість громадян про стан розгляду справ, про порядок прийому заяв і інших необхідних їм відомостей; вільне отримання інформації у сфері правосуддя, наявність необхідної інформації в мережі інтернет; формування інформаційних ресурсів правової бази та банків даних судових рішень і судової практики органів судової влади і забезпечення відкритого доступу; моніторинг судових процесів.

Література:

1. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в I півріччі 2012 р. (за даними судової статистики) // Офіційний веб-портал “Судова влада України”. – Режим доступу : [http : // www.court.gov.ua](http://www.court.gov.ua).
2. Дослідження якості роботи судів з використанням методології карток громадянського звітування : навч. посіб. // Проект USAID “Україна: верховенство права”. – К., 2010. – 128 с.
3. *Еропкин М. И.* Административно-правовая охрана общественного порядка // М. И. Еропкин, Л. Л. Попов // Труды Высшей школы МООП СССР. – Л. : Лениздат. – 1968. – Вып. 20. – С. 12.
4. *Колоколов Н. А.* Судебная власть как общеправовой феномен : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.01 “Теория и история права и государства ; история учений о праве и государстве” / Н. А. Колоколов. – Нижний Новгород, 2006. – 52 с.
5. *Лебедев М. П.* Государственные решения в системе управления социалистическим обществом / М. П. Лебедев. – М. : Юрид. лит-ра, 1974. – 296 с.
6. Міжнародні засади судової досконалості. – Режим доступу : <http://www.ukrainerol.org.ua>.
7. Моніторинг незалежності правосуддя в Україні: підведення итогов // Судебно-юридическая газета. – 2012. – № 46 (164). – С. 14. – 28 ноября.
8. *Седаков В. Г.* Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления / В. Г. Седаков, М. М. Нарбинова // Вестник КАСУ. – 2005. – № 3. – С. 101–104.
9. *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – 288 с.
10. *Туркіна І. Є.* Соціальні функції держави: сучасні моделі реалізації в державному управлінні / І. Є. Туркіна // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2012. – № 2 (10). – С. 33–38.
11. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 192 с.

Надійшла до редколегії 06.02.2013 р.