

УДК 35:347.962

І. Є. СЕВОСТЬЯНОВА

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Проаналізовано питання оцінки ефективності функціонування судової влади з урахуванням вітчизняного досвіду і міжнародної практики, визначено завдання оцінки ефективності державного управління у сфері судової діяльності, запропоновано вимоги щодо системи оцінки ефективності функціонування судової системи України.

Ключові слова: державне управління, державна влада, ефективність, критерії ефективності, судова влада, оцінка ефективності державного управління, ефективність управління.

Examines the questions of an estimation of efficiency of functioning of the judicial authority taking into account national experience and international practice, defined the objectives of the evaluation of the efficiency of state management in the sphere of the judicial activity, offered the requirements for the system of evaluation of the effectiveness of the functioning of the judicial system of Ukraine.

Key words: public administration, public authority, effectiveness, efficiency criteria, the judiciary, the assessment of the efficiency of state governance, the efficiency of the management.

Необхідність усебічного дослідження питання ефективності державного управління та критеріїв його оцінки не викликає сумнівів. Коли мова йде про таке складне суспільне явище, як державне управління, зростає значущість оцінки державного управління з точки зору ефективності або неефективності, оскільки саме оцінка ефективності державного управління дозволяє пізнавати ступінь реального задоволення в цілепокладанні, організації і регулювання суспільних потреб, а в подальшому – на підставі отриманих даних розробляти заходи і пропозиції щодо підвищення рівня ефективності державного управління [10, с. 102].

Одним зі складових першочергових завдань побудови і зміцнення державності України є науковий вибір стратегії подальшого розвитку державно-управлінських інститутів, конкретних шляхів і способів подолання властивих їм проблем з метою створення ефективного діючого механізму державного управління.

Ефективна система державного управління передбачає інституційні рамки, які дають державним органам чітку правову основу та базується на науково обґрунтованих принципах побудови структури органів влади.

Оцінка ефективності державного управління необхідна як для органів державної влади, так і для суспільства. Суспільству вона дозволяє контролювати якість діяльності державних інститутів.

Питання, віднесені до механізмів управління, належать до фундаментальних проблем організації та здійснення державної діяльності в цілому. Проблема оцінки ефективності – це проблема аналізу управлінської діяльності та прийнятих рішень.

Питання оцінки ефективності діяльності судової влади в останні роки розробили такі фахівці, як В. Большакова, В. Бринцева, Ф. Жалінський, Л. Москович, Ю. Северин, В. Сташиса, А. Стрижак, А. Хливнюк, Ю. Шемчушенко, М. Якимчук та ін.

Проблеми теорії і практики державного управління, підвищення ефективності функціонування органів державної влади розглядалися в дослідженнях вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: Г. Агаманчука, В. Бакуменка, Я. Берсуцького, М. Бутка, Б. Данилишина, О. Дація, І. Девятко, О. Дегтяря, С. Дорогунцова, В. Князева, М. Корецького, Ю. Куца, О. Лазора, М. Латиніна, А. Лисецького, Л. Пашко, Л. Пісьмаченко, В. Седакова, Л. Чернюк та ін.

Незважаючи на досить велику кількість наукових праць, питання щодо критеріїв оцінки ефективності діяльності судової влади залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті полягає в загальнотеоретичному аналізі оцінки і визначенні критеріїв ефективності державного управління в контексті функціонування судової системи в Україні і на міжнародній арені.

Саме поняття ефективності, завдяки притаманній йому багатоаспектності, має безліч трактувань і тлумачень. Словник української мови тлумачить поняття “ефективний”, як такий, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [2, с. 492]. Множинність значень поняття “ефективність” і труднощі його однозначного визначення відображаються і в термінології. В англomовній літературі поряд з поняттям *effectiveness*, що позначає ефективність, часто використовується поняття *efficiency*, перекладене як результативність, і *productivity*, що позначає продуктивність. Крім того, в останні роки широко використовується поняття *performance*, перекладене як ступінь ефективності функціонування, яке дозволяє ввести у визначення ефективності роботи якісний аспект.

Відповідно до найбільш поширеного трактування поняття ефективності, поняття ефективність державного управління В. Малиновський визначає як узагальнюючий показник, що характеризує співвідношення одержаних суспільством кінцевих результатів і сукупних витрат на його досягнення [8, с. 32].

Ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень). Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект вельми складно. Тому, насамперед, потрібно виокремити критерії, на підставі яких можна було б

виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності) і висловити з цього приводу достовірні й обгрунтовані судження [4, с. 198].

На думку Р. Агаманчука, критерії ефективності являють собою ознаки, межі, сторони, прояви управління, за допомогою аналізу яких можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. У цьому їхня відмінність від показників, які розкривають міру, кількісні параметри відповідних ознак, граней тощо [1, с. 254].

Безліч критеріїв оцінки ефективності державного управління можна розбити на певні групи. Найбільш узагальнюючий клас складають критерії загальної соціальної ефективності державного управління, що розкривають результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління. Такі критерії, з одного боку, об'єктивно пов'язані з потребами, інтересами і цілями суспільного розвитку, а з іншого – дають можливість бачити (і вимірювати) міру задоволення (здійснення, реалізації) потреб, інтересів і цілей. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язаність державного управління і суспільства і підготовленість першого до забезпечення динаміки і гармонійності останнього [10, с. 103].

В. Рубцов, Н. Перинська зазначають, що при оцінюванні ефективності в державному управлінні мають, як мінімум, порівнюватись: цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитамі; цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів); об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами; суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління, можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання [4, с. 204].

У сучасних умовах актуальним стає застосування науково обгрунтованих методів, шляхів і способів удосконалення всіх найважливіших функціональних і структурних характеристик судової влади в механізмі держави.

Об'єктом аналізу є не судовий орган влади, а результат ефективності державного управління у сфері діяльності судової системи.

Завдання оцінки ефективності державного управління у сфері судової діяльності 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 (рисунок).

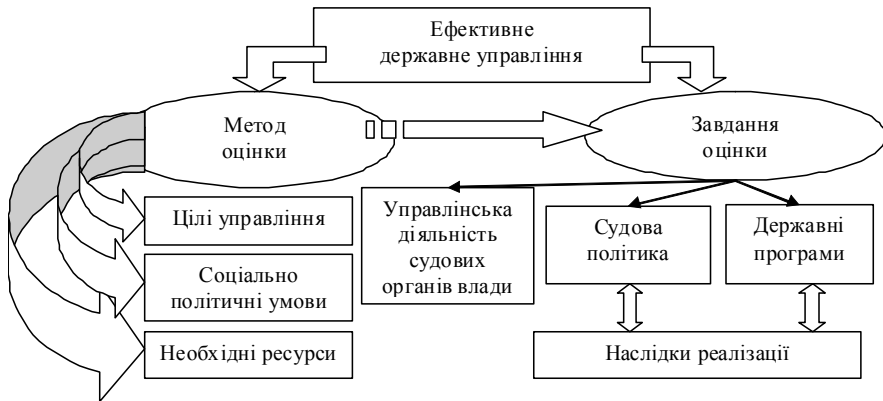


Рисунок. Складові оцінки ефективного державного управління у сфері реалізації судової влади

Планування проведення діяльності з оцінки результатів державного управління у сфері судової влади передбачає вибір системи показників, властивості оцінок, точності оцінювання, процедури збору інформації, у тому числі використання результатів інших досліджень.

Згідно із затвердженим Радою суддів України стратегічного плану розвитку судової влади на 2013 – 2015 рр., правосуддя повинне бути спрямоване, насамперед, на забезпечення його доступності, справедливої судової процедури, незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів, ефективності судової захисту.

У перспективі найближчих років перед судовою системою постає низка завдань: формування (зміцнення) незалежної і неупередженої судової системи; підвищення якості функціонування судової системи; гуманізація правосуддя; підвищення якості й виконання судових актів; підвищення рівня відкритості та прозорості судової системи; визначення механізмів отримання громадянами повної інформації про діяльність судової системи, а також її чітка регламентація; підвищення підготовки кадрового потенціалу судової системи; забезпечення належного матеріально-технічного ресурсного забезпечення діяльності судової системи; розвиток інформаційних технологій у сфері діяльності судової системи.

У даний час в Україні не існує системи показників і критеріїв оцінки ефективності функціонування судової системи. У рамках окремих структурних елементів судової системи, таких як Конституційний суд України, Верховний суд України, суди загальної юрисдикції, Вищого Господарського суду України і господарських судів здійснюється збір і аналіз кількісних характеристик судочинства і його результатів, які можуть слугувати умовними показниками ефективності функціонування судової системи України, що надалі можуть бути одним з елементів системи оцінки ефективності функціонування правосуддя в Україні.

Уперше проблематику оцінки ефективності правосуддя стали розробляти радянські вчені-правознавці, що запропонували свої критерії і системи оцінки роботи судів ще наприкінці 70-х рр. ХХ ст. [3, с. 76]. Однак протягом наступних двадцяти років подібні системи оцінки отримали свій розвиток у зарубіжній практиці, оскільки перші закордонні роботи, присвячені дослідженню проблем ефективності та стандартизації якості роботи судів, стали з'являтися в кінці 1980-х рр.

При визначення критеріїв, показників і індикаторів оцінки ефективності функціонування судової системи необхідно враховувати досвід зарубіжних країн. Однією з перших основних робіт у зарубіжній практиці стали Стандарти ефективності судового процесу (Trial Court Performance Standards (TCPS) [7, с. 186], розроблені Національним центром судів штатів (NCSC, США) спільно з Бюро підтримки правосуддя Департаменту юстиції (США). Дана публікація містить 22 стандарти і 75 критеріїв судочинства, призначених для підвищення рівня ефективності діяльності судів.

Для оцінки ефективності за даними показниками збір даних здійснювався різними методами: від спостереження, моделювання та структурованого інтерв'ювання до оглядів судової практики [9, с. 78].

Вищевказані стандарти були випробувані в дванадцяти судах США. Але система не отримала широкого впровадження. До факторів, які вплинули на цей факт, дослідники віднесли складність системи та велику кількість параметрів і стандартів [14, с. 120].

У 2005 р. ці показники були перероблені розробником – Національним центром судів штатів – до десяти ключових показників, на основі яких були сформовані так звані “CourtTools”, що в перекладі означає “судові інструменти”. Це такі критерії якості функціонування судів першої інстанції, розроблені на базі основних сфер функціонування суду: доступ та об'єктивність; відсоток розглянутих справ (співвідношення кількості розглянутих справ та загальної кількості справ, що надійшли до суду); тривалість розгляду до вирішення справи; тривалість очікування справи на розгляд; точність дати розгляду; достовірність і цілісність матеріалів справ; збирання штрафів; ефективне використання присяжних; рівень задоволеності працівників суду; середня вартість розгляду однієї справи [6]. Інтерес представляє той факт, що суди самі можуть вибирати, який з 10 показників використовувати, щоб поліпшити якість своєї роботи.

Пізніше в 1990 р. у Сінгапурі для оцінки ефективності роботи судової системи було сформовано план, який включав обмеження накопичення справ у судах, формування управлінського бачення та стратегічного планування, підвищення ефективності людського ресурсу, періодичних опитувань очікувань і рівня їхньої задоволеності від споживачів послуг судів. Надалі в Сінгапурі були застосовані “Оцінні таблиці судочинства” як найважливіше джерело даних для управління, засновані на зборі даних за чотирима критеріями: суспільство, внутрішні процеси, навчання і розвиток, фінанси.

Приблизно в цей же період у Великобританії приймається судовий статут, в якому закріплювалися стандарти надання судових послуг, поліпшувалася доступність, формувався особливий статус окремих процесуальних груп [13, с. 55].

Формування національних стандартів якості правосуддя продовжується і до цього дня в багатьох розвинених країнах. Найбільш закінчені і повні національні моделі оцінки на даний момент використовуються в Нідерландах і Фінляндії. Володіючи прикладами американської та сингапурських систем, голландські розробники поставили перед собою мету зробити систему показників “легкої і простої” [13, с. 54]. Ними була розроблена більш досконала і комплексна система, але в той же час більш складна, яка вимагає спеціального програмного забезпечення. Вона включає шість аспектів судового розгляду та визначає критерії якості для кожного з них: процес; рішення; ставлення до сторін та громадськості; швидкість процесу; компетенція та професійні навички судді; організація та менеджмент судового розгляду [11].

Для полегшення збору даних, їх обробки та візуалізації було розроблено програмний комплекс “Приладова панель якості”. З цієї причини деякі автори вважають дану систему дещо “технократичною” [12, с. 25]. Так само, як і в системі TCPS, показники поділяються на п’ять критеріїв: неупередженість і об’єктивність суддів; якість правосуддя (адекватність норми права кваліфікації відносин); персональна взаємодія зі сторонами; однаковість правозастосування; швидкість і процесуальні строки.

На формування систем оцінки в цілях поліпшення якості правосуддя в країнах – членах Ради Європи, як, наприклад Фінляндія і Нідерланди, впливають прагнення цих країн поліпшити свою систему правосуддя, і збільшена активність Європейського суду з прав людини, яка спонукає національні судові системи відповідати до базових стандартів правосуддя, закріплених у статтях 6 і 13 Конвенції про захист прав людини і основних свобод (далі – Конвенція), що є фундаментальним документом для всього співтовариства. Наведена Конвенцію ратифікована Україною в 1997 р.

Основними нормами Конвенції, що відносяться до критеріїв оцінки ефективності функціонування судових систем держав, є ст. 6 “Право на справедливий судовий розгляд” і ст. 13 “Право на ефективний засіб правового захисту”.

У даний час на міжнародній арені розробками універсальних базових методик оцінки ефективності судових систем активно займаються дві організації: Європейська Комісія ефективності правосуддя (CEPEJ) [15], метою якої є виявлення основних труднощів у судовій системі, визначення конкретних методів їх вирішення і підвищення функціональності судових систем.

Європейська Комісія ефективності правосуддя Ради Європи також входить в організацію другого рівня – Міжнародний консорціум з удосконалення судів (ICSE). У Міжнародний Консорціум з Досконалості Суду входять Світовий банк, Національний центр судів штатів (NCSC, США), який у свій час створив “Судові інструменти”, Підпорядковані суди Сингапуру, Австралійський інститут судового

врядування та інші організації, мета якого є об'єднання міжнародних зусиль за для розробки системи цінностей, концепцій та інструментів покращення якості здійснення судочинства. Створені Міжнародні засади досконалості суду, які є модельною методологією оцінки та покращень діяльності, сконструйованою для використання самими судами.

У міжнародній практиці існують декілька підходів до оцінювання якості роботи суду. 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. Така оцінка може мати дві основні процедури, кожна з яких 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 [5, с. 17].

У будь-якому суспільстві між державою і суспільством існує взаємодія, якість якої визначається ефективністю політики у сфері державного управління.

Оцінка ефективності системи органів державного управління з методологічної точки зору має ґрунтуватися на певних критеріях. У наукових роботах цьому питанню приділяється значна увага.

Таким чином, пропонуємо такі вимоги щодо системи оцінки ефективності функціонування судової системи України: достовірність – спосіб збору і обробки інформації повинен допускати можливість перевірки точності отриманих даних у процесі оцінки; однозначність – показник повинен забезпечувати однакове 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.

У даний час стоїть завдання всебічного впровадження оціночних досліджень ефективності державного управління в органи судової влади з метою розробки і проведення адекватних і об'єктивно обґрунтованих заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного управління.

Література:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит.-ра, 1997. – 400 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. ; голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
3. *Девятко И. Ф.* Методы социологического исследования / И. Ф. Девятко. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 1998. – С. 76–112.
4. Державне управління та державні установи : навч. посіб. для дистанційного навчання / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська ; за ред. д.соц.н., проф. Ю. П. Сурміна. – К. : Університет “Україна”, 2008. – С. 198.
5. Дослідження якості роботи судів з використанням методології карток громадянського звітування : навч. посіб. / проект USAID “Україна: верховенство права”. – К., 2010. – 128 с.
6. Інструментарій “CourTools”. Національний центр судів штатів США (2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/temp_courttools.htm.
7. *Клеандров М. И.* Российская академия наук Институт государства и права. Экономическое правосудие в России: прошлое настоящее, будущее / М. И. Клеандров. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 367 с.
8. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
9. *Михайловская И. Б.* Институт государства и права Российской академии наук. Суды и судьи. Независимость и управляемость : монография / И. Б. Михайловская. – М. : Проспект, 2008. – 218 с.
10. *Седаков В. Г.* Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления / В. Г. Седаков, М. М. Нарбинова // Вестник КАСУ. – 2005. – № 3. – С. 101–104.
11. Як оцінювати якість у судах? Контрольні значення показників якості роботи суду є засобом удосконалення діяльності судів // Міністерство юстиції Фінляндії Проект якості судів в юрисдикції апеляційного суду в Рованіемі, Фінляндія (2005). – Режим доступу : <http://www.oikeus.fi/uploads/6tegx.pdf>.
12. *Mohr R.* Judicial Evaluation in Context: Principles, Practices and Promise in Nine European Countries’ European / R. Mohr, F. Contini // Journal of Legal Studies. – 2007. – № 1 (2). – P. 25–26.
13. *Pim Albers.* The Assesment of Court Quality: Hype or Global Trend? Hague / Albers Pim // Гаазький журнал з питань верховенства права / Hague Journal on the Rule of Law. – 2009. – № 1. – P. 53–60.
14. *Schauffler R. Y.* Judicial accountability in the US State Courts measuring court performance / R. Y. Schauffler // Utrecht Law Review. – 2007. – № 3. – P. 118–125.
15. Efficiency and quality of justice // European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) website. – Режим доступу : http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp (19.03.2009).

Надійшла до редколегії 06.02.2013 р.