



ПРОЕКТ «СПРАВЕДЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ»

Використання оцінювання роботи суду в Україні для кращого управління та звітності в судах: висновки на основі досвіду міжнародних проектів оцінки якості роботи суду

Д-р Пім Альберс

Лютий 2016 р.

ЗМІСТ

1.	Вступ	3
2.	Вимірювання та управління якістю роботи суду	4
3.	Показники якості роботи суду	5
4.	Звітування про якість роботи суду (традиційна звітність і інформаційні дошки якості роботи)	10
5.	Вимірювання якості роботи суду та звітність у методології оцінки якості роботи суду Проекту USAID «Справедливе правосуддя»	13
6.	Міжнародні засади судової досконалості (досвід упровадження) та інші моделі забезпечення якості (рецепт успішного впровадження моделі)	15
7.	Розробка простих моделей судової досконалості та управління очікуваннями та опором (США та Нідерланди)	16
8.	Забезпечення національної підтримки методології оцінки якості роботи суду та/або зв'язку моделі з потребою покращення економічної ситуації	18
9.	Висновки на основі досвіду впровадження пілотних проектів у Молдові: 10 рекомендацій	22
10.	Висновки та рекомендації: краще управління та звітність	25

1. Вступ

У світлі загальної потреби покращення ефективності та якості надання судових послуг у судах існує необхідність інвестування в рішення з управління та вимірювання якості роботи судів, а також запровадження системи підвищення якості судових послуг. На відміну від традиційного підходу в судах, де якість визначається як існування системи оскарження рішень та зосередження на покращенні якості судових рішень, новіші підходи орієнтовані на клієнта-користувача. Важливим аспектом для визначення якості послуг є не лише домінуюча роль якості судових рішень, але й задоволеність відвідувачів суду роботою суддів і працівників апарату суду.

У такому обговоренні якості роботи суду важливо зберігати відповідну рівновагу між ефективністю та якістю. У деяких країнах – під впливом економічної кризи та скорочення бюджетування судової влади – якість роботи судів зазнає тиску, оскільки судді та працівники апарату повинні за порівняно короткий проміжок часу винести велику кількість рішень. Ключове слово – ефективність правосуддя, коли висока продуктивність суддів і працівників апарату іде пліч-о-пліч із нетривалим судовим провадженням. Утім, надто коротке судове провадження може поставити під загрозу якість, і тоді виникає ситуація, в якій *«правосуддя у поспіху – правосуддя без успіху»*. З іншого боку, високе навантаження суддів, недостатність кадрових ресурсів (суддів і працівників апарату) та глибоке зосередження на відправленні високоякісного правосуддя може призвести до протилежної ситуації. Замість максимальної ефективності судового провадження суди та судді можуть зосередитися лише на якості роботи, що призведе до збільшення тривалості провадження (*«затягнути правосуддя – відмовити в правосудді»*), низького рівня задоволеності відвідувачів суду та громадської довіри до судової влади. Відтак, необхідно підтримувати належну рівновагу між ефективністю та якістю правосуддя. Запровадження системи вимірювання та управління якістю роботи суду, політики забезпечення якості роботи суду може допомогти зберегти цей баланс.

Не лише рівновага між ефективністю та якістю важлива для забезпечення гарної якості роботи судової системи, є ще один аспект, пов'язаний із важливістю запровадження системи вимірювання, управління та забезпечення якості роботи. Цей аспект пов'язаний із принципами незалежності та підзвітності судової влади. Усі міжнародні норми та стандарти наголошують на потребі в сильній та незалежній судовій владі. Незалежність пов'язана з призначенням суддів, оцінкою роботи суддів, розподілом роботи між судьями та процесом прийняття судових рішень тощо. Як і у випадку інших професійних організацій, наприклад, порівнюючи судову владу з медициною та вищою освітою, незалежність висококласних професіоналів, таких як судді, слід поважати та заохочувати. З іншого боку, оскільки суди фінансуються лише державою, судова влада також має бути прозорою та підзвітною за досягнуті результати. Іншими словами, сама лише суддівська незалежність не може існувати без підзвітності. Саме тому в усіх судах має функціонувати належна система вимірювання якості роботи суду та політика забезпечення якості роботи, що може використовуватися для надання широкому загалу та контролюючим органам реальної картини якості роботи судів.

У 2010 році за ініціативи Проекту USAID «Справедливе правосуддя» було розроблено методологію оцінки якості роботи суду для запровадження нових шляхів вимірювання та управління якістю роботи суду в українських судах, а також політики забезпечення якості роботи суду. На цю роботу розробників надихнули Міжнародні засади судової досконалості. У цьому документі буде наведено приклади кращого міжнародного досвіду в галузі вимірювання та управління якістю роботи суду та політики/систем забезпечення якості роботи суду з точки зору практичного використання різних підходів до управління та звітності (перед громадськістю). У першій частині документу я зосереджуся на вимірюванні та управлінні якістю роботи, а в другій опишу приклади кращого міжнародного досвіду в галузі політики забезпечення якості роботи суду та досвід впровадження Міжнародних засад судової досконалості.

2. Вимірювання та управління якістю роботи суду

Відповідно до Острома та Хенсона (2010), вимірювання якості роботи суду можна визначити як «*постійний моніторинг та звітування про досягнення програми, особливо про прогрес у досягненні задалегідь визначених цілей*».¹ З цього визначення можна зробити висновок про те, що важливо, щоб суди ставили конкретні цілі, які можна виміряти. Ці цілі можуть стосуватися: кількості справ, що надходять до суду, кількості вирішених справ, використання ресурсів (кадрових, матеріальних, фінансових), судового процесу (наприклад, своєчасності судового розгляду, кількості справ, що знаходяться на розгляді в суді, залишку нерозглянутих справ) і результатів (наприклад, опитувань громадської думки щодо якості надання судових послуг).

Для вимірювання прогресу в досягненні попередньо встановлених цілей важливо визначити ключові показники якості роботи для основних напрямів вимірювання, які мають відношення до належного функціонування судів. Показники якості роботи можна визначити як «змінні, які надають інформацію щодо однієї з характеристик, яка вважається важливою для якості продукту або послуг».² Певний показник якості роботи може розглядатися як відображення фактичної якості роботи суду. Пов'язуючи показник якості роботи з практикою функціонування судів, існує декілька напрямів вимірювання, які можна використати для визначення того, що таке хороший суд (з огляду на Міжнародні засади судової досконалості – це *досконалий суд*), і чи досягають суди високого рівня якості роботи та надання судових послуг.

Поглянувши на кращий досвід і приклади високої якості роботи судів, стає очевидним, що вимірювання якості роботи суду та система моніторингу – це поєднання даних щодо *кількості нових справ у суді та ресурсів* (справи, що надійшли до суду, фінанси, кадрові та матеріальні ресурси) і *результатів та вихідних даних* стосовно ефективності та продуктивності судового провадження та високого рівня якості надання судових послуг (високого рівня задоволеності відвідувачів суду).

Розробка показників якості роботи в США

У Сполучених Штатах після тривалих дебатів щодо запровадження Стандартів якості роботи місцевих судів США декілька місцевих судів вирішили піти стежиною Courttools США (1999) (Інструменти суду США), де наводиться перелік обмеженої кількості показників якості роботи суду, які можуть використовуватися для моніторингу та управління якістю роботи суду. Причина невикористання великої кількості показників якості роботи полягає в тому, що використання широкої низки показників вимагає значно більше часу та спроможності для збору всіх необхідних даних, аналізу цієї інформації та оприлюднення для цілей управління та звітності. Щоб уникнути зайвої адміністративної роботи в судах, для вимірювання якості роботи було застосовано лише вибрану кількість показників якості роботи, таких як: співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду, час судового розгляду, тривалість розгляду справ, що знаходяться в суді, точність призначення дати слухання, збір грошових штрафів, ефективність використання присяжних, точність матеріалів справ і вартість розгляду однієї справи. Ці показники можуть вважатися *внутрішньою* частиною вимірювання якості роботи суду, а завдяки використанню опитувань щодо доступу до правосуддя охоплюється *зовнішня* частина вимірювання якості роботи.

Якщо порівнювати успіх впровадження Courttools з відносним провалом запровадження Стандартів якості роботи місцевих судів США, можна отримати багато висновків для запровадження систем вимірювання та управління якістю роботи суду в інших країнах, наприклад, в Україні. Перш за все, на відміну від стандартів якості роботи місцевих судів, Courttools містять лише обмежену кількість показників якості роботи для моніторингу якості роботи суду. Це дуже відрізняється від стандартів якості роботи місцевих судів, які містять 64 виміри та численні інструменти збору необхідної інформації. Як зазначалося вище, ключем до успішного запровадження системи управління якістю

¹ Остром і Хенсон (2010), *Засади високої якості роботи суду*, ст. 58.

² Світовий банк (2013), *Вимірювання якості роботи суду: міжнародний досвід і підходи (Court performance measurement: international perspectives and approaches)*.

роботи суду є її *простота*. Чи більше показників якості роботи використовується, тим більше часу та ресурсів необхідно для збору даних та тим складнішим буде аналіз інформації. Іншою перевагою Courttools – порівняно зі стандартами якості роботи місцевих судів – є чітке використання *загальних визначень* показників, що дозволяє судам легко порівнювати їх результати оцінки якості роботи з іншими (подібними) судами. Це робиться для того, щоб побачити успіхи суду в порівнянні з іншими судами. Остання перевага Courttools пов'язана з тим, що їх можна використовувати не лише для цілей внутрішнього управління, але й для підвищення *прозорості* та *підзвітності* судів, оскільки результати вимірювання якості роботи суду можна застосувати для розробки щорічних звітів, доступних широкому загалу.

На додачу до «традиційного» способу звітності суди штату Юта розробили інтерактивний веб-сайт, де відвідувачі можуть обрати власні показники якості роботи суду за певний рік або за проміжок часу та отримати результати на своєму екрані (див. знімок екрану).



Utah Courts Performance Measures

Background

In 2004, the Utah Judicial Council began implementing a court performance measurement system developed in part by the National Center for State Courts. The performance management system helps courts identify and monitor important performance measures and make improvements to better serve the needs of the public. The measures currently monitored on this website include:

Performance Measure Reports

Access and Fairness in the Courts	Results of surveys of court users in Utah courthouses
Effective Use of Jurors	Counts of citizens qualified, summonses and called for jury service
Clearance Rate	The number of court cases being completed or disposed of as a percentage of court cases being filed
Time to Disposition	The percentage of cases disposed or resolved within recommended time standards
Age of Active Pending Cases	Counts of pending court cases and length of time they have been pending
Restitution, Fines and Fees	The amounts of restitution, fines and fees being collected by courts and sent for collection
Court Employee Satisfaction	Summaries of court employee surveys
Related Performance Information	Additional Performance Information related to the courts

The mission of the Utah Courts is to provide the people an open, fair, efficient, and independent system for the advancement of justice under the law.

Please visit each measure for more information. Your input or questions are welcome at info@utcourts.gov.
The Adobe Flash plugin is required to view some of the archived reports on this page. [Get Adobe Flash Player](#)

3. Показники якості роботи суду

Преш ніж перейти до інших прикладів кращого міжнародного досвіду в галузі вимірювання якості роботи суду та інформаційних систем якості роботи суду, важливо виділити важливість *неодмінно* включення до (інформаційної) системи вимірювання якості роботи суду таких показників: (1) даних про навантаження суду (справи, що надійшли до суду, та вирішені справи, (2) співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду, (3) даних щодо тривалості провадження, (4) даних щодо справ, які знаходяться на розгляді в суді, залишку нерозглянутих справ і тривалості розгляду справ, які знаходяться на розгляді в суді, (5) даних щодо наявних кадрових ресурсів (кількості суддів і працівників апарату).

(1) Дані про навантаження суду

Для належного управління судом та для ефективного розподілу навантаження між судами та суддями в судах важливо, щоб суди збирали надійні статистичні дані щодо кількості справ, які надходять до суду, та вирішених справ за певний проміжок часу. Для цілей звітності (наприклад, для звітування перед вищим судовим органом, таким як Вища рада юстиції або Міністерство юстиції) важливо систематично збирати інформацію про кількість справ, які надійшли до суду, та кількість вирішених справ. Це, наприклад, дозволяє судовому органу порівняно легко побачити, які суди мають високе навантаження, а які суди є більш продуктивними за інші. Коли ця інформація доступна на національному рівні, можна розробити заходи політики для запровадження більш рівномірного розподілу навантаження між судами (наприклад, шляхом перерозподілу справ між судами), найму додаткових суддів і працівників апарату для судів із більшим навантаженням, перерозподілу суддів і працівників апарату між судами, переформування карти судів тощо.

Іншими словами, дані про справи, що надійшли до суду, та вирішені справи є основоположними показниками якості роботи, які завжди мають входити до системи вимірювання якості роботи. Більше того, через те, що за допомогою цих даних можна розробити інші відповідні показники, такі як співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду.

(2) Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду

Окрім основних даних щодо кількості справ, що надійшли до суду, та вирішених справ, важливо, щоб суди були здатними здійснювати моніторинг якості роботи суду, щоб побачити, чи справляються вони з кількістю справ, що надходять до суду. Коли, наприклад, кількість розглянутих справ за визначений проміжок часу нижча за кількість справ, що надходять до суду, це негативно позначається на майбутньому навантаженні судів, тому що в результаті цього збільшиться обсяг справ, що знаходяться на розгляді в суді. Відтак, багато судів Європи та решти світу (наприклад, США) включають *співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду*, до своїх систем вимірювання якості роботи суду.

Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду, визначається як *кількість розглянутих справ у відсотках від кількості справ, що надійшли до суду*. Коли цей відсоток становить близько 100%, суд має хорошу якість роботи, і очікується, що обсяг справ, які знаходяться на розгляді в суді, знизиться, в той час як відсоток менше 100% припускає, що обсяг справ, що знаходяться на розгляді в суді, зросте.

Відповідно до підходу Courtools США, кількість *вирішених справ* обчислюється як сума кількості судових рішень, повторно відкритих проваджень та справ із неактивним статусом. Повторно відкриті справи – це справи, які вирішуються шляхом зміни рішення та/або виконання початкового судового рішення. Справи з неактивним статусом визначаються як справи, де суд не вживає жодних подальших заходів до настання події, що відновлює активний статус справи.

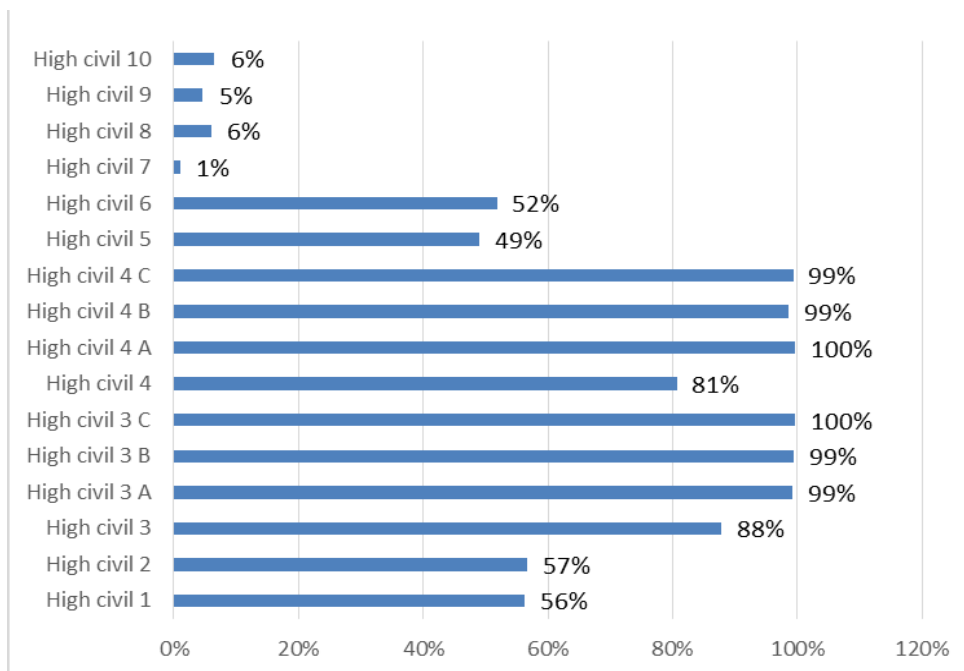
Загальна кількість *справ, що надходять до суду*, обчислюється як сума кількості *нових справ, заново відкритих справ* (справ, де вже були винесені рішення, але вони були змінені за запитом однієї зі сторін або для виконання існуючого рішення) та *повторно активованих справ* (справ, які вже мали неактивний статус, але наразі відновлені).

Важливо зазначити, що коли немає даних про кількість повторно відкритих проваджень, справ із неактивним статусом, заново відкритих справ або активованих справ, співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду можна обчислити як (просто) співвідношення між кількістю нових справ і кількістю судових рішень/розглянутих справ. Таким чином, це означає, що суди можуть вибирати: застосовувати більш детальне співвідношення (коли є більше даних) чи обрати просте співвідношення на основі кількості нових і вирішених справ.

На рівні Європи СЕРЕJ (Європейська комісія з питань ефективності правосуддя) Ради Європи та Європейська Комісія (з питань підготовки Європейської таблиці правосуддя) використовують *просте*

визначення співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду. Втім, незрозуміло, чи всі держави-члени знають цей підхід, чи є країни, де, наприклад, при обчисленні загальної кількості вирішених справ враховувалися повторно відкриті провадження і справи з неактивним статусом. Це могло би означати, що дані щодо якості роботи на європейському рівні не є повністю зіставними і можуть бути спотвореними для окремих країн.

На малюнку 1 представлені співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду (за 2014 рік), Вищих цивільних судів Бахрейну відповідно до широкого визначення співвідношення на основі співвідношення (вирішені справи + справи, передані іншій інстанції, та призупинені справи)/(нерозглянуті справи за попередній період, призупинені справи з попереднього періоду, нові справи, заново відкриті, направлені з інших інстанцій), а на малюнку 2 застосовується *просте визначення співвідношення* для судів Сербії.



Малюнок 1. Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до Вищих цивільних судів Бахрейну

На другому малюнку співвідношення в цивільних судах першої інстанції представлені для низки типів справ впродовж певного проміжку часу. З цього графіка можна зробити висновок, що під впливом конкретних заходів зі зниження залишку нерозглянутих справ, співвідношення для цих справ суттєво покращуються від низького в 2010 році до високого в 2012 році.



Малюнок 2. Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до судів першої інстанції Сербії

- (3) Дані щодо справ, що знаходяться на розгляді в суді (включаючи залишок нерозглянутих справ і тривалість судового розгляду)

Як видно з попереднього розділу, співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду, створюють перше враження про успішність суду з огляду на вирішення існуючого навантаження суду. Втім, при моніторингу якості роботи суду також важливо здійснювати більш детальний аналіз обсягу справ, що знаходяться на розгляді в суді.

Спільною проблемою різних судів Європи є те, що існує багато судів, які борються з високим обсягом (старих) справ, що знаходяться на розгляді в суді. Особливо в галузі цивільного провадження (але також і для інших типів справ) декілька судів мають труднощі зі зниженням залишку нерозглянутих справ. Для отримання кращого уявлення про причини затримок у судовому провадженні важливо детальніше проаналізувати справи, що знаходяться на розгляді в суді.

Коли йдеться про справи, що знаходяться на розгляді в суді, важливо розрізнити справи, які є частиною звичайного навантаження судів, і *залишок нерозглянутих справ*. Основна відмінність між цими двома категоріями справ полягає в тому, що на додачу до нових справ, що надходять до суду, звичайні справи, що знаходяться на розгляді в суді станом на початок звітнього періоду, належать до звичайного навантаження суду, оскільки вони не були закриті в попередній звітний період та все ще відповідають часовим стандартам, встановленим для оптимальної тривалості судового розгляду. З іншого боку, залишок нерозглянутих справ – це справи, що знаходяться на розгляді в суді та перевищують певний проміжок часу або стандарт часу. Ці справи призводять до вищого навантаження судів, а відтак, їх кількість слід зменшувати, наскільки це можливо. У деяких країнах, таких як Сербія, залишок нерозглянутих справ має конкретне визначення. Наприклад, залишок нерозглянутих справ – це справи, які розглядаються в суді понад 2 чи 5 років (для кримінального провадження це діапазон від 6 місяців до 1,5 року)³. За наявності статистичних даних щодо обсягу залишку нерозглянутих справ можливо визначити, які справи в судах розглядаються довго і чи є потреба в заходах зі зниження залишку нерозглянутих справ.

Коли (оптимальні) часові стандарти судового провадження визначено, можна застосувати також інший підхід до визначення залишку нерозглянутих справ. Наприклад, Вища рада суддів Палестини прийняла перелік оптимальних часових стандартів, де для кожного типу справи визначено максимальну тривалість розгляду справи з моменту її надходження до суду до винесення рішення. На основі встановлених часових стандартів застосовується дуже чітке визначення залишку нерозглянутих справ, тобто нерозглянуті справи – це *всі справи, що перевищують оптимальні часові стандарти*. На відміну від сербського підходу, де існує певний ступінь гнучкості в визначенні залишку нерозглянутих справ, у палестинському прикладі використовується більш суворе визначення. Як наслідок, очікується, що обсяг залишку нерозглянутих справ у Палестині буде значно вищим, ніж у Сербії через різні визначення залишку нерозглянутих справ.

З огляду на висновки з сербського та палестинського прикладів, необхідно, щоб судові системи, тобто суди, давали чітке визначення «залишку нерозглянутих справ». Це можна розглядати як справи, які перевищують попередньо встановлені часові стандарти, або справи, які розглядаються в суді певний проміжок часу (наприклад, 2 роки і більше).

Там, де дані про залишок нерозглянутих справ створюють перше враження для управління судом з огляду на обсяг справ, які знаходяться на розгляді в суді, більш глибоке розуміння про тип (старих) справ, які знаходяться на розгляді в суді, та причини затримок можна отримати шляхом збору даних щодо *середньої тривалості розгляду (активних) справ, які знаходяться на розгляді в суді*. Це тривалість розгляду активних справ, які знаходяться на розгляді в суді, яка вимірюється як кількість днів із часу подання справи до моменту вимірювання.

³ Див: USAID SPP (2012), Посібник із кращого досвіду зниження та запобігання накопиченню залишку нерозглянутих справ (Best practice guide on backlog reduction and prevention) http://albersconsulting.eu/pdf/best_practice_guide_serbia.pdf

На малюнку 3 зображено таблицю на основі керівних рекомендацій SATURN CEPEJ, що відображає візуалізацію середньої тривалості розгляду активних справ, що знаходяться на розгляді в суді, на одну справу.

		Кількість справ, що знаходяться на розгляді в суді, станом на кінець періоду	< 1 м.	1-3 м.	4-6 м.	7-12 м.	1-2 р.	2-3 р.	3-5 р.	5 р.>
1	Цивільні справи									
1a	Справи про розлучення									
1b	Звільнення									
...	...									
2	Адміністративні справи									
2a	...									
...	...									
3	Кримінальні справи									
3a	Умисне вбивство									
3b	Пограбування									
...	...									
	ЗАГАЛОМ СПРАВ									

Малюнок 3. Середня тривалість розгляду справ, що знаходяться на розгляді в суді (керівні рекомендації SATURN CEPEJ)

Із цими даними можливо визначити, які справи розглядаються тривалий час у суді, та обсяг старих справ. Утім, щоб отримати повну та надійну картину середньої тривалості розгляду активних справ, важливо також мати статистичні дані щодо *неактивних справ*. Ці справи слід вилучити з загальних показників справ, що знаходяться на розгляді в суді, оскільки вони спотворять статистику щодо обсягу справ, що знаходяться на розгляді в суді.

(4) Дані щодо тривалості судового провадження

Ефективність судового провадження переважно визначається шляхом вимірювання тривалості провадження. Втім, поглянувши на кращі приклади міжнародного досвіду в Європі, можна все ще побачити декілька європейських країн, які застосовують чіткі визначення для вимірювання (середньої) тривалості судового провадження. Наприклад, є країни, де тривалість провадження обчислюється на основі середнього показника днів з часу подачі справи до винесення остаточного рішення, а в інших країнах для вимірювання тривалості провадження як показник якості роботи використовується % вирішених справ за певний проміжок часу. Останнє має місце в Нідерландах, де, наприклад, збирають порівняльні дані щодо % вирішених справ за 1 чи 2 роки для цивільних справ. Ця інформація може допомогти Раді суддів Нідерландів визначити, які суди працюють добре з огляду на тривалість провадження, а які – недостатньо добре.

Цивільні/господарські справи	Відсоток розглянутих справ за 1 рік																				
	Almel	Amst	Arnh	Assen	Breda	Dordr	Gron	Haarl	Leeuw	Maastr	Midd	Roerm	Rott	sGrav	sHert	Utr	Zutph	Zwo	Averag	Norm	
2009	65%	69%	63%	71%	65%	58%	65%	56%	63%	53%	58%	53%	62%	45%	68%	65%	64%	72%	56%	62%	70%
2010	63%	68%	65%	69%	68%	64%	68%	57%	68%	59%	55%	52%	57%	47%	64%	62%	63%	77%	61%	63%	70%
2011	67%	62%	62%	66%	66%	67%	67%	61%	70%	57%	56%	56%	61%	48%	67%	63%	62%	62%	57%	62%	70%
Цивільні/господарські справи	Відсоток розглянутих справ за 2 роки																				
	Almel	Amst	Arnh	Assen	Breda	Dordr	Gron	Haarl	Leeuw	Maastr	Midd	Roerm	Rott	sGrav	sHert	Utr	Zutph	Zwo	Averag	Norm	
2009	85%	91%	85%	90%	88%	83%	84%	84%	89%	82%	84%	80%	89%	74%	92%	86%	89%	92%	88%	86%	80%
2010	89%	92%	89%	90%	92%	87%	88%	86%	91%	84%	87%	84%	85%	75%	90%	87%	90%	93%	89%	87%	80%
2011	90%	88%	89%	90%	91%	87%	89%	87%	92%	86%	81%	83%	89%	75%	91%	86%	89%	80%	88%	87%	80%

Малюнок 3. Часові стандарти для цивільних справ (Раді суддів Нідерландів, 2012 р.)

Коли існує потреба в більш детальній інформації щодо тривалості різних процесуальних кроків у судовому провадженні, наприклад, даних щодо моменту отримання справи в суді та реєстрації справи в інформаційній системі, часу, необхідного для підготовки справи, загального часу судового розгляду та, наприклад, часу очікування на копії судового рішення, треба зібрати більше даних. Цей підхід застосовується в методології оцінки якості роботи суду в Україні. Перевага збору детальної інформації про тривалість різних етапів провадження полягає в тому, що це надає керівництву суду гарне розуміння того, в якій частині провадження існують затримки. Втім, недоліком цього підходу є те, що працівники суду мають збирати більше (детальної) інформації для генерування цієї статистики.

У рамках вимірювання тривалості провадження та визначення затримок у провадженні також рекомендується збирати статистику щодо якості роботи з огляду на середню кількість слухань на тип справи та/або кількість перенесених слухань. Це особливо важливо через те, що один із багатьох факторів, які викликають затримки в судовому провадженні, пов'язаний із високою кількістю перенесених слухань. Відтак, важливо збирати базову статистику, що стосується слухань.

(5) Дані щодо кадрових ресурсів (суддів і працівників апарату)⁴

Щоб поглянути на кількісний аспект якості роботи суду в перспективі, необхідно, щоб дані щодо якості роботи суду були пов'язані з наявними кадровими ресурсами (суддями та працівниками апарату). Щоб порівнювати якість роботи окремих судів один з одним і щоб зробити правильні висновки щодо якості роботи суду, в аналізі важливо мати дані, пов'язані з суддями і працівниками суду. Низьку якість роботи суду з огляду на довгу тривалість провадження або, наприклад, високий обсяг залишку нерозглянутих справ можна відповідним чином пояснити, якщо в суді недостатньо працівників та суддів. Відтак, кількість суддів і працівників апарату слід включати до базової статистики якості роботи суду. З цими даними можливо генерувати статистику робочого навантаження для (окремих) суддів (кількість нових справ на суддю), статистику продуктивності праці (кількість вирішених справ на суддю) та співвідношення між суддями та працівниками апарату.

4. Звітування про якість роботи суду (традиційна звітність і інформаційні дошки якості роботи)

Коли йдеться про звітування про якість роботи судів, існує безліч варіантів, залежно від наявності (високотехнологічної) інформаційної системи управління суду, потреб у інформації керівництва судів і керівних судових органів, частоти звітування та наявності електронної інформаційної дошки якості роботи суду.

Через відсутність належної інформаційної системи діловодства для деяких країн спільним все ще є те, що працівники відділу реєстрації суду мають вручну реєструвати статистику щодо якості роботи у формі, яка має затверджуватися головою суду та/або керівником апарату суду та подаватися керівному судовому органу (Вищій раді юстиції та/або Міністерству юстиції). Часто дані представлені в формі таблиць із цифрами, які керівництво суду (та керівні органи) не можуть легко використати для аналізу даних щодо якості роботи та конвертації статистики до змістовної інформації, яка може використовуватися для прийняття обдуманих рішень. Іноді в більш «просунутих» судових системах використовуються попередньо відформатовані таблиці Excel для реєстрації необхідної статистики щодо якості роботи та передачі цієї інформації через (захищену) мережу до керівних органів.

Гарний приклад цього підходу можна знайти в Сербії, де значна кількість статистичних даних щодо якості роботи суду збирається та надається Вищій раді суддів і Міністерству юстиції. Одним із недоліків цього підходу є те, що завжди існує потреба в статистичному відділі для перегляду статистичних даних, аналізу статистики та підготовки звіту про якість роботи окремих судів та/або підготовки звітів із порівняльними даними. Інші недоліки цього способу збору даних пов'язані з

⁴ Цей самий принцип діє і для фінансових даних.

адміністративним навантаженням на працівників апарату, які відповідають за реєстрацію даних щодо якості роботи, та з посиленням враження про те, що статистика має надаватися керівним органам лише для бюрократичних цілей і що інформація не використовується належним чином для більш ефективного управління судами (та/або надання більших фінансових ресурсів судам у ситуаціях, коли суди мають недостатньо працівників).

Кращим рішенням є використання інформаційних систем діловодства, де керівництво судів має змогу генерувати власну судову статистику та готувати звіти щодо якості роботи суду на рівні суду, відділів суду та окремих суддів. Коли до інформаційних систем діловодства входить модуль якості роботи суду, це може допомогти керівництву судів приймати зважені рішення на основі статистики. Більше того, це також може покращити життя керівництву суду та/або працівникам апарату, які відповідають за статистику щодо якості роботи суду для підготовки звітів для керівних судових органів та подання цих звітів до цих органів у електронній формі (через захищену мережу).

Найпрогресивніші інформаційні системи управління судом розробляються на основі додатків інтелектуального аналізу даних та включають інформаційну дошку якості роботи суду. Приклади інформаційних дошок можна знайти в Сполучених Штатах, Словенії (у Верховному Суді Словенії) та Молдові.

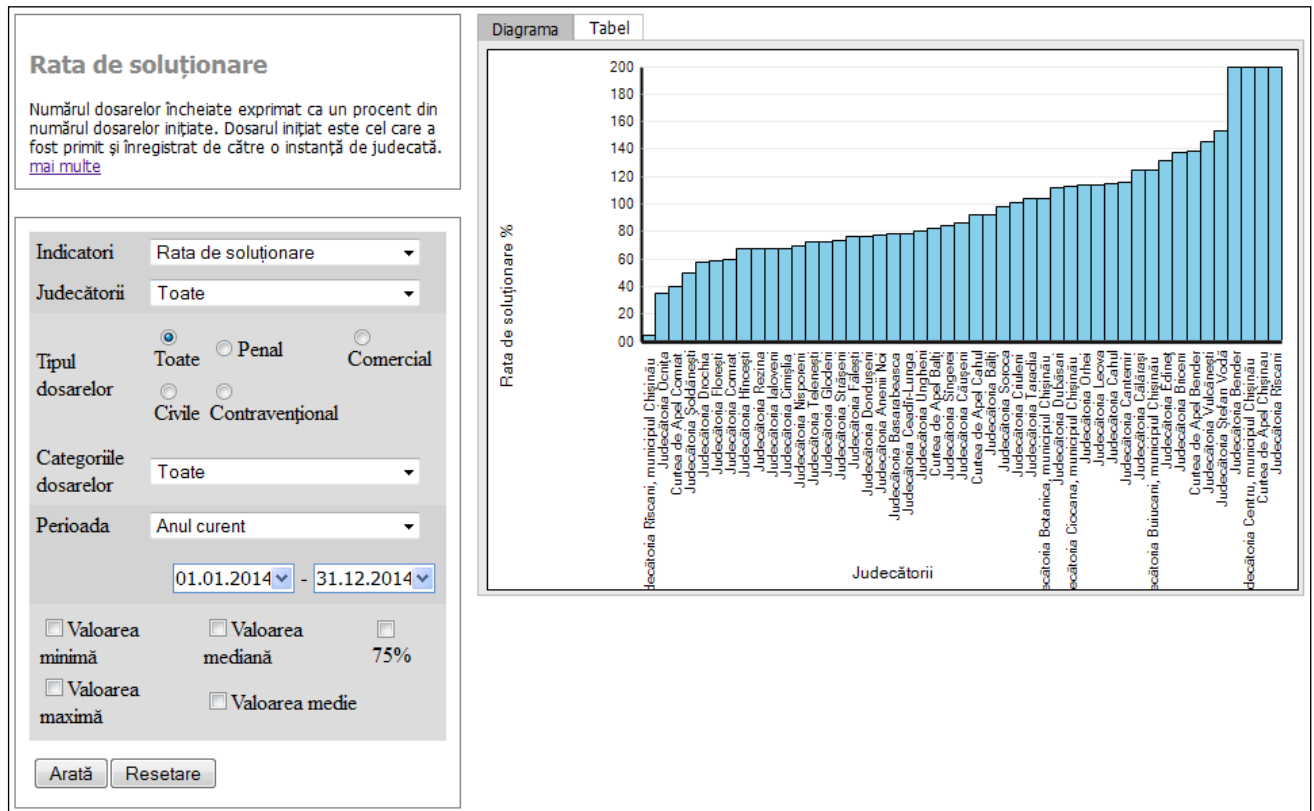
Інформаційна дошка якості роботи суду може розглядатися як візуалізація інтелектуального аналізу даних. Інтелектуальний аналіз даних – це узагальнюючий термін, що позначає низку концепцій, програмного забезпечення, додатків, систем комп'ютеризованого вимірювання якості роботи та систем забезпечення прийняття рішень для збору, зберігання, аналізу та надання доступу до даних для покращення (корпоративних) рішень⁵. Інформаційну дошку від традиційного методу звітності (наприклад, у формі друкованих звітів) відрізняє те, що інформація щодо якості роботи відображається в динамічний та інтерактивний спосіб. Це дає можливість користувачу швидко переходити між кількома рівнями стратегічних і операційних даних щодо якості роботи (суду). Інша відмінність від традиційного методу звітності полягає в тому, що дані щодо якості роботи оновлюються в режимі реального часу, показуючи актуальний стан справ.

На відміну від інформаційної дошки якості роботи, користувач друкованих і електронних звітів про якість роботи суду (наприклад, таблиць Excel) обмежений часовими рамками (звіти видаються щомісячно, щоквартально або щорічно) і попередньо визначеними розробниками звіту факторами для презентації. З іншого боку, інформаційну дошку якості роботи контролює користувач, оскільки саме користувач може здійснювати власний аналіз на основі інтерактивних даних.

У Молдові в рамках запровадження Інтегрованої інформаційної системи діловодства було запроваджено інформаційну дошку якості роботи суду через Програму USAID «Порогова програма Уряду Молдови». Інформаційна дошка якості роботи ґрунтується на даних, отриманих із Інтегрованої інформаційної системи діловодства. У цій інформаційній дошці було обрано шість показників якості роботи:

- Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду
- Своєчасність судового розгляду
- Тривалість розгляду справ
- Відсоток перенесених слухань
- Відсоток справ, закритих за одне слухання
- Середня кількість працівників апарату на одного суддю

⁵ Див: Кайлітц, *Розумні суди: інформаційні інтерактивні дошки та інтелектуальні системи аналізу даних*. Майбутні тенденції в судах штатів (2010) (Keilitz, *Smart courts: performance dashboards and business intelligence*. In: *Future trends in state courts* (2010).



Малюнок 4. Знімок екрану інформаційної дошки якості роботи суду

Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду: кількість закритих справ, виражена як відсоток від кількості відкритих справ. Відкрита справа – це справа, яка була отримана та зареєстрована в суді. Закрита справа – це справа, яка була вирішена та завершена в суді.

Тривалість розгляду справ (залишок нерозглянутих справ): цей показник відображає тривалість розгляду справ, отриманих та зареєстрованих судом (час, який пройшов з моменту реєстрації справи), та ще не вирішених і закритих. Тривалість розгляду справ виражається як відсоток справ, що знаходяться на розгляді, від кількості прострочених справ, тобто справ, які не розглядаються вже понад певний період часу (наприклад, 30 днів для адміністративних справ, 100 днів для кримінальних справ і 200 днів для цивільних справ).

Своєчасність розгляду справ: співвідношення справ, вирішених за певний проміжок часу – впродовж 30 днів з часу реєстрації адміністративних справ, 100 днів для кримінальних справ і 200 днів для цивільних справ.

Співвідношення перенесених слухань: співвідношення перенесених слухань у загальній кількості призначених до слухання справ упродовж певного періоду часу.

Співвідношення справ, закритих за одне судове слухання: співвідношення справ, закритих за одне судове засідання, за певний проміжок часу.

Середня кількість працівників апарату на одного суддю: цей показник відображає кількість працівників апарату на одного суддю в суді. Ці дані генеруються для кожного суду та для всієї країни за певні проміжки часу.

5. Вимірювання якості роботи суду та звітність у методології оцінки якості роботи суду Проекту USAID «Справедливе правосуддя»

Методологія оцінки якості роботи суду, розроблена Проектом USAID «Справедливе правосуддя», містить чотири аспекти вимірювання для оцінки якості роботи українських судів. Один із аспектів пов'язаний із ефективністю судового провадження або якістю роботи суду: своєчасність судового розгляду. За цим аспектом було визначено декілька показників якості роботи, які можуть використовуватися для оцінки роботи судів. Залежно від вибору базової оцінки якості роботи суду чи комплексної оцінки якості роботи суду, суди мають можливість генерувати детальну інформацію про якість своєї роботи або отримувати вибірково інформацію. У наведеній нижче таблиці відображено відмінності між базовою та комплексною оцінкою.

Базова оцінка якості роботи суду	Комплексна оцінка якості роботи суду (додаткові показники якості роботи)
<ul style="list-style-type: none">• % від фактичного фінансування порівняно з бюджетним запитом• Кількість отриманих справ на одного суддю• Кількість працівників апарату на одного суддю• Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду• Час розгляду справи• Зворотній коефіцієнт вирішення справ в людському ресурсі• Кількість вирішених справ на одного суддю• Середня вартість розгляду однієї справи• Кількість оброблених справ на одного суддю• Середня тривалість судового розгляду• Кількість справ, розгляд яких триває понад 1 рік• % скасованих або змінених рішень	<ul style="list-style-type: none">• Час підготовки справи• Тривалість активної фази провадження• Загальна кількість судових слухань• Кількість засідань, які не відбулися• Дотримання встановлених часових стандартів розгляду• Найдовший проміжок часу між судовими слуханнями• Час між днем отримання справи та реєстрацією справи• Час очікування на копії судового рішення• Залишок нерозглянутих справ• Питома вага справ із порушеннями строків розгляду

Малюнок 5. Показники якості роботи суду в методології оцінки якості роботи суду

У посібнику з методології оцінки якості роботи суду зазначається, що дані можуть бути отримані з *автоматизованої системи діловодства* судів. Утім, коли за допомогою цієї системи неможливо здійснити аналіз статистики якості роботи суду, рекомендується проводити експертний перегляд випадковим чином відібраних матеріалів справ для забезпечення повного огляду якості роботи суду в конкретному суді.

Загалом, у методології оцінки якості роботи суду припускається, що всі українські суди мають належну автоматизовану систему діловодства, яка може допомогти керівництву суду або працівникам суду, які відповідають за судову статистику, генерувати необхідну інформацію щодо якості роботи. Тим не менше, незрозуміло, чи це дійсно так і наскільки просто створити звіт щодо якості роботи суду за допомогою автоматизованої системи діловодства. Можна уявити, що поточна система діловодства в судах розроблена, перш за все, для (автоматизованої) реєстрації справ, де складова *інформації щодо управління або інтелектуального аналізу даних* незначна або взагалі відсутня.

Окрім цього, слід зазначити, що попри те, що методологія оцінки якості роботи суду (базова та комплексна) охоплює багато відповідних аспектів якості роботи суду та містить значний перелік показників якості роботи, збір і реєстрація цих даних щодо якості роботи потребує багато часу та

зусиль з боку працівників апарату. Це може бути перешкодою для успішного впровадження щонайменше модулю «Своєчасність судового розгляду» методології оцінки якості роботи суду, особливо для тих судів, де недостатньо працівників апарату (і суддів). Навіть базова оцінка якості роботи суду містить значно більше показників якості роботи (12)⁶, порівняно з переліком показників у інших країнах.

У наведеній нижче таблиці показано перелік показників якості роботи, що використовуються в 4 різних країнах: Сполучених Штатах, Нідерландах, Молдові й Австралії.

Сполучені штати ⁷	Нідерланди ⁸	Молдова ⁹	Австралія ¹⁰
<ul style="list-style-type: none"> • Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду • Час судового розгляду • Тривалість розгляду активних справ, що знаходяться на розгляді в суді • Точність призначеної дати слухання • Збір грошових штрафів • Ефективність використання присяжних • Вартість розгляду однієї справи 	<ul style="list-style-type: none"> • Справ, що надійшли до суду • Кількість вирішених справ • Вартість вирішеної справи • % вирішених справ порівняно з попереднім роком • Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду • Справи, що знаходяться на розгляді в суді, станом на кінець року • Продуктивність праці • % справ, що розглядалися з дотриманням часових стандартів 	<ul style="list-style-type: none"> • Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду • Своєчасність судового розгляду • Тривалість розгляду справ, що знаходяться на розгляді в суді • Співвідношення перенесених слухань • Співвідношення кількості справ, вирішених за одне слухання • Середня кількість працівників апарату на одного суддю 	<ul style="list-style-type: none"> • Справ, що надійшли до суду • Вирішені справи • Залишок нерозглянутих справ • Показник відвідуваності • Співвідношення кількості розглянутих справ до загальної кількості справ, що надійшли до суду • Вирішені справи на одного суддю • Вирішені справи на одного працівника апарату • Вартість розгляду однієї справи

Малюнок 6. Порівняння показників якості роботи суду 4 країн

Коли порівняти перелік показників якості роботи суду для чотирьох різних країн, стає зрозуміло, що в усіх країнах кількість показників обмежена та не надмірна. Фактично, їх можна розглядати як ключові показники якості роботи суду, необхідні для здійснення моніторингу якості роботи суду ефективним чином. Замість того, щоб націлюватися на широкий перелік численних показників, які можуть використовуватися для дуже детального аналізу якості роботи, більшість із представлених країн вирішили обмежити кількість показників. Єдиним винятком із цього загального правила можуть бути Нідерланди, де існують детальні дані щодо якості роботи суду. Втім, аналіз даних здійснюється не окремими судами, а спеціальним департаментом Ради суддів Нідерландів шляхом використання даних щодо якості роботи, зареєстрованих в інформаційних системах діловодства судів.

Висновки та рекомендації щодо використання даних щодо якості роботи суду в методології оцінки якості роботи суду

⁶ Комплексна методологія оцінки якості роботи суду містить щонайменше 21 показник якості роботи суду.

⁷ У цьому прикладі з переліку вилучено 3 показники: доступ і справедливість, точність і цілісність матеріалів справ, задоволеність працівників суду. Ці показники – якщо порівнювати з методологією – більше пов’язані з іншими аспектами оцінки якості роботи, такими як ефективність судового адміністрування та задоволеність відвідувачів суду.

⁸ У цьому переліку показників є не всі показники якості. Як і у випадку Courttools США, ці показники охоплюють інші аспекти вимірювання якості роботи суду.

⁹ Показники якості роботи на основі інформаційної дошки якості роботи в Молдові.

¹⁰ Ці показники належать до масиву даних показників ефективності та продуктивності роботи, як це було визначено Комісією з питань продуктивності роботи Австралійського Уряду (*Productivity commission of the Australian government*). Див.: <http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2015/justice/courts#results> Інші показники (окрім показників якості роботи): чистий дохід і витрати суду, відшкодування витрат, середній збір на одну цивільну справу, використання коштів судовими органами.

Можна зробити декілька спостережень на основі прикладів кращого міжнародного досвіду та досвіду застосування методології оцінки якості роботи суду в пілотних судах України. У поточній методології оцінки якості роботи суду було прийнято рішення розробити широкий перелік показників якості роботи суду. Особливо це стосується комплексної оцінки якості роботи, де необхідно зібрати детальну інформацію щодо часу, що витрачається на конкретні етапи судового провадження. З дослідницької точки зору та при аналізі конкретних причин затримок (наприклад, в якій частині провадження виникають проблеми) це обґрунтований вибір. Утім, із практичної точки зору та поглянувши на поточну спроможність судів, це може бути надто високою вимогою для судів, оскільки збір необхідних даних і аналіз цієї інформації вимагатиме значного часу та зусиль.

Відтак, рекомендується серйозно переглянути поточний перелік показників якості роботи суду, щоб побачити, чи можливо зменшити їх кількість до ключових, необхідних для належного управління судами.

Щоб упровадження методології оцінки якості роботи суду було успішнішим, можна також розглянути можливість удосконалення функціоналу звітності в інформаційних системах управління суду, що використовуються в українських судах. Складається загальне враження, що керівництву судів (або працівниками апарату) не просто формувати статистичні звіти з даними щодо якості роботи суду за певний проміжок часу. Саме тому рекомендується розглянути можливість розробки інформаційної дошки якості роботи суду, що допоможе судам в Україні здійснювати моніторинг якості своєї роботи з простим переліком ключових показників якості роботи суду та створювати звіти для внутрішнього та зовнішнього користування (наприклад, розробка та публікація щорічних звітів, які можуть бути отримані громадськістю або використані керівними органами судової влади для цілей моніторингу).

Рекомендується розробити нову версію методології оцінки якості роботи суду (2.0), яка буде спрощеною з огляду на кількість показників оцінки якості роботи. Також, слід розглянути можливість розробки інформаційної дошки якості роботи суду (гнучкої та простої для використання з метою моніторингу та звітності), щоб підвищити ентузіазм судів у використанні методології оцінки якості роботи. Ця інформаційна дошка має бути створена таким чином, щоб у майбутньому можна було додавати нові показники якості роботи (за потреби) або окремі модулі для представлення статистики на основі результатів опитування думки відвідувачів суду (модуль «Задоволеність відвідувачів суду»), даних щодо ефективності судового адміністрування (опитування працівників апарату/суддів, фінансова статистика) та (якщо буде прийнято відповідне рішення) щодо якості судових рішень.

6. Міжнародні засади судової досконалості (досвід упровадження) та інші моделі забезпечення якості (рецепт успішного впровадження моделі)

Перша версія Міжнародних засад судової досконалості була представлена в 2008 році на конференції з питань судової досконалості в Австралії. У цій версії описуються основні елементи системи якості роботи суду, зосереджуючись на семи аспектах досконалості та публікації анкетування з самооцінки роботи суду. На той час не було багато практичного досвіду в тому, як запроваджувати систему в судах і як заохотити суди застосовувати модель. Попри такий брак інформації можна отримати досвід впровадження політики забезпечення якості країн-піонерів, які запровадили політику забезпечення якості роботи суду в минулому (наприклад, Сполучені Штати та Нідерланди), що може допомогти зробити процес запровадження методології оцінки якості роботи суду більш успішним. Окрім цього, нещодавній досвід упровадження Міжнародних засад судової досконалості в Австралії, Новій Зеландії та Молдові (три пілотні суди) може бути корисним для скерування в напрямку успішного впровадження методології оцінки якості роботи суду в інших судах України.

7. Розробка простих моделей судової досконалості та управління очікуваннями та опором (США та Нідерланди)

Одним із прикладів кращого досвіду впровадження політики забезпечення якості роботи суду, як-от методологія оцінки якості роботи суду, може бути досвід запровадження Стандартів якості роботи місцевих судів США в американських судах, пілотне запровадження системи вимірювання якості роботи суду та національної політики забезпечення якості роботи суду в Нідерландах.

Попередник Courttools США, Стандарти якості роботи місцевих судів США, були розроблені впродовж 1987-1990 рр., апробовані в 1989-1995 рр. та інституціоналізовані впродовж 1995–2000 рр.¹¹ Подібно до методології оцінки якості роботи суду та Міжнародних засад судової досконалості стандарти містили низку аспектів оцінки, які можна було використати для покращення якості роботи суду та надання послуг: (1) доступ до правосуддя, (2) своєчасність і швидкість, (3) рівність, справедливість, чесність, (4) незалежність і підзвітність і (5) громадська довіра та впевненість.

Під час етапу розробки (1987 – 1990) було розроблено низку стандартів якості роботи, якими «можна було управляти», а також створено систему вимірювання, що увійшло до буклету на 41 сторінку, та відеозапис, де пояснювалася основна мета Стандартів. Попри те, що стандарти гарно прийняли в судах (охопивши правильні аспекти якості роботи), вже на той час було багато *опору в цій сфері, що стосується системи вимірювання* (яка містила 75 вимірів для 22 стандартів якості роботи). Незважаючи на те, що розробники моделі наголошували на тому, що система призначена для самовдосконалення та самооцінки судів, було багато негативної реакції з приводу того, що кінцевим результатом стане система моніторингу судів.

У 1989 – 1995 було апробовано 75 вимірів Стандартів у низці судів в Аризоні, Мічигані та Огайо. Апробація полягала переважно в неформальних зусиллях працівників проекту впровадити ці виміри з допомогою працівників апарату пілотних судів. У цьому підході проблематичним було те, що працівників апарату запитували лише про можливість застосування та використання вимірів, *команда проекту з розробки Стандартів не надавала жодної інформації щодо інтеграції вимірів до повсякденної роботи пілотних судів*. На пізнішому етапі апробацію провели ще в 13 місцевих судах, в результаті чого кількість вимірів скоротилася з 75 до 68. З періоду апробації Стандартів можна винести урок, що члени команди проекту з розробки зосереджувалися лише на поясненні змісту системи, а не на тому, як використання системи може допомогти керівництву судів у прийнятті інформованих рішень.

У проміжку з 1990 до 1999 року Стандарти були схвалені п'ятьма основними судовими організаціями та організаціями з судового адміністрування, включаючи Конференцію голів судів, Конференцію адміністраторів судів штатів і Американську асоціацію суддів. Можна лише уявити, що після схвалення Стандартів система заклала підвалини для всіх судів США для вимірювання та управління якістю роботи судів. Відповідь на це частково правдива. Починаючи з 1994 року близько 1 500 судових адміністраторів, суддів і інших працівників пройшли підготовку з питань Стандартів. Утім, незрозуміло, як Стандарти використовувалися в судах. На практиці більшість елементів моделі застосовувалися в цілях підготовки та навчання і лише частково для цілей управління, планування та лідерства в судах. Як наслідок того, що Стандарти вважали надто всеосяжними та складними, у 2005 році було запроваджено новий підхід до вимірювання якості роботи суду та управління якістю під назвою Courttools США. На відміну від Стандартів, модель була побудована на обмеженій кількості вимірів (10 вимірів). Суди могли самостійно обирати, які виміри вони хочуть застосовувати в себе. Більше того, Courttools розроблялися з тієї точки зору, що виміри мають підтримувати повсякденну роботу судів. Інструменти не мали на меті лише збір статистики/інформації, а були спрямовані на надання підтримки судам у покращенні якості їх роботи.

¹¹ Кайлітц (2000), *Стандарти та виміри якості роботи суду*, Кримінальна юстиція (2000), Том 4, ст. 559-593 (Keilitz (2000), *Standards and measures in court performance*, In: Criminal Justice (2000)).

У Нідерландах перші спроби запровадити політику забезпечення якості роботи суду в голландських судах були здійснені під час національної реформи судової влади в 1998-2002 рр. У рамках цієї реформи нідерландське міністерство юстиції ініціювало декілька національних заходів, включаючи створення Ради суддів Нідерландів і нову модель бюджетування та фінансування судів, зі свого боку, судова влада запровадила через програму національної реформи 14 проектів, щоб підготувати суди до майбутнього. Одним із цих проектів був *проект забезпечення якості роботи суду*. Основною метою цього проекту було розробити та апробувати системи вимірювання якості роботи окремих судів. Команда проекту, до якої входили старший суддя, судовий адміністратор, психолог і два представники міністерства юстиції, розробили впродовж 1999-2001 систему вимірювання на основі таких аспектів вимірювання: (1) безсторонність і чесність, (2) компетентність, (3) ставлення до учасників провадження та підсудних, (4) єдиний підхід до права, (5) швидкість і своєчасність. Для кожного з цих аспектів вимірювання було розроблено показники, а також визначено інструменти вимірювання (наприклад, аудит або опитування, судова статистика)¹².

Під час розробки системи вимірювання команда проекту зіштовхнулася з багатьма проблемами, включаючи скептицизм і опір з боку судової влади з огляду на потребу запровадження нової моделі забезпечення якості роботи судів. Часто судді і голови суду відповідали на пропозицію команди проекту так: *«у нас уже була система забезпечення якості, а саме, система оскарження та оцінки якості рішень»*, і казали, що запровадження моделі забезпечення якості роботи суду призведе до *«зазіхання на незалежність судової влади, оскільки модель використовуватиметься не для самовдосконалення, а як механізм моніторингу керівними судовими органами»*.

Через опір ідеї запровадження політики забезпечення якості роботи суду в Нідерландах було складно знайти пілотні суди, які були зацікавлені в апробації системи вимірювання якості роботи суду. Часто загальною реакцією голів суду було: *«ми надто зайняті іншими реформами»*. Насамкінець, лише три суди (окружні суди Рермонду, Амстердаму і Маастріхту) виявили бажання взяти участь у пілотному проекті.

Після створення Ради суддів у 2002 році систему вимірювання якості роботи суду розгорнули в інших судах, і було розроблено та запроваджено національну політику забезпечення якості роботи суду (*Rechtspraak*). Чому ж, попри значний спротив запровадженню системи забезпечення якості в судах, судова влада вирішила запровадити політику на національному рівні в 2002 році? Що було рушієм цього процесу?

Одним із основних пояснень того, що судова влада прийняла запровадження моделі забезпечення якості в судах, була пов'язана з «угодою», яка була укладена в період створення Ради суддів між лідерами судової влади та міністерством юстиції для отримання більшої фінансової незалежності. Судовій владі дозволили мати більшу свободу в управлінні власним бюджетом на національному рівні (через Раду суддів) в обмін на обіцянку, що судова влада запровадить систему забезпечення якості роботи в судах для заохочення судів підвищувати ефективність і якість своєї роботи. У поясненні в Указі міністерства про фінансування судової системи (2005 р.) зазначалося, що Рада суддів *«має вказувати в річному звіті, яким чином використання коштів і діяльність судової влади сприяла забезпеченню якості надання судових послуг у судах. Відтак, існує потреба в розробці системи забезпечення якості роботи суду. (...) Рада суддів має запровадити цю систему на національному рівні та представити результати роботи системи в річному звіті Ради»*.¹³

Спостереження:

Читаючи посібник з оцінки якості роботи суду 2014 р., в українських судів може скластися враження про те, що методологія оцінки якості роботи має на меті лише збір даних і

¹² Брошура Нідерландської Ради суддів, *Якість судової системи в Нідерландах* (Brochure Dutch Council for the Judiciary, *Quality of the judicial system of the Netherlands*).

¹³ Офіційна газета 390 (2002) (Official Gazette 390 (2002), *Besluit van 13 juli 2002, houdende regels inzake de financiering van de rechtspraak* (*Besluit financiering rechtspraak*). (Міністерський указ про фінансування судової влади)

звітування, незрозуміло, яким чином методологія може допомогти – на основі цих даних – покращити якість їх роботи та надання судових послуг. Беручи до уваги досвід запровадження Стандартів якості роботи місцевих судів США, важливо забезпечити, щоб методологія була не лише інструментом збору даних, але й інструментом самовдосконалення. Відтак, рекомендується, щоб команда, відповідальна за підготовку та навчання в галузі оцінки якості роботи суду та надання допомоги судам у запровадженні системи оцінки якості роботи, допомогла керівництву судів, суддям і працівникам апарату зрозуміти, як методологія оцінки якості роботи суду може застосовуватися для сприяння повсякденній роботі судів.

Інший висновок, який можна зробити з досвіду запровадження Стандартів у США, полягає в тому, що методологія оцінки якості роботи має бути простою для використання та розуміння. Застосування Стандартів у американських судах зазнало фіаско через свою всеосяжність, надмірну кількість показників та численні виміри якості. При використанні Стандартів у повному обсязі необхідні були значні інвестиції часу з боку працівників апарату для збору та аналізу необхідних даних. З огляду на це рекомендується переглянути поточну модель оцінки якості роботи суду з метою її спрощення та чіткого визначення необхідної спроможності (в плані необхідної кількості працівників апарату та часу) для запровадження методології оцінки якості роботи в окремих судах.

Одним із висновків, винесених із прикладів досвіду Нідерландів, є те, що при запровадженні методології оцінки якості слід управляти спротивом запровадженню моделі забезпечення якості роботи. Як і у випадку Стандартів у США, слід наголосити на тому, що методологія оцінки якості роботи суду розроблена в якості інструменту для самовдосконалення, а не моніторингу. Окрім цього, голландський приклад показує, що таке «суперечливе» питання, як якість роботи суду, може бути запроваджене незважаючи на опір, в обмін на більшу незалежність для судової влади. У Нідерландах судова влада стала більш незалежною в фінансовому плані за умови розробки та запровадження системи забезпечення якості роботи суду на національному рівні.

8. Забезпечення національної підтримки методології оцінки якості роботи суду та/або зв'язку моделі з потребою покращення економічної ситуації

Судова влада, яка рішуче бере курс на дотримання міжнародних еталонів та встановлення зв'язку між сильною правовою базою та економічним розвитком, прагне робити значні інвестиції до запровадження політики забезпечення якості роботи суду та судової досконалості. Гарний приклад цього можна знайти в Сінгапурі. Вже у 1990 році Суди штатів Сінгапуру запровадили свої перші виміри якості, а на більш пізньому етапі вони були одними з ініціаторів розробки Міжнародних засад судової досконалості. Основна причина запровадження політики забезпечення якості роботи суду в Сінгапурі була пов'язана з тим, що суспільство сильно критикувало якість роботи судів. Довга тривалість провадження та значна кількість нерозглянутих справ спонукали суди розробити заходи для підвищення якості роботи судів та надання судових послуг. Під впливом сильних лідерів судової влади це вилилося в розробку більш всеосяжної системи забезпечення якості роботи, за яку Суди штатів Сінгапуру отримали Нагороду за якість. Ця престижна нагорода присуджується компанії або державній установі за зусилля в підвищення стандартів якості надання послуг. На початку впровадження заходів із забезпечення якості роботи наголос був на зменшенні критики з боку громадськості, пізніше політика зосереджувалася на досягненні високого рівня надання послуг відвідувачам суду та високого рейтингу судової влади в регіоні. Що стосується останнього пункту, лідери судової системи в Сінгапурі пов'язували високу якість судової інфраструктури з гарним інвестиційним кліматом і високим рівнем економічного розвитку. Відтак, Суди штатів Сінгапуру активно порівнювали свої досягнення з іншими системами правосуддя в регіоні та з міжнародними стандартами, такими як дослідження Світового Банку в галузі ведення бізнесу. Ці дослідження вже багато років показують, що Сінгапур – це країна з верхівки рейтингу що стосується інвестиційного клімату, що частково завдячує високій якості правових систем.

Подібний підхід можна знайти в іншому регіоні світу – в країнах Перської затоки. Особливо ОАЕ віддані меті стати однією з провідних країн на Близькому Сході, що стосується економічного розвитку та корпоративних інвестицій. Надихнувшись успіхом судової влади Сінгапуру, суди ОАЕ, – особливо суди Дубаю – інвестують у програми судової досконалості. Наприклад, один із приватних господарських судів Дубаю (суд Дубайського міжнародного фінансового центру) в 2014 році був внесений до номінації на дві нагороди за судову досконалість Центром з питань права і суспільства Великобританії. Кандидатура суду був внесена за програму «досконалість у галузі pro bono послуг» та запровадження високих правових стандартів міжнародної комерції («досконалість у наданні міжнародних правових послуг»). Більше того, цей суд тісно співпрацює з судовим департаментом міністерства юстиції Абу-Дабі для сприяння досягненню судової досконалості в усіх судах ОАЕ.¹⁴

У той час, як рушієм запровадження судової досконалості в Сінгапурі та ОАЕ слугують переважно економічні причини та міжнародні перспективи,¹⁵ в Австралії та Новій Зеландії мотиви носять більше національний характер. У цих країнах основною рушійною силою запровадження Міжнародних засад судової досконалості в австралійських і новозеландських судах була участь країн у регіональних конференціях з питань судової досконалості (наприклад, конференції судів Азіатсько-Тихоокеанського регіону, Сінгапур, 2010 р.) та активна участь судових лідерів та судових органів (наприклад, Австралійський інститут судового адміністрування) в створенні Міжнародного консорціуму судової досконалості.

В Австралії Суд з розгляду земельних спорів і спорів щодо охорони навколишнього середовища в Новому Південному Уельсі був одним із перших судів, які запровадили Міжнародні засади судової досконалості, застосувавши анкету для самооцінки та використавши результати опитування для розробки та впровадження плану покращення роботи суду.¹⁶ У наступні роки Суд магістрату Вікторії (2010 р.) та Верховний суд Вікторії (2011 р.) пішли дорогою Суду з розгляду земельних спорів і спорів щодо охорони навколишнього середовища. Ці суди також почали, з допомогою консультанта, з проведення самооцінки, де судді та старші судові адміністратори заповнювали анкету для самооцінки, та з використання результатів для визначення слабких і сильних сторін суду з огляду на якість роботи та надання судових послуг. Як і Суд з розгляду земельних спорів, обидва суди розробили плани покращення та використали інформацію Міжнародних засад судової досконалості для зміни своїх методів роботи та способу управління судом.¹⁷

Нещодавно Суд із розгляду сімейних спорів Австралії сприяв поширенню Зasad судової досконалості в 2013 році, коли голова суду створив комітет із питань судової досконалості, до якого входили судді та старші працівники апарату. На додачу до цього, Федеральний окружний суд Австралії провів самооцінку в 2013-2014 рр. серед 57 суддів для підготовки звіту про поточний стан справ у суді та напрями покращення.¹⁸

Одним із висновків, який можна зробити з прикладів Австралії, є те, що для ефективного впровадження Міжнародних засад судової досконалості необхідні *сильні лідери судової системи*. На

¹⁴ <http://www.adjd.gov.ae/portal/site/adjd?language=en>

¹⁵ Не у всіх країнах орієнтація на міжнародний досвід забезпечує одразу національну підтримку впровадженню Зasad судової досконалості. Наприклад, у Казахстані мета Міжнародних засад судової досконалості була представлена на семінарі для всіх голів регіональних/обласних судів Казахстану (січень 2015 р.). попри те, що ідею Зasad схвалив голова Верховного Суду Казахстану, єдиним заходом із забезпечення якості роботи суду, впровадженням у суді, було проведення національного опитування відвідувачів суду серед 12 000 відвідувачів 200 судів. Подібний результат можна побачити в Сербії, де в рамках проекту USAID під час семінару було представлено Міжнародні засади судової досконалості, після чого не було негайно розпочато пілотні проекти з судової досконалості.

¹⁶ Брайян Престон (2010), *Впровадження Міжнародних засад судової досконалості: досвід Суду з розгляду земельних спорів і спорів щодо захисту навколишнього середовища Нового Південного Уельсу* (Brian Preston (2010), *Implementing the International Framework for Court Excellence: The experience of the Land and Environment Court of New South Wales*)

¹⁷ Інформаційний бюлетень Міжнародних засад судової досконалості 1 (квітень 2011 р.) і 2 (грудень 2011 р.).

¹⁸ Інформаційний бюлетень Міжнародних засад судової досконалості 3 (вересень 2014 р.).

практиці це означає, що судді та працівники апарату мають активно залучатися до процесу запровадження політики судової досконалості в суді. Лідери судів повинні *надихати* своїх колег-суддів та працівників апарату на отримання користі від Зasad і залучати їх до процесу покращення роботи суду. За словами пана Воррена, голови Верховного суду Вікторії, впевненість у меті Зasad судової досконалості зростатиме з часом, коли будуть впроваджені плани покращення роботи суду та отримані позитивні результати. Це призведе до подальших нових ініціатив і покращень.¹⁹

Інший висновок, який можна зробити з результатів впровадження Зasad судової досконалості, є *необхідність співпраці та наявність фінансових ресурсів* для впровадження заходів, перелічених у плані заходів із покращення роботи суду. В той час, як на початку процесу запровадження судової досконалості важливо заручитися підтримкою лідерів судової системи та впевненістю суддів і працівників апарату в меті застосування Зasad судової досконалості, на подальших етапах процесу досягнення судової досконалості (розробці та впровадженні плану покращення роботи суду) важливо *мати достатньо ресурсів для впровадження заходів із покращення*. Деякі з заходів, включені до плану покращення, можна втілити за допомогою власних ресурсів суду, оскільки вони не потребують значних бюджетних інвестицій. Наприклад, Суд із розгляду земельних спорів розробив нову політику, таку як кодекс поведінки комісарів суду, політику оцінки якості роботи суду, нові керівні рекомендації для електронної подачі документів та публікації судових вісників.²⁰ Утім, інші заходи, визначені в плані покращення, потребують фінансових вкладень. Це, наприклад, розміщення нових вказівників у приміщенні суду, оновлення окремих приміщень будівлі суду, оновлення веб-сайту суду, запровадження електронної системи документообігу, заходи з покращення безпеки суду тощо. Для гарантування успішного впровадження Міжнародних Zasad судової досконалості важливо запровадити гарну співпрацю між судом і фінансовими органами (Вищою радою юстиції або Міністерством юстиції).

Перші оцінки за Міжнародними Zasadam судової досконалості в Новій Зеландії відбулися в 2012 році в окружних судах, в результаті чого було здійснено низку стратегічних і операційних покращень роботи судів та ролі суддів. У наступні роки було розроблено он-лайн інструмент для оцінки роботи суддів із використанням смарт-технологій.²¹ Цей інструмент впроваджується в усіх окружних судах Нової Зеландії (де працюють 156 окружних суддів та 16 магістратів) та дає можливість після національної оцінки представити порівняльні дані щодо сильних і слабких сторін окружних судів з огляду на сприйняття роботи суду та якості надання судових послуг.

Як і в низці судів Австралії, суди Нової Зеландії створили Комітет з питань Міжнародних Zasad судової досконалості, до якого входять судді та старші працівники міністерства юстиції.²²

Цікаво відмітити, що при застосуванні Зasad у Новій Зеландії інтерпретували цю модель в динаміці, додавши нові аспекти досконалості. Восьмий аспект досконалості пов'язаний із *якістю роботи суду* (данями), а дев'ятий аспект досконалості зосереджується на *оцінці* суддів та магістратів окружних судів (етика та стандарти, операційна робота, організація роботи в суді, соціальне забезпечення та громадськість).

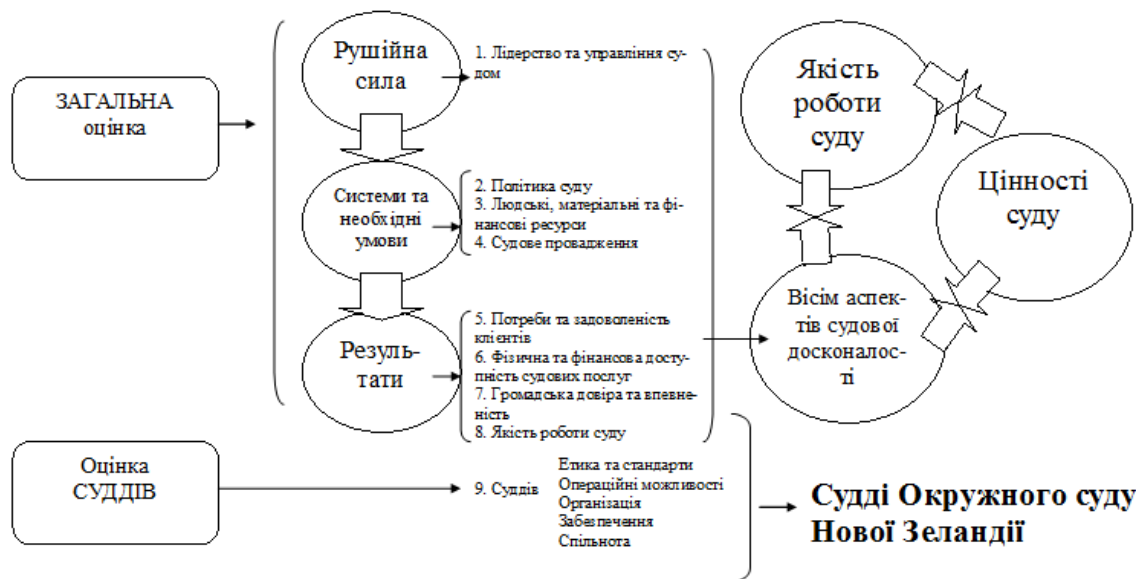
Завдяки цьому зв'язку окружні суди Нової Зеландії є одними з *перших судів у світі, які пов'язали систему забезпечення якості роботи суду (Zasadi судової досконалості) з оцінкою якості роботи суддів* (див. Малюнок)!

¹⁹ Інформаційний бюлетень Міжнародних Zasad судової досконалості 4 (травень 2015 р.) і Уоррен (2013), *Впровадження Міжнародних Zasad судової досконалості як «холістичні» засоби досягнення досконалості*, документ представлений на Конференції Міжнародної асоціації судового адміністрування в березні 2013 року (Warren (2013), *Implementing the IFCE as a “holistic” means for achieving excellence*).

²⁰ Брайян Престон (2016), «Досягнення судової досконалості: потреба в співробітництві», документ представлений на Міжнародній конференції з питань судової досконалості (Сінгапур, 2016) (Brian Preston (2016), *“Achieving Court Excellence: The need for a collaborative approach”*).

²¹ Інформаційний бюлетень Міжнародних Zasad судової досконалості 3 (вересень 2014 р.).

²² Наразі оцінка Міжнародних Zasad судової досконалості в судах відбувається кожні три роки.



Міжнародні засади судової досконалості Застосовані в Окружних судах Нової Зеландії

Малюнок 7. Застосування Міжнародних засад судової досконалості в Новій Зеландії

Спостереження:

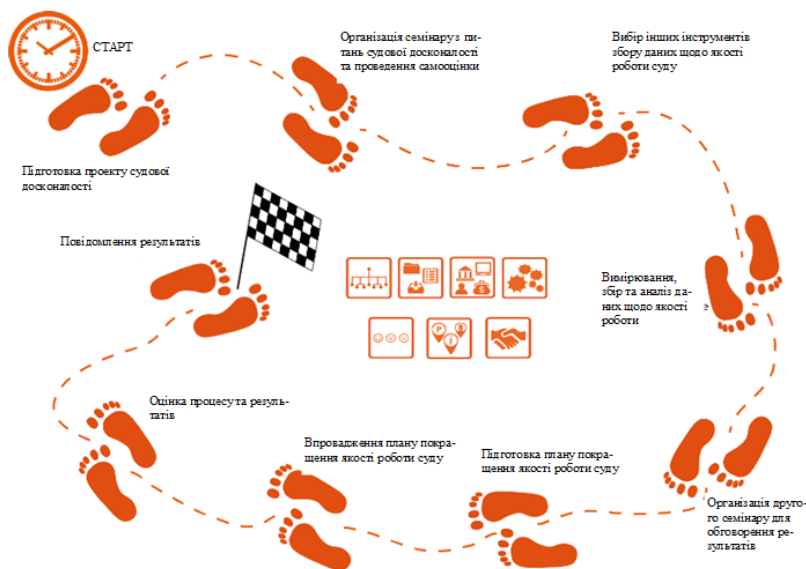
Є декілька висновків, які можна зробити для активного поширення методології оцінки якості роботи в українських судах на основі досвіду Сінгапуру, ОАЕ, Австралії та Нової Зеландії. По-перше, підтримка методології оцінки якості в судах може бути посилена, якщо використання моделі пов'язати з покращенням національної правової інфраструктури для сприяння економічному зростанню та стимулювання інвестиційного клімату. Поточні показники України на міжнародній арені показують, що за загальним сприйняттям, суддям бракує незалежності (див. Звіт про глобальну конкурентоспроможність Світового економічного форуму за 2015-2016 рр.) і що верховенство права сприймається в Україні як слабе (див. результати Показників верховенства права Проекту світового правосуддя). Для отримання більшого рівня громадської довіри та впевненості в судовій владі, вищого міжнародного рейтингу та внеску судової влади до економічного відновлення важливо, щоб лідери судової системи України почали активно поширювати заходи забезпечення якості, такі як методологію оцінки якості роботи суду в усіх українських судах. Лідерам судової влади України слід ініціювати побудову впевненості в меті та потребі в методології оцінки якості серед усіх суддів та працівників апарату та активно залучати суди до процесу впровадження методології. Наприклад, організовуючи візити до інших судів суддів і працівників апарату, які брали участь у попередніх пілотних проектах з оцінки якості роботи суду.

Більше того, спираючись на досвід, описаний у цій частині, методологія не має обмежуватися лише збором інформації та звітуванням, вона має бути частиною безперервного циклу покращення якості роботи суду. Відтак, кожна оцінка якості роботи суду має завершуватися розробкою плану заходів суду для покращення якості роботи та впровадження заходів для підвищення якості роботи та надання судових послуг. Утім, під час розробки плану покращення важливо визначати (фінансові) ресурси, необхідні для впровадження заходів із покращення. Для певних заходів достатньо власних ресурсів суду, а для інших потрібна фінансова підтримка Державної судової адміністрації України, Міністерства юстиції або міжнародних донорів.

Насамкінець, як можна побачити на прикладі Нової Зеландії, слід розглянути можливість пов'язати запровадження методології оцінки якості роботи в усіх українських судах з іншими заходами реформи судової влади, такими як запровадженням нової процедури регулярної оцінки якості роботи суддів.

9. Висновки на основі досвіду впровадження пілотних проектів у Молдові: 10 рекомендацій

У Молдові у 2015 році три пілотні суди (два окружні суди та один апеляційний суд) взяли участь в пілотному проекті з впровадження Зasad судової досконалості в молдавських судах у рамках проекту, що фінансувався USAID. Проект розпочався в січні 2015 року з одноденного семінару, де пояснювалася історія політики забезпечення якості роботи суду, та заповнення анкети для самооцінки Зasad судової досконалості. Пілотний проект продовжився в лютому навчальною поїздкою до двох європейських країн (Австрії та Данії) та візитом до Сполучених Штатів. Упродовж березня-квітня суди провели опитування відвідувачів суду (на основі інструкцій консультанта) та онлайн опитування суддів/працівників апарату. Ця інформація була використана для другого семінару в трьох судах-учасниках у травні, де командам проекту були представлені результати самооцінки та опитувань та було пояснено, як підготувати та розробити план покращення роботи суду. Після затвердження трьох планів заходів (червень) команда проекту пілотних судів впроваджувала плани впродовж шести місяців та представила результати на національній конференції в Кишиневі в листопаді 2015 року.



Малюнок 10. Кроки, здійснені в межах Проекту судової досконалості в Молдові (джерело: путівник кращого досвіду Проекту USAID «Програма розбудови інституційної спроможності в галузі верховенства права» (ROLISP), листопад 2015 р.).

Під час оцінки процесу впровадження Зasad судової досконалості в пілотних судах слід зазначити, що на початку проекту судді та працівники апарату, які брали участь у програмі, скептично ставилися до змісту та мети Міжнародних засад судової досконалості. Втім, за наступні місяці їх упевненість у проекті зросла, а судді, працівники апарату та голови судів з ентузіазмом сприймали та активно розробляли на основі даних, зібраних шляхом самооцінки, опитувань та судової статистики, плани та заходи з покращення якості роботи. Основне запитання, яке може виникнути в зв'язку з цим пілотним проектом, є «чому проект із судової досконалості в пілотних судах був успішним та які висновки можна зробити з досвіду впровадження цих проектів для успішного впровадження політики судової досконалості в окремих судах?»

Аналізуючи процес і результати трьох пілотних судів, було розроблено десять правил/рекомендацій, які будуть корисними при визначенні того, чи бажає суд розпочати проект із судової досконалості.²³

Правило 1: лідерство на всіх рівнях суду – рецепт успіху

Одним із ключів до успіху для хорошого впровадження проекту забезпечення якості роботи суду є наявність сильних та сповнених ентузіазму лідерів суду. Лідерство не має обмежуватися лише керівництвом суду, його слід заохочувати на всіх рівнях. Створення культури змін, відкритість інноваціям та принцип «відповідальності на місцях» сприятиме успіху.

Правило 2: обізнаність із термінологією в галузі забезпечення якості роботи

Терміни та визначення, які описані та застосовуються в політиці забезпечення якості роботи суду та міжнародних засадах судової досконалості, запозичені з менеджменту та соціології. Це інша мова, ніж та, якою розмовляють у суді. Впровадження проектів судової досконалості потребують обізнаності суддів і працівників апарату з новою мовою для розуміння основних принципів моделей забезпечення якості роботи суду.

Правило 3: погляд на зміни зі сторони

Прийняття моделей забезпечення якості роботи суду потребує – замість внутрішньої орієнтації лише на якість роботи суддів – іншого погляду на якість роботи суду, а саме, погляду зі сторони, де в центрі знаходиться відвідувач суду.

Правило 4: за проекти забезпечення якості роботи суду відповідають судді та працівники апарату

Дебати щодо якості роботи суду та розробки політики забезпечення якості роботи суду не мають обмежуватися лише участю суддів або обраним працівникам апарату, які відповідають за розробку політики забезпечення якості. Для забезпечення максимальної відповідальності та залучення до розробки та впровадження політики забезпечення якості роботи суду надзвичайно важливо, щоб судді та працівники апарату разом брали участь у проектах забезпечення якості роботи суду.

Правило 5: слід розробляти реалістичні плани заходів із покращення роботи суду

Щоб уникнути поразки у впровадженні планів заходів із покращення роботи суду, рекомендується, щоб план містив реалістичні цілі та ініціативи заходів із покращення, які можуть бути успішно впроваджені за допомогою наявних ресурсів (людських і фінансових).

Правило 6: слід збирати дані для планів покращення з зовнішніх та внутрішніх джерел інформації

Для отримання повної картини поточного стану справ у суді та галузях, де існують потреби в покращенні, важливо, щоб процес збору даних не обмежувався внутрішньою організацією (судовою статистикою, самооцінкою, опитуваннями суддів/працівників апарату), але й також включав інформацію зі зворотного зв'язку від зовнішнього середовища суду (наприклад, через опитування відвідувачів суду).

Правило 7: активна комунікація

Для забезпечення максимальної підтримки та розуміння діяльності та заходів, які будуть впроваджуватися в рамках проекту забезпечення якості роботи суду, важливо, щоб усі судді та працівники апарату були поінформовані про проект. Окрім цього, суд повинен здійснювати активну комунікацію щодо змісту проекту забезпечення якості роботи суду, впроваджуваних заходів і досягнутих результатів серед центральних органів влади, зовнішніх заінтересованих сторін та широкого загалу. Це можна зробити за допомогою традиційних каналів ЗМІ: друковані ЗМІ, радіо та

²³ Представлений текст можна знайти тут: П. Альберс (2015), *Крацій досвід у галузі судової досконалості в Молдові*, Проект USAID ROLISP.

телебачення. Втім, для цієї цілі слід також використовувати нові засоби комунікації: соціальні мережі (наприклад, Twitter і Facebook) та веб-сайти суду.

Правило 8: проекти забезпечення якості роботи суду не є «одноразовою ініціативою»

Коли суд починає проект забезпечення якості роботи суду та закінчує його впровадженням декількох заходів для покращення якості роботи суду та надання судових послуг, це не означає, що ініціатива має припинитися по завершенню проекту. Політика забезпечення якості роботи суду має бути невід'ємною частиною звичайної політики управління судом. Відтак, розробка та впровадження планів покращення має розглядатися як безперервні зусилля для покращення якості роботи суду.

Правило 9: слід уникати «втоми від якості» в судах

Оскільки застосування політики та моделей забезпечення якості роботи суду має бути невід'ємною частиною звичайної політики суду, існує ризик виникнення «втоми від якості» серед суддів і працівників апарату, які беруть участь у проектах забезпечення якості роботи. Слід не допустити, щоб система забезпечення якості роботи суду стала бюрократичною моделлю контролю. Відтак, слід намагатися підтримувати ентузіазм суддів і працівників апарату та створити постійну культуру інновацій, змін і покращень.

Правило 10: оцінній, вчися, вдосконалюй

У світлі правила 8, відповідно до якого впровадження політики забезпечення якості роботи суду має вважатися звичним процесом у роботі суду, важливо здійснювати систематичний моніторинг і оцінку процесу розробки, впровадження та отримання результатів. Слід вчитися новому в галузі оцінки процесу розробки та впровадження проекту забезпечення якості роботи суду, якщо є потреба змінити підходи та методи роботи для подальшої розробки планів і систем забезпечення якості роботи суду. Окрім цього, здійснення оцінки проекту забезпечення якості роботи суду важливе для інформування суддів, працівників апарату та зовнішні заінтересовані сторони про успіх проекту.

Спостереження:

Як зазначалося в попередній частині, процес впровадження політики забезпечення якості роботи суду не припиняється вимірюванням та збором даних щодо якості роботи суду. Це початок процесу покращення якості роботи суду, коли розробляються плани та заходи з покращення. Цей процес нелегкий, оскільки судді та працівники апарату мають розуміти основні принципи та цілі політики забезпечення якості роботи суду та мати впевненість в тому, що існує потреба в запровадженні цієї політики в судах. Впровадження методології оцінки якості роботи в українських судах нічим не відрізняється від впровадження в інших судах світу. Необхідно мати не лише сильних лідерів та прагнення змін, але й витратити час на пояснення «управлінської» термінології політики судової досконалості головам судів, суддів і працівникам апарату. Судді та працівники апарату мають працювати разом у процесі розробки політики оцінки якості роботи суду та підготовки реалістичних планів заходів із покращення. У ході цього важливо не лише здійснювати внутрішню комунікацію з суддями та працівниками апарату, але й також інформувати заінтересовані сторони (наприклад, інші судові органи та правників) і громадськість про те, що суд здійснює політику оцінки якості роботи суду, спрямовану на покращення якості роботи та надання судових послуг. Відтак, команді проекту рекомендується здійснювати активну внутрішню та зовнішню комунікацію шляхом публікації інформаційних бюлетенів, планів покращення та результатів (звіт про оцінку якості роботи суду, де пояснюється поточний стан справ у суді (з огляду на якість роботи), на основі результатів самооцінки, опитувань, аналізу судової статистики, перегляду судових рішень, вимірів якості тощо).

10. Висновки та рекомендації: покращене управління та звітність

Приклади кращого міжнародного досвіду показують, які аспекти важливі для успішного впровадження системи судової досконалості, кращого управління судом та (зовнішньої) звітності. Ці аспекти мають значення для подальшого використання та впровадження методології оцінки якості роботи в усіх судах України.

Передумовою міцної відданості судів у застосуванні методології оцінки якості роботи є сильне лідерство на національному рівні, яке здатне сприяти використанню оцінки якості, пояснити переваги моделі для судів та заручитися довірою та впевненістю голів судів, суддів і працівників апарату. У цьому процесі можуть допомогти візити попередніх пілотних судів, які апробували методологію оцінки якості роботи, до інших областей. Як зазначалося в прикладах досвіду Сінгапуру та ОАЕ, один із аргументів просування заходів забезпечення якості в судах пов'язаний із принципом, відповідно до якого сильна судова інфраструктура сприятиме економічному зростанню та кращому інвестиційному клімату. Коли громадяни та бізнес матимуть більшу довіру та впевненість у судовій системі, більше (іноземних) компаній бажатимуть зробити інвестиції. Оскільки методологія оцінки якості роботи суду та інші заходи забезпечення якості роботи можуть викликати опір та скептицизм з боку суддів і працівників апарату щодо реальної мети методології, один із успішних способів подолати опір пов'язаний із включенням оцінки якості роботи суду до ширшої програми судової реформи, спрямованої на покращення доступу до правосуддя, якості роботи суду та зміцнення незалежності судової влади. Приклад Нідерландів показує, що заходи з забезпечення якості можуть іти пліч-о-пліч зі збільшенням фінансової незалежності судів. Подібний метод можна використати для оцінки якості роботи судів. Вона може бути частиною більшої стратегічної програми судової реформи в галузі підвищення якості правосуддя, що також включає реформування добору та оцінки суддів, як це передбачено впровадженням нової системи регулярної оцінки роботи суддів в Україні.

Попри те, що системи забезпечення якості роботи суду часто відокремлені від оцінки якості роботи суддів, приклад Нової Зеландії показує, що можливо пов'язати два світи один з одним. Фактично, окружні суди Нової Зеландії запровадили нові аспекти досконалості в Міжнародних засадах судової досконалості, що містять нову систему оцінки роботи суддів. Можна розглянути варіант наслідування прикладу судів Нової Зеландії.

Утім, перш ніж розгортати оцінку якості роботи в інших судах України, важливо ґрунтовно переглянути існуючу методологію. Досвід Сполучених Штатів, а також досвід інших країн, де системи судової досконалості містять модуль якості роботи суду, показує, що для успішного впровадження необхідно обмежити кількість ключових показників якості роботи та зосередитися на важливих аспектах якості роботи судів. Відтак, рекомендується переглянути існуючу методологію оцінки якості роботи суду, щоб подивитися, чи можна її спростити. Це зробить модель легшою для розуміння керівництвом судів, судьями та працівниками апарату, а також зменшить час і ресурси, необхідні для збору, аналізу даних щодо якості роботи суду та звітування про неї.

На додачу до спрощення моделі також рекомендується запровадити інтерактивну інформаційну дошку якості роботи суду. Переваги інформаційної дошки (використовується в США, Словенії та Молдові) полягають у тому, що судову статистику легко аналізувати, самі дані якості роботи завжди актуальні, а для підготовки звітів для керівництва, вищих органів (ДСАУ та/або Міністерства юстиції) чи громадськості працівникам апарату необхідно менше часу. Інформаційна дошка та звіти про оцінку якості роботи суду можуть допомогти підвищити прозорість і підзвітність судової влади і навіть дозволять публікувати дані щодо якості роботи суду інтерактивним чином на веб-сайті суду (див. приклад веб-сайту Судів штату Юта, який містить інтерактивні дані щодо якості роботи суду на основі Courttools США).

Як можна побачити з кращого міжнародного досвіду, оцінка якості роботи суду не має обмежуватися лише інструментами вимірювання. Це частина циклу забезпечення якості, де зібрана інформація використовується для розробки стратегічних планів і планів заходів із покращення роботи суду. У цьому сенсі дані оцінки якості роботи суду можуть використовуватися керівництвом судів для

запровадження нових заходів із підвищення якості роботи суду та надання судових послуг. Щоб допомогти судам зрозуміти мету та потребу в оцінці якості роботи для покращення якості роботи та підвищення рівня прозорості, необхідно провести семінари для судів, пояснюючи моделі та допомагаючи судам із впровадженням оцінки якості роботи суду та розробкою заходів із покращення роботи. Приклад Нової Зеландії показує, що коли в усіх судах впроваджується ґрунтовний метод забезпечення якості роботи, в майбутньому можна забезпечити наявність порівняльних даних від усіх судів щодо якості роботи та заходів для покращення.

Насамкінець, важливо сказати дещо про плани покращення. Виходячи з досвіду Молдови та Австралії, цілі та заходи, включені до планів покращення, мають бути реалістичними. Коли немає достатньої кількості фінансових ресурсів для покращення якості, важливо, щоб суди включали до своїх планів покращення заходи, які не потребують жодних або потребують мінімальних затрат, які можуть бути покриті за рахунок власних ресурсів суду. Втім, якщо певні заходи з покращення потребують (значних) фінансових інвестицій, суд має розуміти, що тут необхідно заручитися фінансовою підтримкою національних судових органів або міжнародних донорів.