



Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини

ЗВІТ

Оцінка інструментів ЄКЕП для збору комплексних статистичних даних про тривалість судових проваджень відповідно до статті 6 Європейської конвенції з прав людини

Листопад 2020 року

Зміст

Список скорочень	4
Коротке Резюме	5
Вступ	7
Моніторинг порушень статті 6 ЄКПЛ	7
Відома практика Австрії в судочинстві	14
Чому потрібно виявляти проблеми невиконаної роботи?	14
Система раннього попередження	16
Регулярна перевірка ефективності роботи відділів їх головою	16
Обов'язкові звіти голів судів до Міністерства юстиції	16
Основні принципи	18
Вплив на відправлення правосуддя	19
Перегляд звітів про стан справ	19
Відома практика Норвегії в судочинстві	22
Норвезькі суди – історична довідка	22
Судова адміністрація Норвегії (NCA) і судова система Норвегії	22
Розподіл судових бюджетів – інструмент управління судами на національному рівні	23
Голови судів; Призначення і навчання	23
Система управління в судах Норвегії	23
Тенденції у стратегії управління	23
Розподіл цивільних справ	24
Розподіл кримінальних справ	24
Критерії управління в судах Норвегії	24
Про лідерство	26
Використання системи управління справами (CMS), шкали інновацій у цивільних і кримінальних справах	27
Відома практика Фінляндії в судочинстві	27
Судова адміністрація Фінляндії	27
Кількісна оцінка судової роботи та управління фінансами	28
Річний бюджет і забезпечення адресності – переговори між Міністерством юстиції та судами	29
Показники для оцінки ефективності роботи судів	29
Своєчасність судового розгляду – затримка правосуддя – відмова у правосудді	30
Якісна оцінка роботи суду	30
Проект контролю якості в апеляційному суді Рованіємі	31
Новий спосіб систематичного керування проектами зі скорочення затримок в судах – поєднання зовнішньої експертизи та внутрішньої участі	32
Основні висновки і рекомендації	34
Додатки	40
I. Схеми оцінки ЄКПЛ, питання 86	40

II.	Пояснювальна записка ЄКЕП, питання 86.....	40
III.	Перелік рисунків	41
IV.	Перелік таблиць	41

Список скорочень

РЄ	Рада Європи
КМ	Комітет міністрів Ради Європи
Конвенція або ЄКПЛ	Європейська конвенція з прав людини
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЄКЕП	Європейська комісія з питань ефективності правосуддя Європа
Робоча група	Робочій групі Верховного Суду було доручене розв'язання питань надмірної тривалості судових розглядів у контексті виконання постанов Європейського суду з прав людини у справах « <i>Світлана Науменко проти України</i> » (Svetlana Naumenko v Ukraine) та « <i>Меріт проти України</i> » (Merit v. Ukraine).
Проект	Проект Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини»
ICMS	Інтегрована система управління справами

Коротке резюме

Робоча група Верховного Суду, якій доручено розв'язувати питання, що стосуються надмірної тривалості судових розглядів, зробила запит щодо оцінки механізмів, які дозволяють збирати дані про тривалість судових розглядів, на основі передової практики держав-членів Ради Європи. Цей звіт підготовлено у межах проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини», який фінансується Фондом з прав людини та реалізується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Проєкт попросив пана Адіса Ходжіча, який раніше працював експертом в ЄКЕП, узяти участь у заходах проєкту та підготувати цей звіт.

У липні 2020 року проєкт спільно з Верховним Судом провів захід на високому рівні з метою обговорення рекомендацій експертів і пропозиції щодо подальших кроків, які українська влада повинна зробити для розв'язання питань, що стосуються надмірної тривалості судових розглядів у контексті виконання рішення Європейського суду з прав людини стосовно груп справ Світлани Наumenко та Меріт. Потім представникам влади запропоновано розглянути можливість створення ефективних механізмів вимірювання тривалості судового розгляду і його прискорення, щоб гарантувати кожному право на остаточне рішення в розумні строки. Після заходу проєкт провів додаткові консультації з паном Адісом Ходжічем і представниками Верховного Суду, Державної судової адміністрації України та Вищої ради правосуддя для детальнішого обговорення рекомендацій експертів щодо впровадження необхідних інструментів і засобів.

Звіт ґрунтується на цих обговореннях, стандартах Ради Європи та рішеннях Європейського суду з прав людини, документах ЄКЕП та наданих проєктом, разом з чинним українським законодавством, публічними звітами, висновками експертів і чинним правовим аналізом, який пов'язаний з функціонуванням судової системи в Україні.

Предмет цього звіту – надати огляд найкращих інструментів, пов'язаних із впровадженням комплексних систем збору даних про тривалість судових розглядів, і запропонувати рекомендації щодо їх застосування на всіх рівнях юрисдикції в Україні. Запровадження такої комплексної системи збору даних дозволить українській владі оцінити, чи мали зміни в законодавстві та інституційній основі діяльності судової системи позитивний вплив, чи потрібні додаткові заходи і в яких сферах діяльності судової влади. Крім того, створення таких інструментів збору даних очікує Комітет міністрів Ради Європи для виконання рішень Європейського суду з прав людини щодо груп справ Світлани Наumenко та Меріт¹.

Вимога розумних строків судового розгляду – важливий елемент права на справедливий судовий розгляд, яке гарантує стаття 6 ЄКПЛ. Затримки з отриманням і виконанням судових рішень підривають повагу до верховенства закону і створюють процесуальний бар'єр для доступу до правосуддя. Тому держави повинні організувати свої правові системи так, щоб їхні суди могли виконувати зобов'язання щодо розв'язання справ у розумні строки. Україна – одна з дуже небагатьох держав-членів Ради Європи, у яких Європейський суд з прав людини виявив структурну проблему, що стосується надмірної тривалості судових розглядів, яку ще належить розв'язати².

Щоб розв'язати і запобігти проблемі надмірної тривалості судових розглядів, ЄКЕП пропонує державам-членам Ради Європи створити системи моніторингу порушень

¹ Детальніше див. проміжну резолюцію CM/ResDH(2020)208, схвалену Комітетом міністрів 1 жовтня 2020 року на 1383-му засіданні заступників міністрів Ради Європи.

² Для отримання додаткової інформації див. рішення ЄСПЛ щодо групи справ Меріт (скарга № 66561/01) і Світлани Наumenко (скарга № 41984/98) проти України.

статті 6 ЄКПЛ. Держави-члени Ради Європи з розвиненою судовою адміністрацією (наприклад, Австрія, Німеччина, Нідерланди, Норвегія) розробили та стандартизували свої системи роботи судів разом зі своїми методами управління, які охоплюють аспекти часу, витратну ефективність і якість. Ці стандартизовані рамки діяльності судів і методи управління використовуються не тільки для опису симптомів (таких як затримки в розгляді судових справ), але й для виконання діагностики, що дозволяє критично оцінити роботу суду. Це дозволяє державам перейти від управління, яке базується на досвіді або інтуїції (що іноді приховує політичний фаворитизм або навіть корупцію), до прозорого підходу, що ґрунтується на «наукових доказах», під час управління судовими операціями, який усуває необґрунтовані виправдання запиту додаткових ресурсів для надання судових послуг громадянам і виявляє суди, які дійсно потребують допомоги щодо їхнього робочого навантаження.

ЄКЕП виявила, що збільшення або зменшення продуктивності судів залежить від поєднання чинників, зокрема виділених ресурсів, методів оцінювання роботи судів і використання ІТ, що розглядається як засіб поліпшення, а не як самоціль³. У зв'язку з цим виглядає, що загальні характеристики передового судового управління містять:

- проактивну роль голови суду з чіткою управлінською відповідальністю,
- складання бюджету, орієнтованого на результат, з оперативними цілями та об'єктивними заходами для судів, а також
- центральний координаційний орган, який відповідає за управління судами (наприклад Норвезька судова адміністрація, Департамент судової адміністрації при Міністерстві юстиції Фінляндії, Федеральне міністерство юстиції Австрії).

Крім прикладів судових адміністрацій Норвегії та Фінляндії, у звіті досліджено австрійську інтегровану систему управління справами, спрямовану на активне управління тривалістю судових розглядів, і запропоновано, щоб Україна запровадила систему раннього попередження з чітко визначеним інформаційним потоком, спрямованим на центральний координаційний орган. Цього можна досягти, встановивши механізм звітності, який активує наглядові органи для роботи над стратегіями розв'язання при виявленні проблеми.

Крім того, для розв'язання проблеми надмірно тривалого судового розгляду рекомендується, щоб Україна застосовувала комплексний підхід до судового адміністрування, який охоплює п'ять етапів⁴ розвитку систем судового моніторингу та оцінювання. Ці етапи охоплюють бюрократичний збір даних (оцінення і використання наявних джерел даних); нормативні рамки (оцінення наявних визначень успіху і формулювання ключових показників ефективності); інституційний потенціал (оцінення наявного інституційного потенціалу та показ ключових процесів); виконання функції моніторингу та оцінювання (оцінення наявного моніторингу та оцінювання, а також функцій з розроблення політики); підзвітність і дії (оцінка здатності ухвалювати рішення на основі наданих доказів). На жаль, навіть якщо ці рекомендації будуть ухвалені, Україні все одно необхідно визначити учасників для реалізації цих змін.

³ Європейська система судових органів. Ефективність і якість правосуддя. Дослідження ЄКЕП №24 доступне за адресою: <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229>.

⁴ На основі «Моніторингу та оцінки судової системи: порівняльне дослідження», доступно на сайті ЄКЕП <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-monitoring-and/16807882ba>.

Вступ

2018 року Верховний Суд створив Робочу групу з метою розв'язання проблеми надмірної тривалості судових розглядів і брак ефективних засобів правового захисту від цієї проблеми, яка була виявлена в рішеннях ЄСПЛ у справах «Світлана Науменко проти України»⁵ і «Меріт проти України»⁶. 2020 року Робоча група відновила свою роботу і зосередилася на розробленні конкретних заходів, спрямованих на створення ефективних національних засобів правового захисту в разі надмірної тривалості судових розглядів і створення системи збору даних, яка забезпечить загальну картину тривалості судових розглядів.

Стаття 6 Конвенції установлює, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом⁷.

Робоча група доручила проекті провести всебічний аналіз статистичних даних Державної судової адміністрації України про поточну середню тривалість судових розглядів у цивільних, господарських та адміністративних справах⁸. Звіт спрямований на пояснення питань, порушених у рішенні КМ щодо статистичного подання змін у здійсненні правосуддя цивільними, господарськими та адміністративними судами, які відбулися після набрання 15 грудня 2017 року чинності нових редакцій Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України. Згідно зі звітом статистичні дані, які дозволили б відстежити ефективність нововведень, що містяться в нових редакціях процесуальних кодексів, здебільшого фрагментарні або їх нема. Більше того, був зроблений висновок про те, що офіційна статистика не дозволяє відстежити реальну тривалість кожного конкретного судового розгляду (бо офіційні звіти розраховують тривалість розгляду тільки стосовно судових інстанцій і на основі загальних показників). У відповідних звітах показана кількість справ, розглянутих судами першої та апеляційної інстанцій протягом певного зазначеного періоду: менше ніж один рік, понад один рік, понад два роки тощо. Якщо справу розглядає суд першої інстанції, подальша звітність унеможливорює оцінення загальної тривалості розгляду цієї справи в усіх судах (бо апеляційний суд починає заново розраховувати тривалість і фіксує тільки час свого розгляду).

Крім того, ще один чинник, що впливає на розрахунок загальної тривалості судового розгляду, – запровадження і застосування єдиної системи управління судовими справами. Суди різних рівнів в Україні використовують різні системи управління справами. Ця ситуація унеможливорює відстеження загальної тривалості судових розглядів на всіх рівнях.

Моніторинг порушень статті 6 ЄКПЛ

Згідно з ЄКПЛ, один з найважливіших елементів безперебійного функціонування судів – забезпечення фундаментального права на справедливий судовий розгляд у розумні

⁵ Справа ЄСПЛ «Світлана Науменко проти України» (Svetlana Naumenko v. Ukraine) (скарга № 41984/98). Детальніше див: <file:///Users/user/Downloads/001-67357.pdf>.

⁶ Справа ЄСПЛ «Меріт проти України» (Merit v. Ukraine) (скарга № 66561/01). Детальніше див: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61685%22%5D%7D>.

⁷ Європейська конвенція з прав людини: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf.

⁸ Детальніше див. звіт «Про судові статистичні дані щодо тривалості провадження у цивільних, господарських та адміністративних справах», що підготував у межах проекту Роман Куйбіда в жовтні 2020 року.

строки (стаття 6 ЄКПЛ). Цей принцип необхідно повністю враховувати при керуванні завантаженням суду, тривалістю судових розглядів і конкретними заходами щодо скорочення їх тривалості та підвищення їх ефективності й результативності⁹. РЄ та ЄСПЛ приділяють особливу увагу «розумному строкові» судового розгляду та ефективному виконанню судових рішень. Одна з цілей ЄКЕП полягає в запобіганні поданню скарг до ЄСПЛ на підставі поганої роботи судових систем, допомагаючи поліпшити функціонування правосуддя у державах-членах РЄ. ЄСПЛ обґрунтовував свої рішення в кількох рішеннях щодо певних аспектів роботи ЄКЕП, зокрема тих, які спрямовані на запобігання порушенню вимоги щодо розумних строків процедур¹⁰.

У кількох випадках ЄСПЛ вважав, що один зі способів гарантувати ефективність судових систем і довіру до них – забезпечити розгляд справи у розумні строки¹¹. Нещодавно ЄСПЛ дійшов висновку, що:

«значні та повторювані затримки у відправленні правосуддя викликають особливе занепокоєння і можуть підірвати довіру суспільства до ефективності судової системи»

і що у виняткових випадках

«необґрунтований брак рішення судів протягом особливо тривалого періоду на практиці можна розглядати як відмова у правосудді»¹².

Стосовно права на здійснення правосуддя ЄСПЛ стверджував, що гарантія «права на суд» була б «ілюзорною, якби внутрішня правова система Договірної держави дозволяла остаточному обов'язковому судовому рішення залишатися недійсним на шкоду однієї сторони»¹³.

Відповідно, для цілей статті 6 Конвенції виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, «має розглядатися як складова частина судового розгляду»¹⁴. ЄКЕП підтримує держави – члени Ради Європи у створенні систем моніторингу порушень статті 6 ЄКПЛ. Дедалі більша кількість держав і організацій створюють такі механізми щодо порушення строків як цивільного, так і кримінального судочинства, а також невиконання судових рішень у межах цивільного судочинства¹⁵.

У зв'язку з цим ЄКЕП просить держави-члени та організації РЄ надати інформацію про справи, передані до ЄСПЛ відповідно до статті 6 ЄКПЛ, аналогічні справи, передані до національних судів, і заходи, спрямовані на сприяння ефективному судовому розглядові. Більшість держав та організацій повідомляють про прийняття індивідуальних

⁹ Див.: <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies> – Тривалість судових розглядів у державах – членах Ради Європи на основі прецедентного права Європейського суду з прав людини (2003 р. переглянуто у 2011 р.) – Дослідження ЄКЕП № 3.

¹⁰ Див.: <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/echr-judgements>.

¹¹ Див. справу ЄСПЛ «Г. проти Франції» (H. v. France) (№ 10073/82) від 24 жовтня 1989 року, докладніше тут: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-57502%22%7D>.

¹² Див. справу ЄСПЛ «Гліканці проти Греції» (Glykanti v. Greece) (№ 40150/09) від 30 жовтня 2012 року, докладніше тут: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-114100%22%7D>.

¹³ Там само.

¹⁴ Див. справу ЄСПЛ «Горнсбі проти Греції» (Hornsby v. Greece) (№ 18357/91) від 19 березня 1997 року, докладніше тут: <file:///Users/user/Downloads/001-58020.pdf>.

¹⁵ Європейські судові системи: ефективність і якість правосуддя. Дослідження ЄКЕП № 26, докладніше див.: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

і спільних заходів для запобігання подальшим порушенням. Деякі країни створюють механізми на національному рівні, які спрямовані на прискорення судового розгляду (наприклад, Республіка Молдова, Чорногорія, Російська Федерація, Словенія, Іспанія) або які дозволяють відновити справи, у яких були виявлені порушення статті 6 ЄКПЛ (наприклад, Грузія, Латвія, Сербія, Словенія)¹⁶. Хоча такі засоби правового захисту не система моніторингу *per se*, вони можуть дозволити надати компенсацію особам, права яких були порушені, вжити заходів щодо виправлення ситуації, підвищуючи так ефективність рішень ЄСПЛ. В інших країнах існують комплексні механізми, спрямовані на загальне запобігання порушенням, такі як моніторинг і поширення прецедентного права ЄСПЛ (наприклад, Австрія, Російська Федерація, Іспанія, Швейцарія), їх внесення в навчальні програми (Австрія), звітність перед національним парламентом або урядом (наприклад, Франція, Італія, Словаччина), які готують систематичні зміни або плани дій, щоб запобігти подальшим порушенням¹⁷. Здебільшого цю роботу проводять Міністерство юстиції або Міністерство закордонних справ. Однак у деяких державах таку діяльність підтримують інші установи або спеціальні органи (наприклад, Експертна рада, до якої входять представники різних органів, у Хорватії, Конституційний суд на Мальті, Данський інститут з прав людини в Данії, Національний інститут з прав людини в Норвегії, Міжвідомча комісія в «Колишній Югославській Республіці Македонії»)¹⁸.

ЄКЕП продовжує закликати держави та організації до подальшої роботи над цією проблемою. ЄКЕП підкреслює важливість того, щоб держави та організації могли надавати дані про справи, порушені проти них у ЄСПЛ, які стосуються статті 6 ЄКПЛ¹⁹. Такі зміни у статистичних системах – важливий інструмент для виправлення дисфункцій, відзначених ЄСПЛ, і запобігання подальшим порушенням Конвенції. ЄКЕП підтримує створення спеціальних органів або робочих груп з різних міністерств і сфер, які можуть проводити різносторонній розгляд рішень ЄСПЛ для забезпечення реалізації превентивних механізмів на державному рівні.

Згідно з висновками ЄКЕП:

«Здається, що гарний рівень розвитку ІТ-інструментів не може бути систематично пов'язаний з доброю роботою суду²⁰. Дійсно, найбільше технологічно розвинені держави не завжди мають кращі показники ефективності. Причина підвищення (або зниження) продуктивності насправді криється в поєднанні кількох чинників, таких як виділені ресурси, а також методи оцінювання роботи суду і використання ІТ як важеля для поліпшення, а не як самоціль)»²¹.

¹⁶ Європейські судові системи: ефективність і якість правосуддя. Дослідження ЄКЕП № 26, докладніше див.: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

¹⁷ Там само.

¹⁸ Там само.

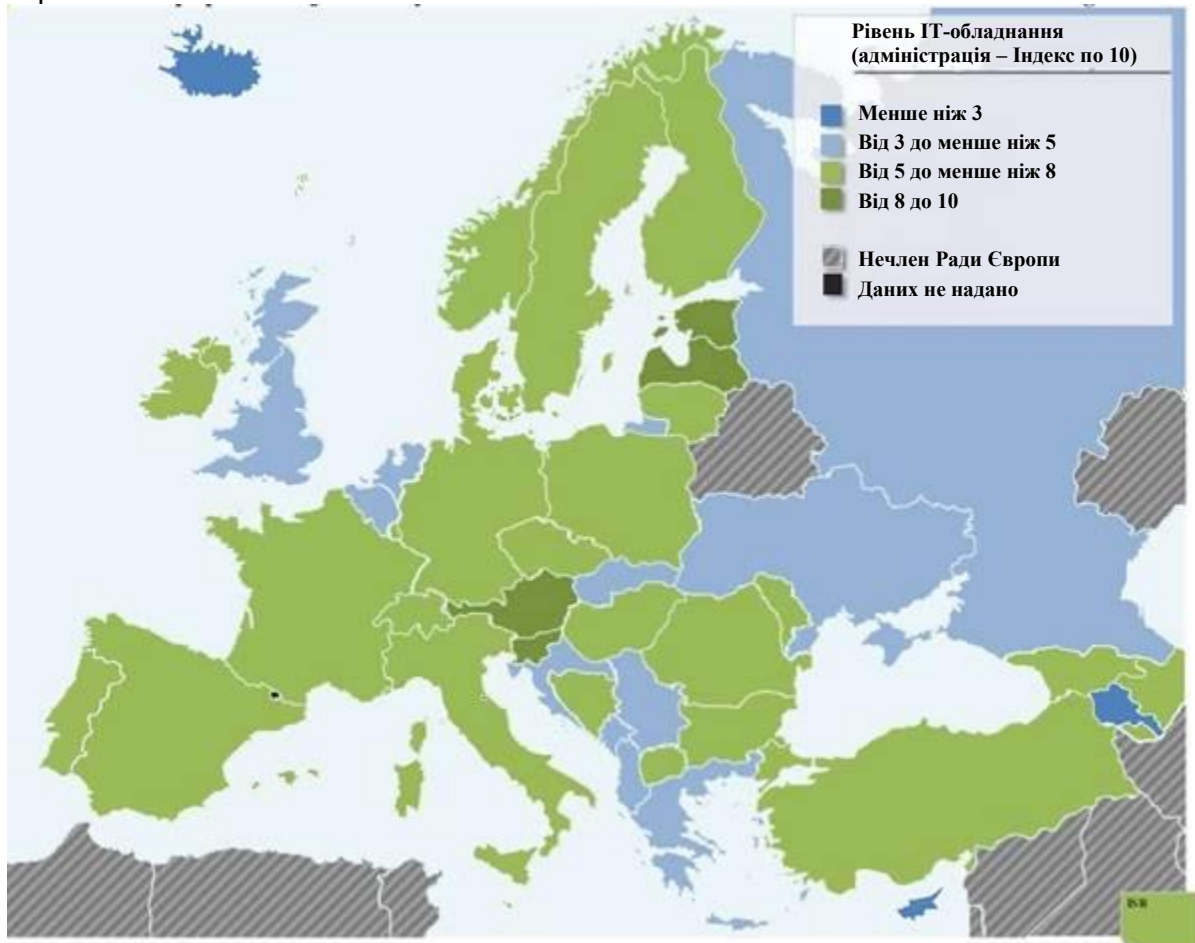
¹⁹ Європейські судові системи: ефективність і якість правосуддя. Дослідження ЄКЕП № 26, докладніше див.: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

²⁰ Ефективність оцінюється на основі показників, розроблених ЄКЕП, які називаються «Рівень розкриття» і «Тривалість розгляду».

²¹ Європейські судові системи: ефективність і якість правосуддя. Дослідження ЄКЕП № 26, докладніше див.: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

Ґрунтуючись на тематичному звіті²², присвяченому використанню інформаційних технологій у європейських судах, адміністрація судів була визначена як «спосіб організації суду для ухвалення судових рішень»²³. Організація розгляду справи стосується ролі суду в проведенні розгляду. Це порушує питання, що стосуються ходу судового розгляду, а також функціонування та ефективності судової системи. У тому ж звіті показано рівень ІТ-обладнання в судових системах для адміністрування судів та управління справами.

Рис. 1. Рівень ІТ-обладнання в судових системах для адміністрування судів та ведення справ²⁴.



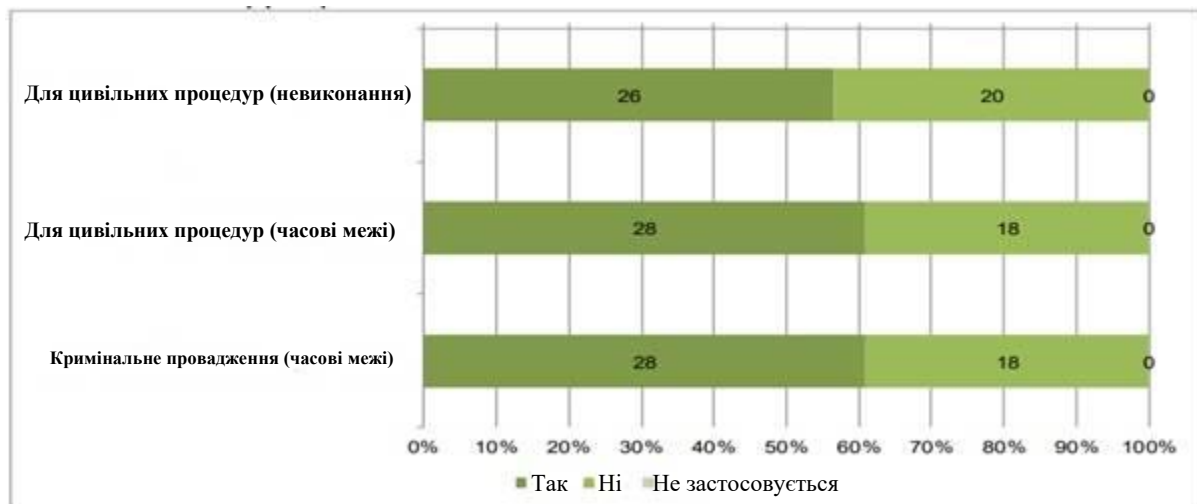
На карті наведено разючий рівень ІТ-обладнання в судових системах для управління судами і управління справами в усіх державах – членах РЄ.

²² Дослідження ЄКЕП № 24, Тематичний звіт, «Використання інформаційних технологій в європейських судах», адреса: <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229>.

²³ Дослідження ЄКЕП № 4, «Відправлення правосуддя та якість судових рішень» (L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice), в ЄКЕП, «Якість судових рішень» (La qualité des décisions de justice), (Hélène PAULIAT, під редакцією Pascal MBONGO – тільки французькою мовою).

²⁴ Дослідження ЄКЕП № 24, Тематичний звіт, «Використання інформаційних технологій в європейських судах» стор. 24, адреса: <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229>.

Рис. 2. Наявність системи моніторингу порушень, пов'язаних зі статтею 6 ЄКПЛ (кількість держав/організацій)²⁵.



На цьому рисунку подано докладне розбиття наявності системи моніторингу, пов'язаної з невиконанням у цивільному процесі, а також часові межі як у цивільному, так і в кримінальному процесі.

Таблиця 1. Наявність системи моніторингу порушень, пов'язаних зі статтею 6 ЄКПЛ (кількість держав/організацій) детальне розбиття²⁶.

Держава / організація	Для цивільної процедури (невиконання)	Для цивільних процедур (часові межі)	Кримінальне провадження (часові межі)
Албанія			
Андорра			
Вірменія			
Австрія	x	x	x
Азербайджан			
Бельгія			
Боснія і Герцеговина	x	x	x
Болгарія		x	x
Хорватія	x	x	x
Кіпр			
Чеська Республіка	x	x	x
Данія	x	x	x
Естонія	x	x	x
Фінляндія	x	x	x
Франція			
Грузія	x	x	x
Німеччина			
Греція		x	x
Угорщина			

²⁵ На підставі рисунка 4.25, Наявність системи моніторингу порушень, пов'язаних зі статтею 6 ЄКПЛ (кількість держав/організацій) (Q86), дослідження ЄКЕП № 26, доступного за адресою: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

²⁶ На основі бази даних ЄКЕП СТАТ, доступний на https://public.tableau.com/profile/cepej#!/vizhome/CEPEJ-Questionexplorerv5_0EN/QuestionExplorer.

Ісландія			
Ірландія			
Ізраїль			
Італія	x	x	x
Латвія	x	x	x
Литва			
Люксембург			
Мальта		x	x
Монако	x	x	x
Чорногорія	x	x	x
Марокко			
Нідерланди	x	x	x
Північна Македонія	x	x	x
Норвегія			
Польща	x	x	x
Португалія	x	x	x
Республіка Молдова	x		
Румунія	x	x	x
Російська Федерація	x	x	x
Сербія	x	x	x
Словаччина	x	x	x
Словенія	x	x	x
Іспанія	x	x	x
Швеція			
Швейцарія	x	x	x
Туреччина	x	x	x
Сполучене Королівство			
– Англія та Уельс			
Сполучене Королівство			
– Північна Ірландія			
Україна	x	x	x
Сполучене Королівство – Шотландія			
Загальний підсумок	26	28	28

На

Рис. 2 і

На цьому рисунку подано докладне розбиття наявності системи моніторингу, пов'язаної з невиконанням у цивільному процесі, а також часові межі як у цивільному, так і в кримінальному процесі.

Таблиця 1, дещо вище, поданий огляд систем моніторингу порушень, пов'язаних зі статтею 6 ЄКПЛ у державах – членах / організаціях – спостерігачах ЄКЕП, що не відповідає високому рівневі ІТ-обладнання, доступного для адміністрації судів та управління справами. Згідно з наявними даними, система моніторингу невиконання в цивільному процесі наявна в 57 % держав/організацій, а щодо строків цивільного і кримінального судочинства – у 61 % держав/організацій. Здається, що багатьом організаціям ще належить працювати над запровадженням системи моніторингу порушень, пов'язаних зі статтею 6 ЄКПЛ.

Відома практика Австрії в судочинстві

Щоб скласти повну картину стану справ щодо тривалості судових розглядів в Україні та забезпечити розгляд справ відповідно до ЄКПЛ та прецедентної практики ЄСПЛ щодо «розумної тривалості», Україні слід розробити належну систему управління судом.

Інформація про можливі проблеми із затримками в суді важлива, але сама по собі інформація не розв'яже проблему надмірної тривалості судових розглядів. Необхідно розробити систему раннього попередження з чітко визначеним інформаційним потоком, спрямованим на центральний координаційний орган. Цього можна досягти, встановивши механізм звітності, який активує наглядові органи для роботи над стратегіями розв'язання при виявленні проблеми.

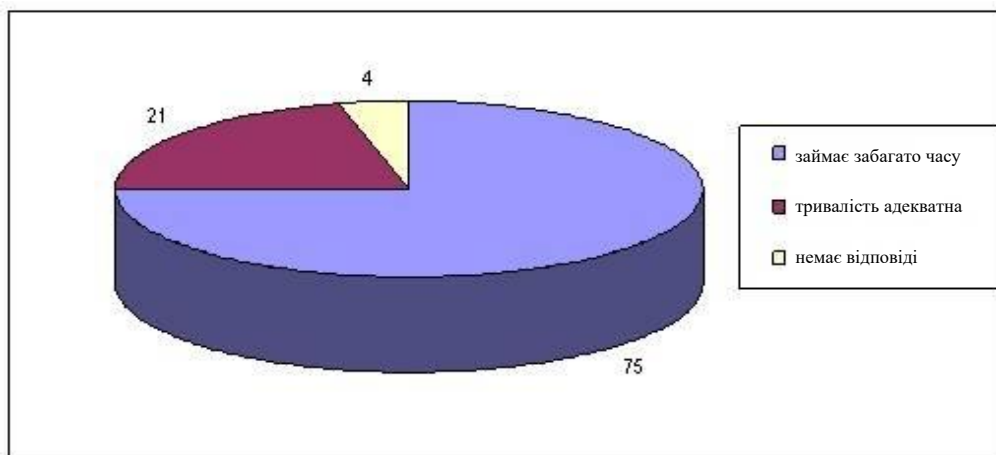
Голови судів та/або судді, що головує, повинні обговорювати звіти, отримані зі статистичної системи, з компетентними головами судів / керівниками відділів і мають намір зробити це періодичною рутиною, навіть публікувати скорочені версії цих звітів на вебсайтах судів, щоб стимулювати здорову конкуренцію й ініціювати процес порівняльного аналізу серед судів.

Австрія розробила вдосконалений механізм звітності, що базується на ключових даних Австрійської інтегрованої системи управління справами (ICMS). Ця система може бути прикладом того, як контролювати невиконану роботу в судовій системі та прискорювати судовий розгляд.

Чому потрібно виявляти проблеми невиконаної роботи?

Тривалість судового розгляду сильно впливає на громадську думку про правосуддя. Занадто довгі судові процеси підривають довіру суспільства до правосуддя, що добре функціонує, і завдають шкоди його репутації. Це робить ефективний і належний судовий розгляд головним пріоритетом. В опитуванні громадської думки, проведеному 2006 року, троє з чотирьох австрійців заявили, що судові розгляди надто затягуються²⁷.

Рис. 3. Опитування в Австрії, присвячене тривалості судових розглядів²⁸.



²⁷ Інформація була отримана з документів Федерального міністерства юстиції Австрії, через контактну особу пана Георга Ставу: georg.stawa@bmj.gv.at.

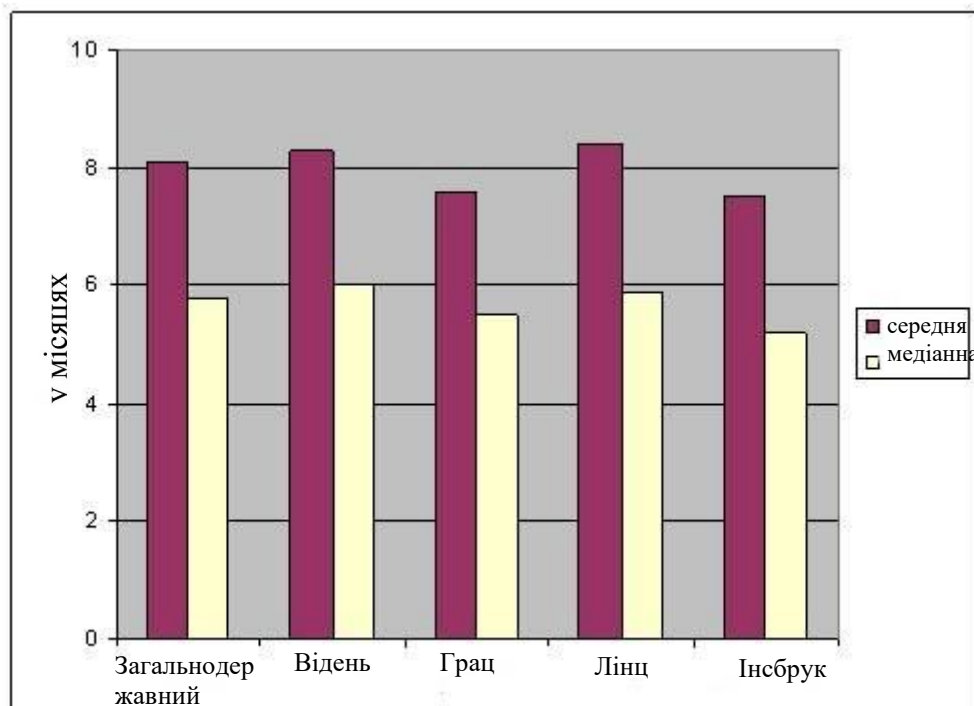
²⁸ Там само.

Таблиця 2. Середня тривалість розгляду (в місяцях)²⁹.

Напрямок	справи	середня (місяці)	медіанна (місяці)
Загальнодержавний	70 072	8,1	5,8
Відень	32 758	8,3	6
Грац	12 704	7,6	5,5
Лінц	14 713	8,4	5,9
Інсбрук	9 897	7,5	5,2

Проте 2005 року муніципальні судові розгляди в цивільних справах в Австрії закривалися в середньому всього через 8 місяців. І це навіть не враховуючи швидких судових процесів з ухваленням заочних рішень, а також рішень на основі визнання позову.

Рис. 4. Середня та медіанна тривалість судових розглядів в Австрії 2005 року (в місяцях)³⁰.



Загалом більшість відділів у судах Австрії працюють із задовільною або навіть чудовою продуктивністю при збереженні високих стандартів якості. Проте в деяких відділах є проблеми з незавершеними строками розгляду справ, що призводить до затяжних судових процесів і / або прострочених ухвал. Прикро, але саме вони формують громадську думку. Ці відділи називаються «виділеними відділами», тому що адміністрація звертає на них увагу за допомогою ефективного механізму звітності.

²⁹ Там само.

³⁰ Там само.

Система раннього попередження

Згідно з аналізом регулярних звітів, найефективніший спосіб скоротити або уникнути відставання і прискорити судовий розгляд – це ранні контрзаходи, вжиті головою суду.

1994 року Міністерство юстиції Австрії видало наказ, у якому підкреслюється важливість виконання головами судів функцій наглядових органів. Вони зобов'язані перевіряти роботу відділів у своїх судах й інформувати свого вищого голову (-ів) про статус-кво, здебільшого про завантаженість і результати роботи своїх відділів³¹.

Регулярна перевірка ефективності роботи відділів їхнім головою

Дуже важливо, щоб голови судів знали про справи, розгляд яких продовжується, та прострочені ухвали в судах, які вони очолюють, а також у підлеглих судах. Вони зобов'язані перевіряти дані, створені IT-службою австрійської ICMS, яка надає щомісячні контрольні списки, щоквартальну оцінку реєстрів, інформацію про нові справи та справи, які чекають розгляду, списки занадто тривалих судових розглядів і прострочені ухвали.

У разі виявлення проблем голови судів повинні вживати заходів самостійно або, якщо це неможливо, пропонувати заходи своїм вищим головам.

Щоб забезпечити ефективний самоконтроль, усі судді щомісяця отримують автоматично створені контрольні списки з даними про їх навантаження і результати роботи.

Обов'язкові звіти голів судів до Міністерства юстиції

1 жовтня – звітний день. У цей день усі прострочені ухвали та всі затяжні судові процеси у цивільних і кримінальних справах виявляються австрійською системою ICMS.

Перед цим, у вересні, усі судді отримують «попередній» звіт зі сховища даних (BRZ), у якому перераховані можливі проблеми невиконаної роботи, а саме³²:

- усі ухвали судді, прострочені на понад 2 місяці надходять 1 жовтня, і
- всі судові процеси судді, які перебувають у стані очікування понад 6 місяців станом на 1 жовтня.

Ідея полягає в тому, щоб вчасно підтримати та мотивувати суддів з метою скорочення їх відставання перед звітом. У жовтні голови судів отримують звіти про статус затяжних судових процесів і прострочених ухвал (станом на 1 жовтня) у своїх судах зі сховища даних (BRZ). Голови зобов'язані визначити причину цих затримок і вжити контрзаходів або передати пропозиції своєму вищому голові³³.

³¹ Там само.

³² Там само.

³³ Там само.

Рис. 5. Система звітності за невиконаними рішеннями в Австрії³⁴.



У разі виявлення затягування судових розглядів або прострочених ухвал голови повинні повідомити (зазначений) відділ суду. Критерії для виділеного відділу:

Таблиця 3. Критерії для виділеного відділу³⁵.

• принаймні одна ухвала прострочена більше ніж на 6 місяців і/або • ≥ 5 ухвал, які прострочені більше ніж на 2 місяці та/чи • > 20 (у Відні: 30) розглядів довше ніж Cgs)	>10 судових розглядів, які продовжуються понад 3 роки у цивільних справах в окружних судах, зокрема справи, що стосуються соціального забезпечення (Cg, Cgs) 2 роки розгляду цивільних справ у муніципальних судах; (C) 1 рік розгляду кримінальних справ (U, Hv) та/або 2 роки розгляду цивільних справ в окружних судах; (C) зокрема справи, що стосуються трудових спорів та соціального забезпечення (Cg, Cga) 1 рік розгляду цивільних справ у муніципальних судах; (C) 6 місяців розгляду кримінальних справ
---	--

³⁴ Там само.

³⁵ Там само.

Таблиця 4. Обов'язковий звіт голови суду³⁶.

Обов'язковий звіт голови суду

ПРОСТРОЧЕНІ УХВАЛИ	
принаймні 1 ухвала	> 6 місяців прострочено
> 5 ухвал	> 2 місяців прострочено
ДОВГОТРИВАЛІ СУДИ	
> 10 слухань справи по суті	> 3 років розгляду цивільних справ в окружних судах
	> 2 років розгляду цивільних справ у муніципальних судах
	> 1 року розгляду кримінальних справ
> 20 слухань справи по суті	> 2 років розгляду цивільних справ в окружних судах
	> 1 року розгляду цивільних справ у муніципальних судах; (С)
	> 6 місяців розгляду кримінальних справ

Цей аналітичний звіт голови суду оформлений у вигляді заповненої форми (щоб забезпечити охоплення всіх важливих питань) і містить інформацію про:

- У чому проблема? (Що сталося після попереднього звіту за минулий рік?)
- Що зробив голова для поліпшення або підтримки виділеного судового відділу?
- Які пропозиції голови для його керівника?
- Коли було ухвалене прострочене рішення (на 1 жовтня)? (Очікується, що прострочена ухвала перебуває на шляху до сторін на момент складання звіту).

Аналітичний звіт складає голова суду і спрямовує його до голови (-ів) вищого суду (судів), який (які) може (можуть) внести додаткову інформацію до Міністерства юстиції не пізніше за 31 січня наступного року. Такий пізній термін дає судді час поліпшити ситуацію у відділі, а голові – внести контрзаходи та їх наслідки у звіт.

Основні принципи

Принципи, на яких базується ця система звітності, такі:

- Згідно із законом усі голови судів – наглядові органи й вони зобов'язані активно отримувати інформацію про результати роботи свого суду і нижчих судів.
- Коли виникають проблеми, вони зобов'язані їх розв'язати або запропонувати заходи з їх усунення.
- Існують точні критерії того, що підлягає обов'язковій звітності.

³⁶ Там само.

У верхній частині слайда подані чотири критерії, що стосуються відставання (всього їх 24). Наприклад, критерій № 9 описує справу, у якій нічого не змінено ICMS протягом принаймні трьох місяців (залежно від типу розгляду). У наведеному нижче резюме є три справи у відділі 002 суду 111, які відповідають цим критеріям. У звіті також вказується точний номер справи для ретельнішого вивчення.

Решта три критерії з нашої вибірки описують прострочені ухвали/вироки й тривалі судові процеси. Під №№ 12 і 13 позначені справи з простроченням ухвали на 6 і 2 місяці, відповідно. № 21 чітко визначає прокурорське провадження, яке триває понад 6 місяців.

Рис. 7. Звіт відділу: підсумки³⁸.

Department Report: Summary	
ANFORDERUNGSART	ANZAHL
(1) Nicht abgefertigte Beschlüsse, Ladungen, ZF, ZT,...	3
(2) Fallverkettung seit mehr als 1 Monat offen (z.B.: Abtretung,...)	0
(3) Rückschein seit über 2 Monaten offen (Partei offen)	0
(4) Einspruch ohne Entscheidung älter als 2 Monate (Partei offen)	0
(5) Seit 2 Monaten erfasster Fall ohne Erstentscheidung / "fertig"	1
(6) Gebührenmehrbetrag älter als 2 Monate	0
(7) Gebührenfehibetrag älter als 6 Monate	1
(8) Zahlungsaufforderung / -auftrag älter als 3 Monate	0
→ (9) Fall seit 3(CX,N,P,RM)/6(E,A)/7(T)/24(E72-75)/ M. unveränd. u. offe	3
(10) ERV-Eingabe länger als 1 Woche nicht gedruckt	0
(11) ERV-Eingabe länger als 1 Woche nicht übernommen	0
→ (12) Schluss der Verh./Urteilsverk. älter als 6 Monate, Urteil ausständi	0
→ (13) Schluss der Verh./Urteilsverk. älter als 2 Monate, Urteil ausständi	0
(14) Offene Beweismittel seit 1 Monat	0
(15) Verfahrenshilfe offen bei abgestrichenem Fall	0
(16) Volljährigkeitsprüfliste (Zahl n. GERABT = MJ-Nummer)	0
(17) RM-Fall - Statuseintragung fehlt (z.B.: abg/agh/bes/ae, zav)	0
(18) U/HV: off. (bedingte) Haft-/Geldstrafen (Zahl n. GERABT = BS-Nummer)	8
(19) kv älter als 7 Monate	0
(20) P-Verf./Fallcode 51: seit 12 Monaten kein Sachwalter bestellt	0
→ (21) STA-Verfahren: Fall länger als 6 Monate offen	0
(22) Strafantrag / Anklageschrift älter als 6 Mon. ohne Erledigungsstatu	0
(23) P: Alle überlangen Verfahren	0
(24) Heimaufenthaltsgesetz:hbz ohne hbe/FV	0

Це весь набір критеріїв, узагальнених для одного відділу суду. У ньому наведено огляд кількості справ, що відповідають перерахованим критеріям.

³⁸ Там само.

Рис. 8. Зведений звіт станом на 1 жовтня³⁹.

Зведений звіт станом на 1 жовтня

Список прострочених ухвал і тривалих судових процесів муніципального суду

Auswertung Urteilsrückstände und Überlanger Verfahren
Innere Stadt Wien, BG, Geschäftsabteilungen

DST	GA	GZ	ANZ FALL	ANZ URT OFF	DS DAUER	MAX DAUER	ANZ PU	DS DAUER PU	MAX DAUER PU	ANZ UG	SUM 6M	SUM 1-2J	SUM 2-3J	SUM >3J	ANZ ERL AUF
001	013	U	180	3	96	122	0	-	-	0	64	59	23	33	58
001	015	U	104	2	75	86	0	-	-	0	45	35	10	13	45
001	016	U	109	0	-	-	0	-	-	0	58	25	12	14	40
001	017	U	104	2	107	115	0	-	-	1	46	31	11	13	42
001	018	U	72	2	115	166	0	-	-	0	34	26	9	3	15
001	***	U	842	11	101	166	0	-	-	1	351	273	105	107	314
001	***	***	1983	112	111	180	49	23	41	2	351	956	299	321	712

к-сть справ, що привернули увагу

закриття судового розгляду до 1 жовтня (днів)

справи поновлено

к-сть ухвал з простроченням > 2 місяців

к-сть протоколів, які ще належить розшифровувати

к-сть справ, які чекають розгляду > 6 місяців, 1-2 роки, 2-3 роки, > 3 років

У цьому витязі зі зведеного звіту станом на 1 жовтня перераховано кількість справ з простроченими ухвалами та затяжними судовими процесами в кількох відділах (тут №№ 13–18) найбільшого муніципального суду Відня. Надаються також додаткові дані про середній і максимальний проміжок часу прострочених вироків/ухвал і розшифровані протоколи. Звіт ґрунтується на ключових датах ICMS, як-от реєстрація справи, закриття слухань, розшифрування протоколу. Тут можна також знайти тривалі слухання, згруповані за тривалістю (понад 6 місяців, від 1 до 2 років).

На підставі наведеного вище аналізу рекомендується, щоб Україна використовувала досвід австрійської судової системи як джерело натхнення для реалізації функції моніторингу та оцінювання в судовій системі.

А саме те, що Австрія розробила вдосконалений механізм звітності, який може стати прикладом для України того, як контролювати відставання в судовій системі та прискорювати судові розгляди. Австрія зуміла успішно застосувати всі п'ять етапів запровадження функції попереджувального моніторингу та оцінювання в судовій системі⁴⁰, що охоплює:

1. Збір бюрократичних даних
2. Нормативну базу
3. Інституційний потенціал
4. Виконання функції моніторингу та оцінювання
5. Підзвітність і дії

³⁹ Там само.

⁴⁰ На основі «Моніторингу та оцінювання судової системи: порівняльне дослідження», доступно на сайті ЄКЕП: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-monitoring-and/16807882ba>.

Тоді як інші судові адміністрації (наприклад, країн Скандинавії та Німеччини)⁴¹ також мають стандартизовані рамки діяльності судів і практики управління, Австрія продемонструвала новаторський, стійкий, всеосяжний і ефективний підхід до виконання функції моніторингу та оцінювання в судовій системі на основі постанови Міністерства юстиції Австрії 1994 року, яка підкреслює важливість виконання головами судів обов'язків наглядових органів.

Відома практика Норвегії в судочинстві⁴²

Норвезькі суди – історична довідка

Норвезьке суспільство характеризується стабільністю протягом кількох сотень років. Конституція 1814 року гарантує права громадян. Норвегія – егалітарне суспільство, що характеризується невеликими відмінностями, суспільство і суди прозорі. Завдяки стабільній демократії, рівності та прозорості традиційно дуже мало корупції, не в останню чергу і в секторі правосуддя.

Існує давня традиція, згідно з якою судді незалежні від прокуратури, уряду, медіа, партій і громад. У зв'язку з цим важливо знати, що судді не можуть бути звільнені або переведені, і їх призначають довічно, тобто до виходу на пенсію у віці 70 років. Це гарантує незалежність. Прокуратура також незалежна; прокурори незалежні від уряду і вирішують, які питання вони будуть розслідувати і притягатимуть до відповідальності, а які – ні. Суди й судді користуються великою довірою норвежців.

Судова адміністрація Норвегії (NCA)⁴³ і судова система Норвегії

Судова адміністрація Норвегії (NCA) керує звичайними судами та судами зі збільшення земельних ділянок. Це означає існування такої системи: Верховний суд, 6 апеляційних судів, 63 районні суди та 34 суди, які займаються об'єднанням земельних ділянок.

Мета NCA – дати судам можливість розв'язувати поставлені перед ними проблеми. Це досягається, наприклад, шляхом надання суддям і персоналу підтримки, необхідної для виконання їхніх функцій та ефективного і дієвого відправлення правосуддя. Судова адміністрація Норвегії виконує керівну роль, а також має адміністративні функції і забезпечує підтримку судів. NCA також виконує функцію найвищого роботодавця і працює над підвищенням суспільної довіри до судів. У Судовій адміністрації Норвегії працює близько 90 співробітників і розташована вона в м. Тронгеймі.

⁴¹ Оцінка базується на двох публікаціях ЄКЕП («Організація робочого часу в системах правосуддя: дослідження Північної Європи», доступно за адресою: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-time-management/16807882bb> і «Зважування справ у судових системах, дослідження ЄКЕП № 28», доступно за адресою: 16809ede97 (coe.int)) і професійний досвід експерта.

⁴² На основі презентації «Судовий менеджмент у Норвегії, шкала інновацій у судочинстві», яка доступна за адресою: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUK-EwjT3Ket0f_sAhVy5eAKHTTWdx4QFjABegQIARAC&url=http%3A%2F%2Frm.coe.int%2Fcourt-management-in-norway-scoreboards-in-court-management-bernt-bahr-%2F168078aa29&usq=AOvVaw0VPOhj0VUryxAl1AFm8XxF_.

⁴³ На основі матеріалів «Суди Норвегії», доступних у Судовій адміністрації Норвегії | Norges Domstoler.

Хоча суддів призначає уряд, усі суди складають єдине ціле з суддею, що головує / головою суду. Голова суду відповідає за все в судах, але не за судові рішення, ухвалені (іншими) суддями, голова – лідер суду разом з адміністратором суду.

Розподіл судових бюджетів – інструмент управління судами на національному рівні

Кожен суд отримує свій власний річний бюджет – виділення ресурсів від NCA та очікувань або вимог, що пред'являються до кожного суду, і голова суду, як очікується, готує і надає річний звіт до NCA.

Голови судів. Призначення і навчання

Голів судів призначає уряд за пропозицією незалежного органу і вони мають право на довічне призначення. Після призначення вони проходять навчання у групах протягом 2–3 років, і зазвичай створюють мережу з 2–4 колег разом зі своїми адміністраторами судів.

Система управління в судах Норвегії

Стосовно управління в судах Норвегії застосовується принцип подвійного керівництва:

- ▶ Голова та адміністратор суду здійснюють загальне керівництво судом
- ▶ Адміністратор суду дістає свої повноваження від голови
- ▶ Голова також суддя і ділить свій час між юридичною роботою і керівництвом
- ▶ Голова указує напрямок, адміністратор займається кадрами, бухгалтерією і загальним управлінням.

Раніше голова суду був суддею, що головував, і не був так зайнятий керівництвом. Тепер це вимога як з боку співробітників, так і з боку суспільства щодо розширення лідерства. Найважливіше завдання тепер – це формування культури ефективності та управління.

Крім того, раніше кожен суддя відчував відповідальність тільки за свої справи, «кожен суддя створював свій суд», але тепер судді відчувають відповідальність за весь портфель справ – 13 суддів, але один суд.

Тенденції у стратегії управління

Стосовно тенденцій у стратегії управління, лідерство в норвезьких судах було спрямоване на суспільство і користувачів судів з акцентом на діалог для підвищення продуктивності та обслуговування, що охоплює: 1) зовнішній діалог, 2) опитування користувачів судів, 3) внутрішній діалог, 4) інтерв'ю з усіма суддями й персоналом. Усі пропонувані покращання розглядаються в робочих групах до ухвалення рішень головою. Регулярні зустрічі з профспілками в окремому органі взаємодії.

У зв'язку з частими скаргами на тривалість судового розгляду суддя, що головує, повинен звітувати перед комітетом про свій нагляд у відповідній справі.

У зв'язку з цим 1 січня 2008 року набув чинності Закон про спори, де визначено мету, згідно з якою всі судді повинні оперативніше розглядати свої справи та ухвалювати рішення протягом 6 місяців. Метою Закону про спори було запровадження нової культури.

Голова суду повинен перевірити тих суддів, які не стежать за своїм робочим навантаженням, і якщо суддя працює занадто повільно зі справою, голова повинен потім зайнятися справою сам або передати його наступному судді у списку розсилання.

- Закон про спори – набрав чинності 1 січня 2008 року

Головний зміст – нова культура!

Функції судді, що головує

Розділ 11-7. Засоби правового захисту в разі поганого ведення справи

- (1) Голова суду забезпечує виконання обов'язку брати активну участь в управлінні справою відповідно до розділу 11-6 і видає такі накази, які необхідні для усунення недоліків через недбале або несвоєчасне управління справою. Сторона може вимагати втручання голови суду.
- (2) У разі істотного недбалого ставлення судді до своїх обов'язків відповідно до розділу 11-6 голова суду передає справу іншому судді або приймає справу сам, якщо це необхідно для належного проведення розгляду, що залишився.
- (3) Рішення голови суду може бути оскаржене. Апеляційний суд має ті ж повноваження, що й голова суду, відповідно до підрозділів (1) і (2) щодо визначення порядку ведення справи, а також може передати справу в інший суд.
- (4) Якщо голова суду – підготовчий суддя або не може діяти з інших причин, заяву згідно з підрозділом (1) розглядає безпосередньо вищий суд. Те ж саме стосується заяви сторони, якщо голова суду не ухвалив рішення протягом одного місяця після подання заяви відповідно до підрозділу (1). Застосовуються правила оскарження рішення відповідно до підрозділу (3).

Розподіл цивільних справ

Важливо, щоб сторони не могли вирішувати, який суддя повинен слухати справу, і жоден суддя не міг вибирати свої власні справи, а розподіл має бути випадковий.

Розподіл кримінальних справ

Як і в цивільних справах, розподіл кримінальних справ також має випадковий характер. Кримінальні справи передаються першому судді, який готовий прийняти справу. У Норвегії судді розглядають як кримінальні, так і цивільні справи.

Критерії управління в судах Норвегії

Розвиток управління – стратегічний інструмент для досягнення цілей, які ставлять суди. Отже, зміцнення керівництва та управлінської ролі стане ключовим напрямком

найближчим часом. Згідно з рішенням правління NCA, ключові напрями, які повинні лягти в основу всієї управлінської і стратегічної роботи в судах, такі:

- ☐ Професійна компетентність.
- ☐ Орієнтованість на результат.
- ☐ Орієнтованість на працівника.
- ☐ Орієнтованість на користувача.
- ☐ Орієнтованість на розвиток.

Критерії управління визначають і надають змісту раціональному управлінню в тому вигляді, як його розуміють у судах, і вони характеризують усе управління в судах Норвегії. Критерії управління посіли важливе місце в діалозі управління з Судовою адміністрацією Норвегії. Власне, одні й ті ж вимоги до менеджерів і управління застосовуються незалежно від місцевих умов, навіть якщо певний ступінь диференціації може бути доречним.

Для адміністратора суду / судді, що головує, це тягне за собою такі вимоги:

- ☐ Професійна компетентність.
- ☐ Орієнтованість на результат:
 - ▶ поставлення мети діяльності суду,
 - ▶ реалізація заходів щодо досягнення поставленої мети,
 - ▶ забезпечення швидкого розгляду справ,
 - ▶ постійний розвиток порядку роботи суду.

Цілеспрямована робота і стратегічне планування необхідні для забезпечення швидкого та ефективного розгляду справ. Адміністратор суду несе відповідальність за досягнення певної мети судом і за його роботу відповідно до принципів, викладених для досягнення цієї мети. Адміністратор суду складає річний план діяльності та регулярно оцінює його. Планування має вестися у співпраці зі співробітниками суду, і адміністратор суду повинен гарантувати, що всі працюють спільно для досягнення певної мети.

З метою забезпечення швидкого розгляду справи, адміністратор суду повинен постійно вдосконалювати порядок роботи суду. Адміністратор суду відповідає за управління розглядом справ. У разі необхідності керівник суду повинен ініціювати заходи з суворішим графіком або перерозподіл справ.

- ☐ Орієнтованість на працівника:
 - ▶ бути відкритим, чесним, захопленим, мотивованим і благородним,
 - ▶ зміцнення командного духу та співробітництва,
 - ▶ встановлення вимог і делегування повноважень,
 - ▶ управління конфліктами.
- ☐ Орієнтованість на користувача:
 - ▶ взаємодія з партнерами та іншими зацікавленими сторонами, зокрема з'ясування взаємних очікувань,
 - ▶ підсилення інформації та комунікації,
 - ▶ про суди та їхню діяльність,
 - ▶ відкритість,
 - ▶ забезпечення доступу користувачів до суду.
- ☐ Орієнтованість на розвиток:

- ▶ розвиток усіх аспектів діяльності судів, разом з досвідом, робочими процесами, системою та співробітниками,
- ▶ створення арен продуктивного навчання,
- ▶ створення оптимальних навчальних процесів,
- ▶ цілеспрямовано працювати над підвищенням якості в широкому сенсі,
- ▶ цілеспрямована і системна робота з розвитку співробітників.

Загальний розвиток суспільства і трудового життя змушує всі організації зосередити увагу на розвитку в широкому сенсі. Це означає фундаментальну увагу до постійного вдосконалення і розвитку культури, орієнтованої на навчання. Орієнтація на розвиток передбачає систематичну і цілеспрямовану роботу для підтримки та підвищення якості й ефективності, пов'язаних як з процесами, так і з результатами. У зв'язку з цим суди – навчальні майданчики, і одне з найважливіших завдань адміністратора – сприяти якісному процесові навчання. Такий результат досягається шляхом цілеспрямованої роботи над спілкуванням і мотивацією і, отже, розвитку відкритої та безпечної культури. Делегування відповідальності й завдань – ключовий інструмент для створення якісних процесів навчання і привабливого навчального середовища, і саме тут закладена велика частина потенціалу розвитку співробітників суду.

Щоб залучати та утримувати мотивованих і відданих справі працівників у наступні роки, вкрай важливо працювати над професійним і особистим розвитком усіх співробітників.

Про лідерство

Високий рівень професійної компетенції сприяє довірі до судів і їхній легітимності. Адміністратор суду несе відповідальність за високий професійний рівень суду. Адміністратор суду повинен бути професійним джерелом натхнення для всіх співробітників. Адміністратор суду повинен стимулювати й забезпечувати безперервний професійний розвиток усіх працівників суду. Тому адміністратор суду повинен мати високий рівень професійних знань і аналітичних здібностей.

Адміністратор суду повинен контролювати підготування планів компетенцій і сприяти участі суддів і посадових осіб, які розглядають справи, в ініціативах щодо підвищення компетенцій. Адміністратор суду також несе відповідальність за свій професійний розвиток і повинен брати участь у заходах щодо розвитку управління, які проводить НСА. Адміністратор суду повинен володіти базовими знаннями у сфері ІКТ. Адміністратор суду повинен бути рушійною силою ефективного використання комп'ютерних систем суду. Адміністратор суду також повинен використовувати інструменти ІТ для управління і планування діяльності суду.

Ключові принципи, які стосуються лідерства:

- ▶ Високий рівень професійної компетенції сприяє довірі до судів і їхній легітимності.
- ▶ Голова суду несе відповідальність за високий професійний рівень суду.
- ▶ Голова суду повинен бути професійним джерелом натхнення для всіх співробітників.
- ▶ Голова суду повинен стимулювати й забезпечувати безперервний професійний розвиток усіх працівників суду.
- ▶ Тому голова суду повинен мати високий рівень професійних знань і аналітичних здібностей.

Використання системи управління справами (CMS), шкали інновацій у цивільних і кримінальних справах

Для виконання зобов'язань щодо управління судами як в Законі про спори (див. Тенденції у стратегії управління вище), так і перед суспільством і очікуваннями від НСА життєво важливо мати інструменти управління, насамперед систему управління справами (CMS) і шкалу інновацій.

CMS і шкала інновацій використовуються для того, щоб:

- ▶ щомісячно складати звіти про справи, що надходять, розглянуті та нерозглянуті справи та час, витрачений на розглянуті справи;
- ▶ контролювати кількість справ і спостерігати за дотриманням судом національних стандартів, які надані для розв'язання справ;
- ▶ контролювати, чи використовуються ресурси в правильних типах справ;
- ▶ контролювати завантаженість справами кожного судді;
- ▶ стежити за кількістю нерозв'язаних справ;
- ▶ стежити за тим, щоб справи розглядалися з відповідною швидкістю згідно із законом і національними стандартами;
- ▶ стежити за тим, чи не відкладаються рішення/вироки після слухання.

Ключова управлінська наука, здобута за допомогою системи управління справами (CMS) і шкали інновацій:

- ▶ Суди призначені не для індивідуального користування, а для користувача/суспільства.
- ▶ Постарайтеся сформувати культуру важливості щоденного використання CMS.
- ▶ Ми сподіваємося, що регулярне використання CMS приведе до формування культури, у якій кожен у суді буде цікавитися цифрами з CMS
- ▶ Говоріть про цифри, але не тільки про цифри. Не забувайте говорити про компетентність та якість!
- ▶ Роздайте всім у суді щомісячні дані щодо суду.
- ▶ Роздайте суддям дані щодо його/її справ, які надійшли, і розв'язаних справ.

Відома практика Фінляндії в судочинстві⁴⁴

Судова адміністрація Фінляндії

Як державне відомство, Міністерство юстиції складає керівні принципи правової політики і розробляє законодавчу політику. Згідно зі Стратегічним документом, мета Міністерства юстиції – створення активного і безпечного суспільства, де люди можуть розраховувати на дотримання своїх прав. Кожна людина, а не тільки громадяни, а також кожна юридична особа повинні мати ефективні засоби для реалізації своїх прав. Ключові елементи – якість судової системи і забезпечення кримінального правосуддя.

Багато обов'язків і відповідальність судової адміністрації та розвиток судів загального права – як і раніше, складові частини юрисдикції Департаменту судової адміністрації Міністерства юстиції. Основне завдання Департаменту – забезпечити наявність

⁴⁴ На основі брошури «Судова система Фінляндії», яка доступна за адресою: <https://rm.coe.int/ministry-of-justice-department-of-judicial-administration-the-finnish-/168078f3d2>.

передумов для функціонування судової системи Фінляндії. Щодо цього департамент прагне забезпечити справедливий судовий розгляд і ефективні засоби реалізації людьми своїх прав. Щоб усе це відбулося, департамент повинен забезпечити, щоб у суду були:

- достатні фінансові ресурси,
- достатня кількість персоналу,
- належні приміщення,
- технічні засоби,
- засоби зв'язку, та
- достатнє підготування для підтримки професійних навичок персоналу на високому рівні.

Працівники Департаменту судової адміністрації також беруть участь у розробленні нового законодавства, особливо щодо організації судів. Департамент також стежить за тим, щоб законодавча реформа була проведена належним чином.

Кількісна оцінка судової роботи та управління фінансами

У Фінляндії досягнуто значного прогресу в оцінюванні роботи судових органів та сучасного фінансового управління. У Фінляндії судова система загалом перейшла на систему *управління за результатами* в 1995 році. Завдяки широкому делегуванню повноважень окремим судам роль судді, що головує, стала значно важливішою.

Закон про державний бюджет і відповідний декрет забезпечують нормативну основу для впровадження цієї системи. Відповідно до цього статуту, міністерства повинні підготувати, серед іншого, операційний план і фінансовий план не тільки на рік уперед, але й на п'ять років уперед (параметри бюджету). Ці плани повинні містити оперативні цілі, досягнення яких установлюється як об'єктивні заходи для судів.

Система *управління за результатами* – один з аспектів політичної відповідальності судів. Щороку, затверджуючи державний бюджет, парламент встановлює конкретні цілі для кожного адміністративного сектору, зокрема судів. Цілі, закладені в бюджет судової системи, містять, наприклад, виконання цільових термінів для різних типів справ і різних судів. Стаття бюджету судової системи також містить опис основних центральних елементів судової системи, призначених для розвитку.

Міністерство юстиції відповідає за розроблення проекту бюджету для цього адміністративного сектору і співпрацює з судами на етапі його розроблення. Відповідно до постанови про державний бюджет, цільові показники офісів і відділів адміністративного сектору затверджуються згідно з виконанням бюджету.

Після того як парламент оголосить державний бюджет, відповідальне міністерство (в цьому випадку Міністерство юстиції) має без зволікання затвердити й опублікувати цільові показники результатів сектору. У межах системи Міністерство фінансів, зовнішні аудитори та державний аудитор інформуються про цільові показники результатів. Річний звіт, що складає Міністерство юстиції, серед іншого, показує, чи були досягнуті цілі. Суди загальної юрисдикції та адміністративні суди готують свої власні окремі річні звіти.

Річний бюджет і забезпечення адресності – переговори між Міністерством юстиції та судами

Департамент судової адміністрації щорічно проводить «особисті переговори» з майже 50 судовими органами, щоб встановити цілі та завдання на наступний календарний рік. Обговорення починаються з загального огляду нинішнього стану судової системи, розгляду того, які проекти реформ розглядаються, і аналізу, до якого ступеня були реалізовані цілі різних проектів, тощо.

Потім обговорення переходять до розгляду поточної робочої ситуації в аналізованому суді; тобто скільки різних справ очікується в суді в наступному році, скільки з них розгляне суд, а також тривалість розгляду різних видів справ. Звісно, що попередня умова таких обговорень – отримання правдивих статистичних даних у справах, що розглядають суди.

Питання щодо кількості постійного персоналу і можливих додаткових суддів або іншого персоналу на тимчасовий період розв'язуються шляхом переговорів. Крім того, встановлюються цільові терміни, наприклад, для цивільних, кримінальних справ і справ про банкрутство. У межах обговорення результатів також обговорюються питання і проблеми, пов'язані з розвитком діяльності судів. Врешті шляхом переговорів узгоджується асигнування на покриття судових витрат. На ці асигнування суд може купувати певні меблі, обладнання, сплачувати орендну плату і зарплату персоналу тощо.

Під час переговорів ведеться протокол, який містить цілі результатів і передбачувані робочі навантаження. Його підписують представник Міністерства юстиції та голова суду, про який іде мова. Переговори зазвичай займають 2–4 години.

Перехід до системи управління за результатами означав, що суд сам повинен активно контролювати свої власні операції та хід розгляду справ, а також планувати і вивчати використання ресурсів ретельніше, ніж раніше. Як підготування до переговорів про результати суди мають проводити внутрішні обговорення свого робочого навантаження і методів роботи. Система поставила перед суддями, які відповідальні за роботу судів, нові завдання. Очікується, що вони будуть мати більший адміністративний досвід, ніж раніше, і повинні розвивати та покращувати свою роботу і свою юрисдикцію.

Показники для оцінки ефективності роботи судів

Департамент судової адміністрації разом з судами встановлює індикатори для оцінки ефективності роботи судів. Їх ефективність оцінюється за допомогою показників, що вимірюють продуктивність, економічність і авторитет судів.

1. Продуктивність судів

Продуктивність означає або кількість судових рішень, ухвалених одним суддею, або кількість рішень, ухвалених судом, поділену на кількість співробітників, що працюють у цьому суді.

2. Економія або ефективність роботи судів

Цей ключовий показник отримується шляхом ділення витрачених асигнувань на кількість судових рішень, ухвалених судом.

3. Ефективність судової системи

Перші два показники базуються переважно на математичних розрахунках. Ефективність як концепцію значно важче визначити і кількісно оцінити. Вона може означати якісні

критерії, що регулюють діяльність суду. Проблема, однак, полягає в тому, що судові дуже складно встановити якісні критерії при здійсненні правосуддя. У Фінляндії один з показників ефективності суду – тривалість судового розгляду. З погляду належної правової процедури і прав громадян, надзвичайно важливо, щоб судові справи розв'язувалися за розумні терміни.

Своєчасність судового розгляду – затримка правосуддя – відмова у правосудді

Для порівняння, фінські суди функціонують відносно швидко. У судах першої інстанції середній термін розгляду справ у спрощеному порядку, більшість з яких були справами про стягнення незаперечних боргів, становив 2 місяці, а для великих цивільних справ (що охоплюють повномасштабний судовий розгляд з попередніми слуханнями та основним слуханням) – 8 місяців. У кримінальних справах середній термін розгляду – близько 3 місяців.

Середній час розгляду апеляцій в апеляційних судах становить близько 7 місяців, але час розгляду дійсно залежав від того, чи справу розв'язано в судовому порядку, чи на основі протоколу. Усне слухання займає багато часу і збільшує час опрацювання. Між апеляційними судами також були великі розбіжності.

Термін розгляду апеляцій у Верховному суді становить близько 4 місяців для справ, у яких дозвіл на подання апеляції не надано, і 17 місяців – коли він був наданий. Один з обов'язків Верховного суду полягає в тому, щоб скеровувати процес ухвалення рішень нижчими судами шляхом встановлення прецедентів, тому триваліший час припадав на справи, у яких проводилося зовсім нове оцінення істотних доказів.

Середній час розгляду справ в адміністративних судах у 2010 році становив менш як 8 місяців і 11 місяців – у Вищому адміністративному суді. У страховому суді – 10 місяців, у суді з трудових спорів – 4,5 місяця і менше ніж 9 місяців – у торговому суді.

Підбиваючи підсумки, можна констатувати, що проти багатьох європейських країн фінські суди здатні досить швидко розв'язувати юридичні питання. З цієї причини викликає подив те, що ЄСПЛ ухвалив кілька осудливих рішень проти Фінляндії за надмірно тривалі судові розгляди. Ці справи досить добре ілюструють, що, попри те, що середній час розгляду справ у Фінляндії вигідно відрізняється від часу в інших країнах, у фінських судах розглядаються окремі справи, час розгляду яких значно більший за середньостатистичний.

Якісна оцінка роботи суду

Різні гілки державної адміністрації Фінляндії намагалися розробити різні моделі якості. Судова влада не може відірватися від такої роботи з розвитку. 1998 року робоча група на чолі з беззмінним секретарем Міністерства юстиції надала звіт, який називався «Якість і ефективність роботи судів». Робоча група запропонувала доповнити і розвинути систему управління за результатами, встановивши якісні цілі для судів на додаток до кількісних цілей, викладених раніше.

Йшлося, що суди завжди намагалися виконувати роботу якісно. Але що в цьому контексті мається на увазі під якістю? Звісно, відправною точкою повинна бути основна функція судів, а саме – ухвалення якісних постанов і рішень. Це передбачає, що судові рішення законне і ухвалені за розумні терміни й за сумірні витрати. Оперативне питання: як суд домагається якісних рішень? Це питання передбачає, що судді мають високу кваліфікацію і знають закон. Другорядна вимога полягає в тому, щоб судді

ефективно керували розглядом і сторонами відповідно до процесуального законодавства.

Проект контролю якості в апеляційному суді Рованіємі

До юрисдикції апеляційного суду Рованіємі входять 7 районних судів і один апеляційний суд. Проект контролю якості був запущений 1999 року, коли для судів цього апеляційного округу були встановлені цільові показники якості щодо здійснення правосуддя на 2000 рік. Встановлення цільових показників якості в цьому питанні розглядалося як конкретне завдання тільки суддів і судів. Міністерство юстиції не брало участі в установленні цих показників. Остаточні звіти були подані 2008 року.

Цільові показники якості здійснення правосуддя розробили чотири робочі групи, які були створені на конференції, проведеної в апеляційному суді Рованіємі, за участю всіх окружних судів у його апеляційній юрисдикції. Усі судді в цій юрисдикції були долучені до тієї чи іншої з цих робочих груп. Робочі групи підготували звіти з призначених їм галузей. Потім звіти були прийняті для обговорення на семінарі. Цільові показники якості на наступний рік були встановлені на основі обговорень на семінарі. Загалом якість роботи в суді можна оцінити з трьох сторін:

1. Якість судового розгляду

Що таке добрий судовий розгляд? Що таке гарне судове засідання? Уся мета виконання з погляду судді або суду полягає в установленні істини по суті. Отже, розгляд має вестися відповідно до процесуальних правил. Суддя повинен докопатися до суті справи за допомогою процесуальних засобів, тому особлива увага надається змістовному веденню розгляду. Судочинство не може суперечити нормам Європейської конвенції з прав людини. Основи для правильної постанови / рішення мають закладатися в ході судового розгляду.

2. Якість судового рішення або постанови

Звісно, якісне рішення повинно бути законним. Через те що закони і статuti часто залишають суддям деяку свободу тлумачення закону, ухвалення рішень керується доктриною про джерела права і прецедентним правом. Отже, ухвалення рішень вимагає від суддів високої професійної майстерності. Для розвитку своїх професійних навичок судді повинні бути активними й проходити безперервне навчання. Високоякісне рішення також має бути підкріплене здоровим глуздом.

3. Організація і якість обслуговування клієнтів

Проти перших двох чинників якості цей третій традиційніший і він певним чином легше піддається осмисленню. Сучасний суд повинен бути у змозі забезпечити добре обслуговування клієнтів. Для цього необхідно, щоб працівники суду були добре навчені та вмотивовані. Громадськість повинна отримувати відповідні та ввічливі рекомендації й поради, що означає, серед іншого, що необхідно враховувати особливості надання обслуговування клієнтів телефоном через центри опрацювання викликів або інші аналогічні засоби.

Суд загального права – це робоче середовище або спільнота, що охоплює різні групи людей, які займаються або залучені в різні види питань. З цієї причини співробітники суду, що займають керівні посади, зобов'язані активно розвивати інформаційні послуги і робочий процес суду, а також стежити за тим, як різні обсяги роботи розвиваються в судових підрозділах або департаментах.

Новий спосіб систематичного керування проєктами щодо скорочення затримок в судах – поєднання зовнішньої експертизи та внутрішньої участі

Міністерство юстиції Фінляндії реалізувало проєкт, пов'язаний з новим способом систематичного управління проєктами щодо скорочення затримок у судах⁴⁵.

Метою проєкту було:

- проаналізувати судові процеси і можливості поліпшення з погляду управління операціями;
- створювати спільно розроблені інструменти та процедури для скорочення затримок, підвищення продуктивності процесів і поліпшення управління часом у суді.

Наука, здобута з проєктів щодо скорочення затримок:

1. Прихильність і готовність до змін – актуальне і важливе питання:
 - чіткий акцент на важливості скорочення затримок,
 - культура безперервного вдосконалення процесів.
2. Видима участь і прихильність вищого керівництва і широка внутрішня участь:
 - позитивне ставлення до змін, характеру роботи і відповідних методів роботи.
3. Зовнішня експертиза і нові методи поліпшення.
4. Легко допустимі та прийнятні рішення:
 - «прості» планувальні рішення
5. Достатньо часу, щоб прийняти і засвоїти зміни:
 - поступові зміни і проєкти поліпшення,
 - систематичні зусилля щодо поліпшення.

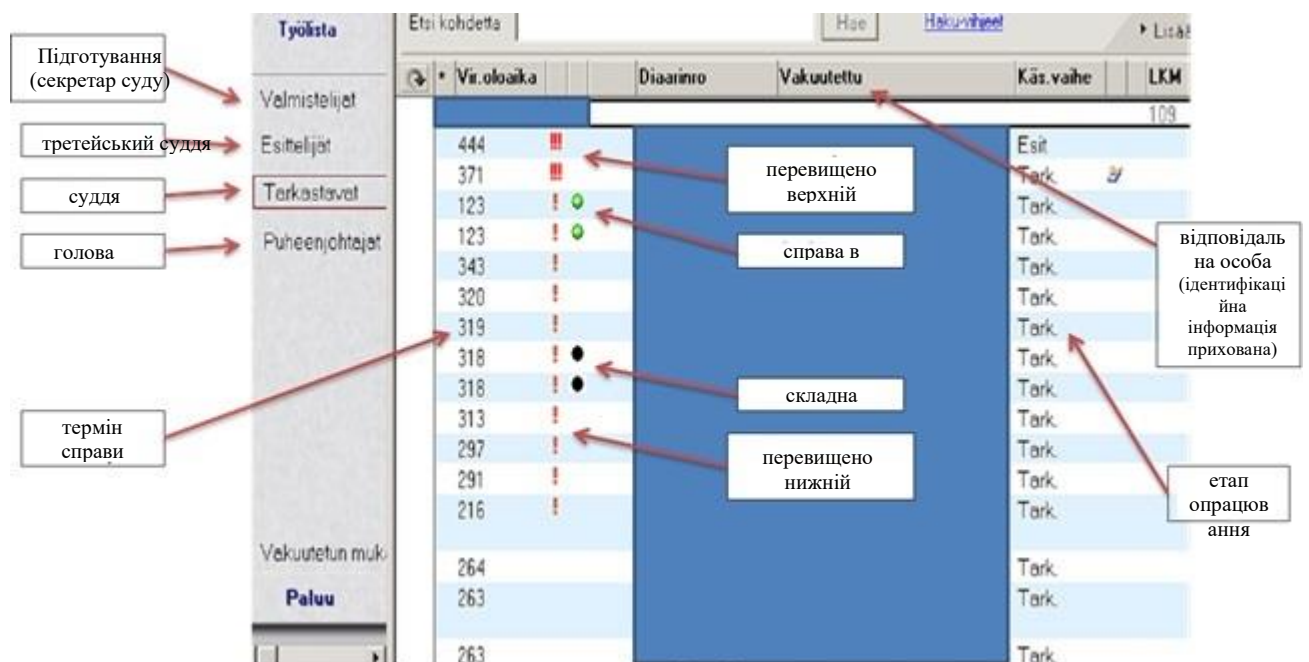
Проєкт успішно поліпшив процес і вніс зміни в систему управління і виробництва, а також включив поліпшення в систему ІКТ, як показано нижче

⁴⁵ На основі «Нового способу систематичного управління проєктами щодо скорочення затримок у судах», доступного на сторінці [«Новий спосіб систематичного керування скороченням затримки...» – Coe rm.coe.int> new-way-of-systematic-management-of-de... \(google.com\)](https://rm.coe.int/new-way-of-systematic-management-of-de...).

Рис. 9. Короткий виклад рішень щодо поліпшення процесів⁴⁶.



Рис. 10. Приклад базової картини в системі даних страхового суду⁴⁷.



⁴⁶ Там само.

⁴⁷ Там само.

Основні висновки і рекомендації

Україна входить у число дуже небагатьох держав-членів Ради Європи⁴⁸, де, попри те, що Європейський суд з прав людини визначив проблему надмірної тривалості судових проваджень, до цього часу не вжито ефективних заходів для боротьби з цим.

Верховний Суд створив Робочу групу для розроблення пропозицій із внесення поправок в українське законодавство і практики судів щодо скорочення тривалості судових розглядів і встановлення ефективних засобів правового захисту стосовно цього для повного виконання постанов Європейського суду з прав людини у групі справ Світлани Науменко та Меріт⁴⁹.

За запитом Робочої групи проведено аналіз офіційних статистичних даних про тривалість судового розгляду в цивільних, господарських та адміністративних справах. Він показує, що наявні статистичні дані про тривалість судових розглядів згруповані в судах різного рівня і, отже, не дозволяють контролювати дотримання розумних строків розв'язання справ від першої скарги, що надійшла до суду, до остаточного рішення суду у справі. Отже, ці дані недостатньо інформативні, щоб зробити якісь висновки про дотримання розумних строків судового розгляду.

Як наслідок, українській владі запропоновано розробити рекомендації на основі інструментів ЄКЕП для впровадження комплексної системи збору статистичних даних про тривалість судових розглядів в Україні.

ЄКЕП закликає держави – члени Ради Європи створити ефективні системи моніторингу порушень статті 6 ЄКПЛ, зокрема порушень термінів цивільного і кримінального судочинства, а також невиконання судових рішень у ході судового розгляду.

ЄКЕП також виявила, що збільшення або зменшення продуктивності судів залежить від поєднання чинників, зокрема виділених ресурсів, методів оцінювання роботи судів і використання ІТ, яке розглядається як засіб поліпшення, а не як самоціль⁵⁰. У зв'язку з цим виглядає, що загальні характеристики передового судового управління містять:

- проактивну роль голови суду з чіткою управлінською відповідальністю,
- складання бюджету, орієнтованого на результат, з оперативними цілями та об'єктивними заходами для судів, а також
- центральний координаційний орган, який відповідає за управління судами (наприклад, Норвезька судова адміністрація, Департамент судової адміністрації при Міністерстві юстиції Фінляндії, Федеральне міністерство юстиції Австрії).

Стосовно цього Австрія розробила вдосконалений механізм звітності, який може стати прикладом для України того, як контролювати відставання в судовій системі та прискорювати судові розгляди. А саме те, що Австрія зуміла успішно застосувати всі п'ять етапів, запроваджуючи функції попереджувального моніторингу та оцінювання в судовій системі⁵¹, що охоплює:

⁴⁸ Разом з Азербайджаном, Угорщиною, Ірландією

⁴⁹ Детальніше див. проміжну резолюцію CM/ResDH(2020)208, схвалену Комітетом міністрів 1 жовтня 2020 року на 1383 засіданні заступників міністрів Ради Європи.

⁵⁰ Європейська система судових органів. Ефективність і якість правосуддя. Дослідження ЄКЕП № 24 доступне за адресою: <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229>.

⁵¹ На основі «Моніторингу та оцінювання судової системи: порівняльне дослідження», доступно на сайті ЄКЕП <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-monitoring-and/16807882ba>.

1. Збір бюрократичних даних
2. Нормативні рамки
3. Інституційний потенціал
4. Виконання функцій моніторингу та оцінювання
5. Підзвітність і дії

Тоді як інші судові адміністрації (наприклад, країни Скандинавії та Німеччина)⁵² також мають стандартизовані рамки діяльності судів і практики управління, Австрія продемонструвала новаторський, стійкий, всеосяжний і ефективний підхід до виконання функцій моніторингу та оцінювання в судовій системі на основі постанови Міністерства юстиції Австрії 1994 року, яка підкреслює важливість виконання головами судів обов'язків наглядових органів.

У зв'язку з цим рекомендується, щоб судова система України наслідувала приклад Австрії, застосовувавши цілісний підхід, що охоплює такі п'ять етапів упровадження децентралізованого моніторингу та функції оцінювання в кожному українському суді:

1) Бюрократичний збір даних (оцінювання та використання наявних джерел даних)

Для розроблення і впровадження системи моніторингу справ, пов'язаних зі статтею 6 ЄКПЛ, мінімальні вимоги такі:

- Реєстр індивідуальних відкритих справ, термін яких перевищує встановлений (наприклад, три роки)
- Єдиний ідентифікаційний номер (ID) справи в першій інстанції
- Первинна (оригінальна) дата подання до першої інстанції
- Єдиний ідентифікаційний номер (ID) справи в поточному суді
- Дата реєстрації справи в теперішньому суді
- Тип справи
- Статус справи
- Дата звітування

2) Нормативна база (оцінювання наявних визначень успіху і формулювання ключових показників ефективності (КПЕ))

Передові судові адміністрації чітко визначили критерії успіху, пов'язані з управлінням часом, ефективністю/продуктивністю та якістю. Для розроблення і запровадження системи моніторингу справ, пов'язаних зі статтею 6 ЄКПЛ, необхідно чітко визначити часові межі для основних типів справ, і контролювати їх виконання. У зв'язку з цим необхідно чітко визначити ключові показники ефективності (КПЕ), встановити цільові показники та довести їх до відома всіх голів судів. Так, у Таблиця 3. Критерії для виділеного відділу, вказані критерії можуть слугувати критеріями для визначення ключових показників ефективності.

Проте вимірювання часу і тривалості судового розгляду дозволить виявити тільки «симптоми», пов'язані із затримками розгляду справи в суді. Крім аспекту часу, країни з

⁵² Оцінка базується на двох публікаціях ЄКЕП («Організація робочого часу в системах правосуддя: дослідження Північної Європи», доступно за адресою: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-time-managemen/16807882bb> і «Зважування справ у судових системах, дослідження ЄКЕП № 28», доступно за адресою: 16809ede97 (coe.int)) і професійний досвід експерта.

розвиненою судовою адміністрацією (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Норвегія тощо)⁵³ мають науково розроблені та стандартизовані рамки діяльності судів і практики управління, які також охоплюють аспекти ефективності витрат і якості. Такі стандартизовані рамки діяльності суду та методи управління використовуються не тільки для опису симптомів (наприклад, затримок у розгляді судових справ), але й для виконання діагностики, що дозволяє критично оцінити ефективність роботи суду, що дає змогу перейти від управління, яке базується на досвіді або «внутрішньому чутті» (іноді приховуючи політичний фаворитизм або навіть корупцію), до прозорого підходу, що базується на «наукових доказах» в управлінні судовими операціями, усуваючи невиправдані запити на додаткові ресурси, щоб надавати судові послуги громадянам, при цьому виявляючи суди, які дійсно потребують допомоги, щоб упоратися зі своїм робочим навантаженням.

3) Інституційний потенціал (оцінювання наявного інституційного потенціалу та показ ключових процесів)

На цьому етапі слід розглянути побудову стратегічних і операційних процесів, пов'язаних з управлінням ефективністю, таких як запровадження стандартизованих (коротких) щомісячних/щоквартальних управлінських зустрічей, на яких ключові показники ефективності повинні обговорюватися в суді (оперативні) і на централізованому стратегічному рівні (а саме у Верховному Суді). З цієї метою на голів судів повинні бути покладені чіткі обов'язки як на оперативному, так і на стратегічному централізованому рівні (Верховний Суд).

Для підтримки описаних ключових процесів управління ефективністю судів на оперативному і стратегічному рівнях слід розглянути можливість запровадження хоча б основних елементів державного внутрішнього фінансового контролю (PIFC), які просуваються Європейським Союзом і які необхідні згідно з розділом 32, Фінансовий контроль⁵⁴ *напрацьованого законодавства*. PIFC вимагає складання схеми інституційних структур, ключових процесів у державних установах і супутніх ризиків, які можуть вплинути на заявлені цілі та завдання державних установ.

Напрацьоване законодавство згідно з розділом 32 стосується прийняття міжнародно визнаних основ і стандартів, а також передової практики Європейського Союзу у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, що ґрунтується на принципі децентралізованої управлінської підзвітності⁵⁵. PIFC повинен застосовуватися до всього державного сектору і містити внутрішній контроль фінансового управління як національними фондами, так і фондами Європейського Союзу. *Напрацьоване законодавство* зокрема вимагає наявності ефективних і прозорих систем управління, зокрема механізмів підзвітності для досягнення мети; функціонально незалежного внутрішнього аудиту; а також відповідних організаційних структур, разом з центральною координацією розвитку PIFC у державному секторі. У розділі також є вимога про інституційно, оперативну і фінансово незалежну установу зовнішнього аудиту, яка виконує свій аудиторський мандат відповідно до стандартів Міжнародної організації вищих ревізійних установ (INTOSAI) і звітує перед парламентом про використання ресурсів державного сектору.

⁵³ Оцінка базується на двох публікаціях ЄКЕП («Організація робочого часу в системах правосуддя: дослідження Північної Європи», доступно за адресою: <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-time-managemen/16807882bb> і «Зважування справ у судових системах, дослідження ЄКЕП № 28», доступно за адресою: 16809ede97 (coe.int)) і професійний досвід експерта.

⁵⁴ Розділи *напрацьованого законодавства* | Європейська політика сусідства та переговори про розширення (europa.eu).

⁵⁵ Там само.

По суті, PIFC складається з «...ефективних і прозорих систем управління, зокрема механізмів підзвітності для досягнення цілей; функціонально незалежного внутрішнього аудиту; і відповідних організаційних структур»⁵⁶. Стосовно цього розділ 32 і PIFC мають велике значення як для влади України, так і для її громадян, адже багато принципів і процедур зачіпають саму суть того, як влада працює, як витрачає гроші платників податків і чи є результати з витрачених грошей.

Нарешті, для забезпечення цілісності даних і вимірювання ефективності процедури звітності повинні бути стандартизовані (і врешті автоматизовані).

4) Виконання функції моніторингу й оцінювання (оцінення чинного моніторингу та оцінювання, а також функцій з розроблення політики)

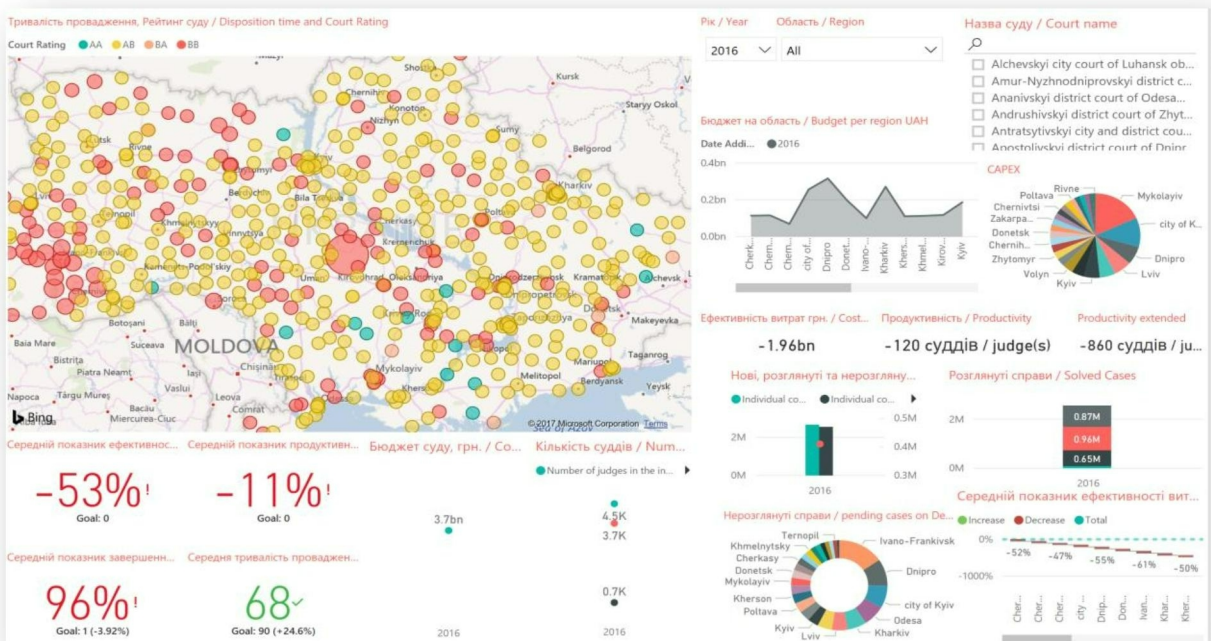
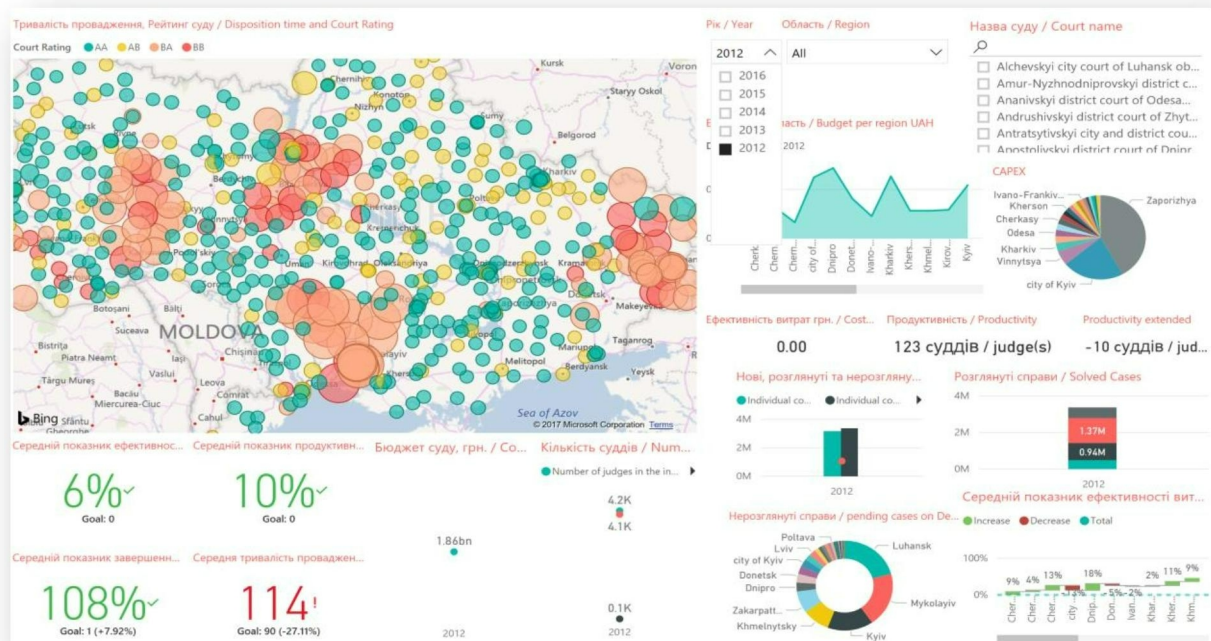
Інформаційні панелі аналізу ділової інформації слід використовувати для прозорого обміну та візуалізації результатів роботи окремих судів серед голів судів, створюючи основу «загальної істини» в судовій системі. Підрозділ, пов'язаний з управлінням діяльністю судів, може бути сформований на стратегічному рівні (тобто у Верховному Суді) для моніторингу, оцінювання, формулювання і рекомендацій щодо політики, що належить до управління діяльністю судів.

Такий підрозділ зазвичай також відповідає за стратегічне планування на національному рівні. Має бути забезпечене обов'язкове навчання методів оцінювання, моніторингу та управління ефективністю ключових директивних органів, голів судів та співробітників підрозділу з моніторингу та оцінювання.

Приклад інформаційної панелі аналізу ділової інформації, розробленої в межах проекту Європейського Союзу, поданий нижче.

⁵⁶ Там само.

Рис. 11. Інформаційні панелі аналізу ділової інформації в судах в Україні, що підтверджують добрі результати у 2012 році (з кількома «осередками загорання») і погіршення показників у 2016 році.



5) Підзвітність і дії (оцінювання здатності ухвалювати рішення на основі наданих доказів)

Що стосується підзвітності та дій, необхідно розробити систему раннього попередження з чітко визначеним інформаційним потоком, спрямованим на центральний координаційний орган (тобто підрозділ у Верховному Суді). Цього можна досягти, встановивши механізм звітності, який активує наглядові органи для роботи над стратегіями розв'язання при виявленні проблеми.

Отже, це крок у правильному напрямку, коли голови / судді, що головує, обговорюють звіти, отримані зі статистичної системи, з компетентними головами судів / керівниками департаментів і мають намір зробити це періодичною рутиною, можливо, навіть публікувати скорочені версії цих звітів на вебсайті правосуддя в інтернеті, щоб стимулювати здорову конкуренцію та ініціювати процес порівняльного аналізу серед судів.

На стратегічному рівні Верховний Суд має реагувати та ухвалювати рішення, ґрунтуючись на політичних рекомендаціях і матеріалах, наданих відділом моніторингу та оцінювання.

На оперативному (або тактичному) рівні голови судів повинні управляти судом за допомогою інформаційних панелей аналізу ділової інформації з урахуванням тенденцій KPI та щомісячних / щоквартальних нарад з управління ефективністю на рівні суду, як показано нижче.

Щомісячні, квартальні та річні оцінки повинні бути стандартизовані на рівні окремого суду і судової ради у формі зборів з управління ефективністю з фіксованим порядком денним, діагностикою / коригувальними діями та протоколом засідань,

Нарешті, слід забезпечити періодичний огляд або аудит даних і процесів збору даних незалежною стороною.

Рис. 12. Щомісячна звітність і цикл ухвалення рішень.



Додатки

I. Схема оцінки ЄКЕП, питання 86

86. Чи є у вашій країні система моніторингу порушень статті 6 Європейської конвенції про права людини?⁵⁷

Для цивільних процедур (невиконання): ☐ Так ☐ Ні ☐ Не застосовується
Для цивільних процедур (часові межі) ☐ Так ☐ Ні ☐ Не застосовується

Для кримінального провадження (часові межі) ☐ Так ☐ Ні ☐ Не застосовується

Будь ласка, вкажіть, які умови цієї системи моніторингу (інформація, що належить до визнаних порушень ЄКПЛ на рівні держави/судів; запровадження внутрішніх систем для запобігання іншим порушенням (які схожі) і, якщо можливо, вимірювання еволюції встановлених порушень).

II. Пояснювальна записка ЄКЕП, питання 86

Питання 86 і 86-1⁵⁸

Питання 86 стосується системи моніторингу, впровадженої в державі після того, як ЄСПЛ визнав порушення державою, пов'язане зі статтею 6 ЄКПЛ, із зазначенням цивільних (зокрема справи щодо комерційного та адміністративного права) і кримінальних справ.

«Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який розв'яже спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя»⁵⁹.

Ця система моніторингу може складатися з таких дій: розпізнавання порушень на рівні держави та/або суду (наприклад, впровадження інформаційних панелей засуджень), активне інформування про порушення на національному рівні або на рівні суду, впровадження внутрішньої системи для усунення встановленого порушення (наприклад, створення процедури перевірки – питання 86-1), впровадження внутрішніх систем для запобігання іншим подібним порушенням (наприклад, створення ефективних засобів правового захисту), вимір еволюції встановлених порушень, тощо. Для країн-спостерігачів відповідь – «Не застосовується».

⁵⁷ Схема оцінки ЄКЕП, питання 86, більше деталей тут: <https://rm.coe.int/cepej-grille-en-rev7/native/168093adddf>.

⁵⁸ Пояснювальна записка ЄКЕП, питання 86, більше деталей тут: <https://rm.coe.int/cepej-explanatory-note-25-mars/168093ad3e>.

⁵⁹ Стаття 6 ЄКПЛ: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf.

III. Перелік рисунків

Рис.1. Рівень ІТ-обладнання в судових системах для адміністрування судів та ведення справ	10
Рис. 2. Наявність системи моніторингу порушень, пов'язаних зі статтею 6 ЄКПЛ (кількість держав/організацій).....	11
Рис. 3. Опитування в Австрії, присвячене тривалості судових розглядів.....	14
Рис. 4. Середня та медіанна тривалість судових розглядів в Австрії 2005 року (в місяцях).....	15
Рис. 5. Система звітності за невиконаними рішеннями в Австрії.....	17
Рис. 6. Звіт відділу: щомісячний контрольний список	19
Рис. 7. Звіт відділу: підсумки	20
Рис. 8. Зведений звіт станом на 1 жовтня.....	21
Рис. 9. Короткий виклад рішень щодо поліпшення процесів	33
Рис. 10. Приклад базової картини в системі даних страхового суду	33
Рис. 11. Інформаційні панелі аналізу ділової інформації в судах в Україні, що підтверджують добрі результати у 2012 році (з кількома «осередками загоряння») ...і погіршення показників у 2016 році	38
Рис. 12. Щомісячна звітність і цикл ухвалення рішень	39

IV. Перелік таблиць

Таблиця 1. Наявність системи моніторингу порушень, пов'язаних зі статтею 6 ЄКПЛ (кількість держав/організацій) детальне розбиття	11
Таблиця 2. Середня тривалість розгляду (в місяцях).....	15
Таблиця 3. Критерії для виділеного відділу.....	17
Таблиця 4. Обов'язковий звіт голови суду	18