

## АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ В УКРАЇНІ

**Судове адміністрування і якість правосуддя<sup>1</sup>**

**Пітер Г. Солонмон молодший**  
**Peter H. Solomon, Jr.,**  
професор політології і права,  
Університет Торонто (Канада)

Спосіб, у який забезпечується функціонування суду, включаючи спосіб вирішення таких питань, як ефективність, доступність та розподіл праці, суттєво впливає на роботу суддів та якість їхніх рішень – як у реальній дійсності, так і в уявленнях громадськості. Це твердження стало підґрунтям для формування і розвитку масиву знань щодо різних аспектів управління роботою судів в країнах Північної Америки і згодом у Західній Європі. Результатом цього стало вироблення у багатьох країнах стандартів судового управління з метою забезпечення максимально можливого дотримання цих стандартів на практиці. Наука адміністрування суду значною мірою будується на принципах і правилах здорового глузду, однак не всі її постулати є абсолютно очевидними і зрозумілими – багато з них передбачають необхідність внесення змін в традиційні способи управління роботою судів. Способи, які використовуються різними судами в різних країнах для виконання тих чи інших робочих завдань, дуже різняться, однак існує певний консенсус щодо ключових принципів та критеріїв, яким має відповідати суд з добре організованою системою управління<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Автор висловлює свою вдячність Намелі Райдер-Лакі (Pamela Ryder-Lahey) за цінні коментарі до попередньої версії цієї статті, а також за багаторічну і дуже стимулюючу співпрацю. peter.solomon@utoronto.ca

<sup>2</sup> Див., наприклад, такі джерела: *Роберт У. Тобін*. Формування судової гілки влади: незавершена реформа / Robert W. Tobin, *Creating the Judicial Branch: the Unfinished Reform* (Вільямсбург, Вірджинія: Національний центр підтримки роботи судів штатів, 1999 / Williamsburg, Virginia: National Center for State Courts, 1999); *Александр Б. Аїкман*. Мистецтво та практика судового адміністрування / Alexander B. Aikman, *The Art and Practice of Court Administration* (Батон Руж / Baton Rouge: Вид-во CRC Press, 2007); *Брайан Дж. Остром* та інші. Суди першої інстанції як організації / Brian J. Ostrom, et al., *Trial Courts as Organisations* (Філадельфія / Philadelphia: Вид-во Temple University Press, 2007).

**Адміністративна юстиція в Україні**

Головна мета судового адміністрування полягає в забезпеченні належних умов для справедливого відправлення правосуддя та винесення суддями своєчасних, чітких і добре обґрунтованих вироків, які є зрозумілими як для учасників справ, так і для широкого загалу. Досягнення цієї мети передбачає послідовне виконання менш масштабних завдань, кожне з яких заслуговує окремого розгляду. Ці завдання охоплюють: 1) зведення до мінімуму обсягу несуддівських (або суто адміністративних) функцій, які виконують судді, шляхом забезпечення належного виконання цих функцій працівниками апарату суду. Не менш важливим аспектом цього завдання є те, що роботою працівників апарату суду мають керувати професійні судові адміністратори (керівники апарату), в той час як голова суду здійснює тільки загальний нагляд за роботою адміністративного апарату суду, а не займається вирішенням всіх управлінських та адміністративних питань особисто; 2) забезпечення максимальної доступності суду для користувачів та відвідувачів, у тому числі за рахунок запровадження такої моделі, згідно з якою відвідувачі суду розглядаються як клієнти, які звертаються до суду з метою отримання необхідних їм послуг правосуддя; 3) забезпечення максимально ефективної роботи всіх підрозділів та служб судів шляхом реорганізації та автоматизації робочих процесів. Як ми згодом побачимо, кроки, спрямовані на досягнення однієї цілі, дуже часто наближають нас до втілення іншої, а це означає, що кумулятивний ефект від реалізації всього комплексу заходів може бути дуже значним.

Бажання досягти такого ефекту шляхом реалізації комплексу заходів щодо реформування лежить в основі процесу трансформації системи судового адміністрування, започаткованого на базі чотирьох модельних судів Українсько-канадського проекту судової співпраці. В рамках цього Проекту судді та працівники апарату трьох районних судів (Малиновського районного суду м. Одеси; Дніпровського районного суду м. Києва; Івано-Франківського міського суду) та Апеляційного суду м. Києва у тісній співпраці з канадськими колегами працюють над розробленням та практичним втіленням комплексних заходів щодо реформування, спрямованих на запровадження інноваційних методик та найкращих сучасних підходів до організації роботи судів з метою перетворення їх на організації з ефективною та добре організованою системою управління.

Ця стаття присвячена аналізу та роз'ясненню тих логічних міркувань, які лежать в основі цього процесу. Її автор – один із старших консультантів Проекту з канадського боку – відштовхується від твердження, що низький рівень поваги до судів, який є характерним для українських громадян, зумовлений переважно пануючими в суспільстві уявленнями про упередженість, неналежну ефективність та доступність судів; і що чинники, які формують такі уявлення, цілком піддаються виправленню. В той самий час автор переконаний у тому, що подолання негативних стереотипів у суспільній свідомості потребуватиме не лише реальних покращень у роботі судів, а й особливих зусиль, спрямованих на забезпечення ефективного інформування громадськості. Цьому питанню присвячений прикінцевий розділ статті.

### Розподіл праці

Однією з характерних рис сучасного і добре організованого суду є чіткий розподіл функцій між суддями і адміністративним персоналом, а також між головою суду і адміністратором суду (ця посада також може називатися «керівник апарату суду» або «судовий адміністратор»). Мова йде про те, що функції, які не є суддівськими за своєю природою і не обов'язково мають виконуватися суддями, в максимально можливій мірі передаються іншим працівникам суду, включаючи секретарський персонал. За таких умов головний суддя (голова суду) замість того, щоб витратити більшість свого часу на вирішення адміністративних та управлінських питань, делегує основну частину відповідних адміністративних функцій керівнику апарату суду, який фактично стає партнером голови суду.

Модель чіткого розподілу функцій між суддями та працівниками апарату суду виникла в країнах Північної Америки і Європи досить недавно – з того часу змінилося не більше двох-трьох поколінь. У Канаді судді протягом тривалого часу виконували функцію «адміністраторів» у своїх судах. Вони отримували матеріали справ, складали графік слухань, проводили слухання, збирали кошти, сплачені у вигляді штрафів, та направляли їх відповідним виконавчим органам влади. Багато в чому судді були залежні від виконавчої влади, і ситуація змінилася лише в 1960–1970-х роках. Не кращим був стан справ і в Сполучених Штатах Америки, де до 1960-х років переважала система місцевих виборів суддів та секретарів судів. В обох цих країнах становлення професії судового адміністратора відбувалося в контексті загального руху, спрямованого на уніфікацію судової системи і виведення її за межі впливу виконавчої гілки влади. Посада адміністратора суду першої інстанції вперше з'явилася лише у 1957 році, і це був суд м. Лос-Анджелес, але для того, щоб ця посада з'явилася в більшості судів США і Канади, мало пройти ще кілька десятиріч. Процес перебирання судовими адміністраторами на себе всього спектру адміністративних функцій, включаючи функцію нагляду за роботою всіх інших працівників суду (працівників канцелярії, стенографістів і секретарів суду), був поступовим і супроводжувався дедалі більшим розмежуванням функцій між рядовими представниками суддівського корпусу та іншими працівниками судів<sup>3</sup>.

Як і в країнах Північної Америки, так і в модельних судах Українсько-канадського проекту судової співпраці, процес виведення адміністративних функцій за межі службових обов'язків суддів спричинений двома міркуваннями, перше з яких стосується цінності робочого часу суддів, а друге – бажання уникнути конфліктів інтересів – як реальних, так і потенційних. Цінність робочого часу суддів зумовлена не лише тим, що посада судді зазвичай більш вагома і краще оплачувана, ніж інші посади в суді, а й розумінням того, що чим більше часу суддя зможе приділити розгляду справ, тим кращою буде якість винесених ним рішень або вироків. Судді повинні мати час для вивчення матеріалів спра-

<sup>3</sup> *Тобін*. Формування судової гілки влади / *Tobin, Creating the Judicial Branch; Перрі С. Міллер і Карл Баар*. Система судового адміністрування в Канаді / *Perry S. Millar and Carl Baar, Judicial Administration in Canada* (Кінгстон і Монреаль: Вид-во McGill-Queen's Press, 1981).

**Адміністративна юстиція в Україні**

ви, ознайомлення з відповідними нормативними актами і судовими рішеннями в аналогічних справах (якщо необхідно – з використанням ресурсів Всесвітньої мережі) та для вироблення добре обґрунтованих рішень.

Ще одне важливе міркування стосується того, що неможливість ознайомлення судді зі справою до початку судового розгляду, особливо з боку однієї із сторін у справі, є запорукою об'єктивного суддівства. Застаріла і широко поширена за радянських часів практика, коли судді мали години прийому і особисто здійснювали прийом громадян, надаючи їм консультації з питань реєстрації справ і звернень, які дуже часто вони ж самі потім і вели, сприймалася канадськими суддями, які стали учасниками Українсько-канадського проекту судової співпраці, як чинник, що може створювати неприйнятний конфлікт інтересів – якщо не в дійсності, то принаймні потенційно. Нещодавне введення посади помічника судді до штатного розпису суду є дуже вдалим вирішенням цієї проблеми. Молоді юристи, працюючи на посаді помічника, можуть безоплатно надавати громадянам так необхідні їм консультації з різних питань роботи суду, в той час як контакт суддів з матеріалами справи та сторонами конфлікту обмежується тільки тим часом, протягом якого ведеться судовий розгляд цієї справи.

У більшості країн Заходу відповідальність за поточне управління роботою суду, включаючи управління роботою персоналу, покладається на судових адміністраторів (така схема діє в країнах Північної Америки і Скандинавії, в Фінляндії, Нідерландах і Німеччині)<sup>4</sup>. Проте глибина взаємовідносин між судовим адміністратором (керівником апарату) та головою суду в кожному конкретному суді може бути різною залежно від особистісних якостей голови суду та пануючої культурної моделі. Як і в будь-якій іншій організації, є такі голови судів, які воліють особисто контролювати всі адміністративні питання, пов'язані з роботою суду; інші ж визнають, що робота суду стане набагато ефективнішою, якщо вони делегуватимуть певні обов'язки керівнику апарату та обмежуватимуться загальним наглядом, позбавляючись таким чином практики дрібної опіки. В деяких судах підтримується традиція колективної співпраці, згідно з якою всі зусилля працівників, незалежно від посадової ієрархії, спрямовуються на досягнення спільної мети. Проте існують й інші суди, в яких посадова ієрархія підтримується доволі жорстко. В деяких судах автономний статус суддів цінується більше, ніж в інших<sup>5</sup>.

Професійні управлінці відіграють дедалі вагомішу і важливішу роль у роботі судів у країнах Північної Америки, і водночас із цим відбувається подальший розвиток і становлення професії судового адміністратора. Починаючи з 1980-х років, судові адміністратори в США і Канаді створили власні професійні організації, в рамках яких проводяться регулярні зустрічі й видаються фахові періодичні видання. Ці організації підтримують роботу спеціальних центрів

<sup>4</sup> Марко Фабрі. Політичні підходи, спрямовані на підвищення якості правосуддя в Європі // Оцінка якості відправлення правосуддя в Європі / За ред. Марко Фабрі та ін. / Marco Fabri, «Policies to Enhance the Quality of Justice in Europe» in Administration de la Justice en Europe et L'Evaluation de sa Qualite, ed. Marco Fabri et al. (Париж: Вид-во Editions Montchrestien, 2005). – Р. 69–87.

<sup>5</sup> Щодо питання різноманіття моделей «судової культури» та їхнього впливу на стиль управління роботою судів див.: Остром, Суди першої інстанції як організації / Ostrom., Trial Courts as Organisations.

досліджень і професійної підготовки судових адміністраторів. Судове адміністрування отримує все ширше визнання як система практичних знань, в основі якої – серйозне теоретичне підґрунтя. Судові адміністратори обмінюються знаннями і досвідом між собою, отримуючи при цьому постійну підтримку і допомогу від своїх колег<sup>6</sup>.

В Україні посада керівника апарату суду є відносно новою, і процес її становлення та формування як ключової адміністративної посади у суді перебуває на початковій стадії. Голови модельних судів Українсько-канадського проекту судової співпраці вже почали делегувати певні функції керівникам апаратів своїх судів. Це стосується, наприклад, кадрових питань, бюджетного планування і підготовки бюджетних запитів. Якщо цей процес буде доведений до свого логічного завершення, у голів судів знову з'явиться час для слухання судових справ. Крім того, вони витратять менше часу на спілкування з представниками інших гілок влади і менше будуть перебувати в сфері впливу потужних політичних і фінансових груп, що, в свою чергу, сприятиме формуванню культури незалежності судів і суддів.

#### Доступ до послуг правосуддя

Ключовим атрибутом і суду з добре організованою системою управління, і системи правосуддя в цілому є ступінь їхньої доступності для громадян. Більше того, будь-які програми заходів з покращення роботи судів, які розробляються і здійснюються в країнах Європи та Північної Америки, зазвичай приділяють цьому питанню особливу увагу<sup>7</sup>. В першу чергу, це пояснюється наявністю цілком очевидного зв'язку між тим, як громадяни оцінюють роботу судів, наскільки їх задовольняє рівень отриманих ними судових послуг, та тими враженнями, які залишає у них візит або звернення до суду<sup>8</sup>. Крім того, забезпечення задоволеності громадян роботою судів є важливою складовою загальної місії самих судів, оскільки суспільне незадоволення тим, як працюють суди, може зруйнувати довіру суспільства до самого процесу відправлення правосуддя.

Існує багато різних факторів, які можуть перешкоджати доступу до послуг правосуддя, і далеко не всі з них можуть бути усунені лише зусиллями суддів або працівників судів. У першу чергу, це стосується факторів економічного характеру. Багато громадян небезпідставно вважають, що звернення до суду з метою вирішення тих чи інших спірних питань є надто дорогою справою – принаймні,

<sup>6</sup> Веб-сайт Національного центру підтримки судів штатів National Center for State Courts): [www.ncsonline.org](http://www.ncsonline.org). Адреса веб-сайту Асоціації судових адміністраторів Канади: [www.acca-aaajc.ca](http://www.acca-aaajc.ca)

<sup>7</sup> Щодо прикладів європейського досвіду див.: *Філіп Лангброк*. Система управління якістю стосовно суддів, судових рішень та судових послуг // Відправлення правосуддя в Європі / Philip Langbroek, «Quality Management» Concerning Judges, Judgements, and Court Services, Administration de la Justice en Europe. – P. 49-68.

<sup>8</sup> Див.: *Хосе Хуан Тогарія*. Системи оцінювання якості послуг правосуддя шляхом опитування громадської думки: Чому? Що? Хто? Як? та Навіщо? // За межами загальнодоступних знань: Емпіричні підходи до забезпечення верховенства права / За ред. Еріка Дженсена і Томаса Хеллера / Jose Juan Toharia, «Evaluating Systems of Justice through Public Opinion: Why? What? Who? How? And What for?» in Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law, edited by Eric Jensen and Thomas Heller (Стенфорд: Вид-во Stanford University Press, 2003. – P. 21–60).

**Адміністративна юстиція в Україні**

люди з достатком мають більше можливостей для цього. Якщо до витрат на оплату юридичних послуг додати інші види витрат, включаючи витрати на оплату послуг експертів та судових зборів (ставки яких можуть бути переглянуті), звернення до суду може стати фінансово недоступним для багатьох громадян – хіба що всі, пов'язані з цим питання, вирішуватимуться в рамках програм безкоштовної правової допомоги, але в багатьох країнах системи безкоштовної правової допомоги розвинені досить слабо. Саме законодавцями, які приймають рішення про обсяги фінансування судової системи, а не працівниками кожного окремого суду, мають вирішуватися і такі питання, як мовні бар'єри, залучення достатньої кількості перекладачів відповідного рівня кваліфікації тощо.

Крім того, питання доступності судів для громадян тісно пов'язане з ефективністю роботи адміністративного апарату судів, оскільки надмірно ускладнені адміністративні процедури – особливо в тих випадках, коли вони змушують учасників справ витратити надто багато часу на вирішення цих справ у суді – є тим чинником, який обмежує доступність судових послуг і призводить до того, що люди довго вагаються, вирішуючи, чи варто їм ще раз звертатися до суду. Ми ще повернемося до питання ефективності і розглянемо його як окрему складову добре організованої роботи суду.

Існує ще ціле коло окремих питань, які безпосередньо впливають або на характер вражень, що формуються у громадян у процесі їхніх стосунків з судами, або на те, наскільки легко громадяни можуть отримати інформацію про роботу суду. Всі ці питання можуть вирішуватися на рівні окремого суду, і саме на цих питаннях зосередили свою увагу судді і працівники апарату модельних судів Українсько-канадського проекту судової співпраці.

Перш за все, суди мають бути розташовані в зручних місцях, до яких можна легко дістатися громадським транспортом. У самій будівлі суду приміщення мають бути організовані таким чином, щоб люди, які приходять до суду вперше, могли відчувати себе там досить впевнено і комфортно. Службові кабінети тих працівників, з якими безпосередньо контактують громадяни, мають бути розташовані на першому поверсі; для спрощення пошуку необхідних служб у будівлі суду повинні використовуватися інформаційно-вказівні знаки. Інформація про розташування та функціональне призначення всіх відповідних служб і підрозділів, а також зразки формулярів, які мають заповнювати відвідувачі, повинні бути розміщені на настінних стендах, у друкованих буклетах та/або в електронних інформаційних кіосках і представлені у вестибюлі суду таким чином, щоб громадяни завжди могли ними легко скористатися. Канцелярські служби мають працювати безперервно, з гнучким ступінчастим графіком обідньої перерви для працівників цих служб. Це необхідно для зручності тих працюючих громадян, які можуть займатися своїми особистими справами тільки під час власної обідньої перерви. Працівники, які консультують громадян, мають бути добре поінформованими. В умовах України такими працівниками можуть бути помічники суддів (яким, згідно з нещодавно запровадженою системою, передана функція надання громадянам консультацій щодо можливих шляхів розгляду та вирішення їхніх заяв та звернень). Необхідно спростити процедуру роботи архівних підрозділів суду, щоб дати громадянам можливість швидко та без зайвих затримок отримувати копії необхідних документів. У приміщенні суду має бути відведене спеціальне місце (касове віконце або відділення банку) для

прийому відповідних платежів (судових зборів або плати за послуги з копіювання документів) від громадян. Що стосується найелементарніших зручностей, то в кожному суді повинні функціонувати чисті й достатньо місткі громадські вбиральні, а також приймальні й приміщення для очікування з відповідними умовами. Якщо це можливо, бажано було б встановити окремі зони очікування: для потерпілих та тих, хто їх супроводжує, і для обвинувачуваних, їхніх друзів чи членів їх сімей.

Окрім забезпечення фізичної доступності та запровадження системи надання інформаційно-консультативної допомоги і прийому документів, ще одним критично важливим кроком у напрямі доступності, який може бути здійснений на рівні кожного окремого суду, є формування серед працівників суду культури ввічливості та щирого бажання допомогти громадянам, які звертаються до них. Протягом кількох минулих десятиріч з працівниками судів у країнах Північної Америки проводилася цілеспрямована робота щодо того, щоб кожна людина, яка приходить до суду, розглядалася як клієнт або одержувач послуг, а також щодо запровадження в судах стандартів «обслуговування клієнтів», які давно діють у сфері приватного бізнесу. Звісно ж, така аналогія подобається не всім суддям, але більшість з них усвідомлюють, наскільки вагомую роль відіграють ввічливість працівників судів та їхня готовність допомогти громадянам у плані формування у суспільстві позитивного сприйняття роботи судів.

Насамкінець, розвиток комп'ютерних технологій відкриває нові шляхи та способи забезпечення більшої доступності інформації про роботу судів. В першу чергу, мова йде про створення та розробку веб-сайтів судів. Існує багато можливостей для розробки насичених та інформативних сайтів, на яких суди розміщують інформацію щодо свого географічного розташування і режиму роботи, а також зразки всіх необхідних формулярів. На сайтах розміщуються також приклади судових рішень або гіперпосилання до баз даних, в яких зберігаються архіви судових рішень. Деякі суди розміщують на своїх сайтах графіки слухання справ, які зазвичай проводяться у відкритому режимі. В ряді судів Канади вже діє система електронної реєстрації справ і звернень. Крім того, більшість канадських судів має системи відеозв'язку з тюремними закладами, і це дає можливість залучати потенційно небезпечних правопорушників до участі в слуханнях без застосування надмірних заходів безпеки. Системи відеоконференцзв'язку є також дуже зручним засобом отримання свідчих показів від свідків, які перебувають у найвіддаленіших куточках світу.

Підсумовуючи сказане, ще раз зазначимо, що доступність послуг правосуддя означає те, що суди мають забезпечувати відкритість здійснюваних ними судових процедур та інших відповідних суспільних послуг; підтримувати приміщення та служби суду в такому стані, щоб вони були безпечними, доступними та зручними у користуванні; забезпечувати для всіх сторін судового процесу можливість ефективної участі у ньому шляхом усунення всіх зайвих ускладнень та незручностей; гарантувати ввічливе ставлення, готовність допомогти і повагу з боку суддів та інших працівників суду до всіх громадян, які приходять до суду; а також забезпечувати обґрунтований, об'єктивний та доступний рівень витрат, пов'язаних з участю громадян у судовому процесі та їхнім доступом до архівів суду, незалежно від того, яку форму приймають ці витрати – грошову, часову чи процедурну.

## Ефективність роботи суду

Значення ефективності неважко оцінити належним чином, особливо, якщо намагання досягти ефективності не створює проблем з якістю тих операцій, які ми намагаємося зробити більш ефективними. Ефективна організація роботи суду означає те, що в суді належним чином використовується робочий час працівників, і при цьому робиться все необхідне для уникнення затримок, які можуть мати місце на багатьох стадіях функціонування суду. Результатом всіх цих зусиль є більш високий рівень задоволеності громадян роботою суду.

Дослідження громадської думки з цього питання, проведене в країнах Західної Європи, показало, що ті суди, які, на думку громадян, працюють погано і неефективно, отримали від громадян найнижчу оцінку<sup>9</sup>.

Але як саме можна оцінити ефективність тієї чи іншої робочої операції? Та ще й покращити її? Автоматизація роботи суду шляхом комп'ютеризації всіх функцій сама по собі не вирішить проблему ефективності, але принесе дуже велику користь, якщо буде супроводжуватися комплексом заходів з реорганізації та оптимізації робочого процесу. Кожен окремий аспект робочого процесу в суді, починаючи з надходження нових справ та початкових стадій їх проходження і закінчуючи розміщенням матеріалів справи в архівах суду, може бути переглянутий і реорганізований таким чином, щоб виключити всі зайві повторення. Одним із найяскравіших прикладів таких повторень є численні реєстраційні журнали, в яких реєструються різні види документів, що надходять до суду. Натомість для кожної окремої справи може бути створений єдиний електронний файл, в який вноситимуться всі необхідні дані щодо цієї справи. Цей файл має бути доступним для тих працівників суду, які відповідають за виконання кожної окремої робочої операції в циклі діловодства.

Можуть бути усунені окремі етапи в процесі управління проходженням справ. Наприклад, в Івано-Франківському міському суді (один із модельних судів у рамках Українсько-канадського проекту судової співпраці) призначення дати попереднього слухання у справі (а також призначення судді, який вестиме цю справу) здійснюється під час реєстрації справи в канцелярії суду. Таким чином, усувається зайва стадія в процесі проходження справи, а разом з цим – і будь-який ризик того, що позивач з якихось причин не отримає повідомлення з визначеними датою і часом слухання у справі.

Процес управління проходженням справ і документообігом є ключовим елементом роботи судів, тому очевидним чином вимагає перегляду. В країнах Північної Америки і Західної Європи спеціалістами була здійснена розробка цілої низки альтернативних систем управління процесом діловодства, в більшій чи меншій мірі пристосованих до конкретних потреб тих чи інших судів.

Одним із основних принципів організації процесу розподілу справ у великій судовій установі є сортування справ не лише за типом і суттю, а й за складністю. Це зумовлено не прагненням суду відокремити сімейні справи від тих, які стосуються господарських конфліктів, а намаганням визначити орієнтовний обсяг часу, необхідного для розгляду і вирішення справи. Саме така система розподілу справ була розроблена і на сьогодні використовується в Івано-Франківському

<sup>9</sup> *Togaria*. Система оцінювання...

міському суді. В рамках цієї системи один суддя може отримати в своє ведення п'ять простих справ, які мають бути розглянуті протягом одного ранкового засідання, в той час, як інший суддя отримує одну справу, яка слухатиметься протягом цілого робочого дня. Ця система є аналогом «диференційованого підходу до розподілу справ», широко поширеного в судах США. Звісно, що українська версія цього підходу відрізняється від свого північноамериканського аналогу – насамперед тим, що один суддя (та його помічники) зазвичай веде призначену йому Ли справу з самого початку. Згідно з американською системою диференційованого розподілу справ, різні досудові стадії проходження справи (які зазвичай включають обов'язкову процедуру медіації) організуються працівниками суду – в той час, як суддя практично не має жодного контакту з матеріалами справи до дати її першого слухання у суді.

Правила розподілу справ між суддями суттєво відрізняються в різних судах і різних країнах. У багатьох північноамериканських судах принцип спеціалізації не застосовується, тому судді повинні бути готовими та здатними вести найрізноманітніші справи (принаймні всі види цивільних або всі види кримінальних справ). Це дає можливість розподіляти справи за допомогою жеребкування або виходячи з наявності вільного часу в робочому графіку того чи іншого судді.

У багатьох країнах Європи принцип спеціалізації суддів набуває все більшої ваги, і тому довільний розподіл справ проводиться з урахуванням спеціалізації, тобто справа про наклеп або порушення прав інтелектуальної власності може бути призначена комусь одному з чотирьох суддів, які спеціалізуються на цих справах. Так чи інакше, за цим стоїть міркування щодо виключення будь-якої можливості призначення справи за таким критерієм, як готовність судді винести рішення, якого очікує, наприклад, голова суду або будь-яка зацікавлена особа чи сторона, яка не має жодного відношення ані до суду, ані до справи<sup>10</sup>.

У країнах цивільного права існує усталена традиція стимулювання ефективного (або принаймні швидкого) виконання робочих операцій за допомогою механізму формального оцінювання, який у багатьох випадках передбачає використання статистичних показників ефективності, які можуть застосовуватися як щодо суду в цілому, так і до кожного судді або працівника апарату суду. Використання таких показників для оцінки роботи кожного окремого судді або голови суду є загальноприйнятою практикою в цих країнах, але вони зазвичай ретельним чином комбінуються з відповідними якісними показниками, які характеризують досвід судді з ведення судових слухань у справах, або якість рішень, винесених суддею в письмовій формі<sup>11</sup>. За часів СРСР у пострадянських країнах

<sup>10</sup> Марко Фабрі і Філіп Лангброк. Чи може бути визначений найбільш підходящий суддя для кожної окремої справи? Порівняльне дослідження систем розподілу справ в шести європейських країнах / Marco Fabri and Philip Langbroek, «Is there a Right Judge for Each Case? A Comparative Study of Case Assignment in Six European Countries»// Європейський журнал правових досліджень / European Journal of Legal Studies, 1:2 (2007), 1–28.

<sup>11</sup> Річард Моор і Франческо Контіні. Контекст оцінювання роботи судів: Принципи, практичні методи і перспективи в дев'яти європейських країнах / Richard Mohr and Francesco Contini «Judicial Evaluation in Context: Principles, Practices and Promise in Nine European Countries», там само дивіться також: Джузеппе ді Федеріко та ін. Набір, професійна оцінка та кар'єра суддів і прокурорів в країнах Європи: Австрія, Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди і Іспанія / Giuseppe Di Federico, ed., Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain). – Болонья: Науковий центр суддівських студій / Research Centre for Judicial Studies, 2005.

## Адміністративна юстиція в Україні

зберігається традиція використання виключно кількісних показників, і наслідком цього можуть бути викривлені результати оцінювання, особливо тоді, коли робоче навантаження на окремих суддів є надто великим<sup>12</sup>. Дуже часто основною причиною недотримання судом встановлених законом термінів при здійсненні тих чи інших процедурних кроків є проблеми із забезпеченням явки сторін та свідків до суду, а не відсутність належних зусиль з боку працівників суду. В країнах загального права механізми формальної оцінки ефективності роботи суддів тільки почали запроваджуватися в судових установах і більшість керівників цих установ дуже обережно ставляться до цієї тенденції. Однак пошук найбільш прийнятних стандартів оцінювання роботи судів невпинно триває<sup>13</sup>.

В Україні найкращим шляхом покращення ефективності роботи судів буде не формальне оцінювання та надмірна вимогливість до суддів та працівників апарату судів, а спрощення надмірно складних адміністративних та, можливо, навіть деяких юридичних процедур в поєднанні з більш активним запровадженням і використанням новітніх технологічних розробок, які стосуються роботи судів.

### Суди і засоби масової інформації

Ключовим результатом процесу реформування судової системи в Україні мають стати більш ефективні й доступні суди, які характеризуються високим рівнем розподілу завдань між суддями і працівниками апарату. Однак у країні з низьким рівнем суспільної поваги до судів (така ситуація є характерною для більшості країн Південної Європи, Латинської Америки і колишнього Радянського Союзу) зусилля судів мають бути спрямовані не лише на покращення їхньої роботи, а й на більш активне інформування громадськості про свою роботу, включаючи те, як саме ця робота організована.

Ще в одній статті, підготовленій для публікації в цьому ж випуску журналу, мій колега – суддя Джеральд Сенюк – пояснює, як саме і чому судді Канади прийшли до усвідомлення необхідності брати більш активну участь в інформуванні громадськості про роботу їхніх судів. Ця практика може бути використана і українськими суддями. Я додам і свій голос на підтримку міркувань, висловлених моїм колегою щодо доцільності й важливості створення у судах будь-якого рівня посади прес-секретаря або спеціаліста з питань взаємодії зі ЗМІ. На відміну від суддів, прес-секретар є тією посадовою особою, головною функцією якої є спілкування з представниками засобів масової інформації з різних питань роботи його суду, включаючи як конкретні рішення суду, так і більш загальні огляди результатів діяльності й перспектив розвитку суду. Процеси формалізації

<sup>12</sup> Див., наприклад, *Пітер І. Соломон, молодший*. Ситуація з практикою оправдання, яка знаходиться на межі зникнення: Неформальні норми і практика в радянській кримінальній юстиції / Peter H. Solomon, Jr., «The Case of the Vanishing Acquittal: Informal Norms and the Practice of Soviet Criminal Justice», Дослідження радянського періоду / *Soviet Studies*, 39:4 (1987). – P. 531–555.

<sup>13</sup> *Пім Олберс*. Оцінка якості роботи суду: озоамілювання або глобальна тенденція? / Pim Albers, «The Assessment of Court Quality: Hype or Global Trend? // Гаазький журнал з питань верховенства права / *Hague Journal on the Rule of Law*. – № 1 (2009). – P. 53–60.

та оптимізації відносин між судами і ЗМІ, а також запровадження посади прес-секретаря у судах відбуваються в багатьох країнах, але найбільш активно вони проходять на пострадянському просторі (включаючи Росію), де потреба в цьому є особливо нагальною.

У рамках Українсько-канадського проекту судової співпраці у 2008 році була організована навчальна поїздка до Канади прес-секретарів вищих судів та представників інших ключових судових установ України. Навесні 2009 року у Верховному Суді України, Конституційному Суді України та Вищому адміністративному суді України за участю представників судової системи Канади відбулися круглі столи, присвячені обговоренню формату та духу стосунків між судами, ЗМІ та громадськістю та тренінги з питань співпраці судів із засобами масової інформації.

Наступного року в рамках Проекту буде проведена конференція, присвячена взаємовідносинам між судами і ЗМІ, а також серія навчально-практичних семінарів для прес-секретарів українських судів.

Взаємодія зі ЗМІ вимагає активного підходу і перспективного планування. Керівники судів можуть обирати різні варіанти забезпечення цієї співпраці. Вони можуть, наприклад, у будівлі суду виділити спеціальне приміщення для представників ЗМІ, де журналісти будуть готувати свої репортажі про хід судових слухань (як це відбувається в Верховному Суді Канади); можуть надавати журналістам прес-релізи, в яких представлятимуться офіційні коментарі та заяви щодо рішень, винесених судом у найбільш резонансних справах. Прес-секретарі можуть взяти на себе ініціативу із залучення представників ЗМІ до написання загальних репортажів, у яких висвітлюватиметься діяльність суду, що може бути корисним у плані інформування суспільства про поступ та результати процесу удосконалення роботи суду. Такі позитивні репортажі про роботу судів необхідно публікувати час від часу для того, щоб хоч якось урівноважити потік негативних або критичних публікацій.

### Висновок

У цій статті я навів власні аргументи на користь того, що добре організований суд, в якому переважна більшість несуддівських функцій виконується працівниками апарату суду і який дотримується стандартів доступності й ефективності, буде більш якісно надавати послуги правосуддя, ніж суд, який не відповідає всім цим критеріям. Крім того, добре організований суд буде користуватися більшою повагою з боку суспільства, хоча це й потребуватиме додаткових зусиль. Власне, керівництво і адміністративне управління роботою судів є надто важливою функцією, щоб її можна було дозволити виконувати непрофесіоналам або розглядати як другорядну функцію суддів. Ця функція потребує участі та уваги висококваліфікованого професійного персоналу, який має отримувати підтримку і допомогу з боку самих суддів. Зрештою, високоякісне судове адміністрування є суттєвою складовою процесу належного відправлення правосуддя, і саме тому це питання потребує уваги і зусиль як з боку суддів, так і з боку інших працівників судових установ, не говорячи про суспільство в цілому.