

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗПОДІЛУ СУДІВ

Це дослідження підготовано ГО «Адвокат майбутнього» у рамках проекту «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», який втілюється за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його вміст не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.



**ПРЯМУЄМО
РАЗОМ**



**АДВОКАТ
МАЙБУТНЬОГО**

Зміст

Список абрєвіатур	3
Резюме	4
Розділ 1. Орієнтири при оптимізації судової мапи	5
Розділ 2. Методологічне обґрунтування та робота з даними при формуванні рекомендацій	11
<i>Модель зваженого навантаження по справах (The weighted caseload model)</i>	12
<i>Метод аналізу середовища функціонування (Data Envelopment Analysis, DEA)</i>	15
<i>Регресійна модель</i>	19
<i>Модель співвідношення (the ratio model)</i>	19
Розділ 3. Основні рекомендації для оптимізації розміщення установ судової системи	21
<i>Молдова</i>	22
<i>Греція</i>	22
<i>Португалія</i>	24
<i>Франція</i>	28
Бібліографія	31
Додаток I. Категорії даних, які використовувались країнами для аналізу судової мапи.	32
Додаток II. Перелік критеріїв, які використовувались країнами для оптимізації судової мапи (на основі дослідження Sciences Strasbourg Consulting)	34

Список аббревиатур

CEPEJ European Commission for the Efficiency of Justice

DEA Data Envelopment Analysis

ENCJ European Network of Councils of the Judiciary

INSEE Institut national de la statistique et des études économiques

SFA Stochastic Frontier Analysis

МВФ Міжнародний валютний фонд

ЄК Європейська комісія

ЄЦБ Європейський центральний банк

Резюме

Дослідження міжнародного досвіду оптимізації судової мапи показує, що хоч на процес та на кінцевий результат реформи впливали різні фактори, сама логіка оптимізації стосувалась балансу між укрупненням судів та близькістю до правосуддя. Остаточний вибір здійснювався вже під впливом доміантних факторів — як зовнішніх, так і внутрішніх.

Досвід європейських країн показує, що при виборі остаточного варіанту оптимізації варто орієнтуватись на такі показники як завантаженість судів справами, співвідношення між суддівським та супровідним персоналом, а також рівень розвитку відповідної інфраструктури. Суто математичний підхід, який полягає в розміщенні установ правосуддя в рамках певного кілометражу або в укрупненні судів в межах великого регіону, показав себе неефективним, оскільки не вирішував фундаментальних проблем з якістю, ефективністю та доступністю.

Серед найбільш поширених факторів, які впливали на рішення розпочати оптимізацію судової мапи можна виокремити суспільне незадоволення часом розгляду справ, оптимізація фінансових витрат на функціонування органів правосуддя та підвищення ефективності судів. Навіть у тих випадках, коли зміни відбувались під впливом зовнішніх вимог, вони орієнтувались на ці фактори при прийнятті рішень.

Здебільшого оптимізація судової мапи відбувалась як реалізація політичної волі, але окремі країни все ж залучали і аналітичні методи для обґрунтування змін. Модель зваженого навантаження по справах та метод аналізу середовища функціонування (DEA) найчастіше застосовувалися в дослідженнях ефективності судів, що дозволяло краще оптимізувати судову мапу. Більш простіші методи, на зразок моделі співвідношення суддівського та супровідного персоналу використовувались як супровідні і були спрямовані на уточнення наявної картини.

Успіх оптимізації судової мапи залежав від часу, який був запланований на реформу і рівня консультацій з основними стейкхолдерами, включно з супровідним персоналом. Намагання провести реформу швидко призводило до того, що накопичувались проблеми, які ще більше уповільнювали зміни та збільшували витрати. Відсутність комунікації з тими, хто власне має імплементувати реформу формувала організаційний спротив, який знижував ефективність та формувал негативну суспільну думку.

Розділ 1

Орієнтири при оптимізації судової мапи

Невідомо, кому належить вираз «Відкладене правосуддя означає відмову в правосудді» (justice delayed is justice denied), але саме ця максима лежить в основі зусиль по оптимізації судової мапи, навіть у тих випадках, коли сам процес оптимізації був зумовлений зовнішніми чинниками. Швидкість правосуддя залежить від його доступності та зрозумілості для всіх учасників і хоч у XXI столітті на це впливає декілька чинників, можливість безпосередньо зайти до зали суду залишається незмінною по суті.

Але окрім концептуальної вимоги, географічне розміщення судів є також економічною задачею, яка може бути розв'язана за допомогою статистичних методів. З цієї точки зору – це питання балансу між різними факторами, такими як:

- a) доступ до правосуддя, у сенсі близькості громадян до судів
- b) мінімальний розмір суду для забезпечення існування різних повноважень і функцій
- c) скорочення витрат, оскільки джерела державних надходжень обмежені і не повинні витрачатися марно, і
- d) максимізація якості послуг, що надаються.

Тут слід підкреслити, що швидкий розвиток транспорту та телекомунікацій змінив підхід до судів, згідно з яким кожен суд є не ізольованою та незалежною одиницею, а частиною мережі, яка спрямована на оптимальне надання послуг громадянам. Крім того, метою управління місцезнаходженням суду є досягнення координації між судами, іншими державними службами, приватними підприємствами та громадянами. Така координація вимагає планування, яке забезпечує оптимізацію потоку послуг як у цивільній, так і в кримінальній, а також у адміністративній формі судочинства по відношенню до інших служб і функцій, які здійснюються за місцезнаходженням суду.

Фундаментальним вибором при оптимізації судової мапи залишається вибір між укрупненням і близькістю. Якщо приймається рішення на користь укрупнення, то воно вимагатиме спеціалізації суддів для оптимального розподілу навантаження. Якщо ж пріоритет віддається близькості, то суди мають покривати відразу декілька форм судочинства.

На користь укрупнення говорять економічні фактори, можливість спеціалізації суддів та легше адміністрування і аудит, тоді як на користь близькості наявні політичні аргументи та близькість до правосуддя. Обидві моделі можуть породжувати компромісні варіанти,

від утворення регіональних відділень до розбудови IT-інфраструктури для ефективного судового процесу.

Коли мова йде про реформу судової системи, в рамках якої здійснюється оптимізація судової мапи, то навіть у межах однієї країни це може мати різні контексти та мати різні значення. У контексті міжнародного досвіду, кожна країна обирає певну комбінацію цих контекстів та значень та зосереджується саме на ній. Наприклад, у Молдові основний акцент був зроблений на релокації суддів та допоміжного персоналу для досягнення збалансованого робочого навантаження та зміні судової мапи шляхом об'єднання або закриття судів. Хорватія надала перевагу закрити декілька судів, а Франція їх укрупнила шляхом поглинання менших судів.

Основним стимулом до змін судової мапи були зовнішні вимоги, наприклад, необхідність інтегруватись у систему судочинства ЄС або вимоги міжнародних партнерів. Наприклад, у випадку реформи судової мапи Португалії керівні принципи відображали рамки вимог, визначених для державних послуг міжнародними інституціями (Європейським Союзом, Європейським центральним банком та Міжнародним валютним фондом), які фінансували державу на піку економічної та фінансової кризи.

Тільки деякі країни, зокрема ті, який досягнули певного рівня економічної незалежності перепланували судову мапу під впливом внутрішніх чинників, таких як оптимізація витрат та бюджетного фінансування. Практично всі зміни застосовувались до вже існуючої системи правосуддя, що передбачало наявність кількарічної інституційної історії та масиву даних, який би дозволяв зосередитись на зміні окремих параметрів системи.

Окрім оптимізації витрат, два внутрішні фактори мали вирішальне значення для оптимізації судової мапи: внутрішня міграція населення як результат економічного розвитку та зміна динаміки справ у різних формах судочинства (збільшення справ у сфері сімейного та адміністративного права). У Нідерландах утворилась асиметрія правосуддя, коли в одних містах з населенням понад 100 тисяч не було жодного суду, тоді як в інших їх було декілька. Та ж асиметрія спостерігалась і у Франції, де суди покривали райони з населенням від 10 до 900 тисяч, що призводило до того, що суд першої інстанції в одному регіоні міг покривати населення в 69 разів більше, ніж суд першої інстанції в іншому регіоні. У Хорватії ж, у свою чергу, судів виявилось забагато для населення країни.¹

Незважаючи на те, що зовнішні чинники були домінуючими, це зовсім не означає, що вони передбачали адаптацію якихось змін, що були чужими для судової системи. Швидше навпаки, ці зовнішні чинники стимулювали судову систему зосередитись на проблемах, які були відчутні і всередині системи, і в ставленні суспільства до неї.

¹ Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe <https://rm.coe.int/comparative-study-of-the-reforms-of-the-judicial-maps-in-europe/168078c53a>

Якщо в судовій системі протягом тривалого часу не відбувалось перерозподілу робочого навантаження, цілком ймовірно, що в ній виникне серйозний дисбаланс. Ці дисбаланси можуть призвести до різних негативних наслідків, зокрема до:

- » Нерівність правосуддя, оскільки користувач суду отримує послуги різної якості залежно від того, скільки часу мають судді в різних судах (*судді з більшим навантаженням об'єктивно можуть менше часу приділяти справам, які вони розглядають*);
- » Несправедливий розподіл завдань між судами, коли судді мають різне навантаження за однаково винагороду;
- » Неефективне використання державних коштів, оскільки невеликі суди є непропорційно дорожчими за великі (*аргументи економії масштабу*);
- » Загальна неефективність судів, оскільки ресурси використовуються не там, де вони принесуть найбільшу користь;
- » Відсутність прозорості щодо критеріїв розподілу персоналу;
- » Деморалізація персоналу;
- » Суди можуть бути надто малими (або потенційно надто великими), щоб мати змогу нормально функціонувати.

Основними аргументами на користь оптимізації судової мапи як одного з інструментів подолання цих негативних наслідків були наступні пункти:

- a) створити умови для підвищення якості правосуддя;
- b) сприяти ефективнішому використанню державних витрат на судову сферу;
- c) забезпечити справедливе функціонування судової системи, надаючи рівну винагороду за аналогічний обсяг виконаної роботи.

Втім, запропоновані рішення по оптимізації судової мапи мусили брати до уваги такий фактор як наявність необхідної інфраструктури, адже навіть якщо прийняття рішення про об'єднання судів виглядало оптимальним з точки зору моделювання, ці укрупнені суди треба було десь розміщувати. У тій же Молдові більшість будівель судів у потребували реновації або капітальних інвестицій для того, щоб мати змогу функціонувати належним чином. Та ж проблема була актуальною і для Греції та Португалії.

Для європейських країн, які досліджували варіанти оптимізації судової мапи, важливим аргументом на її користь була адаптація Вільнюської декларації Європейською мережею рад юстиції.² Зокрема, третя рекомендація Вільнюської декларації стверджує:

«Новий ландшафт вимагає скористатися нагодою для вжиття заходів, спрямованих на підвищення ефективності судів через переосмислення судової мапи, запровадження та реформування внутрішніх організаційних процедур судів, інтеграцію

² ENCJ adopts Vilnius declaration <https://www.encj.eu/index.php/node/388>

інноваційних інформаційних та комунікаційних технологій, які є важливими факторами для підвищення ефективності судової системи.»³

Адаптація цієї декларації, як і сама рекомендація, є продовженням поширеної в 2010-х серед європейських країн тенденції скорочувати кількість судів за рахунок об'єднання в більші судові інституції. Це пов'язано як з якістю судових процесів, так і з проблемами ефективності системи правосуддя.

Деякі країни, такі як Данія, Норвегія, Нідерланди, скорочують кількість судів, щоб підвищити якість правосуддя. Ці країни не очікують досягнення чистої економії шляхом скорочення кількості судів. У Данії бачать можливості для скорочення витрат шляхом спеціалізації судів незалежно від реорганізації.

В інших країнах, таких як Португалія, Греція, Австрія, Ірландія, Велика Британія, Польща, Румунія та Туреччина, окрім вищої якості, очікується, що можна досягти зниження витрат шляхом закриття недостатньо навантажених, а іноді навіть занедбаних судів і передачі справ до сусідніх судів.

Нідерланди, Польща та Туреччина прагнуть об'єднати декілька невеликих судів під одну парасольку, щоб зменшити витрати на управління та накладні витрати в цілому. В інших країнах, таких як Бельгія та Італія, перегляд судової мапи вважається необхідним, але консенсусу щодо конкретних заходів ще не досягнуто, хоча в Італії створено правові умови для реорганізації.

Основною рекомендацією з оптимізації судової мапи була рекомендація саме з об'єднання кількох невеликих судів у великі утворення. На користь такого укрупнення висувались наступні аргументи:

- a) Великі суди вважаються кращими для забезпечення більш ефективного та якісного професійного управління.
- b) Вони можуть краще реагувати на можливості економії на масштабі (можна уникнути дублювання функцій).
- c) Вони менш вразливі до дефіциту персоналу або раптових змін обсягу судових процесів; вони створюють кращі можливості для спеціалізації та використання принципу колегіальності (більш ніж один головуючий суддя).
- d) Великі суди часто краще здатні створити здорове професійне середовище, де судді можуть обговорювати та ділитися знаннями з правових питань.
- e) Великі суди дозволяють повноцінно запроваджувати випадковий розподіл справ, що є важливим елементом у формуванні довіри користувачів суду до неупередженості судової системи.

³ Vilnius declaration on challenges and opportunities for the judiciary in the current economic climate https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Vilnius/encj_vilnius_declaration.pdf

- f) Великі суди також допускають спеціалізацію суддів, що дає змогу отримати більш глибокі знання у правовій сфері, що розглядається, і, у свою чергу, може підвищити якість рішень, які приймає суддя.

Основним аргументом проти скасування менших судів є те, що їхня близькість до місцевих громад дає громадянам зручний доступ до правосуддя. Однак із покращенням інфраструктури та транспортних можливостей це стає меншою перешкодою у країнах, які зазнали або зазнають реформи судової мапи.

Частково це пояснюється тим, що фізична присутність сторін та інших учасників процесу, наприклад свідків, стає менш важливою. Застосування інформаційних технологій, зокрема відеоконференцій, стає нормою у великих країнах, і участь у слуханні на відстані не розглядається як серйозна перешкода.

При оптимізації судової мапи важливу роль відіграє розмір країни та частота зіткнення пересічного громадянина із судовою системою. Наприклад, у маленьких країнах і транспорт покращується, і збільшуються державні інвестиції в інфраструктуру національних та місцевих доріг. Крім того, більшості громадян потрібно відвідувати суд лише кілька разів у своєму житті, якщо взагалі коли-небудь треба.

Нарешті, великі суди можуть зберегти деякі переваги близькості, якщо їм буде дозволено керувати відділеннями або виїзними засіданнями у різних містах. Таким чином, меншу громаду може час від часу відвідувати суддя або команда суддів, які потім можуть розглядати справи, які неможливо розглядати в місті, де розташований головний суд. Для деяких регіонів це може розглядатися як варіант, особливо там, де з політичної точки зору закриття суду може здатися неможливим.

Втім, при укрупненні судів варто звертати увагу не на один фактор, а на сукупність і правильно оцінювати їхню пріоритетність. Наприклад, досвід Франції показує, що якщо взяти до уваги лише один фактор (економія коштів), то укрупнення судів не тільки не вирішить проблему завантаженості судів, але й може призвести до погіршення ситуації.⁴ Якщо у великому регіоні укрупнити суд за рахунок поглинання менших судів, то це ніяк не вплине на співвідношення кількості справ на суддю, а лише зробить процес довшим через збільшення відстаней.

Теоретична інтуїція, що великі суди більш ефективні, мало оцінювалася до впровадження реформ судової мапи, хоча всі вони призвели до укрупнення та скорочення невеликих судів. Втім, емпіричне дослідження, проведене Данським аудиторським бюро (Rigsrevisionen) методом аналізу середовища функціонування (DEA) на основі даних 1992-1998 років показало

⁴ Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe <https://rm.coe.int/comparative-study-of-the-reforms-of-the-judicial-maps-in-europe/168078c53a>

що ані розмір суду, ані його географічне положення не впливало на його ефективність. Більше того, менші суди мали кращий показник по часу розгляду справ.⁵

У намаганні уникнути укрупнення шляхом налагодження комунікації між судами за допомогою сучасних інформаційних технології, передбачалось що вони рівноцінно укрупненню сприятимуть кращій взаємодії та обміну досвідом. Але досвід Нідерландів показав, що це має лише тимчасовий ефект і не дає достатнього довгострокового ефекту.⁶

Таким чином, досвід оптимізації судової мапи європейських країн вказує, що хоч універсальне рішення, яке б влаштовувало будь-яку країну і відсутнє, базові принципи та пріоритезація основних факторів залишаються незмінними. Вибір між укрупненням судів і близькістю до правосуддя не є взаємовиключним і передбачає проміжні варіанти, які залежать від того, що саме викликає невдоволення поточним розміщенням судів.

⁵ Доповідь державних аудиторів про ефективність судів (Beretning til statsrevisorerne om retternes produktivitet mv.) Marts 2000 RB C201/00 <https://rigsrevisionen.dk/Media/D/6/5-99.pdf> (данською)

⁶ Langbroek, P. "Quality Management in the judicial organisation in the Netherlands", in P.M. Langbroek (Ed.), Quality Management in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council of Europe Member States (pp. 131147). Strasbourg: Council of Europe Publishing CEPEJ studies.

Розділ 2

Методологічне обґрунтування та робота з даними при формуванні рекомендацій

Практично всі країни відмітили, що однією з головних проблем під час проведення підготовки рекомендацій з оптимізації судової мапи була відсутність готових до використання даних і необхідність ідентифікувати відповідні дані та збирати їх спеціально для цього дослідження. Тому для прийняття зважених рішень по оптимізації місцезнаходження судів акцентувалась увага на необхідності покращення збору даних і вимоги до судів використовувати інтегровані електронні системи при розгляді справ.

Втім, не всі країни зверталися до аналітичного підходу на етапі планування реформи і здебільшого розраховували на політичну волю. Здебільшого, такий підхід мав негативні наслідки, і все одно приводив до необхідності відповідати на питання: як вимірювати ефективність суду. Накопичений міжнародний досвід дозволив розробити різні методи оцінки ефективності судів і судових систем. Ці методи також необхідні, якщо потрібно оцінити навантаження суду, розподіл персоналу та загальну структуру суду.

У судовому секторі одним із найскладніших завдань, з якими мають справу управлінці, є забезпечення того, щоб кожен рівень судів (обласний, регіональний) і кожен суд у межах цього рівня мав штат (суддів, секретарів та інший допоміжний персонал) та бюджет, який відповідає його потребам і обставинам. Щоб мати змогу ефективно розподіляти ресурси, необхідно оцінити рівень фінансування, який у середньому фактично потрібний для повного та справедливого розслідування чи розгляду різних типів справ. Ґрунтуючись на таких оцінках, детальний аналіз результатів діяльності судів має забезпечити більш справедливий та ефективний розподіл ресурсів.

Традиційний підхід оцінки завантаженості судової системи виходив з того, що достатньо взяти загальну кількість справ і поділити їх на кількість суддів, а отриманий показник використовувати в якості орієнтирів. Втім, в окремих країнах, зокрема у Молдові, дослідники наполягали на необхідності більш ґрунтового підходу до завантаженості судів, який враховує різний рівень складності справ.

Загальний консенсус щодо недоліків традиційних методологій оцінювання судового навантаження полягає в тому, що вони сильно спрощують реальність, оцінюючи потребу у технічному персоналі виходячи із загальної кількості судових справ без врахування складності та типів справ. І, безумовно, слід відмовитися від традиційної моделі (на основі

вхідних ресурсів), яка обраховувала потребу в персоналі і фінансах на основі бюджету попереднього року. Сучасне судове бюджетування ґрунтується на детальній оцінці результатів роботи та навантаження на суди.

Оскільки країни вирішували різні проблеми, то це впливало не тільки на вибір критеріїв, які бралися до уваги, але й на виключення окремих показників. Наприклад, Молдова зосередилась тільки на робочому навантаженні і для більш зваженого рішення не брала до уваги: а) географічну відстань між об'єднаними судами; б) доступність громадського транспорту; с) витрати та капітальні інвестиції на удосконалення інфраструктури судів; d) вплив змін судової мапи на інші інституції, які пов'язані з судовою системою.

У тих випадках, де реформа здійснювалась на основі даних, основним методом аналізу отриманих даних був непараметричний метод аналізу середовища функціонування (Data Envelopment Analysis, DEA).⁷ Моделі на основі DEA також доповнювались іншими моделями, зокрема: а) модель зваженого навантаження, б) регресійна модель для оцінки статистичного зв'язку між робочим навантаженням суду та характеристиками населення, с) модель співвідношення (the ratio model), яка використовується для оцінки оптимальної кількості технічного та допоміжного персоналу на одну судову установу.

Модель зваженого навантаження по справах (The weighted caseload model)

Результати роботи суду в ідеалі повинні вимірюватися як цінність для суспільства, що була створена послугами суду. На практиці ми не можемо виміряти це значення. Як наближення ми можемо натомість спробувати визначити «розумну» вартість надання різних видів послуг. Суд повинен розглядати всі справи, які він отримує, але, як правило, ми очікуємо, що суд витратить більше часу та ресурсів на складну справу про вбивство чи господарську справу з великими позовними сумами, ніж на тривіальне порушення правил дорожнього руху чи просту справу про дрібні крадіжки. Модель зваженого навантаження по справах є одним із способів оцінити витрати, пов'язані з розглядом різних типів справ.

Модель аналізує в сукупності час необхідний (суддям, а також супровідному персоналу суду) для опрацювання справи від моменту її подання і до закриття. Таким чином, в ідеалі, від суддів і секретарів вимагається вимірювати фактичний час, витрачений на кожну подію та діяльність у справі.

Проведення повноцінного дослідження обсягу фактичного часу у такому вигляді може бути дуже обтяжливим для всіх учасників. Бажана альтернатива, відома як метод Дельфі, полягає в тому, щоб судді (і секретарі) оцінювали кількість часу, який займають різні справи, без безпосереднього вимірювання часу, витраченого на кожну подію справи. Техніку Дельфі

⁷ В українській науковій літературі також зустрічаються такі назви цього методу як метод обвідних, метод аналізу оболонки даних та аналіз фронтів.

можна виконати одним із двох способів: *в залежності від типу справи* або *в залежності від події судового процесу*.

Підхід в залежності від типу справи використовує зібрані експертні судження суддів щодо часу, необхідного для розгляду кожної справи — від подання і до завершення розгляду. Результати узагальнюються та на їх основі обчислюються середні значення та діапазони. Часто дані повертаються кожному учаснику з проханням скорегувати свої початкові оцінки у світлі інформації, наданої їхніми колегами. Якщо оцінки сильно відрізняються, процес повторюється кілька раундів, доки не буде досягнуто консенсусу.

Після досягнення згоди щодо тривалості часу, необхідного для розгляду конкретних типів справ, відносно просто підрахувати, скільки суддівських днів (або годин) потрібно для розгляду справ. Ці показники в поєднанні з прогнозованим навантаженням по справах та кількістю днів або годин, доступних кожному судді на рік, дозволяють оцінити скільки суддівського часу потребують справи.

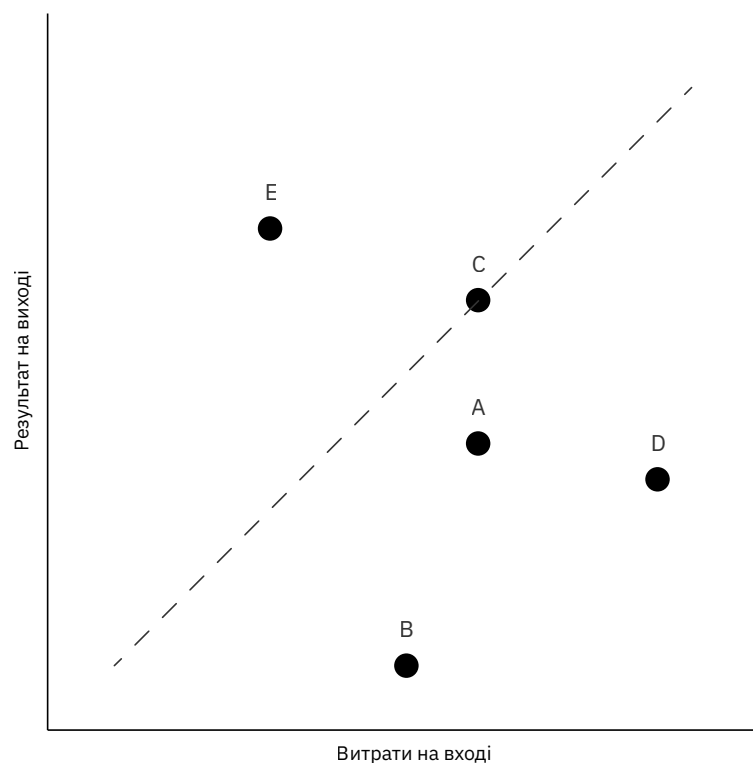
Підхід в залежності від події судового процесу є більш строгим і полягає у визначенні вагових коефіцієнтів справ за допомогою техніки Дельфі через оцінку суддями часу, необхідного для опрацювання конкретних подій у справі кожного типу. Потім дані про тривалість події зіставляються з інформацією про частоту подій для обчислення вагового коефіцієнту етапу справи. Ці коефіцієнти додаються для формування повної ваги справи. Кількість оцінюваних подій може визначити доцільність вибору цього підходу. Наприклад, події можна розподілити на три категорії (досудові, судові, післясудові) або можна вказати 10 або більше окремих подій (перша явка, попереднє слухання, планування/досудові наради, клопотання, визнання провини, судовий розгляд, оголошення вироку, виконання вироку, судові накази, апеляції/перегляд тощо).

Зазвичай вагові коефіцієнти, отримані методом Дельфі, можуть бути перевірені іншими способами. Швидкий і економічно ефективний метод перевірки полягає у застосуванні вагових коефіцієнтів справ до даних про судові справи за попередній рік, щоб визначити, чи могли судді обробити справи, які вони вели. Розраховані методом Дельфі вагові коефіцієнти перевіряються в тій мірі, в якій оцінене робоче навантаження приблизно відповідає фактичній кількості закритих справ. Вагові коефіцієнти варто періодично коригувати та оновлювати, щоб гарантувати, що вони продовжуватимуть точно відображати робоче навантаження, яке змінюється з часом через зміни в ефективності, законодавчі зміни або зміни в управлінні процесом розгляду справ.

Загалом менш затратно мати оцінки вагових коефіцієнтів справ, визначені безпосередньо суддями (метод Дельфі), а не фактично вимірювати час, необхідний для розгляду кожної справи. Крім того, участь суддів та допоміжного персоналу у створенні вагових коефіцієнтів справ надає їм більшої довіри, оскільки судді та допоміжний персонал суду знають, як вони були отримані.

Існує кілька різних способів застосування вагових коефіцієнтів для порівняльного аналізу, але основна ідея полягає в тому, щоб помножити вагові коефіцієнти та типи справ, а потім додати добутки множень.

Потім розраховане значення витрат часу можна порівняти з фактичним ресурсними витратами. Фактичні ресурсні витрати можуть бути виміряні як загальні витрати на зарплату або як зважена (за категоріями персоналу) кількість повноцінної зайнятого персоналу. Діаграма нижче ілюструє принцип порівняння обчислених вихідних даних суду з вхідними.



Діагональна лінія представляє «оптимальне» співвідношення між входом і виходом, яке визначено ваговими коефіцієнтами. Суди А, В і D витрачають більше ресурсів на менші результати, тому вони неефективні. Суд С точно ефективний, тоді як результати суду Е насправді «занадто високі» (або ж витрати на нього занадто низькі). Цей тип порівняльного аналізу, очевидно, корисний для встановлення цільових показників результативності та розподілу ресурсів.

Хоча ця форма традиційного порівняльного аналізу, заснованого на фіксованих вагових коефіцієнтах, досить поширена в судових системах, і навіть застосовується в інших секторах (наприклад, охорона здоров'я), вона має деякі варті уваги обмеження:

- » Часто дуже важко досягти консенсусу щодо відносної ваги справи. Як показує досвід, особливо важко порівняти:

- * Справи з різних форм судочинства, напр. цивільні справи з кримінальними справами. Зазвичай суддям у цивільних справах і суддям у кримінальних справах дуже складно досягти згоди щодо розумного відносного вагового коефіцієнту для цивільних і кримінальних справ.
- * Дуже тривіальні рутинні справи з більш складними типами справ. Може бути важко визначити, чи вимагає складний тип справи в середньому, напр. у 50 або 100 разів більше роботи, ніж тривіальний тип справи. Однак рішення встановити ваговий коефіцієнт кратним 50 або 100 може мати суттєвий вплив на розрахований загальний вихід.
- » При оцінці ваги працівники суду повинні мати великий досвід розгляду справ. Їм буде дуже важко присвоїти належну вагу справам, які вже розглядалися за новими кодексами.
- » Фіксовані вагові коефіцієнти не враховують потенційну економію на масштабі. Якщо суд щорічно має 500 справ певного типу, то він маж і сформовану спеціалізацію та напрацьовані процедури у спосіб, який не може бути імітований судом лише з 10 справами цього типу. Таким чином, зважене середнє навантаження справ може бути несправедливим щодо малих судів.
- » Фіксовані вагові коефіцієнти, як правило, базуються на поточних практиках і можуть ненавмисно підтримувати ці практики, навіть якщо вони неефективні. Наприклад, можливо, було б ефективним перекласти роботу від суддів до секретарів при розгляді певних типів справ. Якщо вагові коефіцієнти базуються переважно на поточному неефективному розподілі роботи між групами персоналу, вони можуть надати нам неточну функцію витрат.
- » У наш час ми схильні очікувати постійних інновацій і підвищення продуктивності, і це суперечить ідеї фіксованих вагових коефіцієнтів. Якщо для судді було «розумно» витратити 50 хвилин на роботу над певним типом справ протягом одного року, можливо, то є ймовірність що наступного року цей показник буде «розумним» в межах 45 хвилин.
- » Зміни законодавства – або інші зміни – можуть суттєво вплинути на складність різних типів справ. Через це важко підтримувати актуальні вагові коефіцієнти.

Модель зваженого навантаження по справах є методом, який варто брати до уваги при оптимізації судової мапи. Наразі це найпоширеніший метод оцінки ефективності судових систем. Але варто враховувати і його обмеження, про які було сказано вище.

Метод аналізу середовища функціонування (Data Envelopment Analysis, DEA)

За останні роки в оцінці ефективності було досягнуто важливих успіхів. Нові та вдосконалені методи усувають деякі з найбільш серйозних недоліків традиційного порівняльного аналізу. Найсучаснішими методами порівняльного аналізу є аналіз середовища функціонування (DEA) і стохастичний граничний аналіз (SFA). Підхід DEA має своє методологічне коріння в математичному програмуванні, тоді як підхід SFA більш пов'язаний з економетричною теорією. З практичної точки зору DEA може запропонувати управлінцям дещо більше, ніж

SFA. Однак часто доцільно використовувати SFA як додатковий інструмент для перевірки стійкості результатів, досягнутих підходом DEA. Основні переваги моделей DEA та SFA порівняно з більш ранніми та менш просунутими методами порівняльного аналізу полягають у тому, що обидва методи не вимагають або вимагають дуже мало інформації про переваги, ціну/вагу чи пріоритет і можуть використовуватися для ефективної роботи з кількома вхідними та вихідними показниками.

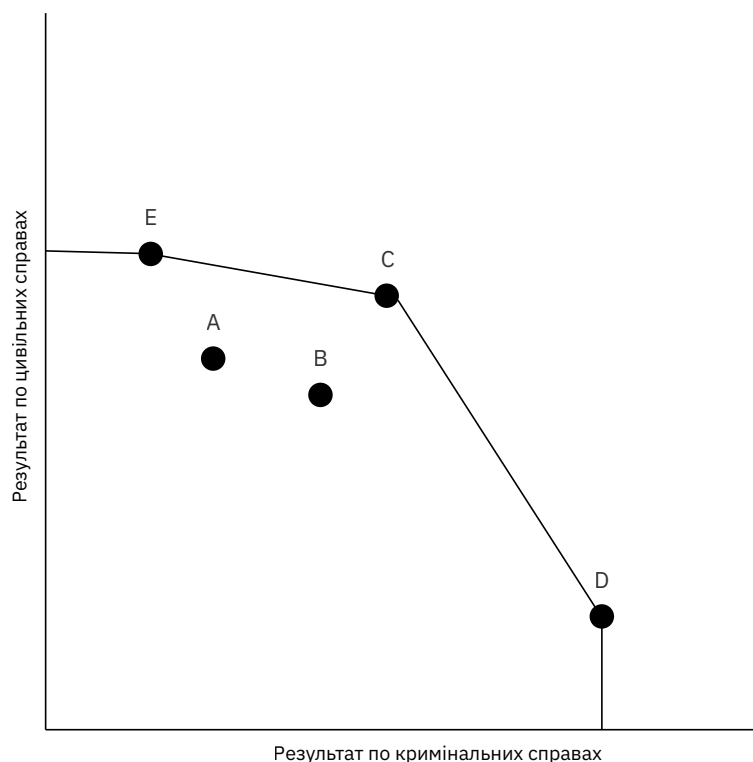
DEA оцінює найбільш оптимальну модель на основі фактичних спостережень за вхідними даними та результатами, отриманими в групі судів, використовуючи принцип мінімальної екстраполяції. Він знаходить найменший набір комбінацій витрат-виходів, який 1) містить фактичні спостереження та 2) задовольняє деякі загальні властивості, пов'язані з результатами функціонування суду.

Слід підкреслити, що хоча найсучасніша література з використання цього методу для вимірювання ефективності справді є досить технічною, концептуальні ідеї можна зрозуміти інтуїтивно та з простих ілюстрацій. Складні розрахунки здійснюються за допомогою відповідного комп'ютерного програмного забезпечення.

У той час як зважена модель навантаження по справах базується на фіксованих вагових коефіцієнтах для кількох результатів, оцінених експертами, сучасний порівняльний аналіз використовує гнучкі вагові коефіцієнти, а оцінка функції витрат (межа ефективності) повністю базується на об'єктивних даних. Щоб трохи спростити речі, можна сказати, що підхід DEA намагається показати кожен суд у найкращому світлі порівняно з іншими судами.

Основна ідея полягає в тому, щоб знайти вагові коефіцієнти справи або результативності, щоб оцінюваний суд виглядав якомога краще. Коли суд, навіть якщо отримав найкращу з можливих оцінку, все одно видається надмірно укомплектованим або неефективним, ми можемо бути досить впевненими, що потрібні певні дії для виправлення ситуації. Це консервативне упередження особливо актуальне, коли йдеться про розподіл ресурсів, оскільки дуже важливо забезпечити справедливую оцінку навантаження кожного суду. Рішення про перерозподіл персоналу є серйозним, і вкрай важливо переконатися, що такі перерозподіли відбуваються лише тоді, коли є серйозні підстави вважати, що вони справді сприятимуть підвищенню загальної ефективності судової системи.

Наприклад, на малюнку нижче ми оцінюємо 5 судів на основі 2 результатів (кримінального та цивільного).



Для простоти ми припускаємо, що всі ці суди мають однакову кількість вхідних даних (однакова кількість суддів і секретарів). Суди C, D та E вважаються ефективними, оскільки існує певна комбінація вагових коефіцієнтів, яка дозволяє загальній продуктивності цих судів перевищувати загальну продуктивність інших судів. Наприклад, якби ми вирішили, що цивільні справи мають подвоювати ваговий коефіцієнт кримінальних справ, суд D не був би ефективним. Але оскільки ми допускаємо можливість того, що фактична вага кримінальних справ може бути вищою, суд D не вважається неефективним.

Для судів A і B ситуація інша. Незалежно від того, як ми об'єднаємо вагові коефіцієнти, вони не будуть ефективними відносно всіх інших судів. Тому ми маємо дуже вагомі підстави стверджувати, що ці суди повинні покращити свої результати (або зменшувати витрати на них).

Слід зазначити, що DEA допускає обмеження вагових коефіцієнтів. Якщо ми впевнені, що певний тип випадку є тривіальним, а інший дуже складним, можна обмежити гнучкість вагового коефіцієнту під час застосування цього методу.

Той факт, що підхід DEA допускає невизначеність (гнучкість ваги справи) при оцінці загального результату та продуктивності суду, є великою перевагою. Оцінка вагових коефіцієнтів справ зазвичай є одним із найскладніших і трудомістких завдань, пов'язаних із встановленням механізмів розподілу ресурсів. Перевага не встановлювати точні вагові коефіцієнти під час порівняння різних типів справ (але покладатися замість цього на

інтервали співвідношення коефіцієнтів або відносні вагові коефіцієнти) істотно спрощує це завдання.

Це також робить систему набагато менш вразливою до звинувачень у тому, що відносні вагові коефіцієнти справ було призначено несправедливим способом. Нарешті, використання гнучкої ваги значно полегшує перехід від одного способу класифікації справ до іншого (наприклад, коли вводиться новий правовий кодекс або коли обставини змінюються іншими способами). Надзвичайно важливо переконатися, що базова модель для оцінки робочого навантаження та розподілу ресурсів здатна адаптуватися до таких (як непередбачуваних, так і передбачених) змін і є життєздатною також у довгостроковій перспективі.

Розширені моделі порівняльного аналізу також можуть враховувати масштаб суду і дозволяють порівнювати ефективність як малих, так і великих судів. Це дозволяє обрати, наприклад, такий показник як час розгляду справи, узагальнити й усереднити його на рівні суду з урахуванням розміру і порівняти з узагальненими та усередненими витратами на функціонування.

Крім того, DEA можна використовувати для встановлення реалістичних і досяжних цілей ефективності. Ми можемо вийти за рамки загальних цільових показників або цільових показників «однакові для всіх», оскільки суди в принципі порівнюються з судами з досить подібним складом справ і розміром. Це означає, що для даного «неефективного» суду можна визначити відповідних «напарників», які багато в чому дуже схожі, але працюють краще. Такі суди можуть бути обрані для того, щоб демонструвати найкращі практики для інших та бути прикладом.

Крім того, сучасні методи ефективності ідеально підходять для аналізу потенційних причин неефективності, пов'язаних із такими факторами, як масштаб і розподіл. Ці методи дозволять аналітикам надати відповіді на те, чи має даний суд оптимальний масштаб і чи має він правильне поєднання суддів і секретарів.

Одним із головних недоліків DEA щодо розподілу персоналу є те, що він в своїх основних формах повідомляє нам, на скільки суддів (і секретарів) певні суди можуть скоротити штат, щоб стати такими ж ефективними, як найефективніші інші суди. Однак загалом мета розподілу персоналу між судами полягає не в тому, щоб зменшити загальну кількість персоналу, а радше в тому, щоб забезпечити більш збалансований розподіл персоналу відповідно до фактичного навантаження суду. Для досягнення останньої мети необхідно розглянути деякі спеціально модифіковані версії моделі DEA.

Ми свідомо приділили увагу саме цьому методу, тому що ті країни, які розуміли, що політичної волі недостатньо для оптимізації судової мапи і потрібні попередні розрахунки для обґрунтування рішень, використовували саме DEA-метод, оскільки він дозволяв проаналізувати кілька вхідних факторів і дати відповідь на питання про оптимальну

комбінацію. Чи треба укрупнити суди, чи, можливо, варто перерозподілити персонал, чи збільшити кількість суддів, чи змінити кількість супровідного персоналу на одного суддю — для тестування подібних припущень цей метод показав свою ефективність.

Регресійна модель

Модель регресії часто використовується як спосіб перевірки результатів інших методів. Аналіз регресійної моделі – це статистичний метод, який оцінює потребу в суддях або допоміжному персоналі суду на основі загальносистемних варіацій багатьох змінних навантаження по справах. Нижче наведено основні етапи регресійного моделювання:

- » Визначити наявні дані, які допоможуть оцінити потребу в суддях і допоміжному персоналі, і оцінити якість цих даних.
- » Виберіть можливі показники серед доступних даних.
- » Розробити та протестувати статистичну модель.
- » Зосередитись на судах, які, як видається, мають недостатні (або надлишкові) ресурси.
- » Додати якісну оцінку.

Найчастіше для оцінки навантаження суду будуть використовуватися демографічні та соціально-економічні дані. Регресійна модель особливо важлива, коли існує занепокоєння щодо якості статистики по справах. У такому випадку регресійну модель можна використати для альтернативної оцінки кількості справ (і, можливо, типів справ), які очікується отримати в даному суді.

Модель співвідношення (the ratio model)

Модель співвідношення припускає, що потреба у допоміжному персоналі може бути визначена як фіксоване співвідношення допоміжного персоналу до суддів суду першої інстанції, навантаження справ або населення. Модель співвідношення є привабливою, тому що вона проста та зрозуміла, її легко підтримувати та оновлювати новою інформацією про кількість справ, і вона недорога.

Проте прості співвідношення суддів і персоналу часто є не дуже точними, а тому їхня корисність обмежена. Моделі співвідношень, які не контролюють різницю в у випадках, коли змішані справи різних форм судочинства, можуть не врахувати належним чином регіональні відмінності в типах справ, або відмінності в судовому навантаженні між міськими та сільськими районами. Наприклад, високоавтоматизований суд може мати менше персоналу для розгляду більшої кількості справ, але витрати на одного співробітника можуть бути вищими через необхідну технічну підготовку.

Таким чином, всі ці чотири методи можуть бути використані для оптимізації судової мапи, оскільки вони дозволяють обґрунтувати рішення на користь того чи іншого варіанту. Їх можна комбінувати або використовувати окремо, головне — пам'ятати про обмеження, які у них наявні і слідкувати за якістю даних, на яких вони використовуються.

Розділ 3

Основні рекомендації для оптимізації розміщення установ судової системи

У попередніх розділах ми зазначали, що рішення щодо оптимізації судової мапи здебільшого приймалося піж тиском зовнішніх факторів (необхідність інтеграції з системою правосуддя ЄС, необхідність оптимізувати витрати і тп). Але принципи, які закладалися в основу оптимізації не були забаганками та побажаннями, а виходили з керівних принципів СЕРЕЈ.⁸

Важливим елементом цих принципів є не тільки універсальні рекомендації щодо оптимізації судової мапи, але й акцент на індикаторах, які слід брати до уваги при прийнятті рішень. І хоч таких індикаторів може бути багато, всі вони підкоряються двом характеристикам:

- а) Формують оптимальний баланс між активностями, які необхідні для діяльності суду, та доступністю для користувачів
- б) Індикатор належить або до ключових, або до другорядних факторів

Втім, слід пам'ятати, що хоч логіка розміщення установ судової системи і підкоряється економетричним закономірностям управління ланцюгами постачання послуг, вона все ж таки має свою специфіку. Той ж СЕРЕЈ зазначає, що наявність неподалік пенітенціарної установи має бути суттєвим обмеженням у процесі прийняття рішення, оскільки з міркувань безпеки та з економічних міркувань зручно скоротити відстані для переміщення ув'язнених, які є обвинуваченими у судовому процесі.⁹ Таким чином, географічне положення установ пенітенціарної системи накладає обмеження, які треба брати до уваги при оптимізації судової мапи.

Якщо ж ми звернемо увагу на досвід окремих країн вже на етапі прийняття рішень про оптимізацію і наслідки, з якими вони зіштовхнулися, то чотири країни видаються найбільш цікавими для України — Молдова, Греція, Португалія та Франція.

⁸ СЕРЕЈ Guidelines <https://rm.coe.int/commission-europeenne-pour-l-efficacite-de-la-justice-cepej-cepej-guid/1680788300>

⁹ СЕРЕЈ Guidelines <https://rm.coe.int/commission-europeenne-pour-l-efficacite-de-la-justice-cepej-cepej-guid/1680788300>

Молдова

У Молдові рішення з оптимізації передбачало вибір між кількома моделями, кожна з яких містила власні граничні показники. Обрана модель передбачала релокацію 66 суддівських позицій.

Оптимізація суддівської мапи в Молдові також передбачало у підході до суддівського часу (скільки годин слідчий суддя приділяє судовим справам, у розрізі суду) так імплементацію більш гнучкого підходу до призначення слідчих суддів на один суд, який базується на робочому навантаженні, а не на традиційному підході (1-2 слідчих суддів для всіх судів). У тих випадках, коли робоче навантаження не виправдовує наявність повної ставки слідчого судді, відповідний суддя має також брати інші справи.

У Молдові дослідники побудували три можливі моделі для об'єднання судів, які базувалися на мінімальній кількості суддів на суд (5, 7 та 9 суддів на суд). Перший сценарій передбачав об'єднання 13 окружних судів, включно з двома спеціалізованими судами (військовий та адміністративний окружний), оскільки вони мали менше ніж 5 суддів (від 1 до 4). Другий сценарій вже рекомендував об'єднання 27 окружних судів, включно зі спеціалізованими, оскільки вони налічували менше ніж 7 суддів (від 1 до 6). Третій сценарій рекомендував об'єднати 34 окружні суди, включно зі спеціалізованими, оскільки вони налічували менше ніж 9 суддів (від 1 до 8). Всі три сценарії рекомендували закрити військовий та адміністративний суд, оскільки у них було низьке робоче навантаження.

Греція

У 2021 році Греція дала старт реформі системі правосуддя зосередившись на трьох основних напрямках: оптимізації судової мапи (включно з офісами прокурорів), управління та адміністрування судами та оцінка суддів та прокурорів. Перший напрямок виходив з тези, що географічне розміщення судів та прокурорських офісів було не тільки зумовлене логікою старої транспортної інфраструктури, але, здебільшого, несе на собі відбиток мікрополітичних розрахунків.¹⁰ Одним із зразків таких розрахунків був принцип «кожному району по адміністративному суду».

Це призвело до того, що це географічне розміщення зумовило проблеми з набором персоналу та адмініструванням судів. Показово, що в оптимізацію судової мапи також закладалась і логіка управління судами та оцінка суддів. Адже саме географічне розміщення могло впливати на показники ефективності та навантаження.

¹⁰ Реформа в трьох найважливіших сферах судової системи (Μεταρρύθμιση σε Τρεις Κρίσιμους Τομείς του Δικαστικού Συστήματος), DiaNeosis, січень 2021 https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/02/Dikaiosyni_version_090221.pdf

Станом на 2021 рік адміністративне та кримінальне правосуддя Греції здійснювалось 63 судами першої інстанції та 19 судами апеляції, чотири з яких були утворені у 2011 році. Попередній аналіз судової мапи показав, що через недоліки планування у деяких регіонах були наявні два-три суди першої інстанції, які, до того ж, знаходилися у кількох кілометрах один від одного. У той же час, в таких густонаселених районах як Афіни, з великим обсягом кримінальних та політичних справ, було тільки два суди першої інстанції. Та ж проблема спостерігається і з розміщенням прокурорських офісів. Два офіси, розміщені на відстані кількох кілометрів, можуть сильно відрізнятись по навантаженню.

Що ж до апеляційних судів, то дослідники відмітили, що варто брати приклад з Німеччини, яка з населенням у 80 млн має тільки 24 апеляційні суди, та з Нідерландів, де на 16 млн населення наявні лише 5 апеляційних судів.¹¹ Втім, вони ж застерігають від сліпого копіювання цього досвіду і розглядають його лише як предмет для початку діалогу.

Що ж до адміністративних судів, то дослідники відзначають що у співвідношенні до кількості населення, їх забагато і вони непропорційно навантажені. Інші європейські країни з такою ж або близькою кількістю населення мають значно менші показники.

Станом на кінець 2022 року, робоча група підготувала для Міністерства юстиції Греції перелік необхідних змін, які спрямовані на реформування судової мапи саме в частині адміністративного судочинства.¹² За основу були взяті критерії CEPEJ¹³ з яких Греція обрала наступні:

- » розмір кожного суду
- » кількість нових і незавершених справ на суд
- » можливість постійної присутності суддів у суді
- » щільність населення в судових округах
- » географічні особливості та рівень підприємництва в цих округах
- » наявність та стан будівель, рівень розвитку транспортної і IT-інфраструктури
- » можливість альтернативного вирішення спорів у цих регіонах
- » наявність інституцій правової допомоги
- » можливості набору супровідного персоналу для судів

¹¹ Реформа в трьох найважливіших сферах судової системи (Μεταρρύθμιση σε Τρεις Κρίσιμους Τομείς του Δικαστικού Συστήματος), DiaNeosis, січень 2021 https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/02/Dikaiosyni_version_090221.pdf

¹² European Rule of Law Mechanism: input from GREECE 2023 *Rule of Law Report* https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/78_1_52870_input_mem_greece_en_0.pdf

¹³ CEPEJ Guidelines <https://rm.coe.int/commission-europeenne-pour-l-efficacite-de-la-justice-cepej-cepej-guid/1680788300>

Робоча група також зазначила, що, у залежності від розміру суду, мінімум та максимум суддів має бути у проміжку між 40 та 80. Ці показники мають на увазі, що суди з такою кількістю суддів будуть більш ефективні та зможуть обмінюватись експертизою.¹⁴ І хоч ми й погоджуємось з тезою, що ефективність суду параболічно залежить від кількості суддів, оскільки така залежність властива всім комплексним системам, первинні дані, які б підкріплювали справедливість саме проміжку між 40 та 80, не були представлені. Що не дозволяє їх оцінити належним чином.

Важливим наслідком оптимізації судової мапи очікується не тільки раціональна та ефективна робота судової системи і краще обслуговування громадян через принцип близькості, який полегшує доступ до системи правосуддя, але й зменшення адміністративного навантаження на суддів. Укрупнення судів дозволить краще їх адмініструвати та перевіряти, полегшить інтеграцію нових суддів та обмін досвідом.

В той же час, реформа судової мапи цивільних та кримінальних судів, хоч і заявлена як така, що рухається за планом, все ще очікує фінансування від міжнародних донорів.

Португалія

17 травня 2011 року між Португалією та Європейським центральним банком, Європейською комісією та Міжнародним валютним фондом (тобто групою організацій, відомою як «Трійка») був підписаний Меморандум про взаєморозуміння. В обмін на 78 мільярдів євро позики він передбачав стабілізацію державного боргу з 2013 року (чого не відбулося), що змусило Португалію запровадити широкий спектр заходів жорсткої економії протягом трьох років, які поширювалися майже на всі сфери управління, від соціального забезпечення до освіти, охорони здоров'я і юстиції.

У меморандумі було перераховано 18 заходів щодо покращення функціонування системи правосуддя, які можна узагальнити за трьома основними рубриками: 1) управління та організація судів; 2) спрощення процедур і судових зборів у цивільних і податкових справах; 3) заходи по боротьбі з нерозглянутими справами.

Оскільки така оптимізація здійснювалася в умовах боротьби з економічною кризою, вона задала і основний напрямок реформування системи правосуддя: допомогти приватним компаніям впоратись з боргами і оптимізувати функціонування судового апарату за принципом «робити більше за менші ресурси».

Втім, не варто вважати зовнішні вимоги чимось неприйнятним, на рівні втручання у внутрішні справи країни. Португалія, як і Греція, перебували в умовах економічної кризи не тільки через зовнішньоекономічні обставини. Велика частина провини обох країн лежала

¹⁴ CEPEJ Guidelines <https://rm.coe.int/commission-europeenne-pour-l-efficacite-de-la-justice-cepej-cepej-guid/1680788300>

на неефективності судової системи, яка призводила до накопичення великої кількості нерозглянутих цивільних та адміністративних справ, що негативно впливало на приватні та іноземні інвестиції, експорт та податкові надходження. У Португалії таке накопичення та довготривалі процедури заважали функціонуванню цілих секторів економіки.¹⁵

Критерії, які Португалія обрала для реформи судової мапи через закриття судів були наступними:

- » суди, які розглядають менше ніж 250 справ на рік, будуть закриті
- » Критерії відстані: якщо суд першої інстанції розглядає невелику кількість справ і розташований менш ніж за годину від іншого суду, який міг би розглядати справу, то його слід закрити.
- » Якість майна та будівлі суду: якщо воно орендоване, а обладнання старе, його необхідно закрити. Але якщо воно належить Міністерству юстиції і в хорошому стані, суд має залишитися.
- » Демографічні тенденції: якщо перепис 2011 року показує, що територія регіону покинута, то суди цього регіону мають бути закриті.¹⁶

Реформа судової мапи 2013 року, яка об'єднала 231 суд першої інстанції в 23 районні кластери, продовжилась в рамках програми «Justiça + Próxima» і передбачала низку заходів для подальшої оптимізації, які мали на меті пом'якшити деякі занепокоєння щодо зростаючої концентрації та централізації судів з огляду на скорочення відстані між судами та тією частиною населення, яка проживають у віддалених районах.

Крім того, вже в процесі реформи з'ясувалось, що суди в різних регіонах Португалії мають різну спроможність справлятися з робочим навантаженням і надавати доступ до правосуддя (наприклад, через відмінності у доступі до інфраструктури, інформаційних технологій, людських та фінансових ресурсів). Щоб дати раду цим викликам, був розроблений Стратегічний багаторічний план удосконалення та модернізації судів на 2018-2028 роки, який включає заходи щодо зміцнення різноманітних можливостей судів, які мають бути впроваджені протягом десятирічного періоду.¹⁷

Таким чином, мапа судової реформи 2013 року ґрунтувалася на трьох основних стовпах:

- a) розширення географічного охоплення судових округів

¹⁵ van Dijk, Frans. (2013). Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform. International Journal of Court Administration. 5. 1-10. 10.18352/ijca.4. https://www.researchgate.net/publication/263963005_Judiciary_In_Times_Of_Scarcity_Retrenchment_And_Reform

¹⁶ Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe <https://rm.coe.int/comparative-study-of-the-reforms-of-the-judicial-maps-in-europe/168078c53a>

¹⁷ OECD (2020), Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/justice-transformation-in-portugal_184acf59-en

- b) запровадження спеціалізованих юрисдикцій на національному рівні
- c) впровадження нової моделі управління для судових округів/судів

По-перше, реформа мала на меті запровадити автономну, повноцінну систему управління для кожного з 23 великих судів, дотримуючись моделі управління згідно з цілями (management-by-objectives model), спрямованої на здійснення більш ефективної та кращої форми правосуддя (було створено «Правління/Наглядова рада», до складу якого входять головуючий суддя, координатор прокурорів та судовий розпорядник). У сфері управління метою було оптимізувати розподіл і процедурні вимоги, спростити розподіл і мобільність людських ресурсів і забезпечити більшу автономію для структур управління судами. Реформа заохочувала практику управління згідно з цілями, припускаючи, що це призведе до більш ефективного та дієвого обслуговування та кращої системи правосуддя, яка буде більш сумісною з місцевими умовами.

По-друге, одним із орієнтирів реформи була тотальна реорганізація та перерозподіл судів. Країна була поділена на 23 округи з 23 головними судами, розташованими в центральному місті кожного округу, які поділені на центральні секції, спеціалізовані секції та місцеві секції. Центральні секції розглядали цивільні процеси, пов'язані з сумами понад 50 000 євро, і більш серйозні кримінальні справи. Місцеві секції мали загальну юрисдикцію або були поділені на цивільні та кримінальні слухання щодо сум менш ніж 50 000 євро у цивільних справах або злочинів, за які у кримінальних справах передбачено вирок до п'яти років.

Загалом було закрито 20 судів, а 27 перетворено на місцеві відділи (що займаються такими процедурами, як подання клопотань і перевірка ходу справ, а також судові процеси, які включали допит свідків за допомогою відеоконференцзв'язку – таким чином функціонуючи як доповнення судів – або, на підставі рішення судді, проводили судові засідання).

По-третє, реформа розвинула принцип спеціалізованих судових служб на основі концентрації судів і ресурсів. Більшість із 23 судів мали принаймні п'ять повноважень у різних спеціалізованих сферах, а чотирнадцять із них пропонували спеціалізацію в усіх сферах: національна цивільна, кримінальна, кримінально-розшукова, сімейна та у справах неповнолітніх, трудова, господарська, виконання судових рішень, місцева цивільна та місцева кримінальна.

Четверта настанова цієї реформи була зосереджена на необхідності наближення справедливості до громадян. Ця ідея ґрунтувалася на трьох основних пунктах:

- a) надання громадянам і адвокатам можливості звертатися до будь-якої секції 23 нових судів, щоб ознайомитися з матеріалами справи, отримати додаткову інформацію або подати петиції та надати документи;
- b) надання можливості 27 місцевим секціям надавати низку судових послуг, включаючи судові слухання, якщо суддя вирішив, що це відповідає інтересам усіх сторін;

- с) розширення мережі спеціалізованих судових служб для охоплення більшої кількості муніципалітетів.

Хоча загалом реформа запропонувала позитивний потенціал для покращення роботи судової системи, на практиці проблеми, які виникли, суттєво обмежили цей потенціал. Незважаючи на підвищення ефективності та швидкості, подолання обмежень доступу до судів, створених новою моделлю, виявилось неможливим. Концентрація системи правосуддя (зі значною кількістю справ, які розглядаються в центральних судах і централізованих спеціалізованих судах) передбачала групування кількох муніципалітетів разом і залишення низки громад за багато кілометрів від найближчих судів.

З огляду на те, що багато частин країни обслуговуються поганою системою громадського транспорту, це явно ще більше віддалило доступ до правосуддя для багатьох громадян. Таким чином, у процесі реформування судової мапи концентрація зустріла сильний спротив не лише з боку місцевої влади – через закриття судів, що торкнулося багатьох муніципалітетів – але й з боку юристів, оскільки надмірна географічна концентрація не відображала поточний професійний розподіл. Виникла низка аргументів проти реформи, посиляючись на шкідливий вплив на систему правосуддя внаслідок логіки самої моделі та її практичного застосування.

Три моменти процесу реформування судової мапи в Португалії роблять його цінним досвідом для України:

- а) Зміни відбувалися під впливом зовнішніх чинників (вимоги ЄЦБ, ЄК та МВФ)
- б) Їхня підготовка, узгодження та імплементація мала відбуватися у короткий проміжок часу (протягом трьох років)
- с) В основі реформи лежав політичний принцип, що потрібно відкинути все старе і почати з чистого аркушу, ігноруючи весь попередній досвід та знання

Не можна стверджувати, що саме ці чинники вплинули на те, що цей процес пішов не за планом, але явна підміна дослідницьких та комунікаційних підходів політичною волею безумовно була вирішальною.

Після початку імплементації у 2014 році реформа зіштовхнулася з проблемами на різних рівнях — від технологічного, коли система електронного судочинства вимкнулась на кілька місяців, до відсутності належних приміщень для судових засідань та сховищ для зберігання справ. Технічний персонал погано розумів свою роль у новій організаційній структурі, не кажучи вже про громадськість, якій не роз'яснили як саме вона має взаємодіяти з новою структурою. І все це на фоні відсутності короткотермінового фінансування самого процесу реформування.

Критики зазнала і модель географічного розподілу, яка лежала в основі судової мапи. Намагаючись дотримуватись обіцянки що органи правосуддя будуть доступні в межах

30 кілометрів від будь-якого куточка країни, Міністерство юстиції не тільки не змогло дотриматись її, але й заклало математичний принцип, який не відповідав фізичним відстаням у реальності і не враховував навантаження судів. Фактично, відбулась прив'язка до наявності приміщень для органів правосуддя, які, до того ж, заборонялось поєднувати з іншими інституціями соціальної інфраструктури.

Важливі уроки переформатування судової мапи Португалії, яка до сих пір триває в силу означених обставин, полягають якраз у тих пунктах, що вказували на її неефективність:

- » При плануванні географічного розподілу судів не була взята до уваги територіальна та соціальна згуртованість
- » Ігнорувались зв'язки з альтернативними механізмами вирішення спорів
- » Брак належної інфраструктури та умов праці
- » Нездатність упорядкувати систему юридичних консультацій та проблеми адаптації до нової менеджерської моделі

Всі три країни демонстрували різні підходи до оптимізації судової мапи, хоча й виходили зі спільних принципів. Основним методом, яким користувались при прийнятті рішень, було укрупнення та закриття судів. В основі цього методу лежала логіка, що можна використати наявну інфраструктуру та регіональний поділ і змінювати лише адміністративну частину.

Франція

Для Франції першочерговим завданням було адаптувати систему правосуддя до темпів розвитку її економіки та росту населення. Це призвело до необхідності використовувати для оптимізації судової мапи як даних щодо функціонування судів, так і брати до уваги регіональні особливості. Тому для прийняття рішень про оптимізацію судової мапи було прийнято рішення використовувати не один, а декілька критеріїв.

Що стосується показників функціонування судів, то форми судочинства були класифіковані (залежно від того, чи були вони юрисдикціями рівня першої інстанції, вищими судами, апеляційними судами тощо). Потім усі форми судочинства з однієї категорії оцінювалися за однаковими критеріями. Наприклад, щоб отримати об'єктивне уявлення про попит на справедливість у певній сфері (адміністративній, кримінальній чи господарській), Міністерство юстиції взяло до уваги дані про кількість нових справ, які щороку передаються до судів: суди не можуть вплинути або змінити цю цифру.

Навпаки, такі показники, як кількість закритих справ або «показники ефективності» (якість рішень, кількість апеляцій, час розгляду тощо), були відхилені на тій підставі, що на них могла вплинути різниця в технічних і людських ресурсах. Для кращого уявлення про середній попит на правосуддя було зібрано статистичні дані про діяльність судів за останні три

роки перед реформою, щоб отримати середній показник (2004-2006 для судів і вищих судів і 2003-2005 для господарських судів).¹⁸

Що стосується географічного розподілу, то тут Франція застосувала кілька критеріїв. Органи влади збрали дані та проаналізували відстані між різними судами в кілометрах і середній час, який потрібен щоб подолати цей шлях. Для цього вони взяли до уваги існуючу або майбутню інфраструктуру – дороги, транспортні засоби – а також фізичну географію кожного регіону.

Що стосується демографічного виміру, Франція використовувала дані свого Національного інституту статистики та економічних досліджень (INSEE), включаючи дані останнього перепису 1999 року, на якому наразі базуються прогнози населення Франції у 2030 році. Також були взяті до уваги інші дані щодо робочих місць та динаміки розвитку окремих економічних територій. Крім того, наявність неподалік пенітенціарної установи виявилася важливою в процесі прийняття рішення: з міркувань безпеки та економічних міркувань вважалося необхідним скоротити відстані для такого роду переміщень. Зрештою, було використано пороги діяльності суду: будь-який суд вищої інстанції, який розглядав менше 1550 цивільних справ на рік або 25000 кримінальних справ на рік, вважався неефективним і непотрібним, і тому мав бути закритий.

Тим не менш, усі критерії, згадані вище, були застосовані з деякими обмеженнями.

- » Принаймні один високий суд повинен залишатися на рівні області (département) незалежно від рівня його діяльності.
- » Вищі суди, які поглинули б менший високий суд, мають залишитися, незалежно від рівня їх діяльності.
- » Вищі суди, які мають неподалік пенітенціарну установу, яка може вмістити щонайменше 400 осіб, повинні залишатися незалежно від рівня їх діяльності.

Коли критерії були застосовані до судів першої інстанції, французька влада отримала такі результати:

- » Кожен суд першої інстанції з рівнем діяльності, який вимагає від судді працювати менше ніж неповний робочий день, має бути закрито
- » Суд першої інстанції який має менше 615 справ на рік (але це вимагає від судді працювати більше, ніж неповний робочий день через його власний рівень навантаження або через діяльність, яку він успадкує в результаті поглинання іншого суду першої інстанції) залишаються відкритими у таких випадках:

* Він розташований більше ніж за годину їзди від будь-якого іншого суду, який міг би його поглинути.

¹⁸ Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe <https://rm.coe.int/comparative-study-of-the-reforms-of-the-judicial-maps-in-europe/168078c53a>

- * Голови судів представили зустрічну пропозицію (яка є альтернативою поглинанню)
- * Принаймні один суд має залишитися в регіоні, щоб символізувати присутність правосуддя (суд першої інстанції залишиться, якщо закрийть господарський суд)
- » Рівень діяльності суду першої інстанції вимагає не менше двох суддів або суд розглядає не менше 1230 нових цивільних справ на рік.

Якщо рівень діяльності судів першої інстанції коливався від 615 до 1230 нових цивільних справ на рік, то у 85% випадків Міністерство юстиції покладалось на пропозиції голів судів – чи то щодо збереження, чи то закриття. В інших випадках, коли Міністерство не погоджувалися з головами судів, додавались наступні критерії (і вони стосувалися 22 судів):

- » Час, який потрібен для того, щоб дістатися нового місцеположення суду становить більше години або, навпаки, є інший суд зовсім близько.
- » Дотримання регіонального балансу (співвідношення площі/кількості юрисдикцій)
- » Специфічне питання власності в Парижі та його околицях.

В результаті застосування цих критеріїв кількість судів у Франції скоротилась з 1190 до 863, з яких 178 (з 473) припадало на суди першої інстанції і 55 (зі 185) на господарські.

Як бачимо, кожна з чотирьох країн комбінувала різні критерії для оптимізації судової мапи та вводила умови, коли від цих критеріїв можна було відступати. Якщо в одних випадках цим критерієм було лише співвідношення між судьями та супровідним персоналом, то в інших — комплексні критерії які мали на меті нівелювати регіональні або політичні моменти.

Бібліографія

CEPEJ Guidelines <https://rm.coe.int/commission-europeenne-pour-l-efficacite-de-la-justice-cepej-cepej-guid/1680788300>

Comparative study of the reforms of the judicial maps in Europe <https://rm.coe.int/comparative-study-of-the-reforms-of-the-judicial-maps-in-europe/168078c53a>

van Dijk, Frans. (2013). Judiciary In Times Of Scarcity: Retrenchment And Reform. International Journal of Court Administration. 5. 1-10. 10.18352/ijca.4. https://www.researchgate.net/publication/263963005_Judiciary_In_Times_Of_Scarcity_Retrenchment_And_Reform

ENCJ adopts Vilnius declaration <https://www.encj.eu/node/388>

European Rule of Law Mechanism: input from GREECE 2023 *Rule of Law Report* https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/78_1_52870_input_mem_greece_en_0.pdf

Nadejda Hriptievschi, Vladislav Gribincea and Jesper Wittrup. *Study on optimisation of the judicial map in the Republic of Moldova*. Chişinău, February 2014 http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/pilonstudiu1/Studiu_Optimiz_Hartii_Jud_-_CRJM-2014_en_2.pdf

OECD (2020), Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/justice-transformation-in-portugal_184acf59-en

Vilnius declaration on challenges and opportunities for the judiciary in the current economic climate https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Vilnius/encj_vilnius_declaration.pdf

Доповідь державних аудиторів про ефективність судів (Beretning til statsrevisorerne om retternes produktivitet mv.) Marts 2000 RB C201/00 <https://rigsrevisionen.dk/Media/D/6/5-99.pdf> (данською)

Реформа в трьох найважливіших сферах судової системи (Μεταρρύθμιση σε Τρεις Κρίσιμους Τομείς του Δικαστικού Συστήματος), DiaNeosis, січень 2021 https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/02/Dikaiosyni_version_090221.pdf (грецькою)

Додаток І. Категорії даних, які використовувались країнами для аналізу судової мапи.

Попередній аналіз методологій, які застосовувались для оцінки ефективності та якості місцезнаходження судів дозволив скласти перелік тих даних, які використовувались для побудови аналітичних моделей і прийняття рішень. Всі ці датасети можна поділити на три категорії, кожна з яких має окремий ваговий коефіцієнт в остаточній моделі.

A. Робоче навантаження в судах (за останні три роки)

- a. Кількість слухань, проведених в режимі відеоконференцій (з розбивкою по місяцях та формою судочинства)
- b. Кількість справ на суддю (щорічно, з розбивкою по формі судочинства стадії та регіону)
- c. Рівень складності справ (прості, середні, складні)
 - a. Скільки часу в одного судді йде на різні типи справ
 - i. Кількість справ з розбивкою на: суд, форма судочинства, суддя (анонімний ідентифікатор), категорія справи, дата початку, дата закриття, стадія, форма рішення
 - b. Загальна процедура: Кількість справ, які відхилено для розгляду, закриті за терміном давності або відправлені до іншої інстанції на підставі компетенції (з розбивкою на форму судочинства, суд та суддю (анонімний ідентифікатор))
 - c. Спеціальна процедура: Кількість справ, які відхилено для розгляду, закриті за терміном давності або відправлені до іншої інстанції на підставі компетенції (з розбивкою на форму судочинства, суд та суддю (анонімний ідентифікатор))
 - d. Загальна процедура: Кількість справ, які прийняті до розгляду і по яким було винесено рішення (з розбивкою на форму судочинства, суд та суддю (анонімний ідентифікатор))
 - e. Спеціальна процедура: Кількість справ, які прийняті до розгляду і по яким було винесено рішення (з розбивкою на форму судочинства, суд та суддю (анонімний ідентифікатор))
 - f. Кількість справ першої інстанції (з розбивкою на форму судочинства, суд та суддю (анонімний ідентифікатор))
 - g. Кількість апеляційних справ (з розбивкою на форму судочинства, суд та суддю (анонімний ідентифікатор))

- h. Кількість касаційних справ (з розбивкою на форму судочинства, суд та суддю (анонімний ідентифікатор))
- d. Кількість специфічних справ для суду та судової юрисдикції
- e. Кількість робочих днів судді (щорічно, з розбивкою по суду, формі судочинства та регіону)
- f. Кількість нових справ судді (щорічно, з розбивкою по суду, формі судочинства та регіону)

В. Кількість суддів та судового персоналу (за останні три роки)

- a. Кількість судів (з розбивкою по судах, формі судочинства, рівню та регіону)
- b. Кількість суддів (з розбивкою по судах, формі судочинства, рівню та регіону)
- c. Кількість фактично наявного технічного персоналу (з розбивкою по судах, формі судочинства, функції, рівню та регіону)
- d. Кількість технічного персоналу згідно з вимогами (з розбивкою по судах, формі судочинства, функції, рівню та регіону)

С. Соціодемографічні дані (за останні три роки)

- a. Адміністративний устрій (область, район, громада, населений пункт)
- b. Кількість населення на рівні населеного пункту (у віковому розрізі, типу місцевості (міська/сільська), середній заробітній платі)
- c. Кількість населення в межах юрисдикції суду (у віковому розрізі, типу місцевості (міська/сільська), середній заробітній платі)
- d. Рівень безробіття (область, район, громада, населений пункт, у межах юрисдикції суду)
- e. Частка щорічного ВВП, яка витрачається на підтримку судової системи
- f. Частка щорічного бюджету, яка витрачається на підтримку судової системи
- g. Структура щорічних бюджетних витрат на підтримку судової системи
- h. Кількість зареєстрованих злочинів (у віковому розрізі, типу місцевості (міська/сільська), середній заробітній платі)
- i. Кількість зареєстрованих підприємств та ФОП (область, район, громада, населений пункт)

Додаток II. Перелік критеріїв, які використовувались країнами для оптимізації судової мапи (на основі дослідження Sciences Strasbourg Consulting)

I. Територіальний критерій

Населення та економіка

- » зміна (зростання та переміщення) населення
- » розподіл населення між сільською та міською місцевостями
- » відношення кількості жителів до кількості судів на даній території
- » економічна динаміка території

Інфраструктура

- » Відстань між судами
- » Дороги та середній час руху між судами
- » Географічні характеристики (гори, острови тощо)
- » Проблема власності/доступне обладнання

II. Рівень діяльності

Рівень охоплення по справах

- » Середня кількість нових зареєстрованих справ на рік
- » Середня кількість справ, розглянутих кожним суддею на рік
- » Середня кількість справ, що очікують на розгляд, на рік

Людські ресурси

- » Яка спеціалізація кожного судді?
- » Яке у них навантаження? (неповний робочий день, повний робочий день тощо)
- » Скільки людей працює в суді? (секретарі, супровідний персонал, тощо)
- » Яка найменша кількість суддів може працювати в одному суді? (порогове значення)

III. Інші критерії

- » Наявність і розмір пенітенціарної установи
- » Інші поточні реформи, такі як мапа розміщення поліцейських дільниць
- » Адміністративний територіальний поділ
- » Мінімальна кількість судів для кожного регіону для підтримки територіального балансу



**АДВОКАТ
МАЙБУТНЬОГО**