



м. Страсбург, 1 жовтня 2016 рік

## **ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ З ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОСУДДЯ (СЕРЕЈ)**

### **Цикл з оцінки судових систем за 2014-2016 роки**

#### **Презентаційна примітка**

### **1. ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ З ПИТАНЬ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОСУДДЯ (СЕРЕЈ)**

СЕРЕЈ було створено Комітетом Міністрів Ради Європи у вересні 2002 року. Основною метою цієї комісії є пропонування конкретних рішень для їх впровадження державами-членами Ради Європи, а саме:

- сприяння ефективній імплементації документів Ради Європи для організації правосуддя;
- забезпечення врахування потреб користувачів системи правосуддя при розробці держаної політики у сфері судоустрою;
- пропонування державам ефективного вирішення справ до того, як заява буде подаватися до Європейського суду з прав людини, а також попередження порушень статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини, тим самим сприяючи зменшенню завантаженості Суду.

На сьогодні СЕРЕЈ є унікальним органом для всіх європейських країн, який об'єднує експертів 47 держав-членів Ради Європи, та створений оцінювати ефективність функціонування судових систем, а також пропонувати практичні інструменти і заходи для надання все більш висококваліфікованого обслуговування населення.

Особливий акцент зроблено на порівнянні судових систем і обміну знаннями про те, як вони функціонують. Сфера здійснення цього порівняння значно ширша, ніж «продуктивність» у вузькому сенсі: воно охоплює також «якість» та «ефективність» правосуддя.

Для виконання цих завдань з 2004 року СЕРЕЖ зобов'язалася кожні два роки оцінювати роботи судових систем держав-членів Ради Європи.

## **2. ПРОЦЕС ОЦІНКИ СЕРЕЖ СУДОВИХ СИСТЕМ**

Працюючи зі схемою оцінки, що надсилається на регулярній основі у відповідні державні органи і спрямована на формування розуміння та здійснення оцінки судової системи, СЕРЕЖ регулярно збирає дані про функціонування судових систем.

Останні звіти базуватимуться на даних, починаючих з 2014 року.

Методологічно збір статистичних даних ґрунтується на звітах держав, яким було запропоновано призначити національних кореспондентів, відповідальних за координацію отримання відповідей на запитання у схемах оцінки від імені відповідної держави.

СЕРЕЖ доручила Робочій групі під головуванням пана Жана-Поля ЖАНА (Франція) підготувати Звіт під координацією Секретаріату СЕРЕЖ.

Велику роботу було проведено з метою перевірки якості даних, представлених державами, та їх затвердження відповідно до суворої методології. Експерти СЕРЕЖ зійшлися у поглядах, що надані статистичні дані не змінюватимуться *ex officio*, якщо кореспонденти не надали своєї явної згоди внести такі зміни. СЕРЕЖ вирішила аналізувати і публікувати тільки ту статистику, яка має високий рівень якості та надійності. Комісія прийняла рішення ігнорувати дані, які були явно несумірними для однієї країни у порівнянні з іншими, або у порівнянні одного з попередніми циклами оцінки, або якщо достовірність цих даних не було підтверджено належним чином.

СЕРЕЖ прагнула розпочати аналіз тем, водночас, беручи до уваги пріоритети та основоположні принципи Ради Європи. Крім

статистики, інтерес звіту СЕРЕJ полягає у виявленні основних тенденцій, еволюції та спільних проблем європейських держав.

***Порівняння даних та підходів: підводні камені, яких слід уникати при інтерпретації даних***

Порівняння кількісних даних країн з різними географічними, економічними і законодавчими умовами є делікатним завданням. Експертам, які працюють над написанням звіту, та читачам, які з ним знайомляться, а також інтерпретують та аналізують подану в ньому інформацію, слід підходити до цього з надзвичайною обережністю.

Для того, щоб порівняти різні країни та їх системи, слід брати до уваги наявність особливостей, властивих таким системам, які могли б пояснити відмінності у статистиці однієї країни у порівнянні з іншими (різні структури судових систем, спосіб організації судів, особливості використання статистичних інструментів оцінки систем тощо). Було вжито особливих зусиль, щоб розробити терміни, які використовуються у схемах оцінки, та гарантувати, що ці поняття усі розуміють однаково. Проте особливості, що наявні у деяких системах, можуть завадити формуванню єдиного розуміння систем всіх країн-респондентів. У такому випадку дані можна підкріпити коментарями. Тому тільки активне читання цього звіту може дозволити проаналізувати подані дані та зробити виважені висновки. Крім того, не можна просто брати й аналізувати цифри одну за одною, вони мають інтерпретуватися у світлі доданих коментарів.

Звіт покликаний дати короткий огляд щодо європейських судових систем, а не визначити найкращі судові системи у Європі. Зазначений підхід був би неправильним, з наукової точки зору, та непридатним інструментом для застосування проаналізованих даних при формуванні державної політики у сфері правосуддя. Дійсно, **порівняння не означає створення рейтингу**. Проте звіт надає читачу інструменти для поглибленого вивчення, результатом якого має бути розподілення країн за певними групами: відповідно до особливостей судової системи (наприклад, країни цивільного та загального права, країни з відносно новою або тільки реформованою судовою системою, або країни зі старими судовими традиціями), географічних (розмір, населення) або економічних критеріїв (наприклад, за ВВП; за наявністю членства у Євросоні тощо).

У схемі оцінки грошові показники вказуються у євро. Курси обміну валют значно змінюються із року в рік, тож це викликало деякі труднощі при аналізі схем оцінки країн, які не входять у Єврозону. Саме тому необхідно звернути увагу на цей фактор, порівнюючи грошові показники циклів з оцінки за 2014 і 2016 роки. Це було взято до уваги тією мірою, на скільки це було можливо під час коментування таблиць та цифр, що відображають зміни у питаннях бюджетування.

У цьому виданні вперше враховувався рівень інфляції при аналізі коливань серед елементів бюджету судових систем у відповідній частині звіту.

### **3. ПРЕЗЕНТАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ЗА 2016 РІК: ГОЛОВНІ ІННОВАЦІЇ НА ОСНОВІ НОВОЇ ДИНАМІЧНОЇ БАЗИ ДАНИХ**

Уперше, опираючись на 12-річний досвід, СЕРЕJ представляє результати свого циклу оцінки у формі трьох елементів:

1. Звіту «Системи правосуддя у Європі: ефективність та якість правосуддя», 2016 рік», де наводяться ключові факти і статистика, що дозволяє оцінити стан судових систем і їх еволюцію; завершує цей документ висновок;

Даний документ доповнюється:

2. Тематичним звітом про використання інформаційних технологій у судах Європи на базі даних цього циклу;

3. Важливою інновацією у формі надання органам, відповідальним за формування політики у сфері правосуддя (міністерствам юстиції, парламентам і тощо), фахівцям зі сфери правосуддя, а також науковцям, інтерактивної і динамічної бази даних (СЕРЕJ-STAT), доступної в мережі Інтернет. Ця база дозволяє відбирати необхідні дані щодо конкретних країн (для порівняння однієї країни з іншими), обмінюватися цими даними, а також надає можливість для миттєвого створення таблиць, графіків та мап.

Див.: [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej).

На основі бази даних СЕРЕJ, яка є унікальною у сфері правосуддя у цілому світі, Звіт за 2016 рік – це детальний огляд функціонування судових систем у 45 державах-членах Ради Європи та Ізраїлі, який приєднався до заповнення схеми у статусі держави-спостерігача, а також статистика за окремі часові проміжки, що демонструє зміни у судових системах цих країн.

Порівняльні таблиці, графіки і коментарі допомагають зрозуміти загальні особливості функціонування судів, ілюструють основні тенденції у сфері судової системи і виявляють проблеми з метою підвищення якості та ефективності державної служби у сфері правосуддя. Вони є супроводжуваним інструментом для покращення взаємного розуміння судових систем між різними країнами та між експертами у сфері правосуддя.

#### **4. ДЕЯКІ ОСНОВНІ ВИСНОВКИ І ТЕНДЕНЦІЇ В РЕЗУЛЬТАТІ ДАНОГО ЦИКЛУ ОЦІНКИ**

##### **1. Бюджети судових систем**

У 2014 році середній європейський показник бюджетування судових систем становив 60 € на душу населення, водночас половина країн витратила менше 45 € на душу населення. Значно відрізняється ситуація у 6 країнах, де витрати на душу населення становлять менше 20 €, а також у 5 країнах, де відповідні витрати перевищують суму в 100 € на особу. **При цьому багаті країни не обов'язково є таким, які роблять найбільш значні бюджетні вливання у свою судову систему.**

В останньому звіті з оцінки підвищення бюджетування судових систем прослідковується у більшості країн. Економічна та фінансова криза кінця 2000-х років призвела до скорочення бюджетного фінансування у деяких країнах. У 2014 році такі країни як Латвія, Литва, Румунія і Словенія змогли розпочати чи продовжити докризову практику бюджетного фінансування своїх систем правосуддя. Проте в той же час в Ірландії, Португалії, Іспанії та, особливо, у Греції судова система все ще зазнає регулярних обмежень у фінансуванні з боку держави.

Обов'язок робити значні бюджетні вливання для покращення функціонування різних компонентів судової системи є характерним для Азербайджану, Латвії, Литви, Мальти, Республіки Молдови,

Румунії та Російської Федерації. Бюджетне фінансування цих держав часто відбувається синхронно з реалізацією ними конкретних програм, пов'язаних з будівництвом/реконструкцією будівель судів, забезпеченням судів новими інформаційними та комунікаційними технологіями або з ростом заробітної плати. Крім того, такі держави докладають значних зусиль для розвитку систем безоплатної правової допомоги з метою покращення доступу до правосуддя осіб з обмеженими або недостатніми фінансовими можливостями. Іншими словами, фінансові зусилля таких держав у галузі судової системи заслуговують високої оцінки та привертають увагу інших до цих процесів.

Загалом **перед користувачами державних послуг у сфері правосуддя все частіше постає питання про необхідність фінансування судової системи** за рахунок податків і судового мита. У більш ніж чверті країн ці доходи формують понад 20 % державного бюджету, що виділяється на судову систему. А у Туреччині такі доходи становлять більш ніж 50% бюджету судової системи. Вони як і раніше вищі, ніж загальний бюджет, що виділяється на судову систему Австрії (доходи також надходять від приватних підприємств та земельних реєстрів).

Така тенденція спостерігається з 2010 року і демонструє делегування деяких послуг, які зазвичай входять до повноважень судової влади, приватним постачальникам послуг (ІТ-послуги і технічне обслуговування, підвищення кваліфікації, безпека, архіви, прибирання тощо ).

Усі держави або організації запровадили систему **безоплатної правової допомоги** у кримінальних справах відповідно до вимог Європейської конвенції з прав людини. Стосовно еволюції бюджетування безоплатної правової допомоги, тут можна виділити дві тенденції: **держави з найбільш щедрою системою фінансування, як правило, обмежують його щодо безоплатної юридичної допомоги, а ті, де суми, що виділяються на отримання безоплатної юридичної допомоги, є найнижчими, зазвичай збільшують бюджетування безоплатної юридичної допомоги.** Дедалі частіше безоплатна юридична допомога поширюється на питання щодо виконання судових рішень та медіації. У деяких державах, де з користувачів судових послуг стягуються значні судові податки/збори, доступ до правосуддя осіб з обмеженими фінансовими можливостями однак ефективно забезпечується за рахунок систем безоплатної юридичної допомоги.

## 2. Судді і прокурори

Що ж стосується добору суддів, в цілому європейські стандарти добре обґрунтовані в національних конституціях та законах. В них наявні гарантії незалежності щодо діяльності органів з питань призначення суддів, процедур призначення, ролі Вищої Судової Ради або аналогічного органу, а також щодо умов, що визначають доступ до професії судді. Зазначене спостерігається у країнах незалежно від усталеної форми призначення та інтерпретації принципу поділу влади в національному законодавстві. Одна з тенденцій, які можна спостерігати в даний момент, стосується **збільшення ваги попереднього досвіду кандидатів на посаду судді під час добору**. Спочатку цей критерій був характерною рисою країн загального права, тепер він отримав особливий статус майже у всіх країнах.

Ще один тренд, помічений у Європі, відзначається **стабільністю рівня зайнятості** протягом останніх чотирьох років. У середньому на 100 000 жителів припадає 21 суддя. Проте ця цифра відповідає дуже різним реаліям: **судовий апарат держав Центральної та, особливо, Східної Європи продовжує працювати зі співвідношенням суддів на душу населення істотно вищою ніж у країнах Західної Європи**. Крім того, ці держави мають повністю професійну систему або рідко використовують народних засідателів. Використання народних засідателів залишається суттєвою рисою країн загального права та тих, що розташовані у Північній Європі.

Останні роки характеризуються фемінізацією професії судді у судах, переважно, першої інстанції. Такі суди раніше в основному склалися з чоловіків, які також займали посаду голови суду. На сьогодні наявне однакове співвідношення між жінками і чоловіками у складі судів. Велику різницю все ще можна спостерігати при порівнянні країн, де чоловіки переважають у професії судді (Азербайджан, Вірменія, Ірландія, Туреччина та країни Сполученого Королівства), а також в інших державах, які в значній мірі фемінізовані (Хорватія, Греція, Угорщина, Латвія, Люксембург, Румунія та Словенія). **Для жінок все ще існує "скляна стеля"** порівняно з чоловіками, **адже жінки стикаються з великою кількістю труднощів, коли претендують на керівні посади**. Тож чоловіки, як і раніше, в значній мірі переважають на посадах

**голів судів, незважаючи на наявну кількість і професійні якості жінок-суддів.**

Еволюція заробітної плати суддів протягом їх кар'єри залишається практично незмінною з 2010 року.

Інституційність прокурорської служби і особливо її стосунки з виконавчою владою варіюються залежно від особливостей країни. **Принцип функціональної незалежності прокурорів стає істотною гарантією, яка набула статусу справжнього європейського стандарту.** Однак всупереч зазначеному у деяких країнах все ж існує можливість політичного втручання у процес судового переслідування.

Значні законодавчі диспропорції, які негативно впливають на прокурорів, унеможлиблює проведення порівняння між ними та суддями. Незважаючи на це, в останні роки можна спостерігати тенденцію скорочення розриву між заробітною платою суддів та прокурорів. Решта розбіжностей обумовлена або особливостями процедури добору суддів, або конкретною специфікою роботи прокуратури.

**Найбільше навантаження на прокурорів виявлено у Франції. В Австрії, Ірландії та Італії на прокурорів також припадає достатньо великий обсяг роботи.** Водночас більшість країн Центральної та Східної Європи мають значну кількість прокурорів порівняно з відносно невеликою кількістю справ, навіть незважаючи на їх широкі повноваження. Це особливо стосується України, Російської Федерації, Болгарії, Угорщини, Латвії, Литви, Республіки Молдова, Чорногорії, Словаччини, Польщі. Це явище посилюється у деяких країнах, де інші державні служби здійснюють функції, аналогічні тим, які входять до обов'язків прокурорів.

### **3. Організація судів**

Європейською тенденцією є **скорочення кількості судів і, як наслідок, збільшення розміру судів,** до складу яких входить все більше суддів, а також все чіткіший поділ судової системою за галузями права.

**Хоча на перший погляд немає ніякого очевидного зв'язку між рівнем ІТ-обладнання та результативністю роботи,**



відображеними в показниках ефективності, **розвиненість інформаційних технологій у деякій мірі дозволила підвищити ефективність і якість функціонування судових систем. Держави з найвищим рівнем ІТ, не обов'язково є найбільш ефективними.** Замість того, щоб бути простим інструментом для судів, інтеграція інформаційних технологій в організаційному процесі у поєднанні з політикою впровадження новачій за участі всіх зацікавлених сторін може стати фактором успіху. Розвиненість інформаційних технологій є надзвичайно важливим, але не єдиним ключовим фактором підвищення ефективності роботи судових систем.

#### **4. Продуктивність судових систем**

**Аналіз за 2016 рік показує різке збільшення числа кримінальних справ, що надійшли до суду, тоді як кількість в категорії «інші справи, окрім кримінальних» дещо скоротилася.**

Він також демонструє загальну позитивну **тенденцію до здатності європейських судів у довгостроковій перспективі впоратися зі справами, що надходять.** Це був постійний тренд у секторі цивільного та адміністративного правосуддя з 2010 року, а з 2012 року це також стало актуальним і для кримінального сектору.

**У секторі цивільного правосуддя у сфері вирішення цивільних та господарських судових справ, що надійшли та були вирішені у суді першої інстанції, системи не були удосконалені глобально;** країни справлялися з розглядом таких справ, що надходять у цій спеціалізації, але не змогли в цілому добитися прогресу у скороченні кількості нерозглянутих справ; щодо справ, що перебувають на розгляді, спостерігається низьке, але стабільне збільшення нерозглянутих цивільних і комерційних спорів з 2010 року; однак у низці держав все ж спостерігається поліпшення ситуації.

**У секторі адміністративної юстиції судові системи постійно удосконалюють свою роботу, щоб упоратися з обсягом справ у першій інстанції.** Спостерігається загальне зменшення кількості справ, що перебувають на розгляді.

**У секторі кримінального правосуддя у переважній більшості країн державні прокурори спроможні вирішити менше справ ніж до них надходять; на відміну від цього суди можуть впоратися більш-менш задовільно з навантаженням, що надходить протягом року.** Ситуація складається краще щодо

тяжких злочинів порівняно з дрібними правопорушеннями. Кількість вхідних і розглянутих справ зменшилася в період між 2010 і 2012 роками, але істотно збільшилася в період між 2012 і 2014 роками.

На більш загальному рівні:

- **економічний спад, безумовно, був однією із головних причин для збільшення кількості справ, що надходили, і затягування тривалості їх розгляду;** це вже вплинуло на потік справ і спонукало до впровадження важливих законодавчих реформ у низці справ, щоб адаптуватися до економічних змін;
- економічний спад також вплинув на ресурси судів і на наявність безоплатної юридичної допомоги для користувачів судових послуг; зміну кількості вхідних справ також слід розглядати в світлі цього фактору;
- **використання методів альтернативного вирішення спорів (посередництво, примирення) пропагандується та стимулюється у Європі** як у цивільних, так і кримінальних справах; більш пильну увагу слід звернути на вплив цієї тенденції на загальну завантаженість судів і на фінансування цих процедур;
- для підвищення оперативності та ефективності різні європейські країни **все більше розвивають та застосовують он-лайн процедури для відкриття справи та обробки певних категорій скарг.**

*Переклад здійснено відділом міжнародного співробітництва секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*