



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОЕКТ “УКРАЇНА: ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА”

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: РІВЕНЬ ТА ЯКІСТЬ ДОСТУПУ ДО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ СУДОВИХ РІШЕНЬ

ПІДГОТОВЛЕНО РІЧАРДОМ ШЕРПЕНЗЕЛЕМ

Технічне завдання в рамках Контракту без обумовленого обсягу постачання
Контракт № DFD-I-00-04-00171-00

Квітень 2011

Погляди авторів, викладені у цьому виданні, не обов'язково відображають думку Агентства США з міжнародного розвитку або уряду Сполучених Штатів Америки.

Зміст

I. Загальні висновки.....	4
II. Методологія.....	5
III. Обсяг оцінки та очікувані результати.....	6
3.1 Вступ.....	6
3.2 Загальні цілі.....	6
3.3 Конкретні цілі.....	6
3.4 Матеріали, що будуть підготовлені в результаті завдання.....	6
IV. Єдиний державний реєстр судових рішень України.....	7
4.1 Вступ.....	7
4.2 Оцінка Єдиного реєстру судових рішень.....	7
4.2.1 Оцінка функціонального дизайну Єдиного реєстру судових рішень.....	7
4.2.1.1 Обсяг завдань Єдиного державного реєстру викладений у Законі «Про доступ до судових рішень», та додатках.....	8
4.2.1.2 Спосіб роботи Єдиного державного реєстру.....	9
4.2.2 Оцінка функціональності Єдиного державного реєстру.....	9
4.3 Рекомендації щодо функціональності, яка може слугувати інтересам спеціалістів у галузі правозастосування: правові інформаційно-пошукові системи баз даних.....	10
4.3.1 Цілі правової інформаційно-пошукової системи баз даних.....	10
4.3.2 Класифікація судових рішень для включення у правову інформаційно-пошукову систему баз даних.....	11
4.3.3 Критерії відбору для включення судових рішень у правову інформаційно-пошукову систему баз даних.....	12
4.3.4 Методи відбору судових рішень для включення у правову інформаційно-пошукову систему баз даних.....	13
4.3.5 Процес відбору судових рішень для включення у правову інформаційно-пошукову систему баз даних.....	14
4.3.6 Попередній відбір судами.....	15
4.3.7 Відбір Центром правової документації.....	16
4.3.8 Подання та обробка судових рішень у правовій інформаційно-пошуковій системі баз даних.....	17
4.3.9 Висновки та рекомендації.....	18
V. Рекомендації щодо перегляду законодавства стосовно Єдиного державного реєстру судових рішень України.....	18
5.1. Рекомендації щодо перегляду положень законодавства, які стосуються функціональності Єдиного реєстру при роботі в якості правової інформаційно-пошукової системи.....	19
5.1.1 Загальні.....	19
5.1.2 Ст. 1 Закону.....	19
5.1.3 Ст. 3 Закону.....	19
5.1.4 Щодо Порядку.....	19
VI. Подальші рекомендації щодо розмежування функціональності та роботи Єдиного реєстру судових рішень.....	19
6.1 Рекомендації стосовно функціональності, що має слугувати потребам осіб, які беруть участь у справі: система документообігу суду.....	19
6.2. Рекомендації щодо положень законодавства стосовно функціональності, що задовольняє потреби загальних користувачів – клієнтів судів: система документообігу.....	20

I. ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

У цьому звіті викладено результати оцінки Єдиного державного реєстру судових рішень України та пов'язаного з ним законодавства, і рекомендації щодо вдосконалення доступу до Єдиного Реєстру і перегляду відповідного законодавства.

Дослідження проводилося в рамках Агентства США з міжнародного розвитку, USAID, проект “Боротьба з корупцією та зміцнення верховенства права в Україні”.

Підставою для проведення оцінки стало те, що через велику кількість інформації, яка міститься в Реєстрі, адміністратор – держатель Єдиного реєстру, Державна судова адміністрація – зазнають труднощів, з якими не можна ефективно впоратися без вдосконалення функціональності, а також полегшення доступу до Реєстру, що потребує внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Результатами оцінки стали наступні висновки:

- Як система одержання юридичної інформації з бази даних судових рішень, Єдиний реєстр повинен включати всі судові рішення відповідно до тлумачення положень закону, однак це ускладнює його роботу.
- Відповідні судові рішення мають відбиратися у два етапи, як по формальних, так і по суттєвих критеріях: попередній відбір судами на основі формальних критеріїв та оцінка інших рішень експертами на основі як формальних, так і суттєвих критеріїв.
- Критерії позитивного відбору, що мають бути використані Центром обробки документів, повинні розроблятися експертами у відповідних сферах.
- Можна припустити, що при професійному застосуванні таких критеріїв відбору менше 10% рішень судів першої та апеляційної інстанції зможуть бути відібраними.

Рекомендації щодо вдосконалення доступності та ефективності Єдиного реєстру викладені далі.

II. МЕТОДОЛОГІЯ

Оцінка та рекомендації, розроблені за її результатами, концентрують увагу як на точці зору Адміністратора – держателя Єдиного реєстру, так і на досягненнях обраних представників експертних кіл та користувачів Єдиного реєстру.

З метою досягнення належного рівня якості оцінювання, оцінка включала наступне:

- Огляд проектної документації та вивчення інших відповідних документів;
- Зустрічі з судьями та посадовцями у судах;
- Інтерв'ю з обраними користувачами;
- Інтерв'ю з експертами;
- Виїзdnі зустрічі.

Підсумковий звіт врахує зауваження та коментарі Адміністратора – держателя Єдиного реєстру, користувачів та експертів, отримані, в тому числі, на презентації проекту звіту на зустрічі, що буде проведена в офісі Проекту «Україна: верховенство права» у Києві 28 квітня 2011 року.

Для оцінки та розробки рекомендацій була застосована наступна методологія:

1. Збір фактів:

- a. Вивчення роботи Реєстру на комп'ютері в режимі он-лайн
- b. Виїзdnі зустрічі
- c. Інтерв'ю

2. Підготовка попередніх результатів збору фактів:

- a. Підготовка проекту звіту
- b. Підготовка презентації за першою редакцією звіту у Power Point

3. Підсумок:

- a. Представлення отриманих в ході оцінки відомостей фахівцям Проекту «Україна: верховенство права», персоналу Адміністратора – держателя Єдиного реєстру, судьям та посадовим особам судів, експертам та користувачам Єдиного реєстру у вигляді презентації у PowerPoint Presentation, що віддзеркалить зібрану інформацію.

4. Завершення дослідження:

- a. Доопрацювання та подання Підсумкового звіту.

III. ОБСЯГ ОЦІНКИ ТА ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ

3.1 ВСТУП

Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р., № 3262-15, з поправками від 16 квітня 2009 р., та від 7 липня 2010 р., далі – «Закон», встановлює засади створення та функціонування Єдиного державного реєстру судових рішень. Після прийняття Закону 25 травня 2006 року Кабінет Міністрів видав Постанову «Щодо затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, далі – «Порядок». Порядок в деталях викладає загальні процесуальні засади впровадження та роботи з Реєстром, та призначає Державну судову адміністрацію в якості Адміністратора – держателя Єдиного реєстру. Порядок був переглянутий та затверджений Кабінетом Міністрів України зі змінами від 5 січня 2011 р.

Закон, пояснювальна записка до Закону та Порядок додаються у Дод. 1^{a-c}.

3.2 ЗАГАЛЬНІ ЦІЛІ

Метою цього аналізу є надання експертної оцінки чинного Єдиного державного реєстру судових рішень та пов'язаного з ним законодавства (Закону та Порядку).

Оцінка концентруватиметься на функціональному дизайні Єдиного реєстру та ефективності його роботи.

3.3 КОНКРЕТНІ ЦІЛІ

- Оцінка Єдиного державного реєстру судових рішень (ЄДРСР), особливо в частині функціонального дизайну, включаючи організаційні, адміністративні та функціональні підкомпоненти системи Реєстру.
- Аналіз положень законодавства з метою визначення прогалин та потреби у перегляді тексту з метою кращого забезпечення роботи і адміністрування Єдиного реєстру, з одного боку, та вдосконалення його здатності надавати якісніший пошук потенційним відвідувачам веб-сторінки, з іншого.
- Перегляд Порядку з метою визначення прогалин у процесі обробки судових рішень для підготовки до розміщення.

3.4 МАТЕРІАЛИ, ЩО БУДУТЬ ПІДГОТОВЛЕНІ В РЕЗУЛЬТАТІ ЗАВДАННЯ

- Участь у заході, що проводитиметься у Києві у квітні 2011 року, подання результатів і остаточні рекомендації після обговорення з партнерами.
- Аналітичний звіт щодо оцінки системи, на якій працює поточний ЄДРСР, включаючи рекомендації щодо вдосконалення її функціонального дизайну та/або її організаційних, адміністративних та функціональних підкомпонентів.
- Аналітичний звіт щодо Закону.
- Аналітичний звіт щодо Порядку.

- Надання підсумку прогалин, які треба заповнити, за допомогою змін до законодавства та/або підзаконних актів.
- Надання списку рекомендацій щодо вдосконалення Закону.

IV. ЄДИНИЙ ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР СУДОВИХ РІШЕНЬ УКРАЇНИ

4.1 ВСТУП

Як зазначено у Розд. 3, правові засади Єдиного Реєстру викладені у Законі України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р., № 3262-15, з поправками від 16 квітня 2009 р. та від 7 липня 2010 р., далі – «Закон», та затвердженому на виконання Закону Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, далі – «Порядок». Закон та Порядок встановлюють, що держателем Єдиного державного реєстру є Державна судова адміністрація.

На той час у господарських судах вже протягом семи років використовувалася інформаційна база даних судових рішень («Документообіг господарських судів»). Інформаційна система господарських судів була згодом запозичена ново створеними адміністративними судами.

Державна судова адміністрація вирішила вдатися до іншого підходу щодо баз даних судів з цивільних та кримінальних справ, та доручити розробку і впровадження цієї системи незалежному розробнику (а не здійснити відповідне «оновлення» існуючої в господарських судах системи, пристосувавши до потреб адміністративних судів).

4.2 ОЦІНКА ЄДИНОГО РЕЄСТРУ СУДОВИХ РІШЕНЬ

4.2.1 Оцінка функціонального дизайну Єдиного реєстру судових рішень

Проведення належної оцінки функціонального дизайну Єдиного реєстру ускладнена фактом відсутності так званого «функціонального дизайну».

У літературі про впровадження інформаційних та комунікаційних технологій у сфері відправлення правосуддя обговорюється багато підходів, які є визначальними для успіху їх застосування. З цих принципів, можливо, найважливішим є вимога щодо чіткого встановлення та визначення обсягу та масштабу цілей інформаційної системи на основі попереднього проведення ретельної оцінки потреб та викладення так званого «функціонального дизайну». Якщо комп'ютеризація у сфері відправлення правосуддя розпочинається без проведення розробки «функціонального дизайну», часто трапляється, що вона не досягає бажаного ефекту, а вартість може перевищити користь. Для користувачів комп'ютеризованої системи «функціональний дизайн» мав би означати функції, які має виконувати система. Крім того, належний «функціональний дизайн» надає чіткі та недвозначні критерії, за якими оцінюватиметься готова система.

Можна припустити, що розробка вебпрофілю Єдиного реєстру відбувалася без особливих дискусій щодо «функціонального дизайну». Спеціалісти з Державної судової адміністрації висловили думку про те, що дизайн Єдиного реєстру викладений/описаний у Законі «Про доступ до судових рішень» та пов'язаному з ним Порядку.

4.2.1.1 Обсяг завдань Єдиного державного реєстру викладений у Законі «Про доступ до судових рішень», та додатках.1

Загальною метою Єдиного державного реєстру є забезпечення прозорості судової системи шляхом надання дистанційного доступу до електронних версій текстів *всіх рішень*, прийнятих всіма судами загальної юрисдикції, у відредагованому форматі, *будь-якій особі в будь-якому місці в Україні*, яка має доступ до комп'ютера та Інтернету.

В Законі вказані наступні групи користувачів Єдиного реєстру:

- Кожен громадянин;
- Особи, які не беруть участі у справі, якщо рішення безпосередньо стосується їхніх прав, свобод, інтересів чи обов'язків;
- Судді та персонал суду.

З них основними цільовими групами є:

- Громадськість в загальному;
- Судді та персонал суду.

Стосовно суддів та персоналу суду:

Подальшою ключовою метою та функцією Реєстру є створення механізму, що може допомогти у стабільному впровадженні Закону, єдності судової практики примусового застосування положень закону, стимулювати суддів проявляти більшу відповідальність при написанні судових рішень з огляду на той факт, що вони стають доступними їхнім колегам, приватним адвокатам та громадськості. Такі цілі можуть стимулювати підвищення якості судових рішень в цілому.

Хоча у тексті Закону та документах, що додаються, не йдеться про таку цільову групу як спеціалісти у галузі юриспруденції (приватних юристів, нотаріусів, науковців у галузі права, законотворців та ін.), ці фахівці є важливою групою користувачів Єдиного реєстру.

¹ Джерела:

- Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р., з поправками від 16 квітня 2009 та 7 липня 2010 р.;
- Постанова Кабінету Міністрів від 25 травня 2006 р.;
- Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про доступ до судових рішень». Народний депутат України. Онопенко В.В. (реєстраційна картка 393);
- Анотація: Про доступ до судових рішень (Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого; Верховна Рада).

4.2.1.2 Спосіб роботи Єдиного державного реєстру

Єдиний реєстр є автоматизованою системою, що забезпечує збір, зберігання, захист, реєстрацію, одержання та доставку електронних копій судових рішень. Спосіб роботи Єдиного реєстру щодо зберігання рішень можна описати наступним чином:

- Тексти всіх рішень та постанов, включаючи постанови про адміністративні правопорушення та дрібні правопорушення, тобто остаточні і всі проміжні рішення, повинні зберігатися у Єдиному реєстрі.
- До недавнього часу багато судів з розгляду цивільних та кримінальних справ не були в достатній мірі обладнані комп'ютерами. Відповідно, передбачалося, що внесення рішень до Єдиного реєстру здійснювалося шляхом сканування паперових форм рішення регіональними центрами сканування, які надсилали відскановані рішення до Реєстру для зберігання у центральній базі даних. Це важливо зазначити, оскільки зберігання документів у графічному форматі не дозволяє проводити пошук по змісту, і це значно зменшує можливості системи та практично перешкоджає досягненню її цілей.

4.2.2 Оцінка функціональності Єдиного державного реєстру

Прикро констатувати, але виходить, що автори Закону «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року та постанови «Про затвердження порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень» від 25 травня 2006 р. створили систему судової інформації, з одного боку, *велетенську та незграбну*, а з іншого боку, *дволику* і як результат - цілей, передбачених Законом та Порядком, не було досягнуто.

Отже чому –*велетенська та незграбна* ?

Через величезний обсяг інформації, що включає **всі** рішення та постанови судів загальної юрисдикції, тобто як остаточні так і всі проміжні рішення, управління Єдиним реєстром \ є проблематичне і пошук у ньому надзвичайно складний для звичайних громадян, суддів та спеціалістів у сфері юриспруденції, і при такій організації, яка існує зараз, він *не служить належним чином* інтересам цих користувачів, особливо спеціалістів у галузі юриспруденції.

Через величезну і все зростаючу кількість судових рішень у Єдиному реєстрі доступ до окремих рішень майже неможливий. За даними ДСА України, за кілька місяців 2011 року було отримано 635 скарг на повільне завантаження Реєстру, які допомагали ідентифікувати технічні проблеми та по можливості їх усувати. Кількість рішень, яка щорічно зростає, сприяє накопиченню величезних обсягів непотрібної інформації, тобто, невиправданому надмірному перевантаженню бази даних.

За даними керівництва ДП «Інформаційні судові системи» станом на сьогодні всі рішення розміщені у Реєстрі в електронному форматі і простежується позитивна динаміка надходжень рішень електронній формі. Наприклад, до 2007 року це складало лише 30% прийнятих рішень, а нині – 100%, за винятком Апеляційного суду міста Києва, який не надсилає до Реєстру рішень взагалі.

Деякі приклади пошуку, проведеного автором звіту:

- Пошук по ключових словах шахрайство банку і спори щодо страхового відшкодування

різних типів господарських справ: кількість рішень у господарських справах п'яти типів: 820 – 4197 – 8170 – 8702 -338295;

- Пошук по ключових словах корупційні злочини для різних типів кримінальних справ: кількість рішень у справах чотирьох типів 270 – 3098 – 5458 – 13536;
- Пошук по статтях Кримінального Кодексу крадіжка та вбивство по необережності видав більше 55000 рішень у справах щодо конкретного злочину.

Наведені цифри певно демонструють тенденції рівня злочинності у конкретних секторах, але ці ж цифри доводять складність доступу до конкретних рішень нинішнього Єдиного реєстру.

Ось деякі відгуки та критичні зауваження, висловлені під час зустрічей, серед інших, у Вищому адміністративному суді, Вищому суді з розгляду цивільних та кримінальних справ, Апеляційному суді м. Києва, Інституті приватного права та підприємництва Національної академії правових наук України, Центрі комерційного права:

- Єдиний реєстр має невеликий функціонал;
- Єдиний реєстр надзвичайно громіздкий/перевантажений;
- Єдиний реєстр не є насправді корисним;
- Існує потреба для впровадження механізму відбору рішень для включення у Єдиний реєстр з метою попередження поточної проблеми його перевантаження та недоступності;
- Існує потреба у професійній прозорій системі, що може інформувати сторони справи (система управління документообігом, що функціонує у господарських судах та Апеляційному суді м. Києва).

Потреби цільових груп користувачів Єдиного реєстру: звичайних користувачів, суддів та спеціалістів у галузі юриспруденції, можна краще задовольнити за допомогою професійної системи одержання юридичної інформації з бази даних судових рішень.

Як вказано вище, автор цього звіту концентрує увагу, по-перше, та приділивши питанню більшу частину цього звіту, на функціональності Єдиного реєстру щодо задоволення інтересів спеціалістів у галузі правозастосування за допомогою правової інформаційно-пошукової системи.

Ця рекомендація розроблена у наступному Розділі.

4.3 Рекомендації щодо функціональності, яка може слугувати інтересам спеціалістів у галузі правозастосування: правові інформаційно-пошукові системи баз даних²

4.3.1 Цілі правової інформаційно-пошукової системи баз даних

² Рекомендації в цьому Розділі ґрунтуються, серед іншого, на порівняльних дослідженнях та найкращій практиці у сфері правових інформаційно-пошукових систем баз даних країн – членах Ради Європи і країн та організацій-спостерігачів.

Подальші джерела: Рекомендація №. R(95) 11, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 11 вересня 1995 р. «Щодо відбору, обробки, представлення та архівації судових рішень у правових інформаційно-пошукових системах» та Пояснювальна записка.

Цілі правової інформаційно-пошукової системи баз даних, серед інших, наступні:

- спрощувати працю спеціалістів у галузі правозастосування, надаючи швидко доступну, повну та сучасну інформацію;
- надавати інформацію особам, прямо чи опосередковано зацікавленим у питаннях правозастосування;
- швидко публікувати нові судові рішення, особливо в тих сферах законодавства, що розвиваються;
- публікувати більшу кількість судових рішень, як з питань тлумачення законодавства, так і з суттєвих (фактичних) питань (напр., сума компенсації, допомоги, тривалість покарання за вироком та ін.);
- сприяти вдосконаленню законодавства (надійності права), не призводячи до його негнучкості;
- дозволити законодавцям мати можливість аналізувати застосування законів;
- спростити дослідження з питань правозастосування, наприклад, дослідження з історії розвитку судової практики;
- у певних випадках надавати інформацію для статистичних цілей.

Якщо судові рішення покликані виконувати ці функції, вони повинні бути доступними. Доступність великою мірою залежить від класифікації, архівування зростаючої кількості судових рішень та способу їх зберігання.

4.3.2 Класифікація судових рішень для включення у правову інформаційно-пошукову систему баз даних

Класифікація передбачає відбір того, які рішення з величезної загальної кількості мають включатися до баз даних судової практики та/або публікуватися у юридичних посібниках і виданнях. У літературі наводяться наступні обґрунтування необхідності відбору:

- доступність самих по собі рішень: без відбору надзвичайно важко користуватися величезною масою рішень в їхній сукупності;
- велика кількість рішень, що надходить кожного року, робить відбір бажаним з економічних та технічних причин;
- багато судових рішень носять фактичний, стандартний чи повторюваний характер, і не додають нічого нового до існуючої судової практики. За відсутності відбору накопичується зростаючий, але зайвий масив рішень.

Подальші важливі аспекти:

- Неналежна класифікація судових рішень означає, що юристи не можуть скласти повну картину судових рішень як джерела правових знань. Низький рівень класифікації також перешкоджає належному застосуванню та розвитку закону. Аналіз і подальша класифікація судових рішень вдосконалює стандарти судових процедур.
- Неналежна класифікація судових рішень залишає мало можливостей для розвитку правової системи, визначення прогресивних змін у законодавстві, просування інновацій у юридичних наукових колах та судовій практиці, якщо необхідно, і встановленні взаємозалежних зв'язків між цими сферами.
- Належна класифікація судових рішень має забезпечити те, що важливі висновки з резолютивних частин та протоколів, не будуть загублені.
- Судові рішення повинні бути класифіковані таким чином, щоб уникнути тривалого та неефективного пошуку.

4.3.3 Критерії відбору для включення судових рішень у правову інформаційно-пошукову систему баз даних

Відбір судових рішень для включення у правову інформаційно-пошукову систему баз даних повинен ґрунтуватися на конкретних критеріях. На загал, критерії, якими мають керуватися правові інформаційні системи при створенні банків даних загальної документації, такі:

- Повнота;
- Швидкий доступ;
- Легкість одержання.

Критерій повноти означає, що вся відповідна інформація повинна бути наявна. Вся відповідна інформація, однак, не означає, що всі судові рішення мають бути наявні. Не всі судові рішення містять інформацію, цікаву для юристів. Багато з цих рішень (принаймні, судів нижчої інстанції) не мають великої цінності для тлумачення чи розуміння положень закону, хоча вони можуть становити інтерес для соціологічних досліджень

Отже, необхідно розробити конкретні критерії для визначення того, які судові рішення важливі. Ці рішення треба відібрати, систематизувати за категорією, та зібрати для включення в інформаційну систему. Відбір повинен забезпечувати широкий доступ до всеохоплюючої інформації щодо судових рішень, з одного боку, та попереджати накопичення непотрібної інформації, яка лише ускладнює використання інформаційних систем, з іншого.

До певної міри відбір залежить від теорії, яка стосується джерел права, у цьому відношенні законодавство відрізняється залежно від країни. В багатьох європейських країнах теорія щодо обов'язкової сили прецедентного права не визнається. Однак, на практиці судді в цих країнах враховують відповідні прецеденти. Отже, досить спірним є питання, чи існує в цьому відношенні якась різниця між англосаксонською та континентальною (романо-германською) правовими системами.

Стосовно вимоги щодо повноти правової інформації, надзвичайно важливо, стосовно судової практики, щоб повнота правової інформації означала судові рішення, що надають інформацію, важливу для тлумачення та розуміння положень закону.

Треба враховувати, що вимога щодо швидкого доступу означає дві речі. По-перше, судові рішення повинні включатися до судової інформаційної системи одразу після проголошення. По-друге, користувач системи повинен мати змогу шукати та швидко знайти текст потрібного рішення. Отже, ця вимога означає, що система повинна бути інтуїтивно зрозумілою і легкою для користування.

4.3.4 Методи відбору судових рішень для включення у правову інформаційно-пошукову систему баз даних

Для відбору судових рішень з метою включення у правову інформаційно-пошукову систему можна розглянути можливість використання двох методів: позитивний відбір та негативний відбір. **Позитивний відбір** означає відбір тих рішень, які **повинні бути включені** у базу даних, в той час як **негативний відбір** означає відхилення рішень, які **не слід включати**. Обидва методи мають переваги і недоліки. Найкращі практики передбачають компромісний підхід, за яким використовується метод чи поєднання методів, кожен з яких найкраще підходить до кожної сфери судової практики. Методи, рекомендовані для використання в різних органах судової ієрархії, наприклад, судах першої інстанції, апеляційних судах, судах вищої інстанції, наведені нижче.

Що стосується рішень, винесених судами найвищої інстанції, метод негативного відбору є найбільш доречним. З огляду на важливість таких рішень для тлумачення та розуміння положень закону, повинні включатися всі рішення, окрім тих, що носять виключно формальний характер і не містять жодних суттєвих/важливих міркувань. Тут також має значення те, що кількість рішень, прийнятих судами вищої інстанції, як правило, невелика.

Що стосується судів першої та другої інстанції, рекомендоване поєднання методів позитивного та негативного відбору, тобто, певна кількість категорій рішень спочатку має бути відхилена, і лише ті рішення, які відповідають критеріям відбору, можуть бути включені.

При визначенні критеріїв відбору судових рішень для розміщення у Реєстрі можна застосовувати такі правила:

* В рішенні застосовується нове положення закону чи таке, до якого внесено зміни або вперше суддею застосовано існуюче положення закону, яке ніколи раніше не застосовувалося

- Існуюче положення закону застосовується до сукупності певних фактів у такий спосіб, який суттєво відрізняється від попереднього застосування;
- В рішенні міститься звернення до історії, застосування чи тлумачення чинного законодавства або судової практики або їх критична оцінка
- У рішенні вироблено правило для врегулювання колізії правових норм;
- Рішення ґрунтується на правовій нормі чи такій сукупності фактів, що мають загальну важливість;

- До рішення додається окрема думка, що містить аргументи проти правової позиції більшості суддів колегії.

4.3.5 Процес відбору судових рішень для включення у правову інформаційно-пошукову систему баз даних

Процес відбору повинен проводитися таким чином, щоб забезпечити об'єктивність та репрезентативність вибраних рішень.

Процес відбору повинен забезпечити, з одного боку, широкий та всеохоплюючий доступ до інформації про судові рішення, та, з іншого боку, уникнення накопичення непотрібної інформації.

Щоб попередити відбір, заснований на різних точках зору та уподобаннях, рекомендується, щоб відбір матеріалу для включення в систему не був залишений на добру волю самих судів, а здійснювався незалежним органом. Далі у цьому звіті такий орган називатиметься умовно «Центр правової документації». Він є центром створеної між інформаційною системою та судами мережі, що робить внесок до відбору судових рішень. Центр братиме на роботу кваліфікованих юристів, що відбирають інформацію щодо судової практики для включення в інформаційну систему – відповідно до викладених принципів та за чіткими критеріями – та роблять її більш доступною, додаючи необхідні примітки з посиланнями на статті закону та ключові слова.

Хоча один з базових принципів передбачає, що відбір не повинен проводитися самими судами, попереднього відбору судами першої та другої інстанції неможливо уникнути через величезну кількість рішень, що підлягають обробці. Це прийнятно за умови цілком чітких та об'єктивних правил. Хоча частина роботи по відбору (тобто, попередній відбір) може проводитися лише судами, відповідальність за роботу мережі покладається на Центр правової документації.

Отже, процес збору та відбору інформації складається з двох стадій:

- Попередній відбір самими судами;
- Відбір незалежним центральним органом - Центром правової документації.

Як на стадії попереднього відбору, так і на стадії основного відбору робота повинна ґрунтуватися на певних правилах. На додачу до цих правил постійного характеру можуть застосовуватися правила щодо дій у позаштатних ситуаціях. Постійні правила повинні забезпечувати, перш за все, що всі судові рішення, важливі для розвитку правової системи, надсилаються до Центру правової документації.

Якщо попередній відбір працівником суду проводиться точно та швидко, частина надісланого матеріалу повинна буде розглядатися як «шлак»; певна кількість рішень після подальшого розгляду вважатиметься непридатною для цілей документації.

Окрім можливості одержати забагато інформації, яка має бути видалена спеціалістами Центру документації, необхідно вжити заходів для попередження ситуації, коли надсилається занадто мало інформації.

Якщо необхідно, Центр документації може попросити суди надати додаткову інформацію незалежно від критеріїв. Може бути корисно надати Центру певну свободу дій в цьому відношенні, щоб за необхідності він міг діяти досить гнучко.

Центр документації повинен мати право просити суди надсилати інформацію з певних додаткових питань протягом певного періоду часу або з конкретною метою відповідно до правил дій у позаштатних ситуаціях. Отже, центр співпрацюватиме з судами.

Попередній відбір судами визначає якість та зміст матеріалу, що надсилається ними для подальшої обробки Центром (відбір та додавання приміток). Оскільки суди часто потерпають від нестачі персоналу, важливо зробити порядок попереднього відбору якомога простішим, тобто, він повинен бути організований за зрозумілими зовнішніми правилами. Завдання щодо подальшого відбору та класифікації матеріалу покладатиметься на досвідчених правників Центру документації.

Відбір також означає встановлення критеріїв для видалення застарілої інформації. Для того, щоб гарантувати ефективність інформаційної системи, необхідно обмежити кількість судових рішень та видалити з системи рішення, які втратили актуальність і більше не відповідають критеріям відбору.

4.3.6 Попередній відбір судами

Попередній відбір судами має проводитися на основі формальних критеріїв, що можуть використовуватися адміністративним персоналом, тобто, персоналом, який не має юридичної освіти. Попередній відбір означає, що рішення передаються Центру документації тільки якщо:

- Вони були прийняті на основі законодавчих положень, тобто відповідають вимозі про необхідність обґрунтування згідно з відповідним законом чи конституцією;
- Вони були проголошені у судовому процесі за участі захисника або, у випадку розгляду справи за відсутності сторони, тоді необхідно розглянути питання допустимості;
- Вони є рішеннями суду по суті.

Дотримання вимоги щодо обґрунтування рішення, означає, що рішення, частини яких були опущені або які були складені у скороченій формі, негайно відхиляються. Це також стосується рішень, які лише фіксують усне рішення. У таких рішеннях читач не зможе оцінити відповідні правові міркування, що призвели до резолютивної частини рішення.

Друга категорія означає, що справи, рішення у яких було прийняте за відсутності однієї із сторін, або в яких не брав участь захисник, не включатимуться. В цих випадках підстави, на яких базується рішення, набудуть вигляду встановленої формули. Винятком є категорія рішень, у яких розглядаються питання допустимості. Такі справи можуть також містити відповідне судове рішення.

Третя категорія включає всі рішення, у яких сторони досягли мирової угоди під керівництвом суду без попереднього чітко визначеного розгляду спору.

Застосування цих трьох критеріїв значно скоротить кількість справ, що мають бути передані до Центру документації для включення до банку даних. Що стосується кримінальних справ, більше 90% загальної кількості рішень будуть виключені. Відбір на основі викладених вище критеріїв досить легкий для здійснення та сприятиме значній економії коштів на створення банку даних.

Необхідно зауважити, що ці критерії використовуються для правової інформаційно-пошукової системи баз даних, яка може бути використана для одержання інформації щодо формулювання та тлумачення положень законодавства судом. Звичайно, відкинуті справи можуть мати значення для соціологічних досліджень та статистичного аналізу. Якщо концентрувати увагу на політиці винесення вироків або сумі присудженого відшкодування збитків, мета таких досліджень відрізняється від описаної у цьому звіті, отже, для цього вимагатиметься спеціальний банк даних.

4.3.7 Відбір Центром правової документації

Метою відбору, що проводиться судами на основі формальних критеріїв, є скорочення кількості рішень до лише тих справ, які можуть вважатися досить важливими для включення у систему документації. Однак до цієї кількості також може ввійти велика кількість справ буденного чи повторюваного характеру і які, таким чином, нічого не додають до існуючої судової практики. Однак на цьому рівні необхідне проведення експертами відбору, оскільки неможливо викласти формальні критерії з цією метою. Постійно виникатимуть питання тлумачення, на які лише кваліфіковані юристи зможуть надати належну відповідь. При введенні рішень до системи Центр документації має розрізняти між:

- судом,
- сферою права (предмет).

Стосовно рішень судів вищої інстанції метод негативного відбору повинен використовуватися для всіх сфер права. Це означає, що всі рішення будуть надсилатися до Центру документації, за винятком тих, де підстави, на яких вони ґрунтуються, викладені згідно зі стандартною формулою.

Стосовно рішень апеляційних судів та судів першої інстанції, в основному повинні використовуватися наступні критерії негативного відбору.

Рішення не повинні включатися, якщо:

- підстави, на яких вони ґрунтуються, викладені згідно зі стандартною формулою чи формальним положенням;
- вони стосуються питань доказів, які узгоджені з існуючою судовою практикою; це передбачає рішення щодо фактів, які не додають нічого нового до знань у сфері формулювання та тлумачення положень законодавства.

По-друге, наступні критерії позитивного відбору мають застосовуватися до рішень, у яких:

- надається пояснення правової концепції або терміну, тобто, формулюється чи змінюється положення законодавства;
- метод тлумачення використовував результати застосування існуючого положення законодавства до сукупності фактів у такий спосіб, який відрізняється від попереднього застосування;
- вказується спосіб аргументації, який відрізняється від попереднього застосування;
- вирішуються питання стосовно компетенції суду;
- до рішення додається думка, що співпадає чи суперечить точці зору більшості суддів колегії (судове рішення не є неоспорюваним);
- задіяне положення законодавства та/або сукупність фактів, що становлять загальний інтерес (сигнальна функція).

Ці критерії позитивного відбору мають бути в подальшому розвинуті експертами кожної сфери права. Зокрема, треба також розглянути питання тематичності рішення, оскільки застаріла інформація повинна бути вилучена з системи документації. Треба також розглянути можливість створення спеціальної сфери права (див. раніше зауваження щодо спеціального банку даних щодо вироків або сум відшкодування збитків).

4.3.8 Подання та обробка судових рішень у правовій інформаційно-пошуковій системі баз даних

Важливим є питання того, в якій формі судові рішення повинні включатися до правової інформаційно-пошукової системи. Варіанти передбачають повний текст, стислий виклад чи їх поєднання. Також виникає питання, як подавати примітки та пошукову інформацію.

Зберігання повного тексту судових рішень у комп'ютеризованій системі судової інформації беззаперечно має перевагу, яка полягає в тому, що не потрібно покладатися на суб'єктивне судження осіб, які компілюють витяги. Зберігання повних текстів також має свої недоліки: не здійснюються перехресні посилання, часто складно провести ефективний пошук конкретних рішень.

Судові рішення, що мають включатися в систему, повинні бути представлені таким чином, щоб забезпечити надійний, повний та швидкий пошук. Необхідно мати можливість знайти рішення, навіть якщо терміни, які зазвичай використовуються стосовно проблеми, що розглядається, не використані в конкретному тексті рішення.

Рекомендується включати повний текст судових рішень у комп'ютеризовану правову інформаційну систему, але треба також врахувати наступні елементи:

- заголовки
- ключові слова

- стислий виклад
- примітки
- посилання на апеляції і касації та їхній результат.

Наполегливо рекомендується використання судами такого способу обробки текстів, який дозволяє їм обробляти рішення для подання до інформаційної системи у форматі, безпосередньо придатному для машинного зчитування. Це попередить непотрібне дублювання роботи та можливість виникнення помилок.

4.3.9 Висновки та рекомендації

- Правова інформаційно-пошукова система баз даних судових рішень повинна включати всі судові рішення, що є прийнятними для розуміння та тлумачення положень законодавства.
- Певні судові рішення для розміщення у Реєстрі повинні відбиратися у два етапи. Попередній відбір проводиться судами на основі формальних критеріїв, інші рішення оцінюються Центром правової документації на основі як формальних, так і суттєвих критеріїв.
- Запропоновані формальні критерії відбору однозначні та прості для використання. За попередньою оцінкою, якщо їх застосовувати, менше 10% рішень, виданих судами першої інстанції та апеляційними судами, зустрінуть вимоги при проходженні позитивного відбору у Центрі документації. Стосовно рішень судів вищої інстанції повинен проводитися лише негативний відбір на основі формальних критеріїв.
- Попередній відбір у судах може проводитися адміністративним персоналом. Подальший відбір Центром документації повинен бути довіреним експертам з права, що самі не належать до судів, рішення яких відбираються.
- Бажано, щоб критерії позитивного відбору для використання Центром документації, розроблялися експертами у відповідній сфері.
- Наразі доступне обладнання для обробки текстів та телекомунікацій дозволяє надіслати до Центру документації копію рішення відразу після проголошення. Час, необхідний Центру документації для розгляду рішення, таким чином, визначатиме період, що проходить між датою, коли рішення було проголошене, та його включенням до банку даних.

V. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПЕРЕГЛЯДУ ЗАКОНОДАВСТВА СТОСОВНО ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ СУДОВИХ РІШЕНЬ УКРАЇНИ

У цьому Розділі викладено рекомендації щодо Закону України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р., № 3262-15, з поправками від 16 квітня 2009 р. та від 7 липня 2010 р. і постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку ведення

Єдиного державного реєстру судових рішень», № 740 від 25 травня 2006 р. та роботи Державної судової адміністрації по їх впровадженню. Він містить посилання на найкращі практики та уроки, набуті з досвіду судових систем в інших країнах, які створили свої власні реєстри публічної інформації. Наостанок, він включає рекомендації щодо того, які зміни мають бути внесені до Закону та Порядку для вдосконалення функціональності Єдиного державного реєстру.

5.1. Рекомендації щодо перегляду положень законодавства, які стосуються функціональності Єдиного реєстру при роботі в якості правової інформаційно-пошукової системи.

5.1.1 Загальні

Варто розглянути можливість:

- Включити до Закону положення про механізм відбору судових рішень для включення до Реєстру, як описано у цьому звіті;
- Включити до Закону положення щодо створення структурного підрозділу у складі ДСАУ чи підпорядкованої Раді суддів України установи, аналог яких в цьому звіті називається «Центр правової документації».

Загальні положення у Законі. Порядок ведення Реєстру повинен детальніше регулювати механізм загальних процесуальних засад його впровадження та функціонування.

5.1.2 Ст. 1 Закону

Розглянути можливість внесення змін до Ст. 1 Закону, що вимагають включення до Єдиного реєстру тільки остаточних рішень, що пройшли попередній процес відбору на кшталт викладеного у цьому звіті.

5.1.3 Ст. 3 Закону

З відповідними змінами згідно п. 5.1.2

5.1.4 Щодо Порядку

Розглянути можливість внесення відповідних змін до Порядку ведення Реєстру.

VI. ПОДАЛЬШІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ТА РОБОТИ ЄДИНОГО РЕЄСТРУ СУДОВИХ РІШЕНЬ

6.1 Рекомендації стосовно функціональності, що має слугувати потребам осіб, які беруть участь у справі: система документообігу суду

На разі, наскільки відомо автору, в судах загальної юрисдикції використовуються *п'ять різних систем документообігу*:

- система, розроблена за підрядом Державної судової адміністрації, що використовується в судах з розгляду цивільних та кримінальних справ і адміністративних судах;
- система «Юртех», що використовується в господарських судах;
- система під назвою «Тета», що використовується в деяких судах першої та другої інстанції;
- система, розроблена компанією «Софтлайн», що використовується в Апеляційному суді м. Києва;
- система під назвою «Квазар-Мікро», що використовується у Вищому спеціалізованому суді з розгляду цивільних та кримінальних справ та Верховному суді.

Кожна з цих систем має свої переваги та недоліки. Результат першої оцінки показав, що жодна з цих систем не дотримує вимог, яким має відповідати система, що претендує на провадження в усій країні.

Відповідно, автор цього звіту наполегливо рекомендує:

- Провести ретельну/поглиблену оцінку вищевказаних п'яти систем документообігу, що функціонують в даний час, сформованою Радою суддів України Робочою Групою, яка буде складатися із фахівців судів та Державної судової адміністрації, і буде очолена незалежним експертом (що має поглиблений досвід та знання у сфері адміністрування суду);
- Розробити на основі результатів цієї оцінки Функціональний дизайн нової системи документообігу суду. **Примітка:** це не означає підходу «єдиний розмір для всіх». Але потрібен підхід, що передбачає одну платформу, тобто загальну платформу для нової системи документообігу суду, на якій будуватимуться системи документообігу для кожного з напрямків судочинства: судів з розгляду цивільних та кримінальних справ, господарських судів та адміністративних судів, враховуючи своєрідні адміністративні процедури в кожному з цих напрямків функціональний дизайн цієї нової Системи документообігу суду має передбачати вихід в Інтернет як одну з основних функціональних можливостей, для надання особам, що беруть участь у справі, доступної інформації про статус їхньої справи (наразі як приклад можна навести системи документообігу господарських судів та апеляційних судів як основу для системи документообігу судів з розгляду цивільних та кримінальних справ.

Передумова: всі суди загальної юрисдикції повинні бути обладнані достатньою кількістю комп'ютерів (включаючи сервер).

6.2. Рекомендації щодо положень законодавства стосовно функціональності, що задовольняє потреби загальних користувачів – клієнтів судів: система документообігу

Пропонується внести положення щодо питання автоматизованої системи документообігу до Наказу Державної судової адміністрації «Про затвердження інструкції з діловодства в місцевому загальному суді» від 27 червня 2006 р. № 68.