



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОЕКТ “СПРАВЕДЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ”

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ДОСЛІДЖЕННЯ З ВИЗНАЧЕННЯ КОЕФІЦІЄНТІВ НАВАНТАЖЕННЯ НА СУДДІВ ДЛЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Контракт No. AID-121-C-11-00002

Автор: Елізабет Віггінс, Центр федерального судочинства, Вашингтон, експерт з визначення навантаження на суддів

12 березня 2012 року

Погляди автора, викладені у даній публікації, не обов'язково відображають офіційну точку зору Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) або Уряду Сполучених Штатів Америки.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОЕКТ “СПРАВЕДЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ”

ЗМІСТ

I. Вступ	4
II. Загальний огляд	4
III. Попередні дослідження щодо навантаження на суддів в Україні	6
IV. Обчислення коефіцієнтів навантаження	11
V. Компоненти дослідження	15
VI. Заключна частина	18

I. ВСТУП

Проект USAID «Справедлива, незалежна та відповідальна судова влада України» (скорочена назва – Проект USAID «Справедливе Правосуддя») розпочав свою роботу в Україні 1 жовтня 2011 року. Метою Проекту є підтримка законодавчої, нормативної та інституційної реформи судових установ з метою зміцнення відповідальності та незалежності судової влади України. Його основними завданнями є підтримка діяльності USAID/Україна, спрямованої на укріплення верховенства права, демократії та управління шляхом: 1. приведення нормативно-правової бази судової реформи у відповідність до європейських та міжнародних норм задля підтримки відповідальності та незалежності судової системи; 2. підвищення рівня прозорості та відповідальності діяльності ключових судових установ; 3. підвищення професіоналізму та ефективності судової системи України; та 4. посилення ролі громадських організацій, які будуть відстежувати та популяризувати судову реформу.

У відповідності до завдань, поставлених перед Компонентом 3.2. Діяльність суду оцінюється та фінансується відповідно до об'єктивної оцінки потреб та результатів діяльності, Проект працює над розбудовою потенціалу Державної судової адміністрації України (ДСА) щодо обґрунтування та формування бюджетних запитів судової влади України. На підтримку цього завдання, та у відповідності до Пунктів контракту 3.2.3. Сприяти підвищенню можливостей ДСА ефективно формулювати та обґрунтовувати бюджетні запити, складені на основі фактичних даних та з урахуванням потреб та 3.2.5 Співпраця з ДСА з метою вдосконалення ефективності управління ресурсами судового сектору, включаючи процедури підготовки проектів бюджету, Проект допомагає ДСА та Раді суддів України у розробці та проведенні дослідження із визначення навантаження на суддів загальних судів першої інстанції за типами справ, потрібного судам для формування та обґрунтування своїх бюджетних запитів.

II. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Спільною проблемою всіх судових систем є визначення загальної необхідної кількості суддів у судах кожного типу, в кожному місці розташування суду для забезпечення справедливої та ефективної обробки справ, що надходять до судів. Для визначення кількості суддів, потрібних для розгляду справ у конкретному суді, існує декілька точних наукових методів. Федеральна судова система та більшість систем судів штатів в США використовують ці методи, так само як і інші судові системи по всьому світу. Конкретні параметри подібних досліджень можуть певною мірою відрізнятися, але всі вони базуються на концепції *коефіцієнтів навантаження (ваги справи)*.

Коефіцієнт навантаження є математичною оцінкою середнього обсягу часу, який витрачають судді з моменту надходження справи до суду до завершення її розгляду, по різних типах справ. Коефіцієнт навантаження надає більш точне та корисне вимірювання обсягу роботи судді, аніж простий обрахунок кількості справ, оскільки різні типи справ в середньому вимагатимуть різної кількості часу судді. Час, який суддя витрачає на справу будь-якого типу може сильно відрізнятися – від незначної кількості часу до багатьох годин – залежно від особливих характеристик цієї справи. Але, в середньому, деякі типи

справ потребують більше часу суддів, ніж інші типи справ. Наприклад, нам відомо, що суддям доводиться працювати довше над деякими простими справами про крадіжки, ніж над іншими простими справами про крадіжки, і що вони повинні працювати довше над одними справами про вбивство, ніж над іншими справами про вбивство. В середньому, однак, судді повинні витратити більше часу на справи про вбивство, ніж на справи про крадіжки. Якби нам було необхідно передбачити часові затрати судді на те, щоб повністю обробити 100 справ певного типу, поданих станом на сьогодні, найкраще буде помножити середній час, який займала обробка справи цього типу в минулому, на 100.

Використовуючи коефіцієнти навантаження, *зважене навантаження* на суд може бути обчислене, помноживши кількість справ кожного типу, які надходять упродовж року, на коефіцієнт для кожного типу справ.

Інтегрована система коефіцієнтів навантаження була би корисною для визначення необхідної кількості та розподілу суддів у судовій системі України, а також для збалансування навантаження серед суддів. Відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року (Закон № 2453-VI), в судовій системі України є 666 місцевих судів, що розглядають цивільні, кримінальні та деякі адміністративні справи, 27 регіональних апеляційних судів, в кожному з яких є цивільна і кримінальна палати, для розгляду апеляційних скарг, що надходять від цих судів першої інстанції, та Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних та кримінальних справ, який розглядає апеляційні скарги, що надходять з апеляційних судів. Щодо адміністративних справ, 27 місцевих судів розглядають справи по першій інстанції, 7 апеляційних судів розглядають апеляційні скарги від адміністративних судів першої інстанції,¹ а Вищий адміністративний суд розглядає апеляційні скарги від адміністративних апеляційних судів. Подібно до цього, для господарських справ, 27 місцевих судів розглядають справи по першій інстанції, 7 апеляційних судів розглядають апеляційні скарги від господарських судів першої інстанції, а Вищий господарський суд розглядає апеляційні скарги від господарських апеляційних судів. Верховний Суд України, який має кримінальну, цивільну, адміністративну та господарську палати, відповідальний за формування єдиного підходу у застосуванні закону. Суди першої інстанції та апеляційні суди разом нараховують 8687 суддів, включаючи 4830 у місцевих судах, 672 в адміністративних місцевих судах, 760 у господарських місцевих судах, 1718 у цивільних/кримінальних апеляційних судах, 402 в адміністративних апеляційних судах, 305 у господарських апеляційних судах.² Вищий апеляційний суд нараховує 120 суддів, а Верховний Суд України – 48.

Більш конкретно, система коефіцієнтів навантаження допоможе:

- Визначити кількість суддів, які загалом потрібні для обробки справ, що надійшли до суду кожного типу (цивільного/кримінального, адміністративного,

¹ Адміністративний апеляційний суд також розглядає апеляційні скарги з адміністративних справ із місцевих судів.

² Статистичні дані надані ДСА. Близько 15% посад у судах першої інстанції та апеляційних судах є вакантними.

господарського) та рівня (першої інстанції, апеляційних судів, вищого суду, Верховного Суду);

- Визначити, як ці судді повинні бути розподілені по регіонам (наприклад, скільки суддів потрібно для кожного з 666 місцевих судів);
- Збалансувати навантаження на суддів в окремих судах та судовій системі взагалі;
- Визначити, скільки суддів і скільки часу необхідно для розгляду залишку справ у суді;
- Готувати та надавати об'єктивне обґрунтування бюджетних запитів судів.

III. ПОПЕРЕДНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ЩОДО НАВАНТАЖЕННЯ НА СУДДІВ В УКРАЇНІ

ДСА спільно з різними установами проводила дослідження в 2004, 2008 і 2011 рр. Запропоноване дослідження має на меті удосконалити методи попередніх досліджень, а відтак і корисність результатів. Наведений нижче опис попередніх досліджень підготовлений на основі інформації, наданої персоналом ДСА, та на перегляді наявної перекладеної англійською мовою документації.

Дослідження 2004 року. Під час дослідження 2004 року визначалося, скільки часу необхідно судді для обробки кримінальних/цивільних/адміністративних справ у місцевих судах та апеляційних судах, а також господарських справ, що надходять до місцевих окружних господарських судів та апеляційних судів. На час проведення дослідження кримінальні/цивільні суди розглядали адміністративні справи, тому що не існувало окремих адміністративних судів.

Дані, що збиралися для дослідження, поділялися на два основні компоненти, за один із яких відповідала Академія суддів, а за інший – ДСА.

Об'єктивне дослідження часу. У межах компоненту дослідження Академії суддів, судді звітували про час, який вони витрачають від отримання матеріалів справи до винесення остаточного рішення, на вибірці з 900 цивільних /кримінальних /адміністративних справ та господарських справ у судах першої інстанції.³ ДСА надала бланки для збору даних, що використовувалися для дослідження, а також листи до суддів про дослідження. У листі містилися короткі інструкції для суддів. ДСА не могла надати детальної інформації про дослідження, такої як вибірка справ, чи проводилося додаткове інструктування суддів, чи судді вели облік часу впродовж розгляду справи, чи відтворювали це значення з матеріалів справи.⁴

Через те, що до вибірки було включено лише 900 справ, (1) дані щодо об'єктивного часу були зібрані лише стосовно четвертої частини типів справ, і (2) для більшості інших

³ За словами персоналу ДСА, збір даних був проведений також і в апеляційних судах, але звіт із дослідження не містить цієї інформації.

⁴ ДСА намагається знайти копію звіту з описом відповідних методів дослідження, але, як було повідомлено, найбільш імовірно, що детальної інформації щодо цього питання немає.

типів справ дані були зібрані лише стосовно незначної кількості справ. Див. таблицю нижче.

Тип і рівень суду	Кількість типів справ	Кількість типів справ, для яких було надано значення часу	Кількість справ у межах певного типу справ, для яких було надано значення часу
Цивільний/кримінальний першої інстанції	101	24 23.8%	Сер.: 9.3 Сер. (без урахування типу справ із 60 застарілими справами): 7.1 Діапазон: 2 – 60
Господарський першої інстанції	71	17 23.9%	Сер.: 5.1 Діапазон: 2 – 9

Для кожного типу справ у межах суду кожного рівня, по яких були наявні дані, надані суддями значення часу додавалися, а тоді ділилися на кількість справ цього типу.

Опитування суддів. У компоненті дослідження ДСА, усіх із близько 4500 суддів судів першої інстанції та апеляційних судів із розгляду цивільних/кримінальних справ, господарських справ, попросили пройти опитування. Під час опитування суддів просили визначити час, який в середньому необхідний судді для розгляду справ різних типів. Типи справ визначалися відповідно до положень законів, що лежать в їх основі. Ці значення повинні були відображати час від отримання матеріалів справи до винесення рішення та повинні були стосуватися справ з одним обвинуваченим, одним позивачем, одним порушенням, одним томом матеріалів справи, до п'яти свідків.

Приблизно 600 суддів пройшло опитування. Недостатньо чітко відомо, скільки суддів із судів кожного типу та рівня повернули/надіслали заповнені анкети.⁵ Тим не менш, нижче наведено таблицю, яка показує діапазон і середнє значення часу для справи кожного типу, за типом і рівнем суду.

⁵ ДСА намагається знайти цю інформацію. ДСА також повідомила, що частина повернутих анкет була непридатною для використання в дослідженні, оскільки судді зазначали загальну тривалість справи, а не часові затрати судді на вирішення справи. Це завдання часто розуміють невірно, тому в інструкція необхідно чітко пояснити вимоги до виконання.

Тип і рівень суду	Кількість типів справ	Кількість суддів, що надавали дані по кожному типу справ
Господарський першої інстанції	76	Діапазон: 1 - 98 Сер.: 27.1
Господарський апеляційний	69	Діапазон: 5 - 57 Сер.: 27.0
Цивільний/кримінальний першої інстанції	101	Діапазон: 12 - 212 Сер.: 138.0
Цивільний/кримінальний апеляційний	105	Діапазон: 1 - 90 Сер.: 71.5

Для кожного типу справи в межах суду кожного рівня, значення часу додавалися, а тоді ділилися на кількість суддів, які надали дані.

Кінцеві коефіцієнти навантаження. ДСА обчислювало кінцеві коефіцієнти навантаження для кожного типу справи шляхом визначення середнього значення даних, отриманих у межах другого компоненту дослідження, та даних, отриманих у межах першого компоненту дослідження, якщо такі були для цього типу справи. Отримане значення тоді збільшувалося на 10% для відображення часу, який судді витрачали на підготовку робочого місця та перерви. Коефіцієнти навантаження відображали час у годинах та хвилинах, необхідний для вирішення справи кожного типу.

Корекційний коефіцієнт складності справи. ДСА також обчислила корекційний коефіцієнт складності справи за даними, отриманими з вибірки 38 матеріалів справ із десяти судів м. Києва. Обиралися справи, що включали декілька обвинувачених, декілька порушень, понад п'ять учасників, декілька томів матеріалів справи, та відрізнялися від типової справи за лише одним із цих показників. Для кожної справи обчислювалася сума часу, зазначеного в протоколі засідання у матеріалах справи. Для обчислення корекційного коефіцієнту, ця сума ділилася на найбільше значення часу в межах одного типу справи.

Зрештою, корекційні коефіцієнти не використовувалися для коригування коефіцієнтів навантаження, або будь-яким іншим чином для оцінки навантаження на суди. ДСА не надало пояснень щодо цього. Але імовірно, це викликано тим, що корекційні коефіцієнти залежали від критеріїв, які було складно встановити без ознайомлення з конкретними матеріалами справи, а відтак, їх не просто було застосувати у статистиці.

Обчислення необхідної кількості суддів. Для отримання значення кількості суддів, необхідної для обробки справ у кожному суді:

- Кінцеве значення часу для кожного типу справи множилося на кількість справ кожного типу в суді.⁶

⁶ За повідомленнями персоналу ДСА, навантаження обчислювалося шляхом множення коефіцієнтів навантаження на кількість завершених справ. Припускаючи, що коефіцієнти навантаження надійні та перевірені, а кількість справ, що надходять до суду, зростає, це може призвести до недооцінки необхідної

- Значення, отримані в результаті множення, підсумовувалися.
- Суму ділили на 2004, що відповідає стандартній кількості годин, визначеній Міністерством праці в 2005 році як кількість годин у 40-годинному тижні, які необхідно відпрацювати працівнику протягом року. (Це число враховує кількість державних свят, які припадають на робочий день, але не враховують відпустки).

В результаті дослідження було виявлено, що на додачу до 4578 суддів, що вже працюють у судах, необхідно ще 3232 судді, що загалом становитиме 7810 суддів. Ця цифра приблизно дорівнює кількості суддів, які наразі працюють в судах першої інстанції та апеляційних судах; 7416 суддів наразі працює в судах при загальній кількості у 8687 наявних суддівських посад.

Дослідження 2008 і 2011 рр. Дослідження 2004 року було повторно проведене в 2008 році через створення адміністративних судів, а потім у 2011 році для врахування змін у законодавстві і судах.

У дослідженні 2008 року 359 суддів заповнило анкети; 228 з них були судьями місцевих та апеляційних цивільних/кримінальних судів, 36 – судьями адміністративних місцевих та апеляційних судів, і 95 – господарських місцевих та апеляційних судів.

У дослідженні 2011 року 249 суддів заповнило анкети; 168 з них були судьями місцевих та апеляційних цивільних/кримінальних судів, 21 – судьями адміністративних місцевих та апеляційних судів, і 60 – господарських місцевих та апеляційних судів.

Коментарі щодо попередніх досліджень. Нижче наведено декілька коментарів щодо попередніх досліджень, які необхідно брати до уваги при розробці поточного дослідження.

- Очевидно, що персонал ДСА, який працював над попередніми дослідженнями, ретельно виконував свою роботу та має навички, які можуть допомогти у проведенні нового запропонованого дослідження.

кількості суддів у майбутньому. З іншого боку, якщо коефіцієнти навантаження переоцінюють кількість часу, необхідну для обробки справи, а справи обробляються приблизно з тією ж швидкістю, з якою вони надходять, це може призвести до переоцінки необхідної кількості суддів. До застосування коефіцієнтів навантаження може бути декілька підходів: множити коефіцієнти на справи, які знаходяться на розгляді в суді з попереднього року (залишок нерозглянутих справ), на нові справи, що надійшли в цьому році, на всі справи, що знаходяться на розгляді в суді (залишок і подані нові), або на вирішені справи в цьому році. Кожний метод обчислення орієнтований на досягнення різних результатів. Наприклад, множення коефіцієнту на кількість нових справ дозволяє передбачити кількість суддів, необхідну для обробки нових справ, що надійшли до суду; а множення на кількість справ, які знаходяться на розгляді в суді з попереднього року, дозволяє передбачити, скільки суддів (і скільки часу судді в годинах) буде необхідно для вирішення залишку справ у судах. Припускаючи, що коефіцієнти навантаження є перевіреними та надійними, множення на кількість завершених справ дозволяє визначити кількість часу в годинах, яку судді витратили на роботу в попередньому році. У нашому дослідженні такий метод обчислення був використаний для визначення того, чи коефіцієнти навантаження, обчислені за результатами опитування суддів, пере- чи недооцінені; якщо кінцеве обчислене навантаження показує, що судді працювали надзвичайно багато або мало годин, це може свідчити про те, що коефіцієнти пере- або недооцінені.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ДОСЛІДЖЕННЯ З ВИЗНАЧЕННЯ КОЕФІЦІЄНТІВ НАВАНТАЖЕННЯ НА СУДДІВ ДЛЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

- Навіть у 2004 році, коли збиралися об'єктивні показники часу, кінцеві показники часу (тобто коефіцієнти навантаження) ґрунтувалися переважно на даних опитування. Це свідчить про складність отримання достатньо об'єктивних показників часу з судів, розміщених у різних географічних регіонах, які розглядають різні типи справ. Вибірка з 900 справ у дослідженні об'єктивного часу була надто малою для отримання будь-яких даних для більшості типів справ. Для інших типів справ, кількість даних була зазвичай незначною, тому неясно, чи ці дані представляють всі справи певного типу.
- Під час опитування, очевидно, суддів просили зазначити загальний час, необхідний для розгляду справ кожного типу. Кращим підходом було би попросити суддів оцінити кількість часу, яку займає кожний з основних етапів розгляду справи, а тоді скласти ці значення для отримання загального показника.
- Під час опитування суддів просили зазначити дані щодо справи з певними характеристиками (наприклад, один злочин/позов, один позивач/відповідач, один том матеріалів справи, до п'яти свідків), що могло не враховувати відмінності між різними типами справ. Для деяких типів справ такі характеристики є типовими; для інших – надто спрощеними. Щоб це компенсувати, в дослідженні намагалися визначити складність справ шляхом обчислення корекційних коефіцієнтів, але виявилось, що такі коефіцієнти складно використовувати. Кращим підходом було би обчислити коефіцієнти навантаження для типових справ кожного типу, які, в свою чергу, відображали би середню складність кожного типу.
- Усіх суддів запросили до участі в опитуванні, але невідомо, якою мірою це дослідження включало представників різних регіонів та округів; кращим підходом було би надіслати анкету голові кожного суду та попросити його заповнити її, звертаючись у разі необхідності по допомогу до інших суддів.
- Можна було би провести додаткову роботу із визначення того, чи дані дослідження і кінцеві дані були об'єктивними. Така робота могли би, наприклад, включати: (1) систематичне порівняння значень об'єктивного дослідження часу та даних опитування для типів справ із обома типами показників; (2) застосування цих показників до певної кількості справ, що розглядалися протягом року, для визначення того, чи покажуть вони, що суддя працював неправдоподібно велику кількість годин упродовж року; (3) проведення фокус-групових обговорень з досвідченими суддями для перегляду правильності/доцільності коефіцієнтів загалом та у співвідношенні один з одним.
- Кількість робочих годин, що використовується у знаменнику рівняння, є імовірно, надто великою, тому що вона не враховує час відпустки та інші види діяльності судді, необхідні для виконання його роботи. Дослідники намагалися врахувати деякі такі речі шляхом збільшення коефіцієнтів на 10%; логічно припустити, що таке коригування було застосоване не до тієї частини рівняння, при цьому припускалося, що таке значення часу прямо пропорційне навантаженню, що, імовірно, не відповідає дійсності.

IV. ОБЧИСЛЕННЯ КОЕФІЦІЄНТІВ НАВАНТАЖЕННЯ

Для визначення коефіцієнтів використовується два основних методи: дослідження часу та опитування суддів. Під час *дослідження часу*, судді ведуть записи часу, витраченого ними при розгляді справ різних типів (часові дослідження по конкретних справах), або при здійсненні певних дій, необхідних для розгляду справ різних типів (часові дослідження по подіях по справах).⁷ Отримані в результаті такого дослідження показники є об'єктивними та прямо визначають кількість часу, потрібну суддям для розгляду справ різних типів.

При *опитуванні суддів* використовується поєднання декількох методів (опитування, інтерв'ю, фокус групи, статистичні порівняння) для досягнення консенсусу щодо відповідних коефіцієнтів. Такі опитування дають більш надійні результати, коли (1) суддів просять визначити кількість часу, необхідну для виконання кожного з основних етапів розгляду справи (а не визначити загальну кількість часу), і (2) для удосконалення коефіцієнтів використовується ітераційний підхід (напр., анкетування або опитування, після яких проводяться фокус-групи та різноманітні статистичні перевірки).

	По справах	По подіях
Дослідження часу		
Опитування суддів		

При дослідженні також може вимірюватися час, який витрачається на діяльність судді, не пов'язану безпосередньо з розглядом справ, зокрема, на управлінську діяльність, перегляд змін до законодавства, та зв'язки з громадськістю. Цей обсяг часу може бути доволі великим, та не повинен оминатися при оцінці навантаження на суддів.

Незалежно від методу обчислення, коефіцієнти навантаження можна регулювати таким чином, аби «вагу» розміром 1 було надано справам тих типів, розгляд яких забирає середню кількість часу. Значення більше або менше 1 надаються тим типам справ, які вимагають більше чи менше часу, аніж середнє значення. Як альтернатива, коефіцієнти можуть відображати конкретну кількість часу судді, в годинах та хвилинах, яка необхідна для розгляду основних типів справ в межах юрисдикції суду.⁸

⁷ Двома основними способами проведення дослідження часу є використання щоденників та дослідження щодо тривалості вирішення справи. У дослідженні з використанням щоденників судді записують час виконання всіх робочих видів діяльності протягом певного періоду часу, включаючи час, що витрачається на роботу над справою, і час, що витрачається на інші види роботи (наприклад, адміністрування, навчання). У дослідженні щодо тривалості вирішення справи судді зазначають, скільки часу вони витрачають на певні види справ із моменту надходження справи до моменту її вирішення. При цьому вони не враховують роботу, не пов'язану безпосередньо з певними справами, таку як адміністрування чи навчання. Обидва типи дослідження мають свою переваги та недоліки.

⁸ Загалом, відрегульовані коефіцієнти, що ґрунтуються на об'єктивних показниках часу, з точки зору психометрії є більш надійними, ніж ті, що ґрунтуються на опитуванні суддів. Як зазначалося вище, зважене навантаження на суд обчислюється шляхом множення кількості справ кожного типу, що надійшли протягом року, на коефіцієнт для кожного типу справ. Для перетворення зваженого навантаження суду в показник

В реальності, будь-яке подібне дослідження спирається не комбінацію згаданих вище методів. Вибір інструментарію залежить від багатьох чинників – основних завдань дослідження, кількості типів справ в межах юрисдикції суду, їхньої варіативності, обсягу наявних даних, часу на проведення дослідження, аналізу переваг та недоліків різних методів та готовності суддів витратити час та зусилля на проведення цього дослідження.

Розробка структури дослідження

Системи коефіцієнтів навантаження найбільш корисні, коли (1) типи справ, що розглядаються в межах юрисдикції суду, займають різну кількість часу судді; (2) типи справ, що розглядаються в судах різних регіонів суттєво відрізняються; і (3) типи справ, що розглядаються судами різних типів (наприклад, судами першої інстанції або апеляційними судами, цивільними/кримінальними або адміністративними чи господарськими) займають різну кількість часу судді. Очевидно, що цей метод буде корисним для всієї судової системи України. Ми пропонуємо розробляти систему коефіцієнтів навантаження поетапно, починаючи спершу з місцевих судів, що розглядають цивільні, кримінальні та деякі адміністративні справи, тому що саме в цих судах представлено різноманітні типи та значну кількість справ.

Найкраще проводити дослідження коефіцієнтів навантаження, коли судова система стабільна з огляду на структуру, юрисдикцію та процедури. Наразі в Україні ця передумова не виконується. Наприклад, останнім Законом «Про судоустрій і статус суддів» (№ 2453) введено значні зміни в юрисдикцію місцевих судів. Тепер місцеві, а не апеляційні, суди розглядають серйозні кримінальні справи, які повинні слухатися за участі народних засідателів. Окрім цього, законом, який можуть прийняти в березні 2012 р., вводяться значні зміни до кримінально-процесуального законодавства.⁹ Як нам було вказано, він встановлює часові обмеження для вирішення кримінальних справ – 2 місяці, 6 місяців або 1 рік – залежно від типу справи; скасовує можливість судді відправити справу назад прокурору на дослідження; дозволяє підсудним та прокурорам укладати угоду між сторонами про визнання підсудним своєї вини, яка потім затверджується судом. Ці зміни можуть вплинути на навантаження суддів по-різному. Якби можна було з впевненістю стверджувати, що не буде введено жодних додаткових змін, які вплинуть на місцеві суди, було би доцільним зачекати доти, доки система не стабілізується, і продовжити дослідження тоді. Однак, з огляду на потребу в системі коефіцієнтів навантаження, час, необхідний на пристосування системи до нещодавніх та пропонованих змін, можливість додаткових майбутніх змін, ми дійшли висновку, що найкраще буде продовжити дослідження зараз.

кількості суддів, необхідних для суду, зважене навантаження ділиться або на (1) кількість годин, яку судді необхідно працювати над справами впродовж року, якщо коефіцієнти виражені в годинах або хвилинах, або (2) кількість зважених справ, яку судді необхідно обробити впродовж року, якщо коефіцієнтам було надано вагу зі значенням, що наближається до 1.

⁹ Пропонований Кримінально-процесуальний кодекс пройшов перше читання. Очікується, що його приймуть в березні 2012 р., через шість місяців після чого він вступить в силу.

Деякі з суддів, з якими ми зустрічалися, зазначали, що деякі процесуальні вимоги та умови праці суттєво впливають на їх роботу. Прикладами першого є вимоги, щоб судді зачитували повний текст рішень у *кримінальних* справах на відкритому судовому засіданні, і вимога, щоб судді не працювали над іншими справами під час написання рішення у нарадчій кімнаті по *кримінальній* справі після її слухання. Щодо проблем та умов праці судді зазначали, наприклад, брак залів судових засідань, внаслідок чого багато слухань цивільних справ відбувається в кабінетах суддів, неявку прокурорів, адвокатів та свідків, загальні проблеми з транспортування підсудних у кримінальних справах до суду, що обмежує ефективний час судового засідання. Відтак, видається важливим, що запропоноване дослідження збиратиме інформацію про види діяльності, які здійснюють судді, а також, де вони виконують цю роботу, та проблеми, які перед ними постають.

Об'єктивне дослідження часу повинно включати час щодо значної кількості справ для надійності кінцевих показників. Кількість необхідних даних залежить значною мірою від кількості та специфічності типів справ, що використовуються, а також кількості справ кожного типу, які надходять до судів. Необхідна кількість даних зумовлює кількість суддів, які повинні взяти участь в дослідженні, а також тривалість періоду, протягом якого вони повинні надавати показники часу.

Для початку, ми аналізуємо статистичні звіти для визначення типів справ, для яких необхідно обчислити коефіцієнти навантаження в об'єктивному дослідженні часу. На цьому етапі ми також відбираємо інструменти збору даних, після чого приступимо до обчислення. Важливо, щоб типи справ у об'єктивному дослідженні часу представляли найбільш численні справи, подібні по суті, процесуально подібні, та приблизно однакові за складністю, а не просто відображали деякі або й усі пункти статистичних таблиць. Типи справ не повинні перетинатися (тобто, одна справа повинна належати лише до одного типу справ), і типи справ повинні бути вичерпними (тобто, кожна справа, що надійшла до суду, повинна належати до одного з типів справ).¹⁰ Нижче наведено таблицю, до якої включено деякі важливі міркування, що впливають з нашої попередньої роботи. Для забезпечення того, що різноманітні об'єктивні часові дані збираються для обчислення надійних коефіцієнтів навантаження, ми збиратимемо інформацію в оціночній частині дослідження з тим, щоб потім відібрати типи справ для об'єктивної частини дослідження (див. нижче).

¹⁰ Розробка вичерпного переліку типів справ потребуватиме введення категорії «інше» та визначення коефіцієнтів навантаження для рідкісних типів справ на основі інформації про подібні справи, щодо яких буде більше інформації.

Примітка: Ця таблиця не включає всі первинні категорії справ, перелічені у статистичних звітах, а наводиться лише для прикладу.

Первинні категорії справ у статистичному звіті	Кількість основних категорій	Кількість підкатегорій	Примітки
Кримінальні справи (81 тип справ у таблиці)	21, включаючи категорію «інше»; незначна кількість справ зазначена в межах деяких основних категорій справ.	Кількість підкатегорій для кожної з основних категорій коливається від 0 до 6. Деякі з підкатегорій мають власні підкатегорії.	Загалом, підкатегорії не є вичерпними (тобто, не всі справи основного типу підпадають під одну з її підкатегорій). Для деяких основних типів справ, до підкатегорій входить більшість справ. Для інших основних категорій справ, підкатегорії охоплюють лише декілька зі справ основного типу (3%-30%). Розмір підкатегорії в межах кожної основної категорії може сильно відрізнятись.
Адміністративні правопорушення (253 типи справ у статистичній таблиці)	253, включаючи категорію «інше»		26 із 253 категорій (10%) складають близько 91% усіх справ; 40 із 253 категорій (16%) складають близько 93% усіх справ.
Адміністративні справи (116 типів справ у статистичній таблиці)	13 основних категорій, включаючи категорію «інше»	Кількість підкатегорій для кожної з основних категорій коливається від 0 до 9. Деякі з підкатегорій мають власні підкатегорії.	Підкатегорії не є вичерпними (тобто, не всі справи основного типу підпадають під одну з її підкатегорій), але загалом, підкатегорії містять більшість справ основного типу (від близько 74% до 99% залежно від основного типу). Розмір підкатегорії в межах кожної основної категорії може сильно відрізнятись. Наприклад, лише для однієї з чотирьох підкатегорій для одного основного типу містить 93% справ, у той час, як інші три підкатегорії містять небагато справ.
Цивільні справи (позовного провадження) (116 типів справ у статистичній таблиці)	13 основних категорій, включаючи категорію «інше»	Кількість підкатегорій для кожної з основних категорій коливається від 0 до 8. Деякі з підкатегорій мають власні підкатегорії.	Підкатегорії не є вичерпними (тобто, не всі справи основного типу підпадають під одну з її підкатегорій), але загалом, підкатегорії містять більшість справ основного типу (від близько 74% до 98%). Розмір підкатегорії в межах кожної основної категорії може сильно відрізнятись. Наприклад, лише для однієї з чотирьох підкатегорій для одного основного типу містить 97% справ, у той час, як інші три підкатегорії містять небагато справ. Більша підкатегорія далі розбивається на інші підкатегорії.

V. КОМПОНЕНТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Запропоноване дослідження складається з трьох основних компонентів: (1) опитування суддів за допомогою анкет і фокус-груп; (2) об'єктивні дослідження часу; та (3) фокус-групи для огляду та розробки остаточного варіанту коефіцієнтів навантаження.

Опитування суддів за допомогою анкет. 15 квітня 2012 року (або приблизно в цей час) дослідники надішлють анкети головам кожного з 666 місцевих судів із проханням голові суду заповнити їх за можливого (в разі потреби) консультування з іншими суддями цього суду. В анкеті буде перелік типів справ, що входять до юрисдикції цього суду. Працівники проекту розроблять перелік типів справ на основі статистичних звітів та за консультацій з ДСА та Радою суддів України. В анкеті від суддів вимагається для кожного з типів справ у межах юрисдикції цього суду визначити кількість часу, що витрачається на кожний з основних етапів розгляду справи. Судді роблять підрахунки щодо типових справ кожного типу, а тоді зазначають, наскільки ці значення відрізняються для простих та складних справ кожного типу. Суддям також будуть поставлені додаткові питання щодо того, наскільки справи в межах певного типу відрізняються з огляду на часові затрати судді, і розмістити справи кожного типу за складністю. У додаткових питаннях анкети також будуть поставлені запитання про умови праці в суді.

Результати цього дослідження будуть використані для попередньої оцінки відмінностей в кількості часу, необхідного суддям для розгляду певних типів справ. Це допоможе визначити специфіку типів справ, необхідну для системи коефіцієнтів навантаження, а також допоможе остаточно визначити кількість судів, що братимуть участь в об'єктивному дослідженні часу. Значення часу, отримані в результаті цього дослідження, будуть розглянуті фокус-групами суддів місцевих судів (див. нижче), буде проведено різні види статистичного аналізу для оцінки того, наскільки ці показники є реальними.

Об'єктивне дослідження часу. Впродовж шести тижнів, починаючи з кінця травня / початку червня, судді з близько 80 місцевих судів зазначатимуть час, який вони витрачають, працюючи над справами, та на інші види діяльності судді.¹¹ Кількість судів, що братимуть участь у дослідженні, може змінюватися в ході більш ретельного вивчення статистики судів щодо кількості поданих справ, та відповідно до попередніх результатів опитування. ДСА, РСУ і Проект USAID «Справедливе правосуддя» обиратимуть суди-

¹¹ Кількість судів, що беруть участь в дослідженні, може змінюватися в ході більш ретельного вивчення статистики судів щодо кількості поданих справ, та відповідно до попередніх результатів опитування.

учасники таким чином, щоб забезпечити представництво усіх 27 регіонів, а також малих, середніх та великих судів, міських і сільських судів.

Судді використовуватимуть стандартизовані бланки для звітування про свою роботу. Для роботи, пов'язаної зі справами, судді використовуватимуть коди для зазначення типу справи, над якою вони працюють, місця, де вони працюють (наприклад, кабінет, зала судових засідань, нарадча кімната, вдома, інше), і завдання, яке вони виконують (наприклад, ведення слухання, написання рішення), а також зазначатимуть час в годинах і хвилинах, який вони витратили на це завдання. Вони також зазначатимуть, чи ця справа стосувалася неповнолітніх, і чи були якісь затримки в розгляді справи. Судді також використовуватимуть коди для звітування про час, витрачений на види діяльності судді, які не пов'язані з конкретними справами (наприклад, адміністрування, навчання, управління судом, відрядження). Через те, що багато суддів зазначатимуть час, витрачений на роботу над різними типами справ та подіями, пов'язаними зі справами, їм не обов'язково зазначати час від початку до завершення роботи над будь-якою із справ.

Судді можуть користуватися допомогою працівників суду при заповненні показників часу. Наприклад, судді, як брали участь у подібних дослідженнях в інших країнах, зазначають, що дуже допомагає, якщо працівник записує час, який витрачає суддя під час слухань та судових засідань. Суддям може знадобитися заповнити журнал самостійно для інших типів роботи, тому що персонал може просто не знати, скільки точно часу витрачає на це суддя. Тим не менш, навіть для цієї роботи судді, що брали участь в попередніх дослідженнях, радять вносити в журнал приблизні значення, а тоді віддавати журнал персоналу для доопрацювання.

Суди, що братимуть участь у дослідженні, кожного тижня надсилатимуть заповнені бланки до ДСА (або іншої установи), а відповідні працівники вводитимуть дані до бази даних, використовуючи програму CSPPro. Дані використовуватимуться для обчислення коефіцієнтів навантаження для основних типів справ у межах юрисдикції місцевих судів. У разі доцільності та необхідності до цього аналізу можуть бути включені результати етапу опитування.

Окрім цього, судді також заповнюватимуть коротку анкету на початку дослідження, і ще одну в кінці дослідження. Перша анкета вимагатиме інформацію про тип призначення судді (п'ятирічний або безстроковий), кількість років досвіду на посаді судді місцевого суду, тип(-и) справ, які наразі розглядаються. Остання анкета вимагатиме інформацію щодо того, чи робота, яку здійснював суддя під час дослідження, відрізнялася від типової, а також питання про вплив певних судових процедур та умов праці.

Фокус-групи. Фокус-групи, які складатимуться із суддів та інших ключових заінтересованих сторін переглядатимуть результати опитування суддів, дослідження часу, та кінцеві коефіцієнти навантаження. Метою фокус-груп є перевірка коефіцієнтів навантаження та визначення факторів, які не були враховані коефіцієнтами навантаження, але які необхідно врахувати при оцінці навантаження суддів.

Часові рамки дослідження

Основні завдання	Приблизні дати
Проект анкети, бланки для заповнення показників часу, відповідні вказівки. Подальше вивчення статистики розгляду судових справ для попереднього визначення кількості судів, які братимуть участь в дослідженні часу.	до 15 березня 2012 р.
Проведення однієї-двох робочих зустрічей із суддями місцевих судів для отримання зворотного зв'язку щодо анкет і бланків для заповнення показників часу; внесення змін до бланків на основі результатів зустрічей.	15 березня – 15 квітня 2012 р.
Огляд структури дослідження ДСА і Радою суддів України, внесення відповідних змін на основі рекомендацій, визначення спільно з ДСА і Радою суддів України місцевих судів, що братимуть участь в дослідженні часу.	15 березня – 15 квітня 2012 р.
Розробка за допомогою MS Access програми вводу даних і бази даних для анкет і дослідження часу	1 травня 2012 р.
Проведення дослідження на основі анкетування; розповсюдження анкет у судах до 15 квітня із проханням заповнити їх до 30 квітня, внесення отриманих даних до бази даних і проведення попереднього аналізу, необхідного для завершення розробки структури дослідження часу.	15 квітня – 15 травня 2012 р.
Огляд попередніх результатів дослідження за консультування з ДСА і Радою суддів України, остаточне визначення кількості і назв судів для участі в дослідженні часу, внесення змін до структури дослідження.	15 травня – 30 травня 2012 р.
Запуск і проведення дослідження часу в судах-учасниках; початок внесення даних.	30 травня 2012 р. – 20 липня 2012 р.
Продовження і завершення внесення даних дослідження часу, завершення аналізу анкетних даних, аналіз даних дослідження часу, підготовка проекту коефіцієнтів навантаження суддів.	4 червня – 20 серпня 2012 р.
Проведення двох-чотирьох регіональних фокус-груп із суддями місцевих судів та представниками Ради суддів України / ДСА для валідації коефіцієнтів навантаження суддів.	15 серпня – 30 вересня 2012 р.
Фіналізація коефіцієнтів навантаження суддів на основі даних фокус-груп та інших видах статистичного аналізу.	1 листопада – 15 листопада 2012 р.
Затвердження коефіцієнтів навантаження суддів ДСА/Радою суддів України.	15 листопада – 30 листопада 2012 р.
Обговорення практик впровадження з Радою суддів України і ДСА, надання допомоги при розробці проектів	На постійній основі

таких практик.	
Щойно Рада суддів України /ДСА затвердить результати дослідження, застосування цих самих методів для дослідження господарських та адміністративних судів першої інстанції, кримінальних/цивільних, адміністративних та господарських апеляційних судів, вищих судів.	На постійній основі

VI. ЗАКЛЮЧНА ЧАСТИНА

Проект USAID «Справедлива, незалежна та відповідальна судова влада України» готовий надати допомогу Раді суддів України та Державній судовій адміністрації України в організації та проведенні запропонованого вище дослідження в межах запропонованих нами часових рамок.

Як вже було зазначено, проведення такого дослідження допоможе:

- Визначити кількість суддів, які загалом потрібні для обробки справ, що надійшли до суду;
- Визначити, як ці судді повинні бути розподілені по регіонам (скільки суддів потрібно для кожного з 666 місцевих судів);
- Збалансувати навантаження на суддів в окремих судах та судовій системі взагалі;
- Визначити, скільки суддів і скільки часу необхідно для розгляду залишку справ у суді;
- Готувати та надавати об’єктивне обґрунтування бюджетних запитів судів.

Жоден набір рекомендацій ніколи не охоплює всі дотичні до теми моменти, і звичайно, потребуватиме уточнення в процесі реалізації даного проекту. Однак ми вважаємо, що спільні зусилля з метою проведення даного дослідження та розробки науково обґрунтованої системи визначення коефіцієнтів складності справ, а також системи конкретних часових показників щодо слухання справ за типами, приведуть до значного збільшення ефективності та дієвості процесу обґрунтування бюджетних запитів судової влади України, а також забезпечать основу для справедливого та об’єктивного балансування навантаження на суддів при розподілі справ.