

## Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні

---

Проект фінансується  
Європейським Союзом  
та Радою Європи



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Проект впроваджується  
Радою Європи

# Методологія виміру прогресу здійснення реформ у сфері юстиції в Україні

## Керівництво та матриці

Грудень 2016 року

Ця публікація була здійснена за сприяння Європейського Союзу в рамках спільного проекту Європейського Союзу та Ради Європи «Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні», який фінансується Європейським Союзом та Радою Європи і впроваджується Радою Європи. Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу та Ради Європи.

Електронну версію можна знайти за посиланням:  
<http://pjp-eu.coe.int/web/justice-consolidation-ukraine>

# Зміст

|  |     |
|--|-----|
| Вступ .....  | 5   |
| Розділ 1: Забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів. Оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів ..... | 17  |
| Розділ 2: Підвищення професійного рівня суддів .....   | 27  |
| Розділ 3: Підвищення прозорості діяльності судів та рівня їх відповідальності .....  | 37  |
| Розділ 4: Підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій .....  | 47  |
| Розділ 5: Підвищення прозорості та відкритості правосуддя .....  | 57  |
| Розділ 6: Посилення гарантій здійснення адвокатської діяльності та забезпечення доступності безоплатної правової допомоги. ....                                  | 65  |
| Розділ 7: Удосконалення системи виконання судових рішень .....   | 87  |
| Розділ 8: Посилення прокуратури .....  | 101 |
| Розділ 9: Удосконалення процесуального забезпечення справедливості і права на захист під час кримінального провадження .....                                     | 131 |
| Розділ 10: Підвищення рівня ефективності роботи судових і правоохоронних органів в боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції .....              | 145 |
| Розділ 11: Поводження з правопорушниками. ....   | 167 |

|              |   |
|--------------|---|
| <b>АМВС</b>  | альтернативні методи врегулювання спорів  |
| <b>ВБ</b>    | Світовий банк   |
| <b>ВЕФ</b>   | Всесвітній економічний форум  |
| <b>ВПП</b>   | Всесвітній проект правосуддя  |
| <b>ГМК</b>   | група міжнародних консультантів   |
| <b>ГРЕТА</b> | Група експертів щодо боротьби з торгівлею людьми  |
| <b>ДСА</b>   | Державна судова адміністрація України   |
| <b>ЕА</b>    | еталонний аналіз  |
| <b>ЕВ</b>    | експертний висновок   |
| <b>ЕО</b>    | експертний огляд  |
| <b>ЄКЕДЮ</b> | Європейська комісія з ефективності правосуддя   |
| <b>ЄКПЛ</b>  | Європейська конвенція з прав людини   |
| <b>ЄС</b>    | Європейський Союз   |
| <b>ЄСПЛ</b>  | Європейський суд з прав людини  |
| <b>ЗТО</b>   | звіт третіх осіб  |
| <b>КЗК</b>   | Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню |
| <b>КМ</b>    | Комітет міністрів Ради Європи   |
| <b>КРЕС</b>  | Консультативна рада європейських суддів   |
| <b>МЮ</b>    | Міністерство юстиції України  |
| <b>НУО</b>   | неурядові організації   |
| <b>ОГС</b>   | організація громадянського суспільства  |
| <b>ОКС</b>   | опитування користувачів суду  |
| <b>ООН</b>   | Організація Об'єднаних Націй  |
| <b>ПМР</b>   | партнери з міжнародного розвитку  |
| <b>ПД</b>    | План дій щодо реформ у сфері юстиції  |
| <b>РЕ</b>    | Рада Європи   |
| <b>СРСС</b>  | Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (Стратегія реформування)                       |
| <b>СОРДС</b> | структура оцінки результатів діяльності суду  |

# Вступ

**1.** Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (СРСС) є ключовим політичним документом, що визначає основоположні принципи, завдання, головні напрями, пріоритети та інші важливі критерії, а також пропонує загальну дорожню карту та схему для внесення змін, усунення недоліків у цій сфері, поліпшення функціонування суміжних інститутів, які *«працюватимуть, керуючись принципом верховенства права, ефективно, продуктивно та скоординовано, стануть підзвітними громадянам України, вільними від будь-якого політичного впливу та відповідатимуть стандартам і кращим практикам Європейського Союзу»*<sup>1</sup>. Цей документ схвалений Президентом України 20 травня 2015 року та розрахований на період 2015–2020 рр.

**2.** Реформа ґрунтується на 12 структурних елементах, одинадцять з яких стосуються конкретних підгалузей (напрямоків), і один визначає механізм інституційної та організаційної імплементації. У розділах 4 і 5 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, відповідно, визначено та розглянуто такі дванадцять підрозділів:

1. Підвищення незалежності суддів, оптимізація суддівського врядування та системи призначення суддів на посади.
2. Підвищення професійного рівня суддів.
3. Підвищення підзвітності суддів.
4. Підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій.
5. Зростання прозорості та відкритості правосуддя.
6. Посилення гарантій здійснення адвокатської діяльності та забезпечення доступності безплатної правової допомоги.
7. Підвищення ефективності виконавчого провадження.
8. Підвищення ефективності органів прокуратури.
9. Удосконалення процесуального забезпечення справедливості і права на захист під час кримінального провадження.
10. Підвищення рівня ефективності судового захисту прав особи під час ув'язнення. Попередження організованої злочинності та корупції.
11. Підвищення ефективності попередження злочинів та посилення можливостей реабілітації засуджених в процесі виконання покарань.
12. Забезпечення належної координації правових інститутів та єдності інформаційних систем у сфері правосуддя.

**3.** Стратегія реформування деталізована далі у відповідному загальному Плані дій (ПД) разом із 12 структурними елементами (розділами), які додатково розділені за напрямками діяльності та містять більш конкретні дії, оформлені у хронологічному порядку / у вигляді поетапного плану; окрім цього, наведені заходи щодо конкретних напрямків діяльності/вихідні продукти, результати та показники наслідків, пов'язаних з цими структурними елементами, а також необхідні засоби для імплементації Стратегії реформування. Реалізація Плану дій, в свою чергу, має бути відображена в щорічних планах дій щодо реалізації цих структур-

---

<sup>1</sup> Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, Глава 1.

них елементів. Плани за одинадцятьма суттєвими структурними елементами на 2016 рік було розроблено та узгоджено.

**4.** Рада Європи, зокрема в рамках спільного проекту ЄС/РЕ «Консолідація розробки реформ в сфері юстиції в Україні» надає допомогу в процесі імплементації Стратегії реформування та моніторингу її імплементації, зокрема, шляхом надання рекомендацій та підтримки в розробці методології огляду і виміру прогресу та досягнень впровадження реформ у сфері юстиції в Україні (далі – методологія виміру прогресу) з урахуванням Стратегії реформування.

**5.** З цією метою Рада Європи залучила групу з чотирьох міжнародних консультантів, яка має напрацювати, представити та обговорити методологію виміру прогресу з Робочою групою, створеною в межах цього Проекту.<sup>2</sup> Робоча група складається з представників зацікавлених сторін відповідних сфер юстиції, неурядових організацій, міжнародних організацій та донорських ініціатив. Її мета – обговорення проблем, пов'язаних із реалізацією реформ у сфері юстиції, погодження завдань методології виміру прогресу та забезпечення узгодженості в процесі подальшого розвитку інструменту.

**6.** Цей проект методології виміру прогресу, що включає відповідне описове керівництво та характерні для структурних елементів інструменти, що поєднують матриці з моніторингу, було розроблено на основі співпраці учасників групи міжнародних консультантів над представленням концептуальних міркувань і первинного проекту, що використовувався як документ для обговорення для визначення загального підходу, моделі, структури та інших елементів методології виміру прогресу, які було представлено Робочій групі на зустрічі 24 червня 2016 року. За наслідками цього відбулася низка двосторонніх зустрічей і консультацій, які проводилися групою міжнародних консультантів з основними зацікавленими сторонами протягом липня 2016 року, і відповідне кабінетне дослідження, яке було підтримано внутрішніми консультантами, що забезпечили адресну допомогу її учасникам в одержанні додаткової інформації, даних і розробці інструмента і матриць.

### Загальний аналіз

**7.** Спочатку завдання групи міжнародних консультантів формулювалось узагальнено, оскільки ані зацікавлені сторони у своїх відповідних зверненнях до Ради Європи, ані Стратегія реформування або План дій не містили чітких вказівок щодо точного характеру, масштабів та конкретного формату методології та інструменту розробки.

**8.** Під час розробки методології виміру прогресу група міжнародних консультантів урахувала той факт, що у Стратегії реформування лише розглядаються загальні умови стратегічного планування (в розділі 6), оцінка та моніторинг, очікувані результати<sup>3</sup>, а також деякі показники наслідків (розділ 9). У напрямку діяльності 12.1.1 План дій зазначає лише один захід/

<sup>2</sup> Група складається з міжнародних консультантів спільного проекту ЄС/РЕ «Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні»: Ерік Сванідзе (Erik Svanidze), координатор і член групи міжнародних консультантів, відповідальний за структурні елементи 8 і 10, керівник проекту ЄС з моніторингу сфери юстиції у Вірменії, член Європейського комітету з питань запобігання катуванням (2001–2005 рр.); Д-р Пім Альберс (Pim Albers), відповідальний за структурні елементи 1–5, незалежний консультант з питань реформи сфери юстиції; Д-р Романа Швайгер (Romana Schweiger), член групи міжнародних консультантів, відповідальна за структурні елементи 6,7 і 9, незалежний консультант з питань реформи сфери юстиції; Мартін Седдон (Martin Seddon), член групи міжнародних консультантів, відповідальний за структурний елемент 11, незалежний консультант з питань реформи сфери юстиції, член групи консультантів Ради Європи, яка опікується питаннями підтримки реформи пенітенціарної системи в Україні.

<sup>3</sup> Варто наголосити, що в англійському тексті Стратегії реформування поняття очікуваних результатів конкретизується тлумаченням таких категорій в дужках як продукт, результат, наслідок. Є труднощі з нюансами перекладу на інші мови термінів «продукт» та «результат». У той час як перше поняття іноді перекладається за допомогою комбінації слів «безпосередній результат/продукт», останнє розглядається як еквівалент «результату» або «істотного/якісного результату». Дивіться також визначення цитовані в примітці 6 нижче.

вихідний продукт, який передбачає розвиток певних інструментів оцінки/виміру. Зокрема, у ньому передбачається: «6. Розробка, поширення та регулярне оновлення практичних посібників та навчальних модулів з питань стратегічного планування та нормотворчості, а також з питань усіх основних ініціатив, що стосуються реформування у сфері юстиції». Цей захід/вихідний продукт вказує на відповідні результати, посилаючись на «комплексні якісні та кількісні методики Моніторингу та оцінки (МО), здійснені у ході розробки та перегляду реалізації усіх стратегічних напрямків, що стосуються сфери юстиції» та «орієнтація на результати (не на процедури) усіх політик реформування шляхом використання вихідного продукту, результату і показників наслідків у всіх стратегічних документах із забезпеченням зворотного зв'язку та регулярних удосконалень з посиланням на висновки в процесі аналізу результатів (МО)».

9. З урахуванням цього, групі міжнародних консультантів залишилося лише зробити висновки і під час консультацій із зацікавленими сторонами запропонувати найоптимальніше розуміння і, внаслідок цього, формат виміру прогресу та досягнень здійснення реформ у сфері юстиції в Україні.

10. Методологію виміру прогресу було розроблено з урахуванням того факту, що, не зважаючи на структурний і значний суттєвий зв'язок між Стратегією реформування та **Планом дій**, вони мають певні відмінності у визначенні пріоритетності та у поширенні певних завдань, заходів та результатів.<sup>4</sup> План дій та щорічні плани з реалізації (структурних елементів) для підгалузей розглядалися як остаточні документи та джерела для розуміння логічних рамок, що вимірюють контрольні показники та інші деталі реформ у сфері юстиції в Україні.

11. З урахуванням певної відмінності між різними моделями розробки та реалізації політики у державному секторі, у тому числі **базами для визначення, моніторингу та оцінки установи або конкретного сектору**<sup>5</sup>, методологію виміру прогресу **було розроблено у відповідності до підходу, що застосовується в Європейському Союзі**. Очевидно, що крім відповідних прагнень української влади, ще раз задекларованих в Стратегії реформування, вона і пов'язаний з нею набір інструментів політики було розроблено згідно із нормативно-правовою базою розвитку та реалізації політики у ЄС та відповідною типологією «Input-Output-Outcome-Impact» (*реалізований ресурс-вихідний продукт-результат-наслідок*) класичного ланцюга результату.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Наприклад, План дій чітко не розглядає завдання щодо «забезпечення належного балансу між слідчими функціями органів прокуратури та іншими правоохоронними органами, передбаченими підрозділом 5.8 Стратегії реформування. З іншого боку, План дій включив окрему область діяльності 8.5 щодо *прозорості органів прокуратури*, не маючи відповідного структурного елементу в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів. Для одержання подальшої інформації див. коментарі, запропоновані у відповідних інструментах нижче.

<sup>5</sup> Див. Глосарій ключових термінів, які використовуються при оцінці та управлінні результатами. – ОЕСР, 2002 // Джерело доступу – [www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf](http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf); Показники верховенства права ООН, Керівництво по впровадженню та проектні інструменти. – ООН, 2011 // Джерело доступу – [www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf); Чому, що та як оцінити? Керівництво користувача для оцінки програм з верховенства права, правосуддя та безпеки. – UNDP / Інститут Vera, 2014 // Джерело доступу – [www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP\\_CPR\\_ROLMEGuide\\_August2014.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/UNDP_CPR_ROLMEGuide_August2014.pdf)

<sup>6</sup> Керівні вказівки Європейського Союзу для підтримки секторних програм // Джерело доступу – <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ec-guidelines-support-to-sector-prog-2007-final-en.pdf>, стор. 89. Керівні вказівки пропонують наступні визначення та ієрархію відповідних показників: Блок. 5.7 **IMPACT (ВПЛИВ/НАСЛІДКИ)** – визначає наслідки результатів щодо більш розширених цілей (наприклад, показники грамотності, покращення стану здоров'я). Визначення охоплює ширшу дію результатів, але також можуть бути виявлені наслідки більш високого рівня, пов'язані з більш широкими цілями – зростання і бідність за рівнем доходу, наприклад. **OUTCOME (РЕЗУЛЬТАТ)** – визначає результати на рівні бенефіціарів (наприклад, відсоток учнів від усього населення, які навчаються у початкових школах, вакцинація). Визначення охоплює результати від використання та задоволення товарами та послугами, вироблених в громадському секторі, там



12. Група міжнародних консультантів припускає, що **методологія виміру прогресу стане частиною або застосовуватиметься як інструмент з більш широкими рамками оцінки результативності**, який становить набір регулярних оцінок ефективності і повинен «дозволити керівникам і зацікавленим сторонам достовірно оцінити прогрес у досягненні результатів, що відображають усі ключові аспекти системи, яка відстежується».<sup>7</sup>

13. Таким чином, очікується, що методологія виміру прогресу забезпечить основні зацікавлені сторони **базою для конкретної політики (що базується на Стратегії реформування та Плані дій) щодо оцінки істотних результатів реформи у сфері юстиції в Україні в їхній динаміці**.

14. З точки зору виконавців, тобто органів/установ, які за припущенням будуть здійснювати оцінку конкретних показників, вони пропонуються у відповідності із специфічними особливостями дій/результатів, і, приймаючи до уваги поєднання факторів, що включають функціональну доречність, законний інтерес, секретність питання, придатність/потребу в зовнішній оцінці, доступність експертизи, особливо у випадку з партнерами з міжнародного розвитку (ПМР) тощо. Очікується, що виконавці будуть незалежно здійснювати оцінки і застосовувати методологію виміру прогресу, опрацьовувати результати, в тому числі їхню публікацію і повідомлення.

15. Водночас, хоча Рада з питань судової реформи діє при Президентові України та пов'язана з виконавчою владою, запропоновано врахувати те, що цей орган має складну природу і представляє різні гілки державної влади, зацікавлених сторін і громадянського суспільства. Крім того, вибираючи координування заходів для впровадження методології виміру прогресу, було враховано те, що у виконавчій влади має бути думка щодо розробки політики і її реалізації у всіх сферах, включаючи правосуддя та верховенство права. Це відособлюється від ігнорування основних принципів розподілу повноважень, відповідних конституційних положень і невідповідного втручання у здійснення правосуддя. Таким чином, через складність і широту сфери, стратегічних документів, що розглядаються, існуючих заходів з координації, **Рада з питань судової реформи могла б розглядатися як єдина платформа для координування застосування методології виміру прогресу**.

16. Окрім того, що Рада з питань судової реформи служить координатором впровадження методології виміру прогресу, на основі результатів оцінки даних з боку призначених виконавців Рада з питань судової реформи могла б зводити й **публікувати звіт про контроль за впровадженням Стратегії реформування, Плану дій і реформи в цілому**. Переважно це слід робити два рази на рік за допомогою його синхронізації із запропонованим графіком моніторингу.<sup>8</sup>

17. Хоча Рада з питань судової реформи розробила і запустила свій веб-сайт, що пропонує значну кількість інформації, включаючи певний онлайнвізуалізований інструмент щодо просування судової реформи, до нього можна і слід додати динамічний, регулярно оновлюваний інструмент з інформаційного моніторингу. Методологія виміру прогресу, її матриці могли б служити основою для розробки і збереження динамічного, ключового показни-

---

де пропозиція наштовхується на попит. **OUTPUT (ВИХІДНИЙ РЕЗУЛЬТАТ/ПРОДУКТ)** – визначає безпосередні та конкретні наслідки використовуваних ресурсів та вжитих заходів (наприклад, побудовані школи, наймані викладачі, навчені медсестри). Визначення вихідного результату охоплює ті товари та послуги, які «поставлені», «вироблені» або «забезпечені» з боку державного сектору разом з реалізованими ресурсами. **INPUT (РЕАЛІЗОВАНИЙ РЕСУРС)** – визначає надані фінансові ресурси та вжиті адміністративні й регуляторні заходи (наприклад, виділені ресурси, використовувані ресурси, вжиті заходи, ухвалені закони). Визначення реалізованих ресурсів можна розглядати як дуже широке, яке охоплює, у деяких випадках, те, що часто називають «показниками процесу».

<sup>7</sup> Там само, с.88.

<sup>8</sup> Дивіться нижче коментарі щодо запропонованого вибору часу і матриць відповідно.



ка ефективності, заснованого (на надбавці), **регулярно обновлюваного інформаційного контрольного інструменту (ІКІ)**, що забезпечить всю сферу і роздільні числові дані, і наочно представляє динаміку й особливі досягнення, включаючи ті, що отримані за допомогою позначення загального і сегментарного рівнів, рівня в сфері і рівня конкретного показника (у %) у досягненні результатів, що передбачаються Стратегією реформування і Плану дій за відповідний період їхнього впровадження.<sup>9</sup>

**18.** Проте, слід висунути на перший план той факт, що при виконання цієї й інших функцій для реалізації реформи і пов'язаних стратегічних інструментів, виникне потреба у **підтримці й забезпеченні** Ради з питань судової реформи, **зміцненні її секретаріату спеціальним штатом** (не зайнятим іншою роботою). Крім того, можна було б порадити стежити за найкращими практиками в інших юрисдикціях з точки зору **інституціональної підтримки і фінансування координації і впровадження реформ у сфері юстиції**.<sup>10</sup>

### Прогрес, досягнення, результати

**19.** Допускаючи однакове розуміння низки взаємопов'язаних термінів та показників, що входять до складу типології «реалізований ресурс-вихідний продукт-результат-наслідок» (Input-Output-Outcome-Impact) бази Європейського Союзу та Європейського Співтовариства досить щільно поєднує їх із типом методів та процесів оцінки ефективності. Тому пропонується, щоб «терміни «results» (результати) та «outcomes» (показники результату) розглядалися як синоніми». Існують різні визначення щодо того, що розуміється під словом «результат». Наприклад, Комітет з питань сприяння розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку відносить до результату «продукт (output), результат (outcome) або наслідок (impact) ... втручання у розвиток».<sup>11</sup>

**20.** Найважливіша рекомендація, запропонована в межах напрацювань Європейського Союзу та Європейського Співтовариства, стосується секторів (схожих на ті, які розглядаються), де є обмежений досвід щодо і доступність до показників результатів, або показники результатів реагують з тривалою затримкою. У цих випадках пропонується використовувати показники вихідних продуктів на додаток до показників результатів. Важливо чітко визначити причини їх використання.<sup>12</sup> Таким чином, методологія виміру прогресу має ґрунтуватися та переважно відповідати розумінню того, що у той час як **результати, досягнення, прогрес реформи у сфері юстиції, в першу чергу, оцінюються за допомогою показників результатів і показників наслідків, для початкових етапів реформи та/або конкретних напрямків і дій можна було б враховувати, відповідно, і показники вихідних продуктів**.

**21.** Стратегія реформування є комплексною стратегією, що розглядає різноманітні потреби і проблеми, які стосуються сфери юстиції у країні і потребують заходів для вживання у відповідному секторі. Така характеристика неминуче тягне за собою збільшення показників, які б привели до плутанини, якщо методологія виміру прогресу не буде структуровано належним чином. Проте Стратегія реформування наводить дуже обмежену кількість показників наслідків. Що стосується Плану дій, то він передбачає надання комплексу заходів/вихідних продуктів та результатів, а також блоків показників наслідків підгалузі, які, як обговорювалося раніше, повинні бути враховані.<sup>13</sup> Проте, з урахуванням того, що вони не повністю охоплюють усю Стратегію реформування (та інші стратегії), і могли б бути поступово доопрацьовані з урахуванням узгодженості з передбачуваними проміжними періодами, очікува-

<sup>9</sup> ІКІ не є частиною цього призначення і має розроблятися окремо.

<sup>10</sup> Наприклад, Цільовий фонд з участю багатьох донорів для підтримки сфери юстиції (MDTF-JSS) // Джерело доступу – [http://www.mdtfjss.org.rs/en/about-us#.V7\\_scCh9601](http://www.mdtfjss.org.rs/en/about-us#.V7_scCh9601)

<sup>11</sup> Глосарій ключових термінів, які використовуються при оцінці та управління результатами. – OECD, 2002 р.

<sup>12</sup> Керівництво для підтримки секторних програм з боку Європейського Союзу, с. 56.

<sup>13</sup> Див. пар. 9 вище.

ними результатами і в цілях більш точного аналізу змін, що відбулися, **методологія виміру прогресу пропонує відкориговану/відрегульовану низку показників.**

**22.** Ці міркування наводять на думку, що, **якщо мати на увазі реалізовані ресурси, відповідні показники та результативність щодо цього, методологія виміру прогресу має зосереджуватися на вимірюванні основних вихідних продуктів та наслідків показників результату.**<sup>14</sup> Моніторинг досягнень показників реалізованих ресурсів та наслідків є важливим аспектом реалізації будь-якої стратегії. Однак концептуально це – завдання, яке орієнтоване безпосередньо на процес, та вимагає оцінку різних типів дій та збору різних даних у порівнянні з орієнтованими на результат показниками. Таким чином, реалізовані ресурси мають розглядатися і обговорюватися в межах інших компонентів POP (PAF). Водночас, найважливіші вихідні результати підсумовуються у методології виміру прогресу, та її використання включатиме їхню первинну перевірку до визначення, досягнення відповідних результатів і наслідків. Крім того, методологія виміру прогресу намагається, якщо це можливо, визначити **підстави**, тобто фактичний стан речей, що є доречним у контексті сфери оцінювання у встановлений період часу (як правило, на початку діяльності), і за якими будуть оцінюватися зміни.

### **Аналіз, моніторинг і/або оцінка**

**23.** При визначенні сутності та очікуваного або найбільш сприйнятливої обсягу «виміру прогресу» в межах цього завдання ще раз звернули увагу на те, що Стратегія та План дій оперують поняттями моніторингу та оцінки/МО.<sup>15</sup>

**24.** У межах реалізації політики Європейського Союзу та виміру/оцінки регуляторного впливу моніторинг структури визначається як безперервний і систематичний процес збору даних про діяльність. Він генерує фактичну інформацію для майбутніх оцінок та аналізу наслідків і допомагає виявити актуальні проблеми реалізації. Моніторинг вважається необхідним для того, щоб дозволити політикам та зацікавленим сторонам перевірити, чи перебуває політика імплементації «в дії» і чи генерується інформація, яка може бути використана для оцінки досягнення її мети. У той час як моніторинг зосереджується на тому, «які» зміни відбулися з моменту впровадження діяльності у межах цієї політики, оцінка аналізує той факт, «чи» була ефективною діяльність для досягнення поставлених цілей.<sup>16</sup>

**25.** Під оцінкою, в свою чергу, передусім розуміється доказове судження щодо рівня, до якого діяльність була ефективною, дієвою та доречною відносно потреб та цілей.<sup>17</sup> Іншими словами, мета оцінки полягає в оцінюванні діяльності по відношенню до критеріїв й чітких стандартів (наприклад, її відповідність, ефективність, стабільність). Судження, як правило, стосується вимог, які мають задовольнятися цією діяльністю, та наслідків, що нею викликані. Зазвичай оцінка базується на інформації, яка спеціально зібрана та інтерпретована для підтримки судження.

**26.** Таким чином, **оцінка, аналіз у межах методології виміру прогресу включає в себе заходи та процедури як моніторингу, так і оцінки**, які повинні виконуватися відповідно до певної єдиної структури, яка має бути логічно згрупованою та відображати усю систему.

<sup>14</sup> Див. також примітку 3 вище.

<sup>15</sup> Див. пар. 8 вище.

<sup>16</sup> Набір інструментальних керівництв для кращого регулювання. Інструмент №35. Заходи із моніторингу та показники // Джерело доступу – [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_35\\_en.htm#sdfootnote374anc](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_35_en.htm#sdfootnote374anc)

<sup>17</sup> Там же, Інструмент № 36 // Джерело доступу – [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_36\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_36_en.htm).

## Методи

**27.** Відсутні формальні вимоги щодо мінімальної або максимальної кількості показників, а також обмеження з точки зору моніторингу та оцінки, методів та інструментів оцінки, які повинні застосовуватися.

**28.** У цілому якість та корисність показників результатів і методів обмежуються доступними даними та наявними механізмами і ресурсами щодо визначення ефективності. Через складність, тривалий та ресурсномісткий характер таких оцінок, **обсяг заходів, показників і процесів, які будуть використовуватися в методології виміру прогресу, має бути зведено до розумно керованої кількості і структури.**

**29.** Водночас, **методологія виміру прогресу** намагається збалансувати міркування щодо керованості з урахуванням вимог адекватності оцінки істотної ефективності в межах реформи і реалізації **Стратегії** реформування. Їх відбір і склад мають бути **конкретними відповідно до розділів/галузей/заходів з тим, щоб методи враховували усі важливі компоненти та результати. Методологія виміру прогресу передбачає показники та методи, орієнтовані передусім на визначення ефективності Стратегії реформування та її реалізації з точки зору досягнення цілей, очікуваних результатів і корисності для вирішення більш широких соціальних і економічних потреб.**

**30.** Отже, розробка **методології виміру прогресу** також включала перевірку наявності відповідних даних на національному та міжнародному рівнях, їхньої доступності та структури, пропонуючи компіляцію нових даних та встановлюючи джерела та/або нове використання існуючих даних. Таким чином, **методологія виміру прогресу містить найбільш доречні методи оцінки**, що включають набір технік оцінки та інструментів, які виконують різні цілі.<sup>18</sup>

**31.** В основі оцінки, аналізу соціальних наслідків та дослідження, у цілому пропонується використовувати **кількісні та якісні показники**. Методологія виміру прогресу рекомендує роботу з відповідними чисельними зведеннями, відсотками, номіналами або абсолютними цифрами, наприклад, кількість людей, які отримують державну правову допомогу тощо, а також з даними, які з часом підлягають порівнянню, або з певними налаштуваннями, а також з різними методами аналізу складних явищ, заснованих на дослідженнях, документах або інших джерелах та методах збору або формування описової та суттєвої інформації. Їхній склад повинен включати детальну і багатогранну оцінку.

**32. Методологія виміру прогресу пропонує використовувати комбіновані методи збору, обробки та запису даних, а також методи їх аналізу.** *Кількісні та якісні методи збору, обробки та запису даних* включають в себе: кабінетні дослідження (КД) та огляд первинної і вторинної інформації (документів, адміністративної та статистичної інформації); онлайн-та/або телефонні опитування, індивідуальні структуровані і частково структуровані (ретельні) інтерв'ю (ІІ), фокус-групи (ФГ), тематичні дослідження, збір та обробку даних з електронних систем моніторингу та інші адміністративні дані, польові дослідження, збір інформації з альтернативних джерел інформації, звіти третіх осіб, аналізи (ЗТО). *Кількісні та якісні методи аналізу даних*, які можуть бути застосовані у процесі оцінки, містять: логічні моделі, контент-аналіз, причинно-наслідковий аналіз, експериментальні і квазі-експериментальні підходи (у

<sup>18</sup> Вони, як правило, складаються з процедур і протоколів, що забезпечують систематизацію і послідовність способу здійснення оцінки/аналізу. Методи можуть зосереджуватися на зборі або аналізі інформації і даних; можуть бути кількісними або якісними; можуть намагатися описати, пояснити, передбачити або повідомити про дію. Вибір методів впливає з показників/питань щодо оцінки, які ставляться, і режиму запиту – формуючого, причинного, пояснювального, нормативного і т.д. Див. K Schreckenberg. Social Assessment of Conservation Initiatives: A Review of Rapid Methodologies. – London, UK : International Institute of Environment and Development, 2010. (K. Schreckenberg. Соціальна оцінка консервативних ініціатив: огляд швидких методологій. – Лондон, Велика Британія: Міжнародний інститут з питань розвитку та навколишнього середовища, 2010).

тому числі гіпотетичний аналіз), SWOT-аналіз, еталонний аналіз (ЕА), зіставний аналіз, порівняльний аналіз та експертний огляд (ЕО), оцінку впливу, аналіз ефективності витрат, концепція картування впливів, експертні оціночні комісії і т.д.

**33.** Специфічні особливості **Стратегії реформування** та Плану дій і результатів, що будуть досягнуті, наводять на думку, що вимір прогресу відносно більшості показників переважно вимагає експертної і професійної оцінки з точки зору рівня досягнення якісних показників, що містять складні аспекти і фактори, які включають, стосовно сумісності з нормативними вимогами і міжнародними стандартами, а також підтверджують стан справ, фактичне впровадження і функціонування інституційних, правових гарантій і заходів захисту. Це припускає застосування експертної оцінки, що базується на дослідженні і експертних висновках (ЕВ) чи висновках групи експертів (ГЕ), звіті третіх осіб, у тому числі внутрішні і зовнішні механізми моніторингу (ЗТО), низці ретельних (структурованих чи частково структурованих) інтерв'ю, оглядах та інших методах збору даних і оцінки, в тому числі опитування прокурорів (ОО) і спеціалістів у сфері права/основних зацікавлених сторін й організацій громадянського суспільства (ОП) і, можливо, користувачів послуг/що взаємодіють із обвинуваченням, або користувачів суду, що мають відношення до кримінальних процедур (ОКС). Для деяких специфічних оцінок було б необхідним об'єднати певні методи, наприклад, експертні дослідження/звіти, еталонний аналіз, що супроводжуються і обговорюються на тематичних чи міждисциплінарних зустрічах, а також зустрічах з великою кількістю виконавців чи низці зустрічей окремих фокус-груп (ФГ), що складаються із представників тієї ж самої юридичної професії.

**34.** Водночас, деякі показники можуть вимірюватися за допомогою збирання адміністративних даних та/або статистики (АД), а також інших порівняно простих методів збору даних і аналізу.

### **Строки та інші організаційні заходи<sup>19</sup>**

**35.** Українським зацікавленим сторонам надано рекомендації та методології виміру прогресу розроблена таким чином, щоб зробити можливим і полегшити слідування **найкращим практикам проведення комплексних аналізів/оцінок**, коли здійснення оцінки поділяється/розподіляється між механізмами внутрішнього і зовнішнього моніторингу/оцінки, установами сектору, структурними підрозділами органу, що виконує імплементацію (координування), а також міжнародними партнерами та/або неурядовими організаціями.

**36.** У методології виміру прогресу запропоновані **залучені суб'єкти та розподіл праці щодо збору даних й аналізу**, найбільш відповідні для **конкретної сфери і загальні форми звітів, інституційні і процесуальні заходи для аналізу результатів оцінки виконання**, визначені відповідні координаційні установи/органи. Залучені суб'єкти, визначені на підставі вище зазначених факторів<sup>20</sup>, повинні проводити та організовувати оцінку, зокрема щодо залучення експертів (якщо необхідно), організовувати події, готувати звіти і відповідно використовувати ці документи (зокрема, щодо публікації, взаємодії з РСР). Відтак, залучені суб'єкти, які будуть нести відповідальність за організацію, проведення оцінки показників, запропонованих у відповідному рядку, і не всі задіяні суб'єкти й установи, які здійснюють реалізацію відповідних реформ і втручань, передбачені в документах цієї політики. Методологію виміру прогресу (відповідний стовпчик матриці) слід розглядати, як групу найбільш підходящих задіяних суб'єктів. Утім, це не передбачає, що вони вже погодились або взяли на себе якісь зобов'язання проводити відповідну оцінку, надавати фінансування або інші ресурси. У стовпчику зазначені висновки експертів, які є рекомендованими. Впродовж реалізації методології виміру прогресу, саме на координаційну установу (РСР) буде покладено завдання

<sup>19</sup> Див. також відповідні коментарі (параграфи 14–18), що надаються у розділі «Загальний аналіз» вище.

<sup>20</sup> Див. пункт 14 вище.



звернутися до них заздалегідь з пропозицією надати відповідний внесок/підтримку. У той же час, ніхто не перешкоджатиме зазначеній групі задіяних суб'єктів, зокрема міжнародних партнерів з розвитку, урахувати вимоги матриці і застосувати їх для РСР з власної ініціативи (у разі наявності гарантованих фінансових та інших необхідних ресурсів або хороших перспектив на їх отримання). Більше того, рекомендовано, щоб, за підтримки методології виміру прогресу, зацікавлені сторони, учасники та інші потенційні задіяні суб'єкти були запрошені для висловлення своїх намірів щодо сприяння моніторингу.

**37.** При внесенні пропозицій щодо **загального періоду та попереднього розкладу для виконання конкретних компонентів оцінки**, методологія виміру прогресу бере до уваги особливості підгалузей, питання, які вирішуються, терміни виконання (вказані в Плані дій) та очікуване представлення відповідних вихідних продуктів, а також час, який потрібен для генерації результатів та отримання наслідків.

### Структура та формат

**38.** З урахуванням складності і різноманітності сектора та проблем, які розглядаються, комплексного характеру стратегічних інструментів, заходів та дій, та, як наслідок, діапазону та кількості показників, інших параметрів, якими буде займатися, і які передбачаються в методології виміру прогресу, її було **структуровано відповідно до реформи/структурних елементів Стратегії реформування. Що стосується цілей, дій та результатів конкретних структурних елементів, їх згруповано у відповідні сфери оцінювання, що забезпечені низкою єдиних матриць, які заповнено, упорядковано і перераховано відповідно.**

**39.** Таким чином, передбачена низка відповідних (найбільш значущих і доречних) відібраних і відсортованих з ПД або нещодавно сформульованих вихідних результатів/заходів і пов'язаних показників результату. Вони включені в матриці та перераховані у відповідних колонках.

**40.** Матриці методології виміру прогресу структуровані таким чином, щоб запропонувати спеціальний формат оцінки щодо кожного показника результату, включеного в нього. Їх поставлено в один ряд із запропонованим методом, виконавцями і строками оцінки, вказаними у відповідних окремих колонках (блоках таблиці).

**41.** Проте, у деяких випадках, де показники тісно взаємопов'язані, стосуються тієї ж самої проблеми (результату) і вимагають одночасної оцінки в межах тих самих вправ оцінки, за для спрощення, вони об'єднані й включені в один блок відповідно.<sup>21</sup>

**42.** Крім того, через розуміння ефективності матриця також наводить на думку про (напрямає на) подальше потенційне групування показників, заходів з метою їх спільної оцінки. У тих випадках, де через детальний характер дій та/або показників результату вони справедливо розділені для забезпечення широти і структурування методології виміру прогресу, але до них можна звернутися в межах одного проведення складної оцінки, матриця пропонує той самий метод/інструмент, виконавця і строки оцінки відповідно.<sup>22</sup> Однак, в залежності від наявності експертів та інших факторів саме виконавець має вирішувати, який спосіб (злитий або окремий) вибрати.

**43.** У цілому, деякі показники, запропоновані в матрицях методології виміру прогресу для Структурної одиниці 8, широко сформульовані за допомогою поєднання посилання на

<sup>21</sup> Наприклад, цей підхід застосовувався щодо деяких показників, пов'язаних з бюджетом органів прокуратури, що відповідають заходу 3 відповідно до Дії 8.1.1.

<sup>22</sup> Наприклад, вона визначає, що найбільш доречним методом оцінки досягнення показників результату, пов'язаних із вихідними результатами 1 і 2 дії/результату 8.1.1, була б експертна/звітна думка (ЕЗ). Пропонуючи того самого виконавця і терміни (2017 – I половина) вона має на увазі, що всі ці взаємозалежні показники могли б оцінюватися в межах одного здійснення (покриватися однією думкою експерта в цьому випадку).

відповідні міжнародні стандарти, рекомендації щодо інструментів, що визначають міжнародний стандарт, і механізми, зокрема, Венеціанської Комісії, не визначаючи їх далі. Це зроблено з метою збереження чіткості їхнього формулювання. Під час застосування матриці, виконання спеціальних дій щодо оцінки, у разі потреби, виконавців просять звернутися до списку відповідних документів і джерел стандартів, найкращих практик, запропонованих відповідно до сфери оцінки, що розглядається.

**44. Окрім цих вступних описових керівних вказівок, що пояснюють підґрунтя і принципи, на які спирається методологія виміру прогресу, вона пропонує подальші, пов'язані зі сферою оцінки, описові пояснення і загальні показники (наслідків) в пакетах підрозділів (структурних елементів), а також додані або вставлені коментарі, каталоги відповідних міжнародних стандартів та інших керівних документів.<sup>23</sup> Такий формат має полегшити організацію та проведення комплексної оцінки.**

---

<sup>23</sup> Таким чином, щоб зберігати методологію виміру прогресу максимально чіткою, як правило, описові пояснення утримуються від короткого викладання чи зосередження своєї уваги на міжнародних стандартах, вимогах чи кращих практиках, яких необхідно або можна було б дотримуватися під час упровадження реформи. За потреби виконавці повинні звертатися до текстів, позначених у вказівках чи примітках.

## **Інструкція та матриці методології до структурних елементів / розділів 1–5, пов'язаних з правосуддям**

### ***Загальна структура***

Відповідно до Стратегії реформування, зараз судова система є недостатньо незалежна від інших гілок влади (виконавчої та законодавчої), рівень діяльності судів та керування ними низькі, завантаженість судів не відповідає їхній спроможності (судді і працівники суду), фінансове керування судовою системою не повністю розвинуте, а рівень доступу до правосуддя та його прозорість недостатній. Тому Стратегія реформування спрямована на підвищення незалежності, підзвітності та прозорості, спроможності, представництва та якості судової системи. Стратегія пропонує шість складових частин реформи юстиції:

- підвищення незалежності судової системи;
- оптимізація суддівського врядування та системи призначення суддів;
- підвищення професійного рівня суддів;
- підвищення прозорості діяльності суддів та рівня їх відповідальності;
- підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій;
- підвищення прозорості та відкритості правосуддя.

З метою структурування імплементації реформи у цій сфері у Стратегії реформування сформульовано відповідні цілі, дії та визначено результати. Вони згруповані у п'ять підрозділів від 5.1 до 5.5 у результаті об'єднання перших двох складових частин реформи щодо незалежності судової системи і врядування / кар'єрного зростання суддів, залишаючи інші без змін.

План дій було складено відповідним чином. Він складається з п'яти відповідних розділів.

У методології, відповідно, запропоновано спеціальні інструменти та таблиці.

Крім того, вона супроводжується розширеним документом, який містить докладні пояснення щодо цих питань.





# **Розділ 1: Забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів.**

## **Оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів**

### **Структура розділу**

Стратегією реформування передбачено сім заходів і результатів, спрямованих на посилення незалежності судової системи та оптимізацію врядування.

5.1.1 нормативне закріплення прозорих механізмів перегляду професійної придатності із використанням об'єктивних критеріїв та застосуванням справедливих процедур;

5.1.2 перегляд порядку призначення суддів на посади та переведення суддів відповідно до їхніх професійних якостей, досвіду та досягнень, виключно на конкурсних засадах, а також призначення суддів на посаду на безстроковій основі;

5.1.3 запровадження інституту відряджень суддів до інших судів з метою регулювання навантаження на суддів;

5.1.4 встановлення чіткого переліку підстав, неупередженої та прозорої процедури звільнення суддів з посади та припинення їх повноважень;

5.1.5 зменшення зовнішнього втручання у здійснення правосуддя завдяки ефективним практичним механізмам притягнення до відповідальності винних осіб та гарантіям щодо усунення політичного впливу на процедури призначення, обрання, переведення та звільнення суддів, притягнення їх до відповідальності;

5.1.6 оптимізація методології розпорядження бюджетними коштами, організаційних форм і діяльності органів суддівського врядування, що забезпечить підвищення незалежності судової влади в цілому та дасть змогу чітко розмежувати повноваження кожного органу; наділення органів суддівського врядування чітко визначеними повноваженнями щодо гарантування незалежності суддів, забезпечення діяльності судів та суддів і представництва їх інтересів; наділення органів суддівського врядування повноваженнями із представництва судової гілки влади в цілому;

Під час перегляду цих заходів та індивідуальних кроків, зазначених у Плані дій, можна побачити, що вони логічно розділені на три сфери оцінювання:

1. Заходи та результати, що стосуються посилення незалежності судової системи за допомогою проведення законодавчих та організаційних змін, пов'язаних з управлінням судовою системою на центральному рівні та на рівні окремих судів, а також за допомогою розробки чітких критеріїв призначення, підвищення, переведення та звільнення суддів, а також захисних заходів, спрямованих на попередження політичного впливу на процес призначення (та звільнення) суддів.
2. Заходи та результати, спрямовані на вдосконалення системи фінансового управління судами та судовою системою, а також її стратегічного планування.
3. Заходи та результати, спрямовані на вдосконалення внутрішньої та зовнішньої комунікації органів судової влади за допомогою професіоналізації політики зв'язків із громадськістю в судах.

Стратегією реформування запропоновані відповідні матриці для кожного із напрямків оцінювання. Також вона має загальноприйнятну основу та містить різні огляди специфіки втручання в межах сфер оцінювання, які розглядаються тут<sup>1</sup>.

### **Міжнародні стандарти, що стосуються цього розділу, і регіональні довідкові документи**

- Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів;
- Висновок № 2 (2001) Консультативної ради європейських суддів щодо фінансування та управління судами;
- Висновок № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів щодо правосуддя та суспільства;
- Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів щодо судової ради на службі суспільства;
- Рекомендації Ради Європи щодо ефективності правосуддя (джерело доступу – [www.coe.int/cerej](http://www.coe.int/cerej));
- Основні принципи ООН, що стосуються незалежності судових органів, ухвалені Сьомим Конгресом ООН з питань запобігання злочинності та поведження з правопорушниками в 1985 році та схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї 40/32 від 29 листопада 1985 р. і 40/146 від 13 грудня 1985 р. (далі – Основні принципи ООН).

### **Поточний стан**

У розділі 3 Стратегії реформування як основна проблема у цій сфері оцінювання стосується недостатньої незалежності судової системи від виконавчої і законодавчої гілок влади. Крім того, відсутня належна система призначення, підвищення, переведення та звільнення суддів, яка б ґрунтувалася на чітких критеріях та прозорих процедурах (зокрема, призначення суддів виключно на основі їхніх професійних якостей).

Згадані питання регулює Розділ VIII Конституції України, який був прийнятий у новій редакції 2 червня 2016 р. Ці зміни були позитивно оцінені Радою Європи (включаючи Венеційську комісію). Вони закладають основу для всебічної судової реформи. У той же день була прийнята нова редакція закону «Про судоустрій і статус суддів». Обидва закони набрали чинності 30 вересня 2016 р.

Серед змін, передбачених прийнятим законодавством, можна назвати: спрощення структури судової системи та створення нового Верховного Суду, який буде сформований шляхом відкритого конкурсу на всі посади; підвищення винагороди суддів; нові підстави для звільнення суддів, в тому числі тих, хто не зміг підтвердити кваліфікацію або відповідність вимогам професійної етики або не в змозі довести законність походження свого майна; декларацію родинних зв'язків суддів серед осіб, які обіймають відповідальні посади на державній службі або в судах, адвокатів та прокурорів з метою запобігання конфлікту інтересів; обмеження недоторканності суддів; зниження політичного впливу на суддів шляхом обмеження повноважень парламенту і Президента в питаннях суддівської кар'єри.

У той же час, нормативна база, яка дозволить повною мірою реалізувати ідеї, передбачені вищевказаними конституційними змінами, ще не прийнята.

<sup>1</sup> Інструменти і матриці, пов'язані із правосуддям, відрізняються від загального підходу в межах інших структурних елементів Стратегії, де вони більш деталізовані.

Перш за все, нова редакція Конституції України передбачає створення нового конституційного органу – Вищої ради правосуддя (ВРП), який замінить існуючу Вищу раду юстиції (ВРЮ). Відповідно до рекомендацій Ради Європи більше половини цього органу складатимуть судді, обрані суддями. Водночас, для забезпечення функціонування цього органу необхідно прийняти відповідний закон.

Стратегія реформування також передбачає створення єдиного органу суддівського врядування, який буде поєднувати повноваження ВРП та ВККС, а також, можливо, деяких органів суддівського самоврядування. Орган, як очікується, буде відповідальним поміж іншим за питання суддівської кар'єри, дисциплінарної відповідальності суддів і захисту суддів від незаконного впливу. Прийняті закони не передбачають злиття будь-якого з цих органів і прямо згадують Вищу раду юстиції і Вищу кваліфікаційну комісію суддів як окремі установи. Втім, нормативна база для забезпечення такого злиття може бути розроблена як подальші кроки судової реформи.

До того ж, варто зазначити про недостатні можливості судів щодо бюджетного і фінансового планування. Через це, наприклад, не встановлено зв'язку між діяльністю судів та їхніми бюджетними потребами, а кількість працівників суду, залучених до підготовки та виконання бюджетів суду, замала.

Незалежність суддів здебільшого залежить від наявності ефективних заходів щодо захисту суддів від тиску та інших засобів незаконного впливу на них. Відповідно до чинного раніше законодавства (Закон України «Про судоустрій і статус суддів») Рада суддів України відповідала за захист суддів від незаконного впливу. Проте, закон не передбачав будь-яких результативних механізмів такого захисту. Нова редакція Розділу VIII Конституції України передає ці повноваження до ВРП. Остання, однак, не буде ефективною, якщо законом не будуть визначені конкретні ефективні заходи і механізми, до яких може вдаватися ВРП, щоб захистити суддів від незаконного впливу.

Окрім проблем, що стоять перед сферою інституційної незалежності судової системи і стосуються порядку призначення, підвищення, переведення і звільнення суддів, недостатньої спроможності у сфері планування, підготовки і виконання бюджету, також існує недовіра та невпевненість у судових органах з боку суспільства.

У Плані дій до Стратегії реформування<sup>2</sup> міститься перелік ключових цілей, які можна використати для оцінювання прогресу підвищення рівня інституційної та судової незалежності, суспільної довіри і впевненості:

- щорічне зменшення на 5 % кількості справ ЄСПЛ, які встановлюють розбіжності у практиці українських судів у застосуванні національного законодавства або недостатню незалежність і неупередженість суду, недостатню справедливість кримінального провадження й дотримання права на захист, недотримання вимоги «розумного строку» (дата початку: відповідні рішення ЄСПЛ, оголошені в 2015 р).
- результати опитувань для визначення рівня задоволеності користувачів (проведених у межах системи управління ефективністю судової влади або зовнішніми спостерігачами) демонструють зростання суспільної довіри до судової влади в цілому та її незалежності і професійності зокрема (дата початку: 2015 р.; запропонований очікуваний результат на 2016 р. – зростання на 5 %; очікуваний результат на 2018 р. – зростання на 15 %; очікуваний результат на 2020 р. – зростання на 25 %).

<sup>2</sup> План дій до Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів. Розділ 1: Підвищення незалежності судової системи, оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів, с. 14–15.

- прогрес, зафіксований КМ РЄ в реалізації спільних заходів щодо рішення у справі «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine; дата початку – 2015 р.).
- фіксація зростання рейтингу України у відповідних численних міжнародних довідниках, пов'язаних із результативністю удосконалень судової системи, у тому числі в Governance Indicators and Rule of Law Index (World Bank Institute), World Economic Forum (WEF) Global Competitiveness Report, рейтингах Freedom House, World Justice Project (Rule of Law Index), Transparency International (CPI тощо), Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BTI), WB Doing Business Index (дата початку – 2015 р.).

## **1.1. Посилення незалежності суддів, оптимізація суддівського врядування та призначення суддів**

### ***Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування***

Очікується, що конституційні зміни в частині правосуддя<sup>3</sup> сприятимуть зміцненню незалежності судової системи. Один із наслідків конституційних змін стосується Вищої ради правосуддя. Новий Закон України «Про Вищу Раду правосуддя» було внесено до Парламенту та очікується його ухвалення. В результаті ухвалення нового Закону України «Про Вищу раду правосуддя» структура управління іншими судовими органами (наприклад, Вищою кваліфікаційною комісією суддів, Державною судовою адміністрацією<sup>4</sup> та Радою суддів) зміниться. Вплив цих змін на діяльність судів, а також те, як відбувається управління цими судами, може бути оцінено за допомогою окремого дослідження, в якому нові повноваження Вищої ради правосуддя будуть порівняні з міжнародними прикладами судових рад і з європейськими стандартами, які зазначені в одному з висновків Консультативної ради європейських суддів (КРЕС)<sup>5</sup>.

Окрім упровадження нової структури управління судовою системою, перший структурний елемент реформи судоустрою повинен допомогти у створенні удосконаленої нормативно-правової бази призначення, підвищення, переведення і звільнення суддів, яка буде менш залежною від інших гілок влади, залучених до цього процесу (виконавчої та законодавчої)<sup>6</sup>. Проте, навіть якщо ці зміни призведуть до більшої незалежності судової системи, виміряти її досить важко. З метою оцінювання досягнутого рівня незалежності судової системи одним з непрямих джерел інформації, яким можна скористатися, є загальне опитування громадської думки (наприклад, таке, як було проведене Світовим економічним форумом).

Через взаємопов'язаний характер засобів / результатів, що відповідають заходам, матриця об'єднує їх за допомогою зазначення всіх показників результатів і методів оцінювання відповідно.

<sup>3</sup> <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1401-viii>

<sup>4</sup> [www.fair.org.ua/content/library\\_doc/SJA\\_Structural\\_Assessment\\_JW\\_eng.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/SJA_Structural_Assessment_JW_eng.pdf); [www.fair.org.ua/content/library\\_doc/SJA\\_Structural\\_Assessment\\_MZ\\_eng.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/SJA_Structural_Assessment_MZ_eng.pdf)

<sup>5</sup> [www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)

<sup>6</sup> Див.: проект Закону України «Про вищу раду правосуддя», а також Закон України «Про судоустрій та статус суддів»

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 1.1. Посилення незалежності суддів, оптимізація суддівського врядування та призначення суддів

| Дія / результат  | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату   | Методи   | Учасники   | Період         |
|--|---|--|--|--|----------------|
| Забезпечення більшої інституційної незалежності судової системи та незалежності суддів (1.1.1) | <p>1. Чітка нормативно-правова база для суддівського самоврядування та представництва судової системи в органах суддівського врядування</p> <p>2. Чіткі критерії і порядок призначення, переведення і звільнення суддів</p> | <p>– Рівень відповідності Закону України «Про Вищу раду правосуддя» м/н стандартам (після його ухвалення)</p> <p>– Більшість членів органів суддівського самоврядування є суддями</p> <p>– Критерії добору членів ВРП і ВККС є чіткими і об'єктивними</p>  | <b>Огляд документів, експертний висновок</b>                             | ВРЮ,<br>ДСА,<br>ВККС,<br>НУО,<br>м/н партнери та експерти                    | <b>2017-II</b> |
|  |   | <p>– Кількість і якість рішень, ухвалених органами суддівського врядування щодо незаконного впливу на суддів</p> <p>– Якість рішень, ухвалених органами суддівського самоврядування (наприклад, Радою суддів України) щодо політик, спрямованих на захист (незалежності) суддів</p> <p>– Наявний рівень інституційної незалежності з точки зору суддів</p> | <b>Огляд документів, опитування суддів, адмін. дані, експертні звіти</b> | ВРП,<br>Рада суддів,<br>НУО,<br>проф. асоціації суддів,<br>м/н експерти      | <b>2018-II</b> |
|  |   | <p>– Наявний рівень інституційної та судової незалежності на думку основних зацікавлених сторін громадськості та суспільства загалом</p>   | <b>Опитування суддів<sup>7</sup></b>                                     | НУО<br>(м/н статистика),<br>проф. асоціації суддів,<br>м/н експерти,<br>суди | <b>2019-II</b> |
|  |   |  | <b>Опитування громадян<sup>8</sup></b>                                   | Суди,<br>НУО   | <b>2018-II</b> |

<sup>7</sup> [www.fair.org.ua/content/library\\_doc/FAIR\\_2016\\_Judges\\_Opinion\\_Survey\\_Presentation\\_ENG\\_070616\\_print1.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_2016_Judges_Opinion_Survey_Presentation_ENG_070616_print1.pdf)

<sup>8</sup> Див., наприклад, результати опитувань громадської думки, проведені Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» (ДФІ): [www.dif.org.ua/en/publications/press-relizy/judiciary-reform-public-opinion-poll\\_-\\_judges-and-experts-surveys.htm](http://www.dif.org.ua/en/publications/press-relizy/judiciary-reform-public-opinion-poll_-_judges-and-experts-surveys.htm) і [www.fair.org.ua/content/library\\_doc/2015\\_FAIR\\_July\\_Public\\_Survey\\_Lustration\\_ENG.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/2015_FAIR_July_Public_Survey_Lustration_ENG.pdf)

| Дія / результат | Основні вихідні продукти/ заходи | Показники результату   | Методи   | Учасники  | Період   |
|-----------------|----------------------------------|--|--|---|--|
|                 |                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Найвищий рівень задоволення суддів щодо критеріїв і порядку їхнього призначення, переведення, підвищення і звільнення і їх відповідності закону</li> <li>- Кількість і можливість для оскарження рішень Вищої ради юстиції не призначати суддю (який раніше був призначений строком на 5 років)</li> <li>- Кількість скарг / справ, переданих до Вищої ради правосуддя, пов'язаних з втручанням виконавчої влади (або суддів і прокурорів) на прийнятті рішень судді</li> <li>- Рівень прозорості та використання об'єктивних критеріїв відбору в процесі призначення суддів Верховного Суду</li> </ul> | <p><b>Опитування суддів, аналіз скарг суддів на рішення, прийняті щодо їх призначення, переведення і звільнення</b></p> <p><b>Огляд документів, адмін. дані</b></p> <p><b>Огляд документів, адмін. дані</b></p> <p><b>Огляд документів</b></p> | <p>Суди, НУО</p> <p>ВРП, проф. асоціації суддів</p> <p>ВРП, проф. асоціації суддів</p> <p>ВРП, ВКС, НУО, проф. асоціації суддів</p> | <p><b>2019-II</b></p> <p><b>2017-II<br/>2020-I</b></p> <p><b>2017-II<br/>2020-I</b></p> <p><b>2018-I</b></p> |



## **1.2. Удосконалення (стратегічного) планування та підсилення спроможності фінансового управління в судових органах**

### ***Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування***

Окрім імплементації заходів у структурі управління судовою системою, існує потреба у раціоналізації процесу стратегічного планування у системі судоустрою, а також у розробці спроможностей бюджетного і фінансового управління Вищої ради правосуддя та окремих судів. Одним із заходів, що стосуються цієї діяльності, є підсилення спроможності судів у сфері фінансового управління та створення бюджетних систем, які залежатимуть від результатів діяльності.

З огляду на взаємопов'язаний характер засобів / результатів, що відповідають заходам, матриця об'єднує їх шляхом зазначення всіх показників результатів і методів оцінювання відповідно.

**Матриця методології щодо напрямку оцінювання**  
**1.2. Удосконалення (стратегічного) планування та підсилення спроможності фінансового управління в судових органах**

| <b>Дія / результат</b>  | <b>Основні вихідні продукти/заходи</b>   | <b>Показники результату</b>  | <b>Методи</b>           | <b>Учасники</b>               | <b>Період</b>                  |
|---|--|--|-------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Удосконалення системи стратегічного планування та фінансового управління судових органів (1.2.1, 1.2.2) | 1. Створення системи фінансового управління для судових органів, в якій цілі будуть пов'язані з можливостями бюджету | – Оприлюднення стратегічних планів та щорічних планів суду (із функціональними цілями та бюджетними потребами)           | <b>Огляд документів</b> | ДСА,<br>Рада суддів,<br>суди  | <b>2019-І</b><br><b>2020-І</b> |
|   | 2. Окремі фінансові підрозділи в усіх судах, а також у ДСА та органах судівського врядування                         | – Кількість судів, що мають працівників, які цілеспрямовано працюють над стратегічним плануванням і веденням бухгалтерії | <b>Адміні. дані</b>     | ДСА,<br>суди                  | <b>2019-І</b><br><b>2020-І</b> |
|   | 3. Оприлюднення щорічних звітів судової системи  | – Річний бюджет на судову систему  | <b>Адмін. дані</b>      | ДСА,<br>Верховний Суд,<br>ВРП | <b>Щорічно</b>                 |
|   | 4. Окремі працівники у ДСА та органах судівського самоврядування, відповідальні за стратегічне планування            | – Щорічні витрати судів, пов'язані з комунальними послугами, поштовими послугами, витратами на експертів                 | <b>Адмін. дані</b>      | ДСА,<br>Верховний Суд         | <b>Щорічно</b>                 |
|   | 5. Встановлення платіжних терміналів в усіх судах  | – Відсоток судового збору в загальному бюджеті суду  | <b>Огляд документів</b> | ДСА                           | <b>Щорічно</b>                 |

### **1.3. Професіоналізація відносин між судовими органами, медіа і суспільством**

#### ***Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування***

Оскільки сприйняття рівня незалежності судової системи і довіра до судової системи залежать від того, яке уявлення про неї мають медіа та суспільство, цей розділ реформи зосереджено на провадженні нових піар-стратегій у судових органах влади та окремих судах, а також інвестуванні у відносини із суспільством (зокрема, за допомогою проведення днів відкритих дверей у судах, організації ознайомлювальних поїздок для студентів тощо). У зв'язку зі створенням нової структури (та повноважень) Верховного Суду, Вищої ради юстиції та інших органів суддівського врядування, існуватиме потреба у проведенні інформаційних кампаній про зміни у судовій системі. Вони будуть необхідні для відновлення суспільної довіри до судових органів.

Через взаємопов'язаний характер засобів /результатів, що відповідають заходам, матриця об'єднує їх шляхом зазначення всіх показників результатів і методів оцінювання відповідно.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 1.3. Професіоналізація відносин між судовими органами, медіа і суспільством

| Дія / результат   | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату   | Методи              | Учасники              | Період           |                         |
|---|---|--|---------------------|-----------------------|------------------|-------------------------|
| Більш професійні стосунки між судовими органами, медіа і суспільством (1.3.1) | 1. Операційні прес-центри в органах суддівського управління                     | – Рівень задоволення учасників судової системи та судів зовнішньою та внутрішньою літійкою комунікації   | Опитування суддів   | ДСА, ВРЮ, суди        | 2019-II          |                         |
|   | 2. Прес-секретар у кожному апеляційному окрузі                                  | – Загальна кількість прес-секретарів, що призначена в кожному апеляційному окрузі                        | Адмін. дані         | ДСА, суди, НУО, медіа | 2019-I           |                         |
|   | 3. Організація постійних ознайомчих візитів школярів та студентів до всіх судів | – Наявний рівень задоволення (і довіри) медіа щодо впровадження посад прес-секретарів та суддів-речників | Загальне опитування | Загальне опитування   | ДСА, суди, НУО   | 2019-II                 |
|   | 4. Постійне проведення опитувань відвідувачів судів                             | – Кількість проведених ознайомчих візитів для школярів та студентів до усіх судів                        | Адмін. дані         | Адмін. дані           | ДСА, суди        | Щорічно                 |
|   | 5. Активна публікація прес-релізів в усіх судах                                 | – Рівень задоволеності школярів і студентів, що взяли участь у відвідуванні судів                        | Загальне опитування | Загальне опитування   | ДСА, суди        | Опитування кожного разу |
|   |   | – Загальна кількість прес-релізів, оприлюднених судовою системою протягом року                           | Адмін. дані         | ДСА, суди             | Щорічно          |                         |
|   |   | – Загальна кількість судів, що проводили опитування серед користувачів судових послуг протягом року      | Адмін. дані         | ДСА, суди             | 2019-I<br>2020-I |                         |

## Розділ 2: Підвищення професійного рівня суддів

### Структура розділу

Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів визначає п'ять дій та результатів з метою підвищення професійного рівня суддів:

5.2.1 забезпечення функціонування системи кадрового відбору суддів на конкурсній основі за новою системою управління ефективністю кадрів, яка забезпечить оцінювання суддів за однаковими прозорими критеріями. Упровадження системи кваліфікаційного оцінювання та регулярної оцінки суддів, закріплення у законодавстві принципу підвищення професійного рівня суддів як основного критерію для просування судді у професійній кар'єрі;

5.2.2 удосконалення системи спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, у тому числі посилення зв'язку між системами початкової підготовки та призначенням суддів, а також впровадження ефективних механізмів дослідження інформації про кандидата на посаду судді з точки зору доброчесності та інших якостей і перегляд вимог щодо віку та професійного стажу для кандидатів на посаду судді;

5.2.3 покращення кадрового забезпечення апарату суду;

5.2.4 комплексне зміцнення потенціалу Національної школи суддів України та системи підготовки суддів;

5.2.5 упровадження механізмів досягнення більшої єдності судової практики шляхом посилення дослідницько-аналітичних можливостей вищих спеціалізованих судів, посилення ролі Верховного Суду України, забезпечення їхньої тісної співпраці з науковими установами (Національною академією правових наук України, вищими юридичними навчальними закладами).

Зважаючи на ці п'ять дій та окремі заходи, описані в Плані дій, логічно об'єднати їх у чотири сфери вимірювання:

1. Вищий рівень роботи суду та задоволення користувачів його роботою.
2. Удосконалення політики кадрового добору на суддівські посади та добору працівників апарату суду.
3. Підвищення компетентності суддів через удосконалення системи початкової підготовки та подальшого підвищення кваліфікації.
4. Вищий рівень єдності судової практики.

Методологія виміру прогресу пропонує відповідні матриці для кожного визначеного напрямку оцінки. В той же час, вона передбачає орієнтир і рекомендації щодо того, як результати та вплив втручань щодо цього розділу можуть бути виміряні.<sup>1</sup> Оскільки очікується, що більшість з реформ, описаних в цій главі, матиме вплив на здійснення та якість правосуддя, а також довіру суспільства до нього, глава містить шкалу оцінки впливу. В цій таблиці запропоновано індикатори, які дозволяють оцінити організаційний та суспільний вплив реформ, про які йдеться в цій главі.

<sup>1</sup> Інструменти і матриці судової системи відрізняються від загального підходу який використовується до інших напрямків Стратегії реформування, де вони більш деталізовані.

## **Міжнародні стандарти та національні нормативні документи стосовно матеріалів розділу**

- Висновок КРЕС № 4 (2003) щодо підготовки суддів;
- Висновок КРЕС № 9 (2006) щодо ролі національних суддів у забезпеченні ефективного застосування міжнародного та європейського права;
- Висновок КРЕС № 11 (2008) щодо якості судових рішень;
- Висновок КРЕС № 17 (2014) щодо оцінки роботи суддів, якості правосуддя та поваги до незалежності судової влади;
- Оновлені принципи судового тайм-менеджменту керівної групи SATURN. – Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (ЄКЕП-СЕРЕJ), 2014 – 16, видання друге, оновлене;
- Інструкція з проведення опитування щодо рівня задоволеності користувачів судової системи у державах-членах Ради Європи. – ЄКЕП(2010) 1E;
- Контрольний список щодо підвищення якості правосуддя в судах. – ЄКЕП, 2008;
- Контрольний список тайм-менеджменту. – ЄКЕП, 2005: 12 rev;
- Посібник з оцінювання якості функціонування судів для громадських організацій. – Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), проект Справедливе правосуддя (Fair Justice), 2010;
- Дослідження якості роботи судів з використанням методології карток громадянського звітування: Навчальний посібник. – Агентство США з міжнародного розвитку USAID, проект Справедливе правосуддя (Fair Justice), 2010;
- Посібник з оцінки якості функціонування судів. – Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), проект Справедливе правосуддя (Fair Justice), 2014;
- Інструкція із застосування Методики оцінки якості функціонування судів (перевірка). – Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), проект Справедливе правосуддя (Fair Justice), 2016.

## **Поточний стан**

У 2012 проект системи оцінки якості роботи судів був розроблений робочою групою у співпраці з підгрупою з розробки стандартів діяльності судових органів в рамках Робочої групи з інновацій Державної судової адміністрації (ДСА) за сприяння проекту USAID «Справедливе правосуддя». Система містить чотири напрями вимірювання: ефективність судової адміністрації, своєчасність вирішення справ, якість судових рішень та задоволеність користувачів. Для цих чотирьох напрямів були визначені 24 критерії оцінки результативності вимірювання і понад 100 показників<sup>2</sup>. Механізм оцінки для судів включає в себе кілька методів збору даних, таких як: опитування рівня задоволеності користувачів судів на основі карток відвідування, опитування суддів і працівників судів, експертний аналіз судових рішень та використання судової статистики. В рамках стратегічного плану Ради суддів на 2013–2015 рр. було вирішено, що національний механізм оцінки результативності суду повинен бути розроблений і впроваджений в усіх українських судах з метою підвищення професіоналізму і якості суду<sup>3</sup>.

Стосовно оцінки діяльності суддів були внесені зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

<sup>2</sup> Див.: [www.fair.org.ua/content/library\\_doc/COURT\\_PERFORMANCE\\_ENG2015.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/COURT_PERFORMANCE_ENG2015.pdf)

<sup>3</sup> Див.: [www.fair.org.ua/content/library\\_doc/Strategic\\_Plan\\_NEW\\_eng.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Strategic_Plan_NEW_eng.pdf)

Згідно з цим законом введені нові процедури первинного кваліфікаційного оцінювання суддів (потрібного для оцінки, наскільки діючі судді відповідають мінімальним професійним стандартам; див. статті 83-86 Закону) і регулярної оцінки суддів (статті 88-89). Що стосується регулярної оцінки роботи суддів, запропоновані різні види оцінювання. В межах цих пропозицій важлива роль відводиться викладачам (тренерам) Національної школи суддів України, колегам-суддям, НУО, а також самим суддям (стаття 90). Основним джерелом інформації буде використання анкетування і спостереження за роботою судді в ході судових засідань. Наприклад, за результатами кожного тренінгу під час підготовки судді викладач (тренер) заповнює щодо судді анкету оцінювання, що містить оцінку: оволодіння суддею знаннями, вміннями, навичками; акуратності і своєчасності виконання завдань; аналітичних здібностей, спроможності оцінювати інформацію; вміння взаємодіяти з колегами і працювати в команді; комунікаційних навичок; сильних сторін судді, а також рекомендацію судді щодо напрямів удосконалення. Заповнені анкети оцінювання можуть бути додані до суддівського досьє. Відповідно до статті 91 Закону результати регулярного оцінювання можуть враховуватися під час розгляду питання про проведення конкурсу на зайняття посади у відповідному суді. Порядок і методологія оцінки та самооцінки визначається Вищою кваліфікаційною комісією суддів.

Роль НУО за новим законом буде полягати в оцінці роботи судді в ході судових засідань. Результати незалежної оцінки будуть записані в анкету, що містить інформацію про тривалість розгляду справи, дотримання суддею правил судочинства і прав учасників процесу, культуру спілкування, рівень неупередженості судді, рівень задоволення поведінкою судді учасниками процесу, зауваження щодо ведення процесу, інші відомості (стаття 90).

В аспекті підготовки та освіти суддів слід зазначити, що Україна не має добре розвинутого стандарту правничої освіти та доступу до правничої професії. Тому, навіть якщо буде досягнутий значний прогрес в розвитку спеціалізованої підготовки суддів, передбаченої Законом «Про судоустрій і статус суддів», прийняття вдосконаленого законодавства, що регулює правничу освіту і доступ до юридичної професії, потрібне для забезпечення всеосяжного регулювання питань освіти і професійної підготовки суддів.



## 2.1. Діяльність судів та задоволення користувачів судових послуг

### Особливості оцінки конкретних заходів, результатів, індикаторів, відповідно до сфер та їх групування

Розрізняють впровадження оцінки вимірювання якості функціонування суду та якості функціонування системи правосуддя. Задля уникнення непорозумінь, методологія вимірювання прогресу відокремлює обидва типи вимірювання шляхом застосування різних методик оцінки.

Аналіз запровадження методики оцінки здійснення правосуддя може бути здійснений двома різними способами.

Спочатку, він може визначити чи у всіх судах запроваджена методика оцінки, чи визначені конкретні цілі її проведення і яким є досвід роботи з новими методиками оцінки.

Ця частина оцінювання орієнтована на кінцевий результат та показники кінцевого результату.

Друга частина аналізу стосується впливу застосування методики оцінювання на професійну компетенцію, роботу та якість діяльності суду.

Для цієї частини група показників визначена з огляду на **ефективність** (судових процедур та судового менеджменту) та **якість** (якість судових рішень та задоволення користувачів судових послуг).

На противагу оцінці результатів (наприклад, чи всі суди застосовують систему оцінки), оцінка впливу сфокусована на вимірюванні покращення якості судових послуг з врахуванням низки заходів здійснених судами для покращення їх рівня якості і виконання.

Зважаючи на взаємопов'язаний характер заходів/результатів, які відповідають діям, матриця групує їх таким чином, щоб можна було провести оцінку за всіма показниками результатів та методами оцінювання відповідно.

### Матриця методології щодо напрямку оцінювання

## 2.1. Діяльність судів та задоволення користувачів судових послуг

| Дія/результат  | Основні вихідні результати/заходи  | Показники результату   | Методи                | Учасники                 | Період |
|--|--|--|-----------------------|--------------------------|--------|
| Високий рівень функціонування суду та задоволеності користувачів його діяльністю (2.1.1) | 1. Встановлення та запровадження методики оцінювання якості здійснення правосуддя в усіх судах <sup>4</sup><br>2. Проведення регулярних опитувань задоволеності користувачів (див. також розділ 1 та показник опитування задоволеності користувачів) | - Стандарти і цілі діяльності суду визначені для всіх судів                      | Кабінетне дослідження | ДСА, суди, ВРП, РС, ВККС | 2019-I |
|  |  | - Стандарти і цілі діяльності визначені для всіх органів суддівського врядування | Кабінетне дослідження | ВРП, РС, ВККС            | 2019-I |

<sup>4</sup> Агентство США з міжнародного розвитку, Проект «Справедливе правосуддя» (USAID Fair Justice project) та його попередник – проект «Україна: верховенство права» (USAID UROL project) – проводили багато досліджень в сфері професійної компетенції суддів, багато інформації можна знайти за посиланням [www.fair.org.ua/index.php/index/work\\_single/3](http://www.fair.org.ua/index.php/index/work_single/3)

## **2.2. Система оцінювання діяльності суду та працівників апарату суду**

### ***Особливості оцінки конкретних заходів, результатів, індикаторів відповідно до сфер та їх групування***

Важливість запровадження нової системи регулярного оцінювання діяльності суду пов'язана не лише із методами збору інформації щодо кількісних та якісних показників діяльності роботи суддів, але також із тим, які спеціальні критерії повинні використовуватись для оцінки здійснення правосуддя, класифікація критеріїв та об'єднання показників у загальний результат оцінювання. Подібно до оцінки діяльності суддів, необхідно щоб в оцінюванні цієї сфери вимірювання, практика та рівень задоволеності вимірювались через застосування нової системи оцінювання працівників апарату суду, призначення та вирішення спорів.

Зважаючи на взаємопов'язаний характер заходів/результатів, які відповідають діям, матриця групує їх таким чином, щоб можна було провести оцінку за всіма показниками результатів та методами оцінювання належним чином.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 2.2. Система оцінювання діяльності суду та працівників апарату суду

| Дія/Результат   | Основні вихідні результати/Заходи  | Показники результату   | Методи  | Учасники  | Період                     |
|---|--|--|---|---|----------------------------|
| Удосконалення політики кадрового добору на суддівські посади та добору працівників апарату суду (2.2.1) | 1. Запровадження та використання нової системи оцінювання діяльності органів правосуддя<br>2. Запровадження системи оцінювання діяльності працівників апарату суду та призначення нового персоналу на підставі об'єктивних критеріїв | - Встановлено об'єктивні критерії для оцінювання суддів та переводу суддів до інших судів  | <b>Кабінетне дослідження</b>                    | ВРП, ВКК, НШСУ, НУО                                     | <b>2020-ІІ</b>             |
|   |  | - Встановлено об'єктивні критерії призначення та оцінювання роботи працівників апарату суду <sup>5</sup>                         | <b>Кабінетне дослідження</b>                    | НШСУ, ДСА, НУО, Нац. агентство з питань держслужби, КМУ | <b>2020-ІІ</b>             |
|   |  | - Рівень задоволення суддів та працівників апарату суду методами оцінки діяльності суду та працівників апарату суду <sup>6</sup> | <b>Опитування суддів та працівників апарату</b> | ВРП, ВККС, ДСА, НШСУ, НУО                               | <b>2017-ІІ<br/>2020-ІІ</b> |
|   |  | - Кількість суддів, оцінених в межах первинного кваліфікаційного оцінювання  | <b>Адмін. дані</b>                              | ВРП, ВККС, НУО  | <b>2018-ІІ<br/>2020-ІІ</b> |
|   |  | - Кількість суддів які пройшли оцінку за рік в межах регулярного оцінювання діяльності суддів                                    | <b>Адмін. дані</b>                              | ВККС  | <b>Щорічно</b>             |
|   |  | - Кількість оцінених суддів, призначених на посаду в перше (на 5 років)  | <b>Адмін. дані</b>                              | ВККС,   | <b>Щорічно</b>             |
|   | - Кількість суддів, оцінених задовільно або незадовільно в межах регулярного оцінювання суддів   | <b>Адмін. дані</b>   | ВРП, ВККС, НУО                                  | <b>Щорічно</b>  |                            |
|   | - Наявний рівень незалежності, безсторонності та справедливості суддів у судових засіданнях (спостереження в залі суду)  | <b>Адмін. дані</b>   | ВРП, ВККС, НУО                                  | <b>2017-ІІ<br/>2019-ІІ</b>                              |                            |

<sup>5</sup> Експертну думку щодо тестування суддів можна знайти за посиланням : [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/FAIR\\_Review\\_of\\_Judicial\\_Testing\\_Regulations\\_ENG.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_Review_of_Judicial_Testing_Regulations_ENG.pdf)

<sup>6</sup> Дослідження про тестування суддів: [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/FAIR\\_Review\\_of\\_Judicial\\_Testing\\_Regulations\\_ENG.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_Review_of_Judicial_Testing_Regulations_ENG.pdf)

## **2.3. Система початкової підготовки (спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді) та підвищення кваліфікації**

### ***Особливості оцінки конкретних заходів, результатів, індикаторів відповідно до сфер та їх групування***

Підвищення кваліфікаційних компетенцій суддів пов'язано з початковою підготовкою та подальшим підвищенням кваліфікації, яку забезпечує Національна школа суддів. Таким чином, потрібно переглянути не лише відведену законом роль Національної школи суддів України, але й усю систему початкової навчальної підготовки суддів та подальшого підвищення їх кваліфікації.

Зважаючи на взаємопов'язаний характер заходів (результатів), які відповідають діям, матриця групує їх таким чином, щоб можна було провести оцінку за всіма показниками результатів та методами оцінювання належним чином.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 2.3. Система початкової підготовки та підвищення кваліфікації

| Дія/Результат  | Основні результати/Заходи  | Показники результату  | Методи                       | Учасники                           | Період                     |
|--|--|---|------------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Підвищення компетентності суддів через удосконалення системи початкової підготовки та подальшого підвищення кваліфікації (2.3.1) | 1. Новий закон (положення) про Національну школу суддів<br>2. Вдосконалена система початкової підготовки та підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів | - Кількість суддів і кандидатів на посаду судді, які використовують програми дистанційної підготовки і спеціальної підготовки в Національній школі суддів | <b>Кабінетне дослідження</b> | НШСУ                               | <b>Щорічно</b>             |
|  |  | - Кількість кандидатів на посаду судді, зарахованих до спеціальної підготовки до Національної школи суддів  | <b>Адмін. дані</b>           | НШСУ, ВККС                         | <b>Щорічно</b>             |
|  |  | - Середня кількість годин на рік, які судді витратили на підвищення кваліфікації, навчання, конференції та інші відповідні навчальні заходи <sup>7</sup>  | <b>Адмін. дані</b>           | НШСУ                               | <b>Щорічно</b>             |
|  |  | - Якість навчальних програм, виміряна на підставі критеріїв оцінки, розробленої Національною школою суддів <sup>8</sup>                                   | <b>Кабінетне дослідження</b> | НШСУ                               | <b>2017–II<br/>2019–II</b> |
|  |  | - Рівень задоволення суддів підготовкою та навчанням у Національній школі суддів  | <b>Опитування суддів</b>     | НШСУ                               | <b>2017–II<br/>2020–II</b> |
|  |  | - Річний бюджет, виділений на Національну школу суддів, і реальні видатки бюджету   | <b>Адмін. дані</b>           | НШСУ, Мінін, бюджетний комітет ВРУ | <b>Щорічно</b>             |

<sup>7</sup> Інформацію про навчальні програми можна знайти за посиланням: <http://nsj.gov.ua/training/judges/stat-2/http://nsj.gov.ua/files/1453190772%D0%A3%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D1%96%20%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%96%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BF%D1%96%D0%B4%D0%B3%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D1%83%20%D1%81%D1%83%20%D0%B4%D0%B4%D0%83%20%D1%83%202015%20%D1%80%D0%BE%D1%86%D1%96.pdf>

<sup>8</sup> Віднедавна (червень 2016) Концепція національних стандартів суддівської освіти в Україні ґрунтується на європейських стандартах та містить практичний компонент (http://nsj.gov.ua/about/symbols/). В рамках оцінювання важливо розробити інструмент для вимірювання дотримання таких стандартів та відповідності навчальних програм вимогам часу.

## 2.4. Єдність судової практики

### Особливості оцінки конкретних заходів, результатів, індикаторів відповідно до сфери та їх групування

Питання єдності судової практики є складним для оцінювання. Типовий метод оцінки єдності практики – проведення багатoproфільного дослідження правознавцями та соціологами. Спектр запропонованих методів міститься в матриці нижче.

Оскільки певні аспекти єдності практики включені до оцінки ефективності здійснення правосуддя, вищенаведені дані можуть застосовуватись в процесі звичайного збору даних про відповідність діяльності суду вимогам якості та ефективності. Однак, якщо суд вирішить не запроваджувати модуль оцінки ефективності здійснення правосуддя щодо якості судових рішень, необхідно буде провести окреме дослідження в рамках цього конкретного напрямку втручання.

Зважаючи на взаємопов'язаний характер заходів/результатів, які відповідають діям, матриця групує їх таким чином, щоб можна було провести оцінку за всіма показниками результатів та методами оцінювання відповідно.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 2.4. Єдність судової практики

| Дія/Результат                                 | Основні вихідні результати/Заходи  | Показники результату   | Методи  | Учасники   | Період                     |
|---|--|--|---|--|----------------------------|
| Вищий рівень єдності судової практики (2.4.1) | <p>1. наявність спільної внутрішньої мережі та електронної бази судових рішень</p> <p>2. Створення підрозділів для гармонізації судової практики, статистики і т. ін. у Верховному Суді України, апеляційних судах тощо</p> <p>3. Домовленості про партнерську взаємодію між судами та юридичними факультетами ВНЗ</p> | - Вимірювання задоволеності суддів та спеціалістів у галузі права внутрішніми мережевими сайтами та електронними базами даних судових рішень                       | <b>Опитування суддів та працівників апарату</b> | Суди, ДСА  | <b>2017–II<br/>2020–II</b> |
|   |  | - Єдність судової практики, вимірювана кількістю/відсотками скасованих судових рішень в апеляційній інстанції (порівняно із загальною кількістю апеляційних справ) | <b>Адмін. дані</b>                              | Суди, ВККС, ДСА  | <b>Щорічно</b>             |
|   |  | - Техніко-юридичні причини скасування судових рішень   | <b>Кабінетне дослідження (юридичний аналіз)</b> | Верховний Суд, НУО, юридичні факультети ВНЗ              | <b>2017–I<br/>2019–I</b>   |
|   |  | - Підвищення єдності судової практики, виміряне шляхом юридичного аналізу  | <b>Кабінетне дослідження (юридичний аналіз)</b> | Верховний Суд, інші суди, ВКК, ДСАУ, юридичні факультети | <b>2017–I<br/>2019–I</b>   |

## Показники впливу до розділу 2

### Особливості оцінки конкретних заходів, результатів, індикаторів відповідно до сфер та їх групування

Оскільки очікується, що більшість з реформ, описаних в цій главі, матиме вплив на здійснення та якість правосуддя, а також довіру суспільства до нього, глава містить шкалу оцінки впливу. В цій таблиці запропоновано індикатори, які дозволяють оцінити організаційний та суспільний вплив реформ, про які йдеться в цій главі. Варто зазначити, що їх розподілено відповідно до двох сфер вимірювання, а саме: *ефективності* (судові процедури та судовий менеджмент) та *якості* (якість судових рішень та задоволеність користувачів судових послуг). Обидві сфери ґрунтуються на чотирьох основних ключових показниках вимірювання ефективності судового адміністрування, часі на прийняття рішення, задоволеності користувача та якості судових рішень).

Зважаючи на взаємопов'язаний характер заходів/результатів, які відповідають діям, матриця групує їх таким чином, щоб можна було провести оцінку за всіма показниками результатів та методами оцінювання відповідно.

### Матриця методології щодо показників впливу до розділу 2

| Дія/результат   | Показники впливу   | Методи  | Учасники  | Період             |
|---|--|---|-----------|--------------------|
| Підвищення ефективності судового провадження <sup>9</sup> | - Середня кількість справ, що надійшли (кількість розглянутих справ) на одного суддю<br>- Середня кількість працівників апарату суду на одного суддю<br>- Відсоток розглянутих справ в суді (цивільні, кримінальні, адміністративні та господарські справи, справи про адміністративні правопорушення)<br>- Середні витрати на розгляд однієї справи<br>- Середній час розгляду однієї справи (цивільні, кримінальні, адміністративні та господарські справи, справи про адміністративні правопорушення)<br>- Середній час провадження (цивільні, кримінальні, адміністративні та господарські справи)<br>- Кількість справ, розгляд яких триває більше року | Статистика здійснення правосуддя (АД) <sup>10</sup> | Суди, ДСА | Щорічно            |
|   | - Рівень задоволення управлінням та керівництвом суду, а також кадровою політикою  | Опитування суддів/працівників апарату суду          | НУО       | 2017–II<br>2020–II |

<sup>9</sup> Таку інформацію потрібно збирати та аналізувати на національному рівні, ґрунтуючись на даних наданих окремими судами. В ОЕЗП розрізняється базова та повна оцінка. При повній оцінці виокремлюється більше показників для вимірювання «часу на винесення рішення».

<sup>10</sup> Сайт [www.court.gov.ua](http://www.court.gov.ua) містить безліч різноманітної статистичної інформації. Найціннішим джерелом інформації на сайті є щорічні аналітичні звіти про здійснення правосуддя, подані по регіонам, за інстанціями та підсудністю. Приклад статистичних даних можна знайти за посиланням (українською): [http://court.gov.ua/userfiles/ogliad\\_2015.pdf](http://court.gov.ua/userfiles/ogliad_2015.pdf). Крім того, окремі таблиці в розділі «судова статистика» відображають детальну інформацію про здійснення правосуддя: [http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/#](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/#). Слід зазначити, що Верховний суд України також видає власний щорічний аналітичний звіт «Про стан судочинства» ґрунтуючись на дані надані ДСАУ та вищими судами: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/d17027fca3b933f6c2257f930027876a/\\$FILE/100.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/d17027fca3b933f6c2257f930027876a/$FILE/100.pdf) and analytical information related to the state of the judiciary: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/D7F9F72E78DA88ECC2257F730036F282](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/D7F9F72E78DA88ECC2257F730036F282)



## Розділ 3: Підвищення прозорості діяльності судів та рівня їх відповідальності

### Структура розділу

Стратегією реформування передбачено сім заходів й результатів, спрямованих на підвищення підзвітності (прозорості) судової системи.

5.3.1 Розробка відповідних механізмів контролю за доброчесністю, зокрема, надання суддями та членами родини суддів розширених декларацій про майновий стан, доходи та видатки, упровадження пропорційних санкцій за неподання або подання неповної чи недостовірної декларації, у тому числі через ефективну систему заходів щодо судді, який підозрюється в корупційних діях, чітке нормативне регулювання інституту функціонального імунітету судді;

5.3.2 забезпечення дієвого й ефективного розслідування корупційних та інших серйозних правопорушень, скоєних суддями;

5.3.3 передача органам, що відповідають за формування суддівського корпусу і притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, права надання згоди на вжиття запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням волі судді;

5.3.4 удосконалення існуючих етичних правил поведінки судді та підвищення обізнаності про них серед суддів;

5.3.5 практична імплементація диференційованої системи видів дисциплінарних стягнень з урахуванням принципу пропорційності, перегляд строків давності притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, удосконалення порядку здійснення дисциплінарного провадження та створення механізму унеможливлення участі особи, щодо якої здійснюється розслідування, в прийнятті судових рішень, створення ефективного механізму оскарження рішень органів, що здійснюють дисциплінарні провадження щодо суддів;

5.3.6 установлення вичерпного переліку підстав або обставин, за наявності яких може бути прийнятий висновок про необхідність звільнення судді з посади;

5.3.7 розробка інструментів внутрішнього контролю, у тому числі впровадження інституту «суддівського досьє», вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює статус та повноваження служби дисциплінарних інспекторів.

Заходи та індивідуальні кроки, зазначені у Плані дій, логічно розділені на три сфери оцінювання:

1. Удосконалення етичних норм для суддів і працівників суду (кодекс поведінки).
2. Створення системи дисциплінарного оцінювання, в тому числі перегляд дисциплінарних процедур, правил та повноважень осіб, які відповідальні за застосування дисциплінарних заходів.
3. Упровадження механізмів внутрішнього і зовнішнього контролю з метою запобігання та протидії корупції у судовій системі. Підвищення рівня доброчесності судової влади.

Методологією запропоновано відповідні таблиці для кожної конкретної сфери оцінювання. У той же час вона пропонує звернути увагу на специфіку втручання в межах зон оцінювання, які розглядаються тут<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Інструменти та таблиці відрізняються від загального підходу в межах інших структурних елементів Стратегії реформування, де вони більш деталізовані.

Оскільки ця частина Стратегії реформування зосереджена на доброчесності суддів, до методології рекомендовано додати показники впливу, за допомогою яких можна виміряти наявний рівень суспільної довіри до судової системи, а також рівень корупції в ній.

### **Міжнародні стандарти, що стосуються цього розділу, і локальні довідкові документи**

- Бангалорські принципи поведінки суддів (ООН 2002);
- Висновок № 3 (2003) Консультативної ради європейських суддів щодо етики і відповідальності суддів;
- Висновок № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів щодо правосуддя та суспільства;
- Велика хартія суддів (Консультативна рада європейських суддів, 2010);
- Звіт щодо судової етики (Європейська мережа рад юстиції, 2009–2010).

### **Поточний стан**

Новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює кілька нових інструментів і інститутів для оцінки відповідальності суддів і їхньої доброчесності. Одна з інституцій, які передбачає новий закон – *Громадська рада доброчесності* – незалежний орган, який буде складатися з адвокатів, вчених-правників, журналістів-розслідувачів та представників НУО. *Громадська рада доброчесності* матиме повноваження щодо збору даних про суддів і кандидатів на посаду судді і на підставі них ухвалювати висновки стосовно таких кандидатів або суддів, які повинна брати до уваги Вища кваліфікаційна комісія суддів при розгляді судової досьє і прийнятті рішення щодо суддівської кар'єри. У той же час, Закон не передбачає будь-якого державного фінансування Громадської ради доброчесності (ані її організаційних потреб, ані винагороди 20 членів Громадської ради доброчесності, які працюватимуть повний робочий день протягом щонайменше двох років). Також необхідний онлайн інструмент, доступний для громадськості, з метою надання відповідної інформації. Для того, щоб запустити Громадську раду доброчесності і гарантувати результативність її роботи, повинні бути залучені альтернативні джерела фінансування.

Іншими новими інструментами, передбаченими законом, є *декларація доброчесності* і *декларація родинних зв'язків судді*, які повинні заповнити всі судді. Відповідно до закону ці декларації мають бути доступні в загальному доступі в мережі Інтернет, а також у суддівському досьє, яке містить також іншу інформацію.

У зв'язку з обмеженим належним застосуванням етичних та дисциплінарних правил для суддів, а також відсутністю належного механізму нагляду та протидії корупції в розділ «Підвищення підзвітності судової системи» Стратегії реформування було включено деякі заходи і заходи. Наразі також немає кодексу поведінки працівників суду, а для суддів і працівників суду не проводять достатньо навчань з питань етики та доброчесності.

Крім того, цей інструменті пропонує певний перелік посилань на звіти та інші документи, які відображають певні аспекти стану справ та поточних розробок стосовно питань, які зазначені у цьому розділі.

### 3.1. Етичні принципи суддів та працівників апарату

#### *Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування*

Окрім необхідності в розробці нормативно-етичної бази для суддів та працівників суду, у методології врахована необхідність проведення навчання, спрямованого на виховання доброчесності, для суддів та працівників суду.

Через взаємопов'язаний характер засобів / результатів, що відповідають заходам, матриця об'єднує їх за допомогою всіх показників результатів і методів оцінювання відповідно.

### Матриця методології щодо напряму оцінювання

#### 3.1. Етичні принципи суддів та працівників апарату

| Дія/ результат                                   | Основні вихідні результати/заходи   | Показники результату   | Методи           | Учасники   | Період            |
|--|---|--|------------------|--|-------------------|
| Вищий рівень доброчесності суддів (3.1.1, 3.1.2) | 1. Розроблені і оприлюднені кодекс суддівської етики і кодекс поведінки працівників суду <sup>2</sup> . | – Рівень обізнаності суддів та працівників суду стосовно існування та застосування кодексу суддівської етики | Огляд документів | ВРП, ДСА, НШСУ, органи суддівського самоврядування | 2019-I<br>2020-II |
|  | 2. Оприлюднення практичного посібника про етичну поведінку суддів та працівників суду                   | – Кількість суддів та працівників суду, які беруть участь у навчаннях з етики та доброчесності               | Адмін. дані      | ВРЮ, ДСА, НШСУ                                     | Щорічно           |

<sup>2</sup> Див. нещодавно прийнятий коментар до Кодексу суддівської етики (2016).

### 3.2. Система дисциплінарних проваджень у судовій системі

#### Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування

У методології враховано, що для того, щоб виміряти наслідки втручання, необхідно визначити, чи було протягом періоду реформування створено та застосовану єдину дисциплінарну систему до судової системи (в тому числі з переліком дисциплінарних санкцій), а також чи було створено судовий орган, що відповідальний за розгляд дисциплінарних справ.

Матриця містить результати комплексного оцінювання з узгодженими показниками, які можуть бути оброблені за допомогою запропонованого набору методів оцінювання.

#### Матриця методології щодо напряму оцінювання

### 3.2. Система дисциплінарних проваджень у судовій системі

| Дія/результат  | Основні вихідні результати/заходи   | Показники результату   | Методи                  | Учасники                         | Період         |
|--|---|--|-------------------------|----------------------------------|----------------|
| Вдосконалена система дисциплінарних проваджень у судовій системі (3.2.1) | Розробка та оприлюднення комплексу дисциплінарних правил і процедур, а також створення компетентного органу з розгляду дисциплінарних справ | – Якість і прозорість процедури призначення членів дисциплінарного органу <sup>3</sup>   | <b>Експертний звіт</b>  | ВРЮ, ВККС, ДСА, НУО <sup>4</sup> | <b>2017-II</b> |
|  |   | – Рівень незалежності членів дисциплінарного органу та складу органу   |                         |                                  |                |
|  |   | – Кількість дисциплінарних справ   |                         |                                  |                |
|  |   | – Середня тривалість дисциплінарного провадження   |                         |                                  |                |
|  |   | – Рівень відкритості та підзвітності дисциплінарних процедур щодо суддів   |                         |                                  |                |
|  |   | – Рівень результативності дисциплінарних процедур  |                         |                                  |                |
|  |   | – Наявність процедурних гарантій належного застосування дисциплінарних процедур  |                         |                                  |                |
|  |   | Оприлюднення суддівських досьє і досьє кандидатів на посад судді на сайті ВККС   | <b>Огляд документів</b> | ВККС, НУО                        | <b>Щорічно</b> |
|  |   | – Оприлюднення дисциплінарних проваджень і санкцій відносно суддів і працівників суду на офіційному веб-порталі судової влади та Державної судової адміністрації (відсоток дисциплінарних проваджень, оприлюднених в мережі) | <b>Огляд документів</b> | ВРП, ВККС, ДСА                   | <b>Щорічно</b> |

<sup>3</sup> Це має бути проаналізовано в контексті створення Вищої Ради правосуддя. Для захисту незалежності суддів дуже важливим є те, що призначення членів до цього органу є відкритим та відповідає європейським та міжнародним стандартам щодо Рад з питань правосуддя.

<sup>4</sup> Окрім згаданих органів, що відіграють центральну роль в наданні даних, важливо, щоб для оцінки дисциплінарних процедур та запровадження регуляторної бази долучались незалежні організації (ОГС або університети) для розвитку та проведення досліджень.

### 3.3. Протидія корупції

#### ***Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування***

Для цієї сфери методологією враховано, що вона стосується робочих методів та порядку діяльності судових інспекторів, а також змісту відповідних інспекцій (з точки зору стеження за доходами та статками суддів, суддівської недоторканості та створення досьє судді, яке міститиме повний огляд професійної діяльності судді). Крім того, очікується, що в результаті впливу від впровадження системи випадкового розподілу справ рівень корупції у судовій системі буде знижено. На громадянське суспільство і НУО покладається обов'язок активної участі у громадській наглядовій раді для спостереження за судовою системою.

Через взаємопов'язаний характер засобів/результатів, що відповідають заходам/результатам, матриця об'єднує їх за допомогою всіх показників результатів і методів оцінювання відповідно.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 3.3. Протидія корупції

| Дія/результат  | Основні вихідні результати/заходи  | Показники результату  | Методи  | Учасники       | Період             |
|--|--|---|---|----------------|--------------------|
| Нижчий (наявний) рівень корупції у судовій системі (3.1.3) | <p>1. Розробка і застосування правил порядку ведення процедур для судових інспекторів з метою оцінювання доброчесності суддів</p> <p>2. Упровадження системи випадкового розподілу справ<sup>5</sup></p> <p>3. Створення громадської наглядової ради для спостереження за судовою системою<sup>6</sup></p> | <p>– Рівень прогресу в розробці нових правил порядку та методів роботи судових інспекторів для оцінювання рівня доброчесності суддів</p> <p>– Кількість суддів, які запровадили електронну систему випадкового розподілу справ</p> <p>– Рівень дієвості електронної системи випадкового розподілу справ з точки зору суддів і працівників апарату судів</p> | <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Опитування суддів і працівників апарату</b></p> | ВРП, ВККС      | 2017-I             |
|  |  | <p>– Рівень, функціональності Громадської ради доброчесності (ГРД)</p> <p>Наявні ресурси (людські і фінансові) Громадської ради доброчесності (ГРД)</p>   | <p><b>Експертний звіт</b></p> <p><b>Адмін. дані</b></p>   | ВККС, ГРД, НУО | 2017-II<br>2019-II |
|  |  | <p>Повністю функціональний портал даних для збору інформації щодо професійної етики і доброчесності суддів</p> <p>Розроблена універсальна методологія оцінки доброчесності суддів і кандидатів на посаду судді</p> <p>Кількість справ, розглянутих Громадською радою доброчесності (ГРД)</p>  | <p><b>Адмін. дані</b></p> <p><b>Адмін. дані</b></p> <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Адмін. дані</b></p>        | ГРД, НУО       | Щорічно            |
|  | <p>Кількість висновків Громадської ради доброчесності (ГРД), взятих до уваги в рішеннях ВККС</p>   | <p><b>Адмін. дані</b></p>   | ГРД, ВККС   | Щорічно        |                    |

<sup>5</sup> Можна залучити НУО до спостереження за імplementацією системи розподілу справ.

<sup>6</sup> Під цим потрібно розуміти Громадську раду яка складається із представників громадянського суспільства.

## Показники впливу до розділу 3

### ***Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування***

Як і у попередніх розділах, методологія містить таблицю оцінювання впливу, яку можна використати для періодичної перевірки того, чи інструменти, запропоновані у Стратегії реформування, допоможуть досягти вищого рівня підзвітності і, зокрема, доброчесності судової системи.

У той же час, ураховуючи багатопланові наслідки втручань, пов'язаних із рівнем доброчесності, а також їхніх аспектів оцінювання, у таблиці запропоновано перелік заходів/результатів для їхнього оцінювання. Кожен із окремих заходів / результатів супроводжується окремим блоком показників, які, своєю чергою, у зв'язку із взаємопов'язаним характером повинні вимірюватися одночасно за допомогою методу збирання та аналізу зведених даних.



## Матриця методології щодо показників впливу до розділу 3

| Дія/результат   | Показники впливу  | Методи  | Учасники  | Період                                      |
|---|---|---|---|---|
| <p><b>Судова система з високим рівнем доброчесності</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Кількість суддів, які порушили кодекс суддівської етики</li> <li>– Кількість працівників суду, які порушили кодекс поведінки працівників суду</li> <li>– Загальна кількість скарг на суддів і працівників суду з приводу суддівської етики або поведінки</li> <li>– Кількість оскаржень рішень дисциплінарних органів щодо суддів</li> <li>– Кількість оскаржень рішень дисциплінарних органів щодо працівників апарату судів</li> </ul>   | <p>Отримання статистики органу влади, відповідального за етичні норми та дисц. процедури (адмін. дані)</p> <p>Отримання статистики органу влади, відповідального за етичні норми та дисциплінарні процедури (адмін. дані)</p> | <p>ВРП</p> <p>ВРП</p>   | <p><b>Щорічно</b></p> <p><b>Щорічно</b></p> |
| <p><b>Менша кількість дисциплінарних проваджень і санкцій проти суддів (і працівників суду)</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Загальна кількість дисциплінарних проваджень стосовно суддів</li> <li>– Загальна кількість дисциплінарних проваджень стосовно працівників суду</li> <li>– Загальна кількість встановлених дисциплінарних порушень</li> <li>– Загальна кількість суддів та працівників суду, щодо яких застосовані заходи дисциплінарної відповідальності (відповідно до типу дисциплінарного стягнення, що було вжито відносно судді або працівника суду)</li> </ul>   | <p>Збирання стат. даних про кількість дисциплінарних справ проти суддів та працівників суду, кількість і тип дисциплінарних санкцій (адмін. дані)</p>   | <p>ВРП</p>  | <p><b>Щорічно</b></p>                       |
| <p><b>Менша кількість справ проти суддів, пов'язаних із корупцією</b></p>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Загальна кількість суддів та працівників суду, що не задекларували належним чином власні доходи, статки, не подали декларації доброчесності та родинних зв'язків належним чином.</li> <li>– Загальна кількість звільнень на підставі п.6 частини 6 статті 126 Конституції України («порушення обов'язку довести законність походження свого майна»)</li> <li>– Загальна кількість майнових декларацій суддів за попередні періоди у відкритому доступі</li> <li>– Загальна кількість суддів, яких було звільнено у зв'язку з неспроможністю пояснити джерело походження їхнього майна</li> <li>– Загальна кількість обвинувальних вироків щодо суддів за вчинення корупційних злочинів</li> <li>– Загальна кількість притягнення суддів до адміністративної відповідальності за корупцію- Загальна кількість виконаних вироків стосовно суддів у справах про корупційні злочини</li> </ul> | <p>Збирання статистичних даних про корупцію в судових органах, а також кримінальні провадження проти суддів та працівників суду, що стосуються корупції (адмін. дані)</p>   | <p>Відділ судових інспекторів ВРП, ВККС, НАЗК, суди, НАБУ, САП, МІУ</p> | <p><b>Щорічно</b></p>                       |

| Дія/результат   | Показники впливу   | Методи   | Учасники  | Період  |
|---|--|--|---|---|
| <p><b>Вищий рівень суспільної довіри до судової системи (у тому числі нижчий наявний рівень корупції)</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Наявний рівень довіри/недовіри громадян України до судової системи</li> <li>– Наявний рівень корупції у судовій системі (відповідно до міжнародних порівняльних досліджень)</li> <li>– Наявний рівень довіри/недовіри Громадської ради доброчесності до судової системи</li> <li>– Наявний рівень довіри/недовіри громадян України до Громадської ради доброчесності (ГРД)</li> </ul> | <p>Збирання статистичних даних (які ґрунтуються на опитуваннях та м/н дослідженнях) про довіру до судової системи та наявний рівень корупції</p> | <p>М/н статистика і національні дані (напр., Світового банку і <i>World Justice Project</i>) та НУО (зокрема, <i>Transparency International</i>), ГРД</p> | <p><b>Ґрунтуються на наявних даних (щорічно або з іншою частотою)</b></p> |



## **Розділ 4: Підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій**

### **Структура розділу**

У Стратегії реформування визначено 14 дій та результатів, що використовуються з метою підвищення ефективності правосуддя та оптимізації повноважень судів різних юрисдикцій.

5.4.1 перегляд структури судової системи України в цілому шляхом визначення чітких критеріїв та механізмів розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних (цивільних і кримінальних) судів; оптимізація системи судів після детального аналізу розбіжностей і оцінки ризиків із належним урахуванням вимог щодо ефективності та справедливості;

5.4.2 укрупнення окремих елементів системи на відповідних рівнях (зокрема, створення міжрайонних судів, укрупнення апеляційних округів);

5.4.3 поступове впровадження та розширення застосування суду присяжних;

5.4.4 підвищення ефективності управління кадровими ресурсами судів завдяки оптимізації кількості суддів у судах та адміністративних посадах залежно від навантаження;

5.4.5 посилення ролі судового збору як основного джерела фінансування судової системи; підвищення розміру ставок судового збору у майнових та інших спорах із одночасним забезпеченням належного рівня доступу до правосуддя; запровадження механізму визначення розміру судового збору за суб'єктом звернення до суду та предметом позову, заяви чи скарги;

5.4.6 ужиття заходів із забезпечення професійної привабливості і престижності роботи в органах судової влади, у тому числі шляхом підвищення рівня їх матеріально-технічного забезпечення;

5.4.7 забезпечення широкого використання інформаційних систем (ІС) для надання більшої кількості послуг «електронного правосуддя»; створення в судах інформаційних систем електронного менеджменту, зокрема введення повноцінних електронних систем, у тому числі системи електронного документообігу, та відстеження справ (до вищих інстанцій), електронних повідомлень, електронних викликів, електронного розгляду справ (у деяких випадках), електронних платежів, аудіо- та відеофіксації засідань, інформаційної системи внутрішньої бази даних, інформаційної системи законодавчої бази даних, удосконалення системи забезпечення рівного та неупередженого розподілу справ між суддями, зокрема, визначення судді та (або) складу колегії суддів на всіх стадіях судового провадження;

5.4.8 поетапне запровадження інструментів «електронного правосуддя», що дасть змогу користувачам звертатися до суду, сплачувати судовий збір, брати участь у провадженнях та отримувати необхідну інформацію і документи електронними засобами;

5.4.9 упровадження механізмів забезпечення вирішення спорів і протидії зловживанням процесуальними правами шляхом накладання ефективних процесуальних обмежень на сторони за недотримання (без поважних причин) принципу «найкращих зусиль», ненадання або приховування доказів тощо;

5.4.10 розширення способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації і посередництва, розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими суддями або розглядатися судами у спрощеному провадженні; запровадження ефективних процесуальних механізмів для попередження розгляду справ за відсутності спору між сторонами; вивчення доцільності введення мирових суддів;

5.4.11 визначення категорій справ у кожній юрисдикції, в яких зменшується кількість стадій оскарження; зменшення навантаження на суди;

5.4.12 розробка системи перегляду судових рішень та повторного перегляду справ за нововиявленими обставинами для забезпечення кращого доступу до правосуддя, сприяння єдності практики та кращого роз'яснення судових рішень;

5.4.13 удосконалення процесуальних повноважень касаційної інстанції;

5.4.14 розробка соціально-економічних гарантій діяльності у сфері здійснення правосуддя;

5.4.15 запровадження інструментів і методології для оцінки функціонування судової системи відповідно до стандартів Ради Європи.

Ці заходи та індивідуальні кроки, описані у Плані дій, логічно поділені на групи, що дає змогу провести їх докладний аналіз за допомогою визначення трьох сфер оцінювання:

1. Оптимізація мережі судів: ефективніше розподілення справ між судами та більш логічний поділ компетенцій між юрисдикціями (адміністративні, господарські суди та загальні суди).
2. Підвищення соціально-економічних гарантій діяльності у сфері здійснення правосуддя.
3. Підвищення доступності судових установ та збільшення кількості послуг судочинства через механізми публічно-приватного партнерства та IT-послуги в судах.

Методологія пропонує відповідні таблиці для кожної з визначених сфер оцінювання. У той же час вона пропонує зробити окремі акценти на особливостях видів втручання у сфери оцінювання, які розглядаються<sup>1</sup>.

Втручання, передбачені цим розділом та відповідними сферами, повинні дати конкретні результати з точки зору оптимізації судової системи. Відповідно, ОНПРР пропонує використовувати конкретні показники впливу та систему їх оцінювання, що описані в останній таблиці.

### ***Міжнародні стандарти та довідкові документи, пов'язані з розділом***

- Рекомендація РЄ (2003)15 щодо архівації електронних документів у правовому секторі;
- Рекомендація РЄ (2003)14 «Про можливість взаємодії інформаційних систем у сфері правосуддя»;
- Рекомендація РЄ (2001)3 щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг з використанням новітніх технологій;
- Рекомендація РЄ (95)5 щодо запровадження та вдосконалення функціонування систем і процедур оскарження у цивільних і господарських справах;
- Рекомендація РЄ (98)1 щодо медіації в сімейних справах;
- Рекомендація РЄ (2001)9 щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами;

<sup>1</sup> Інструменти та таблиці, що стосуються питань судової влади, відрізняються від загального підходу відповідно до інших розділів Стратегії, в яких їх розглянуто більш докладно.

- Рекомендація РЕ (2002)10 щодо медіації в цивільних справах;
- Рекомендації щодо створення судових карт для забезпечення доступу до судочинства в межах якісної системи судочинства (СЕРЕJ(2013)7RevE 6 грудня 2013 р.);
- анкета збору інформації про доступ до приміщення суду й організації перебування в суді (СЕРЕJ-GT-QUAL(2013)1E 15 березня 2013 р.);
- Рекомендації щодо доступу до приміщення суду й організації перебування в суді (СЕРЕJ(2014)15 12 грудня 2014 р.).

### ***Поточний стан***

Судова система України характеризується нерівномірним й подекуди надмірним навантаженням, а також тривалим розглядом справ <sup>2</sup>.

Практично повна відсутність нових призначень суддів за останні 2,5 роки лише поглибили проблему. На підставі даних, наявних на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів<sup>3</sup>, вже є кілька судів першої інстанції без жодного працюючого судді, а також понад 60 судів, у яких є тільки один суддя.

Чинне законодавство не передбачає інструментів для ефективного виправлення цієї ситуації.

Інструмент пропонує ряд посилань на звіти та інші документи, які ілюструють стан справ і поточні події щодо питань, які підпадають під сферу застосування цієї глави.

<sup>2</sup> Див.: [www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/BFCE7D537DF5925EC2257F5E002E417A?OpenDocument&year=2016&month=02&](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/BFCE7D537DF5925EC2257F5E002E417A?OpenDocument&year=2016&month=02&); [http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/)

<sup>3</sup> Див.: <http://vkksu.gov.ua/ua/oblik-posad-suddiiv/>

## 4.1. Оптимізація системи судоустрою

### Особливості оцінювання втручань, результатів і показників та їх групування

Для оцінювання процесу змін у системі судоустрою та перегляду «судової карти» України, а також перерозподілу компетенцій між юрисдикціями необхідно провести дослідження якості, що включає порівняння між поточною системою судоустрою та запропонованою системою судоустрою й очікувані результати щодо обсягу справ у судах. Це дослідження може включати аналіз переведення суддів, компетенцій різних юрисдикцій судів, а також необхідності зміни цих компетенцій для досягнення більшої ефективності судочинства.

Через те що заходи /результати дій не пов'язані між собою, в таблиці вони згруповані за принципом зіставлення показників результатів та проведення оцінювання.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 4.1. Оптимізація системи судоустрою

| Дія/результат   | Основні вихідні результати/ заходи   | Показники результату  | Методи           | Учасники                                      | Період |
|---|--|---|------------------|---|--------|
| Більш ефективний розподіл справ між судами та більш логічний поділ компетенцій між юрисдикціями (адміністративні, господарські суди та суди загальної юрисдикції) (4.1.1) | 1. Змінена нормативна база організації судів (системи судоустрою)<br>2. Внесені зміни до законодавства, що визначає юрисдикцію судів<br>3. Запроваджена нова кадрова політика для переведення суддів до інших судів <sup>4</sup> | – Оптимізована система судоустрою, яка повністю функціонує та дає можливість здійснити більш рівномірний розподіл кількості справ між судами (включаючи інформацію про кількість судових установ) | Огляд документів | ВРП, ДСА, Рада суддів, Президент України, ВРУ | 2019-I |
|   |  | – Перерозподіл справ у результаті перегляду компетенцій між різними юрисдикціями судів (включаючи перегляд кількості судів відповідно до нових юрисдикцій)  | Огляд документів | ВРП, ДСА, Рада суддів                         | 2019-I |

<sup>4</sup> Наголосимо, що однією з найбільш перевантажених роботою юрисдикцій є апеляційні адміністративні суди, в які не можна направити суддів з будь-яких інших судів. Таким чином (принаймні на цей момент) для того, щоб урівноважити кількість справ необхідно також скоригувати кількість судів та кількість суддів у цих судах.



## 4.2. Підвищення соціально-економічних гарантій для суддів

### Особливості оцінювання втручань, результатів і показників та їх групування

Показники, перелічені в таблиці, розподілено на групи, які відображають підвищення соціально-економічних гарантій суддів, що є однією з основних дій/результатів, які, як очікується, підвищать ефективність та компетенції судів. Вони прямо пов'язані з діями та результатами, описаними в розділі 2 щодо кадрової політики у сфері правосуддя.

Методологія пропонує окрему таблицю з двома заходами/результатами, що відповідають дії із взаємопов'язаними показниками результатів та методами.

### Матриця методології щодо напрямку оцінювання

## 4.2. Підвищення соціально-економічних гарантій для суддів

| Дія/результат  | Основні вихідні результати/заходи  | Показники результату   | Методи                                   | Учасники       | Період             |
|--|--|--|--|----------------|--------------------|
| Підвищення соціально-економічних гарантій для суддів (4.2.1) | 1. Діюча система винагороди (та пільг), що відображає статус суддів (та персоналу судів) | – Рівень задоволення суддів та персоналу судів винагородою та системою пільг | Опитування суддів та працівників апарату | ДСА, суди, РСУ | 2017-II<br>2020-II |
|  | 2. Безпечні умови роботи в суді для суддів та персоналу судів                            | – Оцінювання рівня безпеки в роботі суддів та персоналу судів                | Опитування суддів та працівників апарату | ДСА, суди, РСУ | 2017-II<br>2020-II |

### 4.3. Більша доступність судів та судових послуг

#### *Особливості оцінювання втручань, результатів і показників та їх групування*

Інструмент методології у цій сфері розрахований на оцінювання результатів фінансування судів, підвищення доступності, підвищення рівня комфортності в залі суду та офісах суддів й персоналу судів, запланованого ремонту або побудови нових судових зал. Він також покликаний оцінити результати запровадження інформаційних технологій (наприклад, інформаційних систем управління справами, електронної подачі заяв, оновлення сайтів судів, налагодження відеоконференцій).

Матриця ґрунтується на дії/результаті, що поєднує ці два аспекти, які відповідають трьом ключовим та очікуваним результатам, котрі можна проаналізувати за допомогою різних показників та дослідження якості (огляд документів), а в деяких випадках – поєднати зі збором та аналізом майбутніх (більш докладних) даних щодо адміністративної діяльності, включаючи бюджет.

Слід пам'ятати, що частиною схеми оцінювання роботи судів будуть стандартні опитування осіб, що звертаються за судовими послугами, а також опитування щодо рівня комфорту в судах суддів та персоналу судів. У результаті цього будуть отримані певні базові дані. Однак дослідження поточної якості судової інфраструктури відсутні, тому необхідно буде провести окреме дослідження якості з цього приводу.

Це дослідження може включати дослідження розвитку і змін, пов'язаних із запровадженням інформаційних технологій у судах. Як варіант, оскільки інформаційні технології в судовій системі самі є складним предметом, існують достатні підстави для проведення окремого дослідження щодо впливу заходів у сфері інформаційних технологій на внутрішні робочі процеси та управління в судах, а також на рівень доступності інформації для осіб, що звертаються до суду.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 4.3. Більша доступність судів та судових послуг

| Дія/результат   | Основні вихідні результати/заходи   | Показники результату   | Методи  | Учасники  | Період  |
|---|---|--|---|---|---|
| Більша доступність судових установ та збільшення кількості послуг судочинства через публічно-приватні партнерства та ІТ-послуги в судах (4.3.1) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Початок пілотних проєктів щодо нової функціональної моделі приміщення суду</li> <li>2. Розширення послуг суду через публічно-приватне партнерство у судах</li> <li>3. Удосконалення сайтів судів для користувачів та інформаційної системи управління справами<sup>5</sup></li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Кількість пілотних судів, в яких запроваджена нова функціональна модель судових залів, націлена на підвищення рівня доступності</li> <li>– Нове законодавство про публічно-приватне партнерство</li> <li>– Огляд судів, в яких запроваджено нові судові послуги в межах виконання проєктів публічно-приватного партнерства</li> <li>– Кількість судів, які мають нові офіційні веб-сайти.</li> <li>– Відсоток судів, що запровадили нову інформаційну систему управління справами</li> <li>– Загальна кількість електронних судів</li> <li>– Використання електронних сервісів у судах (електронні повістки, електронний документообіг, електронні судові рішення тощо)</li> <li>– Рівень задоволення доступністю і зручністю офіційних веб-сайтів судів</li> </ul> | <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Огляд документів, адмін. дані</b></p> | <p>ДСА, суди</p> <p>ДСА, суди</p> <p>ДСА, суди, Рада суддів</p> <p>ДСА, суди, Рада суддів</p> | <p><b>2019-I</b><br/><b>2020-II</b></p> <p><b>2020-I</b></p> <p><b>Щорічно</b></p> <p><b>2017-II</b><br/><b>2020-II</b></p> |

<sup>5</sup> Деякі суди вже запровадили пілотні проєкти з використанням ІТ-послуг, таких як електронна подача документів. Зокрема (і не лише), це стосується Вінницького апеляційного адміністративного суду <http://www.vaas.gov.ua/service/elektronna-dostupnist/> та Вищого господарського суду України спільно з системою електронного врядування: <http://www.arbitr.gov.ua/news/2519/>. Крім того, запроваджено надсилання судової повістки у вигляді SMS-повідомлень: <http://court.gov.ua/smssec>. Як зазначено на офіційному порталі судової влади України (<http://court.gov.ua>), цим обмежується список послуг «Електронного суду», що надаються у деяких судах <http://court.gov.ua/escourt/>

## Показники впливу до розділу 4

### *Особливості оцінювання втручань, результатів і показників та їх групування*

Подібно до попередніх розділів, Методологія пропонує сітку оцінювання впливу, яка може використовуватися для регулярного аналізу ступеня підвищення ефективності правосуддя за допомогою запропонованих втручань.

У той же час, беручи до уваги різні аспекти впливу виправданих втручань та їх оцінювання, в таблиці запропоновано низку дій /результатів для їх аналізу. Окрема дія /результат подається з окремим блоком показників, які, у свою чергу, через взаємопов'язаність повинні одночасно вимірюватися за допомогою збору сукупних даних.

Під час аналізу результатів розділу /колонки 4 стає зрозуміло, що вона пов'язана з розділом/колоною 2. Оскільки показники впливу ефективності судових проваджень у пункті 2 пов'язані із загальними показниками ефективності роботи суду, показники ефективності з пункту 4 орієнтовані на окремі типи справ, що пов'язані зі спрощеними процедурами та альтернативними способами вирішення спорів. Крім цього, дії /результати в розділі /колонці 2 щодо вдосконалення кадрової політики судів мають прямий зв'язок з діями та результатами щодо підвищення соціально-економічних гарантій для суддів та персоналу судів, що описані в розділі /колонці 4. Таким чином, як показники ефективності, так і показники щодо кадрової політики можуть об'єднувати показники результатів та впливу двох сфер, у результаті чого можливо розробляти проекти оцінювання для аналізу ефективності судочинства та кадрової політики у сфері судочинства.

Подібно до інших розділів, пов'язаних зі сферою судочинства, через складність впливу, який очікується від запропонованих втручань та їх оцінювання, в таблиці запропоновано низку дій /результатів для їх аналізу. Кожна окрема дія /результат подається з окремим блоком показників, які, у свою чергу, повинні вимірюватися за допомогою запропонованого збору сукупних даних та методів аналізу.

## Матриця методології щодо показників впливу до розділу 4

| Дія /результат  | Показники впливу  | Методи   | Учасники   | Період         |
|---|---|--|--|----------------|
| <b>Оптимізована мережа судів (4.4.1)</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Кількість судів першої інстанції, апеляцій і (Вищих) спеціалізованих судів</li> <li>– Кількість географічних розміщень судів</li> <li>– Середня кількість суддів першої інстанції</li> <li>– Середня кількість справ у суді першої інстанції</li> <li>– Середня кількість судового персоналу у суді першої інстанції</li> <li>– Середня кількість суддів, направлених (відраджених) інші до інших судів</li> </ul>   | <p>Адмін. дані (збір статистики покладається на відповідальний орган національного та регіонального рівнів)</p>  | ДСА, суди  | <b>Щорічно</b> |
| <b>Ефективні спрощені процедури, оптимізоване використання альтернативних видів покарання, ефективна робота апеляційних судів та дотримання європейських стандартів (4.4.2)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Кількість прийнятих, вирішених та поточних справ (на початку та наприкінці реєстраційного періоду) щодо: 1) позовних вимог на невелику суму<sup>6</sup>; 2) судових процесів без участі відповідача; 3) адмінправопорушень; 4) справ щодо злочинів невеликої тяжкості)</li> <li>– % справ, які завершуються угодою (примиренням або угодою зі слідством)</li> <li>– Загальна кількість виправдувальних вироків, які набрали законної сили</li> <li>– Середня тривалість розгляду справ за спрощеною процедурою</li> <li>– % розкриття справ за спрощеною процедурою</li> <li>– Кількість та % апеляційних проваджень</li> <li>– Кількість та % справ, переданих з вищих інстанцій до судів нижчої інстанції (для повторного розгляду)</li> <li>– Середня сума судових зборів в апеляційних справах</li> <li>– Загальна кількість справ, переданих на медіацію (позасудова медіація)</li> <li>– Загальна кількість справ, спрямованих судами до медіаторів</li> <li>– Кількість та % закритих справ з медіації та мирових угод, в яких не було досягнуто згоди (переданих у суди загальної юрисдикції)</li> <li>– Кількість порушень розумного строку судового розгляду (стаття 6 Конвенції про захист прав людини) на рік</li> </ul> | <p>Адміністративні дані (статистичні дані органу, відповідально за збір статистичних даних з результативності роботи суду та альтернативних способів вирішення спорів)</p> | ДСА, національні ради з питань медіації, арбітражу та мирових угод | <b>Щорічно</b> |
| <b>Підвищення соціально-економічних гарантій діяльності суддів (4.4.3)</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Річний бюджет фонду заробітної плати та винагород у судовій системі (в судах і органах суддівського врядування)</li> <li>– Середня річна зарплата працівників апарату судів</li> <li>– Середня річна зарплата судді суду першої інстанції</li> <li>– Середня річна зарплата судді Верховного Суду України</li> </ul>   | <p>Адмін. дані (статистичні дані органу, що відповідає за кадрову політику у сфері судочинства)</p>  | ДСА, суди, ВРП, ВККС   | <b>Щорічно</b> |

| Дія /результат  | Показники впливу   | Методи  | Учасники         | Період                |
|---|--|---|------------------|-----------------------|
| <p><b>Спрощення доступу до суду завдяки вдосконаленню судової інфраструктури та IT-рішенням (4.4.4)</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Річний бюджет, запитаний на капітальні інвестиції /судову інфраструктуру (побудову нових судів, ремонт, витрати та експлуатацію та технічне обслуговування)</li> <li>– Річний бюджет, отриманий на капітальні інвестиції /судову інфраструктуру</li> <li>– Річний бюджет на IT-рішення в судах (інвестиції, експлуатація та технічне обслуговування, вартість трудовитрат)</li> <li>– Рівень задоволення користувачів – осіб, що звертаються до суду, суддів та персоналу судів, новими сайтами судів і електронними сервісами (та базами даних із судовими рішеннями)</li> <li>– Рівень задоволення користувачів щодо комфорту та доступності до зали суду <i>(див. таблицю показники впливу реформи в розділі 2)</i></li> </ul> | <p>Адмін. дані (статистичні дані організації, що відповідає за судову інфраструктуру та IT-рішення у сфері судочинства)</p> | <p>ДСА, суди</p> | <p><b>Щорічно</b></p> |

## Розділ 5: Підвищення прозорості та відкритості правосуддя

### Структура розділу

Стратегією реформування передбачено існування трьох заходів і результатів, спрямованих на підвищення прозорості та публічності правосуддя:

5.5.1 установа балансу між захистом інформації і правом на справедливий суд в інтересах прозорості правосуддя, у тому числі закріплення чітких законодавчих критеріїв закритого розгляду справи;

5.5.2 розширення прав осіб щодо гарантій прозорості, гласності та відкритості судового процесу, забезпечення відкритості інформації щодо органів суддівського врядування, суду, який розглядає справу, стадії розгляду, прийнятих рішень;

5.5.3 Забезпечення належних умов доступу громадськості до відкритих судових засідань і ухвалених рішень.

Переглядаючи ці заходи та індивідуальні кроки, зазначені у Плані дій, є очевидним, що вони логічно розділені за допомогою визначення двох сфер оцінювання:

1. Застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» разом з оптимізацією положень законів, які стосуються інформації з обмеженим доступом.
2. Підвищення рівня прозорості судових установ та судової системи.

Стратегією запропоновано відповідні таблиці для виокремлених сфер оцінювання. Також вона містить різні акценти на специфіку втручання в межах сфер оцінювання, які розглядаються тут<sup>1</sup>.

Оскільки втручання, що розглянуті у цьому розділі, впливають на суспільну довіру до судової системи, передбачена таблиця оцінювання для вимірювання цієї категорії результатів.

### Міжнародні стандарти, що стосуються цього розділу, і регіональні довідкові документи

- Проміжний описовий звіт (Проект ЄС та РЕ «Зміцнення інформаційного суспільства в Україні», 2015);
- Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № (87) 15 щодо використання персональних даних поліцією (17 вересня 1987 р.);
- Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № (91) 10 щодо передачі третім особам інформації особистого характеру, яка є в розпорядженні органів влади (9 вересня 1991 р.).

### Поточний стан

В Україні нещодавно була прийнята нова редакція Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка містить низку положень, що роблять інформацію доступнішою, в тому числі ту, яка стосується судів і органів суддівського врядування. Водночас, залишається чинним закон 1994 року «Про державну таємницю» (з низкою змін і доповнень, остання з яких була прийнята у 2015 році).

<sup>1</sup> Інструменти і таблиці відрізняються від загального підходу в межах інших структурних елементів Стратегії реформування, де вони більш деталізовані.



У той же час, в законодавстві про судоустрій (Закон України «Про судоустрій і статус суддів») та про органи суддівського врядування (Закон України «Про Вищу раду юстиції») є окремі статті щодо доступу до інформації в судах і судових органах. Одним з останніх прикладів є введення нового правила на відеозйомку судового процесу, для якої тепер не вимагається дозволу суду, передбаченого статтею 11 Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Інструмент пропонує ряд посилань на звіти та інші документи, які ілюструють стан справ і поточних подій щодо питань, які підпадають під сферу застосування цього розділу.

## **5.1. Застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» з оптимізацією положень законів, що стосуються інформації з обмеженим доступом**

### ***Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування***

У методології відображено двоїстий характер переліку втручань, об'єднаних сферою оцінювання, яка відповідним чином пов'язана з новим Законом України «Про доступ до публічної інформації» та іншим законодавством, яке регулює доступ до інформації в судах і органах суддівського врядування (далі - законом про свободу інформації), а також змінами у підході судових установ до питання надання інформації широкому загалу або групам інтересів, у тому числі інформації з обмеженим доступом. Крім того, у ній передбачено заходи для забезпечення більшої відкритості та прозорості судових проваджень.

Для вимірювання результатів упровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації», та перегляду положень законодавства, що стосуються інформації з обмеженим доступом, рекомендовано збирати емпіричну інформацію шляхом опитування користувачів послуг суду, а також опитування спеціалістів сфери права, громадян та НУО. Цей метод можна поєднувати разом з правовим аналізом (огляд документів) змісту Закону про свободу інформації та положень законодавства, що стосуються інформації з обмеженим доступом, а також рівня відповідності цих положень європейським та іншим міжнародним стандартам.

У таблиці порівняно всі три вихідні дані/засоби, які пов'язані із заходом/результатом за допомогою окремих єдиних показників наслідків, а також відповідних методів оцінювання.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 5.1. Застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» разом з оптимізацією положень законів, що стосуються державної таємниці

| Дія/результат   | Основні вихідні результати/заходи   | Показники результату   | Методи                       | Учасники  | Період |
|---|---|--|------------------------------|---|--------|
| Вищий рівень прозорості сектору правосуддя за допомогою впровадження закону про свободу інформації та перегляду положень законодавства, що стосуються інформації з обмеженим доступом (5.1.1) | 1. Застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших законів, які регулюють доступ до інформації в судах і органах суддівського врядування <sup>2</sup> | – Виконання судами Закону України «Про доступ до публічної інформації» і іншого законодавства, яке регулює доступ до інформації в судах і органах суддівського врядування  | Опитування відвідувачів суду | Уповноважений ВРУ з прав людини, ВРП, ДСА, НУО, Рада суддів | 2020-I |
|   | 2. Перегляд законів щодо інформації з обмеженим доступом  | – Рівень відповідності Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших законів, що регулюють доступ до інформації в судах і органах суддівського врядування та законодавства про державну таємницю стандартам Європейського Союзу | Експертний висновок          | Партнер з міжнародного розвитку (Проект ЕС)                 | 2019-I |

<sup>2</sup> Примітка: питання, що стосуються судових проваджень та інших процедур (наприклад, засідання ВРЮ, доступ до матеріалів ВРЮ) не охоплюються цим Законом повністю. Деякі теми (що стосуються доступу до інформації про судові провадження, аудіо- та відеозйомки судових проваджень) частково регулюються Законом України «Про судоустрій та статус суддів», а також процесуальними кодексами. Питання щодо ВККС також охоплюються цим Законом. Питання щодо ВРЮ регулюються спеціальним законом про ВРЮ.

## 5.2. Підвищення рівня прозорості судових установ та судової системи

### ***Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування***

Друга сфера оцінювання у цьому розділі пов'язана із загальним оприлюдненням та політикою судових установ щодо медіа, яка підсилюється залученням спеціалізованого і професійного персоналу.

У методології відображено різницю між оцінюваннями, що стосуються судів, та дослідженнями, що зосереджені на органах судової влади. Багатопрофільний підхід використовується в разі оцінювання доступності судів і судових установ, у тому числі під час проведення аналізу законодавства, збирання суб'єктивної інформації та статистичних даних, пов'язаних із веб-сайтами судів, а також інших кількісних показників.

Через взаємопов'язаний характер перших двох засобів / вихідних даних, що відповідають заходам, матриця об'єднує їх за допомогою зазначення одного показника результату і методу оцінювання.

Два інші висновки / засоби супроводжуються окремими єдиними показниками наслідків та відповідно однаковим методом оцінювання, оскільки вважається, що всі вони можуть бути виміряні за допомогою єдиного відповідного заходу оцінювання.

## Матриця методології щодо напряму оцінювання

### 5.2. Підвищення рівня прозорості судових установ та судової системи

| Дія/результат  | Основні вихідні результати/заходи  | Показники результату   | Методи                       | Учасники                                       | Період  |
|--|--|--|------------------------------|--|---------|
| Вищий рівень прозорості судів та органів суддівського врядування (5.2.1) | 1. Нові регуляторні акти щодо оприлюднення графіків судових засідань, засідань органів суддівського врядування та ухвалення рішень <sup>3</sup>                      | – Рівень доступності інформації про судові засідання і засідання органів суддівського врядування для фахівців у галузі права та громадян | Опитування відвідувачів суду | ДСА, органи суддівського врядування, суди, НУО | 2019-II |
|  | 2. Упровадження інформаційних систем графіків судових засідань і засідань органів суддівського врядування на вебсайтах усіх судів та органів суддівського врядування |  |                              |  |         |
|  | 3. Розробка електронної бази даних судової практики, яка буде доступною для фахівців у галузі права і судів  | – Рівень доступності електронної бази даних судової практики для фахівців у галузі права та громадян                                     | Опитування відвідувачів суду | ДСА, НУО                                       | 2019-II |
|  | 4. Нова PR-політика та більші PR-спроможності органів судової влади  | – Наявний рівень прозорості органів суддівського врядування на думку фахівців у галузі права, громадян, медіа і громадських організацій  | Опитування відвідувачів суду | ДСА, НУО                                       | 2019-II |

<sup>3</sup> Поточна нормативно-правова база передбачає оприлюднення всіх судових рішень (онлайн-реєстр <http://reyestr.court.gov.ua/>). Раніше було проведено оцінювання права і реєстру: за посиланням можна ознайомитися з експертною оцінкою відповідного закону [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/Analysis\\_of\\_Law\\_and\\_Resolution\\_MZ\\_eng.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Analysis_of_Law_and_Resolution_MZ_eng.pdf) і власне реєстром [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/Assessment\\_Report\\_Registry\\_of\\_Court\\_Decisions\\_RS\\_eng.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Assessment_Report_Registry_of_Court_Decisions_RS_eng.pdf)

## Показники впливу до розділу 5

### **Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування**

Оскільки очікується, що більшість втручань, зазначених у цьому розділі, впливатимуть на діяльність і якість судової системи, а також на довіру до судової системи, у цьому розділі міститься матриця оцінювання впливу.

Матриця методології відображає дві сфери оцінювання за допомогою попередніх.

Для того щоб визначити, як часто громадяни, спеціалісти у галузі права та неурядові організації створюють запити на отримання публічної інформації на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації» та положень законодавства про державну таємницю, а також щоб порівняти кількість запитів із кількістю відмов на надання інформації за такими запитами, необхідно провести оцінювання результату, в межах якого буде зібрано і проаналізовано статистичну інформацію щодо використання Закону про свободу інформації та законів щодо державної таємниці.

Реальний рівень використання інформації про судові засідання та рішення суду, що наявна в мережі Інтернет, можна побачити за допомогою статистики перегляду веб-сайтів суду, а кількість відвідувачів /громадян, що відвідують засідання органів суддівського врядування, повинно визначатися суддівськими органами за допомогою статистики реєстрації цих відвідувачів засідань.

Як і інші розділи, що стосуються судової системи, у зв'язку із складністю наслідків, що очікуються в результаті запропонованих втручань та їхніх аспектів оцінювання, матриця містить перелік заходів /результатів для їхнього оцінювання. Кожен захід/результат супроводжується окремим блоком показників, які, у свою чергу, повинні вимірюватися за допомогою запропонованих методів комплексного збирання й аналізу даних.

## Матриця методології щодо показників впливу до розділу 5

| Дія/результат  | Показники впливу   | Методи  | Учасники  | Період                                 |
|--|--|---|---|--|
| <p><b>Підвищений рівень прозорості завдяки Закону України «Про доступ до публічної інформації» (5.3.1)</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Щорічна кількість запитів на отримання публічної інформації в судах і органах судової влади на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації»</li> <li>– Кількість відмов у наданні інформації за запитом на отримання інформації на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації»</li> <li>– Кількість відмов у доступі до публічної інформації, оскаржених у суді</li> <li>– Кількість відмов у доступі до публічної інформації, визнаних судом незаконними</li> <li>– Розмір судового збору у позовах щодо надання публічної інформації</li> </ul>  | <p>Адмін. дані,</p> <p>Аналіз документів</p>  | <p>Уповноважений ВРУ з прав людини, Міністерство інформаційної політики, суди, ВККС, ВРП, НУО</p> | <p><b>2018-I</b><br/><b>2020-I</b></p> |
| <p><b>Підвищений рівень прозорості судів та органів судової влади (5.3.2)</b></p>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Кількість судів, які за власною ініціативою розкрили на своїх сайтах всю публічну інформацію, пов'язану з судом</li> <li>– Кількість декларацій суддів про доходи та статки за попередні періоди, опублікована на веб-сайтах судів</li> <li>– Кількість відвідувачів сторінок веб-сайту судів і органів судової влади, які містять інформацію, пов'язану з доступом до публічної інформації</li> <li>– Кількість відвідувачів реєстру судових рішень</li> <li>– Кількість відвідувачів веб-сайтів органів судової системи, які містять інформацію про базу даних судової практики</li> <li>– Кількість відвідувачів засідань органів судової влади</li> <li>– Кількість закритих засідань органів суддівського врядування</li> <li>– Кількість суддівських досьє, представлених у відкритому доступі</li> <li>– Кількість досьє кандидатів на посаду судді, представлених у відкритому доступі</li> <li>– Загальна кількість PR-менеджерів в органах судової влади</li> </ul> | <p>Збирання статистичних даних органом, відповідальним за ведення веб-сайтів судів (ДСА) та інші органи судової влади</p> | <p>ДСА, інші органи судової влади, суди, НУО</p>  | <p><b>2018-I</b><br/><b>2020-I</b></p> |





## **Розділ 6: Посилення гарантій здійснення адвокатської діяльності та забезпечення доступності безоплатної правової допомоги**

### **Структура розділу**

Метою розділу 6 є забезпечення доступу до правосуддя шляхом посилення статусу Національної асоціації адвокатів (НААУ) та системи безоплатної правової допомоги, а також удосконалення законодавчої бази щодо умов роботи адвокатів. У Стратегії реформування судуоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (Стратегія реформування) реформа системи представництва правових інтересів викладена у вигляді 11 дій із відповідними результатами<sup>1</sup>. Ці результати надані нумерованим списком нижче у тому порядку, в якому вони наведені у Стратегії реформування. Відповідна нумерація пунктів Стратегії реформування буде використовуватись у цьому розділі. Вона не збігається з нумерацією Плану дій, саме тому посилання на План дій позначені окремо. У Матриці дослівно наводиться текст дії/результату із Стратегії реформування, зазначається нумерація із Плану дій, а в примітках наводиться нумерація із Стратегії реформування.

Ці дії передбачають:

6.1. У *короткостроковій перспективі* – визначення видів правової допомоги, які можуть здійснюватися лише адвокатом, та, таким чином, покращення якості представництва правових інтересів та спрощення доступу до правосуддя;

6.2. Зміцнення на інституційному рівні НААУ для забезпечення належної професійної діяльності адвокатури, управління юридичними професіями та представництва колективних інтересів адвокатів;

6.3. Покращення балансу повноважень органів адвокатського самоврядування, у тому числі кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури; удосконалення системи підзвітності органів адвокатського управління та їх членів;

6.4. Посилення професійних та морально-етичних вимог до адвокатів та осіб, які мають намір отримати статус адвоката, та дисциплінарного контролю професії; уточнення підстав для дисциплінарної відповідальності, удосконалення правил дисциплінарного провадження та диференціювання видів стягнень, які можуть бути застосовані до адвоката;

6.5. Розроблення системи початкового навчання, включаючи складання кваліфікаційного іспиту, проходження стажування, удосконалення інституту помічника адвоката;

6.6. Удосконалення порядку підвищення кваліфікації адвокатів;

6.7. Удосконалення правового регулювання професійних прав та обов'язків адвокатів, упровадження ефективних механізмів притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення гарантій незалежності адвокатів; посилення гарантій захисту адвокатської таємниці;

6.8. Удосконалення соціально-економічних, фінансових та оперативних умов здійснення правової діяльності завдяки впровадженню системи страхування професійної цивільної від-

<sup>1</sup> Стратегія реформування судуоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена Президентом України від 20 травня 2015 року; розділ 5. Блоки дій та результати пронумеровані в межах методології.

повідальності адвокатів, надання адвокатам права застосовувати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності;

6.9. Посилення управління інформаційними системами з метою більш ефективного надання адвокатами послуг «електронного правосуддя»;

6.10. Забезпечення доступу до безоплатної правової допомоги через покращення та дотримання якості й виконання стандартів; розширення меж правової допомоги для включення правового представництва не тільки в кримінальних справах, ширше територіальне охоплення, підвищення якості послуг правової допомоги;

6.11. Забезпечення належного фінансування системи безоплатної правової допомоги як з боку державних і приватних джерел фінансування.

Ці одинадцять зазначених дій та результатів можна логічно згрупувати в три основні сфери:

- зміцнення НААУ та її органів (дії/результати Стратегії реформування щодо зміцнення НААУ на інституційному рівні (6.2), щодо органів самоврядування НААУ (6.3.), щодо системи дисциплінарної відповідальності та адвокатської етики (6.4.), щодо системи підготовки (6.5.) та підвищення кваліфікації у НААУ (6.6.). Тобто дії, які передбачені пунктами 6.1. та 6.2. Плану дій);
- перегляд законодавчої бази для покращення умов здійснення професійної діяльності адвокатів (дії/результати Стратегії реформування щодо передумов доступу до адвокатської професії (6.1.), щодо системи відповідальності адвокатів (6.7.), щодо страхування та оподаткування адвокатської діяльності (6.8.) та щодо використання інформаційних систем адвокатами 6.9., тобто дії, які передбачені пунктом 6.3. Плану дій);
- зміцнення системи безоплатної правової допомоги (дії/результати Стратегії реформування щодо якості безоплатної правової допомоги 6.10., та щодо належного фінансування системи безоплатної правової допомоги 6.11., тобто дії, які передбачені пунктами 6.4. та 6.5. Плану дій).

### **Показники**

Методика аналізу подана в матриці методології нижче. Показники вказані на рівні результату. Хоча під час процесу аналізу було запропоновано велику кількість пропозицій щодо показників результативності, Методологія є загальним інструментом, який можуть застосовувати усі відповідальні інституції Стратегії реформування, і який може бути додатково деталізовано для застосування в окремих сферах зі своїми показниками результативності. Здебільшого ці показники є кількісними. НААУ та Координаційний центр з надання правової допомоги (КЦПД) постійно збирають більшість даних для вимірювання показників та ведення їх статистики, що є достатньою основою для аналізу матриці методології.

### **Набір методів**

Під час вибору показників та визначення методу їх вимірювання, Методологія бере до уваги конкретні проблеми в наявній системі, визначені під час кабінетного дослідження та під час консультацій із відповідальними особами проекту під час нарад 11–12 липня та 17 жовтня 2016 р., а також під час фокус-групи 6 жовтня 2016 р. Методологія зручна у використанні, оскільки дані, які мають бути зібрані протягом усього виконання Стратегії є загальнодоступними, а також точно вказують на покращення в проблемних сферах. Не всі аспекти можуть бути виміряні за допомогою методології. Визначені сфери, для яких встановлені показники або частково вказують на покращення, або є особливо делікатними. Було враховано той факт, що як НААУ, так і КЦПД збирають величезну кількість даних і мають можливість вивчити і виміряти їх, що буде вагомим внеском до аналізу. Через різне бачення адвокатурою України

основних питань, такі методи як експертна оцінка пропонується використовувати в обмеженій мірі, і більше покладатися на об'єктивні дані, які вважаються більш корисними в цій сфері.

### ***Збір та аналіз адміністративних даних***

Один із методів, що широко використовуються при аналізі, передбачає збір та моніторинг адміністративних даних. Дані збиратимуться щорічно впродовж реалізації Стратегії реформування упродовж 2017–2020 рр. Враховуючи спроможності і зацікавленість в об'єктивній оцінці в їхній сфері, пропонується, щоб збір даних та їхню оцінку проводили НААУ та КЦПД зі щорічним порівнянням. Для забезпечення загальної послідовності збору даних щорічні результати необхідно передавати в координаційний орган стратегії<sup>2</sup>. Загальною метою цього розділу є підвищення стандартів правової допомоги, що постійно надається клієнтам по всій Україні, а зважаючи на різницю в умовах в залежності від регіону, дуже важливо відобразити регіональні відмінності у моніторингу даних<sup>3</sup>. Таким чином, якщо про це зазначено в таблиці аналізу, дані також необхідно збирати на регіональному рівні, а під час оцінки – розділяти по регіонах.

### ***Експертна оцінка та оцінка якості***

Велика кількість якісних показників вимірюється за допомогою оцінки якості та експертної оцінки. Ці методи пропонуються для оцінки продуктивності реформування системи підзвітності НААУ, її структури підготовки та вступу, а також функціонування КЦПД. Залежно від особливостей та масштабу експертної оцінки, її пропонується проводити міжнародним експертам (в дисциплінарній системі) або самостійно НААУ чи КЦПД за міжнародної фінансової підтримки, а також із залученням експертної допомоги українських неурядових організацій. Продуктивність системи БПД у сфері кримінальної юстиції вже оцінювалась у такий спосіб у 2013<sup>4</sup> та 2016<sup>5</sup> рр. із залученням донорської підтримки. Пропонується повторити таку оцінку в 2019 році. Як варіант, НААУ може укласти партнерську угоду з асоціацією адвокатів іншої країни, яку можна визначити за допомогою Міжнародної асоціації адвокатів, та використати її досвід у вимірюванні показників.

### ***Опитування та моніторинг***

Крім того, як методику оцінки пропонується проводити опитування адвокатів та серед клієнтів системи безоплатної правової допомоги. Опитування має проводитись зацікавленим органом та за підтримки міжнародного донора або із залученням досвіду національної НУО. Для оцінки іміджу адвокатів та НААУ у національних ЗМІ, пропонується, щоб одна із національних НУО запровадила проект медіа-моніторингу, який передбачав би з цією метою моніторинг низки національних ЗМІ протягом одного року.

### ***Застосовні міжнародні стандарти та рекомендовані довідкові документи***

Певні права, зазначені у статті 6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), можуть застосовуватися у цивільних та кримінальних справах. Цивільно-правовий аспект пункту 1 статті 6 визначає зокрема право на юридичну допомогу, а пункт 3 статті 6 стосується кри-

<sup>2</sup> Див. концептуальні примітки вище.

<sup>3</sup> Стосовно підходу методології щодо проблем збору даних у місцевості, яка не невідконтрольна українській владі див. Вступ.

<sup>4</sup> Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування. – МФ «Відродження», 2014 // Джерело доступу – [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/hr-2014-4\\_fin](https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2014-4_fin).

<sup>5</sup> Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів та передового досвіду Ради Європи. – Рада Європи, 2016 // Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806aab13> (станом на 10.10.2016).

мінального аспекту і визначає подальші права щодо юридичної допомоги у кримінальних справах. Стаття 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права також визначає право на отримання правової допомоги у кримінальних справах, а також встановлює стандарти справедливості у цивільних та кримінальних справах.

До інших відповідних документів Ради Європи можна віднести:

- Резолюцію (78) 8 про безоплатну правову допомогу і юридичні консультації (прийняту Комітетом міністрів 2 березня 1978 року на 284-му засіданні заступників міністрів);
- Резолюцію (76) 5 про безоплатну правову допомогу в цивільних, господарських і адміністративних справах (прийняту Комітетом міністрів 18 лютого 1976 року на 254-му засіданні заступників міністрів);
- Рекомендацію № R (93) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про ефективний доступ до закону і правосуддя для найбідніших верств населення (прийняту Комітетом міністрів 8 січня 1993 року на 484-му засіданні заступників міністрів).

Стандарти ООН, які слід взяти до уваги:

- Основні положення про роль адвокатів (прийняті VIII Конгресом ООН із запобігання злочинам та поведження із правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 року у Гавані);
- Принципи та керівні настанови ООН щодо доступу до правової допомоги у системі кримінальної юстиції (прийняті Генеральною Асамблеєю ООН у резолюції 67/187, додаток від 20 грудня 2012 року).

До стандартів професійної практики можна віднести такі:

- Стандарти Американської асоціації адвокатів для кримінальної юстиції: надання послуг із захисту (1992)<sup>6</sup>;
- Стандартні інструменти, розроблені Міжнародною асоціацією адвокатів<sup>7</sup>.

Права на захист є невід’ємною частиною права на справедливий суд. У розділі 9 надано докладнішу інформацію стосовно відповідних документів у сфері стандартів правосуддя.

## **6.1. Посилення гарантій здійснення адвокатської діяльності та забезпечення доступності безоплатної правової допомоги**

### ***Поточний стан***

У розділі 3 Стратегії реформування недоліки системи (на час складання Стратегії реформування) описані таким чином:

«Наявні системи правової допомоги також засвідчили свою недостатню функціональну спроможність, зокрема:

- невідповідність формального статусу адвоката фактичним умовам здійснення адвокатської діяльності, що перешкоджає належному виконанню ними своїх функцій;
- недосконала система формування органів адвокатського самоврядування та їх взаємодії, брак незалежності та належного виконання стандартів;

<sup>6</sup> Джерело доступу – [www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/criminal\\_justice\\_standards/providing\\_defense\\_services.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/criminal_justice_standards/providing_defense_services.authcheckdam.pdf) (станом на 10.10.2016).

<sup>7</sup> Джерело доступу – [www.ibanet.org/Publications/publications\\_IBA\\_guides\\_and\\_free\\_materials.aspx](http://www.ibanet.org/Publications/publications_IBA_guides_and_free_materials.aspx) (станом на 10.10.2016).

- неефективність дисциплінарного контролю і етичних стандартів в адвокатській діяльності;
- недостатнє фінансування і підтримка системи надання безоплатної правової допомоги;
- недосконалість бюджетного планування, фінансового управління і комунікаційних можливостей в системі адвокатського самоврядування»<sup>8</sup>.

Поки що не проводилося всеосяжної оцінки функціонування організаційної та робочої структури НААУ. Однак, наступні довідкові документи допоможуть визначити відповідний основний план для розділу б:

- Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування. – МФ «Відродження», 2014<sup>9</sup>;
- Огляд системи безоплатної правової допомоги в Україні. – Проект «Доступна та якісна правова допомога в Україні», 2014<sup>10</sup>;
- Система безоплатної правової допомоги в Україні: поточні проблеми та рекомендації щодо її реформування. – НААУ, 2015<sup>11</sup>;
- Звіт Національної асоціації адвокатів України за 2015 р.<sup>12</sup>;
- Звіт про порушення прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності в Україні за 2013–2016 рр. – НААУ, 2016<sup>13</sup>;
- Захист прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності: заключення та рекомендації. – Проект ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні», 09.07.2016 р.<sup>14</sup>;
- Звіт щодо оцінки впровадження Кримінального процесуального кодексу України. – Проект РЕ «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», 2015<sup>15</sup>;
- Доступ до правосуддя в контексті конфлікту в Україні. Тематичний звіт – Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні, 2015<sup>16</sup>;
- Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи. – РЕ, 2016<sup>17</sup>.

### **Національна асоціація адвокатів України**

Національна асоціація адвокатів України (НААУ) була заснована у 2012 році для гарантування незалежної, професійної та постійної діяльності адвокатів в Україні та набула поточної

<sup>8</sup> Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена Президентом України від 20 травня 2015 р.; розділ 3.

<sup>9</sup> Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування. – МФ «Відродження», 2014 // Джерело доступу – [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/hr-2014-4\\_fin](https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2014-4_fin) (станом на 01.11.2016).

<sup>10</sup> Джерело доступу – [www.legalaid.gov.ua/images/control/Legal%20Aid%20System%20in%20Ukraine%20an%20Overview\\_Ukr.pdf](http://www.legalaid.gov.ua/images/control/Legal%20Aid%20System%20in%20Ukraine%20an%20Overview_Ukr.pdf) (станом на 01.11.2016).

<sup>11</sup> Джерело доступу – <http://unba.org.ua/assets/uploads/news/advocatura/2015.11.30-unba-report-legal-aid-ukr.pdf> (станом на 01.11.2016).

<sup>12</sup> Джерело доступу – <http://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/24.03.2016-annual-report.pdf> (станом на 01.11.2016).

<sup>13</sup> Джерело доступу – <http://unba.org.ua/assets/uploads/news/publikacii/buklet-zvit-porushennya.pdf> (станом на 29.10.2016).

<sup>14</sup> Джерело доступу – [www.justicereformukraine.eu/wp-content/uploads/2016/06/ProtectingAdvocates-Memo\\_FINAL\\_ukr.pdf](http://www.justicereformukraine.eu/wp-content/uploads/2016/06/ProtectingAdvocates-Memo_FINAL_ukr.pdf) (станом на 29.10.2016).

<sup>15</sup> Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168044f56b> (станом на 29.10.2016).

<sup>16</sup> Джерело доступу – [www.osce.org/uk/ukraine-smm/212321?download=true](http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/212321?download=true) (станом на 23.10.2016).

<sup>17</sup> Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806aab13> (станом на 30.10.2016).



структури відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» 2012 р.<sup>18</sup>. Вона виконує функції органу професійного самоврядування, зокрема, контролю допуску до професії, навчання, дисциплінарного нагляду та регулювання професійної діяльності<sup>19</sup>.

Останні зміни до Конституції України закріплюють гарантії незалежності адвокатури<sup>20</sup>. У змінах враховано рекомендації Венеціанської комісії щодо попереднього проекту<sup>21</sup> та збільшено повноваження адвокатури, оскільки всі особи, які представляють клієнтів в суді, повинні бути адвокатами. У поєднанні із Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», в результаті цих змін лише адвокати мають право представляти клієнтів у суді<sup>22</sup>. Відповідно до Перехідних положень змін до Конституції України, лише адвокати матимуть право представляти клієнтів у Верховному суді та вищих судах (починаючи з 2017 р.), в апеляційних судах (починаючи з 2018 р.) і в місцевих судах (починаючи з 2019 року)<sup>23</sup>.

В адміністративному плані, підрозділи НААУ діють в 27 областях України та складаються з Ради адвокатів регіону (РАР), Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатів регіону (РКДК) та Ревізійної комісії адвокатів регіону (РРК) відповідно<sup>24</sup>. На національному рівні було створено Раду адвокатів України (РАУ), Вищу кваліфікаційно-дисциплінарну комісію (ВКДК) та Вищу ревізійну комісію (ВРК). З'їзд адвокатів України, найвищий керівний орган НААУ, до якого обирає делегатів Конференція адвокатів регіону, збираються один раз на три роки для вирішення питань керівної політики НААУ, в тому числі прийняття Статуту та правил поведінки, а також призначення членів до органів НААУ на національному рівні<sup>25</sup>. Постійним керівним органом на національному рівні є РАУ; РАР мають менші повноваження. ВКДК функціонує як апеляційна інстанція для допуску та прийняття дисциплінарних рішень відповідними комісіями в регіонах<sup>26</sup>.

Оскільки НААУ створила органи для виконання повноважень щодо допуску, навчання та дисциплінарного нагляду, невирішеними залишаються питання забезпечення ефективного функціонування системи самоврядування.

Залишаються проблемними питання:

- (a) боротьба НААУ за забезпечення власної незалежності та незалежності адвокатів;
- (b) необхідність оновлення системи безперервного навчання для підвищення якості освіти всіх адвокатів країни;
- (c) консолідація чесної та об'єктивної системи допуску до професії та дисциплінарних стягнень;
- (d) пристосування структури НААУ з метою представлення всіх адвокатів України, беручи до уваги різницю в підходах.

<sup>18</sup> Ст. 45 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI.

<sup>19</sup> Там само.

<sup>20</sup> Див.: Закон №1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016, стаття 131–2 Конституції України.

<sup>21</sup> Меморандум Секретаріату Венеціанської комісії щодо відповідності проекту змін до Конституції України в частині правосуддя за поданням Голови Верховної Ради України від 25.11.2015, CDL-AD(2015)043, 21.12.2015.

<sup>22</sup> Частина 2 статті 2 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

<sup>23</sup> Див.: Закон №1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016, Перехідні положення Конституції України.

<sup>24</sup> Ст. 43 і наступні Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»; Ст. 6 і наступні Статуту НААУ у редакції від 27.04.2014.

<sup>25</sup> Див. там само, ст. 54.

<sup>26</sup> Див. там само, ст. 52.

## **Правова та інституційна база професійної діяльності адвокатів**

Окрім Конституції України та процесуальних кодексів, організаційні питання професійної діяльності адвокатів та умови здійснення професійної діяльності регулюються Законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 2012 року. На час складення цього документу до нього готуються відповідні зміни.

Порушення статусу адвокатів та погрози щодо їх незалежності визначено як серйозні питання поточної системи правосуддя в Україні<sup>27</sup>.

Було визначено, що система оподаткування та страхування адвокатів потребують перегляду. За чинним законодавством, страхування професійної відповідальності покриває будь-яку діяльність в межах правничої діяльності, зокрема проблеми клієнта або матеріальну шкоду юриста-третьої сторони, спричинену помилкою або недбалістю у виконанні професійних обов'язків адвоката. Страхування професійної відповідальності не покриває злочинних дій, до яких належать шахрайство, крадіжка та незаконне привласнення коштів. Однак, наразі страхування професійної цивільної відповідальності адвокатів є добровільним. Страхування професійної цивільної відповідальності адвокатів у правовій системі України не є популярним, і те, що дуже невелика кількість адвокатів страхує свою цивільну відповідальність, створює значний ризик для клієнта.

Зрештою, вважається, що запровадження системи електронного правосуддя сприятиме роботі адвокатів.

## **Система безоплатної правової допомоги**

Безоплатна правова допомога надається на основі Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2011 р. (ЗБПД). КЦПД під егідою Міністерства юстиції України займається координуванням діяльності з надання безоплатної правової допомоги по всій Україні та веденню реєстру (далі – Реєстр) адвокатів, які надають безоплатну правову допомогу<sup>28</sup>. У період з 2012 по 2015 рр., було проведено сім конкурсів, за результатами яких біля 5000 адвокатів було включено до Реєстру. З 2555 адвокатами регіональні центри у 2016 р. уклали контракти для надання безоплатної правової допомоги.

З 01.01.2013 р. в Україні працюють 25 регіональних центрів з надання безоплатної правової допомоги (на територіях, які перебувають під контролем Уряду України) під егідою КЦПД і забезпечують надання вторинної правової допомоги у кримінальних провадженнях і у справах про адміністративне і кримінальне затримання, а також координацію надання БПД в межах відповідного регіону. Оскільки вже досягнуто значного покриття послуг вторинної безоплатної правової допомоги в кримінальних справах, КЦПД продовжує розширювати перелік основних послуг безоплатної правової допомоги<sup>29</sup>. З 01.07.2015 р. 100 місцевих центрів з надання безоплатної правової допомоги почали надавати правову допомогу у цивільних і адміністративних провадженнях.

Відповідно до ст. 7 ЗБПД послуги у некримінальних справах стосуються: (1) надання правової інформації; (2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань; (3) складання заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру) і (4) надання допомоги в забезпеченні доступу до вторинної правової допомоги (до адвокатів). Перші три типи правових послуг (інформації) надаються всім без винятку особам.

<sup>27</sup> Див.: Звіт про порушення прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності в Україні за 2013–2016 рр. – НААУ, 2016; Захист прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності: висновки та рекомендації. – Проект «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні», 09.07.2016.

<sup>28</sup> Джерело доступу – <http://legalaid.gov.ua/ua/operatyvna-info/formuvannia-systemy> (станом на 10.10.2016).

<sup>29</sup> Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування. – МФ «Відродження», 2014.



Останній тип послуг – залучення адвокатів – може бути наданий лише (1) особам з низьким рівнем доходу, середньомісячний сукупний дохід сім'ї яких нижчий суми прожиткового мінімуму; (2) дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітям, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів; (3) особам, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»; (4) ветеранам війни і особам, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», особам, які мають особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, особам, які належать до числа жертв нацистських переслідувань; (5) особам, щодо яких суд розглядає справу про обмеження цивільної дієздатності, визнаним недієздатними; (6) особам, щодо яких суд розглядає справу про надання психіатричної допомоги в примусовому порядку; (7) особам, реабілітованим відповідно до законодавства (стаття 14 ЗБПД).

Нинішні події в Україні збільшили кількість осіб, які мають право на послуги БПД. Відповідно до інформації Міністерства юстиції України, вісім з 45 мільйонів в Україні є потенційними клієнтами системи безоплатної правової допомоги<sup>30</sup>. З 01.09.2016 було відкрито понад 400 бюро правової допомоги для покращення доступу до безоплатної правової допомоги, особливо в сільській місцевості та в маленьких містах. Одночасно, на основі проведеного КЦПД аналізу потреб у правовій допомозі, було розширено функції бюро правової допомоги. Бюро наразі надають правову інформацію та консультації. Вони також проводять просвітницькі заходи для посилення правових знань і можливостей громадян.

Одним з інструментів управління якістю, запровадженим КЦПД, є стандарти якості надання БВПД у кримінальному процесі<sup>31</sup>. Призначені менеджери із забезпечення якості правової допомоги, які проводять моніторинг судових засідань і інтерв'ювання клієнтів системи БПД. Поки 25 менеджерів із забезпечення якості правової допомоги працюють в регіональних центрах у межах кримінальних проваджень, з можливим розширенням їх діяльності на сферу цивільних і адміністративних справ.

Подальші кроки у розвитку систему БПД передбачені наступними стратегічними документами, які доповнюють Стратегію реформування, План дій та щорічні Плани реалізації Стратегії:

- Національною стратегією у сфері прав людини від 25 серпня 2015 року (Розділ 4, підрозділ «Забезпечення права на справедливий суд»);
- Планом дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженим Кабінетом Міністрів України 23 листопада 2015 року (пункти 16, 24–26);
- Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік від 27 травня 2016 року (Розділ V.4);
- Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (підрозділ 4.4.);
- Планом заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затвердженим Кабінетом Міністрів України 2 листопада 2016 року (пункти 4, 11, 12).

<sup>30</sup> Джерело доступу – <https://minjust.gov.ua/ua/news/47368>.

<sup>31</sup> Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальному процесі, затверджені Наказом Міністерства юстиції від 25 лютого 2014 року.

### **Особливості оцінки окремих заходів, результатів і показників та їх групування**

Заходи, пов'язані з пунктами плану щодо гарантій здійснення адвокатської діяльності (Пункти 6.2.-6.6. Стратегії реформування і заходи Плану дій 6.1. і 6.2.), орієнтовані на такі ключові результати (подальша інформація про результати зазначена в Плані дій):

- запровадження ефективного самоврядування адвокатів на демократичних засадах;
- забезпечення представництва в органах НААУ територіального, політичного та гендерного різноманіття адвокатів України;
- забезпечення підзвітності членам-адвокатам органів НААУ у частині виконання їхніх функцій;
- забезпечення справедливості та прозорості системи допуску до професії та дисциплінарних проваджень в НААУ;
- гарантування дотримання мінімальних стандартів надання правової допомоги;
- оновлення системи навчання у НААУ для забезпечення якісної професійної підготовки всіх адвокатів в Україні.

Організацією, що несе основну відповідальність за виконання цих заходів/результатів, є НААУ. Методика аналізу багато в чому базується на даних, зібраних НААУ та опублікованих у її щорічному звіті або на сайті<sup>32</sup>. Представник НААУ підтвердив на засіданні фокус-групи 06.10.2016, що НААУ збирає дані, необхідні для аналізу, і має наміри збирати і аналізувати дані впродовж імплементації Стратегії реформування.

Ці результати та заходи Стратегії реформування пов'язані зі змінами в законодавчій базі, спрямованими на покращення умов роботи адвокатів (6.1., 6.7., 6.8., 6.9.). У Плані дій це захід 6.3.

Головні результати такі (також див. План дій):

- покращення нормативно-правової бази щодо умов роботи адвокатів;
- результативний захист прав адвокатів від порушень.

Перший захід/результат 6.1 передбачає зміни в законодавстві, які не потребують вимірювання. Другий захід/результат є складнішим і стосується встановлених порушень прав адвокатів з боку органів влади України.

Головні результати (також див. План дій) заходів/результатів Стратегії реформування 6.10. і 6.11 і заходів Плану дій 6.4. і 6.5. щодо системи БПД наступні:

- покращення доступу до безоплатної правової допомоги;
- підвищення якості безоплатної правової допомоги;
- фінансова стабільність системи безоплатної правової допомоги.
- підвищення рівня інформованості громадськості про систему БПД і правові можливості;
- посилення незалежності і підзвітності системи БПД.

<sup>32</sup> Див.: [www.legalaid.gov.ua/images/Presentations/buro\\_pd.pptx](http://www.legalaid.gov.ua/images/Presentations/buro_pd.pptx), станом на 1 листопада 2016 року.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання Заходи, пов'язані з НААУ

| Дія/результат   | Результати/заходи  | Показники результату  | Методи                                 | Учасники                          | Період                            |
|---|--|---|--|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Зміцнення на інституційному рівні НААУ для забезпечення належної професійної діяльності адвокатів, управління юридичними професіями та представництва колективних інтересів адвокатів <sup>33</sup> (План дій 6.1.) | <p>1. Внесено зміни до ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та Статуту НААУ для забезпечення ефективного і стратегічного управління та представлення різних груп в НААУ.</p> <p>2. На національному та регіональному рівнях створено робочі органи НААУ, що функціонують відповідно до їх мандату.</p> <p>3. НААУ представляє адвокатів на м/н рівні.</p>   | <p>Інклюзивність, прозорість та результативність керівних органів НААУ<sup>34</sup>:</p> <p>(1) Загальна кількість рішень, прийнятих Радою адвокатів України (РАУ), та (2) Радою адвокатів регіону (РАР) в 27 регіонах;</p> <p>(3) кількість ініціатив, відхилених РАУ та (4) РАР;</p> <p>(5) % рішень РАУ, прийнятих за ініціативою представників з регіональних представництв РАУ;</p> <p>(6) кількість рішень, прийнятих за ініціативою представниць РАУ та (7) РАР;</p> <p>(8) % рішень регуляторних органів НААУ, опублікованих на (9) національному рівні та (10) на регіональному рівні.</p> | <b>Адмін. дані</b>                     | НААУ                              | <b>2017 – 2020 рр. щорічно-II</b> |
|   | <p>Участь НААУ в процесі реформування сфери юстиції:</p> <p>(1) % робочих груп, які готують проекти документів, пов'язаних з судовою реформою, включаючи представників НААУ; (2) кількість зустрічей на рік між представниками НААУ та держслужбовцями, відповідно до статті 45 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (1) на національному рівні та (3) на регіональному рівні;</p> <p>(4) кількість письмових пропозицій та ініціатив, поданих до представників НААУ щодо внесення змін до законодавства.</p> | <b>Адмін. дані</b>  | НААУ/ Адміністрація Президента України | <b>2017 – 2020 рр. щорічно-II</b> |                                   |

<sup>33</sup> У Стратегії реформування це дія /результат 6.2.

<sup>34</sup> НААУ збирає та проводить моніторинг наступних даних між 2017 та 2020 роками наприкінці кожного календарного року.

| Дія/результат   | Результати/заходи  | Показники результату  | Методи вання адвокатів  | Учасники  | Період  |
|---|--|---|---|---|---|
| Покращення балансу повноважень органів адвокатського самоврядування, у тому числі КДКА; удосконалення системи підзвітності органів управління НААУ та їх членів <sup>37</sup> (План дій 6.1.) | <p>1. Прийнято зрозумілі та прозорі правила діяльності органів НААУ, які відповідають принципам стримувань і противаг.</p> <p>2. Проведення навчання службовців НААУ щодо їх функцій.</p> <p>3. Встановлено механізми підзвітності службовців НААУ</p> | <p>Ставлення адвокатів до роботи керівних органів НААУ на національному і регіональному рівнях<sup>35</sup>.</p> <p>Використання механізмів контролю НААУ:<br/>(1) кількість звітів, передбачених п. 7 ч. 5 ст.45 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», відхилених на засіданнях конференції адвокатів регіону;<br/>(2) кількість звітів, передбачених п. 5 ч. 7 ст. 54 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», відхилених за засіданнях З'їзду адвокатів України;<br/>(3) % службовців, повноваження яких було припинені достроково.</p> <p>Використання механізмів підзвітності службовців НААУ:<br/>(1) % службовців НААУ, визнаних винуватими у порушенні порядку виконання службових обов'язків;<br/>(2) % службовців НААУ, повторно обраних на другий мандат на національному та регіональному рівні (між 2016 та 2020 рр.).</p> <p>Навчання службовців НААУ<sup>38</sup>:<br/>Кількість службовців на (1) національному та (2) регіональному рівні, які взяли участь у заходах, пов'язаних з реалізацією функцій органів НААУ.</p> <p>Результату аудиту НААУ про використання коштів на національному і національному рівнях<sup>39</sup>.</p> | <p>Опитування адвокатів</p> <p>Адмін. дані</p> <p>Адмін. дані</p> <p>Адмін. дані</p> <p>Адмін. дані</p> | <p>НААУ (за підтримки м/н донора/ НУО)<sup>36</sup></p> <p>НААУ</p> <p>НААУ</p> <p>НААУ</p> <p>НААУ</p> | <p>2017-IV та 2019-IV</p> <p>2017-2020 рр. щорічно-II</p> <p>2017-2020 рр. щорічно-II</p> <p>2017-2020 рр. щорічно-II</p> <p>2017-2020 рр. щорічно-II</p> <p>Відповідно до плану проведення аудитів</p> |

<sup>35</sup> Опитування серед адвокатів щодо оцінки всіх аспектів органів НААУ на національному і регіональному рівнях, зокрема ефективності, спроможностей стратегічного планування та інклюзивності.

<sup>36</sup> Опитування серед адвокатів повинно проводити НААУ за фінансової допомоги м/н донора і експертної підтримки НУО.

<sup>37</sup> У Стратегії це дія /результат 6.11.

<sup>38</sup> Оскільки ці навчальні заходи наразі недоступні через брак фінансування, НААУ повинна заповнити цю прогалину за допомогою імплементації Стратегії реформування.

<sup>39</sup> Аудити проводять відповідно до ст. 51, 53 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

| Дія/результат   | Результати/заходи  | Показники результату   | Методи                         | Учасники  | Період                                 |
|---|--|--|--------------------------------|---|--|
| <p>Посилення професійних та морально-етичних вимог до адвокатів та осіб, які мають намір отримати статус адвоката, та дисциплінарного контролю професії; уточнення підстав для дисциплінарної відповідальності, удосконалення правил дисциплінарного провадження, та розширення переліку стягнень, які можуть бути застосовані до адвоката<sup>40</sup> (План дій б.1.)</p> | <p>1. Внесення змін до ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» з метою удосконалення правил допуску до професії та підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності і видів дисциплінарних стягнень</p> <p>2. Повністю функціональні дисциплінарні органи НААУ.</p> <p>3. Підвищено прозорість дисциплінарної системи.</p> | <p>Успішність використання засобів правового захисту в дисциплінарних справах:</p> <p>(1) % скарг в дисциплінарних справах, що були (частково чи повністю) відхилені ВКДК;</p> <p>(2) % скарг, що були відхилені у судах (остаточне рішення);</p> <p>(3) % скарг у дисциплінарних справах, що були задоволені ВКДК, але відхилені у судах (остаточне рішення).</p> <p>(1) % дисциплінарних справ, в яких КДК наклали найсуворіше стягнення як початкове рішення; з нього –% справ, в яких найсуворіше стягнення задоволено за-лишилося в силі після оскарження (2) до ВКДК та (3) до суду (остаточне рішення); (4) сер. обсяг мотива-вальної частини рішення ВКДК про застосування стяг-нення у 1-й інстанції.</p> | <p><b>Адмін. дані</b></p>      | <p>НААУ</p>   | <p><b>2017–2020 рр. щорічно-II</b></p> |
|   |  | <p>Відповідність дисциплінарної системи м/н стандартам і нормам з особливим акцентом на справедливості, прозорості і результативності системи<sup>41</sup></p>   | <p><b>Адмін. дані</b></p>      | <p>НААУ</p>   | <p><b>2017–2020 рр. щорічно-II</b></p> |
|   |  |  | <p><b>Експерт-на група</b></p> | <p>М/н експерт з підтримкою національної НУО спільно з НААУ</p> | <p><b>(6 місяців)</b></p>              |

<sup>40</sup> У Стратегії реформування це дія /результат б.4.

<sup>41</sup> З огляду на делікатність питання, а також незалежність НААУ, рекомендується проведення оцінки м/н експертом з експертною підтримкою НУО і спільно з НААУ. В оцінку повинен входити аналіз правової бази та дисциплінарної практики з урахуванням регіональних відмінностей. Слід провести оцінку всіх аспектів пункту б.1.3 Плану дій «Розвиток інституту дисциплінарної відповідальності адвоката та правил адвокатської етики». Тривалість проведення оцінки: 6 місяців у 2019 р.

| Дія/результат  | Результати/заходи   | Показники результату   | Методи               | Учасники                                    | Період                   |
|--|---|--|----------------------|---|--------------------------|
| Розробка системи початкового навчання, включаючи складення кваліфікаційного іспиту, проходження стажування, удосконалення інституту помічника адвоката <sup>42</sup> (План дій 6.1.) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Введено стандартизовану систему кваліфікаційних іспитів</li> <li>2. Прийнято правові акти щодо статусу помічників адвокатів</li> <li>3. Вимоги до кваліфікаційних іспитів стандартизовані по всій країні</li> </ol> | <p>% успішного складення кваліфікаційних іспитів по всій країні</p> <p>(1) % осіб, які не склали кваліфікаційні іспити з 1-ї спроби, у кожному регіоні;</p> <p>(2) % осіб, які не склали кваліфікаційні іспити з 2-ї або 3-ї спроби;</p> <p>(3) % осіб, які успішно складають кваліфікаційні іспити у кожному регіоні;</p> <p>(4) % осіб, які не склали кваліфікаційні іспити з 1-ї спроби і зареєструвалися для складання кваліфікаційного іспиту в іншому регіоні з 2-ї спроби.</p> <p>Результат оскарження за результатами кваліфікаційного іспиту:</p> <p>Кількість відхилених скарг за результатами кваліфікаційних іспитів в регіоні (ВКДК).</p> | Адмін. дані          | НААУ  | 2017–2020 рр. щорічно-II |
| Удосконалення порядку підвищення кваліфікації адвокатів <sup>43</sup> (План дій 6.2.)  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Розроблено стандартизований навчальний план</li> <li>2. Створено реєстр тренерів НААУ</li> <li>3. Система підвищення кваліфікації для всіх адвокатів в Україні у групах відповідного розміру</li> </ol>             | <p>% успішного проходження стажування:</p> <p>% стажистів, що отримують негативну оцінку.</p> <p>Ставлення адвокатів до системи навчання з особливою увагою на якість, відповідності, своєчасності і доступності.</p> <p>Загальна кількість заходів НААУ з підвищення кваліфікації, які відповідають встановленим вимогам<sup>45</sup>:</p> <p>(1) кількість заходів, котрі щорічно пропонуються НААУ в кожному регіоні;</p> <p>(2) середня кількість осіб, які проходять підвищення кваліфікації у кожному регіоні.</p> <p>(3) середній час витрачений учасниками, щоб дістати-ся місяця проведення заходу (в регіоні).</p>                           | Адмін. дані          | НААУ  | 2017–2020 рр. щорічно-II |
|  |   |  | Опитування адвокатів | НААУ за підтримки м/н доно-ра <sup>44</sup> | 2017-IV та 2019-IV       |
|  |   |  | Адмін. дані          | НААУ  | 2017–2020 рр. щорічно-II |

<sup>42</sup> У Стратегії реформування це дія /результат 6.5

<sup>43</sup> У Стратегії реформування це дія /результат 6.6.

<sup>44</sup> Опитування учасників в рамках Проекту ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» в 2016 р.; у 2019 р. повторно проводиться іншим м/н учасником.

<sup>45</sup> Встановлений поділ поточної системи навчання – це недостатня кількість навчальних заходів, які пропонує НААУ, що, в свою чергу, має наслідком збільшення кількості навчальних заходів.

| Дія/результат | Результати/заходи | Показники результату  | Методи                        | Учасники  | Період                          |
|---------------|-------------------|---|-------------------------------|---|---------------------------------|
|               |                   | <p>Наявність і залучення НААУ тренерів з різних спеціалізацій:</p> <p>(1) тренери, які спеціалізуються на цивільному, кримінальному, адміністративному/конституційному праві, питаннях професійної етики, зареєстровані в реєстрі НААУ, за кількістю адвокатів в Україні та (2) кожному регіоні; (3) середня кількість заходів з підвищення кваліфікації на одного тренера на рік; (4) кількість тренерів, які провели один захід щонайменше у 5 регіонах України; (5) % тренерів, які не брали участь у навчанні для тренерів за останні 3 роки.</p> | <p><b>Адмін. дані</b></p>     | <p>НААУ</p>   | <p>2017–2020 рр. щорічно-II</p> |
|               |                   | <p>(1) % заходів, які отримали найвищу загальну оцінку за опитуванням більше половини учасників;</p> <p>(2) % заходів, учасниками яких є більше 100 осіб в кожному регіоні;</p> <p>(3) % «поглиблених заходів»;</p> <p>(4) % заходів з удосконалення навичок;</p> <p>(5) % заходів із застосуванням засобів ІТ.</p>   | <p><b>Адмін. дані</b></p>     | <p>НААУ</p>   | <p>2017–2020 рр. щорічно-II</p> |
|               |                   | <p>Якість та ефективність системи підвищення кваліфікації відповідно до експертної оцінки<sup>46</sup>.</p>   | <p><b>Експертна група</b></p> | <p>НААУ з експерт. підтримкою нац. НУО і/або асоціації адвокатів з іншої країни за підтримки м/н донора</p> | <p>2017-IV<br/>2018-I</p>       |

<sup>46</sup> Оцінка повинна бути проведена НААУ у 2017–2018 рр., за підтримки м/н донора, силами експерта національної НУО і/або партнерської асоціації адвокатів з іншої країни.



## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### Законодавчі/інституційні зміни щодо діяльності адвокатів

| Дія/результат  | Результати/заходи  | Показники результату   | Методи                 | Учасники   | Період  |
|--|--|--|------------------------|--|---|
| Удосконалення правового регулювання професійних прав та обов'язків адвокатів, упродовження ефективних механізмів притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення гарантій незалежності адвокатів; посилення гарантій захисту адвокатської таємниці <sup>47</sup> (План дій 6.3.) | 1. Внесено зміни до законодавства<br>2. Судді, прокурори і працівники органів правопорядку пройшли навчання щодо конфіденційності відносин між адвокатом та клієнтом та принципів незалежності їхньої діяльності | Дії НААУ у відповідь на порушення статусу адвокатів:<br>(1) Кількість кримінальних/адміністративних скарг заяв, поданих НААУ з приводу порушення статусу адвокатів;<br>(2) в яких не було залучено представників РАР, незважаючи на своєчасне повідомлення.<br>Оцінка законодавчої бази і заходи для захисту адвокатів від порушень їх прав<br>Реакція органів правопорядку і судової влади на заяви про порушення прав адвокатів:<br>(1) кількість навчальних заходів на рік для правоохоронців і (2) представників судової влади з акцентом на обов'язок таких осіб зберігати адвокатську таємницю;<br>(3) кількість дисциплінарних справ проти суддів, прокурорів та працівників органів правопорядку з приводу порушення прав адвокатів і (4) кількість справ з постановленням обвинувального вироку за порушення адвокатської таємниці. | <b>Адмін. дані</b>     | НААУ   | 2017–2020 рр. щорічно-II                              |
|  |  |  | <b>Експертна група</b> | Національна НУО  | 2018-I  |
|  |  |  | <b>Адмін. дані</b>     | Судова влада, МВС за підтримки м/н партнера з розвитку | 2017–2020 щорічно-II                                  |
|  |  | Звіти про роботу адвокатів і НААУ у ЗМІ <sup>48</sup>  | <b>Моніторинг ЗМІ</b>  | НУО  | 2018–2019 рр. з підготовкою кінцевого звіту у 2019-II |

<sup>47</sup> У Стратегії це дія /результат 6.7.

<sup>48</sup> Моніторинг та аналіз ЗМІ по всій Україні протягом двох років. Моніторинг пропонується проводити національній НУО, яка знайома з роботою НААУ та має досвід у ме-діа-моніторингу. Моніторинг повинен передбачати дослідження репрезентативної вибірки друкованих, інтернет-ЗМІ, теле- та радіо-ЗМІ.

| Дія/результат   | Результати/заходи  | Показники результату  | Методи                                  | Учасники | Період                           |
|---|--|---|---|----------|----------------------------------|
| Удосконалення соціально-економічних, фінансових та організаційних умов здійснення юридичної діяльності адвокати впроваджено системи страхування професійної цивільної відповідальності адвокатів, надання адвокатам права застосовувати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності <sup>49</sup> (План дій 6.3.) | 1. Внесено зміни до законодавства щодо оподаткування доходів адвокатів<br>2. Створено систему страхування цивільної відповідальності адвокатів | Спрощення оподаткування для адвокатів:<br>(1) середній час, витрачений адвокатом на податкову звітність на місяць; (2) % доходів адвокатів, витрачених на податки.  | Адмін. дані                             | НААУ     | 2017–2020 рр. щорічно-II         |
|   |  | Використання страхування цивільної відповідальності адвокатів:<br>Кількість зареєстрованих випадків настання цивільної відповідальності адвокатів, зареєстрованих за рік.   | Адмін. дані                             | НААУ     | 2017–2020 рр. щорічно-II         |
| Посилення управління інформативними системами з метою більшої ефективності надання адвокатом послуг «електронного правосуддя» <sup>51</sup> (План дій 6.3.)   | У НААУ введено систему «електронного правосуддя».  | Якість та практичність систем оподаткування та відповідальності <sup>50</sup> .   | Опитування адвокатів і експертна оцінка | НААУ     | 2019-II (тривалість – 6 місяців) |
|   |  | Доступ до системи «електронного правосуддя»:<br>(1) % адвокатів, які мають доступ до системи «електронного правосуддя», за регіонами;<br>(2) % адвокатів, які регулярно використовують систему «електронного правосуддя». | Опитування адвокатів                    | НААУ     | 2017-IV<br>2019-IV               |

<sup>49</sup> У Стратегії це дія /результат 6.8.

<sup>50</sup> НААУ проводить якісну оцінку системи оподаткування та страхування, якщо можливо, за підтримки партнерської асоціації адвокатів з іншої країни. Оцінку слід проводити на основі опитування.

<sup>51</sup> У Стратегії це дія /результат 6.10.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання Заходи щодо безоплатної правової допомоги (БПД)

| Дія/результат   | Результати/заходи  | Показники результату  | Методи                    | Учасники     | Період                                 |
|---|--|---|---------------------------|--------------|--|
| <p><b>Забезпечення доступу до безоплатної правової допомоги через покращення та дотримання якості й виконання стандартів; розширення меж правової допомоги для включення правового представництва не тільки в кримінальних провадженнях; ширше територіальне охоплення, підвищення якості послуг правової допомоги<sup>52</sup></b><br/><b>(План дій 6.4./6.5.)</b></p> | <p>1. Створено ефективну систему управління правовими знаннями та розвитку людського потенціалу системи БПД, в тому числі адвокатів, юристів, персоналу системи та мережі партнерських організацій</p> <p>2. Розгалуження системи бюро правової допомоги та мобільних груп та розширення переліку правових послуг.</p> <p>3. Підвищення якості надання БПД та збільшення кількості інструментів контролю якості Координаційного центру з надання правової допомоги (КЦПД).</p> <p>4. Забезпечено функціонування необхідної кількості точок доступу до БПД та спроможність до надання правових послуг, що відповідає потребам клієнтів та забезпечує виконання зобов'язань держави в частині рівного доступу до правосуддя.</p> | <p>Доступ до послуг БПД</p> <p>- До первинної правової допомоги:</p> <p>(1) кількість клієнтів на регіон, які скористалися послугами первинної правової допомоги;</p> <p>(2) кількість клієнтів, яким надали допомогу мобільні групи;</p> <p>(3) % районів/міст обласного значення з пунктами доступу до БПД.</p> <p>- До вторинної правової допомоги:</p> <p>(4) середній час між моментом повідомлення центру БВБПД та першою зустріччю підозрюваного та захисника;</p> <p>(5.1) % випадків надання правової допомоги від запитів на її отримання у кримінальному провадженні (ст. ст.48, 49 КПК);</p> <p>(5.2) під час затримання (ст.ст. 48, 190, 208 КПК);</p> <p>(5.3) у цивільних/ адміністративних справах (пункт 2 частини 2 статті 13 ЗБПД);</p> <p>(6) % регіонів, де запущені в межах пілотного проєкту і (7) запроваджені офіси громадського захисту;</p> <p>(8) % поліцейських відділів, в яких розміщено плати з інформацією про права затриманих осіб, зокрема про право на правову допомогу.</p> | <p><b>Адмін. дані</b></p> | <p>КЦНПД</p> | <p><b>2017-2020 рр. щорічно-II</b></p> |

<sup>52</sup> У Стратегії це дія /результат 6.10.

| Дія/результат | Результати/ заходи  | Показники результату   | Методи                    | Учасники | Період                   |
|---------------|---|--|---------------------------|----------|--------------------------|
|               | 5. Забезпечено впровадження сучасних інформаційних технологій | <p>Результативність БВПД:<br/>у кримінальних провадженнях:</p> <p>(1) % справ, де надавалася БВПД, що завершилися:</p> <p>(1.1) виправданям особи;</p> <p>(1.2) призначенням обвинуваченому мінімальної/ / нижче мінімальної міри покарання;</p> <p>(1.3) звільненням від відбування покарання з випробуванням.</p> <p>(2) % справ, де надавалася БВПД, і було обрано більш м'який запобіжний захід, ніж тримання під вартою, про що клопотала сторона обвинувачення.</p> <p>У цивільних і адміністративних справах:</p> <p>(1) % адміністративних справ, у яких вимоги позивача задоволено частково чи (2) повністю;</p> <p>(3) % цивільних справ, у яких вимоги позивача задоволено частково чи (4) повністю.</p> <p>Застосування КЦБПД механізмів і стандартів контролю якості: (1) % кримінальних, (2) цивільних і (3) адміністративних справ, щодо яких було проведено моніторинг якості БВПД.</p> <p>(4) % справ, щодо яких було проведено моніторинг якості БВПД, в яких порушень стандартів якості не виявлено.</p> <p>(5) Кількість справ, в яких застосований інструмент фахової оцінки матеріалів справи клієнта незалежним адвокатом (за згодою клієнта).</p> <p>(6) Затверджені стандарти якості надання БВПД у цивільних / адміністративних справах.</p> | <p><b>Адмін. дані</b></p> | КЦБПД    | 2017-2020 рр. щорічно-ІІ |
|               |   |  | <p><b>Адмін. Дані</b></p> | КЦБПД    | 2017-2020 рр. щорічно-ІІ |

| Дія/результат | Результати/ заходи | Показники результату  | Методи  | Учасники  | Період                                 |
|---------------|--------------------|---|---|---|--|
|               |                    | <p>Якість/регулярність проведення навчальних заходів для адвокатів/юристів з надання БПД:</p> <p>(1) середня кількість навчальних заходів, які відвідали адвокати з надання БПД;</p> <p>(2) кількість тренінгів, проведених КЦПД;</p> <p>(3) оцінка учасників якості навчальних заходів, проведених КЦПД;</p> <p>(4) оцінка чи відповідає навчальний захід потребам учасників.</p> <p>Якість/регулярність проведення навчальних заходів для персоналу центрів БПД та партнерських організацій:</p> <p>(1) середня кількість навчальних заходів, які відвідав персонал центрів БПД та партнерських організацій;</p> <p>(2) кількість тренінгів, проведених КЦПД;</p> <p>(3) оцінка учасників якості навчальних заходів, проведених КЦПД;</p> <p>(4) оцінка чи відповідає навчальний захід потребам учасників</p> | <p><b>Адмін. дані і опитування учасників навчальних заходів</b></p> | <p>КЦБПД</p>  | <p><b>2017-2020 рр. щорічно-II</b></p> |
|               |                    | <p>Результати експертної групи щодо механізмів моніторингу якості, які застосовують в системі надання БВПД.</p>   | <p><b>Експертна група</b></p>                                       | <p>КЦПД за підтримки м/н донора/ НУО</p>              | <p><b>2019-II</b></p>                  |
|               |                    | <p>Якість послуг БПД, нормативно-правова база, яка застосовується для надання БПД, і доступність послуг безоплатної правової допомоги відповідно до оцінки м/н експертів з розширенням її виконання під час розгляду цивільних і адміністративних справ<sup>53</sup>.</p>   | <p><b>Експертна група</b></p>                                       | <p>КЦПД за підтримки м/н донора/ НУО<sup>54</sup></p> | <p><b>2019-II</b></p>                  |

<sup>53</sup> Експертна оцінка системи безоплатної правової допомоги повинна враховувати всі послуги, які надає КЦБПД.

<sup>54</sup> Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування. - Міжнародний фонд «Відродження», 2014; Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів та передового досвіду Ради Європи. - Рада Європи, 2016.

| Дія/результат   | Результати/ заходи   | Показники результату  | Методи   | Учасники   | Період  |
|---|--|---|--|--|---|
| <p><b>Забезпечення належного фінансування системи безоплатної правової допомоги як з боку держави, так і за рахунок приватних коштів<sup>56</sup> (План дій 6.5.)</b></p> | <p>1. Впроваджено стабільну систему фінансування правової допомоги</p> <p>2. Забезпечена незалежність і підзвітність системи БПД</p> | <p>Комплексна інформаційно-аналітична система забезпечення надання БПД (КІАС):</p> <p>(1) Рівень забезпечення бізнес-процесів основних учасників системи БПД (працівники КЦПД, центрів БВПД, адвокати) функціональними можливостями КІАС.</p> <p>Оцінка якості послуг БПД із застосування IT (інтернет-ресурсів) клієнтами, які використовують ці ресурси.</p> <p>Створена єдина електронна база консультацій з типових правових питань</p> | <p><b>Експертна група</b></p> <p><b>Експертна група</b></p> <p><b>Адміністративні дані</b></p> <p><b>Адмін. дані</b></p> | <p>КЦПД за підтримки міжнародного донора</p> <p>КЦПД за підтримки міжнародного донора/НУО<sup>55</sup></p> <p>КЦПД</p> <p>КЦПД</p> | <p><b>2018-II</b></p> <p><b>2018-II</b></p> <p>2017-II<br/>2018-II</p> <p><b>2017-2020 рр. щорічно-II</b></p> |

<sup>55</sup> Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування. - Міжнародний фонд «Відродження», 2014; Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів та передового досвіду Ради Європи. — Рада Європи, 2016.

<sup>56</sup> У Стратегії це дія /результат 6.11.

| Дія/результат   | Результати/ заходи  | Показники результату  | Методи                   | Учасники                        | Період           |
|---|---|---|--------------------------|---------------------------------|------------------|
| Посилено правові спроможності та правові можливості територіальних громад <sup>57</sup> | КЦПД запроваджені заходи з посилення правових знань та можливостей в регіонах | Результати перевірки потреб у фінансуванні (державних і недержавних джерел) КЦПД експертної групи з національними/ м/н експертами і м/н партнерами.<br>Покращено <i>правові спроможності та правові можливості осіб і територіальних громад</i> <sup>58</sup><br>(1) % регіонів, охоплених заходами міжрегіональних ресурсно-комунікаційних платформ.<br>(2) Кількість проведених у регіонах просвітницьких заходів для громад та спільнот щодо можливостей для вирішення правових питань.<br>(3) Кількість незалежних провайдерів БПД, з якими центрами БВПД налагоджено співпрацю/ у т.ч.<br>(4) утворених ОМС для забезпечення правових потреб громад. | Експертна група          | КЦПД за підтримки м/н партнерів | 2018-I<br>2020-I |
| Забезпечено, незалежність прозорість та підзвітність системи надання БПД <sup>59</sup>  | Ухвалені нормативні акти  | Обізнаність громад про БПД<br><br>Створена наглядова/ консультативна рада системи БПД, членів якої обирають шляхом прозорої процедури публічного призначення<br><br>Рівень незалежності системи БПД   | Соціологічне дослідження | КЦПД за підтримки м/н партнерів | 2019-II          |
|   |   |   | Адміністративні дані     | КЦПД/ Мін юст                   | 2019-II, 2020-II |
|   |   |   | Експертна група          | КЦПД за підтримки м/н партнерів | 2019-II          |

<sup>57</sup> Ця дія/результат передбачені Планом дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (пункт 25) (див. ): <http://www.kmi.gov.ua/document/248740672/R1393.doc>, Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік (Розділ V.4) (див. <http://www.kmi.gov.ua/document/249113344/R0418-00.doc>). Заходи щодо посилення правової спроможності, правової просвіти, правової обізнаності передбачені в цих схвалених документах. Ця дія/результат даний до Методології на прохання КЦПД з метою збільшення її практичного значення як системного документу.

<sup>58</sup> Цей результат доданий на підставі пропозиції КЦПД з метою врахування відповідних потреб системи.

<sup>59</sup> План реалізації Стратегії реформування судуострою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2016 рік (Розділ 6) (<http://jrc.org.ua/strategies/plan/6/2016>).

## Матриця методології щодо показників впливу до Розділу 6

Загальний вплив заходів розділу 6 полягає у тому, що якість представництва правових інтересів і/або правових консультацій у різних типах справ (цивільних, адміністративних, кримінальних) покращується.

Цей вплив можна оцінити, в першу чергу, шляхом проведення опитування клієнтів в суді.

Це опитування має провести Міністерство юстиції України за підтримки м/н донора.

| Дія/результат                           | Показники впливу  | Методи   | Учасники                 | Період  |
|---|---|--|--------------------------|---------|
| Покращення правової допомоги для сторін | Підвищення задоволеності клієнтів суду якістю представництва правових інтересів | Опитування клієнтів суду<br>Покриває також питання:<br>– рівня задоволення потреб осіб та їх правової обізнаності;<br>– порушення прав людини. | МЮ (за підтримки донора) | 2019-II |



## Розділ 7: Удосконалення системи виконання судових рішень

### Структура розділу

Метою розділу 7 є створення більш ефективної системи виконання судових рішень та прискорення процедури виконання судових рішень. Ключовим завданням є перегляд законодавства, що регулює виконання судових рішень, та інституційної структури в межах Закону «Про виконавче провадження»<sup>1</sup> і Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»<sup>2</sup>, ухвалених 2 червня 2016 р., а також створення інституту приватних виконавців та їхнього окремого органу самоврядування. Недоліки чинної системи виконання судових рішень в Україні, зокрема, її неефективність та надмірні строки виконання<sup>3</sup>, розглянуті в Стратегії судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів у вигляді 8 заходів та результатів<sup>4</sup>. Ці результати наведені нижче у тому порядку, в якому вони розміщені у Стратегії реформування. Їхній порядок у Стратегії реформування зазначається у цьому розділі. Він не відповідає порядку у Плані дій (ПД), через що окремо міститься посилання на ПД. У таблиці наведено дослівний текст заходу/результату зі Стратегії реформування, наведено порядковий номер з Плану дій, і ця матриця посилається на порядок Стратегії реформування у примітках.

7.1. Створення єдиного механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень;

7.2. Розвиток інституту приватних виконавців, зокрема, завдяки поступовому створенню системи самоврядування, механізму допуску до професії; впровадженню системи контролю за діяльністю приватних виконавців та позбавлення дозволу на здійснення ними професійної діяльності, а також впровадженню страхування професійної цивільної відповідальності приватних виконавців;

7.3. Забезпечення рівноцінної конкуренції між державними та приватними виконавцями судових рішень; дотримання балансу повноважень приватних і державних виконавців;

7.4. Перегляд механізму визначення винагороди виконавців з метою стимулювання зростання рівня реального виконання судових рішень;

7.5. Впровадження якісної системи постійно діючої підготовки і підвищення кваліфікації виконавців відповідно до чітко визначених і належно систематизованих цілей і завдань, перегляд вимог до виконавців; вдосконалення етичних і дисциплінарних правил щодо виконавців;

7.6. Зниження формалізації, оптимізація стадій виконавчого провадження та строків проведення виконавчих дій;

7.7. Досягнення справедливого балансу інтересів між захистом прав стягувачів і боржників, у тому числі через надання виконавцям практичного доступу до активів боржників і вод-

<sup>1</sup> Закон «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року, № 1404-VIII, ВВР, 2016, № 30 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

<sup>2</sup> Закон «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 року, № 1403-VIII, ВВР, 2016, № 29 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.

<sup>3</sup> Див. нижче: базові розділи відповідних компонентів методології.

<sup>4</sup> Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена Президентом України від 20 травня 2015 року; розділ 5.

ночас забезпечення гарантій від зловживань, впровадження дієвих стимулів для добровільного виконання судових рішень, заходів впливу щодо боржників;

7.8. Посилення управління інформаційними системами для кращого надання виконавцями послуг електронного правосуддя.

Ці заходи/результати Стратегії можна логічно згрупувати в три сфери оцінки (кластери):

- правові та організаційно-правові зміни системи виконання судових рішень (заходи/результати щодо механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень (7.1.), перегляду механізму визначення винагороди (7.4.), оптимізації проведення виконавчих дій (7.6.), електронного правосуддя (7.8.);
- заходи, спрямовані в основному на створення інституту приватних виконавців (заходи/результати щодо інституту приватних виконавців (7.2.), створення конкуренції між державними та приватними виконавцями (7.3.), а також системи підготовки і підвищення кваліфікації виконавців (7.5.);
- заходи, пов'язані з правами боржників і стягувачів (захід/результат 7.7).

Процес формування приватної виконавчої служби відповідно до Плану дій групується за трьома сферами втручання:

7.1. Вдосконалення системи управління виконавцями;

7.2. Вдосконалення системи професійної підготовки виконавців;

7.3. Вдосконалення умов ефективного й результативного здійснення діяльності з виконання судових рішень.

Вони відображені у матриці методології разом із заходами/результатами Стратегії реформування.

### **Показники**

Показники вказані на рівні продуктивності. Кількість показників на кластер може відрізнятися залежно від змісту кластерів.

### **Перелік методів**

Методика аналізу подана в матриці нижче.

При визначенні методу вимірювання показника методологія бере до уваги конкретні проблеми в наявній системі, визначені контактними особами проекту або під час кабінетного дослідження, та пропонує порівняти дані, зібрані протягом усього виконання стратегії, що є загальнодоступними, але точно вказують на покращення в проблемних сферах.

Основними методами для вимірювання ходу здійснення завдань цього Розділу є збір статистичних/адміністративних даних або експертних оцінок, а також опитування.

### **Експертні оцінки**

Експертні оцінки розроблені для оцінки (1) якості законодавчої бази щодо виконання судових рішень та її дотримання і (2) якості системи врядування, набору, навчання та підзвітності приватних та державних виконавців. Вони актуальні для заходів, що стосуються механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень, створення інституту

приватних виконавців, системи підготовки і підвищення кваліфікації виконавців і перегляду процедури виконання судових рішень.

З метою дотримання послідовності та економії ресурсів проводити ці експертні оцінки пропонується одній команді експертів зі складенням одного спільного звіту. Під час зустрічі фокус-групи 6 жовтня 2016 року була висунута пропозиція провести додатковий експертний огляд на початковому етапі імплементації Стратегії реформування з метою оцінювання нормативно-правової бази системи виконання судових рішень. Це окреме оцінювання законодавчої бази було додано до плану і повинно бути проведене національною неурядовою організацією.

Захід/результат щодо створення єдиного механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень тісно пов'язаний із заходом/результатом, що стосується оптимізації проведення виконавчих дій. Обидва заходи спрямовані на підвищення ефективності виконавчих проваджень та зменшення їхніх строків.

З цією метою перший захід включає внесення змін до законодавства для покращення інституційної системи виконання судових рішень, а другий захід передбачає внесення змін до законодавства щодо самих виконавчих проваджень. Показники обох заходів необхідно аналізувати разом. Зокрема, показник *середня тривалість виконавчих проваджень* також актуальний для вимірювання впливу заходу 7.1. Експертна оцінка обох заходів взаємопов'язана, оскільки вона передбачає таку ж нормативно-правову базу, але зосереджується або на інституційному або на процедурному аспекті. Другий блок експертних оцінок становить аналіз різних аспектів нової системи самоврядування для приватних виконавців. Один елемент використовується для вимірювання ефективності та прозорості системи самоврядування виконавців<sup>5</sup>, справедливості та прозорості системи допуску виконавців до професійної діяльності та системи відповідальності приватних виконавців. Відповідно до *Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»*, функції управління діяльністю виконавців судових рішень надаються Міністерству юстиції України та органу самоврядування приватних виконавців. Експертна оцінка також повинна включати аналіз розподілу зобов'язань між структурою професійного самоврядування та Міністерством юстиції України. Цей напрямок аналізу потребує співпраці між структурою самоврядування приватних виконавців та Міністерства юстиції України. Інші елементи другої гілки заходів експертної оцінки передбачає вимірювання повного аналізу як системи навчання (початкового та безперервного), так і системи підзвітності виконавців. Оцінка повинна бути зосереджена на територіальній структурі, якості та комплексності системи підготовки. Проведенню оцінки повинне сприяти Міністерство юстиції України, оскільки до компетенції цього органу також входить навчання приватних виконавців<sup>6</sup> та збереження відповідних даних<sup>7</sup>, таких як кількість проведених навчальних заходів, кількість учасників, оцінка якості навчання за анкетами учасників та результати періодичних тестів, які складають приватні виконавці<sup>8</sup>. Що стосується системи підзвітності та нагляду за роботою виконавців, аналіз повинен бути націлений на її справедливість.

### **Адміністративні дані**

Для інших розділів Стратегії реформування пропонується збирання адміністративних даних та аналіз статистичних даних. Вони проводяться щорічно, а результати порівнюються протягом років реалізації Стратегії реформування.

<sup>5</sup> Стаття 47 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

<sup>6</sup> Див. там само, стаття 17.

<sup>7</sup> Див. там само, стаття 34 і далі.

<sup>8</sup> Див. там само, частина 1 статті 33.

Показником для вимірювання того, чи ефективним є новий механізм винагороди державних виконавців є продуктивність виконавців. Оскільки передбачається збільшити продуктивність праці державних виконавців за допомогою нового механізму винагороди, запропонованим заходом є середня кількість справ, завершених державним виконавцем за рік. Це число повинне зростати протягом періоду реалізації Стратегії реформування із застосуванням нового механізму винагороди. Один із факторів полягає в тому, що в той же час змінюється компетенція державних виконавців, оскільки вони більше не мають виняткової компетенції у справах щодо судових рішень, які також можуть виконуватися приватними виконавцями. Очікується, що кількість справ, завершених державними виконавцями, де компетенція є спільною, знизиться з введенням приватних виконавців і це не може бути надійним заходом для запропонованого показника. З іншого боку, введення приватних виконавців не впливає на кількість справ державних виконавців щодо випадків, в яких вони зберігають виключно компетенцію. Отже, для вимірювання ефективності нового механізму винагороди, середню кількість завершених справ виконання судових рішень, в яких, відповідно до частини 2 статті 5 Закону *«Про виконавче провадження»*, уповноважені лише державні виконавці, слід порівнювати за всі роки реалізації Стратегії. Якщо новий механізм винагороди є ефективним, це число повинно зрости. Де дозволяють ресурси, можна також контролювати географічні невідповідності в показнику, щоб оцінити, чи потрібні додаткові заходи в певних регіонах.

Іншим важливим кількісним показником є тривалість виконавчого провадження (для результату заходу, спрямованого на оптимізацію порядку проведення виконавчих дій). Другий показник є кількісним показником і вимірює середню тривалість виконавчого провадження в результаті майнових спорів. Це виключає виконавчі провадження, зазначені у Розділі VIII Закону *«Про виконавче провадження»* (рішення немайнового характеру). Причина зосередження виключно на виконанні рішень майнового характеру полягає в тому, що ці провадження є більш однорідними. Отже, цей тип провадження було обрано як найбільш репрезентативний. Дані про тривалість відповідних проваджень зберігаються та щодо них проводиться моніторинг Міністерством юстиції України. Середньорічну тривалість проваджень слід порівнювати протягом років реалізації Стратегії реформування. Де дозволяють ресурси, можна також контролювати географічні невідповідності в показнику, щоб оцінити, чи потрібні додаткові заходи в певних регіонах.

Ефективність заходів/результатів, що відносяться до ІТ-інструментів для виконавців найбільш ефективно вимірюється за допомогою адміністративних даних та опитувань. Дані, необхідні для вимірювання показників, доступні в електронному вигляді у відповідних базах даних. Розпорядник базою даних в Міністерстві юстиції України повинен збирати ці дані, які слід порівнювати протягом років реалізації Стратегії реформування. Враховуючи можливі регіональні відмінності у ІТ-доступі, їх потрібно брати до уваги. Опитування, що проводяться Міністерством юстиції України, доповнюють збирання адміністративних даних у цій сфері (див. нижче).

Імплементация заходу/результату, спрямованого на створення конкуренції між державними та приватними виконавцями вимірюється шляхом спостереження за збільшенням кількості приватних виконавців протягом реалізації Стратегії реформування, поки не буде досягнуто необхідної кількості приватних виконавців у всіх регіонах України. Другий показник для цих заходів/результатів вимірює загальну середню кількість виконавчих проваджень, завершених виконавцями за рік, і кількість завершених виконавчих проваджень у відношенні до виконавчих проваджень, завершених державними виконавцями у тих випадках, де і приватні, і державні виконавці мають спільну компетенцію.

Інший показник, що вимагає збирання адміністративних даних відноситься до врівноваження прав стягувачів і боржників (7.7). і вимірює кількість скарг, поданих боржниками

щодо порушення їхніх прав у виконавчому провадженні по всій території України. Суди і Міністерство юстиції України збирають ці дані свої за допомогою своєї статистики. Чим більша кількість скарг, тим більш проблематичним є захист прав боржників під час виконавчого провадження.

### **Опитування**

Опитування проводяться для підтвердження даних, отриманих за допомогою збирання і аналізу адміністративних даних, що стосуються користування ІТ-інструментами для виконавців, а також для оцінювання системи підготовки і підвищення кваліфікації та контролю приватних виконавців.

### **Терміни**

Несвоєчасне завершення проваджень в межах Розділу 7, як це передбачено у Плані дій, створює складне завдання для аналізу результатів Стратегії реформування ході під час її імплементації,<sup>9</sup> оскільки вплив деяких заходів/результатів можна побачити тільки після 2020 року. Залежно від термінів для реалізації Стратегії реформування та подальшого створення повної системи для приватних виконавців<sup>10</sup>, рекомендується провести більш всеосяжні і комбіновані експертні оцінки для цього розділу тільки в 2019 році зі строком протягом шести місяців. На запит відповідальних осіб, зроблений під час зустрічі фокус-групи, перегляд нормативно-правової бази було додано до методології і заплановано на першу частину 2018 року (див. вище).

### **Міжнародні стандарти**

Право на виконання рішення суду без невиправданої затримки охоплюється гарантіями справедливого судового розгляду статті 6 (1) ЄКПЛ. Це положення охоплює всі етапи судового розгляду в справах про цивільні права та обов'язки, в тому числі з моменту ухвалення остаточного рішення. ЄСПЛ постановив, що виконання судового рішення, ухваленого будь-яким судом, має розглядатися як невід'ємна частина «судового розгляду» для цілей статті 6:

«Пункт 1 статті 6 гарантує кожному право на звернення до суду або арбітражу з позовом стосовно будь-яких його цивільних прав та обов'язків. Однак це право було б ілюзорним, якби правова система Договірної держави допускала, щоб остаточне судове рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувалося на шкоду одній із сторін. Важко собі навіть уявити, щоб пункт 1 статті 6 (стаття 6–1) детально описував процесуальні гарантії, які надаються сторонам у спорі, – а саме: справедливий, публічний і швидкий розгляд, – і водночас не передбачав виконання судових рішень. Якщо вбачати у статті 6 тільки проголошення доступу до судового органу та права на судове провадження, то це могло б породжувати ситуації, що суперечать принципу верховенства права, який Договірні держави зобов'язалися поважати, ратифікуючи Конвенцію (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» (*Golder v. the United Kingdom*) від 21 лютого 1975 року, серія А, № 18, с. 16–18, п. 34–36). Отже, для цілей статті 6 виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина «судового розгляду». До того ж Суд уже прийняв цей принцип у справах щодо тривалості судового провадження»<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Див. терміни за посиланням: <http://jrc.org.ua/strategies/7/en> (станом на 01.08.2016).

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> «Горнсбі проти Греції», ЄСПЛ, № 18357/91, 19 березня 1997 року, п. 40. Див. також: «Романчук проти Франції», ЄСПЛ, № 7618/05, 18 листопада 2014 року, п.53.



ЄСПЛ також постановив, що стаття 6 (1) ЄКПЛ стосувалася виконання цивільних обов'язків, незалежно від того, чи були початкові слухання охоплені статтею 6<sup>12</sup>. У випадках виконавчого провадження в результаті порушення будь-якого права відповідно до Конвенції також застосовується стаття 13 ЄКПЛ<sup>13</sup>.

Окрім ЄСПЛ, низка інших інституцій Ради Європи надали стандарти щодо виконавчого провадження:

- Рекомендація Rec(2003)17 державам-членам щодо примусового виконання;
- РЕ, ЄКЕП (2009 рік), Рекомендації щодо кращої імплементації існуючої Рекомендації Ради Європи щодо примусового виконання;
- РЕ, КРЕС (2010), Висновок № 13 (2010) щодо ролі суддів у виконанні судових рішень.

### **Поточний стан**

Перед Україною постали проблеми в забезпеченні (ефективного) виконання судових рішень. Розділ 3 Стратегії реформування описує наступні недоліки в системі виконання судових рішень (на момент затвердження Стратегії реформування):

Істотні проблеми існують у системі виконання судових рішень, зокрема:

- гранично низька частка фактичного виконання судових рішень;
- відсутність результативної системи мотивації державних виконавців;
- системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами<sup>14</sup>.

На додаток до Стратегії реформування, у Національній стратегії у сфері прав людини було зазначене неефективне виконання рішень національних судів і передбачені заходи, спрямовані на усунення недоліків, зокрема, створення системи приватних виконавців<sup>15</sup>.

У 2009 році ЄСПЛ ухвалив пілотне рішення («Юрій Миколайович Іванов проти України», ЄСПЛ, № 40450/04, 15 жовтня 2009 р.) у зв'язку з тривалим виконанням або невиконанням остаточних рішень національного суду в Україні, відмітивши «повторюваний і хронічний характер проблем, які лежать в основі порушень, велику кількість потерпілих від таких порушень в Україні та нагальну необхідність надання їм невідкладного й належного відшкодування на національному рівні»<sup>16</sup>. До цього пілотного рішення, ЄСПЛ ухвалив рішення по більш ніж 300 справах проти України і встановив повторювані порушення ЄКПЛ у зв'язку з невиконанням або надмірною тривалістю виконання в Україні остаточних рішень національних судів про відшкодування та у зв'язку з відсутністю ефективних національних засобів юридичного захисту щодо таких порушень<sup>17</sup>.

Комітет міністрів Ради Європи щодо своєї відповідної попередньої тимчасової Резолюції порадив Україні вжити термінових заходів, включно з переглядом системи виконання рі-

<sup>12</sup> «Буй проти Хорватії», ЄСПЛ, № 24661/02, 1 червня 2006 року, п. 19.

<sup>13</sup> Франція: Довідник з європейського права, що стосується доступу до правосуддя (2016), с. 128 // Джерело доступу – [www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_access\\_justice\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_ENG.pdf) (станом на 19.08.2016).

<sup>14</sup> Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (надалі – Стратегія реформування). Схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року, Розділ 3.

<sup>15</sup> Указ Президента України № 501/2015 від 25 серпня 2015 року «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини в Україні». розділ 4 «Забезпечення права на справедливий суд».

<sup>16</sup> «Юрій Миколайович Іванов проти України», ЄСПЛ, № 40450/04, 15 жовтня 2009 року, п. 81.

<sup>17</sup> Там само, п. 83; див. також Резолюцію Комітету міністрів Ради Європи від 8 червня 2009 року (CM/Del/Dec(2009)1059).

шень національних судів<sup>18</sup>. У 2012 році ЄСПЛ після огляду ходу виконання пілотного рішення вирішив відновити розгляд звернень українців щодо порушень ЄКПЛ у випадках виконання рішень національних судів.

Брак ефективності виконавчих проваджень в Україні також очевидний з рейтингу країни в сфері міжнародного правосуддя або показників легкості ведення бізнесу<sup>19</sup>.

Виконавчі провадження в Україні регулюються Законом «Про виконавче провадження» та Законом «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», ухвалені 2 червня 2016 р., а також Господарським процесуальним кодексом від 6 листопада 1991 року, Цивільним процесуальним кодексом від 18 березня 2004 р. та Кодексом адміністративного судочинства від 6 липня 2005 р.

Представники органів влади відзначили, що прогалини в законодавстві, які дозволяють сторонам незаконно затягувати виконавче провадження, а також організаційно-правові недоліки, зокрема виключне використання неефективної державної системи виконання судових рішень, призвели до слабкості системи виконання судових рішень<sup>20</sup>.

Реформа передбачає створення інституту приватних виконавців. Кандидати до цієї нової професії будуть спочатку набиратися і організовуватися Міністерством юстиції України і вони повинні поступово стати самоврядною системою<sup>21</sup>.

### **Особливості напрямку оцінки – конкретні заходи, результати, показники та їх групування**

Заходи, пов'язані з правовим та організаційно-правовими змінами системи виконання судових рішень (захід/результат Стратегії реформування щодо механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень (7.1.), перегляду механізму визначення винагороди (7.4.), оптимізації проведення виконавчих дій (7.6.), електронного правосуддя (7.8.), і сфери втручання ПД 7.1. і 7.3.), спрямовані на досягнення таких ключових результатів (інші результати також містяться у Плані дій):

- покращення нормативно-правової бази для виконавчого провадження;
- прискорення виконавчого провадження;
- підвищення якості роботи виконавців.

Заходи, спрямовані в основному на створення інституту приватних виконавців (захід/результат Стратегії реформування щодо інституту приватних виконавців (7.2.), створення конкуренції між державними та приватними виконавцями (7.3.), а також системи підготовки і підвищення кваліфікації виконавців (7.5.), а також сфери втручання 7.1. і 7.2.), спрямовані на досягнення таких ключових результатів (інші результати також містяться у ПД):

- зменшення державних витрат на виконання судових рішень за допомогою використання послуг підрядників приватних виконавців;
- прискорення виконавчого провадження;

<sup>18</sup> Див. також: Тимчасова резолюція РМ [CM/ResDH\(2009\)159](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805acdc1) з переліком справ ЄСПЛ міститься за посиланням: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805acdc1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805acdc1); Тимчасова резолюція *CM/ResDH(2008)1*.

<sup>19</sup> Див., наприклад: Світовий проект правосуддя, профіль країни – Україна // Джерело доступу – <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/UKR> (станом на 19.08.2016); Індекс Світового банку про легкість ведення бізнесу // Джерело доступу – [www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine](http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine) (станом на 19.08.2016).

<sup>20</sup> Зустріч консультанта РЄ зі співробітниками Мін'юсту 12 липня 2016 року.

<sup>21</sup> Стаття 47 ЗУ «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» // Джерело доступу – <http://jrc.org.ua/strategies/7> (станом на 19.08.2016).

Заходи, пов'язані з правами боржників (захід/результат 7.7 Стратегії реформування щодо балансу інтересів між захистом прав стягувачів і боржників, а також захід Плану дій 7.3.2), спрямовані на досягнення такого ключового результату:

- процедура виконання судових рішень залишається справедливою, незважаючи на заходи щодо підвищення ефективності.



## Матриця методології щодо напрямку оцінювання Правові та організаційні зміни системи виконання судових рішень

| Дія/результат   | Результати/заходи  | Показники результату  | Методи   | Учасники  | Період   |
|---|--|---|--|---|--|
| Реорганізація системи виконання судових рішень та підвищення ефективності виконавчого провадження <sup>22</sup> (План дій 7.1.) | Правові та організаційні зміни в системі виконання судових рішень (у тому числі підзаконні акти) | Організаційні ризики затримки виконавчих проваджень зняжені або виключені<br><br>Змінена нормативно-правова база для виконавчих проваджень оцінена позитивним чином | <b>Експертний огляд</b> <sup>23</sup><br><br><b>Експертний огляд</b> <sup>25</sup> | МЮ (у співпраці з м/н донором(наприклад, РС <sup>24</sup> ))<br><br>МЮ (у співпраці з національними НУО за фінансової підтримки м/н партнера) | <b>2019-II (приблизна тривалість – 6 місяців)</b><br><br><b>2018-I</b> |
| Перегляд механізму визначення винагороди виконавців з метою   | Зміна правил оплати державним виконавцям і застосування нового механізму визначення винагороди   | Продуктивність роботи (державних) виконавців збільшилася: середня кількість завершених справ виконавцем державної виконавчої служби                                 | <b>Адмін. дані</b> <sup>27</sup>   | МЮ  | <b>2017–2020 щорічно II</b>  |

<sup>22</sup> У Стратегії це захід/результат 7.1.

<sup>23</sup> Проведення порівняльного оцінювання положень, передбачених Законом «Про виконавче провадження», Законом «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та в іншому відповідному законодавстві та підзаконних актах та внутрішніх нормативних документах, яке здійснює міжнародний експерт з питань цивільного процесу за підтримки національного експерта. Для простоти реалізації та ефективності витрат пропонується проводити оцінювання заходів/результатів, що стосуються механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень, створення інституту приватних виконавців, системи підготовки і підвищення кваліфікації виконавців і перегляду процедури виконання судових рішень в одній експертній оцінці, яка зосереджується на відповідних компонентах результатів.

<sup>24</sup> Рада Європи пропонується в якості задіяного міжнародного партнера, який проведить відповідну оцінку завдяки своєму унікальному досвіду в цьому питанні.

<sup>25</sup> Під час зустрічі фокус-групи 6 жовтня 2016 року відповідальні особи запропонували провести оцінювання нормативно-правової бази до 2019 року з метою отримання можливості визначення її поділів у процесі імплементації Стратегії. У Плані дій зазначено, що заходи результату 7.1 будуть остаточною у 2018 році. Робочий план на 2016 рік (див.: <http://jrc.org.ua/strategies/plan/7/2016>, станом на 15 жовтня 2016 року) містить численні законодавчі заходи. Згідно з пропозицією Мініюсту, планується, що до 2018 року буде проведено окреме законодавче оцінювання.

<sup>26</sup> У Стратегії це захід/результат 7.4.

<sup>27</sup> Пропонується визначити: середню кількість завершених справ виконавчою службою (відповідно до частини 2 статті 5 Закону про виконавче провадження у компетенції тільки лише державних виконавців) виконавцем за рік порівняно за роки реалізації Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів. Мініюст збирає дані про завершення справ виконавчої служби відповідно до частини 2 статті 5 Закону і обчислює середню кількість завершених справ на одного виконавця. Там, де дозволяють ресурси, також слід проаналізувати географічні відмінності та середню кількість завершених виконавцем справ виконавчої служби у кожному регіоні.

| Дія/результат   | Результати/заходи   | Показники результату   | Методи  | Учасники  | Період   |
|---|---|--|---|---|--|
| стимулювання зростання рівня виконання судових рішень <sup>26</sup> (План дій 7.3.)   |   |  |   |   |  |
| Менш формалізовані та більш ефективні етапи і строки виконавчих проваджень <sup>28</sup> (План дій 7.1.)                                  | (1) Переглянуто нормативно-правову базу для прискорення виконавчих проваджень<br>(2) Вжито практичних заходів для прискорення виконання судових рішень                  | Процесуальні ризики затримки виконавчих проваджень знижені або виключені.<br>Середня тривалість окремих виконавчих проваджень.   | Експертний огляд (див. вище)<br><b>Адмін. дані</b> <sup>30</sup>                                  | МЮ (у співпраці з м/н партнером (наприклад, РЄ <sup>29</sup> ))<br>МЮ | <b>2019-II</b> (приблизно тривалість – <b>6 місяців</b> )<br><b>2017–2020 щорічно-II</b> |
| Посилення управління інформаційними системами для кращого надання виконавчих послуг електронного правосуддя <sup>31</sup> (План дій 7.3.) | (1) Єдиний реєстр боржників відповідно до ст. 9 ЗУ «Про виконавче провадження» є повністю функціональним<br>(2) Автоматизована система виконавчих проваджень функціонує | Кількість боржників, зареєстрованих у реєстрі відповідно до ст. 9 ЗУ «Про виконавче провадження»<br>Доступ до послуг електронного правосуддя для виконавців: % виконавців, які мають доступ до системи електронного правосуддя в регіоні;<br>Доступ/користування послугами електронного правосуддя для виконавців: % виконавців, які мають доступ до системи електронного правосуддя в регіоні та постійно її використовують | <b>Адмін. дані</b><br><b>Адмін. дані</b><br><b>Адмін. дані</b><br><b>Опитування</b> <sup>32</sup> | МЮ<br>МЮ<br>МЮ<br>МЮ  | <b>2017–2020 щорічно-II</b><br><b>2017–2020 щорічно-II</b><br><b>2019-I</b>              |

<sup>28</sup> У Стратегії це захід/результат 7.6.

<sup>29</sup> Рада Європи пропонується як залучений міжнародний партнер, який проводить відповідну оцінку завдяки своєму унікальному досвіду в цьому питанні та зацікавленості у реформі у зв'язку із великою кількістю пов'язаних з цим заяв у ЄСПЛ.

<sup>30</sup> Статистичні дані збираються Мін'юстом та щорічно порівнюються. Відведений час – це час від початку виконавчих проваджень відповідно до статті 26 Закону про виконавче провадження до завершення виконавчих проваджень (задоволення вимог стягувача) у майнових спорах (але не в спорах, які передбачені розділом VIII Закону). Вимірюватись буде реальна тривалість виконавчого провадження, яке включає усі можливі засоби правового захисту. Де дозволяють ресурси, можна також контролювати географічні невідповідності в показниках і збирати дані за регіонами для того, щоб оцінити, чи потрібні додаткові заходи в певних регіонах.

<sup>31</sup> У Стратегії це захід/результат 7.8.

<sup>32</sup> Для підтвердження/перевірки даних, отриманих за допомогою збирання і аналізу адміністративних даних; Мін'юст також проведе опитування серед приватних і державних виконавців щодо користування ними системою. З метою вимірювання географічних відмінностей результатів повинні визначатись за певними регіонами.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання Заходи, що стосуються створення інституту приватних виконавців

| Захід/Результат  | Основні результати/заходи   | Показники результату   | Методи                        | Учасник  | Період                                     |
|--|---|--|-------------------------------|--|--|
| Розвиток інституту приватних виконавців, зокрема, завдяки поступовому створенню системи професійного самоврядування, механізму допуску до професії, впровадженню системи контролю за діяльністю приватних виконавців та позбавлення права на здійснення діяльності приватного виконавця, а також запровадженню страхування професійної цивільної відповідальності приватних виконавців <sup>33</sup> (План дій 7.3.) | Створення системи управління, набору, контролю, системи відповідальності для приватних виконавців | Чесність і прозорість системи допуску до професії приватних виконавців.<br>Ефективність системи відповідальності приватних судових виконавців.<br>Функціонуюча система нагляду за роботою виконавців.<br>Ефективність і прозорість системи професійного самоврядування приватних виконавців.<br>Оцінювання виконавцями системи страхування професійної цивільної відповідальності виконавців | Експертний звіт <sup>34</sup> | МЮ<br>(у співпраці з м/н парламентами (наприклад, РЄ)), суди | 2019-II (приблизна тривалість – 6 місяців) |
|  |   |  | Опитування виконавців         | МЮ<br>(у співпраці з асоціацією приватних виконавців)        | 2020-I                                     |

<sup>33</sup> У Стратегії це захід/результат 7.2.

<sup>34</sup> Проведення порівняльного оцінювання заново створеної системи приватних виконавців з особливим наголосом на сертифікації виконавців. Таке оцінювання здійснюється міжнародним експертом з питань цивільного процесу за підтримки національного експерта. Передбачувана тривалість оцінювання: до шести місяців. Для простоти реалізації та ефективності витрат запропоновано проводити оцінювання пунктів 7.1., 7.5., 7.6. і 7.2 Стратегії в одній експертній оцінці, яка зосереджується на відповідних компонентах результатів.

| Захід/Результат  | Основні результати/заходи   | Показники результату  | Методи             | Учасник   | Період                       |
|--|---|---|--------------------|---|------------------------------|
| Забезпечення рівноцінної конкуренції між державними та приватними виконавцями судових рішень; забезпечення рівноваги між повноваженнями приватних і державних виконавців <sup>35</sup> (План дій 7.1.) | <p>(1) Застосування законодавства щодо повноважень приватних і державних виконавців</p> <p>(2) Створення системи приватних виконавців</p> | <p>Кількість приватних виконавців:</p> <p>(1), зареєстрованих в цілому в країні (розраховується наприкінці кожного календарного року);</p> <p>(2), зареєстрованих у кожному регіоні України (розраховується наприкінці кожного календарного року).</p>  | <b>Адмін. дані</b> | МЮ<br>(у співпраці з асоціацією приватних виконавців) | <b>2017–2020 щорічно- II</b> |
|  |   | <p>Кількість виконавчих проваджень/скарг:</p> <p>(1) повністю завершених приватними виконавцями відповідно до п. 9 ч.1 ст. 39 ЗУ «Про виконавче провадження» в цілому на рік;</p> <p>(2) кількістю скарг, поданих внаслідок бездіяльності державних виконавців та (3) приватних виконавців в цілому на рік.</p> | <b>Адмін. дані</b> | МЮ<br>(у співпраці з асоціацією приватних виконавців) | <b>2017–2020 щорічно- II</b> |

<sup>35</sup> У Стратегії це захід/результат 7.3.

| Захід/Результат   | Основні результати/заходи   | Показники результату  | Методи   | Учасник  | Період  |
|---|---|---|--|--|---|
| Розробка початкової та безперервної системи навчання відповідно до узгоджених цілей, завдань та професійних вимог; узгоджені етичні та дисциплінарні правила для приватних і державних виконавців <sup>36</sup> (План дій 7.2.) | (1) Запроваджена система навчання для приватних виконавців<br><br>(2) Запроваджена система звітності, а також етичні правила для приватних і державних виконавців | Територіальна структура програми підготовки виконавців приватних і державних виконавчих служб | Експертний звіт <sup>37</sup>  | МЮ<br>(у співпраці з м/н партнерами (наприклад, РЄ) і асоціацією приватних виконавців) | 2019-II (приблизьно на тривалість – 6 місяців)        |
|   |   | Якість і комплексність програм підготовки приватних і державних виконавців                    | Оцінювання виконавцями (1) якості, доступності і відповідності програми підготовки і (2) якості та справедливості дисциплінарної системи | Опитування виконавців  | МЮ<br>(у співпраці з асоціацією приватних виконавців) |
|   |   | Правильність системи підзвітності для виконавців  | Експертний звіт <sup>38</sup>  | МЮ<br>(у співпраці з м/н партнерами (наприклад, РЄ) і асоціацією приватних виконавців) | 2019-II (приблизьно на тривалість – 6 місяців)        |

<sup>36</sup> У Стратегії це захід/результат 7.5.

<sup>37</sup> Проведення порівняльного оцінювання нещодавно розробленої системи нагляду, підзвітності та навчання персоналу для виконавчої служби. Для простоти реалізації та ефективності витрат пропонується проводити оцінювання заходів/результатів, що стосуються механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень, створення інституту приватних виконавців, системи підготовки і підвищення кваліфікації виконавців і перегляду процедури виконання судових рішень в одній експертній оцінці, яка зосереджується на відповідних компонентах результатів.

<sup>38</sup> Проведення порівняльного оцінювання нещодавно розробленої системи нагляду, підзвітності та навчання персоналу для виконавчої служби. Для простоти реалізації та ефективності витрат пропонується проводити оцінювання заходів/результатів, що стосуються механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень, створення інституту приватних виконавців, системи підготовки і підвищення кваліфікації виконавців і перегляду процедури виконання судових рішень в одній експертній оцінці, яка зосереджується на відповідних компонентах результатів.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання Заходи, що стосуються прав боржників

| Захід/Результат   | Основні результати/заходи   | Показники результату  | Методи             | Учасники | Період                      |
|---|---|---|--------------------|----------|-----------------------------|
| Досягнення справедливого балансу між захистом прав стягувачів і боржників, у тому числі через надання виконавчим практичного доступу до активів боржників і вчасне забезпечення гарантій від зловживань, впровадження дієвих стимулів для добровільного виконання судових рішень, заходів впливу щодо боржників <sup>39</sup> (План дій 7.3.) | Справедливі виконавчі провадження, запроваджені через законодавчі зміни | <b>Порушення прав боржників, що встановлені в судових рішеннях, які набрали законної сили:</b><br>Кількість апеляційних скарг боржників, поданих по всій країні та областях | <b>Адмін. дані</b> | МЮ, суди | <b>2017–2020 щорічно-II</b> |

## Матриця методології щодо показників впливу до розділу 7

Поточні проблеми/виклики в системі виконання судових рішень в Україні призвели до накопичення справ, які перебувають на розгляді в судах. Вплив реформ системи виконання судових рішень може бути виміряно шляхом моніторингу накопичених справ, які очікують виконання.

| Дія/результат                                | Показники впливу  | Методи             | Учасники | Період                      |
|--|---|--------------------|----------|-----------------------------|
| <b>Зменшення кількості накопичених справ</b> | Кількість справ, які очікують виконання, в Україні та у регіонах протягом таких строків <sup>40</sup> :<br>– від 6 до 12 місяців;<br>– від 1 до 3 років;<br>– понад 3 роки. | <b>Адмін. дані</b> | МЮ, суди | <b>2017–2020 щорічно-II</b> |

<sup>39</sup> У Стратегії це захід/результат 7.7.

<sup>40</sup> Припускається, що дані збираються і порівнюються в Україні та в окремих регіонах. Це покаже, де існують географічні розбіжності і де є гарантованими заходи, спрямовані на окремі регіони.

## Розділ 8: Посилення прокуратури

### Структура розділу

У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та Плані дій цілком доречно виокремлено прокуратуру, якій приділяється особлива увага, як через важливість цього органу для сфери кримінальної юстиції та загалом всього правосуддя, так і через вагомі організаційні, функціональні та інші недоліки цієї інституції в Україні. Окрім визначення недоліків прокуратури в особливому підпункті, в розділі 3 Стратегії цьому органу присвячено окрему частину, яка має назву «Приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів»<sup>1</sup>. У розділі 5 прокуратурі присвячується окремий підпункт 8, який складається з таких 7 блоків заходів та результатів<sup>2</sup>:

1. Забезпечення більшої інституційної незалежності прокуратури; встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури, зокрема, через зміни в системі управління прокуратурою, управління ефективністю, системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів;
2. Дальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи;
3. Створення та ефективне функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткових гарантій незалежності прокуратури;
4. Забезпечення більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу;
5. Забезпечення належного балансу між слідчими функціями органів прокуратури та інших правоохоронних органів;
6. Упровадження ефективної дисциплінарної політики і стандартів прокурорської етики та вдосконалення механізмів внутрішнього контролю, у тому числі шляхом розширеного декларування прокурорами та членами їхніх сімей доходів та витрат;
7. Забезпечення дієвих і ефективних механізмів розслідування корупційних та інших правопорушень, вчинених прокурорами.

Формулювання дій та результатів, які розглядаються, слугує загальній потребі створення виваженого взаємозв'язку між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури та заплутаними положеннями, які постійно повторюються. З метою раціоналізації та вдосконалення оцінки ефективності та створення відповідних елементів методології<sup>3</sup>, їх було згруповано у наступні тематичні групи (напрями оцінювання):

8.1. Незалежність прокуратури (організаційна незалежність, функціональна незалежність прокурорів від неналежного внутрішнього впливу; система прокурорського врядування та самоврядування);

8.2. Повноваження прокуратури та їх реалізація у відповідності до рекомендацій Ради Європи. Рівновага між функцією розслідування прокуратури та інших правоохоронних органів;

<sup>1</sup> Для отримання більш детальної інформації, див. вихідні розділи відповідних компонентів цієї методології.

<sup>2</sup> Блоки заходів та результатів було пронумеровано для цілей цієї методології.

<sup>3</sup> Очевидно, що їх було по-іншому скомпоновано з метою кращого впровадження під час створення відповідних розділів Плану дій.



- 8.3. Забезпечення ефективності та результативності;
- 8.4. Системи професійної безперервної освіти;
- 8.5. Етичні та дисциплінарні принципи діяльності прокурорів, боротьба з корупцією та механізми внутрішнього контролю;
- 8.6. Прозорість.

***Міжнародні стандарти та нормативні документи, які стосуються прокуратури у відповідній країні***

- Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів країнам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінальної юстиції;
- Рекомендація CM/Rec(2012)11 Комітету Міністрів країнам-членам щодо ролі прокуратури поза системою кримінальної юстиції;
- Рекомендація 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, права заснованому на верховенстві права;
- Звіт Венеціанської комісії щодо європейських стандартів незалежності судової системи: Частина II (Прокуратура);
- Європейські керівні принципи етики та поведінки прокурорів (Будапештські керівні принципи), прийняті Конференцією генеральних прокурорів Європи;
- Висновок №3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів щодо ролі прокуратури поза сферою кримінальної юстиції;
- Висновок №12 (2009) Консультативної ради європейських суддів (КРЕС);
- Висновок №4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) щодо суддів та прокурорів у демократичному суспільстві (Бордоська декларація);
- Спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини від 2013 року щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» та попередні оцінки (проекту) правової бази прокуратури в Україні, надані Венеціанською комісією;
- Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про перевірку на добросовісність», CDL-AD(2015)031;
- Тематичний довідник принципів щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», підготовлений в рамках проекту «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні».<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> У зазначеному довіднику, в свою чергу, надано конкретні посилання на Європейську конвенцію з прав людини та відповідні прецеденти Європейського суду з прав людини.

## 8.1. Незалежність прокуратури

### Поточний стан

У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів зазначається, що прокуратурі бракує структурної незалежності, яка поєднується з безкарністю та недостатнім рівнем підзвітності, а також невідповідністю функцій прокуратури європейським стандартам.

У вступних коментарях до розділу 8 Плану дій, в свою чергу, звертається увага на те, що необхідно зміцнити незалежність на інституційному рівні (з урахуванням інших установ); при Генеральній прокуратурі відсутній будь-який незалежний орган врядування, що тим самим надає Генеральному прокурору широкі, іноді навіть необмежені повноваження як у питаннях розробки відомчої політики, так і на оперативному рівні. Створення такого органу самоврядування на підставі нового Закону «Про прокуратуру» сприятиме покращенню ефективності інституційного управління органами прокуратури.

Більш конкретно стан справ, який передував прийняттю нового Закону «Про прокуратуру» та нещодавнім змінам до Конституції (щодо правосуддя), було викладено у Спільному висновку Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини від 2013 р. щодо проекту Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до цього документа, поєднання надмірної централізації ролі Генерального прокурора разом із залежністю Генерального прокурора від політичних органів перешкоджає незалежності чи автономії прокуратури. Окрім того, документ визначає загрози незалежності, які викликані порівняно коротким строком повноважень у поєднанні з правом перепризначення Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів; відсутністю належних гарантій захисту від звільнення Генерального прокурора, а також відсутністю будь-якої участі технічного/неполітичного органу в процесі призначення Генерального прокурора<sup>5</sup>. Що стосується прокурорського самоврядування, то у цьому висновку зазначається необхідність розбудови повноцінного переліку відповідних органів, у тому числі Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а також створення виваженого взаємозв'язку між їхніми повноваженнями та прокуратурою<sup>6</sup>.

Необхідно зазначити, що всередині 2016 року, після певних суперечливих подій в органах прокуратури та з огляду на запроваджені реформи, українська влада вирішила внести зміни до Закону «Про прокуратуру», які стосувалися вимог до претендента на посаду Генерального прокурора, тимчасового відтермінування роботи органів прокурорського самоврядування, а також відповідним чином змінила керівництво прокуратури.

Опитування демонструють досить негативне сприйняття і довіру громадськості до реформ прокуратури, в тому числі щодо останніх призначень прокурорів на місцях. Незважаючи на те, що призначення проводилося в контексті реформи, негативне сприйняття серед опитованих перевищило 50%<sup>7</sup>.

Немає якогось окремого міжнародного показника, в якому б йшлося про ефективність систем прокуратури. Водночас, у деяких відповідних дослідженнях, які стосуються правосуддя та верховенства права в цілому, також проводиться аналіз відповідних конкретних

<sup>5</sup> CDL (2013)039, пп. 15, 30.

<sup>6</sup> Там само, пп. 154–178.

<sup>7</sup> Думки та погляди населення України щодо Конституції, конституційної, судової реформ і реформи прокуратури. Дослідження, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва на замовлення Центру політико-правових реформ в рамках проекту «Спідометр конституційної та судової реформ» за фінансової підтримки Європейського Союзу (грудень 2015 року) // Джерело доступу – <http://pravo.org.ua/ua/news/20871276-scho-ukrayintsi-dumayut-pro-konstitutsiyu,-reformu-sudu-i-prokuraturi>

факторів. Таким чином, в Індексі верховенства права пропонується розподіл різноманітних проблем, з якими стикаються органи, які займаються досудовими розслідуваннями, зокрема прокурорської незалежності. Згідно з даними, зібраними стосовно відповідної змінної під час підготовки Індeksu верховенства права 2015 року організацією World Justice Project, було визначено, що ситуація з прокурорською незалежністю в Україні вважається дуже проблематичною<sup>8</sup>.

### **Особливості напрямку оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування**

Матриця щодо незалежності прокуратури ґрунтується на діях, зазначених у пп. 8.1.1, 8.1.2, 8.1.3, 8.1.4, а також 8.2.1 Плану дій. У цілому, вони спрямовані на забезпечення незалежності прокуратури від політичної влади, її інституційної незалежності, забезпечення ширшої функціональної автономії/ внутрішньої незалежності окремих прокурорів та ширшої персональної незалежності прокурорів відповідно, а також забезпечення належної, прозорої, об'єктивної процедури добору прокурорів.

Водночас, необхідно зазначити, що в Плані дій є певні особливості, які розглядаються в Матриці. Зокрема, захід 2 в межах дії 8.1.1., який стосується повноважень Генерального прокурора, включає пункт щодо процедури його/її призначення, який вже розглядається в заході 1. Окрім того, у тому ж заході (2) незрозуміло, чому міститься пункт щодо результативності та фінансування програми, які розглядаються у заході 3. Відповідним чином, у Матриці такі повтори видалено.

У переліку критеріїв результативності стосовно *організаційної незалежності*, наведених у відповідному стовпчику Плану дій, жодним чином у діях/заходах не зазначаються гарантії збереження посади та термін повноважень Генерального прокурора. У Плані також не зазначені конкретні критеріїв результативності *розширення повноважень* Генерального прокурора<sup>9</sup>. У Матриці цей пропуск також взято до уваги.

Щодо критеріїв результативності стосовно підвищення рівня поінформованості (дія 8.1.2), в Плані дій передбачено, що службові особи та громадяни мають бути поінформовані про повноваження органів прокурорського самоврядування та їх рішення. У цій Матриці враховується той факт, що хоча це виходить за межі формулювання заходу 2, в якому згадуються лише прокурори, а не громадяни, цей напрямок варто розглядати як окрему діяльність задля забезпечення прозорості прокуратури. Відповідно, у цій Матриці розглянуто лише професійні (внутрішні) аспекти комунікаційної сфери.

У цій Матриці вирішено проблему відсутності безпосередньої узгодженості зазначених критеріїв результативності у відповідній частині Плану дій, яка стосується заходів/результатів щодо *просування по кар'єрних сходах* (дія 8.1.3.). У ній також відповідним чином зазначено, що критерій стосовно публічного доступу до мотивувальної частини рекомендації Ради прокурорів України кандидатури для призначення на посаду на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури, так само як і публічний доступ до мотивувальної частини відмови Генерального прокурора призначати кандидатуру, рекомендовану Радою прокурорів України на посаду, розташовано серед інших критеріїв, які стосуються *внутрішньої (особистої) незалежності прокурорів* і відповідним чином розподілено.

<sup>8</sup> Див.: Звіт "Global Insights, Problems Facing Criminal Investigation Systems" // Джерело доступу – <http://worldjusticeproject.org/problems-facing-criminal-investigation-systems>

<sup>9</sup> Йдеться про регламентування сфери обов'язків прокуратури і прокурорів відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, інших європейських стандартів та кращих практик.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 8.1. Незалежність прокуратури

| Дія/Результат   | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату  | Методи   | Учасники                               | Період         |
|---|--|---|--|--|----------------|
| Посилення незалежності прокуратури від політичної влади (8.1.1) | 1. Перегляд Конституції та законодавства щодо процедури призначення та звільнення Генерального прокурора, а також терміну його повноважень | - Дотримання принципу стримування та протизахвату у процедурі призначення на посаду Генерального прокурора, у відповідності до стандартів РЄ та рекомендацій Венеціанської комісії <sup>10</sup>  | <b>Експертний звіт</b>                                     | Міжнародні партнери (РЄ) <sup>11</sup> | <b>2017-I</b>  |
|   |  | - Підвищення рівня неупередженості, деполітизації в процесі подання, перевірки, відбору кандидатури на посаду Генерального прокурора та його призначення  | <b>Експертний звіт</b>                                     | Міжнародні партнери (РЄ)               | <b>2017-I</b>  |
|   |  | - Застосування якісних показників та рейтингу під час відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора   | <b>Експертний звіт</b>                                     | Міжнародні партнери (РЄ)               | <b>2017-I</b>  |
|   | 2. Перегляд законодавства щодо повноважень Генерального прокурора  | - Достатні правові та фактичні гарантії (підстави для звільнення та відповідна процедура, строк повноважень) для гарантування збереження посади Генеральним прокурором  | <b>Експертний звіт</b>                                     | Міжнародні партнери (РЄ)               | <b>2017-I</b>  |
|   |  | - Сфера повноважень Генерального прокурора визначена відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії та інших стандартів Ради Європи щодо організаційної та внутрішньої незалежності, самоврядування тощо <sup>12</sup>                    | <b>Експертний звіт</b>                                     | Міжнародні партнери (РЄ)               | <b>2017-II</b> |
|   | 3. Фінансування прокуратури на підставі принципів програмно-цільового методу бюджетного забезпечення прокуратури                           | - Правова основа бюджету прокуратури, а також бюджетний цикл та проект бюджету розробляється у відповідності до положень програми (СПБ), на основі програмно-цільового методу та коригується відповідно до методів стратегічного планування | <b>Експертний звіт або експертна комісія</b> <sup>13</sup> | Рада прокурорів України                | <b>2018-I</b>  |

<sup>10</sup> Перелік відповідних міжнародних стандартів та документів наведено нижче.

<sup>11</sup> Пропонується, щоб Рада Європи відповідала за здійснення відповідної оцінки з огляду на її вагомий досвід у цьому питанні.

<sup>12</sup> Перелік відповідних документів та міжнародних стандартів наведено вище.

<sup>13</sup> Оцінка може також бути здійснена у вигляді експертного звіту (висновку) або проведення експертної комісії.

| Дія/Результат  | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи                       | Учасники  | Період                                 |
|--|---|---|------------------------------|---|--|
|  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Видатки визначаються у Державному бюджеті України на основі запитів, затверджених Генеральним прокурором</li> <li>- Підвищення якості державного управління фінансами</li> <li>- Бюджетні коригування та подальша політика розвитку з усіх питань, пов'язаних зі структурою прокуратури, організаційними змінами, кількістю прокурорів залежить від цільових показників і їхнього вимірювання</li> <li>- Підвищено ефективність використання державних коштів органами прокуратури</li> </ul>  | <b>Експертна комісія</b>     | Рада прокурорів України                         | <b>2018-I та 2020-I<sup>14</sup></b>   |
| <b>Забезпечення інституційної незалежності органів прокуратури (8.1.2)</b>                             | <b>1. Перегляд нормативно-правових актів стосовно органів прокурорського самоврядування</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Всі органи прокурорського самоврядування функціонують результативно й на підставі визначених процедур у відповідності до стандартів Ради Європи та рекомендацій Венеціанської комісії</li> <li>- Рада прокурорів України вживає результативних заходів щодо посилення незалежності прокурорів, їх правового та соціального захисту, розгляду відповідних звернень прокурорів</li> <li>- Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів належно виконує свою функцію щодо розгляду питань кар'єрного росту, в т.ч. на підставі розгляду скарг на дії прокурорів</li> </ul> | <b>Адміністративні дані</b>  | Рада прокурорів України                         | <b>2018-I та 2020-I</b>                |
|  | <b>2. Проведення заходів з метою підвищення рівня поінформованості прокурорів усіх рівнів щодо ролі, функцій та обсягу повноважень органів самоврядування</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Службові особи повинні поінформовані про повноваження органів прокурорського самоврядування та їхні рішення</li> </ul>   | <b>Опитування прокурорів</b> | Рада прокурорів України                         | <b>2017-II та 2020-II<sup>15</sup></b> |
|  | <b>1. Перегляд нормативно-правових актів з метою впровадження конкретних критеріїв Ради прокурорів України у визначенні кандидатів на адміністративні посади та їх призначення на основі оцінювання якості роботи</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Всі нові прокурори у системі (100%) призначаються за допомогою нової системи призначення</li> <li>- Незалежність прокурорів забезпечується шляхом підвищення рівня об'єктивності під час призначення на адміністративну посаду</li> </ul>  | <b>Адміністративні дані</b>  | Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів | <b>2017-II</b>                         |
| <b>Забезпечення функціональної автономії прокурорів від внутрішнього неправомірного впливу (8.1.3)</b> |   |   |                              |   |  |

<sup>14</sup> Рекомендується повторно провести опитування (серед прокурорів) з метою оцінки динаміки та стабільності результатів.

<sup>15</sup> Рекомендується повторно провести опитування (серед прокурорів) з метою оцінки динаміки та стабільності результатів.

<sup>16</sup> Див. примітку вище.

<sup>17</sup> Див. примітку вище.

| Дія/Результат | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату   | Методи                          | Учасники                | Період                      |
|---------------|--|--|---------------------------------|-------------------------|-----------------------------|
|               |  |  | <b>Опитування прокурорів</b>    | Рада прокурорів України | <b>2017-II</b>              |
|               |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Чіткі та передбачувані внутрішні інструкції, якими визначено критерії відбору кандидатів, призначення та звільнення прокурорів з посад</li> <li>- Рішення щодо просування по кар'єрі приймаються виключно на основі чітких показників професійності</li> </ul>  | <b>Експертна комісія</b>        | Рада прокурорів України | <b>2017-II</b>              |
|               |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Онлайн трансляція інтерв'ю під час призначення на посаду</li> <li>- Впровадження програмного забезпечення щодо оцінювання відповідності кандидатів на прокурорську посаду встановленим критеріям</li> <li>- Публічний доступ до мотивувальної частини рекомендації Ради прокурорів України кандидатури для призначення на адміністративну посаду на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури, так само як і публічний доступ до мотивувальної частини відмови Генерального прокурора призначати кандидатуру, рекомендовану Радою прокурорів України</li> </ul>                          | <b>Соціологічне дослідження</b> | Рада прокурорів України | <b>2019-II</b>              |
|               |  |  | <b>Адміністративні дані</b>     | Генеральна прокуратура  | <b>2017-II</b>              |
|               | <p><b>2. Внутрішні інструкції, в яких значено виключний перелік підстав для перевірки органів прокуратури нижчого рівня вищими</b></p> <p><b>3. Розроблення відомчих нормативно-правових актів та інструкцій щодо визначення меж допустимої дискреції та свободи прокурора видавати процесуальні документи без необхідності погодження з прокурором вищого рівня</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Розширено обсяг дискреції прокурорів у межах, встановлених законом</li> <li>- Зaproваджено обов'язок прокурорів вищого рівня видавати накази у письмовому вигляді</li> <li>- Заборона притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора через невиконання усного наказу або вказівки прокурора вищого рівня</li> <li>- Зaproваджено заборону проведення неправомірних перевірок прокурорів нижчого рівня прокурорами вищого рівня</li> <li>- Зaproваджено чіткі та передбачувані внутрішні інструкції щодо визначення чітких та прозорих підстав для проведення перевірок</li> </ul> | <b>Експертна комісія</b>        | Рада прокурорів України | <b>2017-I</b>               |
|               |  |  | <b>Опитування прокурорів</b>    | Рада прокурорів України | <b>2019-II<sup>18</sup></b> |

<sup>18</sup> Рекомендується доповнити початковий аналіз правової бази за допомогою експертної комісії з подальшим визначенням ефективності (поточний рівень) досягнення цих показників шляхом проведення опитування серед прокурорів.



| Дія/Результат  | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи                      | Учасники  | Період                           |
|--|---|---|-----------------------------|---|----------------------------------|
|  | 4. Законодавство щодо порядку видання прокурором вищого рівня письмових наказів та усних або письмових вказівок прокурору нижчого рівня                     |   |                             |   |                                  |
|  | 5. Включення аналізу скарг про порушення незалежності прокурорів до річного звіту про діяльність прокуратури  | - Забезпечено неупереджений, вчасний та незалежний розгляд Радою прокурорів України скарг щодо порушення незалежності прокурорів  | <b>Адміністративні дані</b> | Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів | Щорічно-I                        |
| Забезпечення більшої автономії кожного прокурора (8.1.4) | 6. Повноцінне функціонування належної системи розподілу справ між органами прокуратури та прокурорами   | - Впроваджено систему спеціалізації прокурорів за категоріями справ та іншими критеріями<br>- Запроваджена система розподілу справ враховує такі об'єктивні критерії, як спеціалізація та уникнення корупційних ризиків відповідно до міжнародних стандартів <sup>19</sup> та найкращих практик | <b>Експертний звіт</b>      | Міжнародні партнери                             | 2018 - I                         |
|  | 1. Регулярний моніторинг нормативно-правових актів з метою забезпечення належної оплати праці прокурорів, інших професійних гарантії та соціального захисту | - Достойна винагорода та захист шляхом отримання заробітної плати та соціальних гарантії, залежно від їхніх функцій, професійного досвіду та інших об'єктивних критеріїв, визначених законом<br>- Фактичне підвищення заробітної плати прокурорам та інших оплат, передбачених законом          | <b>Експертна комісія</b>    | Рада прокурорів України                         | 2017-II                          |
|  |   |   | <b>Адміністративні дані</b> | Генеральна прокуратура                          | 2017-II<br>2019-II <sup>20</sup> |
|  |   | - Нормативно закріплено умови матеріально-побутового забезпечення прокурорів та інших працівників органів прокуратури   | <b>Експертна комісія</b>    | Рада прокурорів України                         | 2017-II                          |

<sup>19</sup> Перелік відповідних міжнародних стандартів та документів наведено нижче.

<sup>20</sup> Рекомендується повторно провести опитування з метою оцінки динаміки та стабільності результатів.



| Дія/Результат   | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату  | Методи                              | Учасники   | Період  |
|---|--|---|-------------------------------------|--|---|
|   | <p><b>2. Внесення змін до нормативно-правових актів з метою гарантування індивідуальних свобод прокурорів, визначення обсягу використання прокурорами та працівниками органів прокуратури права на приватність, свободи совісті, висловлювань, об'єднання та інших індивідуальних прав та свобод</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечено процедуру обов'язкового розгляду скарг прокурорів та інших працівників прокуратури на порушення їхніх прав через недотримання державою своїх позитивних зобов'язань стосовно їхнього захисту</li> <li>- Регулярне дослідження скарг, які стосуються безпосередньо правового захисту прокурорів</li> <li>- Забезпечено у визначеному законом обсязі використання прокурорами та іншими працівниками органів прокуратури права на недоторканність приватного життя, свободу совісті, висловлювань, об'єднання та інших індивідуальних прав і свобод</li> <li>- Прокурори та інші працівники органів прокуратури можуть об'єднуватись або формувати місцеві, регіональні, загальнодержавні чи міжнародні асоціації з метою представлення своїх інтересів та захисту власного статусу</li> </ul> | <p><b>Опитування прокурорів</b></p> | <p>Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів</p> | <p><b>2017-II та 2020-II<sup>21</sup></b></p> |
| <p><b>Вдосконалення прозорих і об'єктивних процедур добору прокурорів (8.2.1)</b></p> | <p><b>1. Детальна процедура добору прокурорів Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів України (КДКП)</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Положення про КДКП містить детальні норми, які регулюють права та обов'язки КДКП при здійсненні своїх повноважень у сфері добору прокурорів</li> <li>- Інформація про діяльність КДКП та прийняті нею рішення щодо добору прокурорів є загальнодоступною на веб-сайті КДКП</li> </ul>  | <p><b>Експертна комісія</b></p>     | <p>Міжнародні партнери</p>                             | <p><b>2017-II</b></p>                         |
|   | <p><b>2. Розроблення та погодження з відповідними організаціями змісту та форми кваліфікаційного іспиту, щорічний перегляд питань та завдань іспиту. Кваліфікаційний іспит оформлений за внутрішніми інструкціями, переглядається та оновлюється щороку<sup>22</sup></b></p>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Питання та завдання для кваліфікаційного іспиту щорічно змінюються для забезпечення неможливості підготовки відповідей здалегідь, а також відповідності до новел законодавства України про кримінальну відповідальність та політики держави</li> </ul>   | <p><b>Адміністративні дані</b></p>  | <p>Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів</p> | <p><b>Щорічно (I)</b></p>                     |
|   |  |   | <p><b>Експертний звіт</b></p>       | <p>Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів</p> | <p><b>2018 - I та 2020-I<sup>23</sup></b></p> |

<sup>21</sup> Може розглядатися в межах ідентичних опитувань прокурорів, запропонованих для показників відповідно до розділу 8.1.2.

<sup>22</sup> Захід 3, що стосується попередньої перевірки, спрямованої на визначення добросовісності кандидатів було перенесено до напряму оцінки 8.5 та відповідної Матриці, наведеної нижче.

<sup>23</sup> Необхідно повторити для оцінки оновлення та зміни екзаменаційних інструментів.

| Дія/Результат | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи                | Учасники                | Період                           |
|---------------|---|---|-----------------------|-------------------------|----------------------------------|
|               | 3. Розроблення та апробація процедури проведення конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів, внесення відповідних змін | - Конкурс на заміщення вакантних позицій кандидатом, який проводиться КДКП, включає результати (бали) кваліфікаційного іспиту та результати анонімного тестування | Опитування прокурорів | Рада прокурорів України | 2017-II та 2020-II <sup>24</sup> |

<sup>24</sup> Може розглядатися в межах ідентичних опитувань прокурорів, запропонованих для показників відповідно до розділу 8.1.2.

## 8.2. Повноваження прокуратури

### *Поточний стан*

У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів відповідним чином рекомендовано, що функції прокуратури не повністю відповідають європейським стандартам.

У вступних коментарях до розділу 8 Плану дій, в свою чергу, висувається на перший план те, що прокуратура в даний момент стикається з цілою низкою стратегічних завдань, спрямованих на здійснення інституційної реформи і впровадження нового Закону «Про прокуратуру», і намагається наблизитися до європейських стандартів і відповідних найкращих міжнародних практик. Існує необхідність у зміцненні ролі прокурорів як, зокрема, процесуальних керівників у кримінальному провадженні.

У Спільному висновку Венеціанської комісії і Генерального директорату з прав людини 2013 року щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» визначено конкретні деталі щодо стану справ, що передували ухваленню нового Закону про прокуратуру і нещодавніх конституційних змін (щодо правосуддя), які дотримуються основних рекомендацій, запропонованих у цьому висновку. Згідно з цим висновком, повноваження, якими наділені прокурори в Україні, значно перевищували той обсяг функцій, які виконуються прокурорами у демократичній державі, яка керується верховенством права, в результаті чого прокуратура стала надмірно потужною установою, та відповідала «прокуратурі» радянських часів. Вона протестувала проти обмеження функцій, які виходили за межі сфери кримінальної юстиції, що стосувалося представлення інтересів окремої особи і держави, яка також виходить за межі сфери дії кримінальної юстиції<sup>25</sup>.

В Плані дій справедливо зазначається, що поштовх для реформування системи кримінальної юстиції набрав обертів після ухвалення нового Кримінального процесуального кодексу України. Однак згідно з даними міжнародних оцінок, незважаючи на п'ятирічний перехідний період, що передбачається у Кодексі для передання слідчих функцій від прокуратури, відповідні початкові інституційні зміни в Міністерстві внутрішніх справ та інших задіяних органах не були негайно розпочаті. Просте підвищення статусу слідчих структур в Національній поліції України та лише обмежене збільшення кількості працівників, що жодним чином не підкріплювалося перерозподілом завдань та форматом взаємодії між слідчими та оперативними співробітниками, не було достатнім для належного впровадження Кодексу. Навіть якщо це не є доречним, передання повноважень на проведення розслідувань і структур з першого (районного) рівня прокуратур до регіональних рівня було недостатньо<sup>26</sup>.

У 2014 і 2015 роках українська влада сприяла вирішенню проблеми, прийнявши закони про Національне антикорупційне бюро України та Державне бюро розслідувань, а також запровадила відповідні інституційні зміни. Триваюча реформа системи кримінальної юстиції, а також розробка нових процедур досудових заходів підвищили актуальність відповідного розмежування юрисдикцій та розподілу відповідних обов'язків і повноважень між прокуратурою та слідчими органами.

<sup>25</sup> CDL (2013)039, п. 16 та 30

<sup>26</sup> Доповідь про оцінку впровадження Кримінального процесуального кодексу України від лютого 2015 року, яку було підготовлено в межах проекту «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», пункт. 19.

### **Особливості напрямку оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування**

Матриця заходів, пов'язаних з діяльністю прокуратури, базується на дії/заході 2 підрозділу 5.8 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, що забезпечує обмеження повноважень прокуратури та їх реалізацію відповідно до рекомендацій Ради Європи.

Немає ні конкретних дій, ні заходів або результатів, спрямованих чи безпосередньо пов'язаних з коригуванням повноважень та функцій прокуратури у Плані дій. У той самий час, пункт 8.4.1 цього Плану стосується підвищення рівня продуктивності роботи прокурорів, що ґрунтується на діях/результатах, які забезпечують лише аналіз і логічність прокурорської практики, розвиток внутрішніх інструкцій щодо використання спеціальних методів розслідування, затримання та інших аспектів кримінальної процесуальної діяльності. Це певною мірою опосередковано можна розглядати як показник доопрацювання низки функцій прокуратури відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії та інших європейських стандартів й найкращих практик. Отримати такий результат за допомогою запропонованих дій та заходів було б неможливо, оскільки це потребувало б конституційних, законодавчих, інституційних змін<sup>27</sup>. Таким чином, це упущення виправлено за допомогою методології з виміру прогресу.

Крім того, в цій методології пропонується використовувати перехресні посилання і приєднати цей напрямок оцінювання до розділу 10 (10.1.1), що передбачає упорядкування обов'язків і повноважень кожного органу, який бере участь в досудовому розслідуванні та пов'язаних з ним заходів, і включає результат функціонування процесуального керівництва прокуратури (стосується процесуального і дисциплінарного нагляду), організацію і здійснення досудових розслідувань, що були запропоновані в Кримінальному процесуальному кодексі України та підтримані нещодавніми конституційними змінами.

---

<sup>27</sup> Див. Спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини 2013 року, зазначений в попередньому розділі.

## Матриця методології щодо напрямів оцінювання

### 8.2. Повноваження прокуратури

та

### 10.1. Визначення повноважень органів при проведенні досудового розслідування<sup>28</sup>

| Дія/Результат  | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи                          | Учасники  | Період  |
|--|---|---|---------------------------------|---|---|
| Впорядкування повноважень прокуратури та їх виконання відповідно до рекомендацій Ради Європи | 1. Зміни до Конституції України та законодавства щодо повноважень прокуратури   | – Функції та повноваження прокуратури відповідно до стандартів Ради Європи та рекомендаціям Венеціанської комісії <sup>29</sup>   | <b>Експертний звіт</b>          | Міжнародні партнери (РЄ <sup>30</sup> )                                   | <b>2017-II</b>                                |
|  | 2. Необхідність подальшого вдосконалення законодавчої, інституційної та методологічної баз для провадження функцій процесуального керівництва в межах кримінального провадження | – Законодавча база (у тому числі накази та розпорядження), інституційна структура прокуратури, чисельність штату і кадровий потенціал мають відповідати рівню результативного процесуального керівництва та нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку | <b>ФА</b><br><b>Фокус-групи</b> | Генеральна прокуратура або міжнародні партнери<br>Рада прокурорів України | <b>2018-I</b><br><b>2019-II</b> <sup>31</sup> |
|  |   | – Кількість кримінальних проваджень на одного прокурора<br>– Середня вартість процесуального керівництва у кожному конкретному провадженні  | <b>Адміністративні дані</b>     | Генеральна прокуратура  | <b>2018-I</b><br><b>2019-II</b> <sup>32</sup> |

<sup>28</sup> Як результат, через те, що діяльності частково збігалися і виявилися взаємопов'язаними, їх, задля цілей методології, було об'єднано в єдину оціночну групу.

<sup>29</sup> Перелік відповідних документів та міжнародних стандартів наведено вище.

<sup>30</sup> Пропонується, щоб Рада Європи відповідно оцінки з огляду на її вагомий досвід у цьому питанні.

<sup>31</sup> Пропонується доповнити початковий функціональний аналіз подальшою оцінкою показників за допомогою низки дискусій у фокус-групах (бажано з багатьма зацікавленими сторонами).

<sup>32</sup> Цю оцінку необхідно співставити з попереднім показником.

| Дія/Результат   | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи   | Учасники   | Період   |
|---|---|---|--|--|--|
| <p>Чітке визначення обов'язків і повноважень кожного органу, що бере участь у судовому розслідуванні (10.1.1)</p> | <p>1. Переглянуто законодавство про органи, що беруть участь у судовому розслідуванні та оперативній діяльності</p> | <p>– Нормативно-правова база (у тому числі накази та постанови), інституційна структура, чисельність штату і кадровий потенціал уповноважених органів забезпечують результативність судового розслідування</p> <p>– Кількість кримінальних проваджень на слідчого / детектива</p> <p>– Середня тривалість кожного окремого досудового розслідування</p> <p>– Середня вартість кожного окремого досудового розслідування</p> | <p><b>Функціональний аналіз або Звіт третьої сторони</b><sup>33</sup></p> <p><b>Фокус-групи</b></p> <p><b>Адміністративні дані</b></p> | <p>Рада з питань судової реформи або міжнародні партнери</p> <p>Генеральна прокуратура</p> | <p><b>2018-I</b></p> <p><b>2019-II</b><sup>34</sup></p> <p><b>2017-II та 2020-II</b></p> |

<sup>33</sup> За наявності досить вичерпних та істотних звітів третьої сторони, експертна оцінка може бути замінена або зведена до їх аналізу.

<sup>34</sup> Пропонується доповнити початковий функціональний аналіз подальшою оцінкою показників за допомогою низки дискусій у фокус-групах (бажано з багатьма зацікавленими сторонами).

### 8.3. Підвищення рівня ефективності прокуратури

#### **Поточний стан**

Нерозвиненість інструментів управління ефективністю та результативністю прокуратури є одним з недоліків, зазначених в розділі Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів про стан справ у цьому секторі. План дій також зазначає необхідність просування управління ефективністю та результативністю прокуратури.

У Спільному висновку Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини 2013 року щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» підкреслено, що існує необхідність передбачити в Законі систему оцінювання результативності. На підставі отриманих даних запропоновано, щоб така система передбачала об'єктивність критеріїв оцінювання, а також включала необхідні гарантії з метою оскарження негативних оцінок.

Крім того, у Висновку були зазначені посилання на певні особливості існуючої системи показників ефективності. У Законі «Про прокуратуру» також рекомендується повністю виключити можливість того, що виправдання особи, обвинуваченої прокурором, може призвести до дисциплінарних проваджень проти прокурора, окрім тих випадків, коли обвинувачення були висунуті внаслідок грубої недбалості або зі злочинним умислом. Може здаватися, що прокурори чинять тиск на суддів з метою уникнення виправдувальних вироків через можливість зниження показників ефективності та здійснення дисциплінарних проваджень. Наразі прокурори відчують себе зобов'язаними вигравати всі справи, аби уникнути дисциплінарних стягнень. У демократичній системі, що керується верховенством права, прокурори є стороною, яка підпорядковується принципу рівності сторін. Не дотримавшись цього правила, вони неминуче програють справи, що, в свою чергу, не призводить до дисциплінарних заходів.

Недоліки, пов'язанні з цією ситуацією, ще раз були підтверджені експертною оцінкою щодо впровадження нового Кримінального процесуального кодексу України, яка проводилася консультантами Ради Європи. Відповідно, було зазначено, що ефективне впровадження положень КПК України, що стосуються прокурорів, вимагає повної зміни показників результативності, цілей та впровадження відповідної системи управління результативністю для прокурорів.

#### **Особливості напрямку оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування**

Матриця заходів, пов'язаних із забезпеченням ефективності та результативності прокуратури, докладно розглядає відповідні положення про дію/результат 1 розділу 5.8. Стратегії та базується на вступній частині Плану Дій, пов'язаній із заходами 8.2.4 система якості роботи прокурорів та 8.2.5 систем оцінювання ефективності прокуратури.

У Матриці підтверджено та підкреслено різницю між критеріями управління результативністю окремого прокурора та органу в цілому, а також його підрозділів на місцевому та регіональному рівнях. У той же час, беручи до уваги близькі співвідношення спеціальних заходів та результатів, передбачених Планом дій, які є важливими для вимірювання прогресу в цій сфері та їх комбінованого внеску до критеріїв результативності, матриця групує їх (заходи) відповідно на два блоки без безпосереднього налаштування критеріїв для кожного з них.



## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 8.3. Підвищення рівня ефективності прокуратури

| Дія/Результат   | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату   | Методи   | Учасники  | Період                                      |
|---|--|--|--|---|---|
| Впровадження належної системи оцінювання якості роботи прокурорів (ОЯР) з метою вдосконалення кадрової політики в прокуратурі (8.2.4) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Запроваджено прозору та незалежну систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурора (ОЯР)</li> <li>2. Перегляд кадрової політики, впровадження рейтингової (бальної) системи ОЯР прокурора, яка закладена в основу призначень, переведень та кар'єрного росту прокурора</li> </ol>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Розроблено стандартну процедуру регулярного (раз на два роки) проведення <b>оцінювання якості роботи (ОЯР)</b> кожного прокурора прокурором вищого рівня</li> <li>- Прокурори Генеральної прокуратури оцінюються заступниками Генерального прокурора, заступники Генерального прокурора – безпосередньо Генеральним прокурором</li> <li>- Відповідну увагу приділено поєднанню використання кількісної та якісної методики ОЯР</li> <li>- Розроблено стандартний зразок (шаблон) питань, які мають бути досліджені під час ОЯР</li> <li>- Запроваджено додаткові питання для прокурорів, які займають адміністративні посади, з метою оцінювання їхніх управлінських якостей</li> </ul>   | <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Опитування прокурорів</b></p> | Рада прокурорів України                         | <p><b>2017-II</b></p> <p><b>2017-II</b></p> |
| Впровадження належної системи оцінювання результативності прокуратури для підвищення інституційної ролі (8.2.5)                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Впровадження прозорої системи оцінювання результативності роботи прокуратури (ОЕР) шляхом обов'язкового складання та опублікування Річного аналітично-статистичного звіту про діяльність прокуратури</li> <li>2. Проведення підвищення рівня кваліфікації працівників Генеральної прокуратури та членів Ради прокурорів України з досліджень, аналізу, стратегічного та фінансового планування та роботи з ризиками</li> <li>3. Складання, розповсюдження та регулярне оновлення практичних посібників та інструкцій із застосування системи управління результативності роботи</li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Прокуратура зобов'язана оприлюднювати річний звіт про свою діяльність з метою оцінки роботи прокуратури і відповідного вжиття заходів для її покращення</li> <li>- Регіональні прокуратури подають регулярні звіти до Генеральної прокуратури; місцеві прокуратури подають регулярні звіти до відповідних регіональних прокуратур</li> <li>- Розроблено та впроваджено відповідний та чіткий набір взаємопов'язаних показників результативності роботи прокуратури в цілому та на окремих місцях, відповідна важливість надана поєднанню кількісних та якісних стандартів як частини ОЕР</li> <li>- Проведено тренінги та семінари для працівників відповідних підрозділів Генеральної прокуратури та Ради прокурорів України (100%) з метою підвищення якості аналізу та звітування</li> </ul> | <p><b>Адміністративні дані</b></p>                                 | Рада прокурорів України                         | <b>Щорічно – I</b>                          |
|   |  |  | <p><b>Експертний звіт</b></p>                                      | Генеральна прокуратура                          | <b>2018-I</b>                               |
|   |  |  | <p><b>Адміністративні дані</b></p>                                 | Генеральна прокуратура/ Рада прокурорів України | <b>2018-I</b>                               |

## 8.4. Системи професійної безперервної підготовки в прокуратурі

### **Поточний стан**

Формулювання дії / результату 5.8 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів висунуло на перший план потребу в запровадженні змін до системи професійної безперервної підготовки прокурорів. Вступна частина до розділу 8 Плану дій також стосується реформи системи підготовки в прокуратурі.

Хоча у Спільному звіті Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини від 2013 року щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» не було подано спеціальних рекомендацій щодо системи підготовки та Національної академії прокуратури України (НАПУ), у ньому згадувалися спеціальні навчальні курси для кандидатів на посаду прокурора, точно визначаючи, що вони повинні бути безпосередньо поєднані з навчанням в Національній академії прокуратури України (НАПУ). Більше того, у звіті зазначалося, що така підготовка є предметом оцінювання, а також точилися відповідні суперечки щодо її успішності.

Триваючі реформи та прийняття нового КПК України підвищили важливість та потребу в спеціалізованій та цілеспрямованій освіті прокурорів без відриву від роботи, що було знову підтверджено висновками та відповідними звітами щодо моніторингу їх реалізації, здійсненими експертами Ради Європи.

### **Особливості напрямку оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування**

Матриця заходів, які стосуються професійної підготовки в прокуратурі, доповнює відповідні положення про дію / результат 1 розділу 5.8. Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів. У Плані дій ці питання розглядаються у діях / результатах 8.2.2 та 8.2.3, які стосуються відповідно початкової та безперервної освіти та відповідають переліку критеріїв результативності.

Беручи до уваги спорідненість певних особливих заходів та результатів, передбачених планом дій, які є важливими для вимірювання прогресу в цій сфері та їхнього спільного внеску до критеріїв результативності, матриця групує їх (заходи) у два блоки без безпосереднього налаштування показників для кожного з них.

Більше того, беручи до уваги той факт, що початкове навчання, яке проводиться в НАПУ, створює передумови для того, аби стати прокурором, матриця пропонує розширений перелік критеріїв результативності щодо справедливості відповідного тестування.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 8.4. Системи професійної безперервної підготовки в прокуратурі

| Дія/Результат  | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи  | Учасники               | Період         |
|--|---|---|---|------------------------|----------------|
| Впровадження та удосконалення системи спеціальної (початкової) підготовки кандидатів на посаду прокурора (8.2.2) | 1. Переглянуто нормативно-правові акти щодо статусу Національної академії прокуратури України (НАПУ) як єдиного закладу спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора | <ul style="list-style-type: none"> <li>Нормативна база визначає <b>Національну академію прокуратури України</b> (НАПУ) як єдиний заклад зі спеціальної підготовки кандидатів на посади прокурорів</li> <li>Встановлені винятки із загального правила</li> <li>Кількість (%) призначених за новими правилами прокурорів, які пройшли початкове навчання в НАПУ</li> </ul>  | <b>Огляд документів</b>   | Генеральна прокуратура | <b>2017-I</b>  |
|  | 2. Розробка навчальної програми спеціальної підготовки прокурорів на основі обговорення з ВНЗ, органами прокурорського самоврядування, правниками, міжнародними експертами    | <ul style="list-style-type: none"> <li>НАПУ має достатню кількість фінансових, людських та організаційних ресурсів для проведення спеціальної підготовки кандидатів на посади прокурорів та ефективно використовує їх</li> </ul>  | <b>Функціональний аналіз або експертна комісія<sup>35</sup></b> | Генеральна прокуратура | <b>2018-II</b> |
|  | 3. Регулярний перегляд, оновлення та розміщення в електронних бібліотеках програм спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Розроблений збалансований навчальний план спеціальної підготовки прокурорів</li> <li>Програма спеціальної підготовки індивідуально підбирається для кожного кандидата відповідно до його досвіду та спеціалізації</li> <li>Навчальний план спеціальної підготовки прокурорів зорієнтовано на підвищення практичних навичок та вирішення проблем</li> <li>Забезпечено регулярну участь практикуючих українських та іноземних прокурорів та інших правників у викладанні курсів</li> </ul> | <b>Експертний звіт</b>  | Генеральна прокуратура | <b>2020-II</b> |

<sup>35</sup> Вибір конкретного методу оцінювання (функціональний аналіз чи експертна комісія) робиться на базі доступних ресурсів та очікуваних меж оцінювання.

| Дія/Результат | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи   | Учасники   | Період  |
|---------------|---|---|--|--|---|
|               | <p>4. Впровадження системи тренінгів для викладачів (тренерів) в межах спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора з метою диференціації академічного та професійного навчального підходів</p> <p>5. Проведення регулярних опитувань серед, в тому числі, слухачів курсів спеціальної підготовки, з метою визначення потреб в адаптації змісту спеціальної підготовки прокурорів<sup>36</sup></p> <p>6. Розроблено формат та зміст практичних завдань та анонімного тестування для кандидатів на посаду прокурора</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечено підвищення рівня кваліфікації наукових працівників НАПУ, збільшено обсяг науково-дослідницької роботи</li> <li>- Забезпечено підвищення рівня кваліфікації викладачів (тренерів) зі спеціальної підготовки прокурорів, у тому числі шляхом їх стажування у відповідних іноземних закладах та проведення тренінгів із залученням іноземних експертів</li> <li>- Порядок відбору кадрів в органи прокуратури включає етапи навчання, професійного та психологічного тестування</li> <li>- Проведено декілька відповідних опитувань щодо рівня задоволеності</li> <li>- Забезпечено щорічне оновлення навчального плану на офіційному веб-сайті НАПУ та публічний доступ до нього</li> <li>- Забезпечено анонімність і відповідність завдань та тестів навчальному планові та вимогам професії шляхом їх щорічного оновлення</li> <li>- Кількість скарг щодо результатів тестування після завершення спеціальної підготовки</li> <li>- Система спеціальної підготовки та тестування вважається доцільною та справедливою</li> </ul> | <p><b>Адміністративні дані</b></p> <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Адміністративні дані</b></p> <p><b>Опитування прокурорів</b></p> | <p>Генеральна прокуратура</p> <p>Генеральна прокуратура</p> <p>Генеральна прокуратура</p> <p>Рада прокурорів України</p> | <p><b>Щорічно</b></p> <p><b>2017-II</b></p> <p><b>2019-II</b></p> <p><b>2018-I</b></p> <p><b>2020-I</b></p> <p><b>2020-11</b></p> |

<sup>36</sup> Через очевидні недоліки редактури формулювання, яке стосується заходів / результатів було скориговано.

| Дія/Результат  | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи   | Учасники  | Період  |
|--|---|---|--|---|---|
| <p>Модернізація системи підвищення кваліфікації прокурорів (8.2.3)</p> | <p>1. Узгодження навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів з вимогами професії в умовах реформування прокуратури</p> <p>2. Впровадження тестування після проходження курсів підвищення кваліфікації</p> <p>3. Залучення українських та іноземних правників як викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів</p> <p>4. Розроблення, регулярне оновлення та розміщення в електронних бібліотеках навчальної програми курсів підвищення кваліфікації прокурорів</p> <p>5. Впровадження системи освіти для викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів (тренінги для тренерів)</p> <p>6. Проведення регулярних опитувань серед слухачів курсів підвищення кваліфікації з метою визначення потреб у зміні змісту навчального плану курсів підвищення кваліфікації<sup>37</sup></p> | <p>– Забезпечено участь усіх прокурорів (100%) в курсах підвищення кваліфікації, які є корисними з практичної точки зору</p> <p>– Зміст навчальних програм курсів підвищення кваліфікації переглянуто, запроваджено нові курси</p> <p>– Забезпечено проведення окремих курсів для прокурорів, які займають адміністративні посади, з метою підвищення рівня володіння навичками управління, стратегічного планування, визначення бюджетної та фінансової політики, управління ефективністю роботи підлеглих працівників прокуратури, PR/комунікації</p> <p>– Забезпечено проведення спільних курсів та семінарів із суддями, адвокатами, слідчими та працівниками органів правопорядку, які проводять негласні та інші слідчі і розшукові дії; забезпечено моделювання судових засідань (навчальні судові засідання)</p> <p>– Забезпечено регулярну участь практикуючих українських та іноземних прокурорів та інших правників у викладанні курсів</p> <p>– Організовані регулярні навчальні візити до Європейського суду з прав людини, Європейського суду справедливості (ЕСЈ) та органів прокуратури держав-членів Європейського Союзу для прокурорів, які набирають високі бали під час проходження курсів підвищення кваліфікації прокурорів</p> <p>– Забезпечено участь іноземних викладачів та наставників у викладанні курсів підвищення кваліфікації прокурорів</p> <p>– Забезпечено оперативну взаємодію системи інформаційного управління прокуратури з відповідними системами інших органів юстиції, уряду та ВНЗ</p> | <p><b>Адміністративні дані</b></p> <p><b>Фокус-групи</b></p> <p><b>Опитування прокурорів</b></p> | <p>Генеральна прокуратура</p> <p>Генеральна прокуратура</p> | <p><b>2019-I</b></p> <p><b>2019-I</b></p> <p><b>2020-II68</b></p> |

<sup>37</sup> Через очевидні недоліки редактури формулювання, яке стосується заходів / результатів було скориговано.

| Дія/Результат | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату   | Методи                  | Учасники                | Період         |
|---------------|--|--|-------------------------|-------------------------|----------------|
|               |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечено щорічне оновлення навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів та його обговорення серед слухачів, а також з урахуванням висновків річного звіту прокуратури, забезпечено доступ до навчального плану з веб-сайті НАПУ</li> <li>- Забезпечено навчання тренерів курсів підвищення кваліфікації прокурорів, а також їх стажування у відповідних міжнародних органах та тренінгах за участю міжнародних експертів</li> </ul> |                         |                         |                |
|               | <p><b>7. Введення системи заохочення підвищення рівня кваліфікації, в тому числі<sup>39</sup> шляхом направлення прокурорів, які отримали найвищі бали за тестами, у навчальні візити до іноземних органів</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Запроваджено систему заохочень</li> <li>- Заохочено певну кількість прокурорів</li> </ul>   | <b>Огляд документів</b> | Рада прокурорів України | <b>2020-II</b> |

<sup>39</sup> Слово «в тому числі» включені у визначення авторами методології.

## 8.5. Засади прокурорської етики та дисциплінарної відповідальності прокурорів, внутрішні механізми контролю та боротьби з корупцією в органах прокуратури

### *Поточний стан*

Під час визначення основних недоліків з точки зору етичних і дисциплінарних правил та внутрішніх і зовнішніх інструментів контролю, в тому числі для боротьби з корупцією в органах прокуратури, в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів було зазначено, що вони були недостатньо розроблені. У Плані дій було зазначено те ж саме, наголошуючи на необхідності зосередити свою увагу на подальшому реформуванні та роз'ясненні нормативних засад щодо прокурорської етики та дисциплінарної відповідальності

У Спільному висновку Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини від 2013 року щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» наголошено на відсутності об'єктивних критеріїв та справедливої процедури для прийняття дисциплінарних заходів щодо прокурора і визначено відсутність чіткого взаємозв'язку між порушенням прокурорської етики та підстав для дисциплінарної відповідальності. У Висновку одночасно зазначено відсутність будь-якого незалежного нагляду за діяльністю та управлінням прокуратури і необхідність правильно передбачати обов'язок підготовки щорічної декларації активів, доходів, витрат та фінансових зобов'язань. Було створено велику кількість рекомендацій з метою впровадження чітких та послідовних дисциплінарних меж, відповідних підстав для дисциплінарних заходів щодо прокурорів і відповідного діапазону санкцій, справедливих і ефективних процедур з кінцевим призначенням в органів прокурорського самоврядування, зокрема, в Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію<sup>40</sup>.

Нещодавно відбулися події, що стосуються впровадження електронного декларування активів, передбачених Законом «Про запобігання корупції», включаючи затримку в запуску системи, що стосується українських прокурорів<sup>41</sup>. Крім того, на основі перехідних положень Закону «Про прокуратуру» Наказом Генерального прокурора від 16.06.2016 № 206 почалася перевірка прокурорів на добросовісність<sup>42</sup>. У той же час існують серйозні перешкоди і сумніви з приводу ефективності та відповідності з передовим досвідом і міжнародними стандартами обох інструментів<sup>43</sup>.

Що стосується боротьби з корупцією, хоча розділ Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів з перерахуванням основних проблем в секторі розглядає його як загальну проблему і не зобов'язує його конкретно до кримінальної відповідальності, показово, що розділ 5.8 виділяє його в окремий блок, як до практичного й ефективного дослідження корупції та інших тяжких злочинів, вчинених прокурорами.

До недавнього часу не існувало загальнодоступних точних статистичних даних щодо результатів розслідувань і переслідувань прокурорів за корупцію та інші злочини або дисциплінарні провадження проти них. Паралельно з розвитком політики в цьому питанні відбулися значні зміни в законодавстві та інституційні реформи, які до того ж включають прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», а також створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Департамент внутрішньої безпеки, які,

<sup>40</sup> CDL (2013)039, пп. 30, 70, 72, 126–140.

<sup>41</sup> Див. <http://nazk.gov.ua/news/systema-e-deklaruvannya-zapracuyue-z-1-veresnya-nazk>

<sup>42</sup> [http://www.gp.gov.ua/ua/nddek.html?dir\\_id=113137](http://www.gp.gov.ua/ua/nddek.html?dir_id=113137).

<sup>43</sup> [https://www.transparency.org/news/pressrelease/ukraine\\_must\\_certify\\_e\\_declaration\\_anti\\_corruption\\_tool\\_to\\_make\\_it\\_effectiv](https://www.transparency.org/news/pressrelease/ukraine_must_certify_e_declaration_anti_corruption_tool_to_make_it_effectiv) Див. також Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону України "Про перевірку на добросовісність", CDL-AD(2015)031.



однак, супроводжувалися суперечливими подіями та різного роду повідомленнями щодо ефективності та доцільності їхньої роботи.

Як зазначалося раніше, немає якогось окремого міжнародного показника, в якому б ішлося про ефективність систем прокуратури, але в деяких відповідних дослідженнях, які стосуються правосуддя та верховенства права в цілому, також проводиться аналіз відповідних конкретних факторів. Таким чином, в Індексі верховенства права пропонується розподіл щодо різних проблем, з якими стикаються органи, що здійснюють досудове розслідування, зокрема в корупційних справах за участю прокурорів. Згідно з даними, зібраними стосовно відповідної змінної під час підготовки Індексу верховенства права 2015 року організацією World Justice Project, було визначено, що ситуація з корупцією серед прокурорів в Україні вважається дуже проблематичною (найвищий рівень з можливих).<sup>44</sup>

### **Особливості напрямку оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування**

Матриця стосовно напрямку, який оцінюється, базується на конкретному блоці заходів та результатів, визначених у розділі 5.8 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів. Це питання розглядається в межах дії 8.3, спрямованих на підвищення рівня відповідальності прокуратури, і складаються із заходів 8.3.1–2, які стосуються внутрішнього та зовнішнього контролю та дисциплінарної політики, стандартів та прокурорської етики відповідно.

Більш того, через невідповідність структури Стратегії та Плану дій щодо визначення результату стосовно практичного та ефективного розслідування випадків корупції та інших серйозних злочинів, здійснених прокурорами, Матрицю узгоджено у відповідності до Плану дій. Водночас, в ній це питання виокремлено в додатковий захід в межах діяльності 8.3, яка спрямована на підвищення рівня відповідальності прокуратури, та додано відповідні критерії результативності.

Щодо заходу дії заходу 8.2.1, то їх було перенесено до напрямку дії 8.5, який стосується *засад прокурорської етики та дисциплінарної відповідальності та боротьби з корупцією в прокуратурі*.

З огляду на згадані нововведення в сфері перевірки на добросовісність та декларування майна, в Матриці методології наводиться оновлене формулювання відповідних заходів/результатів та оновлені відповідні критерії результативності.

---

<sup>44</sup> Див. Звіт "Global Insights, Problems Facing Criminal Investigation Systems": <http://worldjusticeproject.org/problems-facing-criminal-investigation-systems>.

**Матриця методології щодо напрямку оцінювання**

**8.5. Засади прокурорської етики та дисциплінарної відповідальності прокурорів, внутрішні механізми контролю та боротьби з корупцією в прокуратурі**

| Дія/Результат  | Основні вихідні продукти/заходи  | Критерії результату   | Методи                             | Учасники                      | Період                |
|--|--|---|------------------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| <p>Впровадження механізму внутрішнього та зовнішнього контролю для запобігання та боротьби з корупцією (8.3.1)</p> | <p>1. Перегляд нормативних документів щодо повноважень працівників підрозділу внутрішньої безпеки (ПВБ) Генеральної прокуратури, включаючи їх обов'язок проводити щорічну перевірку добросовісності прокурорів</p> <p>2. Визначення у законодавстві порядку та механізму здійснення працівниками підрозділу внутрішньої безпеки щорічної перевірки добросовісності прокурорів та спеціальної антикорупційної перевірки кандидатів на посади прокурорів</p> | <p>– Закон про прокуратуру приведений у відповідність до вимог антикорупційного законодавства</p> <p>– Підрозділ внутрішньої безпеки підпорядковується та звітує Генеральному прокурору, користуючись при цьому необхідним рівнем функціональної незалежності</p> <p>– Забезпечено особливу відповідальність працівників підрозділу внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури за невиконання обов'язків або уникнення відповідного реагування на виявлення порушень або злочину під час моніторингу декларацій або перевірки прокурорів на добросовісність</p> <p>– Забезпечено онлайн запити на отримання декларацій прокурорів про добросовісність</p> <p>– Узагальнені статистичні дані результатів перевірок добросовісності прокурорів, у тому числі інформація про початок кримінальних проваджень проти прокурорів надаються у річному звіті про діяльність прокуратури, з належним урахуванням положень законодавства про захист персональних даних</p> <p>– Підвищення відповідних можливостей усього складу працівників підрозділу внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури завдяки спеціальному курсу постійної підготовки для працівників підрозділу, в тому числі регулярним навчальним заходам задля обміну досвідом</p> | <p><b>Експертна комісія</b></p>    | <p>Неурядові організації</p>  | <p><b>2017-II</b></p> |
|  |  |   | <p><b>Адміністративні дані</b></p> | <p>Генеральна прокуратура</p> | <p><b>2018-I</b></p>  |

| Дія/Результат  | Основні вихідні продукти/заходи  | Критерії результату  | Методи  | Учасники  | Період                                    |
|--|--|--|---|---|---|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Правова база здійснення щорічної перевірки доброчесності прокурорів відповідає міжнародним стандартам (рекомендаціям Венеціанської комісії)</li> <li>- Повноцінне впровадження системи щорічної перевірки доброчесності</li> </ul>  | <b>Експертний звіт</b>  | Міжнародні партнери (РЕ)                                | <b>2019-I</b>                             |
| <p><b>3. Внесення змін до нормативних актів щодо декларацій прокурорів про майновий стан, доходи та витрати. Регулярне проведення моніторингу/верифікації відповідності доходів та витрат прокурорів і членів їхніх сімей з метою визначення обсягу щорічної перевірки доброчесності прокурора</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Онлайн доступ до декларацій всіх прокурорів про їхній майновий стан, доходи та витрати</li> <li>- Регулярний моніторинг/верифікація декларацій прокурорів про майновий стан, доходи та витрати</li> <li>- Підрозділом внутрішньої безпеки та Національним агентством з питань запобігання корупції</li> <li>- Забезпечено порядок негайної передачі скарг, що надійшли до КДКП які стосуються незаконного збагачення прокурорів, до підрозділу внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Онлайн доступ до декларацій всіх прокурорів про їхній майновий стан, доходи та витрати</li> <li>- Регулярний моніторинг/верифікація декларацій прокурорів про майновий стан, доходи та витрати</li> <li>- Підрозділом внутрішньої безпеки та Національним агентством з питань запобігання корупції</li> <li>- Забезпечено порядок негайної передачі скарг, що надійшли до КДКП які стосуються незаконного збагачення прокурорів, до підрозділу внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури</li> </ul>   | <b>Огляд документів</b>   | Неурядові організації                                   | <b>2017-II</b>                            |
| <p><b>3-1. Забезпечення практичних і результативних розслідувань корупційних та інших злочинів, вчинених прокурорами</b></p> <p><b>4. Перегляд нормативно-правової бази щодо питання імунітетів прокурорів</b></p>   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Розробка законодавчої бази щодо розподілу слідчих повноважень та оперативного і процесуального співробітництва між відповідним підрозділом внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури, Національним антикорупційним бюро України (НАБУ) та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП), створення інструкцій та інших методологічних рекомендацій для ефективного розслідування корупційних справ, серйозних порушень прав людини та інших злочинів, у вчиненні яких підозрюються прокурори</li> <li>- Відсутність повної структурної недоторканності прокурорів (унеможливлення карт-бланш); існують дієві й ефективні інструменти розслідування фактів прокурорської корупції, в тому числі спеціалізація системи дозволу застосування спеціальних оперативних дій (СОД), використання спеціальних прокурорів, які підозрюються у корупції, із одночасним запровадженням відповідних процесуальних запобіжників проти свавільних дій</li> </ul> | <p><b>Експертні звіти та фокус-групи</b></p> <p><b>Соціологічне дослідження</b></p> | <p>Міжнародні партнери</p> <p>Неурядові організації</p> | <p><b>2017-I</b></p> <p><b>2019-I</b></p> |

| Дія/Результат  | Основні вихідні продукти/заходи   | Критерії результату  | Методи  | Учасники   | Період                                       |
|--|---|--|---|--|--|
|  | <p>5. Впровадження статті 12 Закону «Про запобігання корупції» щодо затвердження антикорупційної програми прокуратури</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Антикорупційна програма прокуратури відповідає політиці у цій сфері і законодавству</li> <li>- Рівень і строки виконання антикорупційної програми прокуратури</li> <li>- Звіт про виконання антикорупційної програми прокуратури регулярно оприлюднюється</li> </ul>  | <b>Адміністративні дані</b>   | <p>Генеральна прокуратура</p> <p>Генеральна прокуратура</p>                              | <p>2017-II</p> <p>Щорічно</p>                |
| <p>Впровадження чіткої та передбачуваної дисциплінарної політики та стандартів прокурорської етики та дисципліни (8.3.2)</p> | <p>1. Перегляд Дисциплінарного статуту прокурорів та інших нормативно-правових актів з метою узгодження дисциплінарної практики з європейськими стандартами</p> <p>4.<sup>45</sup> Запровадження інтернет-системи подання скарг на прокурорів</p> <p>5. Наявність статистики дисциплінарних справ і доступ до неї громадськості</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Визначено сферу та обсяг обов'язків КДКП у дисциплінарних провадженнях, у відповідності до міжнародних стандартів (рекомендації Венеційської комісії)</li> <li>- Забезпечено доступність, об'єктивність та послідовність дисциплінарної практики</li> <li>- Забезпечено практичність та ефективність застосування дисциплінарних норм у випадку порушення закону; послідовність, визначеність та передбачуваність провадження дисциплінарного провадження щодо прокурора, який притягується до відповідальності</li> <li>- Забезпечено свободу від притягнення до дисциплінарної відповідальності за легітимне застосування права прокурорської дискреції</li> <li>- У процесі визначення дисциплінарного стягнення враховується суб'єктивна сторона дисциплінарного порушення (форма вини) та розмір завданої шкоди</li> <li>- Застосування принципу пропорційності при вирішенні питання про необхідність застосування стягнення та визначення його типу</li> <li>- Визначено право прокурора чи іншого працівника органу прокуратури на доступ до його дисциплінарної справи, встановлено обсяг і ступінь зобов'язань щодо надання інформації про дисциплінарні провадження до відома третіх осіб та громадськості</li> <li>- Існує єдиний (судовий) орган оскарження дисциплінарних процедур</li> </ul> | <p><b>Експертний звіт</b></p> <p><b>Експертний звіт</b></p> <p><b>Опитування прокурорів</b></p> | <p>Міжнародні партнери</p> <p>Рада прокурорів України</p> <p>Рада прокурорів України</p> | <p>2017-II</p> <p>2018-II</p> <p>2020-II</p> |

| Дія/Результат | Основні вихідні продукти/заходи   | Критерії результату   | Методи  | Учасники   | Період                                     |
|---------------|---|---|---|--|--|
|               |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Впроваджено інтернет-механізми подання скарг на прокурорів та систему Інтернет звітування КДКП про хід перевірки скарги</li> <li>- Забезпечено доступ громадськості до аналітичних та статистичних даних щодо дисциплінарної практики в прокуратурі з урахуванням необхідності дотримання презумпції невинуватості та недоторканності приватного життя</li> </ul>  | <b>Адміністративні дані</b>   | Генеральна прокуратура   | <b>2017-I</b>                              |
|               | <p><b>2. Перегляд Кодексу професійної етики прокурорів, регулярне оновлення та розроблення коментарів до нього</b></p> <p><b>3. Розробка, розповсюдження та регулярне оновлення матеріалів з підготовки прокурорів щодо професійної етики та антикорупційного законодавства</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- У Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів визначено:</li> <li>- впровадження системи індивідуального заохочення в залежності від персональних досягнень;</li> <li>- визначено систему норм професійної етики прокурорів та інших працівників прокуратури з цілюю і передбачуваною матеріальною складовою;</li> <li>- забезпечено загальнодоступну та послідовну практику їх застосування</li> <li>- Систематичні чи тяжкі порушення етичних вимог є підставою для дисциплінарної відповідальності</li> </ul> | <p><b>Експертна комісія</b></p> <p><b>Опитування прокурорів</b></p> | Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів                    | <p><b>2018-I</b></p> <p><b>2020-II</b></p> |
|               |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Система спеціалізованих навчальних курсів підготовлена і вони регулярно проводяться під час спеціальної підготовки кандидатів, а також підвищення кваліфікації в Національній академії прокуратури України та за допомогою тренінгів для тренерів</li> <li>- Кількість прокурорів (новопризначених), які відвідують тренінги</li> </ul>  | <p><b>Експертний звіт</b></p> <p><b>Адміністративні дані</b></p>    | Генеральна прокуратура / НАПУ<br><br>Генеральна прокуратура / НАПУ | <b>Щорічно</b>                             |

## 8.6. Прозорість прокуратури

### **Поточний стан**

Хоча в Стратегії реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів згадується про брак комунікаційних можливостей прокуратури в розділі, який стосується нинішнього стану здійснення правосуддя, в тій частині документу, де визначено відповідні заходи і результати дій прокуратури (розділ 5.8), це питання не описане. І навпаки, не дивлячись на те, що згадки про це відсутні у вступній частині розділу 8, у Плані дій, в доповнення до зазначення декількох конкретних заходів щодо формату звітів та комунікації, закономірно приділено окрему увагу питанню прозорості прокуратури.

Безсумнівно, пам'ятаючи про важливість забезпечення відповідної прозорості функціонування прокуратури, у Спільному звіті Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини від 2013 року щодо проекту Закону України «Про Прокуратуру» було відзначено винесення цього питання на рівень закону<sup>46</sup>.

Наявні недоліки щодо прозорості та комунікацій у діяльності прокуратури продемонстровані у згадуваних результатах національного опитування, яке відображає довіру населення до реформи цього органу. Як зазначалося раніше, рівень негативного сприйняття перевищив 50%<sup>47</sup>.

### **Особливості напрямку оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їх групування**

Матриця щодо *прозорості прокуратури* відображає основи заходів 8.5 і рекомендує застосувати найбільш відповідні методи та відповідно інші параметри оцінки їх впровадження.

Водночас, матриця доповнює План дій, в якому увагу зосереджено на Генеральній прокуратурі та органах прокурорського самоврядування та їхніх органах, шляхом внесення відповідних частин документу згадувань про представництва на місцях.

<sup>46</sup> CDL (2013)039, п. 38 та 44

<sup>47</sup> ДУМКИ ТА ПОГЛЯДИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ щодо Конституції, конституційної, судової реформ і реформи прокуратури, грудень 2015. Дослідження проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва на замовлення Центру політико-правових реформ в рамках проекту: «Спідометр конституційної та судової реформ», фінансованого Європейським Союзом: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871276-scho-ukrayintsi-dumayut-pro-konstitutsiyu,-reformu-sudu-i-prokuraturi>.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 8.6. Прозорість прокуратури

| Дія/Результат   | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи                                      | Учасники                | Період                                 |
|---|---|---|---|-------------------------|--|
| Запровадження систем зв'язків із засобами масової інформації з метою забезпечення доступу до інформації про прокуратуру (8.5.1) | <p><b>1. Внесення змін до відомчих нормативно-правових актів з метою вдосконалення системи зв'язків зі ЗМІ та надання інформації</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Система зв'язків прокуратури заснована на відповідній нормативно-правовій базі і виконується відповідно до наявної стратегії/плану, а також досягнуто високої рівень (%) її впровадження</li> <li>– Функціонування прес-служб в Генеральній прокуратурі, КДКП, Раді прокурорів України та у органах прокуратури на регіональному і місцевому рівнях (% заповнених посад) та надання ними послідовної та легкої для сприйняття інформації за допомогою інтерв'ю, прес-релізів та інтернет-публікації</li> <li>– Забезпечено загальний доступ до всіх наказів Генерального прокурора, окрім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом</li> <li>– Забезпечено регулярні публікації у ЗМІ з метою інформування громадськості про процес імплементації нового законодавства та втілення реформ прокуратури</li> <li>– Забезпечення вдоволеності прокурорів та преси рівнем комунікації та прозорості</li> </ul> | <b>Адміністративні дані та фокус-групи</b>  | Рада прокурорів України | <b>2018-I та 2019-II</b> <sup>48</sup> |
|   | <p><b>2. Залучення фахового персоналу до прес-служби Генеральної прокуратури та відповідальних осіб за зв'язки зі ЗМІ та громадськістю у КДКП та Раді прокурорів України, а також в органах прокуратури на місцях</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Підвищено рівень кваліфікації працівників, відповідальних за підготовку керівництва Генеральної прокуратури до прес-конференцій та інших заходів, пов'язаних зі ЗМІ</li> </ul>   | <b>Опитування прокурорів та фокус-групи</b> | Рада прокурорів України | <b>2018-I та 2019-II</b>               |

<sup>48</sup> Рекомендується повторно провести опитування з метою оцінки динаміки та стабільності результатів.



| Дія/Результат   | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи  | Учасники   | Період   |
|---|---|---|---|--|--|
| Підвищення рівня прозорості прокуратури шляхом налагодження постійної комунікації з суспільством та громадськістю (8.5.2) | <p>1. Проведення інтернет-опитувань та опитувань громадськості з метою визначення обсягу та напрямів діяльності прокуратури, що потребують змін</p> <p>2. Функціонування спеціалізованих підрозділів прокуратури, відповідальних за реагування на громадські протести і надзвичайні ситуації, а також проведення своєчасних консультацій з представниками громадського суспільства</p> <p>3. Повноцінна робота консультативної ради при Генеральній прокуратурі</p> | <p>– Застосовуються сучасні технології моніторингу та оцінки потреб, очікувань та думок громадянського суспільства</p> <p>– Залучено фахівців, зокрема соціологів, до процесу оцінювання реформи прокуратури на основі результатів громадських опитувань</p> <p>– Своєчасне та адекватне реагування прокуратури в процесі комунікації з суспільством</p> <p>– Запроваджено досконалі технології для комунікації та взаємодії з громадськістю</p> <p>– Регулярне проведення нарад консультативної ради при Генеральній прокуратурі (кількість нарад на рік)</p> <p>– Розширення спектру питань, які обговорюються консультативною радою при Генеральній прокуратурі</p> <p>– Покращено якість та публічність рішень та роботи консультативної ради при Генеральній прокуратурі</p> | <p><b>Експертна комісія</b></p> <p><b>Опитування громадян</b></p> | <p>Генеральна прокуратура</p> <p>Генеральна прокуратура</p> <p>Консультативна рада при Генеральній прокуратурі</p> | <p><b>2018-I</b></p> <p><b>2019-II</b></p> <p><b>2017-II</b></p> |

## **Розділ 9: Удосконалення процесуального забезпечення справедливості і права на захист під час кримінального провадження**

### **Структура розділу**

Метою розділу 9 є збільшення прозорості кримінальних проваджень шляхом забезпечення прав підозрюваних, обвинувачених на всіх етапах кримінального провадження та під час застосування заходів забезпечення провадження. Крім того, ця частина Стратегії реформування суду, судочинства та суміжних правових інститутів (Стратегія реформування) має на меті забезпечення прав потерпілих у кримінальних провадженнях. Дії в цьому розділі є відповіддю на проблему запровадження в Україні фундаментальної реформи її кримінального процесу та труднощі, з якими стикаються судді, прокурори, захисники та правоохоронці у разі зміни традиційного провадження та переходу до принципу змагальності. Розділ 9 розглядає радше процедурні, а не інституційні аспекти системи кримінального правосуддя в Україні. Ефективність прокуратури, незалежність судочинства та організація системи БПД й роботи НААУ, що впливає на справедливість провадження, розглядаються в інших розділах.

Стратегія реформування передбачає 8 дій/результатів для досягнення цієї мети. Ці результати перелічено нижче в порядку, у якому вони наведені в Стратегії реформування. На ці дані наводяться посилання у всьому розділі. Вони не збігаються з даними Плану дій, тому посилання на План дій зазначаються окремо. У таблиці взято дослівний текст дії/результатів зі Стратегії реформування, зіставлено їх із даними Плану дій та надано посилання у виносці на нумерацію в Стратегії реформування.

9.1. Надання широкого кола процесуальних повноважень стороні захисту на стадіях досудового і судового розгляду, а також на етапі апеляційного оскарження рішення, забезпечуючи рівні процесуальні можливості, в тому числі щодо збору доказів як для сторони захисту, так і для сторони обвинувачення, посилення контролю з боку суду стосовно застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

9.2. Формалізація стандартів доказування для більшої зрозумілості та передбачуваності процесуального законодавства і відповідної практики;

9.3. Подальший розвиток інституту суду присяжних та його застосування;

9.4. Досягнення балансу між забезпеченням потерпілому доступу до правосуддя та змагальністю судового процесу;

9.5. Надання додаткових процесуальних прав потерпілому;

9.6. Удосконалення нормативного регулювання строків тримання під вартою на судовій стадії кримінального провадження;

9.7. Запровадження обов'язкової участі захисника у всіх кримінальних провадженнях на підставі угод, а також в окремих випадках – у спрощеному провадженні;

9.8. Удосконалення нормативного регулювання порядку вручення особі повідомлення про підозру, оголошення особи в розшук, екстрадиції, накладення та зняття арешту з майна, тимчасового вилучення майна на стадії досудового слідства, порядку захисту персональних даних в Єдиному реєстрі досудових розслідувань, підстав та процедури оскарження дій і бездіяльності в разі порушення порядку захисту персональних даних в реєстрі та в інших випадках.

Вісім заходів/результатів розділу 9 можна логічно згрупувати в три сфери:

- процесуальні права підозрюваного/обвинуваченого (дії/результати Стратегії реформування, що стосуються процесуальних прав відповідача (9.1), стандартів доказування провини (9.2), суду присяжних (9.3), 9.7, як наведено в Плані дій захід 9.1.;
- процесуальні права потерпілого (дія/результат Стратегії реформування, що стосуються балансу між відповідними правами потерпілих і обвинувачених (9.4), впровадження додаткових прав потерпілих (9.5); як зазначено в Плані дій, захід 9.2;
- права підозрюваного/обвинуваченого під час застосування заходів забезпечення провадження (дії/результати Стратегії реформування, що стосуються затримання чи взяття під варту (9.6) та інших заходів забезпечення провадження (9.8); як зазначено в Плані дій, захід 9.1.

### **Показники**

Показники вказані на рівні продуктивності. Кількість показників на групу може відрізнятися через різний зміст груп.

Для загальної послідовної системи оцінки показники заходів забезпечення провадження перелічені в третій частині таблиці матриці.

### **Набір методів**

Методика аналізу подана в матриці нижче.

Для визначення методу вимірювання показників у Методології беруться до уваги конкретні проблеми в чинній системі, визначені контактними особами проекту або під час кабінетного дослідження. Тому, пропонується порівняти дані, зібрані протягом усього виконання Стратегії реформування, що є загальнодоступними, але точно вказують на покращення в проблемних сферах.

Для вимірювання ходу здійснення завдань цього розділу пропонуються два набори методів: збір статистичних/адміністративних даних, опитування й експертна оцінка чи огляди.

Невід'ємною частиною процесу аналізу в спеціальній формі експертної оцінки (звіти третьої сторони) повинні стати періодичні висновки договірних органів ООН з прав людини, та комітетів РЄ щодо моніторингу виконання Україною міжнародних зобов'язань. За потреби, у матриці нижче наводяться посилання на ці джерела.

### **Експертні оцінки та звіти третіх сторін**

Для вимірювання результатів застосування цієї частини стратегії реформування судоустрою пропонуються різні типи експертних оцінок. Звіти третіх сторін, зокрема періодичні звіти міжнародних договірних органів ООН та комітетів РЄ щодо моніторингу виконання Україною міжнародних зобов'язань, є невід'ємною частиною методології. Особливо важливими є такі:

- звіти Європейського комітету з питань запобігання катуванням (ЄКЗК)<sup>1</sup>,
- звіт Групи експертів з протидії торгівлі людьми Ради Європи (GRETA)<sup>2</sup>,
- Заключні зауваження Комітету ООН проти катувань<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Джерело доступу – [www.cpt.coe.int/en/states/ukr.htm](http://www.cpt.coe.int/en/states/ukr.htm) (станом на 10.08.2016).

<sup>2</sup> Джерело доступу – [www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/ukraine](http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/ukraine) (станом на 19.08.2016).

<sup>3</sup> Джерело доступу – [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/UKR/CO/6&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/UKR/CO/6&Lang=En) (станом на 19.08.2016).

– Рекомендації Універсального періодичного огляду (УПО)<sup>4</sup>.

Період дії відповідних механізмів РЄ узгоджується з наступним запланованим візитом ЄКЗК у 2017 році<sup>5</sup> та звітом GRETA щодо другого циклу, запланованим на червень 2018 року<sup>6</sup>.

Крім того, частиною методології мають бути регулярні звіти державних органів і установ, зокрема:

- (а) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у тому числі його висновки щодо діяльності як Національного превентивного механізму (НПМ)<sup>7</sup> та висновки її моніторингового проекту;
- (b) Національної асоціації адвокатів України (НААУ)<sup>8</sup>;
- (c) Координаційного центру з надання правової допомоги (КЦПД);
- (d) та звіти експертних організацій громадянського суспільства.

Уповноважений ВРУ з прав людини здійснив оцінку застосування КПК України на основі пілотного моніторингового дослідження у районних і апеляційних судах м. Києва<sup>9</sup>. В ідеалі, цей проект буде продовжено на весь період застосування Стратегії реформування, оскільки він передбачає унікальний за своєю детальністю аналіз використання кількох заходів/результатів розділу 9.

Інший тип експертних оцінок передбачається для одного аспекту процедури кримінального провадження, що потребує більш детального опису. Це дотримання права на захист під час досудового розслідування. Аналіз повинен бути орієнтованим на судову практику забезпечення права на захист під час розслідування, зокрема, дотримання ст. 203 КПК, яка є нововведенням нового КПК, спрямованим на покращення захисту прав людини на стадії досудового розслідування. Дотримання положень цієї статті ще не було детально проаналізовано<sup>10</sup>. Цей аналіз має також включати детальніший огляд дотримання прав на захист органами правопорядку та органами прокуратури, що розслідують кримінальні провадження. Окремий аналіз слідчих дій гарантується з метою розподілу підслідності в оновленій процесуальній системі<sup>11</sup>. Аналіз повинен проводити міжнародний експерт з використанням досвіду у цій сфері національних неурядових організацій протягом чотирьох місяців у 2018-II році.

<sup>4</sup> Хронологія УПО доступна за посиланням: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UASession14.aspx> (станом на 07.08.2016).

<sup>5</sup> Джерело доступу – [www.cpt.coe.int/fr/visites/2016-04-14-fra.htm](http://www.cpt.coe.int/fr/visites/2016-04-14-fra.htm) (станом на 07.08.2016).

<sup>6</sup> Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806659ec> (станом на 07.08.2016).

<sup>7</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму» від 02.10.2012 р.

<sup>8</sup> Джерело доступу – <http://unba.org.ua> (станом на 19.08.2016).

<sup>9</sup> Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за результатами пілотного моніторингу застосування нового Кримінального процесуального кодексу України судами м. Києва. – 2015 // Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680449217b>.

<sup>10</sup> Звіт щодо оцінки впровадження Кримінального процесуального кодексу України. – 2015, пар. 172: «проведення дослідження щодо практики застосування цієї статті, при якому особлива увага приділяється обсягу та способу аналізу поставлених питань, взаємозв'язку між ним та будь-якими обов'язковими процедурами щодо осіб, обвинувачених у порушенні прав людини та деталей прийнятих рішень й міри їх виконання» // Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168044f56b> (станом на 01.09.2016).

<sup>11</sup> Див. також Закон «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо виконання рекомендацій Європейського Союзу з виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно уточнення підслідності органів досудового розслідування», № 771-VII від 10 листопада 2015 року // Джерело доступу – <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/771-19>.

Крім того, передбачається, що експертні оцінки будуть здійснюватися національними НУО на основі спеціальних тем, наприклад, аналізу:

- (a) вибраних українських рішень суду щодо посилань у них на практику ЄСПЛ;
- (b) участі в провадженнях приватного обвинувачення і скороченого провадження;
- (c) надання допомоги потерпілим;
- (d) застосування міжнародних зобов'язань щодо прав людини в українському законодавстві;
- (e) стандартів і правил захисту персональних даних.

### **Адміністративні дані**

Аналіз і порівняння статистики адміністративних даних, які пропонуються в межах цього розділу, ґрунтуються на даних, доступних судам та прокуратурі. Їх необхідно складати централізовано, з координацією центральним аналітичним органом в межах Стратегії реформування<sup>12</sup>.

### **Міжнародні стандарти**

Право на справедливий суд закріплено у статті 6 ЄКПЛ<sup>13</sup> та статті 14 МПГП<sup>14</sup>. Крім основних процесуальних норм, стандарти захисту під час кримінальних проваджень закріплюються в інших положеннях ЄКПЛ та МПГП чи спеціалізованих пактах про права людини, зокрема:

- (a) заборона тортур;
- (b) право на:
  - (i) життя;
  - (ii) свободу та безпеку;
  - (iii) повагу до приватного та сімейного життя, а також
  - (iv) на ефективний правовий захист.

Україна також ратифікувала пакти про боротьбу та запобігання (тяжким) злочинам, розроблені РЄ або ООН<sup>15</sup>.

Аналізуючи права потерпілих, слід взяти до уваги три міжнародних документи, хоча вони (ще) не є обов'язковими для виконання в Україні:

- Європейська конвенція щодо відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів (1983, ETS. №116);
- Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (2011, ETS. №210);

<sup>12</sup> Див. вище у Вступі.

<sup>13</sup> Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основних свобод, що набула чинності 3 вересня 1953 року (ратифіковано Україною 11.09.1997)

<sup>14</sup> Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (прийнятий за резолюцією 2200А (XXI) ГА ООН від 16 грудня 1966 р. (ратифіковано Україною 12.11.1973).

<sup>15</sup> Огляд конвенцій РЄ, ратифікованих Україною // Джерело доступу – [www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/country/U/RATIFIED?p\\_auth=Oup5QOFw](http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/country/U/RATIFIED?p_auth=Oup5QOFw) (станом на 01.08.2016). Огляд конвенцій ООН про боротьбу та запобігання (тяжким) злочинам, ратифікованих Україною // Джерело доступу – [www.unodc.org/unodc/en/treaties/index.html?ref=menu](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/index.html?ref=menu) (станом на 01.08.2016). Огляд конвенцій ООН про права людини, ратифікованих Україною // Джерело доступу – [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=183&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=183&Lang=EN) (станом на 01.08.2016).

- Директива Європейського парламенту та Ради Європи 2012/29/EU від 25 жовтня 2012 року про встановлення мінімальних стандартів щодо прав, підтримки та захисту потерпілих від злочину.

Ці три документи встановлюють важливі стандарти стосовно прав потерпілих. Україна підписала обидві Конвенції РЄ (8 квітня 2005 року та 7 листопада 2011 року, відповідно). Період та підготовчі дії з ратифікації цих Конвенцій вказано у Плані дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини<sup>16</sup>. Таким чином, ратифікація використовується як показник в Таблиці.

До інших застосовних стандартів належать:

- Рекомендація № R (85) 11 Комітету міністрів РЄ державам-членам щодо становища потерпілого в рамках кримінального права і кримінального процесу, 28 червня 1985 р.;
- Рекомендація Rec (2006) 8 Комітету міністрів РЄ державам-членам щодо допомоги потерпілим від злочинів, 15 червня 2006 р.;
- Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою ГА ООН (A/RES/40/34), 29 листопада 1985 р.

## **9.1. Удосконалення процесуального забезпечення справедливості і права на захист під час кримінального провадження**

### ***Поточний стан***

У Розділі 3 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (надалі – Стратегія реформування) недоліки системи, що стосуються справедливості кримінальних проваджень (на час затвердження Стратегії) описані таким чином:

- Недостатній рівень дотримання принципу змагальності в кримінальному провадженні, відсутність професійної відповідальності за порушення прав людини й ігнорування принципу змагальності;
- Розбіжності між новими процесуальними повноваженнями та реальними інституційними функціями суб'єктів досудового та судового етапів слідства;
- Непослідовне застосування процесуальних норм прокуратурою;
- Відсутність індивідуалізованого, заснованого на доказах підходу до попередження злочинів, реабілітації та ре-соціалізації. Обмежене застосування альтернативних видів покарання та відсутність позитивного досвіду застосування механізмів пробації<sup>17</sup>.

У Національній стратегії у сфері прав людини, у відповідних частинах, зазначено наступне:

«Неналежним чином забезпечується право на незалежний, безсторонній та неупереджений суд, про що свідчить, зокрема, наявність факторів залежності суддів від виконавчої та законодавчої гілок влади; непрозорість формування суддівського корпусу; недосконалість процесуальних інструментів для захисту прав та інтересів осіб; система надання безоплатної правової допомоги не враховує нові категорії осіб, які її потребують; систематичне невиконання рішень судів; недостатній рівень єдності та послідовності судової практики; не-

<sup>16</sup> План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року. Додаток до Розпорядження КМУ №1393 від 23 листопада 2015 року.

<sup>17</sup> Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (Стратегія реформування), див. вище, розділ 3.



відповідність міжнародним стандартам законодавства у сфері судочинства та практики його застосування»<sup>18</sup>.

План дій до Національної стратегії у сфері прав людини<sup>19</sup> у частинах, пов'язаних з правами на справедливий суд, необхідно розглядати разом із заходом/результатом 9 Стратегії реформування; на нього робиться відповідне посилання у методиці огляду.

Міжнародна та національна оцінка нового кримінального процесуального законодавства та його застосування в Україні включає:

- Звіт щодо оцінки впровадження Кримінального процесуального кодексу України. – Проект РЕ «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», 2015 рік<sup>20</sup>;
- Спеціальна доповідь Уповноваженого ВРУ з прав людини за результатами пілотного моніторингу застосування нового Кримінального процесуального кодексу України судами м. Києва, 2015<sup>21</sup>;
- Застосування нового Кримінального процесуального кодексу України в 2013 році: Моніторинговий звіт. – Центр політико-правових реформ, 2013<sup>22</sup>;
- Функціонування системи безоплатної правової допомоги у 2013 році. – Координаційний центр з надання правової допомоги, 2013<sup>23</sup>;
- Оцінка аспектів системи кримінальної юстиції – НААУ<sup>24</sup>;
- Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування. – МФ «Відродження», 2014<sup>25</sup>.
- Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів та передового досвіду Ради Європи. – Рада Європи, 2016<sup>26</sup>.

Ці звіти роблять важливий внесок у встановлення основного плану для розділу 9.

Крім того, періодичний аналіз дотримання Україною зобов'язань за міжнародними договорами надає цінні дані. Особливо важливими є:

- звіти Європейського комітету з питань запобігання катуванням (КЗК)<sup>27</sup>,
- звіт Групи експертів з протидії торгівлі людьми Ради Європи (GRETA)<sup>28</sup>,
- Заключні зауваження Комітету ООН проти катувань<sup>29</sup>.

<sup>18</sup> Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» № 501/2015 від 25 серпня 2015 року, Розділ 4 «Забезпечення права на справедливий суд».

<sup>19</sup> План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року. Додаток до Розпорядження КМУ №1393 від 23.11.2015.

<sup>20</sup> Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168044f56b> (станом на 13.08.2016).

<sup>21</sup> Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049217b> (станом на 10.08.2016).

<sup>22</sup> Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168009854e> (станом на 09.08.2016).

<sup>23</sup> Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e8daf> (станом на 09.08.2016).

<sup>24</sup> Джерело доступу – <http://unba.org.ua/publications/1927-analiz-nacional-nogo-zakonodavstva-shodo-obshukiv-u-kriminal-nomu-procesi.html> (станом на 13.08.2016).

<sup>25</sup> Джерело доступу – [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/hr-2014-4\\_fin](https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2014-4_fin) (станом на 03.11.2016).

<sup>26</sup> Джерело доступу – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806aab13> (станом на 03.11.2016).

<sup>27</sup> Джерело доступу – [www.cpt.coe.int/en/states/ukr.htm](http://www.cpt.coe.int/en/states/ukr.htm) (станом на 10.08.2016).

<sup>28</sup> Джерело доступу – [www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/ukraine](http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/ukraine) (станом на 19.08.2016).

<sup>29</sup> Посилання: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/UKR/CO/6&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/UKR/CO/6&Lang=En), станом на 19 серпня 2016 року.



Новий *Кримінальний процесуальний кодекс (КПК)*, що запроваджує елементи рівності сторін та змагальності, набрав чинності 20 листопада 2012 р. Через чотири роки застосування КПК в судовій практиці національні та міжнародні експерти виділили сфери, які потребують подальшого реформування та внесення змін.

Конституція України гарантує підозрюваному, обвинуваченому основоположні права під час кримінального провадження<sup>30</sup>.

Запровадження нового КПК в Україні загалом оцінюється як крок до підвищення справедливості ведення кримінальних проваджень, що призвів до «гуманізації» в кримінальних провадженнях<sup>31</sup>. Стратегія реформування передбачає зміну певних положень.

Окремі недоліки спричинені відсутністю узгодженості відповідних законів або недоліками у застосуванні КПК, оскільки представники органів правосуддя, прокуратури і адвокати звикли до інквізиційного, а не змагального, процесу або повинні більш детально ознайомитися з положеннями КПК.

### **Питання, що стосуються цього розділу**

Заходи, що стосуються процесуальних прав підозрюваного (обвинуваченого) (дії/результати Стратегії реформування, що стосуються процесуальних прав обвинувачених (9.1.), стандартів доказування провини (9.2.), суду присяжних (9.3.), 9.7; як наведено в Плані дій захід 9.1., спрямовані на досягнення таких ключових результатів (щоб переглянути інші результати, див. План дій):

- удосконалення законодавства щодо кримінальних проваджень;
- підвищення справедливості судочинства та покращення балансу у забезпеченні рівності сторін;
- більш активна участь підозрюваного, обвинуваченого у певних видах проваджень.

Заходи, що стосуються процесуальних прав підозрюваного/обвинуваченого (дії/результати Стратегії реформування, що стосуються балансу між правами потерпілих і обвинувачених (9.4), застосування додаткових прав потерпілих (9.5), як зазначено в Плані дій, захід 9.2), спрямовані на досягнення таких ключових результатів (щоб переглянути інші результати, див. План дій):

- більш активна участь та права на відшкодування жертвам злочинів;
- збалансування прав підозрюваного, обвинуваченого зі збільшенням прав потерпілих.

Ані Стратегія реформування, ані План дій<sup>32</sup> не передбачають заходів, націлених на захист потерпілих у справах, їхні участь та свідчення у суді можуть наражати їх на певні ризики.

Заходи, пов'язані з правами під час застосування примусових заходів (права обвинуваченого під час застосування примусових заходів (дія/результат Стратегії реформування, що стосуються утримування під вартою (9.6) та інших обмежувальних заходів (9.8); як зазначено в Плані дій, сфера втручання 9.1), спрямовані на досягнення таких ключових результатів (щоб переглянути інші результати, див. ПД):

- удосконалення захисту та прав підозрюваного у зв'язку із затриманням;
- збільшення обсягу прав, пов'язаних з інформуванням, в процесі здійснення досудового розслідування;
- більш ефективний аналіз даних.

<sup>30</sup> Розділ II Конституції України, див.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>, станом на 30 жовтня 2016 р.

<sup>31</sup> Звіт щодо оцінки впровадження Кримінального процесуального кодексу України. – Проект РЕ «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», див. *вище* пар. 12 і далі.

<sup>32</sup> Джерело доступу – <http://jrc.org.ua/strategies/9> (станом на 01.08.2016).

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання Процесуальні права підозрюваного/обвинуваченого

| Дія/результат   | Результати/Заходи  | Показники результату  | Методи                                       | Учасники  | Період                      |
|---|--|---|--|---|-----------------------------|
| Надання широкого кола процесуальних повноважень стороні захисту на стадіях досудового і судового розгляду, а також на етапі апеляційного оскарження вироків, забезпечуючи рівні процесуальні можливості, в тому числі щодо збору доказів як для сторони захисту, так і для сторони обвинувачення, посилення контролю з боку суду стосовно застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою <sup>32</sup><br>(План дій 9.1) | 1. Оцінка недоліків у КПК та пов'язаних підзаконних актах щодо права на справедливий суд | Оцінка справедливості процедури кримінального провадження в періодичних звітах (1) м/н організації в огляді договорів і (2) періодичних виданнях державних інституцій   | <b>Експертний звіт і звіти третіх сторін</b> | М/н організації <sup>33</sup> (РЕ, ООН), НААУ, національні НУО, Уповноважений ВРУ з прав людини | <b>2017-2020</b>            |
|   | 2. Перегляд КПК відповідно до оцінки потреб  | Дотримання прав підозрюваного, обвинуваченого у кримінальних провадженнях<br>(1) Оцінка м/н експерта з дотримання прав людини органами правопорядку, прокуратурою та судами стадії під час досудового розслідування;<br>(2) оцінка застосування ст. 206 КПК   | <b>Експертний звіт</b>                       | М/н партнер у співпраці із суддями, прокурорами, органами правопорядку                          | <b>2018-II</b>              |
|   | 3. Застосування положень КПК відповідно до права на справедливий суд                     | Залучення захисника до збирання доказів<br>(1) % проведених обшуків згідно зі ст. 236 КПК, присутність захисника у яких зафіксована в протоколах; (2) кількість поданих позовів скарг щодо рішень, дій чи бездіяльності відповідно до ст. 303 КПК; (3) % поданих скарг відповідно до ст. 303 КПК; (4) кількість клопотань сторони захисту щодо проведення слідчих дій (відповідно до ч. 3 ст.93 КПК). | <b>Адмін. дані</b>                           | НААУ / КЦПД, суди/прокуратура   | <b>2017-2020 щорічно II</b> |
|   |  | Зміна статусу підозрюваного, обвинуваченого / перекваліфікація кримінального обвинувачення<br>(1) % справ, у яких обвинувачення були перекваліфіковані в сторону пом'якшення; (2) % справ, у якому підозрюваний / обвинувачений спочатку допитався як свідок.   | <b>Адмін. дані</b>                           | Прокуратура, суди, Уповноважений ВРУ з прав людини, КЦПД/НААУ                                   | <b>2017-2020 щорічно II</b> |

<sup>32</sup> У Стратегії реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів це дія/результат 9.1.

<sup>33</sup> Оцінка міжнародних контролюючих органів Ради Європи (КЗК, GRETA, GRECO) і спеціальних процедур і механізмів договірних органів ООН

| Дія/результат   | Результати/Заходи   | Показники результату  | Методи   | Учасники   | Період  |
|---|---|---|--|--|---|
|   |   | Частота посилянь на ЄКПЛ при ухваленні судових рішень / вироків:<br>огляд остаточних рішень суду у вибраних справах із посиленнями на прецеденти ЄСПЛ   | <b>Експертний звіт</b> <sup>34</sup>                                   | Українська НУО спільно із судами / прокуратурою / Уповноваженим ВРУ з прав людини за фінансової підтримки м/н партнера   | <b>Моніторинг 2017–2019, звіт у 2019-II</b>                     |
| <b>Формалізація стандартів доказування для більшої зрозумілості та передбачуваності процесуального законодавства і відповідної практики</b> <sup>35</sup> (План дій 9.1.), 9.1.)          | <b>Перегляд КПК та підзаконних актів для роз'яснення стандартів доказування для різних видів розслідувань та проваджень</b>   | Послідовне застосування стандартів доказування (1) Оцінка національними установами та громадським суспільством; (2) Оцінка м/н установами.  | <b>Експертний звіт і звіти третіх сторін</b>                           | М/н організації <sup>36</sup> (РЕ/ООН), НААУ, НУО, Уповноважений ВРУ з прав людини   | <b>2017–2020</b>  |
| <b>Подальший розвиток інституту суду присяжних та його застосування</b> <sup>37</sup> (ПД 9.1.)   | <b>Перегляд законодавчої бази для розширення практики залучення присяжних та прийняття необхідних підзаконних актів</b>   | Частота залучення присяжних до судових розглядів в Україні<br>(1) кількість судових розглядів за участю присяжних, завершених за рік і (2) за регіонами.  | <b>Адмін. дані</b>   | Суди, Мініюст  | <b>2017–2020 щорічно II</b>                                     |
| <b>Запровадження обов'язкової участі захисника у всіх кримінальних провадженнях на підставі угод, а також в окремих випадках – у спрощеному провадженні</b> <sup>78</sup> (План дій 9.1.) | <b>Перегляд та аналіз обов'язкових для виконання правил для сторони захисту та розширення кількості спрощених проваджень та справ приватного обвинувачування. Ухвалення змін до КПК та відповідного законодавства</b> | Оцінка обов'язкової участі сторони захисту за допомогою періодичних звітів: (1) Оцінка національними установами та громадським суспільством; (2) Оцінка міжнародними установами<br>Спеціальна оцінка поточної практики участі захисту провадженнях приватного обвинувачення осіб і спрощених провадженнях | <b>Експертний звіт і звіти третіх сторін</b><br><b>Експертний звіт</b> | М/н організації <sup>79</sup> (РЕ, ООН), НААУ, НУО, Уповноважений ВРУ з прав людини<br>Українська НУО спільно із судами / прокуратурою / НААУ та КЦПД за фінансової підтримки м/н партнера | <b>2017–2020</b><br><b>Моніторинг 2017–2019, звіт у 2019-II</b> |

<sup>34</sup> Національна експертна НУО оцінює посилення в рішеннях суду по всій країні на стандарти справедливого суду, пов'язані з відповідним прецедентним правом у певному кримінальному провадженні.

<sup>35</sup> У Стратегії реформування судочинства та суміжних правових інститутів це дія/результат 9.2.

<sup>36</sup> Оцінка міжнародних контролюючих органів Ради Європи (ЕКЗК, GRETA, GRECO) і спеціальних процедур і механізмів договірних органів ООН

<sup>37</sup> У Стратегії реформування судочинства та суміжних правових інститутів це дія/результат 9.3.

<sup>38</sup> Стратегії реформування судочинства та суміжних правових інститутів це дія/результат 9.7.

<sup>39</sup> Оцінка міжнародних контролюючих органів Ради Європи (КЗК, GRETA, GRECO) і спеціальних процедур і механізмів договірних органів ООН

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання Процесуальні права потерпілих

| Дія/результат   | Результати/заходи  | Показники результату   | Методи                                       | Учасники   | Період  |
|---|--|--|--|--|---|
| Досягнення балансу між забезпеченням потерпілому доступу до правосуддя та змагальністю судового процесу <sup>40</sup> (План дій 9.2.) | 1. Перегляд процесуального законодавства для забезпечення того, щоб права обвинувачених і потерпілих були належно збалансовано | Рівень допомоги, доступної (наданої) потерпілим та свідкам<br>(1) Оцінка національними установами та громадянським суспільством; (2) Оцінки м/н установами.  | <b>Експертний звіт і звіти третіх сторін</b> | М/н організації <sup>41</sup> (РЄ/ООН), НААУ, НУО, Уповноважений ВРУ з прав людини | <b>2017–2020</b>  |
|   | 2. Заходи, що забезпечують збалансоване дотримання прав потерпілих на практиці (у тому числі органами правопорядку)            | Порівняння потреб – оцінка розширення підтримки потерпілих, що доступна та надається в Україні, з урахуванням конкретних зобов'язань у сфері захисту потерпілих від гендерного насильства та торгівлі людьми.<br><br>Кількість установ для надання підтримки потерпілим (зокрема притулки для жертв торгівлі людьми та домашнього насильства), доступні в Україні за регіонами.<br><br>Присудження відшкодування жертвам злочинів:<br>(1) кількість жертв, яким призначене відшкодування; (2) % справ, що стосуються насильницьких злочинів, у провадженнях щодо яких призначене відшкодування.<br><br>Рівень навчання стосовно прав та захисту потерпілих та свідків:<br>(1) кількість навчальних курсів, які пропонуються для правоохоронних органів, персоналу судів і прокуратури на рік. (2) кількість учасників навчання на рік. | <b>Експертний звіт</b>                       | <b>Адмін. дані</b>   | Українська НУО спільно із судами / прокуратурою / КЦПД за фінансової підтримки м/н партнера |
|   |  |  | <b>Адмін. дані</b>                           | МЮ   | <b>2017–2020</b><br><b>щорічно</b><br><b>II</b>   |
|   |  |  | <b>Адмін. дані</b>                           | Суди   | <b>2017–2020</b><br><b>щорічно</b><br><b>II</b>   |
|   |  |  | <b>Адмін. дані</b>                           | МЮ,<br>Суди,<br>Прокуратура, Органи правопорядку                                   | <b>2017–2020</b><br><b>щорічно</b><br><b>II</b>   |

<sup>40</sup> У Стратегії реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів це дія/результат 9.4

<sup>41</sup> Оцінка міжнародних контролюючих органів Ради Європи (ЄКЗК, GRETA, GRECO) і спеціальних процедур і механізмів договірних органів ООН.

| Дія/результат   | Результати/заходи   | Показники результату   | Методи  | Учасники  | Період  |
|---|---|--|---|---|---|
| Надання додаткових процесуальних прав потерпілому <sup>42</sup> (План дій 9.2.) | <p>1. Перегляд нормативної бази щодо прав участі потерпілих у кримінальних провадженнях</p> <p>2. Зміни в законодавстві щодо надання додаткових прав для потерпілих</p> | <p>Ратифікація Конвенції щодо відшкодування шкоди жертвам насильницьких злочинів (ETS № 116) та Конвенції про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (ETS № 210)</p> <p>Прийняття належного законодавства для імплементації Конвенції щодо відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів (ETS № 116) і Конвенції про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (ETS № 210)</p> | <p><b>Адмін. дані</b></p> <p><b>Експертний звіт</b></p> | <p>МЗС,<br/>РЄ</p> <p>Українська НУО спільно із судами / прокуратурою / МЮ за фінансової підтримки партнера з</p> | <p>2017–2020 щорічно II</p> <p>2019-II</p> <p>2017–2020 щорічно</p> |
|   |   | <p>Рівень участі потерпілих у досудовому розслідуванні та судовому розгляді (1) % проваджень, у яких потерпілі з'явилися на стадії досудового та (2) судового розгляду; (3) середній % позовів (в одному кримінальному провадженні) поданих потерпілими у провадженні) поданих потерпілими на стадії досудового та (4) судового розгляду.</p>  | <p><b>Адмін. дані</b></p>                               | <p>Суди<br/>Уповноважений ВРУ з прав людини</p>   |   |

<sup>42</sup> Стратегія реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів це дія/результат 9.5

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання Заходи забезпечення кримінального провадження

| Дія/результат  | Основні вихідні результати/ заходи                             | Показники результату  | Методи  | Учасники  | Період  |
|--|--|---|---|---|---|
| Удосконалення нормативного регулювання строків тримання під вартою на судовій стадії кримінального провадження <sup>43</sup> (План дій 9.1.) | Законодавчі та інституційні зміни стосовно тримання під вартою | <p>Оцінка нормативної бази щодо тримання під вартою та її застосування, проведена міжнародними та національними організаціями</p> <p>Доступ до правової допомоги під час тримання під вартою:</p> <p>1) кількість випадків затримань, у яких захисник був повідомлений відповідно до правил ч. 4 ст. 213 КПК, відносно загальної кількості затримань; (2) % відділів поліції, де доступні плакати з інформацією про права затриманих осіб, підзорюваних/обвинувачених, особливо про право на правову допомогу; (3) % справ, в яких підзорюваний/ обвинувачений утримувався під вартою і в результаті вивражданий завершенні результати судового розгляду.</p> <p>Використання заходів забезпечення провадження: (1) % застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та запобіжних заходів, альтернативних затримання тримання під вартою; (2) кількість апеляцій щодо застосування запобіжних заходів; (3) з них – % задоволених апеляцій щодо застосування запобіжних заходів.</p> | <p><b>Експертний звіт і звіти третіх сторін</b></p> <p><b>Адмін. дані</b></p> | <p>М/н організації<sup>44</sup> (РЕ, ООН), НААУ, НУО, Уповноважений ВРУ з прав людини</p> <p>КЦПД, НААУ</p> | <p><b>2017–2020</b></p> <p><b>2017–2020 щорічно</b></p> <p><b>2017–2020 щорічно</b></p> |

<sup>43</sup> У Стратегії реформування судочинства та суміжних правових інститутів це дія/результат 9.6.

<sup>44</sup> Оцінка міжнародних контролюючих органів Ради Європи (ЕКЗК, GRETA, GRECO) і спеціальних процедур і механізмів договірних органів ООН.

| Дія/результат   | Основні вихідні результати/ заходи   | Показники результату   | Методи  | Учасники  | Період  |
|---|--|--|---|---|---|
| <p>Удосконалення нормативного регулювання порядку вручення особи повідомлення про підозру, оголошення особи в розшук, екзатрадиції, накладення та зняття арешту з майна, тимчасового вилучення майна на стадії досудового слідства, порядку захисту персональних даних в Єдиному реєстрі досудових розслідувань, підстав та процедури оскарження дій і бездіяльності в разі порушення порядку захисту персональних даних в реєстрі та в інших випадках<sup>45</sup> (План дій 9.1.)</p> | <p>1. Внесення змін до законодавства з метою покращення інформування осіб прокуратурою</p> <p>2. Законодавчі та процедурні заходи щодо покращення захисту персональних даних</p> | <p>Оцінка інформування та захисту персональних даних</p> <p>Апеляційні скарги щодо порушення права на захист даних<br/>(1) Кількість апеляцій щодо порушення порядку внесення даних у кримінальних провадженнях; (2) % задоволених апеляцій.</p> | <p><b>Експертний звіт</b></p> <p><b>Адмін. дані</b></p> | <p>Українська НУО спільно із судами / прокуратурою / МЮ за фінансової підтримки м/н партнера</p> <p>Суди<br/>Прокуратура,<br/>Уповноважений ВРУ з прав людини</p> | <p><b>2019-II</b></p> <p><b>2017-2020</b><br/><b>Щорічно-II</b></p> |

<sup>45</sup> У Стратегії реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів це дія/результат 9.8



## Матриця методології щодо показників впливу до розділу 9

Система української кримінальної юстиції характеризується низьким відсотком виправдувальних вироків<sup>46</sup>. Збільшення справедливості системи кримінальної юстиції, як очікується, вплине на кількість виправдувальних вироків.

| Дія/результат                               | Показники впливу   | Методи      | Учасники    | Період                        |
|---|--|-------------|-------------|-------------------------------|
| Зростання кількості виправдувальних вироків | % виправдувальних вироків:<br>(1) в Україні;<br>(2) у регіонах | Адмін. дані | МЮ,<br>Суди | Щорічно протягом 2017–2020-лі |

<sup>46</sup> Звіт щодо оцінки впровадження Кримінального процесуального кодексу України. – Проект РЄ «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», 2015, пункт 261 та наст.

# Розділ 10: Підвищення рівня ефективності роботи судових і правоохоронних органів в боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції

## Структура розділу

Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та План дій не поширюються на сектор безпеки. Однак вони цілком легітимно пов'язані із суміжними питаннями, такими як роль органів розслідування або органів системи юстиції, а також інших відповідних підрозділів органів правопорядку. Насамперед їх розглядають відповідно до пункту 5.10. розділу 5 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів і розділу 10 Плану дій. Ця модель ґрунтується на чотирьох блоках заходів і результатів, зазначених нижче:<sup>1</sup>

1. Розробка внутрішніх та зовнішніх механізмів підвищення відповідальності і протидії корупції в судовій системі та органах прокуратури;
2. Сприяння більш широкому використанню результатів проведення досліджень, аналізу управління ризиками для виявлення злочинів і розробки заходів їхнього попередження;
3. Удосконалення матеріальної та процесуальної законодавчої бази для наближення українського законодавства до Acquis Європейського Союзу у секторі кримінальної юстиції, особливо законодавства у сфері боротьби з організованою злочинністю, зокрема розробка дієвих механізмів та процедури повернення доходів, отриманих злочинним шляхом;
4. Розширення співпраці між органами з питань виявлення злочинів та запобігання злочинності на державному та міжнародному рівнях, у тому числі розширення співпраці з Європейським бюро судової співпраці (Єврюстом), іншими установами Європейського Союзу та країнами-членами ЄС.

Однак слід урахувати, що Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та План дій, так само як і ця Методологія, передбачають низку спеціальних заходів з метою запобігання та боротьби з корупцією в системі правосуддя та прокуратурі. Остання, у свою чергу, поєднує оцінювання пов'язаних з корупцією дій / результатів цього розділу з відповідними пунктами розділів 3 і 5<sup>2</sup>. Таким чином, у цьому розділі пропущено інструмент, що стосується напряду оцінювання проблем цієї сфери.

З метою раціоналізації та вдосконалення оцінювання результативності та створення відповідних елементів методології у цьому розділі, дії / результати було згруповано в такі три тематичні групи (напрями оцінювання), що відповідають діяльності, передбаченій Планом дій:

1. Розширення можливостей боротьби з організованою злочинністю<sup>3</sup>.
2. Ширше застосування принципу стримувань і противаг з метою протидії зловживанням в процесі розслідування злочинів.

<sup>1</sup> Блоки заходів та результатів було пронумеровано для цілей цієї методології.

<sup>2</sup> Див. інструменти методології, про які йдеться в розділах 3 та 8 відповідно.

<sup>3</sup> Нумерацію встановлено відповідно до обумовленої передачі першого втручання; вона відповідає номерам інших діяльностей Плану дій у цьому розділі.

3. Підвищення результативності боротьби з корупцією шляхом розвитку цільових та спеціалізованих інституцій.

Таким чином, окрім об'єднання другого та третього дій / результатів, Методологія, дотримуючись Плану дій, виокремлює у сфері низку дій, що стосуються зловживань в процесі розслідування злочинів, які, разом із корупцією, є однією з найбільш серйозних проблем, що негативно впливає і підриває українську державність у цілому.

#### ***Міжнародні стандарти та нормативні документи відповідних країн:***

- Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом;
- Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму;
- Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму;
- Конвенція про кіберзлочинність;
- Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією;
- Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію;
- Рекомендація Ради Європи CM Rec (2001) 11 щодо керівних принципів з боротьби з організованою злочинністю;
- Конвенція ЄС про створення Європейського поліцейського відомства (Європол) від 1995 р.;
- Приєднання до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, затверджене від імені Європейського співтовариства Рішенням Ради (2004), Рішенням Ради 2004/579/ЄС від 29 квітня 2004 р., OJ L 261/69;
- Рамкове рішення Ради про боротьбу з організованою злочинністю (2008), Рамкове рішення Ради 2008/841/JHA від 24 жовтня 2008 р. про боротьбу з організованою злочинністю, OJ L 300/42
- Стокгольмська програма ЄС «Відкрита та безпечна Європа, що служить громадянам і захищає їх», OJ C115, від 4 травня 2010 р.;
- Контртерористична стратегія ЄС від 2005 року;
- Висновки Ради ЄС, ухвалені 6 і 7 червня 2013 р. про встановлення пріоритетів ЄС у боротьбі з організованою злочинністю на 2014–2017 рр., 12095/13;
- Висновки Ради ЄС щодо боротьби з тероризмом і безпеки кордонів від 6 червня 2014 р.;
- Повідомлення Європейської Комісії від 20 червня 2014 р., «Заключний звіт про реалізацію Стратегії внутрішньої безпеки ЄС на 2010–2014 рр.»;
- Рамкове рішення Ради 2001/500/JHA від 26 червня 2001 р. про відмивання грошей, ідентифікацію, відстеження, заморожування, вилучення і конфіскацію знарядь і доходів, одержаних злочинним шляхом, OJ L 182/1;
- Директива 2005/60/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 жовтня 2005 р. про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання грошей і фінансування тероризму, OJ L 309/15;
- Директива 2014/42/ЄС Європейського парламенту та Ради від 3 квітня 2014 р. про замороження і конфіскацію коштів і доходів, здобутих злочинним шляхом в Європейському союзі, OJ L 127;

- Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи щодо викорінення безкарності за серйозні порушення прав людини, ухвалені 30 березня 2011 р. на 1110-му засіданні заступників міністрів;
- справа «Роман Захаров проти Росії» (Roman Zakharov v. Russia), рішення (Велика палата) від 4 грудня 2015 р.;
- справа «Мелоун проти Сполученого Королівства» (Malone v. United Kingdom), рішення від 2 серпня 1984 р.;
- Звіт про оцінювання запровадження Кримінального процесуального кодексу України від лютого 2015 року, що був підготовлений у межах проекту «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Нормативні документи відповідних країн, а також рішення ЄСПЛ проти України наведено нижче.

## 10.1. Розширення можливостей боротьби з організованою злочинністю

### *Поточний стан*

Акцентуючи увагу на недоліках, що повинні бути усунені за допомогою реформ, у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів зазначено, що існують нерозвинені формальні та практичні канали комунікації, включаючи мережі обміну інформацією між прокуратурою, органами розслідування, іншими органами влади та європейськими / міжнародними партнерами. Крім того, в ній також наголошено на недостатності індивідуалізованих, заснованих на фактичних даних, підходів у сфері запобігання злочинності.

У свою чергу, у вступних коментарях до розділу 10 Плану дій зазначено, що необхідно забезпечити більш широке використання результатів досліджень, аналізу та заходів щодо аналізу ризиків для виявлення злочинів і розробки політики попередження таких злочинів у поєднанні з більш ефективним контролем діяльності органів розслідування з боку прокуратури, а також розширити співпрацю органів розслідування злочинів на державному та міжнародному рівнях. Крім того, необхідно вдосконалити матеріальну та процесуальну законодавчу базу з метою наближення українського законодавства до Спільного доробку Європейського Союзу (*Acquis communautaire*) у секторі кримінальної юстиції, особливо законодавства у сфері боротьби з організованою злочинністю. Спільні стандарти матеріально-го і процесуального кримінального права сприятимуть не лише правовому співробітництву у кримінальних провадженнях, а й більш тісній співпраці з Євроюстом, іншими установами Європейського Союзу та країнами-членами ЄС.

З точки зору організації та інституційного формату координації боротьби з організованою злочинністю, слід зазначити, що вони регулюються зміненням, але по суті застарілим Законом «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 1993 р. Зокрема, передбачалося, що на національному рівні його буде регулювати Координаційний комітет при Президенті України, який, тим не менш, було скасовано Рішенням Конституційного Суду України в 2004 році.

Зважаючи на нещодавні конституційні зміни, зокрема нову статтю 131<sup>1</sup> Конституції України, можна зробити висновок, що Україна обрала модель поглибленого прокурорського процесуального керівництва в організації та контролюванні як слідчої діяльності, так і в сфері негласних дій органів правопорядку. Є й інші положення у проекті Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», який наразі внесено до Верховної Ради України.

Регулярний збір статистичних даних, які необхідно узгодити відповідно до сучасного розуміння організованої злочинності на веб-сайтах МВС, Національної поліції та прокуратури, відсутній. Починаючи з 2012 року, загальна статистика розміщена на сайті Генеральної прокуратури. Однак форми та дані забезпечують розподіл відповідно до розділів та статей Кримінального кодексу України. Більшість злочинів, які можна було б віднести до цієї категорії, у тому числі створення злочинної організації (стаття 255 КК) тощо, розглядаються у розділі про злочини проти громадської безпеки. У 2015 році було відкрито 3304 кримінальні провадження (zareєстрованих статтею на підставі статті 214 КПК України) відповідно до цього розділу і лише три з них за статтею 255 КК. У деяких відповідних дослідженнях, які стосуються верховенства права в цілому, також проводиться аналіз відповідних конкретних чинників. Таким чином, в Індексі верховенства права запропоновано розподіл різних проблем, з якими стикаються органи досудового розслідування, зокрема з використанням активних методів розслідування та недостатньою кількістю ресурсів у цій сфері. Згідно з даними, зібраними

стосовно відповідної змінної під час підготовки Індексу верховенства права 2015 року організацією World Justice Project, ця проблема є дуже серйозною та важливою<sup>5</sup>.

***Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їхнє групування***

Матриця заходів щодо незалежності прокуратури ґрунтується на діях / результатах, зазначених у пп. 10.2.1, 10.2.2, 10.2.3 Плану дій. По суті, вони забезпечують, відповідно, більшу спеціалізацію, використання результатів проведення досліджень, аналізу управління ризиками для виявлення злочинів і розробки заходів їхнього попередження; розширення співпраці між органами розслідування злочинів на державному та міжнародному рівнях; розробку дієвих механізмів та процедури повернення доходів, отриманих злочинним шляхом.

Водночас у Матриці запропоновано більший набір показників результатів, пов'язаних із заходами 10.2.1.2 про реалізацію Спільного правового доробку Європейського Союзу (Acquis) у сфері боротьби з організованою злочинністю. У ній також надані певні відсутні показники, пов'язані із заходами 10.2.2.2 про електронні канали зв'язку та 10.2.3.2. про функціонування про службу з питань повернення майна.

У Матриці вирішено проблему відсутності безпосередньої узгодженості зазначених критеріїв результативності у відповідній частині Плану дій, яка стосується дій / результатів щодо оцінювання ризику 10.1.2.3 та групує їх відповідним чином.

---

<sup>5</sup> Див. Звіт Global Insights, Problems Facing Criminal Investigation Systems. <http://worldjusticeproject.org/problems-facing-criminal-investigation-systems>

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 10.1. Розширення можливостей боротьби з організованою злочинністю

| Дія / результат  | Основні вихідні продукти / заходи  | Показники результату   | Методи                   | Учасники  | Період         |
|--|--|--|--------------------------|---|----------------|
| Забезпечення більшої спеціалізації, використання результатів досліджень, аналізу управління ризиками для виявлення злочинів і розробки заходів їхнього попередження (10.2.1) | <p>1. Повною мірою забезпечене функціонування спеціальних підрозділів для боротьби з кіберзлочинністю, торгівлею людьми (ТЛ), відмиванням грошей, незаконним торгівлею зброєю і наркотиками, тероризмом, іншими категоріями злочинів, які вчиняються організованою злочинністю</p> <p>2. Імплементация Спільного правового доробку Європейського Союзу (Acquis) у сфері боротьби з організованою злочинністю</p> | <p>– Розширено можливості органів правопорядку для боротьби з організованою злочинністю</p> <p>– Розроблено та запроваджено інституційну та операційну системи для координації та боротьби з організованою злочинністю</p>   | <b>Експертна комісія</b> | Рада з питань судової реформи або інституція, уповноважена Радою з питань судової реформи | <b>2017-II</b> |
|  | <p>3. Розробка й регулярний перегляд стандартних операційних дій (СОД), для кожної категорії злочинів, вчених організованою злочинністю, у тому числі проведення операцій під криттям, залучення ефективних об'єднаних слідчих груп (ОСГ), також процедури вирішення юридичних питань</p>  | <p>– Ключові нормативно-правові акти Європейського Союзу у сфері боротьби з організованою злочинністю імплементовано до українського законодавства (в тому числі щодо введення конфіскації, боротьби з відмиванням грошей, торгівлею людьми та з кіберзлочинністю).</p> <p>– Дослідницько-аналітичні підрозділи органів прокуратури готують звіти з оцінки ризиків, визначають загрози й напрямки діяльності для спеціалізованих підрозділів із боротьби з організованою злочинністю</p> <p>– Існує постійний зворотний зв'язок і обмін інформацією між дослідницько-аналітичними підрозділами та спеціалізованим підрозділом з боротьби з організованою злочинністю</p> | <b>Експертний звіт</b>   | Міжнародні партнери (ЄС)  | <b>2017-II</b> |
|  |  |  | <b>Огляд документів</b>  | Прокуратура або координаційний орган, створений для боротьби з організованою злочинністю  | <b>2018-I</b>  |



| Дія / результат  | Основні вихідні продукти / заходи   | Показники результату  | Методи  | Учасники  | Період                                       |
|--|---|---|---|---|--|
|  | <p>4. Регулярне складання звітів з оцінки ризиків, де містяться рекомендації із вдосконалення методів боротьби з кожною категорією злочинів, що вчиняються організованою злочинністю; регулярний перегляд стандартних операційних дій відповідно до результатів оцінки ризиків.</p> | <p>– Регулярне оновлення та обмін звітами з оцінки ризиків між уповноваженими вітчизняними державними органами, європейськими та міжнародними партнерами слугуватиме зворотнім зв'язком з метою постійного оновлення стандартних операційних дій</p> <p>– Оцінка ризиків є основною настановою для проведення негласних та інших слідчих і розшукових дій органів правопорядку</p>  | <p><b>Огляд документів</b></p>                                    | <p>Прокуратура або координаційний орган, створений для боротьби з організованою злочинністю</p> | <p><b>2018-I та 2020-18<sup>6</sup></b></p>  |
|  | <p>5. Розробка, поширення в мережі Інтернет і періодичне оновлення практичних посібників і навчальних модулів з метою вивчення кожної категорії злочинів, які вчиняються організованою злочинністю</p>  | <p>– Впроваджені спеціалізовані методи та забезпечено експертно-криміналістичні засоби для боротьби з організованою злочинністю, включаючи кіберзлочини, торгівлю людьми, відмивання грошей, незаконну торгівлю наркотиками та зброєю, тероризм</p> <p>– Дієва система навчання для співробітників органів у сфері боротьби з організованою злочинністю</p> <p>– Кількість тренінгів та слухачів</p>  | <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Адміністративні дані</b></p> | <p>Прокуратура або координаційний орган, створений для боротьби з організованою злочинністю</p> | <p><b>2018-II</b></p>                        |
| <p>Розширення співпраці при розслідуванні злочинів на державному та міжнародному рівнях (10.2.2)</p> | <p>1. Створення мереж міжнародної співпраці за участю Євроюсту та інших важливих європейських і міжнародних партнерів</p>   | <p>– Впроваджені інструменти, засновані на взаємному визнанні (у тому числі щодо результатів криміналістичних експертних та висновків, експертних оцінок, адміністративних рішень, запитів на екстрадицію в рамках міжнародної співпраці в розслідуванні злочинів), для обміну інформацією та полегшення ведення спільних розслідувань і операцій</p> <p>– Заснована співпраця з інституціями Європейського Союзу (Європолом, Євроюстом, Frontex, Координаційним по боротьбі з тероризмом тощо)</p> | <p><b>Огляд документів</b></p>                                    | <p>Прокуратура або координаційний орган, створений для боротьби з організованою злочинністю</p> | <p><b>2018-II та 2020-II<sup>7</sup></b></p> |

<sup>6</sup> Рекомендовано повторно провести опитування з метою оцінювання динаміки та стабільності результатів.

<sup>7</sup> Запропоновано провести вторинні дослідження через два роки.

| Дія / результат   | Основні вихідні продукти / заходи   | Показники результату   | Методи  | Учасники  | Період  |
|---|---|--|---|---|---|
|   | <p>2. Налагодження та використання електронних каналів комунікації між сектором органів правопорядку та іншими органами, а також міжнародними партнерами в боротьбі з організованою злочинністю</p> | <p>– Регулярне залучення «спеціальних оперативних груп», об'єднаних слідчих груп та використання інших засобів з метою розширення міжвідомчої співпраці на державному та міжнародному рівнях</p> <p>– Електронні канали комунікації (за аналогією з діючою мережею – @ON<sup>8</sup>) функціонують належно</p>   | <p><b>Огляд документів</b></p>  | <p>Прокуратура або координаційний орган, створений для боротьби з організованою злочинністю</p> | <p><b>2019-I</b></p>  |
| <p>Розробка механізмів та процедури повернення доходів, отриманих злочинним шляхом (10.2.3)</p> | <p>1. Переглянуто законодавчу базу щодо конфіскації доходів, отриманих злочинним шляхом</p>   | <p>– Законодавство про кримінальну відповідальність щодо конфіскації: розширеної конфіскації без ухвалення обвинувального вироку, конфіскації у третіх осіб; заморожування активів приведено у відповідність до нового законодавства Європейського Союзу тощо</p> <p>– Формалізовані стандарти доказування відповідно до кожного виду процедури конфіскації, при цьому особлива увага приділена чітким та прогнозованим нормам встановлення зворотної відповідальності</p> <p>– Підписання, ратифікація та застосування інструментів взаємної правової допомоги і міжнародних каналів комунікації за участю України, Європейського Союзу та інших міжнародних партнерів з метою здійснення конфіскації, заморожування активів та інших положень (порядків) щодо повернення доходів, отриманих злочинним шляхом</p> | <p><b>Експертний звіт</b></p>   | <p>Міжнародні партнери</p>  | <p><b>2019-I</b></p>  |
|   | <p>2. Створена служба з питань повернення майна</p>   | <p>– Удосконалено інституційну структуру служби з питань повернення майна</p> <p>– Кількість успішно завершених процедур повернення доходів, отриманих злочинним шляхом</p>  | <p><b>Експертний звіт</b></p> <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Адміністративні дані</b></p> | <p>Міжнародні партнери</p> <p>Міністерство юстиції</p> <p>Міністерство юстиції</p>              | <p><b>2019-II</b></p> <p><b>2019-I</b></p> <p><b>2020-I</b></p> |

<sup>8</sup> Резолюція Ради ЄС з питань юстиції та внутрішніх справ щодо створення діючої мережі – @ON – для протистояння серйозним мафіозним і організованим злочинним групам, 4 грудня 2014 р.

## 10.2. Ширше застосування принципу стримувань і противаг з метою протидії зловживанням у кримінальному провадженні

### Поточний стан

Зловживання, що включають серйозне порушення прав людини та інших законних інтересів осіб слідчим, детективом (оперативником), органами досудового розслідування та прокуратури, неспроможність системи правосуддя ефективно протидіяти цьому є одним з найбільш суттєвих недоліків, які необхідно усунути за допомогою реформування останньої, а також сектора безпеки і країни в цілому. Роками Україна мала дуже негативну статистику в цій сфері, що відображено в низці внутрішніх і міжнародних звітів, в яких зазначено про стрімке зростання кількості рішень ЄСПЛ проти України. Порушення, встановлені ЄСПЛ, стосуються незареєстрованих затримань, маніпуляцій з метою їх фактичного продовження<sup>9</sup>; тортур, жорстокого поводження, часто у поєднанні з незаконними заходами зі збору доказів<sup>10</sup>; недосконалості структури та використання заходів спостереження<sup>11</sup> та інші порушення прав людини, що є дуже поширеними і, за повідомленнями, з ними також пов'язані корупція і безкарність<sup>12</sup>.

Хоч ані в у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, ані у Плані дій не було дано чітких пояснень в описовій частині та основних недоліків цієї сфери, важливо, щоб у Плані дій було включено чітке положення.

У той же час слід зазначити, що до моменту ухвалення Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів були здійснені серйозні кроки для усунення цих недоліків. Кримінальний процесуальний кодекс України (набрав чинності у 2012 р.) фактично містить всі питання стосовно процесуальних дій та суб'єктів таких дій, проведення відповідного серйозного розслідування, обов'язкових заходів у чітко визначених межах, що забезпечують надання відповідних гарантій та захисту, судового контролю та обґрунтованого залучення підозрюваних та потерпілих. Крім того, за допомогою КПК України було розширено основи змагального процесу та гарантії справедливого судового розгляду на всіх стадіях кримінального судочинства, в тому числі шляхом встановлення офіційної заборони визнавати допустимими докази, отримані не за правилами КПК України. Було справедливо виключено будь-яке несанкціоноване втручання співробітників «оперативних підрозділів» у кримінальне провадження. Як внутрішні, так і міжнародні дані моніторингу свідчать, що за допомогою КПК України було внесено відповідні позитивні зміни, в тому числі досягнуто зниження рівня жорстокого поводження та інші серйозні порушення прав людини<sup>13</sup>. КПК України та відповідні закони, в тому числі про прокуратуру та Державне бюро розслідувань, впрова-

<sup>9</sup> Наприклад, *Осипенко проти України*, № 4634/04, 9 листопада 2011 р., *Доронін проти України*, № 16505/02, 19 лютого 2009 р., *Гарькавий проти України*, № 25978/07, 18 лютого 2010 р.; *Ічин та ін. проти України*, № 28189/04 і 28192/04, 21 грудня 2010 р., *Корнєв і Карпенко проти України і Нечипорук і Йонкало проти України*, № 42310/04, 21 квітня 2011 р.

<sup>10</sup> Наприклад, *Афанасьєв проти України*, № 38722/02, 5 квітня 2005 р.; *Вергельський проти України*, № 19312/06, 12 березня 2009 р., *Хайло проти України*, № 39964/02, 13 листопада 2008 р. і *Михалкова проти України*, № 1091905, 13 січня 2011 р.; *Нечипорук і Йонкало проти України*, № 42310/04, 21 квітня 2011 р.

<sup>11</sup> Наприклад, *Михайлюк і Петров проти України*, № 11932/02, 10 грудня 2009 р. *Володимир Поліщук та Світлана Поліщук проти України*, № 12451/04, 30 вересня 2010 р.

<sup>12</sup> Ураховуючи статистичні дані та судження ЄСПЛ, необхідно брати до уваги, що, з точки зору вказівок про реальний стан справ та у зв'язку з вимогою про вичерпність національних засобів правового захисту, а також через тривалість процедур перед судовим процесом, вони мають сповільнений характер. Відповідно, необхідно ввести додаткові критерії, пов'язані з хронологією додатків для того, щоб найкращим чином використовувати ці дані як показники.

<sup>13</sup> Див, зокрема, звіт Європейського комітету для Уряду України про візит в Україну з метою вирішення питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК) з 9 по 21 жовтня 2013 р. (документ СРТ / Inf (2014) 15. – Звіт про оцінювання провадження Кримінального

дили інституційно незалежну базу для розслідування злочинів, включаючи серйозні порушення прав людини з боку органів правопорядку, прокурорів та суддів. Однак систему необхідно розвинути та ввести в дію.

Крім того, існує необхідність просувати змінений, але й досі застарілий Закон «Про оперативно-розшукову діяльність» 1993 р., а також поліпшити прокурорський і судовий контроль за роботою органів правопорядку стосовно цього.

### ***Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їхнє групування***

Зважаючи на змінений обсяг функцій прокуратури, в тому числі на рівні Конституції України (нова стаття 131<sup>1</sup>) стосовно процесуального керівництва з боку прокурорів, що включає або поєднує підвищення рівня залученості в організацію та контролювання як слідчої, так і «оперативної діяльності» органів правопорядку, за допомогою цієї методології здійснюється їх узгодження зі структурами Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів і Плану дій, а також пропонується їх диференціювати з метою вимірювання прогресу в їх реалізації. Модель було розглянуто за допомогою інструментів розділу 8, зокрема Матриці заходів 8.2. Остання розглянута за допомогою наявних інструментів та Матриці, що наведені нижче.

Матриця у цій сфері значно покращує комплекс заходів і приблизні показники, що запропоновані у Плані дій. За допомогою переформулювання заходу 10.3.1.3 та надання додаткових показників можливо розширити комплекс заходів спеціальних оперативних дій (СОД) стосовно слідчої та оперативної діяльності, загальні (примусові) заходи, включаючи затримання. Це також передбачає покращення зовнішнього контролю (який здійснюють прокуратура та суд). Крім того, у матриці запропоновано підвищення рівня показників для того, щоб це стосувалось не лише застосування зброї, а й сили в цілому (з урахуванням заходу 10.3.1.2), розподіляючи їх та забезпечуючи іншими показниками, що стосуються внутрішнього громадського моніторингу (з урахуванням заходу 10.3.1.4).

Також нею вводяться спеціальні (додаткові) заходи щодо ефективного механізму розслідування серйозних порушень прав людини та інших зловживань, які вчиняють представники органів правопорядку (10.3.1.5).

---

процесуального кодексу України від лютого 2015 року, що був підготовлений у межах проекту «Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні».

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 10.3. Ширше застосування принципу стримувань і протигаг з метою протидії зловживанням у кримінальному провадженні

| Дія / результат  | Основні вихідні продукти / заходи  | Показники результату  | Методи                      | Учасники   | Період   |
|--|--|---|-----------------------------|--|--|
| Вдосконалення механізмів внутрішнього та зовнішнього контролю (10.3.1) | 1. Переглянуто нормативно-правову базу щодо розподілу та управління справами   | – Використання чітких, передбачуваних та застосовних правил розподілу і управління справами в прокуратурі та органах досудового розслідування, забезпечуючи в такий спосіб функціональну незалежність прокурорів і слідчих  | <b>Огляд документів</b>     | Прокуратура  | 2019-I   |
|  | 2. Переглянуто законодавчу базу щодо використання летальної та нелетальної зброї   | – Використання чітких, передбачуваних правил щодо застосування зброї і сили, та їх результативне застосування   | <b>Звіт третьої сторони</b> | Неурядові організації  | 2017-II  |
|  | 3. Переглянуто законодавчу базу щодо системи нагляду прокуратури та контролю суду за використанням спеціальних слідчих дій, у тому числі не лише щодо надання дозволу, проте й щодо процесу проведено розвідувальних заходів і операцій під прикриттям, актів затримання та інших примусових заходів, передбачених КПК України і Законом «Про оперативно-розшукову діяльність» | – Покращено та узгоджено з міжнародними стандартами та кращими практиками правову основу негласних та інших слідчих і розшукових дій органів правопорядку, в тому числі запроваджено чіткі, передбачувані та застосовні правила використання результатів такої оперативної діяльності<br>– Ефективний прокурорський нагляд і судовий контроль за слідчою та оперативною діяльністю відповідних органів (слідчих і оперативних) як відповідно до КПК України, так і Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» | <b>Експертний звіт</b>      | <b>Фокус-групи</b><br><b>Опитування представників професії</b> | Міжнародні партнери (РЕ)<br>Міжнародні партнери / Неурядові організації<br>Неурядові організації |

<sup>14</sup> Запропоновано доповнити первинну оцінку панелі фокус-групи результатами подальшого опитування фахівців у галузі права.

| Дія / результат  | Основні вихідні продукти / заходи | Показники результату  | Методи   | Учасники  | Період   |
|--|-----------------------------------|---|--|---|--|
|  |                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Результативність парламенту, в тому числі інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у здійсненні контролю та моніторингу громадянським суспільством слідчої та оперативної діяльності відповідних органів (слідчих і оперативних) як відповідно до КПК України, так і Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»</li> </ul> | <p><b>Фокус-групи</b></p> <p><b>Опитування представників правничої професії / представників неурядових організацій</b></p> | <p>Неурядові організації</p> <p>Неурядові організації</p> | <p><b>2018-I</b></p> <p><b>2020-I<sup>15</sup></b></p>   |
| <p><b>4. Регулярна підготовка звітів з оцінки ризиків, які містять рекомендації з вдосконалення управління всіма підрозділами системи органів правопорядку</b></p> |                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Поєднання методів обговорення і заохочення/покарання в рамках системи управління результативністю</li> <li>- Управління ризиками ефективно використовуються як інструмент управління результативністю</li> </ul>   | <p><b>Огляд документів</b></p>   | <p>Органи правопорядку</p>                                | <p><b>2019-I</b></p>                                     |
| <p><b>5. Ефективні механізми розслідування серйозних порушень прав людини та інших зловживань, які вчиняються співробітниками органів правопорядку</b></p>         |                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Механізм (система) розслідування серйозних порушень прав людини та інших зловживань, які вчиняються співробітниками органів правопорядку, відповідає прецедентам ЄСПЛ та похідним від них стандартам</li> </ul>  | <p><b>Експертний звіт</b></p> <p><b>Звіт третьої сторони</b></p>   | <p>Міжнародні партнери (РЄ)</p>                           | <p><b>2018-I</b></p> <p><b>2019-III<sup>16</sup></b></p> |

<sup>15</sup> Запропоновано доповнити первинну оцінку панелі фокус-групи результатами подальшого опитування фахівців у галузі права.

<sup>16</sup> Запропоновано доповнити початковий висновок експертів з подальшим оцінюванням показника за допомогою аналізу (в тому числі міжнародного моніторингу) звітів третьої сторони.



## 10.4. Підвищення результативності боротьби з корупцією шляхом розвитку цільових та спеціалізованих інституцій

### Поточний стан

Паралельно, в межах покращення політики боротьби з корупцією, у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів було чітко визначено два ключові напрями і відповідні заходи для підвищення результативності сектору у запобіганні та боротьбі з корупцією у країні. Крім внутрішніх аспектів запобігання та боротьби з корупцією, зокрема в секторі юстиції і прокуратури (насамперед пов'язано з розділами 3 і 8)<sup>17</sup>, у перерахуванні складових реформи в розділі 4 виокремлено одну із цих систем, що повинна займатися питанням підвищення ефективності сфери юстиції в боротьбі з організованою злочинністю та корупцією. У Плані дій зазначено, що зміни системи наразі відбуваються.

До моменту ухвалення і впровадження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів і Плану дій, Верховна Рада України ухвалила Закони «Про прокуратуру» та «Про Національне антикорупційне бюро України», де передбачено прозорий й на підставі заслуг порядок відбору і призначення керівництва Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), так само як і набір персоналу до штату цих установ та початок їхньої роботи. Також нещодавно було оприлюднено звіти та вказівки щодо непослідовних змін, а також щодо ефективності та точності застосування критеріїв для розмежування підслідності.

З точки зору ефективності боротьби з корупцією, не було жодних вичерпних статистичних даних, які б посилювались шляхом включення злочинів, що не належать до цього поняття. Проте існує вибірка аналітичних даних щодо ситуації в 2015 році<sup>18</sup>. Стосовно регулярного збору міжнародних індексів, крім *Індексу сприйняття корупції* (ІСК) та інших відповідних індексів, розроблених Transparency International, слід зазначити, що існують<sup>19</sup> також компоненти деяких глобальних індексів, пов'язаних з корупцією. Так, наприклад, *показники всесвітньої ефективності управління* (ПВЕУ) стосуються здійснення контролю за виміром рівня корупції (проект інституту Світового банку)<sup>20</sup>, індекс економічної свободи, розроблений Heritage Foundation, засновано на 10 компонентах, включаючи свободу від корупції. У 2015 році цей індекс становив 26 % з 100 %.<sup>21</sup>

### Особливості напряму оцінювання – конкретні заходи, результати, показники та їхнє групування

Відповідно до розподілу сфер оцінювання галузевої / внутрішньої корупції та її здатності сприяти корупції в цілому, напрям оцінювання стосується безпосередньо останнього. Однак їх потрібно застосовувати, враховуючи синергію із заходами, проведеними відповідно до розділу / структурного елемента 3 з урахуванням напряму оцінювання 8.5.

Матриця змінює формулювання заходу 10.4.1.1 (порівняно із запропонованим у Плані дій) з точки зору визначення Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП) як відповідного підрозділу, опускаючи помилкове визначення її функції як «розслідування корупції», що, відповідно до наявної нормативно-правової бази, у встановленому порядку, нале-

<sup>17</sup> Див. відповідні інструменти методології стосовно відповідного структурного елемента / розділу.

<sup>18</sup> АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ЗВІТ ЩОДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ, ст. 181–340, [http://ti-ukraine.org/en/system/files/research/shadow\\_report\\_anticorruption\\_policy\\_ti\\_ukraine.pdf](http://ti-ukraine.org/en/system/files/research/shadow_report_anticorruption_policy_ti_ukraine.pdf).

<sup>19</sup> <http://www.transparency.org/country/#UKR>.

<sup>20</sup> [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

<sup>21</sup> Пов'язаний з Україною графік доступний за посиланням <http://www.heritage.org/index/visualize?cnts=ukraine&type=9>.



жить до процесуального керівництва і контролю за відповідною «оперативною» діяльністю. У Матриці запропоновано відповідний набір показників до відповідних заходів (що відсутні у Плані дій). Те саме стосується заходу 10.4.1.2 про суди, яким передбачено запровадження відповідної системи антикорупційних судів.

Беручи до уваги підслідність НАБУ та його кінцевий процесуальний внесок у кримінальне переслідування фактів корупції, зокрема «елітної» корупції, шляхом внесення змін до формулювання заходу 10.4.1.5 у Матриці запропоновано збільшити кількість вимог про наявність статистичних даних і, таким чином, публікувати їх у щорічних звітах НАБУ. Крім того, зважаючи на відсутність відповідного спільного визначення (суті) злочинів і статистичних даних, пов'язаних з корупцією, нею передбачено відповідний показник.

**Матриця методології щодо напрямку оцінювання**  
**10.4. Підвищення результативності боротьби**  
**з корупцією шляхом розвитку цільових та спеціалізованих інституцій**

| Дія/ результат  | Основні вихідні продукти / заходи  | Показники результату  | Методи   | Учасники   | Період   |
|---|--|---|--|--|--|
| Розвиток спроможності прокуратури та судової системи з корупційних справ, в тому числі «елітну» корупцію (10.4.1) | <p><b>1. Забезпечене належне функціонування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) для розслідування «елітної» корупції</b></p> <p><b>2. Належне функціонування спеціальних колегій суддів (антикорупційні суди) для розгляду корупційних справ, особливо про «елітну» корупцію</b></p> <p><b>3. Переглянуто нормативно-правову базу щодо захисту прокурорів та суддів від неправомірного тиску під час ведення корупційних справ</b></p> | <p>– Створення на інституційному рівні Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та набір прокурорів за допомогою належних процедур відбору</p> <p>– Налаштована система процесуальної співпраці та визначення підслідності НАБУ</p> <p>– Ухвалення законодавчої бази для спеціальних колегій суддів загальних судів (антикорупційні суди), яка відповідає передовим практикам інших правових систем</p> <p>– Створення на інституційному рівні спеціальних колегій суддів (антикорупційні суди); судді призначаються за допомогою належних процедур відбору</p> <p>– Забезпечено на законодавчому рівні та на практиці належний рівень захисту прокурорів та суддів, які розглядають корупційні справи, від будь-якого <b>неправомірного тиску</b></p> | <p><b>Огляд документів</b></p> <p><b>Функціональний аналіз</b></p> <p><b>Експертний звіт</b></p> <p><b>Фокус-групи</b></p> <p><b>Опитування суддів/прокурорів<sup>23</sup></b></p> | <p>Прокуратура</p> <p>Міжнародні партнери</p> <p>Міжнародні партнери<br/>Вища рада правосуддя</p> <p>Вища рада правосуддя, Рада прокурорів України</p> | <p><b>2017-II</b></p> <p><b>2018-II</b></p> <p><b>2017-II</b></p> <p><b>2018-I<sup>22</sup></b></p> <p><b>2018-I</b></p> |

<sup>22</sup> Запропоновано доповнити початковий висновок експертів подальшою оцінкою показника за допомогою аналізу дискусій у фокус-групах.

<sup>23</sup> Судячи з опитування, проведеного серед антикорупційних прокурорів та суддів, а також допоміжного персоналу, цей захід було підтримано.

| Дія/ результат | Основні вихідні продукти / заходи  | Показники результату  | Методи  | Учасники  | Період   |
|----------------|--|---|---|---|--|
|                | <p><b>4. Розробка, поширення та регулярне оновлення практичних інструкцій та тренувальних модулів для прокурорів та суддів, займаються які розслідують або розглядають корупційні справи</b></p> | <p>– Аналітико-дослідницькі підрозділи прокуратури та судів регулярно вносять пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази та практики прогалин для виявлення недоліків, виявлених завдяки аналізу невдалих спроб переслідування корупційних дій при вчиненні окремих видів злочинів</p> <p>– Система навчання охоплює спеціальних анти-корупційних суддів і прокурорів (100 %)</p> | <p><b>Огляд документів</b></p>  | <p>Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Державна судова адміністрація</p>       | <p><b>2019-I</b></p>   |
|                | <p><b>5. Аналіз і публікація статистичних даних щодо винесених вироків і судового розгляду корупційних справ у річному звіті діяльності прокуратури, судової системи та НАБУ</b></p>             | <p>– Введення належного узгодженого поняття (визначення) злочинів, пов'язаних із корупцією, та підтримка системи статистичних даних</p> <p>– Інформація про успішні та невдалі розслідування фактів корупції доступна в Інтернеті</p>   | <p><b>Адміністративні дані</b></p> <p><b>Експертний звіт</b></p> <p><b>Адміністративні дані</b></p> | <p>Спеціалізовані антикорупційна прокуратура, НАБУ та Державна судова адміністрація</p> | <p><b>2018-II</b></p> <p><b>2017-I</b></p> <p><b>Щорічно</b></p> |

## Показники впливу до розділів 8 і 10

### **Базовий показник**

Базовий показник для подальшої оцінки реалізації втручання відповідно до розділів, визначений у відповідній частині перед матрицями оцінки окремої сфери.

### **Особливості показників реалізації, зазначених у розділах, та їх групування**

У Матриці запропоновано найбільш застосовні методи, учасників і періоди для оцінки показників реалізації, передбачених розділами 8–11 Плану дій.

Крім загальних коментарів і підходу до оцінки результатів впливу реформи, реалізація дій і заходів, передбачених Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів і Планом дій, зазначеного у загальному посібнику<sup>24</sup>, Методологія, у відповідних випадках, передбачає Матриці оцінки показників конкретних сфер або об'єднаних показників реалізації, які, у свою чергу, головним чином відповідають підходу, що передбачає групування показників реалізації розділів 1–4; 5–7 і 8–11 відповідно. Утім, слід зазначити, що показники статистики ЄСПЛ (запропоновані у Плані дій) відображають реалії національної правової системи, які існували п'ять-шість або навіть більше років тому. Спостерігаючи за статистикою та рішеннями ЄСПЛ, необхідно пам'ятати, що фіксування фактичної ситуації, як правило, відбувається із запізненням через вимогу вичерпання національних засобів правового захисту й особливо через тривалість попередніх процедур. Відповідно, для найкращого використання цих даних як показників необхідно ввести додатковий критерій, який визначає рік подання заяв, або враховувати середній період, необхідний для вичерпання всіх національних засобів правового захисту і завершення процедур ЄСПЛ.

З огляду на складність очікуваного впливу, якого необхідно досягти шляхом запропонованих заходів та їх оцінки, в Матриці запропоновано комплекс дій/результатів для їх оцінювання. Кожна конкретна сфера оцінювання або їхні групи мають окремий набір показників, вимірювання яких, у свою чергу, слід здійснювати за допомогою запропонованих методів.

У Матриці (у зносках) запропоновані конкретні пропозиції щодо групування, прогнозованої динаміки та інші пояснення щодо набору показників, методів і організації оцінювання, зокрема, з огляду на можливе узгодження у часі проведення оцінки з урахуванням показників досягнень аналогічних заходів/результатів, запропонованих у Матриці відповідного розділу.

<sup>24</sup> Див. пункти 19- Проекту Керівних матриць (вступне слово до методології).

## Матриця методології щодо показників впливу до розділів 8 і 10

| Сфера(и) оцінювання<br>(Дія/результат)  | Показники реалізації  | Методи  | Учасники   | Період  |
|---|---|---|--|---|
| <b>Незалежність прокуратури (8.1)</b>   | – Сприйняття представниками правничої професії незалежності і підзвітності прокуратури покращилось на 10% порівняно з початковим опитуванням <sup>25</sup><br>– Довіра з боку населення до прокуратури загалом зросла на 20% <sup>26</sup> , сприйняття населення (загалом або учасників провадження) незалежності і підзвітності прокуратури покращилось на 25% <sup>27</sup>  | <b>Опитування представників правничих професій і громадських організацій</b> <sup>28</sup><br><br><b>Опитування населення</b> <sup>29</sup> | Органи прокуратури /Неурядові організації<br><br>Органи прокуратури /Неурядові організації | <b>2017-II</b> <sup>30</sup><br>і<br><b>2020-II</b> <sup>31</sup> |
|   | – Показник незалежності прокуратури в індексі верховенства права підвищився до задовільного рівня   | <b>Зовнішні звіти</b>   | Прокуратура  | <b>Щорічно (під час оновлення)</b>                                |
| <b>Повноваження прокуратури (8.2)</b><br><b>Впорядкування повноважень органів досудового розслідування (10.1)</b> | - Статистичні дані щодо ефективності діяльності прокуратури і органів досудового розслідування: середня кількість справ, що надходять, і вирішених справ на одного прокурора/слідчого; відсоток розкриття злочинів (постановлення обвинувальних вироків); середні витрати на розгляд справи; середня тривалість досудового провадження; кількість досудових розслідувань, які не завершилися протягом одного року <sup>32</sup> | <b>Адміністративні дані</b>   | Прокуратура  | <b>Щорічно</b>  |

<sup>25</sup> Результати початкового опитування (запланованого на 2017-II) слід вважати вихідними, оскільки інші спеціальні опитування, які можуть слугувати вихідними, відсутні.  
<sup>26</sup> Загальний цільовий показник було окреслено в ПД (розрахований згідно із середнім коригуванням на період між запропонованою початковою і подальшими оцінками).  
<sup>27</sup> Результати початкового опитування (запланованого на 2017-II) слід вважати вихідними, оскільки інші спеціальні опитування, які можуть слугувати вихідними, відсутні.  
<sup>28</sup> Повинні спиратись на відповідний документ (розроблену анкету), в якому відображені ключові критерії і стандарти, запроваджені відповідними втручаннями (як показано в ПД/матриці методології).

<sup>29</sup> Повинні спиратись на документ (розроблену анкету), в якому відображені ключові параметри, які сприяють сприйняттю незалежності і покращенню звітності (як показано в ПД/матриці методології).

<sup>30</sup> Повинно бути узгоджено у часі з відповідними оцінками заходів/результатів 8.1.2, 8.1.3, 8.1.4.

<sup>31</sup> Повинно бути узгоджено у часі з відповідними оцінками заходів/результатів 8.1.2, 8.1.3, 8.1.4.

<sup>32</sup> Враховуючи очікуване покращення систем кримінального правосуддя і правоохоронних органів, очікується досягти їх загального запровадження та ефективності на кінець 2018 року. Таким чином, динаміка відповідних статистичних даних до 2018 року повинна покращитись. З того часу і до 2020 року вона має знизитись. Цільовий показник може знизитись на 15% (5% на рік з огляду на тривалість досудових процедур), у порівнянні з даними за 2018 рік.

| Сфера(и) оцінювання<br>(Дія/результат)   | Показники реалізації   | Методи   | Учасники  | Період  |
|--|--|--|---|---|
|  | <p>– Сприйняття представниками правничої професії доцільності обсягу обов'язків прокуратури і розподілу повноважень в кримінальному провадженні покращилось на 10%, у порівнянні з початковим опитуванням<sup>33</sup></p> <p>– Довіра з боку населення до прокуратури загалом зросла на 20%<sup>34</sup>, ставлення населення (загалом або учасників проваджень) до послідовності та ефективності діяльності прокуратури і органів досудового розслідування у системі кримінальної юстиції, у порівнянні з початковий опитуванням, покращилось на 30 %<sup>35</sup></p> | <p><b>Опитування представників правничих професій і громадських організацій</b><sup>36</sup></p> <p><b>Опитування населення</b><sup>37</sup></p> | <p>Органи прокуратури /Неурядові організації</p> <p>Органи прокуратури /Неурядові організації</p> | <p><b>2017-II</b><sup>38</sup><br/><b>і</b><br/><b>2020-II</b><sup>39</sup></p> |
| <b>Результативність управління прокуратурою (8.3)</b>                            | <p>- Вплив покращення результативності управління органами прокуратури матиме різні непрямі наслідки для її результативності, підвищення довіри населення та інших показників (включаючи показники в різних світових рейтингах тощо). Таким чином, у методології не пропонується оцінка показники реалізації конкретної сфери. Щодо досягнень, вони представлені у відповідній Матриці.</p>  |  |   |   |
| <b>Системи професійної підготовки і підвищення кваліфікації прокурорів (8.4)</b> | <p>- Вплив покращення професійної підготовки прокурорів матиме різні непрямі наслідки для її результативності, підвищення довіри населення та інших показників (включаючи різні міжнародні індекси тощо). Таким чином, у методології не пропонується оцінювання показників реалізації конкретної сфери. Щодо досягнень, вони представлені у відповідній Матриці.</p>   |  |   |   |

<sup>33</sup> Результати початкового опитування (запланованого на 2017-II) слід вважати вихідними, оскільки інші спеціальні опитування, які можуть слугувати вихідними, відсутні.  
<sup>34</sup> Див. примітку 3 вище.

<sup>35</sup> Результати початкового опитування (запланованого на 2017-II) слід вважати вихідними, оскільки інші спеціальні опитування, які можуть слугувати вихідними, відсутні.  
<sup>36</sup> Повинні спиратись на відповідний документ (розроблену анкету), в якому відображені ключові критерії і стандарти, запроваджені відповідними втручаннями (як показано в ПД/матриці методології).

<sup>37</sup> Повинні спиратись на документ (розроблену анкету), в якому відображені ключові параметри, які сприяють прийняттю незалежності і покращенню звітності (як показано в ПД/матриці методології).

<sup>38</sup> Повинно бути узгоджено у часі з відповідними оцінками заходів/результатів 8.1.2, 8.1.3, 8.1.4.

<sup>39</sup> Повинно бути узгоджено у часі з відповідними оцінками заходів/результатів 8.1.2, 8.1.3, 8.1.4.

| Сфера(и) оцінювання<br>(Дія/результат)  | Показники реалізації  | Методи   | Учасники  | Період   |
|---|---|--|---|--|
| <b>Етичні і дисциплінарні правила для прокурорів, механізми внутрішнього контролю і протидія корупції в прокуратурі (8.5)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Кількість скарг, заяв щодо вчинення дисциплінарних/ етичних правопорушень, адміністративних і кримінальних правопорушень (зокрема, пов'язаних з корупцією) та їхня кількість, вчинена прокурорами, іншими працівниками прокуратури і відповідальними особами<sup>40</sup></li> <li>- Сприйняття представниками правничої професії доцільності етичних і дисциплінарних правил для прокурорів, ефективності механізмів внутрішнього контролю і протидії корупції покращилось на 10%, у порівнянні з початковим опитуванням<sup>41</sup></li> <li>- Довіра з боку населення (загалом або учасників проваджень) до прокуратури загалом зросла на 20%<sup>42</sup>, а також ставлення до ефективності процедури підзвітності, у порівнянні з початковим опитуванням, покращилось на 25 %<sup>43</sup></li> </ul> | <b>Адміністративні дані</b><br><br><b>Опитування представників правничих професій і громадських організацій</b> <sup>44</sup><br><br><b>Опитування населення</b> <sup>45</sup> | Прокуратура/Органи прокурорського самоврядування<br><br>Органи прокурорського самоврядування /Неурядові організації Органи прокурорського самоврядування /Неурядові організації | <b>Щорічно</b><br><br><b>2017-II і 2020-II</b> <sup>46</sup> |
| <b>Прозорість прокуратури (8.6)</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Довіра з боку населення до прокуратури загалом зросла на 20%<sup>47</sup>, а також ставлення до прозорості, у порівнянні з початковим опитуванням, покращилось на 25%.</li> </ul>  | <b>Опитування населення</b> <sup>48</sup>  | Органи прокурорського самоврядування /Неурядові організації   | <b>2017-II і 2020-II</b>                                     |

<sup>40</sup> Враховуючи очікуване покращення процедури і механізмів підзвітності, очікується досягти її загального застосування та ефективності на кінець 2017 року. Таким чином, динаміка відповідних статистичних даних до 2018 року повинна покращуватись. З того часу і до 2020 року вона має знизитись. Цільовий показник може знизитись на 20%, у порівнянні з даними за 2018 рік. Під час оцінки тенденцій і даних, слід забезпечити більш детальний опис кількості скарг і наслідків відповідних заходів.

<sup>41</sup> Результати початкового опитування (запланованого на 2017-II) слід вважати вихідними, оскільки інші спеціальні опитування, які можуть слугувати вихідними, відсутні. Див. примітку 3 вище.

<sup>42</sup> Результати початкового опитування (запланованого на 2017-II) слід вважати вихідними, оскільки інші спеціальні опитування, які можуть слугувати вихідними, відсутні.

<sup>44</sup> Повинні спиратись на відповідний документ (розроблену анкету), в якому відображені ключові критерії і стандарти, запроваджені відповідними втручаннями (як показано в ПД/матриці методології).

<sup>45</sup> Повинні спиратись на документ (розроблену анкету), в якому відображені ключові параметри, які сприяють звітності (як показано в ПД/матриці методології).

<sup>46</sup> Повинно бути узгоджено у часі з відповідними оцінками заходів/результатів 8.3.2 (матриця розділу 8.5).

<sup>47</sup> Див. примітку 3 вище.

<sup>48</sup> Повинні спиратись на документ (розроблену анкету), в якому відображені ключові параметри, які сприяють звітності (як показано в ПД/матриці методології).



| Сфера(и) оцінювання<br>(Дія/результат)  | Показники реалізації  | Методи                                    | Учасники  | Період                 |
|---|---|---|---|------------------------|
| <b>Розширення можливостей боротьби з організованою злочинністю (10.2)</b>   | - Статистичні дані (динаміка) стосовно ефективності боротьби з організованою злочинністю: кількість злочинів відповідної категорії, кількість розкритих злочинів відповідної категорії/ засуджених = відсоток розкриття злочинів (постановлення обвинувальних вироків) і сума конфіскованого або іншим чином вилученого майна, зокрема, завдяки міжнародній правовій допомозі/підтримці <sup>49</sup>   | <b>Адміністративні дані</b>               | Прокуратура   | <b>Щорічно</b>         |
| <b>Ширше застосування принципу стримувань і противаг з метою протидії зловживанням у кримінальному провадженні (10.3)</b> | - Статистичні дані (динаміка) щодо ефективності протидії безкарності за тяжкі порушення прав людини та інші зловживання, пов'язані з правоохоронними органами і судами: кількість отриманих скарг, обвинувачень/ заяв і кількість зареєстрованих дисциплінарних порушень і злочинів, осіб, притягнутих до відповідальності <sup>50</sup> ; кількість відповідних рішень ЄСПЛ проти України і Комітету міністрів Ради Європи про недотримання загальних заходів і необхідність виконання окремих заходів <sup>51</sup> | <b>Адміністративні дані</b>               | Міністерство юстиції/Уповноважений з прав людини/ Неурядові організації | <b>Щорічно</b>         |
|   | - Довіра населення до ефективності механізмів захисту прав людини і протидії/ запобіганню зловживань з боку службовців правоохоронних органів і застосовної законодавчої бази в Україні зростає на 30%  | <b>Опитування населення</b> <sup>52</sup> | Неурядові організації   | <b>2017-І і 2020-І</b> |
| <b>Підвищення результативності боротьби з корупцією шляхом розвитку цільових та спеціалізованих інституцій (10.4)</b>     | - Статистичні дані (динаміка) стосовно ефективності боротьби з корупцією: кількість злочинів відповідної категорії та адміністративних правопорушень, кількість обвинувальних вироків за злочини відповідної категорії та адміністративні правопорушення, сума конфіскованого або іншим чином вилученого майна <sup>53</sup>  | <b>Адміністративні дані</b>               | <b>НАБУ</b>   | <b>Щорічно</b>         |

<sup>49</sup> Враховуючи очікуване покращення законодавчої бази щодо боротьби з організованою злочинністю, зокрема розробки узгодженої класифікації, очікується досягти їх загального запровадження та ефективності на кінець 2018 року. Таким чином, динаміка відповідних статистичних даних до 2018 року повинна покращитись. З того часу і до 2020 року вона має знизитись. Цільовий показник може знизитись на 20%, у порівнянні з даними за 2018 рік.

<sup>50</sup> Враховуючи очікуване покращення системи протидії зловживанням у зазначеній сфері, очікується досягти їх загального запровадження та ефективності на кінець 2018 року. Таким чином, динаміка відповідних статистичних даних до 2018 року повинна покращуватись. З того часу і до 2020 року вона має знизитись. Цільовий показник може становити щорічне зниження на 5% і загальне зниження на 20%, у порівнянні з даними за 2018 рік.

<sup>51</sup> Утім, див. показники реалізації 3-6 розділів 8-11 ПД. Також див. коментарі до спеціальних питань (з відтермінуванням) статистики ЄСПЛ, зазначеної у вступному коментарі до поточної матриці.

<sup>52</sup> Повинні спиратись на документ (розроблену анкету), в якому відображені ключові параметри, які сприяють звітності (як показано в ПД/матриці методології).

<sup>53</sup> Враховуючи очікуване покращення законодавчої бази щодо протидії корупції, зокрема розробки узгодженої класифікації, очікується досягти їх загального запровадження та ефективності на кінець 2018 року. Таким чином, динаміка відповідних статистичних даних до 2019 року повинна покращуватись. З того часу і до 2021 року вона має знизитись. Цільовий показник може знизитись на 25%, у порівнянні з даними за 2018 рік.

| Сфера(и) оцінювання<br>(Дія/результат)                  | Показники реалізації  | Методи  | Учасники   | Період   |
|---|---|---|--|--|
|   | <p>- Ситуація в Україні щодо індексу сприйняття корупції (ІСК) і пов'язані з ним показники, які представила Transparency International, а також пов'язані з корупцією складові деяких міжнародних індексів, зокрема показники контролю корупції проекту «Показники світової якості державного управління» (WGI) Інституту Світового банку, індекс економічної свободи, розроблений Фондом «Heritage Foundation», покращується щорічно</p> <p>- Довіра і сприйняття населенням ефективності протидії/ запобігання корупції покращились на 20% і сприяння цьому з боку судової системи – на 30%</p> | <p><b>Зовнішні звіти</b></p>                                    | <p><b>НАБУ</b></p>   | <p><b>Щорічно</b></p>  |
| <p><b>Оцінка реалізації реформи сектору юстиції</b></p> | <p>- Загальна ситуація в Україні щодо різних відповідних міжнародних індексів, пов'язаних з ефективністю системи кримінальної юстиції, покращується, зокрема показники якості державного управління та індекс верховенства права (Інституту Світового банку), показники Звіту про глобальну конкурентоспроможність СЕФ, рейтингів Freedom House, Світового проекту правосуддя (індекс верховенства права), Transparency International (ІСК тощо), індекс трансформативності Фонду Бертельсмана (ІФБ), рейтинг «Doing Business» СБ (базовий показник 2015 р.)<sup>54</sup></p>                     | <p><b>Опитування населення</b></p> <p><b>Зовнішні звіти</b></p> | <p>НУО (Transparency International)</p> <p>Рада з питань судової реформи (РСР)</p> | <p><b>2017-I</b><br/><b>2020-II</b></p> <p><b>Щорічно (за наявності)</b></p> |
|   | <p>Прогрес реформи правосуддя в Україні визнано у звітах ЄС і різних документах, присвячених обговоренню розробки політики, таких, як звіти про реалізацію Угоди про асоціацію і Плану дій щодо лібералізації візового режиму.</p>  | <p><b>Зовнішні звіти</b></p>                                    | <p>Рада з питань судової реформи</p>   | <p><b>За наявності</b></p>   |

<sup>54</sup> Див. відповідні показники реалізації в кінці кожного розділу.

# Розділ 11: Поводження з правопорушниками

## Структура розділу

Заключний розділ Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів перераховує приблизно 12 проблем, усі з яких розглядаються у межах загальної концепції «управління ризиками та потребами правопорушників». З метою допомоги у процесі оцінювання результатів діяльності, рекомендується їх перегрупувати в такі тематичні групи:

11.1. **Пенітенціарна служба** (питання управління, скорочення переповненості пенітенціарних установ, етичні норми, управління ризиками, попередження жорстокого поведіння, охорона здоров'я та реабілітація).

11.2. **Служба пробації** (розробка нормативної та організаційної бази; нагляд за особами, звільненими умовно-достроково; посилення можливостей персоналу; забезпечення підтримки інфраструктури і робота з організаціями громадянського суспільства).

11.3. **Ювенальна юстиція** (загальне вдосконалення цієї частини системи кримінальної юстиції і особливо забезпечення більш результативної соціальної реабілітації неповнолітніх правопорушників).

11.4. **Призначення покарання** (визначення принципів призначення покарання і скорочення використання ув'язнення).

## Показники

План дій визначає 136 результатів. Кожен з них міг би заслуговувати на декілька показників результатів діяльності. Усі вони, ймовірно, будуть становити інтерес у деякий момент для різних відділів Міністерства юстиції України. Однак, для досягнення мети слід було бути більш ретельними і визначити меншу кількість показників, що, тим не менш, дозволить зробити обґрунтовані висновки щодо наявності або відсутності прогресу.

Два методи переважають у наших пропозиціях щодо моніторингу й оцінки цих реформ. По-перше, опубліковані політичні документи й чинні операційні стандарти необхідно буде порівнювати з чинними рекомендаціями Ради Європи й інших міжнародних організацій. Це будуть доволі прості завдання, хоча можуть включати значну кількість деталей.

Однак більше труднощів може виникнути стосовно статистичних показників результатів діяльності. Пенітенціарні установи є закритими установами, тому оперативні дані, необхідні для вимірювання впливу реформ, будуть зберігатися в Міністерстві юстиції України. Ми сподіваємося, що в більшості випадків Міністерство юстиції України охоче надаватиме таку інформацію, сподіваючись на те, що більш повне розуміння роботи, яку воно намагається зробити, буде мати загальну вигоду.

## Набір методів

Для кожного із запропонованих показників буде необхідним зібрати різні типи інформації, проаналізувати її та запропонувати висновки. Оскільки головним бенефіціаром розширеного моніторингу запропонованих реформ буде Міністерство юстиції України, розумно очікувати, що його персонал, відповідальний за розробку та втілення пенітенціарної політики, плануватиме розпочати велику роботу з цього питання. Також схоже, що існує багато незалежних організацій з великим інтересом до майбутнього цих реформ. Однак характер і

масштаби їхньої участі будуть залежати від рівня довіри, якого вони досягли б у тих, хто володіє інформацією.

Деякі методи включали б спеціальну вибірку відносно невеликої кількості випадків. Це могло б бути, наприклад, з метою визначення того, яка частина ув'язнених звільнюється без конкретно визначеного місця подальшого працевлаштування. Ми знаємо, що в минулому й за схвалення Міністерства юстиції України, аспіранти деяких провідних українських університетів проводили такі дослідження.

### **Міжнародні і європейські стандарти**

Основні стандарти Ради Європи:

- Рекомендації Rec (2006) 2 щодо Європейських пенітенціарних правил;
- Рекомендації CM/Rec (2010) щодо правил пробації Ради Європи;
- Рекомендації Rec (2003) 22 щодо умовного звільнення (умовно-дострокового звільнення);
- Рекомендації R (99) 22 щодо переповнення в'язниць й зростання кількості ув'язнених;
- Рекомендації CM/Rec (2014) 4 щодо електронного моніторингу;
- Рекомендації R (92) 16 про Європейські правила щодо загальних санкцій і заходів;

Інші стандарти Ради Європи, які повинні братися до уваги:

- Рекомендації R (99) 19 щодо посередництва в кримінальних справах;
- Рекомендації Rec (2000) 22 з поліпшення впровадження Європейських правил щодо загальних санкцій і заходів;
- Заходи кримінального правосуддя щодо переповнення в'язниць в країнах східного партнерства (стор. 8);
- Рекомендації Rec (2006) 13 щодо застосування тримання під вартою, умов, у яких воно відбувається, і запровадження гарантій від зловживань;
- Рекомендації CM/Rec (2008) 11 щодо Європейських правил стосовно неповнолітніх правопорушників, які підлягають призначенню санкцій або заходів;
- Рекомендації Rec (2012) 12 щодо ув'язнених, які є іноземними громадянами;
- Рекомендації Rec (2003) 23 щодо здійснення виконання покарання у вигляді довічного ув'язнення та інших тривалих термінів ув'язнення.

Інші джерела:

- Стандарти, які публікує Європейський комітет із питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (КЗК).
- Рішення Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) і Організації Об'єднаних Націй (ООН).
- Звіти Європейського комітету із питань запобігання катуванням щодо українських пенітенціарних установ.

## 11.1. Реформа пенітенціарної системи

### Поточний стан

Підхід до визначення та застосування покарань, успадкований з радянських часів, який надавав особливого значення важкій фізичній роботі в колоніях, віддалених від місця проживання засуджених, знаходить мало підтримки в наш час. Рекомендації, вироблені Радою Європи та підтримані міжнародними порівняльними дослідженнями, пропонують новий підхід, заснований на розвитку просоціального ставлення, формуванні в ув'язнених соціальних і професійних навичок, відновленні відносин у неповних родинах, наданні допомоги та здійсненні нагляду після звільнення.

В останні роки українська пенітенціарна служба стала гостро усвідомлювати необхідність використання міжнародних стандартів, що застосовуються у її роботі через ознайомчі візити, донорські проекти і наскрізні оцінювання з боку Комітету із питань запобігання катуванням. Швидкість проведення реформи сповільнилася через фінансові обмеження і необхідність отримати політичну підтримку в дуже суперечливій сфері політики. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів пропонує деякі бажані зміни, але, здається, що вона приділяє більшу увагу іншим частинам національної системи юстиції. Деякі важливі теми, такі як взяття під варту до початку судового процесу, не згадуються. План дій, проект якого було розроблено як результат міжнародної поради, включає більш широкий діапазон проблем, якими необхідно займатися.

Хоча зміни в Кримінальному процесуальному кодексі України (2012 р.) призвели до істотного зменшення національного показника кількості ув'язнених, він усе ще приблизно вдвічі перевищує рівень, що існує у більшості західноєвропейських країн (порівняльні статистичні дані щодо застосування ув'язнення у державах-членах можна знайти в Щорічних звітах щодо кримінальної статистики, які видаються Радою Європи (зазначена публікація більш відома як **SPACE** – *Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe*).

Подальша низка реформ у політиці, про які нещодавно повідомило Міністерство юстиції України, надасть додаткового імпульсу змінам, яких вимагає Стратегія реформування. Що стосується пенітенціарних установ, то новий демілітаризований (цивільний) персонал буде надавати більшу перевагу ресоціалізації і забезпеченню можливостей продуктивної роботи.

### Пункти, що стосуються втручання, показників та їхніх групвань

Початкова тема *сучасних підходів до управління виправними установами* є дуже широкою. Європейські пенітенціарні правила, ухвалені Радою Європи, стосуються саме цієї сфери. Вони є корисною і такою, що заслуговує на довіру, базою для порівняння із законодавством України. Деякі числові показники запропоновано для того, щоб висвітлити прогрес у системі демілітаризації та інформаційній системі. Останній показник вказує на те, чи було впроваджено ключовий метод нагляду.

Оцінити *переповненість пенітенціарних установ* допомагають стандарти, видані Радою Європи. Однак зобов'язання Стратегії реформування щодо *поліпшення інфраструктури й надання послуг у приватному секторі*, ймовірно, буде проблематично оцінити, оскільки до цього сектору залучено великі обсяги фінансування.

Розвиток *етичних і дисциплінарних структур і механізмів контролю* є звичною справою, але деякі дані – як ті, що стосуються дисципліни персоналу, – можливо, не будуть надаватися незалежним контролюючим особам.

Решта показників щодо *охорони здоров'я* та *психологічної підтримки* включають опитування ув'язнених у пенітенціарних установах. У цій сфері можливо отримати допомогу від відповідних факультетів вищих навчальних закладів.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 11.1. Пенітенціарна служба

| Дія/результат   | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату   | Методи                | Учасники  | Період    |           |
|---|--|--|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Розробка та застосування на практиці сучасних підходів до управління пенітенціарною системою (11.1.1)<br><br>(Стратегія реформування, 11.1) | 1. Закони і положення про пенітенціарну службу відповідають міжнародним стандартам   | Закони і положення про пенітенціарну службу схвально оцінені Радою Європи.   | Кабінетне дослідження | МЮ        | 2018-І    |           |
|   | 2. Діяльність пенітенціарної служби керується операційними стандартами, пов'язаними з ключовими показниками результатів діяльності | Операційні стандарти діяльності пенітенціарної служби щорічно публікуються на веб-сайті Міністерства юстиції                         | Експертний висновок   | МЮ<br>ОГС | МЮ<br>ОГС | 2018-І    |
|   | 3. Впроваджено методи цивільного (невійськового) управління  | Законодавство чітко різницю визначає, що пенітенціарна служба використовує виключно цивільні методи управління                       | Кабінетне дослідження | ОГС       | ОГС       | 2018-І    |
|   |  | % посад у керівництві та персоналі пенітенціарних установ, що заповнюються за допомогою відкритих конкурсів на принципах конкуренції | Адмін. дані           | МЮ<br>ОГС | МЮ<br>ОГС | Щорічно-І |
|   |  | Співвідношення кількості персоналу пенітенціарних установ до ув'язнених відповідає європейським стандартам.                          | Адмін. дані           | МЮ        | МЮ        | Щорічно-І |
|   | 4. Керівники і персонал підтвердили пенітенціарних установ компетентність щодо своїх посад   | % усіх посадовців, що ще не пройшли відповідний свій посаді тест з компетентності.   | Адмін. дані           | МЮ        | Щорічно-І |           |
|   | 5. Впроваджено комп'ютеризовану систему управління та фінансової інформації  | % операційних підрозділів, діяльність яких оцінюється з точки зору економічної ефективності  | Адмін. дані           | МЮ        | 2017–2018 |           |



| Дія/результат  | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату  | Методи                     | Учасники   | Період           |
|--|--|---|----------------------------|------------|------------------|
|  | <p>6. Підготовлені і призначені співробітники пенітенціарної установи є першою ланкою для контакту з ув'язненими для вирішення базових соціальних проблем ув'язнених та проблем управління їх ризиками й потребами</p> | <p>Політичні документи та операційні стандарти діяльності визначають «Особисту схему співробітника»</p>   | <p>Кабінетне досл.</p>     | <p>ОГС</p> | <p>2018-І</p>    |
| <p>Подальше вирішення проблем переповненості пенітенціарних установ, вдосконалення тюремної інфраструктури і залучення приватного сектору (11.3.1)<br/><br/>(Стратегія реформування, 11.1)</p> | <p>1. Показник кількості ув'язнених не має перевищувати європейські середні показники</p>  | <p>% за яким кількість ув'язнених у кожній категорії на 100 000 населення перевищує аналогічні європейські середні показники</p>  | <p>Адмін. дані</p>         | <p>МЮ</p>  | <p>Щорічно-І</p> |
|  | <p>2. Достатньо можливостей для всіх ув'язнених утримуватися в умовах, що відповідають мінімальним міжнародним стандартам.</p>   | <p>% ув'язнених, що живуть в умовах (включаючи площу у камерах), нижчих за мінімальні стандарти Комітету із питань запобігання катуванням</p>   | <p>Адмін. дані</p>         | <p>МЮ</p>  | <p>Щорічно-І</p> |
|  | <p>3. Усі господарсько-побутові послуги надаються підприємствомінізації, якщо кращі стандарти можуть забезпечуватися з меншою собівартістю без наслідків для безпеки</p>   | <p>% ув'язнених, що утримуються в камерах на більш ніж 5 місць</p>  | <p>Адмін. дані</p>         | <p>МЮ</p>  | <p>Щорічно-І</p> |
|  | <p>4. Щорічний огляд потенційного покращення економічної ефективності за допомогою впровадження сучасних методів, що зазвичай використовуються у пенітенціарних установах країн Ради Європи</p>                        | <p>% ув'язнених, яких годують продуктами, які постачаються приватними підприємцями</p> <p>% тюремних медичних частин, які обладнані необхідним устаткуванням і забезпечені ліками</p> | <p>Адмін. дані</p>         | <p>МЮ</p>  | <p>Щорічно-І</p> |
|  |  | <p>Щорічний звіт відповідного департаменту Міністерства юстиції України</p>   | <p>Експертний висновок</p> | <p>МЮ</p>  | <p>Щорічно-І</p> |

| Дія/результат  | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату   | Методи  | Учасники              | Період                                    |
|--|---|--|---|-----------------------|---|
| Вдосконалення етичних та дисциплінарних правил і механізмів внутрішнього контролю (11.1.2)<br><br>(Стратегія реформування, 11.2)   | <p>1. Виданий Кодекс етики охоплює діяльність пенітенціарної служби та служби пробації</p> <p>2. Пенітенціарна інспекція, що охоплює діяльність пенітенціарної служби, звітує безпосередньо перед Міністром юстиції України</p> | <p>Етичні норми відповідають стандартам ООН та Ради Європи у відповідній сфері</p> <p>Усі пенітенціарні установи охоплені трирічною повною неоголошеною інспекційною програмою і звітом, що видається протягом шести місяців</p>   | <p>Кабінетне досл.</p> <p>Кабінетне досл.</p> | <p>ОГС</p> <p>ОГС</p> | <p>2018-І</p> <p>Щорічно-І</p>            |
|  | <p>3. Позитивні результати діяльності персоналу визнаються, а дисциплінарні провадження приймаються за необхідності.</p>  | <p>3 кінця 2018 року прокуратура більше не несе відповідальності за здійснення «пенітенціарного» нагляду</p>   | <p>Експертний висновок</p>                    | <p>ОГС</p>            | <p>2018-І</p>                             |
| <p>Подальше впровадження індивідуалізованого підходу вироку під час призначення покарання, вжиття заходів для управління ризиками й збільшення безпеки в пенітенціарних установах (11.2.1)<br/><br/>(Стратегія реформування, 11.4)</p> | <p>1. Плани дій (засновані на оцінках ризиків та потреб) завершено стосовно всіх ув'язнених за відповідними пунктами</p>  | <p>Статистика щодо премій і дисциплінарних проваджень стосовно персоналу публікується на веб-сайті Міністерства юстиції України</p> <p>% індивідуальних планів, які не було заповнено:<br/>         – до першої доби перебування під вартою;<br/>         – до розподілу в основну пенітенціарну установу;<br/>         – після будь-якої істотної зміни режимного статусу;<br/>         – перед звільненням</p> | <p>Кабінетне досл.</p> <p>Адмін. дані</p>     | <p>ОГС</p> <p>МЮ</p>  | <p>2018-І<br/>2020-І</p> <p>Щорічно-І</p> |

| Дія/результат  | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату  | Методи                     | Учасники   | Період                   |
|--|--|---|----------------------------|------------|--------------------------|
|  | <p><b>2. Впровадження методів «динамічної безпеки» у всіх сферах функціонування пенітенціарної установи</b></p>                      | <p>Інструкція щодо впровадження динамічної безпеки в окремих пенітенціарних установах затверджена до кінця 2017 року.</p> <p>Інструкція щодо впровадження динамічної безпеки в усіх пенітенціарних установах затверджена до кінця 2019 року</p>       | <p>Експертний висновок</p> | <p>МЮ</p>  | <p>2018-I<br/>2020-I</p> |
|  | <p><b>3. Оприлюднені дисциплінарні процедури для ув'язнених, що відповідають міжнародним стандартам</b></p>                          | <p>Принаймні 80% персоналу, який безпосередньо працює з ув'язненими, пройшли навчання щодо «динамічної безпеки» до кінця 2017 року</p>  | <p>Адмін. дані</p>         | <p>МЮ</p>  | <p>2018-I</p>            |
| <p><b>Розробка механізмів боротьби і попередження жорстокого поводження у пенітенціарних установах шляхом здійснення зовнішнього нагляду та незалежного моніторингу (11.2.2)</b><br/><b>(Стратегія реформування, 11.4)</b></p> | <p><b>1. Безпосередня недоторканість ув'язнених гарантована результативно функціонуючим Національним превентивним механізмом</b></p> | <p>До кінця 2017 національні стандарти щодо дисциплінарних процедур досягають рівня рекомендацій Європейських пенітенціарних правил</p> <p>Національний превентивний механізм належним чином забезпечується ресурсами для виконання своїх функцій</p> | <p>Експертний висновок</p> | <p>ОГС</p> | <p>2018-I</p>            |
|  | <p><b>2. Незалежний моніторинг з боку громадянського суспільства активно підтримується Міністерством юстиції України</b></p>         | <p>Законопроект про подвійну систему пенітенціарних інспекцій розроблено і прийнято</p>   | <p>Експертний висновок</p> | <p>МЮ</p>  | <p>2018-I</p>            |

| Дія/результат   | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи                | Учасники   | Період     |
|---|---|---|-----------------------|------------|------------|
|   | <b>3. Впроваджено процедури для викривачів («інформаторів») з метою привертання уваги до жорстокого поводження</b>  | Система, що забезпечує розгляд заяв та скарг, відповідає стандартам Ради Європи   | Експертний висновок   | ОГС        | 2018-І     |
|   |   | Забезпечено повну реєстрацію усіх порушень дисципліни з боку ув'язнених і персоналу, дані про що зберігаються у кожній в'язниці і перевіряються Міністерством юстиції України | Адмін. дані           | МЮ         | Щорічно-І  |
|   | <b>4. Усі особи, які потенційно є жертвами фізичного насильства, оглядаються медичним персоналом, і звіт надається заступнику Міністра юстиції України, відповідальному за пенітенціарну службу</b> | % скорочення використання кожного типу санкції  | Адмін. дані           | МЮ         | Щорічно-І  |
|   | <b>5. Інформаційні пам'ятки (буклети) надаються всім новим ув'язненим з роз'ясненням простою мовою їх прав і процедур розгляду їх заяв та скарг</b>   | Статистичні дані про дисциплінарні санкції щодо ув'язнених зібрано і опубліковано на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції  | Експертний висновок   | ОГС        | Щорічно-І  |
|   |   | % ув'язнених, які не знають про інформаційні пам'ятки (буклети) про свої права  | Опитування ув'язнених | ОГС<br>НПМ | 2018-І     |
| <b>Вдосконалення охорони здоров'я в пенітенціарних установах (11.3.2)</b> | <b>1. Медичні послуги, що надаються ув'язненим, не відрізняються від аналогічних медичних послуг, що надаються у медичних закладах у вільному суспільстві</b>                                       | Прийнято зміни до законодавства, що переводять охорону здоров'я в пенітенціарних установах у підпорядкування Міністерства охорони здоров'я України до кінця 2018 року.        | Експертний висновок   | ОГС        | 2019-І     |
|   |   | Діяльність усіх служб охорони здоров'я у пенітенціарних установах відповідають стандартам ООН щодо медичної етики   | Експертний висновок   | ОГС        |            |
|   |   | % ув'язнених, для яких існує менш ніж один медичний спеціаліст на 300 ув'язнених.   | Адмін. дані           | МЮ<br>МОЗ  | Щорічно-ІІ |
|   |   | Загальна кількість смертей у пенітенціарних установах   | Адмін. дані           | ОГС<br>МЮ  |            |

| Дія/результат   | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату   | Методи  | Учасники  | Період   |
|---|---|--|---|---|--|
|   | <p>2. Запроваджено стратегію попередження самогубств і самоушкоджень</p>  | <p>Стратегія попередження суїцидів і самоушкоджень відповідає стандартам Всесвітньої організації охорони здоров'я</p>  | <p>Експертний висновок</p>  | <p>ОГС</p>  | <p>2018-1</p>  |
| <p><b>Вдосконалення соціальної, виховної та психологічної підтримки ув'язнених (11.3.3)</b></p> | <p>1. В ув'язнених усіх категорій має бути доступ до послуг з реабілітації, що відповідають їхній злочинній поведінці і проблемам, що стосуються рецидивізму, з якими вони зіштовхнуться після звільнення.</p> <p>2. Колишнім ув'язненим мають бути доступні поради та корисна інформація</p> | <p>Загальна кількість смертей внаслідок самогубства у пенітенціарних установах</p> <p>Кількість психологів, вчителів і робочих інструкторів не має бути меншою за європейські аналогічні середні показники</p> <p>% ув'язнених, що відвідують менш ніж п'ять годин контрольованої конструктивної діяльності на тиждень</p> <p>% ув'язнених, що залишили пенітенціарну установу без затвердженої конкретної пропозиції працевлаштування</p> <p>Одного співробітника з питань пенітенціарної пробації слід призначити на кожних 100 ув'язнених</p> <p>Законодавство має вимагати забезпечувати, щоб неофіційні поради та інформація від визначених установ та організацій були доступними для колишніх ув'язнених за запитом</p> | <p>Експертний висновок</p> <p>Адмін. дані</p> <p>Адмін. дані</p> <p>Опитування ув'язнених</p> <p>Адмін. дані</p> <p>Експертний висновок</p> | <p>ОГС</p> <p>ОГС</p> <p>МОЗ</p> <p>МЮ</p> <p>МЮ</p> <p>ОГС</p> <p>МЮ</p> <p>ОГС</p> <p>МЮ</p> <p>ОГС</p> | <p>Щорічно-1</p> <p>Щорічно-1</p> <p>Щорічно-1</p> <p>Щорічно-1</p> <p>Щорічно-1</p> <p>Щорічно-1</p> <p>Щорічно-1</p> <p>2018-1</p> |

## 11.2. Служба пробації

### **Поточний стан**

Стратегія підкреслює потребу у впровадженні сучасної, функціональної служби пробації. План дій підкреслює важливість реформ, що будуть впливати з нового Закону «Про пробацію», прийнятого в лютому 2015 року. Зобов'язання, про які привселюдно повідомило Міністерство юстиції України на 2017 рік, відвели важливе місце «повному запровадженні служби пробації».

Міністерство юстиції України одержало значну підтримку від Ради Європи щодо забезпечення сучасної служби пробації. Упродовж більше 10 років воно залучало до співпраці міжнародних донорів для допомоги у вдосконаленні всієї концепції пробації разом із практичними методами, що підходять для України. Однак усюди в Стратегії реформування є натяки на труднощі у досягненні значних позитивних змін в тому, яким чином поводяться із правопорушниками. Таким чином, існують заклики «до належної координації» між усіма частинами системи правосуддя, а також громадськими організаціями у суспільстві. Досвід інших країн, що трансформують свою систему правосуддя, показує, що необхідна значна кількість часу і кропітка робота для того, щоб вдосконалити альтернативні покарання до такого ступеня, коли судді й обвинувачі почнуть сприймати переваги таких альтернативних покарань. Необхідно сподіватися на те, що альтернативні покарання досягнуть свого законного, істотного місця серед усіх інших кримінальних покарань, перш ніж з'являться заклики до більш широкого використання ув'язнення.

### **Пункти, що стосуються втручання, показників та їхніх групвань**

Як і пенітенціарна служба, служба пробації отримує користь від докладного і звичайно добре прийнятого стратегічного управління з боку Ради Європи. Таким чином, результати вдосконалення *нормативної та організаційної бази*, що вимагалися Стратегією реформування, можуть узгоджуватися з цими стандартами. Один із показників, який ми запропонували, передбачає, що керівник служби пробації братиме активну участь у координації всього сектору юстиції.

*Умовно-дострокове звільнення* є важливим аспектом кримінальної політики, в якому Україна, на жаль, не досягає європейських стандартів. Запропонований показник встановлює крайній термін у кінці 2018 року, до якого має бути впроваджено нагляд з боку служби пробації над особами, звільненими умовно-достроково.

Дія, що почала *трансформувати наявних співробітників* і забезпечувати їх сучасною *інфраструктурою*, перебуває вже на стадії реалізації, але задовільне завершення цього матиме значні фінансові наслідки. Мета Стратегії реформування, яка полягає у розширенні *участі організацій громадянського суспільства*, може бути спірною, якщо саме вона має розвиватися поза формальним, пасивним визнанням. Проте, наш показник цільової фінансової підтримки для таких організацій буде складним випробуванням щодо дотримання зобов'язань у цій сфері.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання 11.2. Служба пробації

| Дія/результат   | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату  | Методи   | Учасники                        | Період  |
|---|--|---|--|---------------------------------|---|
| Внесення змін до нормативно-правової бази та підзаконних актів для забезпечення діяльності служби пробації (11.4.2)<br><br>(Стратегія реформування, 11.6) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закони і положення служби пробації відповідно до міжнародних стандартів</li> <li>2. Служба пробації має активні зв'язки з усіма елементами національної системи юстиції</li> <li>3. Служба пробації видає щорічні плани стратегічного розвитку, націлені на відповідність міжнародним стандартам</li> </ol>  | <p>Закони і положення служби пробації було схвалено оцінено Радою Європи</p> <p>Керівник служби пробації є повноцінним членом національного органу з питань координації системи юстиції.</p> <p>План стратегічного розвитку схвалюється Радою Європи до 31 березня кожного року.</p>  | <p>Експертний висновок</p> <p>Експертний висновок</p> <p>Експертний висновок</p>     | <p>ОГС</p> <p>МЮ</p> <p>МЮ</p>  | <p>2018-1</p> <p>2018-1</p> <p>2018-1</p>       |
| Забезпечення нагляду за особами, звільненими умовно-дostroково (Стратегія реформування, 11.6)   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Схема умовно-дostroкового звільнення функціонує відповідно до міжнародних стандартів</li> <li>2. Пенітенціарних суддів призначено і підготовлено навчально з урахування специфіки цієї діяльності</li> <li>3. Служба пробації забезпечує оцінювання і пропозиції щодо нагляду за окремими ув'язненими, що розглядаються з метою дostroкового звільнення</li> </ol> | <p>До кінця 2018 року до Кримінально-виконавчого кодексу України та інших законів вносяться зміни та доповнення відповідно до рекомендацій Ради Європи щодо умовно-дostroкового звільнення (Co Res 22 2003) і вони містять положення про нагляд за особами, звільненими умовно-дostroково</p> <p>% рішень про умовно-дostroкове звільнення, прийнятих підготовленими пенітенціарними суддями</p> <p>% справ осіб, звільнених умовно-дostroково, що перебувають під наглядом наприкінці кожного року, звільнених після внесення доповіді служби пробації</p> | <p>Експертний висновок</p> <p>Матеріали справи (зразки справ)</p> <p>Адмін. дані</p> | <p>ОГС</p> <p>ОГС</p> <p>МЮ</p> | <p>2019-1</p> <p>Щорічно-1</p> <p>Щорічно-1</p> |



| Дія/результат  | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату   | Методи                          | Учасники | Період     |
|--|--|--|---------------------------------|----------|------------|
|  |  | % ув'язнених, що закінчують більш ніж 80% свого вироку перед звільненням   | Матеріали справи (зразки справ) | МЮ       | Щорічно-I  |
|  | <b>4. Служба пробації забезпечує нагляд і надає пораду, що відповідає оціненим ризикам і потребам кожного ув'язненого, звільненого умовно-достроково</b> | % випадків умовно-дострокового звільнення, що відбулися протягом попереднього року, у яких умовно-достроково звільненого відвідали вдома менш ніж три рази | Матеріали справи (зразки справ) | МЮ       | Щорічно-II |
| <b>3. Трансформація і розвиток існуючих співробітників пенітенціарної служби до рівня сучасної функціональної служби пробації (Стратегія реформування, 11.7)</b> | <b>Служба пробації використовує сучасні цивільні (демлітаризовані) організаційні методи</b>  | Принаймні 70% робочої сили є державними службовцями  | Адмін. дані                     | МЮ       | Щорічно-I  |
|  | <b>Діяльність служби пробації здійснюється на підставі якісної політики і моніторингу результатів діяльності</b>   | Для кожного виду покарання, що виконується службою пробації, розроблено Національні стандарти  | Експертний висновок             | ОГС      | 2018-I     |
|  | <b>Вимірювана компетентність усього персоналу і керівників відповідає їхнім обов'язкам</b>   | Ключові показники діяльності подаються щорічно на веб-сайті Міністерства юстиції   | Експертний висновок             | ОГС      | Щорічно-I  |
|  | <b>Служба пробації використовує комп'ютеризовану систему управління і фінансової інфраструктури для служби пробації</b>                                  | % усіх посадовців, які ще не пройшли спеціальний для їхньої посади тест на компетентність  | Адмін. дані                     | МЮ       | Щорічно-I  |
| <b>Гарантування удосконаленої інфраструктури для служби пробації (Стратегія реформування, 11.7)</b>  | <b>Служба пробації використовує комп'ютеризовану систему управління і фінансової інфраструктури для служби пробації</b>                                  | % структурних підрозділів, що охоплено оцінкою економічної ефективності діяльності   | Адмін. дані                     | МЮ       | Щорічно-I  |
|  | <b>Персонал служби пробації, що перебуває в офісах, обраних для того, щоб надати максимальний доступ до правосуддя порушників, за якими наглядають</b>   | % національних клієнтів, що живе більш ніж у 30 хвилинах їзди (громадським транспортом) від офісу місцевої служби пробації                                 | Матеріали справи (зразки справ) | МЮ       | Щорічно-I  |

| Дія/результат   | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату  | Методи             | Учасники  | Період           |
|---|--|---|--------------------|-----------|------------------|
|   | <p><b>Співробітники служби пробації забезпечені придатними офісами, комп'ютерними терміналами і схемою відшкодування транспортних витрат</b></p> | <p>% персоналу без доступу до комп'ютерного терміналу, кімнати для проведення інтерв'ю і субсидованого транспорту з метою відвідання правопорушників і в'язниць</p> | <p>Адмін. дані</p> | <p>МЮ</p> | <p>Щорічно-і</p> |
| <p><b>Розширення інституційної спроможності недержавного сектору у пробаційній діяльності (1.4.3)</b></p> | <p><b>Схема співпраці з організаціями громадянського суспільства визначена Міністерством юстиції України</b></p>                                 | <p>Принаймні 3% щорічного бюджету служби пробації використовується на надання послуг з реабілітації з боку недержавних організацій</p>                              | <p>Адмін. дані</p> | <p>МЮ</p> | <p>Щорічно-і</p> |

## 11.3. Ювенальна юстиція

### ***Поточний стан***

Що стосується ювенальної юстиції, Стратегія реформування невітно обмежує себе посиленнями на поліпшення реабілітації в установах закритого типу для неповнолітніх злочинців правопорушників. Аналогічно, План дій приділяє темі менше уваги, ніж хотіла б бачити Рада Європи (правило 23.1 Європейських правил стосовно неповнолітніх правопорушників визначає, що «широкий спектр громадських санкцій та заходів, що підбираються до різних етапів розвитку неповнолітнього, необхідно застосовувати на всіх стадіях процесу кримінального судочинства»).

Нещодавня повторна заява Міністерства юстиції України про його власну стратегію реформування приділяє першорядне значення впровадженню системи пробації. Але в такому контексті на перший план дійсно висунуто успішні результати недавнього співробітництва з канадськими донорами, що було зосереджене винятково на неповнолітніх правопорушниках.

### ***Пункти, що стосуються втручання, показників та їхніх групувань***

Ще раз ми можемо звернутися до Ради Європи за стандартами, за якими можна вимірювати розвиток цієї важливої частини системи правосуддя. Визнаючи, що діти і молоді люди можуть порушити закон через безліч соціальних і сімейних причин, ми запропонували показник для вимірювання координації роботи усіх залучених органів і міністерств. Реформа оцінювання надання *освіти і професійного навчання* запропонована для виконання шляхом відбору випадкових справ.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 11.3. Ювенальна юстиція

| Дія/результат  | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату  | Методи                    | Учасники                    | Період    |           |
|--|--|---|---------------------------|-----------------------------|-----------|-----------|
| Поліпшення системи ювенальної юстиції (Стратегія реформування, 11.3)                       | 1. Закони і підзаконні акти щодо ювенальної юстиції відповідають міжнародним стандартам  | До кінця 2018 року закони, постанови та інші відповідні закони стосовно ювенальної юстиції мають бути погоджені з рекомендаціями Ради Європи.   | Кабінетне досл.           | ОГС<br>Мінсоцполітики<br>МЮ | 2019-і    |           |
|  | 2. Існує результативна координація між урядовими відомствами й організаціями громадянського суспільства, залученими до контролю і реабілітації неповнолітніх правопорушників | Засновано координаційну Раду під спільним керівництвом Міністра соціального захисту України і Міністра юстиції України  | Експертний висновок       | ОГС                         |           | 2018-і    |
|  | 3. Усі посадовці цієї сфери юстиції, що мають справу з неповнолітніми правопорушниками, мають відповідну компетенцію   | Модулі щодо правосуддя у справах неповнолітніх є обов'язковими для всього персоналу, який має справу з неповнолітніми правопорушниками  | Експертний висновок       | ОГС                         |           | 2018-і    |
|  | 4. Особливе значення надається розвитку знань і людських цінностей, а не використання примусового впливу   | % засуджених неповнолітніх, засуджених до покарань, пов'язаних з позбавленням волі  | Матеріали справи (зразок) | МЮ                          |           | Щорічно-і |
| Гарантування права на освіту та професійно-освітнє навчання (Стратегія реформування, 11.3) | 1. Широка концепція освіти і професійного навчання готує ув'язнених підлітків для успішного життя після звільнення.  | Учителі, соціальні працівники, психологи і професійні викладачі присутні у виховних установах для неповнолітніх правопорушників в кількості, що є еквівалентною до кількості у європейських установах | Адмін. дані               | МЮ                          | Щорічно-і |           |
|  |  | % ув'язнених неповнолітніх, що відвідують менш ніж 12 годин контрольованих занять на тиждень протягом семестрів   | Матеріали справи (зразок) | МЮ                          | Щорічно-і |           |

## 11.4. Реформа сфери призначення покарання

### **Поточний стан**

Призначення покарання в Україні, здається, не відповідає аналогічній практиці країн Західної Європи, що відображено у пропорційно більшому використанні ув'язнення. Стратегія реформування закликає до розробки правил щодо призначення покарання і скорочення кількості санкцій, які вимагають позбавлення волі. План дій просуває це далі, намагаючись розробити «рекомендації щодо призначення покарання», що відповідали б особі правопорушника та обставинам злочину з діапазоном доступних вироків. Однак ані ці документи, ані нещодавня стратегія Міністерства юстиції України явно не закликають до збільшення використання альтернативних покарань для злочини середньої тяжкості. У цей час реформатори, що шукають шляхи подальшого скорочення використання альтернативних покарань, мають сподіватися, що це буде досягнуто за допомогою уваги, що привертається службою пробації до нових альтернатив, які вона надаватиме.

### **Пункти, що стосуються втручання, показників та їхніх групвань**

Мета Стратегії реформування розробити *правила щодо призначення покарання* цілком підтримується Радою Європи, але може виявитися спірним для прокуратури та судової влади.

Додатковий показник, який ми запропонували, буде вимагати від Міністерства юстиції України публікувати *стандарти щодо покарань у вигляді позбавлення волі та альтернативних покарань*, за які воно несе відповідальність.

Стратегія шукає шляхи скорочення кількості *покарань, що вимагають позбавлення волі*. З метою вимірювання цього ми запропонували досить пряму низку статистичних і якісних показників.

## Матриця методології щодо напрямку оцінювання

### 11.4. Реформа сфери призначення покарання

| Дія/результат  | Основні вихідні продукти/заходи   | Показники результату  | Методи              | Учасники | Період |           |
|--|---|---|---------------------|----------|--------|-----------|
| Розробка правил щодо призначення покарання                       | 1. Правила щодо призначення покарань узгоджено по всій системі кримінальної юстиції відповідно до стандартів Ради Європи                      | Правила щодо призначення покарань опубліковано на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України   | Експертний висновок | ОГС      | 2018-і |           |
|  | 2. Відповідний персонал з різних органів системи кримінальної юстиції пройшов навчання стосовно принципів раціонального призначення покарання | % поліцейських слідчих поліції, прокурорів, суддів, персоналу пенітенціарних установ та інших спеціалістів системи кримінальної юстиції, що не пройшли навчання стосовно правил призначення покарання   | Адмін. дані         | МЮ       |        | Щорічно-і |
|  | 3. Погоджено стандарти виконання покарань   | Національні стандарти щодо виконання кожного виду покарання опубліковано на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України з метою інформування органів правосуддя і громадськості про покарання у вигляді позбавлення волі та альтернативних покарань                                     | Експертний висновок | ОГС      |        |           |
| Скорочення застосування покарань, пов'язаних з позбавленням волі | 1. Служба пробачії виконує перелік покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, які є представлені у більшості європейських країн             | Виданий посібник (що включає базовий нагляд з боку служби пробачії, громадські роботи, програми боротьби з антисоціальною поведінкою, домашній арешт (як вид покарання), контроль за дотриманням комендантської години, електронний моніторинг, підтримка потерпілих від злочинів і медіацію) | Експертний висновок | ОГС      |        |           |
|  | 2. Покарання у громаді дедалі більше застосовуються до злочинців, які вчинили злочини середньої тяжкості                                      | % злочинців, засуджених за крадіжку, крадіжку з проникненням до житла та іншого приміщення та розбій, до яких вжито громадські санкції<br><br>% порушень умов перебування під наглядом  | Адмін. дані         | МЮ       |        | Щорічно-і |
|  |   |   | Адмін. дані         | МЮ       |        | Щорічно-і |

| Дія/результат | Основні вихідні продукти/заходи  | Показники результату  | Методи  | Учасники                                | Період  |
|---------------|--|---|---|---|---|
|               | <p><b>3. Суди одержують відповідні рекомендації, перш ніж узяти підсудних під варту</b></p> <p><b>4. Суди одержують відповідні рекомендації перед постановленням вироку</b></p> <p><b>5. Усі види покарань виконуються результативно</b></p> | <p>% підозрюваних, що утримуються під вартою до початку судового процесу, без оцінки з боку служби пробації</p> <p>% засуджених до покарань, пов'язаних з позбавленням волі, щодо яких суд не отримав досудової доповіді служби пробації</p> <p>Результативність виконання покарань є предметом щорічного звіту, опублікованого пенітенціарною інспекцією Міністерства юстиції</p> <p>% відділів служби пробації, що мали менше двох офіційних оглядових зустрічей з суддями місцевого суду в попередньому році</p> | <p>Матеріали справи (зразок)</p> <p>Матеріали справи (зразок)</p> <p>Експертний висновок</p> <p>Матеріали справи (зразок)</p> | <p>МЮ</p> <p>МЮ</p> <p>МЮ</p> <p>МЮ</p> | <p>Щорічно-І</p> <p>Щорічно-І</p> <p>Щорічно-І</p> <p>Щорічно-І</p> |



## Матриця методології щодо показників впливу до розділу 11

Очікується, що результати реалізації відповідних дій, визначених вище, матимуть позитивний вплив на цілі, спільні для усіх служб, залучених до процесу управління ризиками й потребами правопорушників.

Вибрані показники таких впливів викладено нижче.

| Дія/Результат  | Показник впливу   | Методи                  | Учасники   | Період    |
|--|---|-------------------------|--|-----------|
| <b>1. Збільшення використання заходів, не пов'язаних з позбавлення волі</b>                      | 5% зростання використання домашнього арешту, електронного моніторингу та інших альтернативних запобіжних заходів порівняно з триманням під вартою (оцінюється у порівнянні з даними за попередній повний рік, за який є доступні відповідні статистичні дані)   | Дані судової статистики | Міжнародні партнери<br>Національна асоціація адвокатів України | Щорічно-і |
| <b>2. Збільшення кількості поданих досудових доповідей</b>                                       | Відсоток вироків до позбавлення волі на строк менше 3-х років, де не подавалися досудові доповіді (вихідні дані:<br>– пропорція відповідних справ на даний час;<br>– очікуваний результат на 2018 рік – 50% справ;<br>– на 2020 рік – 40% справ)  | Дані судової статистики | Національна асоціація адвокатів України                        |           |
| <b>3. Збільшення кількості альтернативних кримінально-правових заходів, поєднаних з наглядом</b> | 5% зростання вироків у справах, пов'язаних із застосування насильства та крадіжок з проникненням до житла та інших приміщень, де були застосовані альтернативні покарання (вихідні дані: відповідні статистичні дані річної давнини з урахуванням наявних сучасних статистичних даних)  | Дані судової статистики | МЮ   | Щорічно-і |
| <b>4. Збільшення обсягів надання реабілітаційних послуг</b>                                      | Під час виконання усіх видів покарань належним чином встановлюються та документально фіксуються усі ризики, що можуть впливати на рецидивізм.<br>Збільшення кількості справ, де правопорушники пройшли щонайменше одну програму, спрямовану на зменшення рецидивізму.<br><br>(запропонований результат:<br>– на 2017 рік – 50% справ,<br>– на 2018 рік – 70% справ,<br>– на 2020 рік – 90% справ) | Приклади справ          | МЮ   |           |

| Дія/Результат  | Показник впливу  | Методи  | Учасники | Період    |
|--|--|---|----------|-----------|
| <b>5. Збільшення використання умовно-дострокового звільнення</b>   | Більшість засуджених звільняються до повного відбуття строку покарання, встановленого вироком.<br>Кількість засуджених, звільнених у певному році до повного відбуття покарання, має бути більша на 2% порівняно з попереднім роком.<br>(вплив амністій не враховується) | Приклади справ або пенітенціарна статистика   | МЮ       | Щорічно-І |
| <b>6. Зниження рецидивізму серед засуджених, які перебувають на обліках служби пробачії</b>                      | Стосується нових вироків за умисні злочини упродовж 1 року після повного завершення періоду пробачіюного нагляду.<br><br>2% зниження рецидиву має очікуватися у кожній категорії злочинців (наприклад, неповнолітні, жінки).   | Приклади справ або статистика служби пробачії | МЮ       | Щорічно-І |
| <b>7. Зниження рецидивізму, що призводить до нового засудження до покарання, пов'язаного з позбавленням волі</b> | Стосується нових вироків за умисні злочини упродовж 1 року після звільнення з пенітенціарної установи.<br><br>2% зниження рецидиву має очікуватися у кожній категорії злочинців (наприклад, неповнолітні, жінки).  | Приклади справ або пенітенціарна статистика   | МЮ       | Щорічно-І |