

Оцінювання плану дій на виконання положень стратегії (JSRSAP) на 2015– 2020 роки як частина циклу формування напрямів діяльності. Вступний огляд REVIEW.

Ерік СВАНІДЗЕ

Керівник підкомпоненту зі стратегічного планування,
Міжнародний експерт

Лютий 2020 року



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



EXPERTISE
FRANCE



PRAVO-JUSTICE



Цю публікацію створено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є відповідальністю Проекту ЄС «Право-Justice» і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.



INTRODUCTORY REVIEW

Оцінка Стратегії реформування судоустрою судочинства та суміжних правових інститутів і Плану дій на виконання положень Стратегії на 2015-2020 роки (JSRSAP) як частини циклу формування напрямів діяльності

Загальні зауваження

1. Стратегічне планування, керівництво напрямами діяльності в державному секторі є ключовою умовою та складовою належного управління/адміністрування, що знайшли втілення у вигляді одного з Основних прав, закріплених у відповідній Хартії ЄС. Воно визначається в статті 41 про право на належне управління та містить положення щодо неупередженості та справедливості при вирішенні справ, а також деякі гарантії для фізичних осіб.
2. Принципи (належного) державного управління впливають із міжнародних стандартів та вимог. ЄС є одним з лідерів у їх популяризації та розвитку через *acquis*, а також інші рекомендації та інструкції ЄС. Вони є основою в тих сферах, які регулюються *acquis*. Більше того, вони розвиваються завдяки передовій практиці країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Для того, щоб відповідати мінімальним показникам належного управління, країни повинні забезпечити дотримання цих основних Принципів. Вони охоплюють область державного сектору, що називають державним управлінням.¹

КЛЮЧОВІ ВИМОГИ ТА ПРИНЦИПИ

Ключова вимога: Створена система управління реформою державного управління та визначена відповідальність за її реалізацію, а стратегічні засади становлять основу для реалізації пріоритетних та послідовних реформаторських заходів, узгоджених з фінансовими можливостями держави.

Принцип 1: Уряд розробив і запровадив ефективний порядок денний реформи державного управління, який відповідає ключовим викликам.

Принцип 2: Реформа державного управління реалізується цілеспрямовано; визначені та регулярно підлягають моніторингу завдання щодо досягнення цілей реформи

Принцип 3: Забезпечена фінансова сталість реформи державного управління

Принцип 4: Реформа державного управління має дієву управлінську та координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для керівництва процесом розробки і реалізації реформи

3. На рівні ЄС, а саме Європейської комісії, ці вимоги були деталізовані та застосовуються в межах принципу «краще регулювання», що означає формування напрямів діяльності та законодавства ЄС для досягнення поставлених цілей за мінімальних витрат. Ця концепція застосовується для того, щоб політичні рішення готувалися відкрито й прозоро, на підставі найбільш якісних об'єктивних даних та користувалися всебічною підтримкою зацікавлених сторін. Краще регулювання охоплює весь цикл формування напрямів діяльності.²
4. Процес керівництва напрямами діяльності зазвичай умовно розбивається та впроваджується за загальноприйнятим циклом, що складається з таких етапів як планування та впровадження, при чому останній включає в себе моніторинг, звітування та оцінювання як обов'язкові конкретні підетапи. У той час, як звітування та моніторинг стосуються розробки та запровадження процесу та системи, що дозволяє регулярно оцінювати від-

1 ОЕСР (2017), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, стор. 6.

2 Better Regulation Guidelines, European Commission, Brussels, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 7 July 2017 SWD (2017) 350, p.p. 4-5.



повідність прогресу планам для забезпечення ефективного та дієвого впровадження, оцінювання визначається як розробка та реалізація заснованої на показниках системи для того, щоб оцінити відповідність досягнення передбачених реформою цілей проблемам, визначеним на початковому етапі, з метою коригування, вдосконалення чи припинення певних реформ або сприяння розробки нових етапів реформ.³

5. Ці підходи застосовуються до сектору (-ів) правосуддя. У той же час його специфіка визначає особливості та труднощі, пов'язані з керівництвом напрямами діяльності в цій галузі. Правосуддя – це складний ланцюг, який складається з установ та сфер, що перетинаються з різними гілками влади (судовими органами, виконавчими органами, законодавчими органами), включаючи різні незалежні, автономні чи напівавтономні органи, а також приватні та професійні об'єднання. Так само багато наскрізних відносин у секторі правосуддя (як то запобігання злочинності та корупції) регулюються більш широким колом гравців, що опікуються як внутрішніми справами, так і внутрішньою розвідкою.
6. Сектор правосуддя має власне галузеве регулювання, як то процесуальні кодекси, відомчі нормативи щодо організації системи судів тощо. Через наявність європейських та інших міжнародних стандартів щодо того, як має бути організований, функціонувати та демонструвати результати сектор правосуддя – найбільш важливим серед них є принцип незалежності судової влади, – досить складно формувати напрями діяльності, які стосувалися виключно сектору правосуддя. Тих, хто бере участь у розробці нормативних положень для регулювання сектору юстиції, не можна виключати з процесу їх застосування – через відсутність офіційних законних повноважень чи фактичного досвіду та потенціалу – і навпаки.
7. Крім того, реальні зміни в поведінці суб'єктів сектору правосуддя можливі лише за умови значного посилення потенціалу/готовності суб'єктів сектору крокувати в унісон із законодавчими та інституційними змінами – самого лише внесення змін до законодавства недостатньо для того, щоб чинити реальний вплив на сектор правосуддя у практичний та ефективний спосіб. Практика показує, що сектор правосуддя часто залишається найбільш реакційною і консервативною силою, що опирається будь-яким реформам, завдяки поєднанню факторів, таких як фактичний суддівський контроль за тим, чи потрібно застосовувати будь-який «новий закон», і як слід його тлумачити у конкретному випадку; або наукова догма, яка часто розглядає вітчизняний сектор правосуддя як останній зразок державного суверенітету та традиції, що нібито звільняє його від впливу будь-яких порівнюваних тенденцій у сусідніх та зарубіжних країнах – навіть за наявності впевнених доказів того, що робить реформу розумною та корисною політику реформ. Більше того, зважаючи на міжнародні стандарти, більшість складових сектору правосуддя не повністю регулюються чи координуються виконавчими органами чи Міністерством юстиції (Мін'юстом) на щоденній основі. Саме завдяки конкуренції між незалежними та автономними складовими сектору вдається забезпечити стримування та протидію для протидії потенційному чи реальному зловживанню з боку виконавчої влади. Тим не менш, загалом визначення напрямів діяльності та пов'язані з ним обов'язки покладаються на виконавчу владу.

Міркування, пов'язані з JSRSAP⁴

8. Оцінювання стосується виконання Стратегії реформування судоустрою судочинства та суміжних правових інститутів і Плану дій на виконання положень Стратегії на 2015-2020 роки (JSRSAP), особливо останнього, як більш детального інструменту реформи. Вони розроблялися та реалізовувалися відповідно до конкретного обґрунтування та міркувань. Загалом, оцінювання має на меті вирішити питання вимірювання досягнення важливих показників та цілей ланцюгів результатів, як вимагається у відповідності до сучасних, зокрема притаманних ЄС підходів до підготовки, впровадження, моніторин-

3 Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies. Guidance for SIGMA partners. SIGMA PAPER No. 57, p.p. 12-14.

4 Про загальну характеристику JSRSAP див. Звіт щодо напрямку діяльності 12.1 Вдосконалення механізму розробки та координації через покращення стратегічного планування і нормотворчості органів судової системи та суміжних інститутів (P-6), що входить до пакету оцінювання.



гу, звітування та оцінювання реформи державного управління та галузевих стратегій.⁵ Іншими словами, беручи до уваги обсяг та особливе значущість відповідної програми діяльності, з'явилася необхідність у комплексному оцінюванні впровадження JSRSAP для того, щоб оцінити, чи є якісь результати (та наслідки, якщо це можливо), тобто показники ланцюжків результатів, і якщо так, то якою мірою їх було досягнуто. Це було спеціально передбачено як у Стратегії, так і в Плані дій відповідно в Розділі 9 та Заходах втручання 12.1.1⁶

9. Перший крок у цьому напрямку був зроблений у грудні 2016 року, коли Рада Європи представила Методику моніторингу прогресу (PRM)⁷. Її розробила група експертів у співпраці із зацікавленими сторонами, а в самій методиці було запропоновано орієнтовний систематизований журнал дій, календар, відповідні методи та інші параметри тематичних оцінок для оцінювання стану впровадження JSRSAP. Однак її повноцінне застосування так і не відбулося.
10. Необхідність розширеного вимірювання прогресу впровадження JSRSAP на рівні процесів та проведених заходів була задоволена шляхом впровадження спеціального моніторингового інструменту (MI), який розроблявся та впроваджувався ключовими зацікавленими сторонами сектору за технічної підтримки Право-Justice⁸. Після запуску та внесення даних він надав майже в режимі реального часу інформацію про реалізацію 550 заходів, передбачених 5-річним графіком JSRSAP. Моніторинговий інструмент повністю був у повному обсязі використаний українськими державними влади для різних цілей щорічного планування та звітування.
11. Беручи до уваги, що на першу половину 2019 року припала середина графіку реалізації JSRSAP, було прийнято рішення доповнити та синхронізувати його моніторинг із проведенням відповідного (середньострокового) оцінювання (MTE), яке б використовувало дані та було б засновано на MT, але виходило за його межі завдяки наявності оцінок, спрямованих на ланцюжок результатів. На цьому тлі було розпочато оцінювання для вимірювання та пропонування огляду ступеня досягнення більш істотних/якісних результатів, вимірів реформи.
12. У ході проведення середньострокового оцінювання радикальні політичні зміни, що відбулися з середини 2019 року, призвели до значних наслідків у секторі правосуддя, які вплинули на його програму діяльності та підходи до керівництва. Секторальна реформа на основі JSRSAP, механізми її координації та впровадження були припинені та відповідно значно перероблені. Негайне створення Комісії з питань правової реформи (КПР) Указом Президента від 21 червня 2019 року №421, яка повинна була стати головним органом з питань визначення та реалізації напрямів діяльності, стало одним з напрацювань у цій сфері.
13. Середньострокове оцінювання, яке розпочалося як середньострокова оцінка стану реалізації, перетворилося на фінальне оцінювання JSRSAP. Тому його результати, висновки та рекомендації набули особливої актуальності та значення для подальшого керівництва реформи галузі. Аналіз, експертні рекомендації містять цінні поради щодо подальшого впровадження циклу формування напрямів діяльності.

Загальний підхід та умови

14. Пакет оцінювання складається з 10 звітів та цього вступного огляду. Цей пакет є комплексним напрацюванням, і його можна розглядати як консолідований звіт, що поєднує

5 На додаток до попереднього розділу цього огляду див. Рекомендації щодо підтримки секторальних програм Європейською Комісією, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ec-guidelinessupport-to-sector-prog-2007-final-en.pdf>. Також див. пов'язану з ОЕСР публікацію: Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies. Guidance for SIGMA partners. SIGMA PAPER No. 57 <http://www.sigmapweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-October-2018.pdf>.

6 Вище посилання 4, пункти 29-30.

7 Див. Методику моніторингу прогресу реформи сектору правосуддя в Україні https://pjp-eu.coe.int/consolidation-justice-ukraine/images/prm_final_en.pdf

8 Більше деталей за посиланням 4, стор. 18-23.



висновки окремих тематичних оцінок, які охоплюють розділи 1-11 JSRSAP, а також особливу оцінку заходів, пов'язаних з керівництвом напрямками діяльності, передбачених розділом 12. У той же час кожен Тематичний звіт є і може розглядатися як окреме напрацювання в конкретній сфері та з конкретних питань. Проміжки оцінювання та відповідні звіти були визначені та згруповані виходячи зі структури JSRSAP, наявної логічної бази, показників та календаря впровадження JSRSAP, а також їх тематичного взаємозв'язку та важливості. Специфіка заходів по напрямках діяльності, передбачених у звіті, викладена в таблиці, що додається до цього огляду.⁹

15. Зважаючи на міркування щодо календаря реалізації JSRSAP, оцінювання виявляє ті заходи по напрямках діяльності, які були розроблені/реалізовані тією мірою, як це було заплановано і, повинні зробити можливим появу відчутних практичних результатів до кінця 2018 року.
16. Тематичні звіти були складені за єдиним шаблоном із дотриманням структурної, змістовної та технічної послідовності. Залежно від робочої мови груп експертів, які проводили оцінювання, звіти склалися англійською мовою, окрім звіту по Напрямку діяльності 10.4 Підвищення ефективності та результативності боротьби з корупцією шляхом розвитку цільових та спеціалізованих інституцій, який був написаний українською мовою. Звіти були перекладені відповідно українською та англійською та доступні обома мовами.
17. Проведене оцінювання та структура звітів за результатами оцінки (зміст) включають:
 - вихідні дані / стан справ у проблемних сферах до прийняття JSRSAP;
 - відповідність заходів JSRSAP та запропонованих параметрів;
 - точність моніторингу та звітування в рамках MI (з точки зору заходів JSRSAP);
 - Визначений рівень загального прогресу, у тому числі відповідно до звітів/ висновків сторонніх сторін;
 - Експертна думка щодо ступеня досягнення практичних результатів, передбачених JSRSAP, та зрілість відповідних реформ;
 - Короткострокові рекомендації щодо впровадження JSRSAP (протягом періоду його реалізації);
 - Середньострокові рекомендації та конкретні пропозиції щодо майбутніх заходів і програм діяльності, включаючи Стратегію, яка б стала логічним продовженням JSRSAP після 2020 року.
18. Експертні групи формувалися виходячи з профілю експертів, а також їхньої обізнаності щодо проблемного питання і, за можливості, наявності досвіду роботи в країні. Залежно від обсягу, складності та інших особливостей сфер оцінки, відповідні групи склалися з одного або двох міжнародних та/або національних експертів.¹⁰ Загальну розробку та підготовку оцінювання, керівництво, організацію, методологічну підтримку тематичних експертних груп забезпечував автор цього огляду в якості міжнародного експерта Pravo-Justice і в межах своїх завдань, пов'язаних із формуванням напрямів діяльності в секторі.
19. Було проведено оцінювання двох сегментів, пов'язаних із прокуратурою та кримінальним процесом (його справедливістю з точки зору формування процесуальних гарантій захисту), і були підготовлені два тематичних звіти у співпраці з Радою Європи.¹¹ Оцінки та звіти були підготовлені за участю експертів та завдяки організації й виділенню ре-

9 Див. додаток 1.

10 Склад експертних груп представлено у списку, що додається до огляду.

11 Див. звіт за напрямками діяльності 8.1 Підвищення рівня незалежності прокуратури та автономії прокурорів; 8.2 підвищення рівня професійності прокурорів; 10.1. Підвищення ефективності завдяки чіткому визначенню повноважень кожного органу при проведенні досудового розслідування; 8.3 підвищення рівня відповідальності прокуратури; 8.5 підвищення рівня прозорості прокуратури (P8); а також звіт за напрямками діяльності 9.1. Підвищення справедливості шляхом розробки процедурних гарантій для сторони захисту (P9).



курсів Право-Justice та Проекту РЄ «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України».

20. Оцінювання розроблялося та проводилося за єдиною методикою. Були обрані набори методів оцінювання за сегментами/сферами, а відповідальні експерти підготували відповідні матриці на основі тематичних особливостей та у відповідності до показниками практичних результатів JSRSAP. При його проведенні також бралися до уваги параметри PRM та індикативні методи. Перелік методів (заходів) оцінювання визначався для кожного з блоків і включав (офісні) дослідження, панель або круглий стіл, у тому числі регіональні обговорення, аналіз звітів третіх сторін (зокрема внутрішні та міжнародні механізми моніторингу), структуровані або напівструктуровані інтерв'ю, адміністративні/статистичні та інші методи збору та обробки даних. До кожного звіту додаються матриці, пов'язані з кожним окремими сегментом.
21. На основі їх оцінки, висновків та відповідних міркувань, викладених у звітах, експертам запропонували самостійно оцінити рівень досягнення практичних результатів, передбачений у розглянутих сегментах JSRSAP. Вони зазначені у % і рахуються стосовно повного (запланованого) досягнення, яке складає 100%. Оцінки загальних рівнів досягнення практичних результатів за кожним із сегментів тематичного оцінювання, запропоновані в таблиці нижче.¹²

ПАКЕТ ОЦІНКИ/ Звіт	Сегмент/Розділи/Напрями діяльності за JSRSAP	Ступінь досягнення
N1	Судова влада (Розділи 1-4)	64%
N2	Комунікація/PR у судовій владі (Напрямки діяльності 1.2.3 та 5.2.2)	65%
N3	Система виконання (Розділ 7)	35%
N4	Пенітенціарна система (Розділ 11)	35%
N5	Пробація (Розділ 11)	73%
N6	Керівництво напрямами діяльності у секторі (Розділ 12)	42%
N7	Безоплатна правова допомога (Розділ 6)	78%
N8	Прокуратура (Розділи 8 та 10.1)	51%
N9	Кримінальний процес/більш справедливий судовий розгляд (Розділ 9)	22%
N10	Можливості сектору правосуддя в боротьбі з корупцією (Напрямки діяльності 10.4)	52%

¹² Через значні відмінності в обсязі, важливості та інших істотних параметрах сфер реформи, охоплених оцінюванням, подальше числове узагальнення рівня досягнення очікуваних/запланованих результатів було б недоцільним.

Оцінювання плану дій на виконання положень стратегії (JSRSAP) на 2015–2020 роки як частина циклу формування напрямів діяльності. Вступний огляд REVIEW.

Ерік СВАНІДЗЕ

Керівник підкомпоненту зі стратегічного планування, Міжнародний експерт

Лютий 2020 року

Підписаний до друку 23.07.2020
Формат 60x84 1/8. Папір офс. №2. Офс. друк.
Умов. друк. арк. 1,4. Уч.-вид. л. 1,5.
Наклад 200 прим. Замовлення 1. Ціна вільна

Надруковано в ТОВ “Видавництво “Юстон”
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а т: (044) 360-22-66, www.yuston.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготовлювачів
і розповсюджувачів видавничої продукції серія дк № 497 від 09.09.2015 р.