

Звіт про результати оцінювання

Напрямок діяльності 12.1

Вдосконалення механізму розробки та координації через покращення стратегічного планування і нормотворчості органів судової системи та суміжних інститутів

Від
Міжнародних експертів
Ерік Сванідзе
Марина Матич Бошкович

Жовтень 2019
Київ



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



EXPERTISE
FRANCE



PRAVO-JUSTICE

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

Напрямок діяльності 12.1 Вдосконалення механізму розробки та координації через покращення стратегічного планування і нормотворчості органів судової системи та суміжних інститутів

Від
Міжнародних експертів
Ерік Сванідзе
Марина Матич Бошкович

Жовтень 2019 року
Київ





Зміст і погляди, викладені в цьому звіті, належать експертам і не обов'язково відображають офіційну позицію Європейського Союзу та відповідних українських органів влади.



ЗМІСТ

Скорочення	4
Вихідні умови	6
Ефективність JSRSAP та його параметри	8
Досягнення відповідних результатів JSRSAP	25
Додаток I Матриця оцінки	46
Додаток II Перелік доповідей, публікацій та інших розглянутих документів	50
Додаток III Витяг з JSRSAP (План дій 2015-2020)	53



ВСТУП, СПЕЦИФІЧНИЙ ДЛЯ ПАКЕТУ

Звіт був розроблений як частина загальної оцінки¹ JSRSAP проведеної Еріком Сванідзе² та Мариною Матич Бошкович³ у якості міжнародних експертів проєкту ЄС «Право-Justice» (PJ). Він стосується напрямку діяльності 12.1 «Вдосконалення механізму розробки та координації через покращення стратегічного планування і нормотворчості органів судової системи та суміжних інститутів».⁴

Оцінювання проводилось у відповідності до методики (Матриці)⁵, розробленої на базі відповідного шаблону, створеного для цілей цього оцінювання. Ця оцінка була здійснена та суттєво виграла завдяки підтримці наданою командою PJ та цінної співпраці, отриманої з боку Вищої ради правосуддя, зокрема її Секретаріату (Управління стратегічного планування та аналізу забезпечення діяльності системи правосуддя та Відділу міжнародного співробітництва); Міністерства юстиції (Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції), Генеральної прокуратури (його міжнародним департаментом), окремих представників та співробітників секретаріату Ради з питань судової реформи, керівництва та представників Комісії з питань правової реформи, а також регіональної Ради реформи правосуддя (які працюють за підтримки PJ), окремих експертів та юристів, які проводили зустрічі чи співбесіди для цілей відповідної оцінки.

Звіт складено відповідно до єдиної таблиці змісту та технічного шаблону. Її розділи внутрішньо структуровані відповідно до блоків результатів в тому порядку, в якому вони були згруповані для оцінювання у доданій методичній Матриці. Основні моменти та важливі висновки висвітлюються (підкреслюються) у тексті. Як правило, за ними розташовуються рекомендації, які виділено жирним шрифтом та відповідно відображено в кінці Звіту.

¹ Оцінка. Див. Загальне вступ до набору звітів про оцінку перед цим складанням.

² Ерік Сванідзе, керівник підрозділу проєкту «Підтримка реформ сектору юстиції в Україні PRAVO-Justice», який понад 17 років працював прокурором та заступником міністра юстиції на національному рівні, продовжуючи працювати на міжнародному рівні, в тому числі член Європейського комітету з питань запобігання катуванню та нелюдському або принижуючому гідності поведженню чи покаранню, виконуючи численні розширені експертні та консультаційні завдання для Європейського Союзу (керуючи низкою проєктів, пов'язаних із правосуддям у різних країнах), Ради Європи, та інших міжнародних організацій, в тому числі в Україні. Отримав ступінь магістра права з міжнародних прав людини з Лундського університету, Швеція. Він є автором ряду видань Ради Європи та інших міжнародних публікацій (деякі перекладені та видані 7 мовами, включаючи українську).

³ Марина Матич Бошкович, міжнародний короткотерміновий експерт проєкту ЄС «Підтримка реформ сектору юстиції в Україні PRAVO-Justice», що має більше 17-річного досвіду реформи сектору юстиції у Західних Балканах та країнах Східного партнера. Вона брала участь у розробці політики у сфері юстиції (тобто розробка та реалізація Стратегії реформи правосуддя в Сербії у 2006 та 2013 роках, оновлення плану дій сектору юстиції у Чорногорії на 2017-2018 роки). Більше 10 років вона є віце-президентом Програмної ради Сербської асоціації прокурорів та членом Міжнародної асоціації прокурорів. Отримайте ступінь доктора європейського кримінального права в Белградському університеті, Сербія. Вона є автором ряду міжнародних публікацій Світового банку з питань правосуддя.

⁴ Частина Плану дій, що розглядаються, додаються до цього звіту. Див. Додаток III.

⁵ Див. Матрицю заходів, що стосуються оцінки, яка додається.



СКОРОЧЕННЯ

AIP(s)	Річний план реалізації
KMY	Кабінет Міністрів України
EUAM	Консультативна місія Європейського Союзу в Україні
GAP	Урядова програма дій
ГПУ	Генеральна прокуратура
ВРП	Вища рада правосуддя
JRC	Рада з питань судової реформи
JSRS	Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки
JSRSAP	План дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки (План дій 2015–2020)
МЮ	Міністерство юстиції
IM	Інструмент моніторингу JSRSAP
MiO/M&E	Моніторинг і оцінка
РГ	Робоча група
PJ	Проект ЄС «Право-Justice», що фінансується ЄС
RIA	Оцінка регуляторного впливу
RJRC(s)	Регіональна рада реформи правосуддя
RoP	Правила процедури
SDPs	Стратегічні плани розвитку
SPEID	Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства юстиції
SPWG	Робоча група зі стратегічного планування

ВИХІДНІ УМОВИ

У Розділі викладено загальний стан справ у розглянутій сфері до прийняття JSRSAP.

1. Перший комплекс заходів, який може розглядатися як узгоджена політика, пов'язаний із здійсненням правосуддя в Україні (після розпуску Радянського Союзу та здобуття нею незалежності), датується 28 квітня 1992⁶ року, коли парламент прийняв Концепцію судово-правової реформи в Україні. Вона передбачала впровадження та дотримання основних понять, принципів та цілей з метою створення справді незалежної судової влади та її спеціалізації, прийняття нового законодавства та забезпечення права на справедливий суд⁷. У той же час у Концепції бракувало механізму імплементації, графіку та інших основних елементів інструменту політики та відповідних рамок. Термін її дії продовжився до 28 червня 1996 р., коли було прийнято її основний результат Конституцію України. Процес її впровадження було пропущено, і не вдалося дотримати чимало пунктів та положень, передбачених цим початковим політичним інструментом.
2. З того часу в секторі були лише фрагментарні спроби консолідувати зусилля з реформи. Найбільш помітною з них була так звана «Мала судова реформа» у 2001⁸ році, яка призвела до внесення змін до законів, що регулюють судову систему, статус суддів та здійснення правосуддя з метою їх узгодження з Конституцією 1996 року та Програмою дій уряду, у якій було зроблено особливий акцент на правосудді та пов'язаних з ним реформах (2005 р.)⁹, за якими створено Концепт-документ про вдосконалення правосуддя для створення справедливої судової влади в Україні, що був оприлюднений Указом Президента України в 2006 році. Концепційний документ був розроблений Національною комісією з питань зміцнення демократії та встановлення верховенства права, створеною Президентом України 05 липня 2005 року, як консультативно-дорадчий орган для розробки пропозицій щодо приведення України у відповідність до політичних компонентів Копенгагенських критеріїв та впровадження відповідного положення Плану дій Україна-Європейський Союз¹⁰.
3. Відсутність єдиного бачення призвела до непослідовної та повільної реалізації попередніх реформ. Замість того, щоб бути ґрунтовно заснованим на аналітичній концепції чи іншій відповідній підставі, судова реформа залежала від політичної ситуації, політичних уподобань Президента (ів), законодавчої (Верховної Ради), її фракцій і навіть окремих членів, уряду, політичних партій та інших суб'єктів. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (JSRS) правильно визначила наявність системних проблем у стратегічному плануванні та регуляторному розвитку в установах сектору юстиції, включаючи:
 - Надмірна спрямованість на короткострокові дії при розробці законодавчих актів, відсутність системного бачення судової реформи з середньо- та довгострокової перспективи;

⁶ Постанова парламенту від 28.04.1992 р. Про концепцію судової та правової реформи в Україні // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 30. – с. 426.

⁷ Доступно за адресою: <http://reformsguide.org.ua/analytics/judicial-reform/>, останній доступ 23.09.2019.

⁸ Детальніше про малу судову реформу можна знайти на веб-сайті: http://www.pravo.org.ua/files/Sud/indem_vera_eng.pdf; <http://reformsguide.org.ua/analytics/judicial-reform/> останній доступ 23.09.2019.

⁹ Правові реформи в Україні, матеріали Центру політико-правових реформ (ред.) Ігор Колюшко, Київ, 2005. С. 262.

¹⁰ Доступний за адресою: http://www.pravo.org.ua/files/Sud/indem_vera_eng.pdf, останній доступ 23.09.2019.



- Відсутність стратегічного планування, належного аналізу та дослідницьких можливостей для підтримки процесу реформ, включаючи фактичну оцінку регуляторного та фінансового впливу запропонованих реформ;
 - Недостатньо розвинені механізми моніторингу та оцінки (MiO);
 - Недостатній рівень координації та консультацій з відповідними зацікавленими сторонами, включаючи організації громадянського суспільства;
 - Відсутність самозміцнюючої динаміки між процесами реформи правосуддя та наближенням до законодавства ЄС.¹¹
4. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки(JSRS) та План дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки; (JSRSAP) були першими всебічними інструментами стратегічного планування, прийнятими у 2015 році як основні документи для керівництва консолідованою реформою сфери правосуддя. JSRS окреслює основні принципи, цілі, основні напрямки та пріоритети та слугує загальною дорожньою картою реформ для усунення недоліків у секторі правосуддя, відповідних пріоритетів та забезпечення «працюючої, ефективної та узгодженої роботи сфери правосуддя на підставі норм законів, підзвітність громадянам України, незалежність від політичного впливу та дотримання стандартів і найкращих практик ЄС»¹². Параметри реформи, подальша класифікація, специфіка впровадження, в тому числі з точки зору попереднього календаря, відповідальних установ, розподіл втручань були передбачені JSRSAP. Цей план сформульовано відповідно до дванадцяти засадничих принципів (розділів), які надалі структуровані за напрямками діяльності, більш конкретними видами діяльності, разом із загальними х термінами впровадження/графіком, заходами за кожним визначеним напрямом діяльності та результатами та показниками результативності за кожним розділом та засобами для реалізації JSRS.
5. Відповідно, інструменти політики мають на меті об'єднати та координувати зусилля уряду, судової влади, включаючи державне обвинувачення, поліцію, адвокатуру та інших зацікавлених осіб і учасників, пов'язаних з правосуддям, й учасників процесу, а також служать дорожньою картою для загально секторальних реформ. Слід зазначити, що JSRS та JSRSAP були першими інструментами галузевої політики в цілому та пов'язаними з ними структурами в Україні.

¹¹ JSRS, Розділ 1. <http://sudovareforma.org/institution/strategy/en/#strategy>, доступ до 23.09.2019

¹² JSRS, Розділ 1.



ЕФЕКТИВНІСТЬ JSRSAP ТА ЙОГО ПАРАМЕТРИ

Загальна оцінка

6. Розділ оцінює загальну відповідність комплексу заходів, структури, показників, редакції та інших параметрів кожного сегменту JSRSAP, що розглядається. Розглянуті інструменти політики та їх основи мають складну структуру, яка відображає складний та переплетений характер сектору, його функціональне різноманіття, множинність органів влади та інституцій. Обсяг JSRS дуже широкий і стосується судової влади, судового переслідування, кримінального правосуддя, боротьби з корупцією, пенітенціарної служби та виконання кримінальних санкцій, включаючи запровадження пробації та альтернативних санкцій, виконання судових рішень, адвокатури та інших питань в даному секторі. Такий широкий спектр вплинув на порядок реалізації та необхідність у формуванні органу, що визначає політику на високому рівні – Раді з питань судової реформи, яка включала представників різних сторін. Прийняття широких стратегічних документів, як правило, вимагає дуже детального плану дій або підстратегій, щоб забезпечити подальшу деталізацію конкретних питань. В Україні влада вирішила відповідно до цього плану включити План дій та річні плани імплементації. Крім того, широкі стратегічні документи тягнуть за собою складний механізм координації та високий адміністративний потенціал провідних установ.
7. Хоча підготовка JSRS та JSRSAP передбачала консультативний процес та аналіз ситуації в секторі правосуддя, очевидно, було важко синхронно і послідовно охопити всі сфери та питання. Це ризик, пов'язаний з тим, щоб протягом короткого періоду часу застосовувати єдиний всеосяжний інструмент політики у цій галузі. Цей підхід досі виправданий на ранніх етапах реформування окремих секторів правосуддя, де переважає потреба у забезпеченні концептуальної узгодженості між різними підгалуззями та елементами, координації та гармонізації. З огляду на ці фактори, а також терміни, ефективність використання ресурсів та інші міркування, доцільно було б продовжувати подальше керівництво політикою на підставі синхронізованих, але підгалузевих або тематичних інструментів політики.
8. Як зазначалося, JSRS виступає загальним інструментом для формування політики. Він поділяється на дванадцять розділів, одинадцять з яких стосуються конкретних підгалузей (сфер) і один, що визначає механізм його інституціональної та організаційної реалізації. Останнє має безпосереднє значення для питань, які вирішуються в цьому звіті, і має назву: «5.12. Поліпшення координації реформ та сумісності інформаційних систем сектору юстиції». Слід зазначити, що він був підтриманий розділом «Стратегічне планування та координація», який хоча і в загальних рисах, але підкреслив їх значення. Отже, з точки зору загального, базового документу, який визначає ключові напрями та принципи реформи, JSRS можна вважати прийнятною.
9. JSRSAP, як ключовий стратегічний план, більш деталізований та структурований інструмент, був розроблений відповідно до цілісної системи та базується на вбудованій логічній структурі. Особливо важливим є те, що окрім відповідних прагнень української влади в черговий раз задекларованих у JSRS, вона була розроблена відповідно до нормативно-правової бази розвитку ЄС та впровадження політики, класичних ланцюжків результатів та інших найкращих практик, запро-



понованих іншими міжнародними організаціями.¹³ Заходи (підсумки) та набір результатів пропонують системне визначення аспектів реформи відповідно. У зв'язку з цим, було запропоновано ввести «єдине розуміння набору взаємопов'язаних термінів та показників, що містять типологію рамки ЄС/ЄС «Вхід-Вихід-Результат-Вплив», що досить жорстко пов'язує їх із типом методів та процесів вимірювання продуктивності.¹⁴ Однак, слід зазначити, що, за повідомленнями, для того, щоб зберегти його пункти та структуру максимально стислими, з точки зору окреслення якісних параметрів реформи, істотний акцент був зроблений на результатах. Вхідні та, зокрема, показники впливу мають більш технічний характер. Це інколи призводило до відсутності послідовних зв'язків¹⁵ і повинно було бути роз'яснено та враховано під час впровадження відповідно.

10. Обсяг галузевих інструментів політики та пов'язаних з ними рамок, включаючи механізм їх реалізації, їх структуру та інші технічні характеристики, можливо було б належним чином оцінити з урахуванням фрагментації сектора, його інститутів, політичного ландшафту та інших відповідних факторів. Більше того, це було виправдано деякими найкращими практиками інших юрисдикцій. Наприклад, у лютому 2015 р. Чорногорія прийняла План дій для глави 23 як інструмент політики для всіх секторів, що охоплює судоустрій і судочинство, боротьбу з корупцією та основні права.¹⁶ Міністерство юстиції Чорногорії відповідає за координацію впровадження та взаємодіє з усіма залученими установами. Аналогічна ситуація склалася в Сербії, де Парламент прийняв План дій для глави 23 у квітні 2016 року в якості основного політичного документу. Обидві країни вирішили прийняти підгалузеві стратегії, тобто Стратегію реформування судової системи, Антикоруptionну стратегію, Стратегію боротьби з дискримінацією.¹⁷ Цей підхід було схвалено ЄС, оскільки він забезпечує узгодження політики в усьому секторі верховенства права.
11. Водночас слід зазначити, що інструменти, зокрема JSRSAP, деякі його елементи, набір показників та інші параметри,¹⁸ включаючи Главу 12 JSRSAP, могли б виграти від кращої узгодженості та точності. Більш конкретно, JSRSAP не повністю охоплює JSRS (та інше) з точки зору відповідності передбаченому впливу, очікуваним результатам.¹⁹ Що стосується сфери впливу, оціненої в цьому звіті, то деякі її підсумки та результати не є належним чином навіть узгодженими між собою. Найбільш відокремленим у цьому плані є результат «Угоди щодо PPP із зовнішнім провайдером, укладені для забезпечення положень інформаційної

¹³ Див. посібники щодо підтримки ЄК для галузевих програм, стор. 82-83; <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ec-guidelinesupport-to-sector-prog-2007-final-en.pdf>. Дивіться також останню публікацію, пов'язану з ОЕСР: Інструментарій для підготовки, впровадження, моніторингу, звітності та оцінки реформи державного управління та галузевих стратегій. Керівництво для партнерів SIGMA. СИГМА ПАПЕР № 57, п.п. 101-105 <http://www.sigmaxweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-October-2018.pdf>. Останній доступ 24.09.2019.

¹⁴ Методика огляду прогресу реформи сектору юстиції в Україні. Посібник та матриці. Підготовлено за підтримки Європейського Союзу в рамках Спільного проекту ЄС / РЕ «Консолідація розвитку політики сектору юстиції в Україні», який фінансується Європейським Союзом та Радою Європи та реалізовується останнім, 2016 р., Р. р. 7-9. https://pjp-eu.coe.int/en/web/consolidation-justice-ukraine/images/prm_final_en.pdf Останній доступ 24.09.2019.

¹⁵ Див. Параграфи. 11 та 23 нижче.

¹⁶ Уряд Чорногорії Глава 23 судоустрій і основних прав. Доступний за адресою: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2015/03/AP23-CG.pdf>

¹⁷ РЕПУБЛІКА СЕРБІЇ НЕГОТІАЦІЙНА ГРУПА ДЛЯ ГЛАВА 23 ПЛАН ДІЯЛЬНОСТІ ДЛЯ ГЛАВА 23, квітень 2016 р., Доступний за адресою: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf>

¹⁸ Дивіться відповідні розділи тематичних звітів, складених під час оцінювання.

¹⁹ Там же.



служби». Він не підтримується і недостатньо впливає із будь-якого елемента дій та заходів, передбачених для даної місцевості. Це може бути просто нечітко відображено в результатах щодо практичних посібників та навчальних модулів зі стратегічного планування та регуляторного розвитку. Індикатор міг би слугувати цілі, якщо він би розглядався як міра та результат, а також краще орієнтував би зацікавлені сторони на досягнення належних результатів. Хоча в таких складних інструментах дуже важко забезпечити чітке дотримання принципів розробки політики, було б доцільно забезпечити, щоб у наступних основах політики формувались і використовувались результати та інші ключові показники з більшою відповідністю до класичної схеми ланцюга результатів.

12. Щодо структуризації JSRSAP, бажано було б забезпечити послідовне структурування інструментів політики, в тому числі з точки зору небажаності поєднання «засобів верифікації» (перевірки) у одному стовпчику з «відповідальним органом». Крім цього, засоби верифікації не є достатньо деталізованими або конкретними. Більшість результатів були визначені як звіти, рішення, публікації, тренінги, угоди та Меморандум. Наприклад, для випуску «Посібники з практики та навчальні модулі з питань стратегічного планування та регуляторного розвитку, а також щодо суті всіх основних ініціатив стосовно реформування сфери правосуддя, що розробляються, розповсюджуються та регулярно оновлюються», перелічені джерела перевірки – це рішення, тренінги, публікації. Було б корисніше включити точні джерела перевірки, наприклад, яке конкретне рішення, тренінги чи публікації підтверджуватимуть реалізацію результатів.
13. JSRS та JSRSAP були складені двома мовами – англійською та українською та прийняті відповідно. Українська версія нібито трактувалася як остаточна, автентична. При цьому між ними були певні розбіжності. Наприклад, в той час як захід 12.1.1.9 в англійській версії формулюється як «Річні звіти, розроблені та розповсюджені», українська мова є більш доопрацьованою і включає в себе умови виконання «кожною незалежною та суміжною установою судової системи». Такі розбіжності виникли через паралельну взаємодію та роботу міжнародних та вітчизняних експертів, а також національних зацікавлених сторін. Розгортання національного та зарубіжного експертного потенціалу - це нормальний підхід, який нібито буде дотримуватися і надалі. У той же час, в майбутньому потрібно було б забезпечити, щоб лише одна (бажано національна) мовна версія інструментів політики вважалася і офіційно була визначена як остаточна, і гарантувалось, що всі інші мовні версії або технічні переклади повністю відповідають першій.
14. JSRSAP пропонує дворічний календар плану заходів, який був корисним і важливим для визначення загальної послідовності їх виконання та термінів. Хоча календар згодом був деталізований у річних планах, цей підхід створював труднощі у синхронізації взаємодії та діяльності різних зацікавлених сторін. Відповідно до найкращих практик навіть таких різнобічних та складних інструментів політики для реформи сектору юстиції, слід забезпечити більш точний календар з принаймні щорічними темпами.²⁰
15. Один з найважливіших концептуальних недоліків JSRSAP був пов'язаний з його фінансовою стійкістю. В документах це не розглядається, оскільки JSRSAP не включає кошторис витрат на окремі заходи з реформування та джерела їх фінан-

²⁰ Наприклад У Календарі плану дій щодо реалізації Стратегії реформування сектору юстиції на 2011-2016 роки в Молдові пропонується щоквартальні кроки. Доступний за адресою http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/PA_SRSJ_adoptaten.pdf, accessed on 29.09.2019.



сування. В інших юрисдикціях пов'язані з цим недоліки показали, що відсутність бюджетного планування та оцінки витрат тягне за собою затримку в реалізації стратегій реформування правосуддя. Таким чином, дві національні стратегії судової реформи Сербії (з 2006 по 2013 роки) передбачали запровадження безоплатної правової допомоги. Однак, відсутність належних оцінок витрат та планування бюджету відклали впровадження безоплатної правової допомоги на жовтень 2019 року.²¹ Аналогічна ситуація і з запровадженням служби пробації в Сербії. Вона була запроваджена у 2014 році з мінімальними ресурсами, а через п'ять років вона недоукомплектована та недостатньо ефективна. Програма JSRSAP також не містить інформації про передбачувану фінансову участь донорів, хоча їх внесок є істотним, а також не було проведено оцінку необхідних людських ресурсів для реалізації Стратегії та Плану дій. Майбутній цикл політики – це усунення такого дефіциту та забезпечення загальних бюджетних параметрів, зокрема кошторисів витрат на окремі заходи реформи та джерела очікуваного фінансування.

16. З огляду на складність сфери правосуддя, існування багатьох установ та різних гілок влади, важливо створити одну провідну установу, відповідальну за чітку координаційну схему бюджетного планування реформи сектору правосуддя. У багатьох країнах це також пов'язано із підтримкою донорів та плануванням проєктів, і звичайно, щоб МЮ було на цій позиції. Наприклад, у Сербії в рамках галузевого підходу міністерство, відповідальне за судову реформу, координує роботу всіх відповідних інституцій у сфері планування, програмування, впровадження та моніторингу заходів/операцій сектору правосуддя, які будуть підтримуватися Фондами ЄС та інша міжнародною допомогою з метою розвитку.²²

Інституційна структура/Механізм

17. Механізм координації, передбачений для впровадження JSRS та JSRSAP, був розроблений відповідно до підходів зверху до низу та на зворотному напрямку. JSRSAP розглядав свою дворівневу модель, що включає галузеві та внутрішньо інституційні компоненти.
18. Ця модель передбачала, що Рада з питань судової реформи (JRC) виступає вершиною механізму координації реформи сфери правосуддя на центральному рівні та політиці. Цей орган є особливо важливим у секторі правосуддя, оскільки включає різноманітні зацікавлені сторони, починаючи від галузевого міністерства і закінчуючи різними незалежними або напівнезалежними інститутами. Однак, JSRSAP не передбачає ані структурної, ані адміністративної підтримки JRC. Структура та обсяг роботи JRC регулювались окремим актом – Указом Президента № 826/2014²³, відповідно до якого було створено JRC з метою розробки JSRS і JSRSAP, та контролю за його виконанням. Він запропонував відповідним посадовим особам Адміністрації Президента виступати в якості його Секретаріату. Однак, відповідний допоміжний підрозділ (департамент) не мав достатньої кількості персоналу.

²¹ Огляд судових функцій Сербії, Світовий банк, 2014, стор. 23. Доступний за адресою: <http://www.mdftjss.org.rs/archive/file/Serbia%20Judicial%20Functional%20Review-Full%20Report.pdf>

²² Національні пріоритети міжнародної допомоги (НАД) 2014-2017 рр. З прогнозами до 2020 року, с. 45, доступний за адресою: [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20\(english\).pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20(english).pdf), доступ на 29.09.2019.

²³ Постановою було внесено зміни до NN 243/2015, 267/2015, 476/2015, 44/2018, 281/2019, 421/2019.



19. JSRSAP передбачав створення Робочих груп та Міністерство юстиції як частину механізму координації реформи сфери правосуддя на центральному оперативному рівні. Останній потребував відданого вмілого персоналу та високих адміністративних можливостей. Покладання такого складного завдання на одну установу перед оцінкою та збільшенням її потенціалу може поставити під загрозу впровадження JSRS. Він зміг належним чином почати виконувати цю роль після запровадження спеціалізованого управління стратегічного планування та європейської інтеграції, яке було створене в його структурі з кінця 2017 року в рамках ініціативи ПАР, що підтримується ЄС.
20. Загалом, JSRSAP справедливо передбачив вирішальну роль Міністерства юстиції в управлінні політикою сфери правосуддя, включаючи відповідний механізм координації. Це відповідає сучасним розумінням та найкращим практикам, розробленим у цьому напрямку.²⁴ Крім бюджетних питань,²⁵ це було підкреслено, вказавши як ключового партнера для встановлення партнерських відносин з академічними колами та громадянським суспільством.
21. Що стосується внутрішньоінституціональної складової, відповідна схема запропонувала розробити спеціалізований потенціал стратегічного планування, зокрема, постійних комітетів, підрозділів, службовців, незалежних установ сектору юстиції (судових органів, прокуратури, адвокатури, судових приставів), що працюють як механізм координації реформи сфери правосуддя на місцевому/інституційному рівні. Протягом строку дії інструменту політики важливо отримувати відгуки від місцевих органів влади та зацікавлених сторін, які впроваджують та втілюють в реальність реформи, стосовно проблем, що виникають в процесі їх реалізації. Координація знизу вгору також є прийнятним підходом для забезпечення відповідальності кожної установи, яка бере участь у реалізації Стратегії. Окрім складної структури сектору юстиції та необхідності включення всіх відповідних зацікавлених сторін, Україна охоплює велику територію, і є необхідність забезпечити інклюзивний процес усіх місцевих представників. Це передбачає складну роль відповідних підрозділів у забезпеченні як координаційного вектору знизу вгору, так і сприяння внутрішньому стратегічному плануванню в установах.

Інституціональна структура – взаємодія

22. JSRSAP не пропонує будь-яких самостійних заходів або заходів у частині регулярного зв'язку та горизонтальної взаємодії між політикою/оперативним та центральним/місцевим рівнями механізму координації реформи сфери правосуддя. Як повідомляється, це передбачалося завдяки його структурі та заходам щодо нарощування потенціалу. Очікувані наслідки окреслені відповідними результатами. Таким чином, він доречно залишається для фактичного впровадження та норм щодо Ради з питань судової реформи та підрозділів стратегічного планування в установах сфери правосуддя.
23. Суть очікуваного рівня та форм взаємодії зацікавлених сторін окреслена результатами щодо підвищення функціональної сумісності та розроблених механізмів координації ІС (інформаційних систем). Аналогічно, у напрямку діяльності 12.1 немає результату, **який би негайно вирішував цю проблему. Тим не менш,**

²⁴ Процес інтеграції до ЄС поставив Міністерство юстиції ключовим інститутом, відповідальним за координацію вироблення політики у сфері юстиції та контроль за виконанням політики (тобто Хорватія, Сербія, Чорногорія; а також країни Східного партнерства - Вірменія).

²⁵ Див. П. 16 вище.



для ясності та належного керування зацікавлених сторін ці та інші відповідні результати потребують індикативного включення елементів, спеціально орієнтованих на інформаційні системи та технічні аспекти взаємодії, деталізацію набору більш загальних або пов'язаних із ними заходів (наприклад, за допомогою уточнення взаємодії, ІС у заході, що передбачає співпрацю між незалежними установами сфери правосуддя та вищими навчальними закладами) або більш детально розробленими вступними пунктами до Розділу.

24. Результат, що стосується розширення партнерських відносин між Міністерством юстиції/ іншими установами сектору юстиції та CSOs, університетами (ВНЗ) у розробці стратегічних документів для реформування сфери правосуддя, законодавчих ініціатив, досліджень та аналізу судової практики, практичних посібників з різних правових питань та спільний нагляд за впровадженням всієї політики, пов'язаної зі сферою, носить комплексний характер. Це поширюється на кілька питань. Водночас, це, по суті, стосується залучення та взаємодії академічних кіл та суб'єктів громадянського суспільства, і це слід вітати. Університети, CSOs та науково-дослідні інститути є центром передового досвіду та знань, які слід використовувати як під час розробки ініціатив, так і під час нагляду за їх реалізацією. В документах ЄС²⁶ визнано, що наукові та науково-дослідні установи повинні використовуватися при плануванні політики та законодавчих ініціатив.

Оперативне планування та звітність

25. В доповнення до JSRS та JSRSAP, система інструментів в рамках структури, що розглядається, передбачала та включала річні плани реалізації (РПП/ AIP). Хоча JSRSAP пропустив результат щодо оперативного планування реалізації політики, це було передбачено Постановою Уряду від 19 серпня 2015 р. № 864-р (далі Постанова Уряду N864-р) «Про визначення механізму впровадження Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки». Цим самим указом передбачено подання річних звітів про його виконання. **Не зважаючи на те, що структура JSRSAP вирішила це питання та окреслила загальну схему оперативного планування, якої слід дотримуватися, бажано було б спеціально передбачити її у тексті інструментів та підтримувати за допомогою цільового набору політичних заходів та показників, включаючи результати.**
26. JSRSAP включив детальний і узгоджений набір елементів, що підтримують важливі результати, пов'язані з зобов'язаннями кожної установи сектору правосуддя щодо подання щорічних звітів з оцінкою ефективності їх виконання. Наявність річних звітів про виконання та цільових показників на наступний рік є необхідною умовою для прийняття обґрунтованих рішень. JSRSAP передбачав створення спеціальних можливостей стратегічного планування незалежних інститутів сектору правосуддя, які повинні надавати можливості для оцінки та подання річних звітів. Крім того, щорічні звіти підтримуються і ґрунтуються на відповідних результатах та заходах.
27. Вимоги до звітності були підкріплені більш досконалими результатами щодо періодичних звітів про виконання, із зазначенням часових термінів їх досягнення, скоригованими та поданими з врахуванням досвіду роботи. Цьому сприяла умо-

26 Стаття 114. (попередній пункт 95 статті 95 Договору про Європейський Союз) Договору про Європейський Союз [2012] OB C 326/01. Доступний за адресою <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=EN>

ва подання у достатній час (до середини календарного року), щоб будь-які зміни були відображені в інституціональних бюджетах. Висновки, отримані у багатьох юрисдикціях, свідчать про те, що брак фінансових ресурсів або своєчасного та належного планування бюджету підривають успіх реалізації стратегій. **Пов'язування звітів про виконання з процесом планування бюджету та календарем є хорошим підходом для зменшення ризику нестачі бюджетних коштів, і його слід застосовувати не лише в якості цілі, але й на практиці.**

28. Запровадження використання статистики під час розробки політичних та регуляторних ініціатив є ще однією хорошою практикою для забезпечення прийняття зважених та обґрунтованих рішень. У багатьох юрисдикціях політичні документи та законодавство приймаються без достатньої інформації, як правило, на підставі сприйняття чи суб'єктивного погляду. Статистичні дані дають уявлення про ефективність роботи установ та використання конкретних інструментів/інструментів, які забезпечують обґрунтований на підставі доказів підхід у будь-якій політичній чи законодавчій ініціативі. У зв'язку з цим, слід відмітити, що обмежений характер підготовчої стадії політичного циклу, відсутність достовірних та послідовних, узгоджених базових даних визначають **відсутність числових показників результатів, які, однак, повинні бути належним чином використані у майбутніх інструментах політики.**

Моніторинг та оцінка

29. JSRS працює з загальними умовами оцінки та моніторингу, очікуваними результатами та певними показниками впливу (глава 9). JSRSAP у напрямку діяльності 12.1.1 визначає лише один захід/результат, який передбачає розробку певних інструментів оцінювання/огляду. Зокрема, він передбачає: "6. Практичні посібники та навчальні модулі щодо стратегічного планування та регуляторного розвитку, а також по суті стосовно всіх основних ініціатив щодо реформування, пов'язаних з юстицією, регулярно розробляються, розповсюджуються та оновлюються». Цей захід/результат викладений із відповідними результатами, що відносяться до «складних кількісних та якісних методологій MiO/M&E, які застосовуються під час розробки та огляду реалізації всієї політики у сфері правосуддя» та «орієнтація на результати (а не зосередження на процедурі) усіх реформ політики за допомогою використання результатів, наслідків (результату) та впливу в усіх політичних документах, із зворотними зв'язками та регулярним вдосконаленням стосовно посилення на результати перевірки (MiO/M&E)".
30. Крім того, JSRSAP підкріпив ці домовленості результатами щодо механізмів внутрішнього та зовнішнього моніторингу та оцінки (MiO/M&E) та оглядових звітів, які мають підтвердити задовільну ступінь виконання кожної спеціальної глави JSRS та відповідних інституціональних планів стратегічного розвитку (SDPS). Це загальний підхід вимагати тіньової або альтернативної звітності в цій галузі, щоб забезпечити існування зовнішнього та об'єктивного підходу в MiO/M&E. Впровадження зовнішнього механізму MiO/M&E у правосудді, реалізація стратегії сектору юстиції є хорошою практикою, враховуючи чутливість галузі. Таким чином, план заходів з оцінювання та моніторингу, які повинні бути доопрацьовані в процесі їх реалізації, можна вважати прийнятними.



Фінансове планування та програмне бюджетування

31. Зважаючи на той факт, що фінансове планування під час розробки політики у сфері правосуддя знаходиться все ще на початковому етапі, JSRSAP належним чином запропонував досить прості та відповідні результати, що свідчать про реалістичні цілі, які можуть бути досягнуті під час їх реалізації у цьому напрямку. Він передбачав позиціонування Міністерства юстиції як інтегратора бюджетної галузі, а також передбачав регулярне залучення експертів, що спеціалізуються на фінансовому плануванні, для підтримки спеціалістів з стратегічного планування, наукових досліджень та аналізу. Стратегічне планування вимагає багато профільного підходу та залучення фінансових експертів. Визнання цієї потреби в JSRSAP та залучення фінансових експертів до процесу стратегічного планування є хорошою практикою, яка застосовується у багатьох країнах.²⁷

Розробка політики/законодавчий процес

32. JSRSAP включив розширений набір результатів, пов'язаних із розробкою сучасної нормативно-правової бази. Зокрема, він передбачав середньо- та довгострокову перспективу всіх регуляторних ініціатив для сектору правосуддя, що підтверджується зв'язком між новими нормативними пропозиціями та основними інституціональними або загальносекторальними стратегіями, виступаючи основою політики для всіх нових законодавчих актів. Запровадження середньострокових та довгострокових планів регуляторних ініціатив у сфері правосуддя є доцільним для забезпечення єдиного та систематизованого підходу в законодавчих поправках.

33. Удосконалення законодавчого процесу також має стосуватися підзаконних актів, оскільки це необхідно для застосування законів на практиці. Багато юрисдикцій включили ці аспекти у зміцнення законодавчого процесу та законодавства. Слід відзначити як позитив, що JSRSAP визначив одним з результатів посилення аналітичних та дослідницьких можливостей, які робитимуть свій внесок у створення практичних посібників з тлумачення проблемних аспектів певних законодавчих актів у сфері правосуддя, що, в свою чергу, дозволить досягти балансу між регулюванням закону та підзаконними нормативними актами.

34. Впровадження оцінки регуляторного впливу (OPB)/RIA та аналізу розбіжностей у розробці політики та регуляторних ініціатив є ще однією хорошою міжнародною практикою та вимогою ЄС, що була врахована в результатах JSRSAP. Це було поєднано з визнанням та усвідомленням регуляторного та бюджетного впливу всіх передбачених регуляторних ініціатив. Багатьом країнам бракує належної оцінки фіскального впливу нового законодавства, що спричиняє перешкоди у застосуванні нових законів. Це правильний крок для підвищення обізнаності щодо відповідності регуляторному та бюджетному впливу, однак існує потреба у встановленні потенціалу та обов'язку для підготовки оцінок фіскального впливу разом із обґрунтуванням законопроектів чи поправок. JSRSAP не визначає жодної провідної установи з впровадження RIA (Оцінка регуляторного впливу) та аналізу прогалин, що є дуже важливим, оскільки МЮ не відіграє провідної ролі у законодавчих ініціативах. Отже, **необхідно буде визначити конкретних зацікавлених сторін або передбачити необхідність у майбутніх політичних рамках для вирішення всіх конкретних завдань та обов'язків.**

²⁷ See also paras. 15,16, 20, and 27 above.

Комунікація

35. Ще одним ключовим недоліком JSRSAP щодо загальної стратегічної системи планування є відсутність належних умов та показників, пов'язаних із інформуванням про реформу в цілому. Хоча у відповідних главах передбачені конкретні елементи, визначені для судової влади та інших галузей, у змісті 12.1.2.7 є лише дуже обмежений елемент, який загалом враховує ці міркування. Він передбачає поширення звітів, розроблених кожною незалежною галуззю правосуддя. Що стосується показника результатів, то їх нечітко стосується той, який передбачає угоди щодо PPP із зовнішніми провайдерами, що укладені для забезпечення надання інформаційних послуг. Більше того, угоди щодо PPP, як правило, є складними у перехідному періоді через відсутність довіри та сумніви, пов'язані з корупцією. Зважаючи на **вирішальне значення комунікації, зокрема в її загальному стратегічному вимірі, що перевищує конкретні підгалузеві або інституціональні домовленості, майбутня політика полягає в тому, щоб виділити її як окрему галузь чи напрямок, який повинен підтримуватися цільовими інструментами системного планування та впровадження.**

Змістовний вимір

36. У попередній частині цього розділу були розглянуті різні аспекти послідовності та узгодженості JSRS та JSRSAP, їх відповідність вимогам реформи державного управління, в тому числі з точки зору найкращих практик, системи впливу та показників. Загалом слід зазначити, що хоча обраний загальносекторний формат, трирівнева структура інструментів виправданий у конкретному контексті країни, це ускладнює забезпечення узгодженості та чіткого взаємозв'язку між документами, їх внутрішніми структурами, співвідношення показників. Зокрема, це стосується зворотних зв'язків результатів, а також забезпечення послідовного дотримання наскрізних питань та питань. Окрім складної та незграбної структури, залучення декількох зацікавлених сторін у рамках однієї рамки спричиняє проблеми у впровадженні.

Що стосується показників впливу, запропонованих у JSRSAP, то вони там у обмеженій кількості відповідно до визначених розділів. Це виправданий підхід у контексті баових стратегічних інструментів через брак вихідних показників базового рівня. У Розділі 12 наявні показники впливу, що стосуються міжнародного рейтингу судової системи України – Показники управління Світовим банком та індекс верховенства права (у 2015 році Україна мала рейтинг 22,12 із 100 можливих, а у 2018 році – 24,05 із 100)²⁸; Всесвітній банк Doing Business (у 2015 році Україна посіла 96 місце із 189 країн, тоді як у 2020 році він перейшов до 64 із 190 країн)²⁹, Звіт про глобальну конкурентоспроможність WEF (2015 рік – 75 із 140, у 2019 році 85 з 141 країни)³⁰, рейтинги Freedom House (у 2015 році Україна була

²⁸ Світові урядові показники 2015 та 2018 років доступні за адресою: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>, доступ на 22.09.2019

²⁹ Doing Business 2015, що виходить за межі ефективності, Порівнюють правила ведення бізнесу для вітчизняних фірм у 189 економіках, дані про флагманські групи Світового банку за 2015 рік доступні на: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20987> Звіт «Ведення бізнесу», що порівнює бізнес-регулювання у 190 економіках 2020 р., Група Світового банку, 2020 р., Дані за 2019 рік доступні на: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/ukraine/UKR.pdf>, accessed on 22.09.2019.

³⁰ Звіт про глобальну конкурентоспроможність за 2015–2016 роки; Дані за 2015 рік доступні за адресою: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf Звіт про глобальну конкурентоспроможність за 2018 рік, дані за 2018 рік доступні на: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>, accessed on 22.09.2019.



визнана частково вільною країною, а у звіті за 2019 рік вона залишається частково вільною із сукупним балом свободи 60/100)³¹, Індекс верховенства права за проектом Всесвітнього правосуддя (у 2015 році – 70 із 102, а в 2019 році – 77 із 126 країн),³² Transparency International ICЦ (у 2015 році – 130 з 167 країн для ICЦ, у 2019 році це було 120 із 180 країн)³³, та Bertelsmann Stiftung Transformation Index (у 2014 році – 57 із 129, тоді як у 2018 році Україна посіла 36 місце із 129 країн)³⁴. Крім того, їх набір включав орієнтир задовільного рівня виконання Плану дій JSRS, який зазначили міжнародні та зовнішні (CSO, міжнародні зацікавлені сторони) спостерігачі. Хоча останнє можна трактувати як числовий результат, ці показники підходять для демонстрації загальних, кумулятивних числових параметрів, які вказують на якісний ефект від впроваджених реформ стосовно регуляторної бази (зокрема, індексів виконання бізнесу та виконання контрактів), наслідків, які зазнали користувачами послуг та сприйняттям стосовно судової системи та сектору загалом. Цей тип показників впливу зазвичай включається в політику в багатьох країнах з перехідною економікою, оскільки вони сприймаються як об'єктивні.

37. Потрібно взяти до уваги, що JSRS та JSRS AP 2015-2020 були першим набором комплексних та узгоджених інструментів політики у секторі правосуддя України, яким, відповідно, вистачало на які впливав брак значного досвіду в управлінні політикою, постановці проблем у цій галузі, тому запропоновані рішення можна оцінити як ефективні. У той же час, окрім недоліків, уже наведених у цьому розділі, оцінка виявила ще деякі недоліки в цьому відношенні. Майбутній цикл політики та інструменти також виграють від більш системного бачення реформи сфери правосуддя з точки зору чіткого групування результатів, зокрема результатів у коротко-, середньо- та довгострокових контрольних показниках, оскільки ми їх структуруємо в тематичні блоки.³⁵ Наступний політичний цикл повинен ґрунтуватися на більш глибокому аналізі та дослідженні для виявлення проблем та необхідного впливу, він повинен запропонувати конкретний перелік впливу для впровадження підходів до регуляторного та фінансового впливу в політиці, а конкретно законотворчому/законодавчому процесі.

³¹ СВОБОДА В СВІТІ, 2015, Freedomhouse, Звіт доступний за адресою: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/ukraine> ; FREEDOM IN THE WORLD, 2019, Freedomhouse, Report is available at: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/ukraine>, accessed on 22.09.2019

³² Звіт про Індекс верховенства права Всесвітнього проекту 2015 року доступний на: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf ; Звіт про Світовий проект індексу верховенства права 2019, звіт доступний на веб: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>

³³ Індекс сприйняття корупції 2015 доступна за адресою: <https://www.transparency.org/cpi2015#results-table> ; Індекс сприйняття корупції 2015 року, доступно на: <https://www.transparency.org/country/UKR> , доступ на 22.09.2019

³⁴ БТІ 2014 | Доповідь про Україну, доступний на: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/ukr/ity/2014/itr/pse/> ; БТІ 2018 | Доповідь про Україну, доступний на: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/UKR/> , доступ до 22.09.2019

³⁵ Наприклад як це було зроблено для цілей цієї вправи, де результати були згруповані для методологічних цілей. Див. Також структурування відповідних звітів.

ТОЧНІСТЬ МОНІТОРИНГУ ТА ЗВІТНОСТІ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ JSRSAP

Розділ стосується точності моніторингу (підтримання специфічних конкретного моніторингових інструментів) та відповідності описових чи інших форматів звітності щодо впровадження JSRSAP

38. Окрім звітів щодо конкретних результатів/заходів, які передбачені як найбільш часто використовувані засоби перевірки в межах JSRSAP, він включав розширений набір результатів, що визначають загальну систему звітування. Як уже зазначалось,³⁶ сфера втручання, що розглядається, стосується періодичних звітів про реалізацію, в яких зазначаються окремі зацікавлені сторони та відповідальність за сфери, основні етапи та результати діяльності, показники та конкретні часові рамки для їх досягнення, коригуються та просуваються вперед для врахування досвіду роботи за достатній час (до середини календарного року), щоб будь-які зміни відображалися в інституційних бюджетах. Це доповнюється обов'язковими зобов'язаннями кожної установи сфери правосуддя подавати щорічні звіти з оцінкою їх результативності та постановкою цілей для покращення на наступний рік. Більше того, вони підкріплені результатом базового типу, який вимагає, щоб механізми внутрішнього та зовнішнього моніторингу і оцінки (MiO) та оглядові звіти засвідчували задовільну ступінь виконання кожної спеціальної глави JSRS та відповідних інституційних планів стратегічного розвитку (SDPs).
39. Як вже зазначалося,³⁷ практичність форматів звітності в рамках відповідної політики коротко розглянута у Постанові уряду 864-р. Пункт 2 містить положення про те, що станом на 2016 рік щорічно, до 1 березня в наступних роках, Кабінет Міністрів повідомлятиметься про виконання Плану дій за попередній рік. Цей обов'язок взяло на себе Міністерство юстиції. Воно щорічно складало табличні технічні звіти щодо впровадження JSRSAP та просто офіційно подавало їх уряду. Звіти, подані у 2016–2017 роках, ґрунтувалися переважно на даних та інформації, наявних у Міністерстві юстиції. Вони були складені та направлені до Кабінету Міністрів у квітні 2017 та травні 2018 року.³⁸ Таблиці, що відображають структуру JSRSAP, містили оповідальний опис діяльності, що проводилася протягом відповідних років. Однак, вони не вказали прогрес у досягненні показників рівня результатів. Більше того, вони не дали чіткого огляду діяльності, яка була або не була здійснена (разом із поясненням можливих причин). Вони були позбавлені графічного огляду основних досягнень реформи та ілюстративних елементів. Звіти офіційно не були розглянуті Урядом чи JRC, і відповідно зворотного зв'язку з ними не було.
40. Не було послідовної системи подання інформації іншими галузевими установами. Більшість з них розробляють річні звіти,³⁹ але вони не були спеціально підготовлені для цілей JSRSAP. Таким чином, вимога щодо подання річних звітів

³⁶ Дивіться попередній розділ цього звіту.

³⁷ Див. П. 25 вище.

³⁸ ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАН ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ, СУДОЧИНСТВА ТА СУМІЖНИХ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ НА 2015–2020 РОКИ ЗА 2016 РІК. ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАН ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ, СУДОЧИНСТВА ТА СУМІЖНИХ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ НА 2015-2020 РОКИ ЗА 2017 РІК.

³⁹ Наприклад див. щорічний звіт Вищої ради правосуддя щодо конкретної установи http://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna_dopovid_zh_2018_rik.pdf, доступний за 24.09.2019.



з оцінкою їх результативності, не дотримувалася. Навіть більше, JRC обмежив розгляд питання про реалізацію JSRSAP усною звітністю ключових установ та Секретаріату на своїх засіданнях у липні 2018 року та квітні 2019 року. Показники та загальна інформація про стан справ, про які повідомлялося в подальшому, використовувались для заповнення відповідної веб-сторінки (оновленого) веб-сайту JRC.⁴⁰

41. Формат звітування та дисципліна були вдосконалені після активізації цілеспрямованої технічної допомоги PJ, який розглядав його як цілеспрямовану підтримку Робочої групи зі стратегічного планування (SPWG) у складі представників Секретаріату JRC та відданого персоналу МЮ, ВРП, ГПУ виступає в ролі інституційних координаторів (як передбачено Постановою Уряду N 864-р). Схема була полегшена впровадженням шаблонів звітності на підставі JSRSAP та відповідного розвитку потенціалу галузевих установ, а також підтримкою у використанні інфографіки та інших форматів, орієнтованих на комунікацію. Перша версія звіту була розроблена та представлена в SMWG у травні 2018 року та оновлена у 2019 році.⁴¹ **Майбутній цикл та структура політики, включаючи механізм, повинні бути негайно (з самого початку) підкріплені відповідною схемою, форматами та дисципліною звітності, а також послідовним моніторингом, бажано за допомогою інтегрованого інструменту, орієнтованого на політику.**
42. Моніторинг та оцінка також відстають від фактичного здійснення політичного впливу. Аналогічно до відповідної щорічної звітності щодо впровадження JSRSAP, її належний моніторинг та оцінка не були створені на початку процесу. Відповідні зусилля партнерів з питань розвитку включали в себе втручання Ради Європи, яке розробило Методику огляду прогресу для аналізу, оцінки прогресу та результатів реформи сфери правосуддя (PRM). PRM, оприлюднена в грудні 2016 року, передбачає орієнтовну систематизовану логічну структуру, календар, відповідні методи та інші параметри тематичних оціночних вправ для оцінювання впровадження JSRSAP. Окрім деяких його елементів, він не був змістовно введений в експлуатацію. Поточна оцінка є першою системною оцінкою впровадження JSRSAP відповідно. 43. Щодо моніторингу, то він був удосконалений, систематизований та полегшений за допомогою Інструменту, розробленого за підтримки PJ з розширеною властивістю на інституційних координаторів JSRSAP, які перейняли його та підтримували відповідно. Інструмент моніторингу (IM) – це інтегрований інструмент, орієнтований на політику, для сприяння та керування структурованою та послідовною реалізацією JSRSAP шляхом подальшої (пов'язаної з процесом) деталізації заходів, передбачених нею. Інструмент базується на вирівнюванні за типологією вихідних даних. Їх розподіл було скориговано на конкретні заходи JSRSAP та забезпечено узгодженим кількісним балом кожного із структурних елементів: глави, сфери втручання, дії, міри та етапу відповідно. Система балів IM базується на на оцінці значимості кожного з елементів відповідно до їх очікуваної важливості та надає вмонтовані засоби стимулювання Найбільш важливим етапам, елементам присвоюється більша вага у відповідному сегменті слот/політика, який співвідноситься до 100% або 1. Хоча абсолютний вимір використовується для визначення відповідної порівняльної ваги (часток)

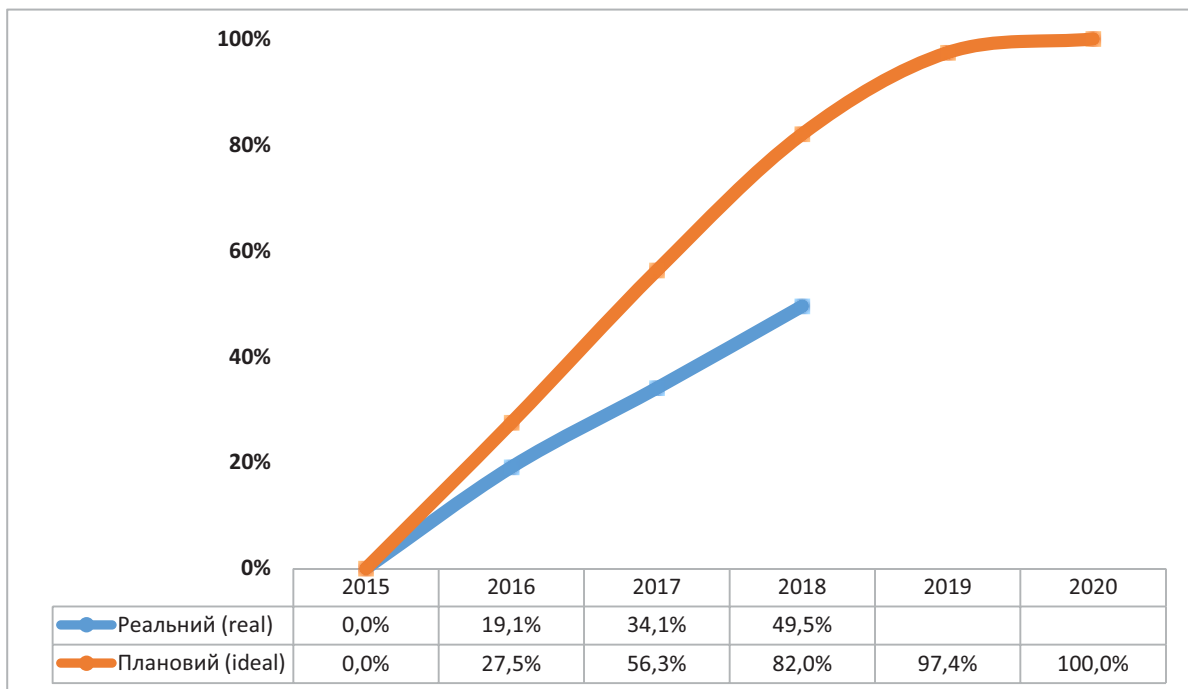
⁴⁰ 10 фактів щодо судової реформи; <http://sudovareforma.org/en/information/10-facts-about-the-judicial-reform/>, доступний за 23.09.2019.

⁴¹ Див. П. 49 нижче.

кожного з них, Excel- на підставі обчислювального (вихідного) модуля побудовано за кумулятивним підходом (формулою), який підсумовує вагу всіх попередніх етапів. Більш прогресивні етапи поглинають попередні (наприклад, прийняття відповідного нормативного акту охоплює розробку його проекту тощо). Більше того, ІМ отримав хронологічний компонент та формулу, що дозволяє вимірювати параметри часу та відповідність календарю JSRSAP. Це дало можливість досягти прогресу та стимулювати зацікавлені сторони, а також впорядкувало процес впровадження та його ретельний аналіз. Модуль введення ІМ був заповнений конкретними даними щодо реалізації заходів, які підтримуються відповідними посиланнями, та іншими доказами. Це робиться інституційними координаторами після консультацій з іншими зацікавленими сторонами сектору, де це необхідно. Таким чином, ІМ (його модулі введення та виведення), які повністю функціонують з вересня 2018 року, належать, підтримуються та оновлюються ВРП (глави 1–5), МЮ (глави 6,7,9,11,12) та ГПУ (глави). 8,10). РЈ надає постійну методичну підтримку зацікавленим сторонам.

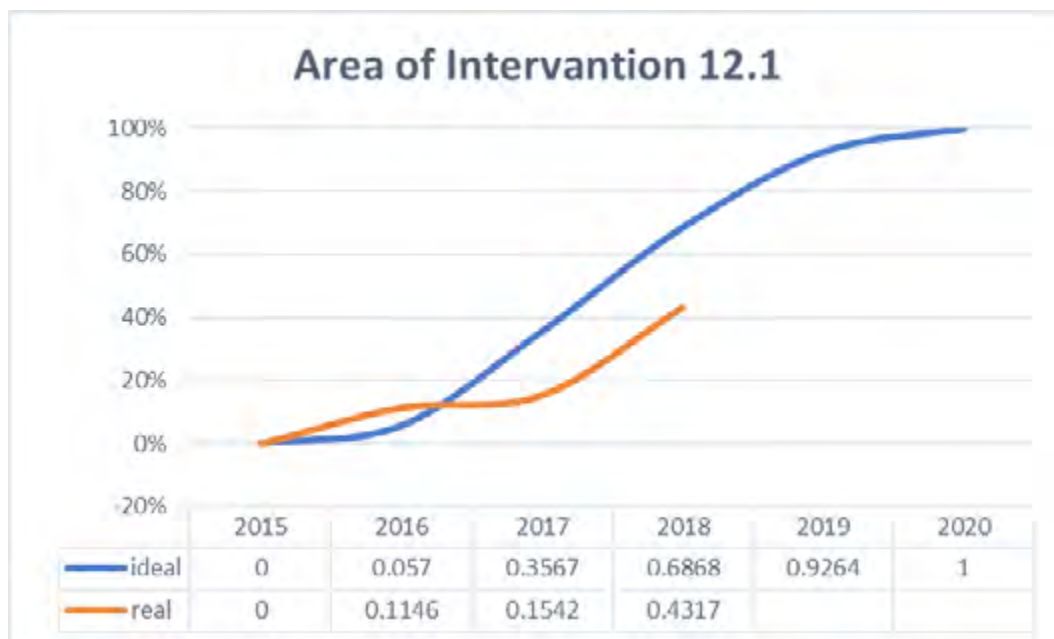
43. В результаті, ІМ надає конкретну інформацію, обчислює та генерує аналітичні дані, порівняльні та візуальні таблиці і діаграми щодо параметрів, що ґрунтуються на результатах JSRSAP, включаючи досягнення конкретного етапу кожного заходу JSRSAP, відповідність календаря реалізації, підкріплений посиланнями чи іншими доказами реалізації, а також абсолютний % та сукупний рівень впровадження JSRSAP загалом, будь-яких його дій, напряду діяльності, глави. Більше того, це дає змогу обчислити рівень ефективності галузевих інститутів, провідних у здійсненні політичних впливів. Загальна динаміка та результат виконання всіх заходів, передбачених JSRSAP протягом періоду, який вирішується в ході оцінювання, проілюстровано у таблиці нижче. Загалом, згідно з ІМ, заходи JSRSAP були здійснені до 49,5% з 82,0%, очікуваних до 01.01.2019 року.

Відповідність запланованому прогресу у впровадженні JSRSAP до 01.01.2019



44. Що стосується напрямку діяльності 12.1, то розділення на етапи для реалізації заходів, призначення їм ваги, ідентифікація та коригування відповідальних установ демонструють позитивну динаміку та задовільне розуміння структури заходів що впроваджуються, JSRSAP та основ політики, розвиток і стратегічне планування в цілому. ІМ підтвердило наступні параметри його впровадження.

Відповідність запланованому прогресу у реалізації AoI 12.1 до 01.01.2019



45. Щодо точності даних, внесених до ІМ стосовно конкретних заходів та їх етапів, які містяться у розглянутій сфері, оцінка підказує, що вони були ефективними та загалом відповідали їх фактичній реалізації. Слід зазначити, що Міністерство юстиції, його Управління стратегічного планування та європейської інтеграції було досить критичним та об'єктивним щодо вказівки навіть свого власного прогресу та суттєвого виконання заходів, за які відповідали Міністерство юстиції та інші галузеві установи. Наприклад, хоча щорічні звіти були складені деякими установами, зокрема ВРП та Міністерством юстиції,⁴² що може вважатися таким, що відповідає вимогам заходу 12.1.1. 9, відповідний етап (розроблені та розповсюджені щорічні звіти) не було позначено як принаймні частково виконаний. Це можна вважати виконаним принаймні з точки зору підготовчих етапів, що включають визначення форматів звітності та використання інструментів моніторингу та оцінки. За повідомленнями, це не вважалось належним чином здійснене через те, у плані висувалася специфічна вимога про те, що такі звіти повинні робити усі установи.⁴³

⁴² Дивіться параграфи. 42–43 вище.

⁴³ Див. п. 13 вище.

ДОСЯГНЕННЯ ВІДПОВІДНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ JSRSAP

Розділ стосується висновків, даних, аналізу, результатів оцінювання та пропонує приблизну оцінку балів з точки зору досягнення результатів та їх відповідних блоків, зазначених у відповідних параграфах та підзаголовках.

Інституційна структура / Механізм Рівень досягнення 50%

47. Прямі результати JSRSAP, що стосуються інституційної структури, створеної для просування політичного циклу, координація його впровадження вводиться відповідним показником, що визначає роль вищого органу, відповідального за його виконання. Сформульовано так: «Рада з питань судової реформи (JRC) діє як частина механізму координації судової реформи на рівні центральної політики (координація зверху вниз)». Як зазначалось вище, загальна модель Ради з питань судової реформи була загалом ефективною та відповідала визначеним стандартам та практикам управління галузевою політикою.⁴⁴ Вона складалася з 45 членів (склад якої періодично оновлювався). За повідомленнями, вона провела 22 засідання⁴⁵ у 2015-2019 роках (квітень), і розглядалася як центральний орган координації реформи у сфері правосуддя. Вона мала досить інклюзивне та представницьке членство, що складається з провідних вітчизняних керівників та міжнародних партнерів. Їй вдалося обробити та забезпечити прийняття першого в Україні структурованого в цілому галузевого документу про політику з точки зору його складності та системи MiO/M&E.

У той же час її робочі формати та склад були надмірно формалістичними, в тому числі з точки зору представництва галузевих установ. Лише у 2018 році, коли вона запровадила електронний формат голосування для прийняття рішень, це значно підвищило її ефективність у цьому аспекті. Окрім прийняття інструментів політики у сфері правосуддя, що сприяють їх здійсненню через обробку ПДІ, дуже стислих схем звітності, вона слугувала спеціальним підґрунтям для розробки змін до Цивільного, Господарського процесуального та Кодексу адміністративного судочинства України, а також законодавчого пакету про адвокатуру та деяких інших законів. Таким чином, вона використовувалась як загальний орган вищого рівня для декількох ключових законодавчих ініціатив, пов'язаних із правосуддям, водночас зменшуючи кількість дискусій та сприяючи їх можливому прийняттю в Раді. Рада з питань судової реформи брала участь переважно в ланцюжку формування політики «середнього рівня» (обговорення законопроектів) за рахунок форми та змісту політики «високого рівня». JRC ніколи не обговорювала жодних бюджетних потреб будь-якої установи правосуддя чи будь-який фінансовий вплив галузевих реформ. Рада з питань судової реформи не залучала жодних не юридичних експертів, наприклад, бізнесу, банківської справи, міжнародних інвесторів, – ні в одну із своїх політичних дискусій, незважаючи на той факт, що багато із розглянутих ініціатив мали величезний вплив на бізнес-клімат. Роль Кабінету Міністрів (Кабміну) у здійсненні JSRSAP та операціях Ради з питань судової реформи була дуже невизначеною та формальною. Він виступав як одержувач «звіту про реалізацію політики».⁴⁶

Більше того, Рада з питань судової реформи збиралася нерегулярно, і не мала чітко-

⁴⁴ Дивіться параграфи. 17–19 вище.

⁴⁵ Звіт 2014–2019, Рада з питань судової реформи, квітень 2019 року. Доступна на: <http://sudovareforma.org/wp-content/uploads/2019/06/CP-Brochure-English-Site.pdf>, accessed on 22.09.2019.

⁴⁶ Див. пункти 25-27 вище.



го та передбачуваного порядку денного на довгий період. Її функціонування не було системним, включаючи терміни звітування, проведення сесій, їх документацію (протоколи відсутні). Незважаючи на те, що вона провела 22 засідання, Рада з питань судової реформи скликала нерегулярно, і після первинного ентузіазму структурований порядок денний був відсутній протягом останніх років. На практиці цьому органу високого рівня бракувало оперативної технічної підтримки. Не вистачало спеціалізованого Секретаріату, надмірно покладаючись на дуже дефіцитні внутрішні ресурси Адміністрації Президента. Рада з питань судової реформи недооцінила існуючі бек-офісні (стратегічне планування, аналітичні та дослідницькі, секретарські) можливості органів виконавчої влади (МЮ) або судових органів (ВРП).⁴⁷

Загалом,⁴⁸ рівень досягнення цього результату може бути визначений як 40% від мети (як зазначено в її формулюванні та інтерпретується відповідно до галузевих стандартів та найкращої практики).

Тому надзвичайно важливо забезпечити Вищому органу з формулювання і координації політики такого роду та всім ключовим елементам механізму координації достатню кількість виділених, окремих, безпосередніх секретарів та бажано збалансувати її склад з точки зору критеріїв, орієнтованих на експертизу, а не міркувань формального представництва установ, а також передбачити залучення бізнесу, банківської справи, міжнародних інвесторів та інших відповідних нелегальних експертних спільнот, де це доречно. Вона повинна діяти згідно з чітким та передбачуваним порядком денним, а також як найкраще використовувати сучасний (електронний) формат роботи та прийняття рішень.

48. Попередній результат логічно пов'язаний з наступним, що стосується РГ, МЮ, що працює як частина механізму координації реформи сфери правосуддя на центральному рівні.

Як було зазначено вище, у 2017 році Міністерство юстиції створило спеціалізований підрозділ – Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції (SPEID). Цей крок став частиною більш широкої реформи державного управління в Україні. У 2017 році в 10 з 18 міністерств були створені окремі управління зі стратегічного планування та європейської інтеграції.⁴⁹ Планується, що ці підрозділи повинні бути центрами передового досвіду в кожному міністерстві. Відбір персоналу ґрунтувався на об'єктивних критеріях та прозорих форматах конкуренції. Для забезпечення високої конкуренції умови праці значно кращі, ніж у решті органів державного управління. У червні 2018 року міністр юстиції прийняв Статут Директорату, щоб детальніше регламентувати його повноваження, обов'язки та обов'язки його керівництва. Основними завданнями Директорату є: стратегічне планування Міністерства юстиції, координація європейських справ, відповідальних за МЮ і координація та моніторинг міжнародної технічної допомоги та підтримки донорів. Крім того, його персонал залучав спеціалістів для запровадження бюджетних зв'язків у процесі стратегічного планування.

У той же час її ключові співробітники сприяли оперативному керівництву реформою у форматі Робочої групи зі стратегічного планування (SPWG), що складається з трьох ключових інститутів сектору (МЮ, ВРП, ГПУ). На його конкретні засідання були запро-

⁴⁷ Див. також наступний пункт цього звіту нижче.

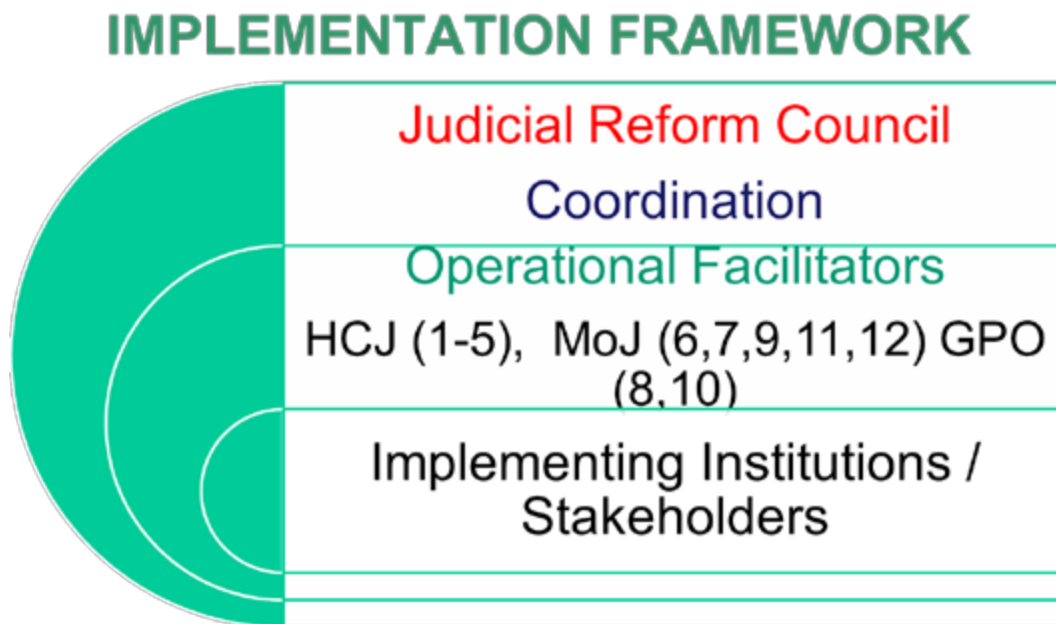
⁴⁸ Див. Також попередні міркування щодо JRC, механізму керівництва політикою та інших пов'язаних питань, що пропонуються у всьому звіті.

⁴⁹ Рішення КМУ № 644 від 17 серпня 2017 року з деяких питань, пов'язаних зі структурою ДКМУ, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

шені інші представники галузевих установ, наприклад щодо домовленостей про звітність, якщо це необхідно.⁵⁰

SPWG була розроблена та запроваджена відповідно до рекомендацій експертів та за підтримки PJ з огляду на обмежені людські та інші ресурси, доступні в секретаріаті JRS. Це розглядалося як посередницька структура, що впроваджує (моніторинг та звітність). ВРП, Міністерство юстиції та ГПУ виступали посередниками стосовно Глав 1-5; Глав 6,7,9,11,12 та глав 8,10 відповідно. Цей підхід відображав специфічну інституційну роль ВРП в судовій частині сектора. Що стосується Міністерства юстиції, він буде виконувати функції оперативного координатора відповідно до окремих положень глави 12 JSRSAP. Що стосується ГПУ, то вона ґрунтувалася на його конституційній функції процесуального та організаційного керівництва досудовим розслідуванням та відповідною правоохоронною діяльністю. Загалом інституційна схема керівництва політикою в секторі правосуддя України за JSRSAP 2015-2020 прийняла таку форму, яку можна проілюструвати наступною схемою:

Інституційна установа для структури впровадження JSRSAP



Окрім SPWG, JRC створює та працює у форматі спеціальних (неофіційних) робочих груп, створених для опрацювання законодавчого пакету адвокатури, процесуальних кодексів та подібних законодавчих ініціатив, пов'язаних із правосуддям.

Слід підкреслити, що Стратегічний план діяльності Міністерства юстиції України на 2019-2022 роки, затверджений 11.02.2019 р., передбачає пріоритет IV під назвою «Міністерство юстиції ефективно координує сектор правосуддя та відповідну розробку законодавства Урядом». JRC справедливо зазначила, що МЮ має розширити свою роль у цьому аспекті, і уточнила, що вона має вдосконалити свою політичну, регуляторну базу, щоб забезпечити ефективний процес впровадження реформ та досягнення стратегічних цілей. Впровадження реформ у секторі правосуддя має бути покращено шляхом розширення інституційного потенціалу та посилення ролі Міністерства юстиції як

⁵⁰ Див. п. 42 вище.

координатора сфери правосуддя.⁵¹ Зокрема, як перший крок у цьому напрямку, Міністерство юстиції повністю взяло на себе роль у координації донорів завдяки спеціально розробленому он-лайн-пристрою/платформі.⁵² Загалом, **майбутня політика може додатково посилити поширений підхід до європейської моделі Міністерства юстиції, що підкріплюється його роллю у стратегічному плануванні, включаючи її бюджетну частину, координацію, моніторинг та впровадження реформ у секторі правосуддя чи його складових, включаючи судові органи.** Зокрема, воно повинно бути ключовим гравцем, відповідальним за внесок у розробку та реалізацію деякого змісту політики «високого рівня», визначеного найвищим координуючим органом (JRC за схемою JSRSAP), як у тих сферах, де МЮ виконує роль подвійного регулятора/роль постачальника послуг (правова допомога, в'язниці тощо), а також у більш широкій координації впровадження політики, що впливає на весь сектор правосуддя (наприклад, у впровадженні заходів, що вимагають законодавчих змін стосовно судів та інших підгалузей правосуддя).

Рівень досягнення цього результату міг би бути оцінений як 45% від мети.

49. Як було розглянуто вище, система управління політикою, передбаченої відповідними результатами JSRSAP, містила спеціальні можливості стратегічного планування (постійні комітети, підрозділи, штат) незалежних установ сфери правосуддя (судові органи, прокуратура, адвокати, судові виконавці). Вони повинні працювати як механізм координації реформи сектору правосуддя на місцевому/інституційному рівні (координація знизу вгору).

Створення SPIED в Міністерстві юстиції⁵³ значно посилює та відповідним чином упорядкувало внутрішню систему стратегічного планування. У цьому плані він став провідним інституційним підрозділом міністерства і належно розмежував його загальні функції керівництва політикою та розподілив обов'язки за тематичними та іншими відомствами, відповідальними за істотну розробку та моніторинг законодавчої політики.

У Вищій раді правосуддя також було розширено потенціал стратегічного планування. Після набуття чинності відповідним законодавчим пакетом та створення ВРП з початку 2017 року її Секретаріат був забезпечений Управлінням стратегічного планування та аналізу забезпечення діяльності системи правосуддя, яке, однак, залучило трьох співробітників, включаючи його керівника. Це був правильний крок передбачити, що один із його співробітників (заступник керівника) був призначений спеціально для управління бюджетом, включаючи програмне бюджетування та забезпечення застосування середньострокових бюджетних рамочних підходів. Однак, розрізненість судових органів та недостатньо чітко визначені повноваження підірвали позицію ВРП як центрального органу з реформування судової влади. Інші інститути судового управління, включаючи Вищу кваліфікаційну комісію, Державну судову адміністрацію, Раду суддів та Національну школу суддів, були ворожими щодо ВРП, яка взяла на себе провідну роль в аспекті загального керівництва політикою судової влади. У цьому відношенні було показано, що всі ці установи навіть формально протистояли її ролі інституційного координатора, визначеного в межах програми JRC та JSRSAP під час першого раунду консолідації структури звітності у 2018 році, а також неохоче взаємодіяли для підтримки

⁵¹ Стратегічний план діяльності Міністерства юстиції України на 2019–2022 роки, <https://minjust.gov.ua/strategy> accessed on 25.09.2019

⁵² Див. п. 53 нижче.

⁵³ Щодо секторальної ролі МЮ див. попередній пункт. звіту з подальшими посиланнями.

інструменту моніторингу та надання звітних даних, а також обробки AIP та інших ініціатив стратегічного планування. Більше того, ці та пов'язані з ними труднощі заважають ВРП створити Комісію стратегічного планування, що передбачається як її формальна структура. Відповідно, належало б краще забезпечити, щоб **майбутній політичний цикл та структура у сфері правосуддя опрацьовувались та розвивались відповідно, щоб стратегічне планування, у тому числі в його бюджетному вимірі, та керівництво політикою від імені судової влади здійснювалося в консультаціях з усіма зацікавленими суб'єктами, але координувалось та консолідувалось одним органом (ВРП за наявних умов) з цією функцією спеціально визначеною та підтриманою з точки зору інституційної структури, штатного розпису та інших ресурсів.**

Щодо ГПУ, то з червня 2016 року вона офіційно отримала провідну роль у структурі правоохоронних органів та органів запобігання та розкриття злочинів за допомогою нових визначених конституційних положень щодо відповідного процесуального та організаційного статусу у процедурі попереднього слідства та пов'язаних з ним аспектів. Відбулись суперечливі події щодо відповідного як внутрішньо-інституційного, так і міжгалузевого стратегічного планування та керівного потенціалу. Первісне запровадження конкретного підрозділу, якому доручено проведення реформи, супроводжувалося його ліквідацією. Лише після активізації впливу, пов'язаного із впровадженням JSRSAP, переважно підтриманих PJ, коли з початку 2018 року ГПУ змінила цей процес і почала розробляти спеціальні стратегічні можливості планування та управління політикою. Вони прийняли форму призначення на постійній основі персоналу (до 4 осіб) свого Міжнародного департаменту. Незважаючи на те, що цей крок відновив потенціал ГПУ в ролі інституційного координатора з метою впровадження JSRSAP, зокрема, внесок у групу SPWG, підтримку структури звітності, підтримку інструменту моніторингу, обробку AIP та інших ініціатив стратегічного планування, відсутність конкретної інституціональної структури і достатньої кількості персоналу та інших ресурсів у цьому аспекті було недостатньо. У неї виникли труднощі при консолідації як внутрішньо-прокурорського складу, так і більш ефективної розробки та реалізації EUAM, та інших донорських Дорожніх карт реформ, які служили її тимчасовим інструментом політики, і зовнішньої (в межах пов'язаної структури інститутів) координації політики відповідно. Важливо було б забезпечити, щоб майбутній цикл та структура політики у сфері правосуддя опрацьовувались та розвивались відповідно, **щоб стратегічне планування та управління політикою від імені прокуратури і відповідної системи правоохоронних органів та інститутів запобігання і виявлення злочинів проводилися за погодженням з усіма відповідними зацікавленими сторонами, але координувалися та консолідувалися ГПУ з цією функцією, спеціально визначеною та підтриманою з точки зору інституційної структури, штатного розпису та інших ресурсів.**

В інших установах були розроблені спеціальні можливості стратегічного планування, не виділяючи відповідних конкретних підрозділів або персоналу. Для стратегічного планування, зокрема щодо координаційних заходів, пов'язаних з JSRSAP, більшість з них створили постійні контактні підрозділи і призначили для цих завдань одного або двох співробітників, які будуть виконувати їх на додаток до інших функцій. Крім того, спеціальні установи встановлювали контактні пункти на спеціальній підставі для кожної конкретної теми та тематичних політичних заходів. Для установ та органів, що мають значну компетенцію та важливе значення щодо стратегічного планування (наприклад, Державна судова адміністрація в її нинішніх умовах), цього було явно недостатньо.



Загалом, всі галузеві установи повинні розглянути подальший розвиток свого стратегічного планування та напрацювання політики та конкретно визначити цю функцію у своїй нормативно-правовій базі, а також підтримати її з точки зору інституційної структури (де це доцільно), персоналу та інших ресурсів.

Спеціальний персонал відповідних установ скористався низкою заходів з нарощування потенціалу та інструктажу на робочих місцях, що надаються PJ, EDGE⁵⁴ та деякими іншими донорами (у тому числі під час проведення заходів з технічної допомоги, зокрема тих, що стосуються SPWG, підвищення кваліфікації бази звітування, розробка та підтримка інструменту моніторингу, обробка AIC, розробка та впровадження Платформи координації донорів та інших ініціатив стратегічного планування).

Рівень досягнення цього результату може бути визначений як 50% від мети.

Інституційна структура – взаємодія Рівень досягнення 40%

50. Що стосується регулярного зв'язку та взаємодії між директивним/оперативним та центральним/місцевим рівнями механізму координації реформи сектору правосуддя, який був визначений як ключовий результат, вони були розроблені та підтримуються в межах офіційних напрямків, встановлених у форматі зверху вниз і знизу вгору. Окрім обговорених особливостей оперативного планування, звітності, моніторингу та інших модулів управління,⁵⁵ та стратегічного планування, варто згадати, що їх взаємодія та зв'язок значно активізувались і обґрунтовувались протягом річного циклу на 2019 рік, коли установи продемонстрували більше володіння процесами та роботами. Інституційні координатори та більшість галузевих інституцій мали змогу діяти незалежно, не керуючись цими процесами. Цього виявилось достатнім для забезпечення загальної підтримки руху та керівництва PJ. Етапи відповідного циклу щорічного планування, звітності та моніторингу на 2019 рік були виконані вчасно на основі стандартних оперативних процедур, запроваджених у попередні роки за технічної підтримки донорів.

Крім того, окреслений механізм був доповнений впровадженням та функціонуванням шести регіональних рад з питань правосуддя (RJRCs), підтриманих PJ. Вони створені з початку 2018 року та функціонують в Одеській, Чернівецькій, Львівській, Дніпровській, Харківській областях та на Донбасі. Ці місцеві структури повинні розширити інклюзивність процесу вироблення та запровадження політики за допомогою регіональної роботи. Їх мета – забезпечити постійний та структурований діалог між центральним рівнем та регіонами. Переваги від RJRC є двобічними: особи, які приймають рішення на центральному рівні, отримують чітко структуровані дані та аналіз з регіонів і можуть відслідковувати, як реформи здійснюються на місцях, а регіони стають важливим чинником та зміцнюють регіональний вимір реформ. Вони виступають як платформа для полегшення двостороннього (знизу вгору та зверху вниз) трафіку при розробці політики.

RJRCs працюють на базі основних команд (близько 15–20 членів у кожній з них). До їх складу входять активні представники всіх основних юридичних професій та академічних кіл. У тих регіонах, де не всі відповідні гравці готові співпрацювати між собою (на-

⁵⁴ Див. Підтримку EDGE щодо впровадження Управління на основі результатів в Міністерстві юстиції України <https://edge.in.ua/188-edge-support-the-implementation-of-the-results-based-management-at-the-ministry-of-justice-of-ukraine.html>

⁵⁵ Дивіться попередній підрозділ звіту вище (з подальшими посиланнями).

приклад, Одеса), вони формально залучають їх до складу Команди шляхом підтримки конкретних автономних заходів. RJRC працюють за допомогою регулярних сесій та взаємодії членів основних команд (підтримується спеціалізованими експертами RJ). Вони просувають свою роль генераторів політики і формулюють потреби та пропозиції щодо політичного впливу шляхом горизонтальної взаємодії окремих членів та відповідно об'єднання потенціалу. RJRC не були офіційно включені в механізм координації, що може бути необхідним за умови встановлення робочих контактів та взаємодії з його компонентами на всіх рівнях. Цього можна досягти за допомогою постійного та добре структурованого діалогу та взаємозв'язку між регіонами та формуванням стратегічного підходу. Зокрема, це може прийняти форму залучення представників і інших керівників, які приймають рішення, з Києва до різних регіональних заходів, використовуючи експертів, що базуються в регіонах, для різних ініціатив по розробці політики, проведення опитувань щодо задоволення користувачів та інших заходах з МіО/М&Е. Таким чином, виникає **необхідність в тонкому налаштуванні та активізації взаємодії між галузевими інститутами та центральним осередком (ами) механізму управління процесів прийняття рішень у сфері правосуддя, в тому числі з точки зору варіантів децентралізації політики правосуддя для забезпечення більш широкого та сильного представництва регіональних та місцевих спеціалістів з юридичних питань та бізнес-спільноти, академії та CSOs.**

Рівень досягнення цього результату може бути визначений як 65% від мети.

51. Результати, пов'язані з підвищенням функціональної сумісності та розробленими механізмами координації ІС, вирішують потребу сучасних способів та форматів, що сприяють взаємодії між зацікавленими сторонами та всіма елементами механізму управління політикою в секторі.

Окрім запуску спеціалізованого веб-сайту, це було на пізньому етапі впровадження JSRSAP, коли було розпочато вирішення необхідних питань. Це було зроблено в межах відповідної складової допомоги з питань правосуддя, що стосується сфери галузевої політики. Комплекс впливу, пов'язаних з ІС, включав розробку серії онлайн-інструментів, що стосуються JSRSAP, включаючи платформу координації донорів (зовнішня допомога) (Платформа) та Календар подій, який був завершений та запущений в режимі тестування.

Платформа була розроблена в ході консультацій з ключовими зацікавленими сторонами та партнерами з розвитку. На додаток до безпосередньої мети, комплекс заходів та впливу був розроблений та сприяв утворенню відповідних можливостей всіх зацікавлених осіб. Платформа покликана слугувати інтегрованим он-лайн координаційним та інформаційним інструментом для загального управління та взаємної синхронізації зовнішніх входів, їх динамічного пристосування до розробок та реальних потреб. Вона доповнює та упорядковує традиційні формати координації та містить (разом з ними) механізм координації зовнішньої допомоги, пов'язаної з сектором. Це має довести внутрішню узгодженість реформи та співпрацю з зовнішніми (включаючи неурядових) партнерами, а також зменшити трансакційні витрати, уникнути дублювання та посилити співпрацю залучених суб'єктів. Вона розроблена так, щоб підсилити підхід, заснований на праві власності та орієнтований на попит, тобто дотримуватись міжнародних стандартів, зокрема Паризької декларації про ефективність допомоги та Керівних принципів ЄС щодо підтримки галузевих програм.⁵⁶ Як результат, Платформа була

⁵⁶ Паризька декларація та Програма Аккри для дій, <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>, доступ до 29.09.2019. Див. Також, примітка 13.



розроблена як онлайн-інтерактивний регулярно оновлюваний інструмент (веб-ресурс), який надається в розпорядження інституційних координаторів, зацікавлених сторін та донорів, інших міжнародних учасників для полегшення процесу планування, впровадження та координації зовнішньої допомоги, передбаченої для реалізації JSRSAP та реформи сектору правосуддя в Україні загалом. Вона відображає та структурується відповідно до розробленого інструменту політики. Крім того, її (нещодавно доданий) додатковий модуль розроблений для надання інформації та координації впливу за межами передбачених заходів та областей, які охоплюються JSRSAP. Вона також повинна бути центром даних для накопичення вичерпної деталізованої інформації про загальні та конкретні входи та результати, що включають внесок донорів. Вона генерує відповідну окрему та аналітичну інформацію. Платформа могла б підтримуватися та працювати українською та англійською мовами. Обидві версії вважаються автентичними та доповнюють одна одну. Щоб забезпечити сумісність, вона має бути пов'язана з (або відповідним органом) JRC's, інституційними координаторами впровадження JSRSAP та веб-сайтами інших зацікавлених секторів. Платформа технічно забезпечується (підтримується) Міністерством юстиції, Директором SPEI. Хоча Платформа була правильно узгоджена та визначена для JSRSAP, але підхід та модель, зокрема її додатковий модуль, можуть використовуватися для управління та сприяння зовнішній допомозі в процесі майбутнього управління політикою у цій сфері.⁵⁷ Загалом, вкрай важливо **забезпечити дотримання найкращих практик та відповідних міжнародних стандартів щодо координації донорської (зовнішньої) допомоги, коли її традиційні формати доповнюються та упорядковуються інструментом, заснованим на ІТ та інклюзивним механізмом.**

Що стосується Календаря подій, він був розроблений як додатковий інструмент для планування, картографування та координації заходів, пов'язаних із JSRSAP та інших галузевих реформ, що проводяться галузевими установами та міжнародними партнерами чи громадянським суспільством. Він буде слугувати деталізованим (тематичним, пов'язаним із впливом JSRSAP) центром даних та надаватиме інформацію та доступ до ключових документів (порядок денний, список інших документів/роздаткових матеріалів учасників).⁵⁸

Загалом, вдосконалена політична структура повинна містити та найкраще використовувати сучасні способи та формати, включаючи прилади, засновані на ІТ, полегшуючи взаємодію між зацікавленими сторонами та усіма елементами механізму управління політикою в секторі.

Незважаючи на розробку важливих елементів ІТ, що підтримують політичну базу та беручи до уваги, що вони не були ефективно введені в дію, рівень досягнення цього результату міг би бути оцінений як 20% від мети.

Оперативне планування та звітність Рівень досягнення 40%

52. Незважаючи на відсутність положень JSRSAP, пов'язаних із загальним оперативним плануванням конкретного інструменту політики, включаючи відсутність відповідних результатів, частково було усунуто введенням та доповненням регу-

⁵⁷ Політичні зміни та пов'язані з цим події, що свідчать про повторний запуск та переформування політичного циклу та рамок у секторі, що відбувалися під час оцінювання та складання цього звіту, неминуче впливатимуть на використання Платформи та інших конкретних інструментів політики приладів.

⁵⁸ Він був доопрацьований, але не введений в експлуатацію через політичні та пов'язані з цим події. Див. Попередню примітку

ляторної бази,⁵⁹ експерти пропонують розглядати це як результат, що передбачає застосування відповідного формату загального оперативного планування та полегшує реалізацію JSRSAP (інструменту політики), у тому числі з точки зору його подальшої деталізації та коригування.

Спеціалізовані програми для конкретних розділів були розроблені та прийняті протягом 2016–2019 років. Спочатку вони розроблялися головним чином за технічної допомоги відповідного проекту ЄС та інших міжнародних партнерів. Більше того, формати річних планів на 2016 та 17 роки недостатньо співвідносяться з JSRSAP та його структурою.⁶⁰ У ході їх просування, завдяки нарощуванню потенціалу зацікавлених сторін, забезпеченню ними відповідного обладнання, AIPs (зокрема, AIPs на 2019 рік) були повністю узгоджені зі структурою JSRSAP та розроблені галузевими установами. Вони були призначені для забезпечення подальшої деталізації, конкретних фактичних даних та гнучкості механізму в частині його пристосування до динаміки реформи та розвитку.⁶¹ У такому форматі вони стали похідними (вторинними), але важливими інструментами, що забезпечують методологічну підтримку, пропонуючи орієнтовну класифікацію видів діяльності на конкретний рік. Вони окреслюють деякі конкретніші, детальніші дані, які сукупно сприяли б впровадженню JSRSAP.

На початку 2019 року оперативне планування, що базується на AIPs, підтримувалося циклом огляду результатів/заходів, орієнтованих на PJ, щодо впровадження заходів, передбачених AIPs на 2018 рік. Воно продемонструвало розширене розуміння цілей і процесу оперативного планування та обізнаність інституційних координаторів (ВРП, МЮ, ГПУ) про стан справ та рівень виконання більшості запланованих заходів. Було підтверджено, що схема моніторингу, зокрема IM, запроваджена для її полегшення та структурування, значною мірою сприяла покращенню результатів роботи в цій галузі (моніторинг впровадження JSRSAP).

Щодо ключових SIs, то лише деякі з них, зокрема, Міністерство юстиції та ВРП, спеціально синхронізували втручання AIPs та JSRSAP із своїми внутрішніми річними та іншими оперативними планами на 2018–19 роки. Хоча вони офіційно не розробили відповідних інституційних SDPs, вони виробили цілісну практику в цьому напрямку. Загалом, в майбутньому було б важливо запровадити нормативно-правові акти та/або SDPs, які б гармонізували та включали конкретні інструменти політичного оперативного планування з іншими внутрішніми схемами планування галузевих установ.

Таким чином, досягнення вимог, пов'язаних з операційним плануванням, може бути оцінено як обсяг, що становить 60% від цілі, що передбачається у спеціальній схемі JSRSAP.

53. Міркування щодо звітності сприяли результатам, що стосуються обов'язкових зобов'язань кожної установи сектору юстиції щодо подання річних звітів з оцінкою їх виконання та встановлення цілей на покращення на наступний рік.

На підставі висновків, висновків та рекомендацій, які були розроблені у цьому звіті,⁶²

⁵⁹ Див. пункт 25 вище.

⁶⁰ AIP 2016, <http://sudovareforma.org/plan/12/2016/>, доступно до 12.09.2019.

⁶¹ ПЛАН ДІЇ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СЕКЦІЇ УКРАЇНИ (JSRSAP) 2015-2020 pp РІЧНІ ПЛАНИ РЕАЛІЗАЦІЇ НА 2017 рік (глави 1–12); ПЛАН ДІЯЛЬНОСТІ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНИ 2018 року (JSRSAP) 2015–2020 РІЧНИЙ ПЛАН ВПРОВАДЖЕННЯ на 2018 рік (глави 1–12); ПЛАН ДІЯЛЬНОСТІ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СЕКЦІЇ УКРАЇНИ (JSRSAP) 2015-2020 РІЧНИЙ ПЛАН ВПРОВАДЖЕННЯ на 2019 рік на 2017 рік (глави 1–12).

⁶² Див. параграфи 40–43 вище.



можна припустити, що рівень досягнення цього результату може бути визначений як 35% від мети.

54. З цим був пов'язаний результат просування системи звітування. Він був сформульований таким чином: періодичні звіти про виконання із зазначенням часових рамок їх досягнення, скориговані та просунуті вперед для врахування досвіду роботи, маючи достатньо часу (до середини календарного року), щоб будь-які зміни відобразилися в інституційних бюджетах.

Під час впровадження не було підготовлено офіційних піврічних звітів. Вони з'явилися лише наприкінці 2018 року, коли Міністерство юстиції запропонувало запровадити кошторис витрат у практичну реалізацію при розробці політичних ініціатив. РЈ підтримав розробку шаблонів та Керівництва з оцінки витрат, за яким слідувала подальша активна експертна взаємодія з Міністерством юстиції, ВРП та ГПУ щодо їх практичної реалізації. Робота була продовжена шляхом вибірки політики калькуляції на підставі проекту електронного нотаріату. Він був завершений у тісній співпраці та експертній підтримці, наданій МЮ⁶³.

Тому рівень досягнення цього результату міг би бути оцінений як 5% від мети.

55. Що стосується використання статистики та підходу, заснованого на фактах, у політичній та регуляторній ініціативі, можна повторити, що лише у звіті за 2018 рік було включено графіки, наочне і чисельне представлення досягнутих результатів. Загалом, на підставі фактів, фіксується недостатнє використання законотворчої діяльності та відповідної розробки політики.⁶⁴ Вимоги щодо формування політики на фактичних даних та консультацій з неурядовими зацікавленими сторонами на практиці не виконуються. Таким чином, якість аналізу політики підтримки пропозицій, є низькою.⁶⁵ Окрім недостатнього застосування методологій та підходів, чітко пов'язаних з прийняттям на підставі доказів рішень та виробленням політики в цілях розвитку JSRSAP,⁶⁶ можна припустити, що рівень досягнення цього результату може бути визначений як 10% від мети.

Зважаючи на це, необхідно було б забезпечити більш широке використання статистики та підходів, заснованих на доказах, для розробки та реалізації політичних та регуляторних ініціатив.

Моніторинг та оцінка Рівень досягнення 50%

56. З огляду на структуру оцінки, у Звіті вже детально розглянуто положення та результати JSRSAP, а також втручання, здійснені щодо складних кількісних та якісних методологій MiO/M&E, застосованих при розробці та впровадженні всіх політик, що стосуються сектору правосуддя. Як було обговорено, вони стали одним із головних напрямків нарощування потенціалу та інституційних, а також технологічних розробок у сфері стратегічного планування.⁶⁷

Ключовий недолік MiO/M&E JSRSAP полягав у фактичній відсутності його оцінки. Ни-

⁶³ Щодо бюджетних аспектів планування та реалізації політики, див. Пункти. 51 вище і 59 нижче.

⁶⁴ Г. Сведас, Процес законодавчого розвитку, Підтримка проектів ЄС у реформах сектору юстиції, JCI, 2016.

⁶⁵ SIGMA / OECD, Базовий звіт про вимірювання: принципи державного управління, Україна, червень 2018 року.

⁶⁶ Див. П. 29 Звіту вище.

⁶⁷ Див. Параграфи. 39-50 вище.



нішня оцінка, орієнтована на експертів, не повинна розглядатися як заміна добре розробленої та послідовної схеми оцінювання, яку слід проводити зацікавленим сторонам. Як підтвердили висновки, зроблені в процесі цієї оцінки, PRM, розроблений та наданий у розпорядження галузевих установ з кінця 2016 року, не отримав значного результату.⁶⁸

Більше того, не існує системного зовнішнього моніторингу впровадження JSRSAP, який би подвоїв перевірку та надав альтернативні дані в цьому плані. Існує проект з моніторингу реформи правосуддя, що фінансується Європейським Союзом, «Спідометр» Конституційні та судові реформи Україна-ЄС», що реалізується НУО Центр політико-правової реформи. Однак, хоча методологія, що застосовується, також передбачає систему кількісного підрахунку, вона не базується на JSRSAP. Він вимірює рівень виконання рекомендацій різних міжнародних організацій та органів, які стосуються чотирьох сфер та міжгалузевих питань, а саме сфери правосуддя, зокрема судової влади, прокуратури, конституційної реформи та боротьби з корупцією.⁶⁹ За останніми даними (станом на вересень 2019 року) загальний результат прогресу, засвідчений проектом, склав 39,6 (зі 100). Оцінки за чотирма блоками склали: 75,5; кримінальне переслідування 61,9; конституційні питання 12,6; та протидія корупції 8,4. Тому, необхідно доповнити **регулярний моніторинг вбудованого механізму координації політики систематичною зовнішньою схемою, бажано, орієнтованою на громадянське суспільство.**

З огляду на особливості домовленостей про MiO/M&E в рамках JSRSAP, було б доцільно оцінити рівень досягнення цілей, отриманий в результаті, окремо для моніторингу та оцінки відповідно. У той час як для першого це може вважатися таким, що становить 70%, остання була досягнута не більше ніж на 5% (з урахуванням розробки та доступності PRM).

57. Існує конкретний результат, який запровадив вимогу, щоб внутрішні та зовнішні механізми моніторингу та оцінки (MiO) і оглядові звіти засвідчували задовільну ступінь виконання кожної виділеної глави JSRS та відповідних інституційних планів стратегічного розвитку (SDPs).

Беручи до уваги, що стосовно найпростіших параметрів впровадження, тобто показників, які стосуються результатів, задовільний рівень визначається календарем та відповідною динамікою їх виконання на підставі даних інструменту моніторингу, який це може бути одразу, JSRSAP запропонував, щоб на 01.01.2019 р. рівень досягнення цього результату досяг 60% (49,5% здійснено проти 82% запланованого).⁷⁰

Щодо оцінювання ступеня реалізації JSRSAP, обґрунтованої оцінкою, то вона в сукупності наведена у справі.

Фінансове планування та бюджетування на підставі програм **Рівень досягнення 2%**

58. Відповідні результати, пов'язані з роллю Міністерства юстиції, як «інтегратора» бюджетної сфери правосуддя та головного органу стратегічного планування для всіх відповідних компонентів сектору правосуддя, залишаються значною мірою

⁶⁸ Див. П. 43 вище.

⁶⁹ Див web-site <https://eu.pravo.org.ua/uk/>, доступ з 30.09.2019.

⁷⁰ Див. п. 45 вище.



невиконаними⁷¹. Були лише початкові кроки щодо впровадження бюджетних аспектів у механізми стратегічного планування в Міністерстві юстиції, не кажучи вже про інші програми⁷².

Тому рівень досягнення цього результату міг би бути оцінений як 0% від мети.⁷³

59. На відміну від попереднього результату, був досягнутий певний прогрес щодо регулярного залучення експертів, що спеціалізуються на фінансовому плануванні, для підтримки стратегічних планувальників, науково-дослідних та аналітичних працівників у Міністерстві юстиції. У 2018 році РЈ надав цільову технічну допомогу SPEID та розробив Посібник з оцінки витрат та шаблони, доповнені взаємодією з Міністерством юстиції, ВРП та ГПУ щодо їх практичної реалізації та сприяння пілотній оцінці витрат конкретного інструменту політики (e-Нотаріат), розроблений МЮ. Однак, більш вдосконалене впровадження програмних методів бюджетування було підірвано бюджетними обмеженнями, і як наслідок цього, неможливістю використання цього формату для забезпечення асигнувань. **Міркування щодо фінансового планування та програмного бюджетування мають знову набути свого значення шляхом вдосконалення бюджетної регуляторної бази та посилення підходів MTBF на урядовому рівні, і слід забезпечити їх послідовне застосування для розробки та реалізації політики ініціатив у сфері правосуддя.**

Рівень досягнення цього результату може бути визначений як 10% від мети.

Розробка політики / законодавчий процес

Рівень досягнення 25%

60. Результати середньо- та довгострокової перспективи всіх регуляторних ініціатив для сфери правосуддя, підтверджені зв'язком між новими нормативними пропозиціями та основними інституційними або загальносекторальними стратегіями, виступаючими в якості необхідної політичної парасолі для всіх нових законодавчих актів, є ключовими, що вказують на чіткий зв'язок між розробкою політики та законодавчим процесом.

Слід зазначити, що більшість розробок, передбачених JSRSAP, мали законодавчий характер, зокрема ті, що включають деякі поправки до Конституції та інші вже вжиті регуляторні заходи.⁷⁴ Отже, аналітичні інструменти політики значно спростили законотворчість, у тому числі щодо вторинного законодавства та методичних матеріалів. Однак, відсутність чітких та послідовних підходів та практики в цьому аспекті було виділено як ключовий недолік законодавчого процесу в Україні.⁷⁵ Окрім періодичних невдач регулювання всього законодавчого процесу в Україні за допомогою спеціалізованого права та архаїчних (паперових) законотворчих технологій та процесів, фактично безперервна практика розробки законопроектів та прийняття рішень через парламентаріїв призводить до суперечливих законодавчих змін часто підриваючи узгоджену політику.

⁷¹ Див. Параграф.48 вище. Хоч це виходить за межі хронологічної сфери оцінки та цього звіту, слід зазначити, що нове керівництво Міністерства, в тому числі міністр Д. Малюська, зустрівся під час завершення цієї місії, з жалем зазначив, що бюджетний компонент ролі міністерства не розглядається як першочерговий пріоритет.

⁷² Див. наступний пункт цього звіту.

⁷³ Недолік було вирішено у рекомендації, запропонованій у п. 48 вище.

⁷⁴ Дивіться інші звіти, підготовлені в рамках вправи.

⁷⁵ Виноска 64.

Наприклад, в результаті такої практики ключовий пакет змін, сумісних із JSRSAP, віднесених до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», доповнено змінами до Кримінального процесуального кодексу та Закону про оперативно-розшукову (детективну) діяльність, стосується «Державної пенітенціарної служби України».⁷⁶ Останній концептуальний крок, який фактично надав пенітенціарній системі слідчі повноваження та створив в Україні додатковий слідчий орган, не передбачався інструментами політики і навіть суперечив JSRSAP (глава 10).

Крім того, відповідальність Міністерства юстиції за розробку законодавства обмежена. Міністерство юстиції не має сильної внутрішньої структури з питань законопроектуння, як в інших країнах (зокрема Німеччині, Швеції, Фінляндії, Франції)⁷⁷. Більше того, його вплив на розробку політики та її дотримання все ще обмежений.

Відповідно, рівень досягнення цього результату може бути визначений як 40% від зазначеної мети.

Окрім необхідності та відповідних рекомендацій, пов'язаних із просуванням законотворчості та законодавства, **необхідно забезпечити поширеність зв'язку між регуляторними пропозиціями та базовими інституційними або галузевими стратегіями, що має розглядатися як обов'язкова умова для всіх нових законодавчих актів, що має бути конкретно враховано в процедурах розробки та прийняття.**

61. Попередній, більш загальний результат, був справедливо доповнений розширенням аналітичних та дослідницьких можливостей, щоб сприяти практичним посібникам з проблемних аспектів тлумачення певних законодавчих актів у сфері юстиції, щоб досягти балансу між врегулюванням законом та підзаконними нормативними актами.

Частково це стосується відповідних Правил процедури (ПП) Кабінету Міністрів. ПП передбачають прийняття Урядової програми дій (GAP), яка визначає пріоритетні завдання, тривалість її перебування при владі, а також п'ятирічні та річні законодавчі плани, які повинні бути підготовлені Міністерством юстиції на підставі GAP. Однак, уряд не виконав вимогу прийняти п'ятирічний законодавчий план, який би консолідував необхідні законодавчі ініціативи, що впливають із численних інструментів політики.

У той же час, така практика застосовується і в інших країнах, а отримані висновки можна використовувати в Україні. Зокрема, можливо, як у країнах, що перебувають у процесі вступу до ЄС, крім консолідованого довгострокового законодавчого планування, можливо буде необхідним запровадити на більш пізньому етапі багаторічну програму прийняття законодавства ЄС, яка повинна бути доповнена процедурними діями щодо транспонування законодавства ЄС і охоплювати: а) планування (включаючи переклад правових актів ЄС; б) оцінку відповідності (аналіз прогалін), в) оцінку впливу та г) моніторинг/огляд та відповідний розвиток потенціалу персоналу провідної установи, Міністерства юстиції (якщо вона відрізняється) та інших міністерств та державних установ.⁷⁸

Незважаючи на те, що Міністерство юстиції виступає як «міністерство юристів», у тому

⁷⁶ Див. Е. Сванідзе, ДОДАТОК до ОГЛЯДУ після прийняття закону УКРАЇНИ «Про Вищу Раду правосуддя», про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу та Закону про оперативно-розшукову (детективну) діяльність України, що стосуються» Державної пенітенціарної служби України », 2017, Рада Європи, Страсбург. <https://rm.coe.int/opinion-on-investigation-unit-penitentiary-service-eng-final/168073f9e0> , доступ з 12.09.2019.

⁷⁷ Виноска 64.

⁷⁸ Виноска 64.



числі щодо участі у реєстрації нормативно-правових актів, відборі та призначенні керівництва юридичних підрозділів інших міністерств тощо, не існує відповідної та цільної підготовки з розробки законопроектів. Працівники Міністерства, відповідальні за юридичний контроль, не беруть участь у розробці та проведенні таких тренінгів. Не було розроблено та створено відповідних модулів з нарощування потенціалу і методологічних матеріалів.

Рівень досягнення цього результату може бути визначений як 20% від мети.

62. Беручи до уваги новели та початкову стадію впровадження відповідних регуляторних методів в Україні, набір результатів, що розглядається, був правильно забезпечений конкретним результатом, пов'язаним з методологіями оцінки впливу та прогалин, що регулярно використовуються в усіх розробках політики та регуляторних ініціативах.

У сфері впливу JSRSAP відбулися певні суттєві зміни, що стосуються цього обов'язкового елементу. Зокрема, з 2017 року PJ розпочав хоча й порівняно вузький, але все ще важливий структурований моніторинг виконання Цивільного та Господарського процесуального кодексів та Кодексу адміністративного судочинства, змінених відповідно до JSRSAP.⁷⁹ Його основною метою є вдосконалення законодавчого процесу за допомогою сучасного регуляторного підходу, який пропонує визначити пріоритет оцінки впливу, формування політики знизу вгору та на підставі фактичних даних, дерегуляцію та вирішення найбільш суттєвих розбіжностей за рахунок практики та правил, а не законодавчої правотворчості. Однак, **майбутня політика в цьому секторі та вдосконалення загального законодавчого процесу повинні передбачати змістовне практичне застосування попередніх та загальних методологій оцінки впливу на регуляторну діяльність відповідно до розробки політики та прийняття законів.**

Тому рівень досягнення цього результату може бути визначений як 5% від мети.

63. Те саме стосується визнання та усвідомлення регуляторного та бюджетного впливу всіх передбачених регуляторних ініціатив.⁸⁰

Рівень досягнення цього результату може бути визначений як 0% від мети.

64. Не відбулось яких-небудь системних змін, які б забезпечували посилення партнерських відносин між Міністерством юстиції/іншими установами сфери правосуддя та CSOs, університетами (ВНЗ) у розробці стратегічних документів для реформування сфери правосуддя, законодавчих ініціатив, досліджень та аналізу судової практики, практичних посібників з різних правових питань та спільний нагляд за впровадженням усієї галузевої політики.

До цих пір підходи, що обговорюються, періодично вирішувалися шляхом використання індивідуального експертного потенціалу та переважно на підставі подій консультативних процесів, які потребують **активізації та просування форматів системної взаємодії з академічним та громадянським суспільством для розробки та реалізації політики.**

Рівень досягнення цього результату може бути визначений як 10% від мети.

⁷⁹ Див. Підсумковий звіт: Впровадження цивільного та процесуального кодексів України. Підсумковий звіт. Pravo-Justice, 31 серпня 2019 року.

⁸⁰ Див. Також пункти. 59-60 вище.

Комунікація Рівень досягнення 10%

65. Оскільки єдиний результат, пов'язаний із комунікацією, який передбачався для угоди щодо PPP із зовнішніми постачальниками, укладеними для забезпечення надання інформаційних послуг, є дуже вузьким і лише частково відображає важливість цього аспекту політичної структури,⁸¹ аналіз визначає її в більш широкому розумінні.

Крім розробки та просування веб-сайтів JSRSAP та JRC,⁸² а також висвітлення окремих подій та впливу,⁸³ розповсюдження звітів та інших результатів, у тому числі шляхом аутсорсингу відповідних послуг приватним постачальникам або використання технічної, включаючи експертну допомогу, в сфері JSRSAP не було ніякого системного планування або послідовного набору комунікаційних дій.

Для усунення недоліків у комунікації деякі галузеві установи просили та отримували цільову допомогу у створенні стратегічних комунікаційних можливостей. Зокрема, у 2018 році ГПУ за допомогою консультативної підтримки, наданої PJ, визначила невідкладні потреби в удосконаленні інформаційного обслуговування та комунікацій, включаючи брендбук, візуальні посібники, дизайн звітів, дизайн та вміст Facebook, дизайн веб-сайтів. Крім того, ГПУ розробила структуру для нового відділу комунікацій, включаючи організаційну структуру та посадові інструкції, проведення заходів з нарощування потенціалу для працюючих співробітників з метою збільшення внутрішніх можливостей інформаційного обслуговування та забезпечення стабільності. У той час як ГПУ вирішила збільшити внутрішні можливості, ВРП вирішила залучити субпідрядника (зовнішнього постачальника) для розробки веб-сайту, підготовки базового бренду та відеоматеріалів про їх діяльність. Міністерство юстиції також працювало над розширенням внутрішніх можливостей. У Міністерстві юстиції є штатний консультант, який організовує процес комунікації всередині міністерства та йому надається підтримка на спеціальній основі (за запитом).

Рівень досягнення цього результату може бути визначений як 10% від мети.⁸⁴

Основні параметри Сумісність та узгодженість 75%

66. Основні параметри JSRSAP та пов'язані з ними політичні схеми, в тому числі з точки зору результатів, зокрема послідовність та узгодженість інструментів політики (стратегія та план дій); їх відповідність вимогам/найкращим практикам реформування (з точки зору системи впливу, показників), а також постановка та формулювання питань на належному рівні, запропоновані рішення були оцінені та розглянуті у розділі Ефективність JSRSAP та його параметрів⁸⁵ і протягом усього цього звіту.

Ефективність структури, узгодженість з PAR та іншими стандартами, найкращими практиками, а також суттєвим аспектом сфери впливу JSRSAP 12.1 можна оцінити як 75 із 100% з точки зору відповідності контексту та політики, пов'язаної з станом справ у секторі.

⁸¹ Див. П. 35 вище.

⁸² <http://sudovareforma.org/>, Доступ на 25.09.2019.

⁸³ Е.г. <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2588805-eu-experts-comment-on-selection-of-judges-in-ukraine.html>, Доступ на 25.09.2019.

⁸⁴ Щодо відповідної (складеної) рекомендації, див. П. 35 вище.

⁸⁵ Див. Параграфи. 6-38 вище.



ВИСНОВКИ

У цьому розділі викладені загальні погляди щодо рівня досягнення результатів, передбачених відповідними напрямами JSRSAP, та коротко викладені рекомендації.

67. Експерти вважають, що реалізація розглянутого напряму була задовільною і за три роки, що охоплюються оцінкою, було досягнуто значний прогрес в частині досягнення результатів, запланованих на загальний період 2015-2020 років. Рівень їх досягнення (оскільки вони сформульовані та інтерпретовані відповідно до відповідних стандартів та найкращих практик) можна оцінити як середній 42%.⁸⁶
68. З огляду на вдосконалення та активізацію стратегічного спрямування в секторі правосуддя України, зокрема, вдосконалення відповідних систем та механізмів, оцінка передбачає наступний набір рекомендацій. Беручи до уваги фактичний запуск нового циклу політики в секторі після політичних подій, що відбуваються в Україні з середини 2019 року, **визначальною короткотерміновою рекомендацією буде забезпечення точної переоцінки, у тому числі з урахуванням висновків та рекомендацій, проведених в межах цієї оцінки, та безперервність кроків у правильному напрямку і позитивних результатів, досягнутих протягом звітного періоду щодо впливу та результатів, пов'язаних із поліпшенням розробки та координації політики через посилене стратегічне планування та можливості регуляторного розвитку правосуддя.**
69. Що стосується рекомендацій для наступного циклу політики, то рекомендується:

Загальні питання

- Продовжити подальше управління політикою на підставі синхронізованих, але підгалузевих або тематичних інструментів політики;
- Забезпечити, щоб у майбутній (ix) політиці (ках) формулювались результати та інші ключові показники, які краще узгоджуються з класичною схемою низки результатів;
- Забезпечити послідовне структурування інструментів політики, у тому числі з точки зору не злиття засобів верифікації у колонці з відповідальною установою;
- Забезпечити, щоб лише одна (бажано національна) мовна версія інструментів політики вважалася та офіційно визначалася як остаточна, і гарантувалася, щоб всі інші мовні версії або технічні переклади повністю відповідали першим;
- Оснастити інструменти політики реформи сектору правосуддя з більш точним календарним графіком принаймні щорічно;
- Передбачити загальні бюджетні параметри інструментів політики, зокрема кошторис витрат на окремі заходи з реформування та джерела їх очікуваного фінансування;
- Визначити одну провідну установу, відповідальну за чітку схему координації бюджетного планування реформи сфери правосуддя;

⁸⁶ Підсумки, детальні підрахунки для конкретних груп, запропоновані у попередньому розділі Звіту та вказані у лівій колонці доданої Матриці оцінювання. Дивіться Додаток 1.

Інституційна структура / Механізм

- Забезпечити Вищий орган з питань формування та координації політики у цій сфері та всі ключові елементи механізму координації з достатнім, самостійним безпосереднім секретаріатом та бажано збалансувати його склад з точки зору критеріїв, орієнтованих на експертні знання, а не з міркувань щодо формального представництва інституцій, а також передбачити залучення бізнесу, банківської сфери, міжнародних інвесторів та інших відповідних неюридичних спільнот, де це доречно. Він повинен діяти відповідно до чіткого та передбачуваного порядку денного, а також найкращим чином використовувати сучасний (електронний) формат роботи та прийняття рішень;
- Посилити подальший розповсюджений підхід до європейської моделі Міністерства юстиції, яка підкріплюється його роллю у стратегічному плануванні, включаючи її бюджетну частину, координацію, моніторинг та впровадження реформ у секторі правосуддя чи його компонентів, включаючи судоустрій;
- Здійснювати стратегічне планування, включаючи його бюджетний вимір, та формувати політику від імені судової влади при консультаціях з усіма зацікавленими суб'єктами, але координувати та консолідувати один орган (ВРП за нинішніх умов) з цією функцією, визначеною та підтримуваною в термінах інституційної структури, кадрового забезпечення та інших ресурсів.
- Здійснювати стратегічне планування та керувати політикою боку обвинувачення (прокурорської функції) та відповідної низки правоохоронних органів і відомств щодо запобігання та виявлення злочинів у консультаціях з усіма зацікавленими суб'єктами, але координувати та консолідувати ГПУ з цією функцією, спеціально визначеною та підтримуваною з точки зору інституційної структури штатного розпису та інших ресурсів;
- Розглянути подальше просування стратегічного планування та напрацювання політичних можливостей усіх галузевих установ та конкретно визначити цю функцію в їх нормативно-правовій базі, а також підтримати її з точки зору інституційної структури (де це доцільно), персоналу та інших ресурсів;

Інституційна база – взаємодія

- Включити елементи, спеціально орієнтовані на інформаційні системи та технічні характеристики взаємодії, щоб забезпечити чіткість та відповідні вказівки зацікавлених сторін з цих питань;
- Здійснити тонке налаштування та активізувати взаємодію між галузевими інститутами та центральним кінцевим рівнем(и) механізму управління політикою, у тому числі з точки зору варіантів децентралізації вироблення політики у сфері правосуддя для забезпечення ширшого та сильнішого представництва регіональних та місцевих юристів та бізнес спільноти, наукових кіл та CSOs;
- Забезпечити дотримання найкращих практик та відповідних міжнародних стандартів щодо координації донорської (зовнішньої) допомоги, коли її традиційні формати доповнюються та упорядковуються інструментом, заснованим на ІТ та інклюзивним механізмом;
- Найкраще використовувати сучасні способи та формати, включаючи інструменти на базі ІТ, полегшуючи взаємодію між зацікавленими сторонами та усіма елементами механізму управління політикою в секторі.



Оперативне планування та звітність

- Конкретно передбачити оперативне планування в сукупності інструментів та підтримку цільовим набором політичних заходів та показників, включаючи результати;
- Пов'язати звіти про виконання з процесом планування бюджету та календарем, щоб зменшити ризик нестачі бюджетних коштів та дотримуватися його на практиці;
- Розробити та включити кількісні показники результатів на додаток до існуючих;
- Запровадити положення чи/та SDPs, які б гармонізували та включали конкретні інструменти політичного оперативного планування з іншими внутрішніми схемами планування галузевих установ;
- Забезпечити більш широке використання статистики та фактичних даних, для розробки і впровадження політичних та регуляторних ініціатив.

Моніторинг та оцінка

- Негайно (з самого початку) підтримувати майбутній політичний цикл та структуру, включаючи механізм, належить здійснювати за допомогою відповідної схеми звітування, форматів та дисципліни, а також послідовного моніторингу, бажано за допомогою інтегрованого інструменту, орієнтованого на політику;
- Доповнити регулярний моніторинг, вбудований в механізм координації політики за допомогою системної зовнішньої, бажано керованої громадянським суспільством, схеми;

Фінансове планування та програмне бюджетування

- Ефективно вирішувати важливість фінансового планування, складання бюджету, на підставі програм, шляхом вдосконалення бюджетної нормативно-правової бази і посилення підходів MTBF на урядовому рівні, та слід забезпечити їх послідовне застосування для розробки та реалізації політичних ініціатив у сфері правосуддя;

Розробка політики / законодавчий процес

- Визначити конкретних зацікавлених сторін або передбачити необхідність у майбутніх підставах політики для вирішення всіх конкретних завдань та обов'язків щодо запровадження RIA, включаючи бюджетне підґрунтя та аналіз прогалін;
- Забезпечити перевагу зв'язку між регуляторними пропозиціями та основними інституційними або галузевими стратегіями, що має розглядатися як необхідна умова для всіх нових законодавчих актів, та має бути спеціально враховано в процедурах розробки та прийняття;
- Запровадити на додаток до консолідованого довгострокового законодавчого планування на більш пізньому етапі, як і в країнах, що перебувають у процесі вступу до ЄС, багаторічну програму прийняття законодавства ЄС, яка повинна бути доповнена процедурними діями щодо транспонування законодавства ЄС, та повинна охоплювати: а) планування (включаючи переклад правових актів ЄС), б) оцінку відповідності (аналіз прогалін), в) оцінку впливу та г) моніторинг/огляд і відповідний розвиток потенціалу персоналу провідної установи, Міністерство юстиції (якщо різні) та інші міністерства та урядові установи;

- Передбачити змістовне практичне застосування попередніх та загальних методологій оцінки впливу регулювання в галузі розробки політики та законотворчості відповідно;
- - Активізувати та просувати формати системної взаємодії з академічним та громадянським суспільством для розробки та реалізації політики.

Комунікація

- Виділити комунікацію, зокрема в її загальному стратегічному вимірі, що перевищує конкретні підгалузеві або інституціональні межі, як окрему сферу або напрямок, який повинен підтримуватися цільовими інструментами системного планування та реалізацією;

Змістовний вимір

- Скористуватись більш системним баченням реформи сектору правосуддя з точки зору чіткого групування результатів, зокрема, результатів коротко-, середньо- та довгострокові контрольних показників, як ми їх структуруємо в тематичні блоки⁸⁷.
- Базувати його на більш глибокому аналізі та дослідженнях для виявлення проблем та необхідного впливу, а також запропонувати конкретний набір впливу для впровадження підходів до регуляторного та фінансового впливу в політиці та конкретно у законотворчому/законодавчому процесі.

⁸⁷ Наприклад як це було зроблено для цілей цієї програми, де результати були згруповані для методологічних цілей. Див. Також структурування відповідних звітів.



ДОДАТОК І МАТРИЦЯ ОЦІНКИ

Методика/матриця ідентифікації конкретних видів діяльності ⁸⁸

ПАКЕТ ОЦІНКИ N6

Напрямок діяльності 12.1 Вдосконалення механізму розробки та координації через покращення стратегічного планування і нормотворчості органів судової системи та суміжних інститутів

Результати, які необхідно розглянути 1	кабінетне дослідження 2 DR	Сторонні звіти TPR	Панельні дискусії 3 PD	Інтерв'ю 4I	Опитування 5 S	Дані Аналіз DA	Інший метод	Коментарі	Рівень реалізації ⁶
I. Інституційні рамки / Механізм									45%
– Рада з питань судової реформи виступає частиною механізму координації реформи сектору правосуддя на рівні центральної політики (координація зверху вниз)	1-2		1	1-2		1			40%
– РГ та Міністерство юстиції працюють як частина механізму координації реформи сектору юстиції на центральному оперативному рівні	1-2		1	1-2		1			45%
– Виділений потенціал стратегічного планування (постійні комітети, підрозділи, персонал) незалежних інститутів сектору юстиції (судової влади, прокуратури, адвокатури), що працюють як механізм координації реформи сектору юстиції на місцевому/інституційному рівні (координація знизу вгору)	1-2		1	1-2					50%
II. Інституційна структура (взаємодія)									40%
– Регулярний зв'язок та взаємодія між механізмом координації реформ сектору правосуддя між політичним/оперативним та центральним/місцевим рівнями	1-2		1	1-2					65%
– Підвищена сумісність та розвинені механізми координації IC	1-2		1	1-2					20%
III. Оперативне планування та звітність									40%
– Загальна схема оперативного планування, розроблена для конкретних інструментів політики, яка послідовно застосовується	1-2		1	1-2				Результат не передбачений JSRSAP	60%
– Обов'язкові зобов'язання кожної установи сфери правосуддя подавати щорічні звіти з оцінкою їх діяльності та встановлення цілей для покращення на наступний рік	1-2		1	1-2					35%
– Використання статистики та підходу, заснованого на фактичних даних, у всій політичній та регуляторній ініціативі	1-2		1	1-2		1			5%

⁸⁸ Оцінка виконується за планом виконання та єдиною методологією з урахуванням параметрів PRM та орієнтовних методів із зазначенням показників результату JSRSAP. Комплексні методи та графік оцінювання конкретного пакета/сфери були розроблені відповідними експертами на підставі тематичних особливостей. Вони були узгоджені із провідним експертом та ключовими експертами PJ. Спектр методів (заходів) оцінювання, запропонованих для кожного з блоків, включав (кабінетне) дослідження, групові висновки, аналіз сторонніх звітів (включаючи внутрішні та міжнародні механізми моніторингу), структуровані або напівструктуровані інтерв'ю, опитування, адміністративні/статистичні та інші методи збору та обробки даних. Деякі з оцінок залучали вже створені, в рамках Проекту, Регіональні ради реформування правосуддя (RJRCs), щоб отримати більш локалізований погляд на результати реформи знизу вгору.

– Періодичні звіти реалізації із зазначенням окремих обов'язків для зацікавлених сторін та галузей, основні етапи та показники ефективності, а також конкретні строки їх досягнення, скориговані та встановлені з врахуванням досвіду роботи у достатній кількості часу (до середини календарного року) для будь-яких змін, що будуть відображені в інституційних бюджетах	1-2		1	1-2								10%	
IV. Моніторинг та оцінка												50%	
– Комплексні кількісні та якісні методології MiO/M&E, застосовані при розробці та перегляді запровадження всієї політики у сфері правосуддя	1-2		1	1-2			1					Моніторинг	70%
												Оцінка	5%
– Механізми внутрішнього та зовнішнього моніторингу та оцінки (MiO/M&E) та оглядові звіти свідчать про задовільну ступінь виконання кожної спеціальної глави JSRS та відповідних інституційних планів стратегічного розвитку (ПСР)	1-2		1	1-2								60%	
V. Фінансове планування та програми на основі бюджету												2%	
– Роль Міністерства юстиції як “інтегратора” бюджетного сектору юстиції та основного органу стратегічного планування всіх відповідних компонентів сектору юстиції	1-2		1	1-2								0%	
– Регулярне залучення експертів, що спеціалізуються на фінансовому плануванні, для підтримки стратегічних планувальників, науково-дослідних та аналітичних працівників у Міністерстві юстиції	1-2		1	1-2								5%	
VI. Розробка політики/законодавчий процес												25%	
– Середньо- та довгострокова перспектива всіх регуляторних ініціатив для сфери правосуддя, що підтверджується зв'язком між новими пропозиціями щодо регулювання та основними інституційними або загальносекторальними стратегіями, виступаючи передумовою політики для всіх нових законодавчих актів.	1	2		1-2								40%	
– Посилення аналітичної та дослідницької спроможності сприяти розробці практичних посібників з проблемних аспектів тлумачення певних законодавчих актів у сфері правосуддя, з метою досягнення балансу між регулюванням законами та підзаконними нормативними актами	1	2		1-2								20%	
– Регулюючі методики оцінки впливу і аналіз прогалин регулярно використовуються у всіх розробках політики та регуляторних ініціативах	1	2		1-2								5%	
– Визнання та усвідомлення регуляторного та бюджетного впливу всіх передбачених регуляторних ініціатив	1	2		1-2								0%	
– Посилення партнерських відносин між Міністерством юстиції/іншими установами сфери правосуддя та CSOs, університетами (ВНЗ) з розробки стратегічних документів для реформування сектору юстиції, законодавчих ініціатив, досліджень та аналізу судової практики, практичних посібників з різних правових питань та спільного нагляду за впровадженням усіх секторів пов'язаної політики	1	2		1-2								10%	
VII. Комунікація												10%	
– Угоди щодо PPP із зовнішніми постачальниками, укладені для забезпечення надання інформаційних послуг	1			1-2								10%	
VIII. Суттєвий вимір												75%	
– Послідовність і узгодженість політичних інструментів (Стратегія і План дій); їх відповідність вимогам реформування РА/ передової практики (з точки зору системи заходів, показників)	2		1	1-2								75%	
– Ефективність постановки та формулювання проблеми, запропоновані рішення	2		1	1-2								75%	
Загальний рівень досягнення результатів на території району												42 %	

ДОДАТОК II ПЕРЕЛІК ДОПОВІДЕЙ, ПУБЛІКАЦІЙ ТА ІНШИХ РОЗГЛЯНУТИХ ДОКУМЕНТІВ

- Стратегія судової реформи 2015-2020
- <http://sudovareforma.org/institution/strategy/en/#strategy>
- Стратегія судової реформи План дій
- <http://sudovareforma.org/institution/strategy/en/#plan>
- Указ Президента України № 276/2015 «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки»
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 864-р «Про визначення механізму впровадження Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки»
- Постанова парламенту від 28.04.1992 р. Про концепцію судової та правової реформи в Україні // Відомості Верховної Ради. - 1992. - № 30.с.426.
- <http://reformsguide.org.ua/analytics/judicial-reform/>
- Мала судова реформа доступна за посиланням: http://www.pravo.org.ua/files/Sud/indem_vera_eng.pdf; <http://reformsguide.org.ua/analytics/judicial-reform/>
- Правові реформи в Україні, матеріали Центру політико-правових реформ (ред.) Доступні за посиланням: http://www.pravo.org.ua/files/Sud/indem_vera_eng.pdf,
- Керівництво щодо підтримки ЄС для галузевих програм, п.п. 82-83; <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ec-guidelinessupport-to-sector-prog-2007-final-en.pdf>.
- Інструментарій для підготовки, впровадження, моніторингу, звітності та оцінки реформи державного управління та галузевих стратегій. Керівництво для партнерів SIGMA. Документи SIGMA № 57, п.п. 101-105 <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-October-2018.pdf>.
- Методика огляду прогресу реформи сектору юстиції в Україні. Посібник та матриці. Підготовлено за підтримки Європейського Союзу в рамках Спільного проекту ЄС/РЕ «Консолідація розвитку політики сектору юстиції в Україні», який фінансується Європейським Союзом та Радою Європи та реалізовується останнім, 2016 р., Р . р. 7-9. https://pjp-eu.coe.int/en/web/consolidation-justice-ukraine/images/prm_final_en.pdf
- Влада Чорногорії. глава 23. Правосуддя та основні права. Доступно за посиланням: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2015/03/AP23-CG.pdf>
- Республіка Сербія. Переговорна група Глава 23 План діяльності Глава 23, квітень 2016 р., Доступно за: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf>
- План дій щодо реалізації Стратегії реформування сектору юстиції на 2011-2016 роки в Молдові http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_ra_srsj/PA_SRSJ_adoptaten.pdf
- Огляд судових функцій Сербії, Світовий банк, 2014 <http://www.mdftjss.org.rs/archive//file/Serbia%20Judicial%20Functional%20Review-Full%20Report.pdf>

- Національні пріоритети міжнародної допомоги (NAD) на 2014-2017 з прогнозами до 2020 року, [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20\(english\).pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20(english).pdf)
- Договір про Європейський Союз [2012] OJ C 326/01. Доступно за посиланням: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=EN>
- Світові показники управління, 2015 та 2018 рр. Доступні за посиланням: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>
- Ведення бізнесу 2015 виходить за межі ефективності, порівнюючи правила ведення бізнесу для вітчизняних фірм у 189 економіках, флагман групи Світового банку <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20987>
- Звіт Ведення бізнесу Порівняння регулювання підприємницької діяльності в 190 економіках 2020 року, Всесвітній банк, 2020
- <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/ukraine/UKR.pdf>
- Звіт про глобальну конкурентоспроможність за 2015–2016 роки; http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf
- Звіт про глобальну конкурентоспроможність 2018 року, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>
- Свобода в світі, 2015, Freedomhouse, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/ukraine>
- Свобода в світі, 2019, Freedomhouse, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/ukraine>
- Індекс верховенства права Всесвітнього проєкту 2015 року, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf ;
- Індекс верховенства права Всесвітнього проєкту 2019 року, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>
- Індекс сприйняття корупції 2015, <https://www.transparency.org/cpi2015#results-table>
- Індекс сприйняття корупції 2015, <https://www.transparency.org/country/UKR>
- БТІ 2014 | Звіт про Україну, <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/ukr/ity/2014/itr/pse/>
- БТІ 2018 | Звіт про Україну, <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/UKR/>
- ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАН ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ, СУДОЧИНСТВА ТА СУМІЖНИХ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ НА 2015-2020 РОКИ ЗА 2016 РІК.
- ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАН ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ, СУДОЧИНСТВА ТА СУМІЖНИХ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ НА 2015-2020 РОКИ ЗА 2017 РІК.
- http://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna_dopovid_za_2018_rik.pdf ,
- 10 фактів щодо судової реформи; <http://sudovareforma.org/en/information/10-facts-about-the-judicial-reform/>
- Доповідь 2014-2019, Рада з питань судової реформи, квітень 2019. <http://sудо->



vareforma.org/wp-content/uploads/2019/06/CP-Brochure-English-Site.pdf, доступ на 22.09.2019

- Стратегічний план діяльності Міністерства юстиції України на 2019-2022 роки, <https://minjust.gov.ua/strategy> accessed on 25.09.2019
- EDGE підтримує впровадження Управління на підставі результатів в Міністерстві юстиції України <https://edge.in.ua/188-edge-support-the-implementation-of-the-results-based-management-at-the-ministry-of-justice-of-ukraine.html>
- Paris Declaration and Accra Agenda for Action, <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>
- AIP 2016, <http://sudovareforma.org/plan/12/2016/>,
- План дій стратегії судової реформи України (JSRSAP) 2015-2020 Річний план впровадження на 2018 рік (глави 1-12)
- План дій стратегії судової реформи України (JSRSAP) 2015-2020 Річний план впровадження на 2019 рік (глави 1-12)
- План дій стратегії судової реформи України (JSRSAP) 2015-2020 Річний план впровадження на 2017 рік (глави 1-12)
- Г. Сведас, Процес законодавчого розвитку, Підтримка проєктів ЄС у реформах сектору юстиції, JCI, 2016.
- SIGMA / OECD, Базовий звіт про вимірювання: принципи державного управління, Україна, червень 2018 року.
- Спідометр web-site <https://eu.pravo.org.ua/uk/>, доступ на 30.09.2019.
- Є. Сванідзе, Додаток до огляду підготовленого ЗАКОНУ УКРАЇНИ «Про вищу раду правосуддя» про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу та Закону «Про оперативно-розшукову (детективну) діяльність України», що стосуються «Державної пенітенціарної служби» України , 2017, Рада Європи, Страсбург
- <https://rm.coe.int/opinion-on-investigation-unit-penitentiary-service-eng-final/168073f9e0>
- Підсумковий звіт: Впровадження Українського цивільного та процесуального кодексів. Підсумковий звіт. Pravo-Justice, 31 серпня 2019 року.



ДОДАТОК III ВИТЯГ 3 JSRSAP (ПЛАН ДІЙ 2015–2020)

Вид діяльності	Термін виконання			Критерії результативності		
	Кінець 2016	Кінець 2018	Кінець 2020	Заходи	Відповідальний орган / Засоби верифікації	Результати
12.1.1 Розробка механізму координації реформ на центральному рівні				1. Забезпечення належного функціонування Ради з питань судової реформи, яка бере участь у затвердженні всіх ініціатив, пов'язаних із судовою системою та суміжними інститутами	Рада з питань судової реформи, Мін'юст, робочі групи / Прийняті рішення, підготовані звіти, проведені тренінги	– Рада з питань судової реформи діє як частина механізму координації реформ на центральному рівні. – Робочі групи, Мін'юст діють як частина механізму координації на центральному функціональному рівні. – Спеціальні підрозділи зі стратегічного планування (постійні комітети, відділи, персонал тощо) незалежних установ галузі (судової влади, прокуратури, адвокатури, виконавчої служби) діють як частина механізму координації реформування сектору юстиції на місцевому/регіональному рівні. – Впроваджено регулярний зв'язок та налагоджено взаємодію між політико-управлінським/оперативним і центральним/місцевими рівнями механізму координації реформування.
				2. Забезпечення належного функціонування Робочих груп при Раді з питань судової реформи, залучених до розробки, моніторингу та оцінки всіх ініціатив	Мін'юст / Прийняті рішення, підготовані контракти, описи посадових обов'язків, плани розміщення, проведені тренінги	– Кожен незалежний орган галузі надає щорічні звіти і регулярні конструктивні пропозиції для розробки стратегічних та законодавчих ініціатив. – Забезпечено використання наукового підходу щодо будь-яких стратегічних чи нормотворчих ініціатив.
				3. Залучення до Мін'юсту фахового персоналу з питань стратегічного планування та нормотворчості	Мін'юст, ВНЗ / підписані меморандуми про взаєморозуміння, прийняті рішення, підготовлені звіти	– У ході розробки та перегляду реалізації всіх стратегічних напрямків галузі, застосовуються комплексні якісні та кількісні методики моніторингу та оцінювання. – Визначено чітку роль Мін'юсту як відповідального органу, який формує державну політику з питань бюджетного та стратегічного планування розвитку галузі.
				4. Підписання угод між Мін'юстом і вищими навчальними закладами щодо проведення прикладних досліджень в галузі права	Мін'юст, ВНЗ / Зроблені публікації, підготовані звіти	– Здійснюється регулярне залучення експертів з фінансового планування для допомоги персоналу Мін'юсту, який займається стратегічним плануванням і аналітико-дослідницькою діяльністю.
				5. Регулярна підготовка дослідницьких та аналітичних матеріалів, які визначають розбіжності між чинним законодавством і практичним його застосуванням	Мін'юст / Прийняті рішення, зроблені публікації	– Опрацьовуються періодичні звіти про хід реалізації Стратегії, із зазначенням основних етапів реалізації та показників ефективності, вносяться зміни в проекти бюджетів відповідних органів влади. – Внутрішні й зовнішні механізми контролю та оглядові звіти засвідчують задовільний рівень реалізації кожного розділу Стратегії та відповідних відомчих планів стратегічного розвитку.
				6. Розробка, поширення й регулярне оновлення практичних посібників та навчальних модулів з питань стратегічного планування та нормотворчості, а також з питань усіх глобальних ініціатив	Рада з питань судової реформи, Мін'юст / Підготовані звіти Прийняті рішення, підготовані звіти	– Забезпечено поступове скорочення кількості і розширення обсягів підготовчих кроків у розробці законодавства з метою зменшення «законодавчої інфляції». – Затверджено середньо- і довготермінові перспективи реалізації всіх нормотворчих ініціатив, попередньо узгоджених з основними відомчими або секторальними стратегіями, що виступають у ролі попереднього фільтру для всіх законодавчих новел.
				7. Періодичний перегляд Стратегії на основі звітів про реалізацію реформ		

				8. Формування секторальних планів витрат на основі показників не фінансового характеру, прив'язаних до відомчих стратегічних планів розвитку, підсекторальних (служба пробації, пенітенціарна служба тощо) та секторальних стратегій і планів дій	Мін'юст / Прийняті рішення, підготовані звіти	– Посилено аналітико-дослідницькі можливості для доповнення практичних посібників з проблемних аспектів тлумачення окремих частин законодавства для досягнення збалансованості між законами та підзаконними актами. – Забезпечено регулярне використання методики оцінки наслідків та аналізу розбіжностей у всіх ініціативах з розробки політики діяльності та нормотворчості; усвідомлення і передбачення нормативних і бюджетних наслідків будь-яких законодавчих дій. – Посилено взаємосумісність та запроваджено механізм координації інформаційних систем галузі. – Укладені договори про державно-приватні партнерства з метою забезпечення інформаційних послуг зовнішніми постачальниками.
				9. Складання й опублікування Річних звітів	Мін'юст / Прийняті рішення, підготовані звіти	
12.1.2	Розробка механізму координації реформ галузі на локальному/регіональному рівні			1. Забезпечення належного функціонування постійних комітетів з питань стратегічного планування та розробки нормативно-правових актів при кожній незалежній установі (судова влада, прокуратура, адвокатура, виконавча служба, нотаріат)	PCY, BCY, BCCY, BACY, BGSY, орган самоврядування прокурорів/ГПУ, РАУ / Прийняті рішення, підготовані звіти	
				2. Залучення фахового персоналу до кожного органу галузі для здійснення стратегічного планування та нормотворчої діяльності	PCY, орган самоврядування прокурорів / ГПУ, РАУ / Прийняті рішення, підготовані описи посадових обов'язків, плани розміщення, проведені тренінги	
				3. Укладання угод про співпрацю між незалежними установами галузі та вищими навчальними закладами для проведення досліджень у законодавстві та практиці з метою розробки нових ініціатив	НШС, PCY, орган самоврядування прокурорів /ГПУ, РАУ, ВНЗ / Підписані меморандуми про взаєморозуміння, прийняті рішення, підготовані звіти	
				4. Регулярна підготовка дослідницьких та аналітичних матеріалів, які визначають розбіжності між чинним законодавством і практикою та надають рекомендації щодо їх усунення	НШС, PCY, BCY, BCCY, BACY, BGSY, орган самоврядування прокурорів / ГПУ, РАУ, ВНЗ / Зроблені публікації, підготовані звіти	
				5. Розробка, поширення й регулярне оновлення практичних посібників та навчальних модулів з питань стратегічного планування та нормотворчості, а також з питань усіх глобальних ініціатив, пов'язаних із реформуванням галузі	НШС, PCY, орган самоврядування прокурорів/ГПУ, РАУ / Прийняті рішення, проведені тренінги, зроблені публікації	
				6. Періодичний перегляд відомчих планів стратегічного розвитку, планів дій та інших стратегічних документів на основі звітів про реалізацію реформ	НШС, PCY, орган самоврядування прокурорів /ГПУ, РАУ / Прийняті рішення, підготовані звіти	
				7. Складання та опублікування кожною незалежною установою судової системи та суміжних інститутів Річного звіту	PCY, орган самоврядування прокурорів /ГПУ, РАУ / Прийняті рішення, підготовані звіти	

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

Напрямок діяльності 12.1 Вдосконалення механізму розробки та координації через покращення стратегічного планування і нормотворчості органів судової системи та суміжних інститутів

Від
Міжнародних експертів
Ерік Сванідзе
Марина Матич Бошкович

Підписаний до друку 23.07.2020
Формат 60x84 1/8. Папір офс. №2. Офс. друк.
Умов. друк. арк. 5,58. Уч.-вид. л. 6,00.

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.