

# ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

---

Стратегії реформування судоустрою,  
судочинства та суміжних правових інститутів  
в Україні на 2015-2020 роки  
та плану дій щодо реалізації положень стратегії

## Напрямки діяльності

- 8.1 Підвищення рівня незалежності прокуратури та автономії прокурорів;
- 8.2 Підвищення рівня професійності прокурорів;
- 8.3 Підвищення рівня відповідальності прокуратури;
- 8.5 Підвищення рівня прозорості прокуратури;
- 10.1. Підвищення ефективності завдяки чіткому визначенню повноважень кожного органу при проведенні досудового розслідування

**Віргініус САБУТІС**

Міжнародний експерт

**Проф., почесна докторка Лорена БАХМАЙЄР**

Міжнародна експертка

**Ольга ДУБІНСЬКА**

Національна експертка

Вересень 2019

Київ



THIS PROJECT IS FUNDED BY  
THE EUROPEAN UNION



EXPERTISE  
FRANCE



PRAVO-JUSTICE

HUMAN RIGHTS COMPLIANT CRIMINAL  
JUSTICE SYSTEM IN UKRAINE

COUNCIL OF EUROPE



**ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ  
СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ, СУДОЧИНСТВА  
ТА СУМІЖНИХ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ НА 2015-2020 РОКИ  
ТА ПЛАНУ ДІЙ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ СТРАТЕГІЇ**

**НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ**

- 8.1 Підвищення рівня незалежності прокуратури та автономії прокурорів;**
- 8.2 Підвищення рівня професійності прокурорів;**
- 8.3 Підвищення рівня відповідальності прокуратури;**
- 8.5 Підвищення рівня прозорості прокуратури;**
- 10.1. Підвищення ефективності завдяки чіткому визначенню повноважень кожного органу при проведенні досудового розслідування**

**Віргініус САБУТІС**  
Міжнародний експерт

Проф., почесна докторка **Лорена БАХМАЙЄР**  
Міжнародна експертка

**Ольга ДУБІНСЬКА**  
Національна експертка

Вересень 2019  
Київ





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



## Зміст

ВСТУП .....	
Вихідні умови .....	
Актуальність стратегії і плану дій та їх критеріїв .....	
Досягнення відповідних результатів плану дій .....	
Висновки .....	
Додаток і. матриця оцінювання .....	
Додаток ii. перелік звітів, публікацій та інших документів, які були проаналізовані .....	
Додаток III Витяг з JSRSAP (Плана дій 2015-2020) .....	



## ВСТУП

Цей звіт був підготовлений в рамках загального оцінювання Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015–2020 рр. (Стратегія) та Плану дій щодо реалізації положень Стратегії<sup>1</sup> групою експертів проєкту «Право-Justice» та проєкту Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальною юстиції України». Він стосується результатів оцінювання, проведеного міжнародними експертами Віргініусом САБУТІСОМ<sup>2</sup> та Лореною БАХМАЙЄР-ВІНТЕР<sup>3</sup>, а також національною експерткою Ольгою ДУБІНСЬКОЮ<sup>4</sup>. Оцінювання проводилося відповідно до методології, адаптованої для конкретного напрямку(ів) оцінювання<sup>5</sup>.

Команда експертів провела теоретичні дослідження, вивчивши, серед іншого, закони та підзаконні акти, звіти, висновки та інші документи, підготовлені міжнародними організаціями та українськими НУО, а також статистичну та іншу інформацію, що знаходиться в публічному доступі або була надана відповідними державними установами. Крім того, було проведено низку зустрічей з представниками органів прокуратури, прокурорського самоврядування, допоміжних органів, органів судової влади, адвокатури, громадянського суспільства, міжнародних організацій тощо.

Цей звіт був підготовлений у тісній співпраці з Генеральною прокуратурою, обласними та окружними прокуратурами, Національною академією прокуратури України, Радою прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів.

У звіті представлено вихідні умови станом на травень 2015 року, а також відображено прогрес у досягненні результатів та впровадженні заходів, передбачених Планом дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015–2020 рр. (План дій). Слід зазначити, що наразі аналізована сфера знаходиться в процесі ґрунтовного реформування, тож певні особливості мають перехідний характер (наприклад, деякі повноваження, що на даний момент покладені на прокуратуру).

Цей звіт також містить короткий огляд актуальності власне Плану дій та Стратегії як таких, та моніторингу, що здійснюється відповідальними інституціями.

Нарешті, у звіті представлено низку рекомендацій, спрямованих як на досягнення результатів, так і на їхній перегляд з метою успішного реформування української прокуратури в довгостроковій перспективі.

- Основні положення та важливі висновки виділені (підкреслені) в тексті.
- Рекомендації розроблені та сформульовані (виділені жирним шрифтом) на основі відповідних висновків і обговорень, вони також узагальнені в кінці звіту.

1 Частини Плану дій, що розглядаються, додаються до цього звіту. Див. Додаток III.

2 Прокурор з більш ніж 24-річним досвідом роботи в Литві, у тому числі на керівних посадах високого рівня; має більше 8 років досвіду роботи в міжнародних організаціях як експерт з питань судового переслідування, кримінального правосуддя та стратегічного управління. Серед іншого, працював основним експертом/заступником керівника групи (з питань судового переслідування) в рамках проєкту Представництва ЄС у Грузії, а також радником Генеральної прокуратури Республіки Молдови від ПРООН - EUIHLPAM.

3 Професорка права Університету Комплутенсе (Мадрид).

4 Адвокатка з більш як 10-річним досвідом роботи в галузі прав людини, у тому числі 4 роки в Європейському суді з прав людини та 4 роки в проєкті Ради Європи, спрямованому на підтримку реформи кримінальною юстиції в Україні.

5 Див. матрицю оцінювання, що додається.



## АБРЕВІАТУРИ

<b>Стратегія та План дій</b>	Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015-2020 роки та План дій з виконання положень Стратегії
<b>РЈ</b>	Проект Європейського Союзу з підтримки реформ у сфері юстиції в Україні (ПРАВО-JUSTICE)
<b>БПД</b>	Безоплатна правова допомога
<b>ВРУ, Парламент</b>	Верховна Рада України
<b>ВРП</b>	Вища рада правосуддя
<b>ВС</b>	Верховний Суд
<b>ГП</b>	Генеральний прокурор
<b>ГПУ</b>	Генеральна прокуратура України
<b>ДБР</b>	Державне бюро розслідувань
<b>ЄКПЛ</b>	Європейська конвенція з прав людини
<b>ЄСПЛ</b>	Європейський суд з прав людини
<b>ЗУ «ПП»</b>	Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року
<b>ІМ</b>	Інструмент моніторингу Стратегії і Плану дій
<b>КДК</b>	Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів
<b>КМЄС</b>	Консультативна місія Європейського Союзу в Україні
<b>КПК України</b>	Кримінальний процесуальний кодекс України
<b>НАБУ</b>	Національне антикорупційне бюро України
<b>НАЗК</b>	Національне агентство з питань запобігання корупції
<b>НАПУ</b>	Національна академія прокуратури України
<b>РЄ</b>	Рада Європи
<b>РПУ</b>	Рада прокурорів України
<b>САП</b>	Спеціалізована антикорупційна прокуратура

## ВИХІДНІ УМОВИ

### Загальний стан справ

Станом на травень 2015 року довгоочікувану реформу прокуратури в Україні було нарешті розпочато.<sup>6</sup> Вступаючи до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання про те, що *«роль та функції прокуратури зміняться (зокрема, стосовно здійснення загального нагляду за законністю), цю інституцію буде перетворено в орган, що відповідає стандартам Ради Європи»*. Новий Закон «Про прокуратуру» (ЗУ «ПП»), ухвалений 14 жовтня 2014 року, замінив Закон України «Про прокуратуру», що набрав чинності 5 листопада 1991 року і до якого багато разів вносилися правки, найбільш значні з яких - у 2010 та 2012 роках. Метою нового ЗУ «ПП» було приведення української прокуратури у відповідність до стандартів Ради Європи. З цієї метою Закон передбачав створення системи прокурорського самоврядування, а також регулював доступ до професії, систему підвищень та дисциплінарних провадження. Ці та інші пункти були спрямовані на забезпечення автономії прокурорів.

Функції прокуратури були закріплені у статті 121 Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року, і все ще включали в себе здійснення загального нагляду та представництво інтересів громадян, незважаючи на зобов'язання України, у тому числі взяті нею під час вступу до Ради Європи (РЄ), щодо обмеження функцій даного органу<sup>7</sup>. Новий ЗУ «ПП» частково покращив ситуацію, зокрема, шляхом передачі наглядової функції іншим органам. Однак, для того, щоб остаточно закріпити зміну функцій, необхідно було внести зміни до Конституції України. Станом на травень 2015 року відповідні зміни знаходилися на стадії розробки.

Новий Кримінальний процесуальний кодекс (КПК) (уведений у дію Законом 4651-VI від 13 квітня 2012 року), був ухвалений 19 травня 2012 року і набрав чинності 20 листопада 2012 року. Він передбачав нову концепцію кримінального провадження, перехід до принципу змагальності (ст. 22 КПК), створення належної правової бази для забезпечення дотримання прав людини на всіх стадіях кримінального провадження тощо. У тому, що стосується прокуратури, важливою частиною концепції КПК стало поняття прокурора як незалежного учасника проваджень, що приймає рішення, керує процесом слідства, займається збором доказів як вини, так і невинуватості, направляє обвинувальний акт та виступає від сторони обвинувачення в суді.

Незважаючи на те, що новий КПК та ЗУ «ПП» забезпечили законодавчу базу для внесення змін до організації та діяльності української прокуратури, станом на травень 2015 року ЗУ «ПП» ще не набув чинності. Очікувалося, що це станеться 15 липня 2015 року, за винятком деяких положень, що мали вступити в силу ще пізніше.

Крім того, виникла потреба в розробці та введенні в дію відповідних підзаконних актів або ж адаптації наявних нормативних актів. Ще одним гострим питанням станом на

6 Венеціанська комісія критикувала українське законодавство у частині, що стосується системи органів прокуратури. До ухвалення Закону 2015 року, комісія характеризувала українську прокуратуру як «дуже потужну установу, повноваження якої значно перевищують об'єм повноважень, виконуваних прокуратурою в демократичній правовій державі». Ця українська інституція була описана комісією як «прокуратура» радянського типу. Див. висновок Венеціанської комісії щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до конституційних положень щодо Прокуратури» CDL-AD (2006) 029, пп. 3 і 4; а також висновок Венеціанської комісії щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру», CDL-AD (2009) 048.

7 Приєднавшись до Ради Європи 9 листопада 1995 р., Україна взяла на себе зобов'язання про те, що «роль та функції прокуратури зміняться (зокрема, стосовно здійснення загального нагляду за законністю), цю інституцію буде перетворено в орган, що відповідає стандартам Ради Європи»



травень 2015 року було практичне впровадження нового законодавства згідно з відповідними стандартами та найкращими практиками.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.1

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ТА АВТОНОМІЇ ПРОКУРОРІВ

#### • 8.1.1. Посилення незалежності прокуратури від політичної влади

*Проаналізуйте конкретні питання/пункти у розділах, що стосуються відповідних результатів/ підрозділів/ групи питань*

Станом на травень 2015 року в Україні діяли такі положення про призначення, звільнення з посади та строк повноважень Генерального прокурора (ГП).

По-перше, Конституція України в її чинній на той момент редакції передбачала, що ГП призначається Президентом України за згодою українського парламенту – Верховної Ради України (ВРУ), і що Президент також може звільнити ГП – теж за згодою Парламенту. Крім того, парламент може висловити недовіру ГП, що має наслідком його відставку з посади. Встановлений Конституцією строк повноважень ГП становив п'ять років.

У березні 2015 року з метою розробки змін до Конституції була створена Конституційна Комісія. Очікувалося, що розділ про прокуратуру стане одним із розділів, до яких будуть внесені зміни.

По-друге, новий ЗУ «ПП» був ухвалений у жовтні 2014 року, але станом на травень 2015 року ще не набув чинності. Закон не змінив основних принципів призначення та звільнення ГП, а також положень щодо строку його повноважень, оскільки ці питання регулювалися Конституцією. Однак Законом були визначені підстави для звільнення будь-якого прокурора, включно з ГП, а саме - набрання законної сили рішенням суду про притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення; припинення громадянства або набуття громадянства іншої держави; порушення вимог щодо несумісності тощо (ст. 51 Закону ЗУ «ПП»). Порядок звільнення ГП з посади Президентом України (за згодою ВРУ) передбачав, що таке звільнення можливе або за власним бажанням ГП, або за поданням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДК) чи Вищої ради правосуддя (ВРП) (ст. 63 ЗУ «ПП»). Крім того, повноваження ГП припиняються після закінчення терміну його повноважень або після рішення ВРУ про висловлення йому недовіри (ч. 2 ст. 63 ЗУ «ПП»).

Слід зазначити, що згідно з новим ЗУ «ПП» КДК відведено важливу роль у призначенні та звільненні ГП (внесення подання; надання висновків про професійну діяльність ГП). Втім, станом на травень 2015 року цей орган ще не функціонував. Більше того, його роль відповідно до Закону, не є в повній мірі зрозумілою. Також, ні новим Законом, ні будь-якими підзаконними актами не було передбачено проведення конкурсу на посаду ГП, а також встановлення рейтингової системи, заснованої на компетентності та етичних якостях.

Інший документ, Регламент Верховної Ради України, прийнятий у вигляді закону в 2010 році, містить дві статті, що регулюють порядок надання згоди на подання Президента,



а також висловлення ГП недовіри. Обидві статті передбачають участь ГП (або кандидата на посаду ГП) у засіданнях. Президент бере участь у засіданні, на якому ВРУ розглядає його подання про призначення або звільнення ГП. ВРУ приймає всі зазначені рішення простою більшістю голосів. Для того, аби питання про висловлення ГП недовіри було включене до порядку денного парламенту, відповідна пропозиція повинна бути внесена не менше, ніж 1/3 депутатів ВРУ.

Станом на травень 2015 року, до нормативно-правової бази щодо бюджетних питань стосовно прокуратури входили новий ЗУ «ПП» та загальні положення законодавства, що застосовуються до державних органів. Бюджетний кодекс України, ухвалений у 2010 році, заклав основи для програмного бюджетування. На основі пропозицій регіонів та структурних підрозділів Генеральною прокуратурою України (ГПУ) готувалися щорічні бюджетні запити. Рада прокурорів України (РПУ) ще не була створена. Також не існувало загального стратегічного плану прокуратури, до якого були б включені бюджетні питання.

Що стосується систем управління ефективністю, то незважаючи на те, що статистичні дані збиралися на регулярній основі, чітких цілей збору таких даних не було встановлено. Були відсутні дані, що дозволили б оцінити результати діяльності прокуратури та пов'язані з нею питання, а зібрані дані не впливали на бюджет. Не існувало процедури перегляду кількості прокурорів. ГПУ не проводила жодних внутрішніх досліджень стосовно масштабів діяльності прокурорів (функціональний аудит), раціональної кількості прокурорів для виконання прокурорських функцій, а також створення ефективної структури прокуратури.

Оскільки функції прокуратури були визначені в Конституції, для їхнього обмеження було необхідно внести до неї зміни. Однак певні зміни вже були закріплені в новому ЗУ «ПП». Наприклад, незважаючи на те, що конституційна функція щодо «загального нагляду» залишалася, у Законі було роз'яснено, що вона здійснюється через інші функції (перелічені в статті 26 Закону). Таким чином, ця функція була обмежена.

#### • 8.1.2 Забезпечення інституційної незалежності прокуратури

Станом на травень 2015 року ЗУ «ПП» було запроваджено абсолютно нову систему прокурорського самоврядування. До неї входили всеукраїнська конференція прокурорів та Рада прокурорів України (РПУ). Крім того, Законом був передбачений спеціальний «допоміжний орган», Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (КДК), якій були доручені питання проходження прокурорської служби та дисциплінарні провадження.

Однак ці органи ще не розпочали свою діяльність. Крім того, не проводилося жодних попередніх інформаційних кампаній.

#### • 8.1.3. Забезпечення функціональної автономії прокурорів від внутрішнього неправомірного впливу

Перша група результатів стосується нової системи кадрової політики, запровадженої ЗУ «ПП», а також ролі КДК та РПУ у ній. Станом на травень 2015 року запровадження такої системи було передбачене, але ще не розпочалося.

Друга група результатів стосується перевірок прокуратур нижчих рівнів, а також таких аспектів процесуальної та адміністративної автономії прокурорів, як дискреційні повноваження та доручення прокурорів вищого рівня.

Питання адміністративної та процесуальної незалежності прокурорів були включені



до нового ЗУ «ПП» (стаття 16). Зокрема, Закон містить статтю 17 про підпорядкування прокурорів, яка прямо зобов'язує прокурорів вищого рівня віддавати накази в письмовій формі. Станом на травень 2015 року цей Закон ще не діяв.

Процесуальна автономія прокурора була одним із принципів КПК 2012 року. Новим КПК було передбачено певні дискреційні повноваження прокурора, проте на практиці імплементація Кодексу не повністю відповідала принципам.

Багато аспектів організації та діяльності прокуратури регулювалися наказами ГП. Наказ «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України», введений у дію у 2011 році<sup>8</sup>, з подальшими змінами, все ще був чинним у 2015 році. Серед іншого, наказ передбачав можливість здійснення органами прокуратури вищого рівня перевірок, у тому числі позачергових, органів прокуратури нижчого рівня. Незважаючи на встановлення певних обмежень («коли наявні дані свідчать про суттєві недоліки та прорахунки в організації роботи або порушення виконавської дисципліни, а застосовані раніше заходи не дали позитивних результатів», п. 15.1 наказу), формулювання було досить нечітким загалом, що дозволяло його широке використання. Слід зазначити, що це питання не регулювалося на рівні закону. Більше того, у тому ж наказі було зазначено, що пріоритетним засобом впливу на підпорядковані органи та працівників для забезпечення ефективного та якісного виконання функцій і завдань, є «надання практичної та методичної допомоги» (п. 15). Також слід зазначити, що в наступних пунктах наказу не було зроблено різниці між здійсненням перевірок та «наданням практичної та методичної допомоги». Наприклад, як за результатами здійснення перевірки, так і після «надання допомоги» необхідно було підготувати звіт однакового типу – відповідну записку, що повинна була містити, *серед іншого*, причини виявлених недоліків та прорахунків і конкретні рекомендації щодо їхнього усунення (п.15.6). Таким чином, крім перевірок, «надання практичної та методичної допомоги» потенційно дозволяло порушувати автономію прокурорів.

У тому, що стосується результатів розгляду РПУ скарг щодо порушення незалежності прокурорів, станом на травень 2015 року РПУ ще не функціонувала.

#### • 8.1.4. Забезпечення особистої автономії прокурорів

У тому, що стосується винагороди та інших соціальних гарантій для прокурорів, новий ЗУ «ПП», що вже був прийнятий, але ще не діяв, встановив низку гарантій особистої автономії прокурорів. Серед іншого, Законом були визначені принципи виплати винагороди та надання інших соціальних гарантій, а також забезпечення матеріальної та логістичної підтримки. Ці питання були включені до статті 16 «Гарантії незалежності прокурора» в той час, як два окремих розділи були присвячені питанням соціальних та матеріальних умов прокурорів та інших працівників прокуратури, а також питанням організаційного забезпечення діяльності прокуратури. Зокрема, Законом було встановлено розмір зарплати прокурорів різних рівнів.

Питання особистих прав і свобод прокурорів та інших працівників прокуратури не були детально врегульовані. Профспілка працівників прокуратури існувала, але не була активною.

Що стосується ролі РПУ, то цей орган ще не був створений.

8 Наказ ГП №1гн від 26 грудня 2011 року «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України»

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.2

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОСТІ ПРОКУРТОРІВ

- **8.2.1. Забезпечення незалежної, прозорої та об'єктивної процедури добору прокурорів**
- **8.2.2. Впровадження та модернізація системи спеціальної (первинної) підготовки кандидатів на посаду прокурора**
- **8.2.3. Модернізація та забезпечення належного проходження прокурорами курсів підвищення кваліфікації**

Станом на травень 2015 року новий порядок добору прокурорів, у тому числі проведення первинної підготовки кандидатів, вже був передбачений ЗУ «ПП», але ще не набрав чинності, як і положення про проходження прокурорами курсів підвищення кваліфікації. Попередній Закон передбачав організацію таких курсів НАПУ.

- **8.2.4. Впровадження належної системи оцінювання якості роботи прокурора з метою вдосконалення кадрової політики**

Чіткої системи оцінювання якості роботи прокурора не існувало. Здійснювався збір статистичних даних щодо кількості опрацьованих справ тощо, але не існувало уніфікованого та прозорого зв'язку між такими даними та системою заохочень, підвищень, проходженням курсів підвищення кваліфікації чи санкціями.

- **8.2.5. Впровадження належної системи оцінювання ефективності прокуратури для підвищення інституційної ролі**

Чіткої системи оцінювання ефективності прокуратури не існувало.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.3

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

- **8.3.1. Впровадження механізму внутрішнього та зовнішнього контролю для попередження та боротьби з корупцією**

Новим ЗУ «ПП» було передбачено систему щорічних таємних перевірок доброчесності (ст. 19 ЗУ «ПП»), до проведення яких були залучені підрозділи внутрішньої безпеки (ПВБ). Жодних спеціальних навчальних заходів або візитів не здійснювалося. Антикорупційним законодавством, що набуло чинності у 2015 році (Закон № 578-VIII від 2 липня 2015 р. «Про запобігання корупції»), були встановлені загальні правила для запобігання корупції, що застосовуються, у тому числі, і до прокуратури. Серед іншого, було передбачено створення системи декларування, що знаходилась би в публічному доступі. Передбачалося створення спеціального органу для перевірки декларацій про майновий стан – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Однак нове законодавство не було імplementоване і НАЗК ще не розпочало свою роботу. Інший орган, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), що займається розслідуванням випадків корупції на високому рівні, був створений лише в середині квітня 2015 року і ще не розпочав свою роботу. У будь-якому випадку, справи про вчинення корупції звичайними прокурорами не входили до компетенції цього органу.



- **8.3.2. Впровадження ефективної дисциплінарної політики та стандартів прокурорської етики**

Новим ЗУ «ПП», що ще не встиг набути чинності станом на травень 2015 року, було передбачено абсолютно нову систему дисциплінарних проваджень стосовно прокурорів, що включала в себе низку процесуальних гарантій та можливість оскарження. Центральна роль у цьому питанні була відведена КДК (статті 43-64 ЗУ «ПП»).

До створення КДК механізмам дисциплінарної відповідальності бракувало зрозумілості, передбачуваності та єдиного підходу. Таким чином, керівники застосовували дисциплінарні стягнення до своїх підлеглих, не будучи обмеженими жодними процесуальними правилами. Ніяких зобов'язань щодо оприлюднення дисциплінарних рішень не було. Часто повідомляється, що притягнення до дисциплінарної відповідальності негативно впливало на незалежність прокурорів у процесі прийняття ними рішень. Дисциплінарний статут прокуратури України 1991 року залишався чинним. У 2012 році був ухвалений Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Оскарження було в принципі можливим і Вища рада правосуддя (ВРП) була уповноважена розглядати такі оскарження. Утім, на практиці оскаржень майже не було.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.5

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОЗОРОСТІ ПРОКУРАТУРИ

- **8.5.1. Впровадження належної системи зв'язків із засобами масової інформації з метою забезпечення доступу до інформації про прокуратуру**

Станом на травень 2015 року не існувало уніфікованого стратегічного підходу до зв'язків зі ЗМІ та громадськістю. Пресконференції органів прокуратури, а також відповідні публікації були нечисленими та несистематичними. У цій галузі не проводилися навчальні заходи для керівництва прокуратури. Деякі накази ГП публікувалися.

Що стосується прозорості КДК та РПУ, то ці органи ще не були створені.

Новий ЗУ «ПП», який на той момент ще не набув чинності, містив статтю 6, що регулювала порядок надання інформації про діяльність прокуратури. Нею були передбачені обов'язки прокуратури щодо інформування суспільства про свою діяльність у засобах масової інформації, а також обов'язок ГП та керівників обласних та окружних прокуратур періодично звітувати, відповідно, на пленарній сесії Парламенту та відповідної місцевої ради, з наданням статистичної та аналітичної інформації. Вказана стаття також передбачає необхідність оприлюднення інформації про діяльність прокуратури в друкованих засобах масової інформації та на офіційних вебсайтах органів прокуратури. Крім того, стаття передбачає публікацію нормативно-правових актів, виданих органами прокуратури з питань організації та діяльності прокуратури України. ЗУ «ПП» додатково передбачає публікацію наказів ГП на офіційному вебсайті ГПУ.

- **8.5.2. Підвищення рівня прозорості прокуратури шляхом налагодження постійної комунікації з громадськістю**

Заплановані опитування не проводились, а стратегії використання результатів опитувань для розвитку комунікацій не існувало. Систематична робота з громадськістю не проводилася, у тому числі не здійснювався розвиток потенціалу персоналу, залученого до комунікації з громадськістю.

Як ГПУ, так і регіональні прокуратури мали власні вебсайти, однак подання інформації на них було не дуже зручним у користуванні, оскільки така інформація обмежувалася лише новинами про досягнення прокуратури, написаними у «юридичному» стилі, а також низкою нормативних документів.

У 2014 році за участі представників громадянського суспільства була створена Консультативна рада при ГПУ. Втім, її склад кілька разів змінювався.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 10.1.

### ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАВДЯКИ ЧІТКОМУ ВИЗНАЧЕННЮ ПОВНОВАЖЕНЬ КОЖНОГО ОРГАНУ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

- **10.1.1. Чітке визначення обов'язків і повноважень кожного органу, що бере участь у досудовому розслідуванні**

Станом на травень 2015 року новий КПК вже передбачав нову модель кримінального провадження, згідно з якою роль процесуального нагляду передавалася прокурорам, а роль слідчого відокремлювалася. Слід зазначити, що ця модель не була в повній мірі зрозумілою учасникам кримінального провадження. Більше того, опис функцій прокуратури, викладений у новому ЗУ «ПП» відрізнявся від їхнього опису в КПК у частині, що стосується «нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове розслідування».

КПК були визначені правила підслідності, однак до нього було також включено положення, відповідно до якого прокурор може ухвалювати рішення щодо повноважень слідчого органу у конкретній справі. З-посеред усіх слідчих органів, Міністерство внутрішніх справ/Національна поліція отримали повноваження щодо більшості злочинів, у той час, як деякі органи отримали спеціальну юрисдикцію. До таких, зокрема, належать Служба безпеки України, органи, уповноважені на розслідування податкових злочинів, Національне антикорупційне бюро (НАБУ) та Державне бюро розслідувань (ДБР). Дві останні інституції ще не були створені. Один з нових органів – НАБУ – був створений у квітні 2015 року (Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», ухвалений у жовтні 2014 року, набув чинності у січні 2015 року).

Тим не менше, прокуратура також зберегла свою слідчу функцію. Відповідне положення було включено до перехідних положень ЗУ «ПП». В ньому було зазначено, що на слідчих прокуратури і надалі покладалися функції щодо здійснення досудових розслідувань на період до моменту запуску ДБР, але в будь-якому разі не довше, ніж на п'ять років з моменту набуття чинності КПК.



## АКТУАЛЬНІСТЬ СТРАТЕГІЇ І ПЛАНУ ДІЙ ТА ЇХ КРИТЕРІЇВ

### Загальна оцінка

*Дайте розгорнуту оцінку актуальності (як позитивні коментарі, так і опис недоліків) перелічених напрямків діяльності, структури, показників, формулювань та інших критеріїв частини Плану дій і Стратегії, що розглядається.*

Проаналізовані напрямки діяльності є актуальними з точки зору елементів реформи прокуратури. Здебільшого актуальними є також відповідні передбачені види діяльності, результати та заходи.

Основний недолік даної стратегії, що призводить до неоднозначних результатів та є причиною оманливості результатів оцінювання, полягає у тому, що передбачений нею рівень проведення реформ не був сформульований належним чином. Заходи повинні співвідноситися із загальною метою, визначеною в межах напрямку діяльності. Наприклад, для досягнення мети з «підвищення рівня незалежності прокурорів» стратегія, серед іншого, передбачає необхідність проведення кількох правових реформ. Після того, як ці реформи будуть проведені, відповідність виконаних дій положенням стратегії становитиме 100%, тоді як основна мета – «підвищення рівня незалежності» – може залишитися не досягнутою. Іншими словами, неухильне виконання дій, передбачених стратегією, може отримати досить позитивну (або не повністю негативну) оцінку, у той час, як ситуація насправді не змінилася. Таким чином, підсумковий «відсоток досягнення» стосується лише передбачених дій, але зовсім не обов'язково – загальних цілей. Коротше кажучи, стратегія в тій формі, в якій вона представлена, може відображати дуже хорошу оцінку результатів, коли насправді основних цілей не було досягнуто. Особливо оманливим це виглядає, якщо обмежитися ознайомленням з матрицею. І це є недоліком самої стратегії.

Утім, майже у кожній сфері є прогалини, про які варто згадати. Деякі заходи та результати дублюють один одного. Крім того, кілька положень Плану дій втратили свою актуальність протягом років, що минули з часу ухвалення Стратегії і Плану дій.

Ланцюжки «види діяльності - заходи - результати» у багатьох випадках неузгоджені. Формулювання заходів та результатів часто дуже широкі і включають у себе декілька різних аспектів, що ускладнює оцінку рівня їхнього досягнення. Нерідко буває так, що одного аспекту було досягнуто, а іншого не було досягнуто взагалі.

Переклад англійською мовою Плана дій далекий від ідеального. Між цим перекладом та українською версією існує багато розбіжностей, а деякі частини в англійському перекладі взагалі відсутні.

Насамкінець, слід зазначити, що в Стратегії та Плані дій не передбачені гендерні аспекти.

### НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.1

#### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ТА АВТОНОМІЇ ПРОКУРОРІВ

- **8.1.1. Посилення незалежності прокуратури від політичної влади.**

*Розгляньте специфіку розробки політики стосовно окремих питань/пунктів за відповідними результатами/пов'язаних з підрозділом/групою питань.*



I. Заходи. 1. Перегляд Конституції та законодавства щодо процедури призначення, звільнення та термінів перебування на посаді Генерального прокурора України. 2. Перегляд законодавства України щодо розширення повноважень Генерального прокурора України, можливості залучення незалежного колегіального органу до процедури призначення Генерального прокурора України.

У той час, як формулювання заходів стосується трьох аспектів (призначення ГП, його/її звільнення та терміну його/її повноважень), результати стосуються лише призначення ГП. Однак процедура звільнення є важливою гарантією незалежності ГП, а отже і прокуратури, від політичної влади. Вимоги щодо процедури призначення та звільнення ГП з посади, а також щодо більш тривалого терміну його/її повноважень неодноразово включалися до рекомендацій РЄ. Більше того, у тому, що стосується формулювання результату «забезпечено дотримання принципу стримування та противаг у процедурі призначення на посаду Генерального прокурора України», слід зазначити, що правила, які діяли станом на травень 2015 року (вихідні умови), уже передбачали участь як Президента, так і Парламенту під час процедури призначення та звільнення ГП з посади на основі принципу стримування та противаг. Нарешті, формулювання «терміни перебування на посаді» та «розширення повноважень ГП» є незрозумілими, що, напевно, є проблемою перекладу Плана дій, оскільки в українському тексті чітко говориться про «збільшення терміну повноважень».

II. Захід 3. Перегляд нормативно-правової бази щодо фінансування прокуратури для закріплення принципів програмно-цільового методу бюджетного забезпечення

Результати, що стосуються бюджетного процесу, сформульовані дуже широко, деякі з них містять кілька різних аспектів, що ускладнює оцінювання рівня досягнення результату. Результати 6 та 8 дублюють один одного, оскільки обидва стосуються ролі регіонів у процесі бюджетного планування.

Результати, що стосуються використання даних та перегляду кількості прокурорів, сформульовані дуже широко, деякі з них містять кілька різних аспектів (особливо результат 11 щодо використання даних), що ускладнює оцінку рівня їхнього досягнення.

Результат 13 щодо обсягу функцій прокуратури в наявному формулюванні не має чіткого зв'язку з питаннями бюджетування. Більше того, він повністю повторюється в пункті 8.4.2, де він набагато більш доречний.

### • 8.1.2 Забезпечення інституційної незалежності прокуратури

I. Заходи. 1. Перегляд нормативно-правових актів з метою забезпечення безперервного та належного функціонування органів прокурорського самоврядування (ОПС), у тому числі щодо фінансування

По-перше, результати виходять за рамки запропонованого заходу, оскільки перегляду нормативно-правових актів не буде достатньо для досягнення, наприклад, результату 1 (усі ОПС функціонують належним чином) та результату 2 (забезпечено інституційну незалежність ВКП, РПУ, КДК шляхом їхнього належного фінансування, організаційного, адміністративного та кадрового забезпечення), що вимагають заходів з імплементації законодавства.

По-друге, згідно з українським законодавством КДК не вважається органом прокурорського самоврядування, тому формулювання, відповідно до якого вона є одним із таких органів, є неточним.



По-третє, формулювання результатів 4 та 5 можна вдосконалити. Наразі вони просто відтворюють функції РПУ та КДК у тих їхніх формулюваннях, що зазначені в ЗУ «ПП», і незрозуміло, яких результатів слід досягти. Тож більш прийнятним формулюванням могло би бути «Ефективне виконання РПУ/КДК своїх функцій щодо...». Ці результати також повинні узгоджуватися з результатом 1, аби уникнути дублювання.

По-четверте, дуже важливим питанням є забезпечення скоординованої діяльності відповідних органів та належне розмежування їхніх повноважень. Слід включити цей аспект до Результату 1.

II. Заходи. 2. Проведення заходів з метою підвищення рівня поінформованості прокурорів всіх рівнів щодо функцій та обсягу повноважень кожного з органів самоврядування

Досягнення результату, що містить формулювання «службові особи та громадяни поінформовані...», вимагає проведення кампаній, спрямованих на аудиторію, що охоплює не лише прокурорів. Це особливо актуально у випадку КДК, з огляду на її роль у дисциплінарних провадженнях.

Ці результати частково дублюють напрямок діяльності 8.5, що стосується прозорості.

### • 8.1.3. **Забезпечення функціональної автономії прокурорів від внутрішнього неправомірного впливу**

I. Заходи 1. Внесення змін до законодавства з метою впровадження конкретних критеріїв РПУ у визначенні кандидатур на призначення на адміністративні посади, включаючи результати оцінювання якості роботи.

Цей підрозділ охоплює результати, пов'язані з кадровою політикою, що стосуються численних аспектів функціонування КДК, РПУ та інших інституцій. Тож захід, спрямований виключно на нормативно-правову базу, що регулює критерії, застосовувані РПУ, охоплює лише один елемент з-посеред тих, що вимагають дій.

Кілька важливих аспектів не було враховано. Саме тому, вкрай важливо забезпечити єдиний підхід усіх структур, що займаються управлінням кадровими ресурсами, а також чітке розуміння ними своїх ролей та розмежування повноважень. У контексті незалежності дуже важливе значення має також виконання рішень чи рекомендацій КДК та РПУ Генеральним прокурором і керівниками обласних прокуратур. Крім того, необхідно забезпечити рівноправність на всіх етапах кар'єри прокурора, у тому числі з точки зору гендерного аспекта.

Більше того, ці результати дублюють напрямок діяльності 8.2 (професійність), а відтак повинні бути узгоджені відповідним чином.

Що стосується результату 15, незрозуміло, чому рішення РПУ повинні публікуватися на вебсайті ГПУ, а не на власному вебсайті РПУ.

II. Заходи. 2. Визначення виключного переліку підстав для проведення перевірок прокуратурами вищого рівня органів прокуратури нижчого рівня. 3. Розроблення відомчих нормативно-правових актів та інструкцій щодо визначення меж допустимої дискреції та свободи прокурора видавати процесуальні документи без необхідності погодження з керівником. 4. Внесення змін до відомчих нормативно-правових актів, наказів та інструкцій щодо порядку видання прокурором вищого рівня письмових наказів та усних або письмових вказівок прокурору нижчого рівня з метою забезпечення незалежності прокурорів без ризиків порушення дисципліни та ієрархічної структури прокуратури.

Формулювання заходу 2 (а також результату 5, що передбачає необхідність заборони



«неправомірних» перевірок через встановлення чітких підстав для них) обмежується формальними перевірками. Ми радимо застосувати більш широке формулювання, що дозволить охопити інші дії прокуратури вищого рівня, що не є формалізованими, але також порушують автономію прокуратур/прокурорів нижчих рівнів.

Окрім результату 8, що стосується заборони застосування дисциплінарної відповідальності за недотримання усних вказівок, ще одним важливим питанням є заборона застосування санкцій проти прокурорів за винесення виправдувальних вироків. Незважаючи на те, що чітка заборона на притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності у разі виправдання особи (стаття 43 ЗУ «ПП») за відсутності умисного порушення ними вимог законодавства чи неналежного виконання прокурорами службових обов'язків, є позитивним моментом, усе ще повідомляється, що кожен виправдувальний вирок може призвести до негативних наслідків для відповідальних за справу прокурорів .

III. Заходи. 5. Включення окремим розділом у Річний звіт про діяльність прокуратури аналізу скарг про порушення незалежності прокурорів.

Результати є набагато ширшими, ніж захід 5 у тому, що стосується розгляду РПУ скарг та їхнього аналізу. Результат 9, що стосується розгляду (і, можливо, також результат 10, що стосується аналізу) тісно пов'язаний із потенціалом РПУ і повинен бути підтриманий шляхом розвитку цієї інституції.

#### • 8.1.4. Забезпечення особистої автономії прокурорів

I. Заходи 1. Регулярний моніторинг нормативно-правових актів з метою забезпечення належної оплати праці, інших професійних гарантій та соціального забезпечення прокурорів.

Незважаючи на те, що і захід, і результати стосуються нормативно-правової бази, вкрай важливо включити до них питання запровадження відповідних гарантій на практиці.

II. Заходи 2. Внесення змін до нормативно-правових актів з метою гарантування свободи та визначення обсягу використання прокурорами та працівниками прокуратури права на приватність, свободу совісті, висловлювань, об'єднання та інших індивідуальних прав та свобод.

Результат 3, в якому йдеться про «регулярний розгляд» РПУ скарг стосовно правового захисту прокурорів, не є в повній мірі зрозумілим у частині очікуваних досягнень. У будь-якому разі, заходи не корелюються з даним результатом, оскільки нормативно-правова база є недостатньою для забезпечення належного розгляду скарг.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.2

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОСТІ ПРОКУРТОРІВ

#### • 8.2.1. Забезпечення належної, прозорої та об'єктивної процедури добору прокурорів

I. Заходи. 1. Розроблення детальної процедури добору прокурорів КДК. 2. Розроблення та погодження з відповідними організаціями змісту та форми кваліфікаційного іспиту; щорічний перегляд питань та завдань іспиту. 3. Перегляд законодавства з метою забезпечення належної організації спеціальної антикорупційної перевірки кандидатів на посаду прокурора. 4. Розроблення та апробація процедури проведення конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів, внесення відпо-



відних змін у нормативно-правові акти.

Цей напрямок дублює окремі результати напрямку 8.1, а тому повинен бути узгоджений з ними.<sup>9</sup>

Слід наголосити на необхідності існування єдиного підходу між усіма органами, що беруть участь в управлінні кадровими питаннями прокуратури.

Ще одним важливим питанням, що було упущене, є забезпечення недискримінації кандидатів. Також ще можна додати питання сповіщення про результати відбору, а також підвищення популярності прокурорської кар'єри, у тому числі серед жінок.

Результат 3 («Кожен із членів та працівників КДК пройшов курс навчання, зміст якого підготовлено за участю українських та іноземних експертів») не є зрозумілим щодо того, яке навчання потрібне. Крім того, інші спроможності КДК також потребують розвитку (наприклад, різні інструменти та підтримка секретаріату).

Більше того, упущене важливе питання про підвищення прокурорів, як шляхом їхнього призначення на адміністративні посади, так і шляхом переведення до органів прокуратури вищого рівня.

- **8.2.2. Впровадження та модернізація системи спеціальної (первинної) підготовки кандидатів на посаду прокурора**

I. Заходи. 1. Перегляд нормативно-правових актів щодо статусу Національної академії прокуратури України (НАПУ) як єдиного закладу спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора. 2. Розробка навчальних програм спеціальної підготовки прокурорів на основі обговорення з ВНЗ, ОПС, юристами та міжнародними експертами. 3. Регулярний перегляд, оновлення та розміщення в електронних бібліотеках програм спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора. 4. Впровадження системи освіти викладачів (тренерів) курсів спеціальної підготовки прокурорів з метою диференціації між академічними та професійними підходами. 5. Проведення регулярних опитувань, у тому числі серед слухачів курсів спеціальної підготовки. Навчання працівників прокуратури здійснюється на регулярній основі з метою визначення потреб в адаптації змісту навчальних програм. 6. Розроблення формату та змісту практичного завдання та анонімного тестування для кандидатів на посади прокурорів.

Формулювання результату 1 стосується забезпечення достатнього рівня ресурсів НАПУ, але в ньому не згадано про ефективність їхнього використання, що також важливо.

Здається, результати 3 і 9 дублюють один одного, оскільки в обох ідеться про елементи навчальних програм у межах спеціальної підготовки.

Питання підготовки осіб, новопризначених на адміністративні посади, було упущене.

- **8.2.3. Модернізація та забезпечення належного проходження прокурорами курсів підвищення кваліфікації**

I. Заходи. 1. Узгодження навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів з вимогами професії в умовах реформування прокуратури. 2. Впровадження тестування після проходження курсів підвищення кваліфікації. 3. Залучення українських та іноземних юристів в якості викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів. 4.

<sup>9</sup> Англійська версія результату 6 «Конкурс на зайняття вакантної посади, що проводиться КДК на основі результатів (балів) кваліфікаційного іспиту та результатів тестування». Українська версія стосується підсумкового тестування за результатами проходження попередньої (спеціальної) підготовки.

Розроблення, регулярне оновлення та розміщення в електронних бібліотеках навчальної програми курсів підвищення кваліфікації прокурорів. 5. Впровадження системи освіти викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів (тренінги для тренерів). 6. Проведення регулярних опитувань, у тому числі серед слухачів курсів підвищення кваліфікації. Навчання працівників прокуратури здійснюється на регулярній основі з метою визначення потреб в адаптації змісту навчального плану курсів підвищення кваліфікації. 7. Введення системи заохочення підвищення рівня кваліфікації шляхом направлення прокурорів, які отримали найвищі бали за тестами, у навчальні візити до іноземних інституцій.

Результати дуже загальні; деякі з них поєднують кілька різних питань, що ускладнює здійснення належної оцінки рівня досягнення результатів.

Питання, яке могло бути також включене у цю частину - рівний доступ до навчання та однакові вимоги щодо обов'язкового навчання в усій системі органів прокуратури.

- **8.2.4. Впровадження належної системи оцінювання якості роботи прокурора з метою вдосконалення кадрової політики**

I. Заходи. 1. Впровадження прозорої системи індивідуального оцінювання якості роботи прокурора (ОЯР) на основі об'єктивних показників. 2. Перегляд кадрової політики, впровадження рейтингової (балової) системи ОЯР прокурора, яка покладається в основу призначень, переведень та кар'єрного росту прокурора. 3. Проведення заходів з метою підвищення інформування прокурорів про нову систему ОЯР та пояснення її ролі в забезпеченні їхньої незалежності, компетентності та ефективності.

Доречним було б показати зв'язок ОЯР з проходженням курсів підвищення кваліфікації.

- **8.2.5. Впровадження інституційної системи оцінювання ефективності прокуратури (ОЕП) для підвищення інституційної ролі**

I. Заходи. 1. Впровадження прозорої системи оцінювання ефективності роботи прокуратури шляхом обов'язкового складання та опублікування річного аналітично-статистичного звіту про діяльність прокуратури. 2. Проведення підвищення рівня кваліфікації працівників прокуратури та членів РПУ з аналізу, статистики, стратегічного та фінансового планування, а також роботи з ризиками. 3. Складання, розповсюдження та регулярне оновлення практичних посібників та інструкцій із застосування системи управління ефективністю роботи.

Результати набагато ширші, ніж заходи, а принципи їхнього групування незрозумілі.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.3

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

- **8.3.1. Впровадження механізму внутрішнього та зовнішнього контролю для попередження та боротьби з корупцією**

I. Заходи. 1. Внесення змін до законодавства, відомчих документів, наказів та інструкцій щодо повноважень працівників підрозділу внутрішньої безпеки ГПУ у тому числі, що стосується їхнього обов'язку проводити щорічну перевірку доброчесності прокурорів. 2. Визначення у законодавстві порядку та механізму здійснення працівниками підрозділу внутрішньої безпеки щорічної перевірки доброчесності прокурорів. 3. Внесення змін до законодавства щодо прокурорських декларацій про майновий стан, доходи та ви-



датки. Уповноваження працівників підрозділу внутрішньої безпеки ГПУ на проведення моніторингу/верифікації відповідності доходів та витрат прокурорів з метою визначення об'єму щорічної перевірки доброчесності прокурора. 4. Перегляд нормативно-правової бази щодо питання прокурорської недоторканості.

Формулювання цього напрямку діяльності частково втратило свою актуальність, оскільки у 2016 році підрозділ внутрішньої безпеки був замінений на новостворену Генеральну інспекцію (ГІ), що має статус департаменту.

Результат 3 охоплює декілька різних питань, що ускладнює здійснення оцінки рівня його досягнення. Крім того, Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України<sup>10</sup>, ухвалений у 2016 році, регулює це питання по-іншому.

У даному контексті, оскільки новий ЗУ «ПП» та новий ЗУ «Про запобігання корупції» були прийняті одночасно, а відтак аналізований період охоплює початковий етап імплементації обох законів, могло бути актуальним розглянути питання ухвалення нових правил та створення нових інституцій. Таким чином, дуже важливим аспектом, який важливо врахувати, є необхідність узгодження підходів між загальним антикорупційним законодавством та конкретними правилами, що стосуються прокуратури, а також чіткого розмежування повноважень механізмів внутрішнього та зовнішнього контролю.

### • 8.3.2. Впровадження ефективної дисциплінарної політики та стандартів прокурорської етики

І. Заходи. 1. Внесення змін до Дисциплінарного статуту прокурорів та інших нормативно-правових актів з метою узгодження дисциплінарної практики з європейськими стандартами. 2. Внесення змін до Кодексу професійної етики прокурорів, регулярне оновлення та розроблення коментарів до нього. 3. Розроблення, регулярне оновлення та розповсюдження практичних інструкцій та навчальних матеріалів з етичної підготовки прокурорів та працівників прокуратури. 4. Забезпечення належного функціонування інтернет-системи подання скарг на прокурорів. 5. Забезпечення проведення аналізу статистики дисциплінарних справ і доступ до неї громадськості.

Новим ЗУ «ПП» була передбачена нормативно-правова база стосовно дисциплінарних питань, що повинна була замінити Дисциплінарний статут прокурорів, тому фрази, що містять посилання на останній, є недоречними.

Нормативно-правова база стосовно дисциплінарної відповідальності, встановлена ЗУ «ПП», застосовується лише до прокурорів, а не до всіх працівників прокуратури, тому питання про відповідальність інших працівників слід розглядати окремо.

Такі аспекти, як процесуальні гарантії в межах дисциплінарних проваджень, розмежування функцій між задіяними суб'єктами та виконання рішень, ухвалених у рамках дисциплінарних проваджень, також можуть бути додані як результати.

10 Ухвалений наказом ГП №205 від 16 червня 2016 року

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.5

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОЗОРОСТІ ПРОКУРАТУРИ

- **8.5.1. Впровадження належної системи зв'язків із засобами масової інформації з метою забезпечення доступу до інформації про прокуратуру**

I. Заходи. 1. Внесення змін у відомчі нормативно-правові акти з метою вдосконалення системи зв'язків зі ЗМІ та надання інформації. 2. Залучення фахового персоналу до пресслужби ГПУ та відповідальних осіб за зв'язки зі ЗМІ та громадськістю у КДК та РПУ.

Окрім вдосконалення нормативно-правової бази та розбудови потенціалу задіяного персоналу, вкрай важливо забезпечити наявність комунікаційної стратегії, а також здійснення комунікації в рамках встановленої політики, а не безсистемно.

- **8.5.2. Підвищення рівня прозорості прокуратури шляхом налагодження постійної комунікації з громадськістю**

I. Заходи. 1. Проведення регулярних інтернет-опитувань та анкетувань громадськості з метою визначення напрямів діяльності прокуратури, що потребують змін. 2. Забезпечення належної роботи спеціалізованих підрозділів органів прокуратури з реагування на громадські протести та проведення своєчасних консультацій з представниками громадянського суспільства. 3. Забезпечення належного функціонування Консультативної ради при ГПУ.

Окрім комунікацій зі ЗМІ та громадянським суспільством, важливим аспектом прозорості прокуратури є також комунікація з пересічними громадянами, які звертаються до її органів. Незважаючи на те, що цей аспект частково охоплюється результатом 1 («Вебсайти всіх регіональних прокуратур забезпечені системою «питання-відповіді» (зворотного зв'язку)»), інші компоненти також потребують змін. Відтак, вебсайт ГПУ, а не лише регіональні вебсайти, є важливою відправною точкою. Більше того, важливо не залишити поза увагою створення чіткої та ефективної системи реагування на телефонні дзвінки, електронні листи, паперову пошту, повідомлення, надіслані через вебсайт, а також комунікації у соціальних мережах. Нарешті, покращення умов прийому людей, які фізично приходять до прокуратури з різними запитамі, також є важливою складовою підвищення рівня прозорості органів прокуратури.

Слід також зазначити, що формулювання цього напрямку діяльності повністю ігнорує рівень окружних прокуратур, що видається неправильним, оскільки ці органи в системі прокуратури є найближчими до громадських організацій, місцевих ЗМІ чи громади загалом.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 10.1

### ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАВДЯКИ ЧІТКОМУ ВИЗНАЧЕННЮ ПОВНОВАЖЕНЬ КОЖНОГО ОРГАНУ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

- **10.1.1. Чітке визначення обов'язків і повноважень кожного органу, що бере участь у досудовому розслідуванні**

I. Заходи. 1. Перегляд нормативно-правової бази щодо органів, які беруть участь у досудовому розслідуванні.



Незважаючи на те, що формулювання заходу вказує на те, що він стосується лише нормативно-правової бази, видається, що результат 1, який говорить про «дієвий та ефективний ... нагляд», стосується запровадження відповідних положень на практиці. Відтак запропонованого заходу буде недостатньо для досягнення результату.

Формулювання про «дисциплінарний нагляд» у результаті 1 видається не зовсім відповідним до реалій відносин між прокуратурою та слідчими органами.

Крім того, існує також необхідність завершити передачу розслідувань від прокуратури до ДБР та доопрацювати інші питання, що стосуються припинення прокуратурою здійснення слідчих повноважень, у тому числі що стосується статусу (колишніх) слідчих прокуратури.

## **ТОЧНІСТЬ МОНІТОРИНГУ ТА ЗВІТУВАННЯ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СТРАТЕГІЇ І ПЛАНУ ДІЙ**

*Опишіть загальний результат (у % - схема розрахунків буде наведена), ступінь точності моніторингу (здійсненого за допомогою ІМ) та надайте описовий чи інший формат звітності щодо імплементації Стратегії і Плану дій.*

*Надайте аналіз, конкретні приклади неточностей та інших недоліків, а також відповідні рекомендації. У разі необхідності розділ може бути структурований таким чином, щоб відображати відповідні напрямки/елементи Стратегії і Плану дій.*

### **Адміністративні заходи ГПУ для моніторингу Стратегії і Плану дій**

Основними підвалинами реформи прокуратури стали ухвалення нового ЗУ «ПП» (чинний з 2015 року), зміни до Конституції від 2017 року, а також ухвалення Кримінального процесуального кодексу (2012). Для досягнення своїх цілей ГПУ використовує зовнішні інструменти планування та моніторингу – Стратегію, План дій, Дорожню карту та Інструмент моніторингу, а також користується допомогою зовнішніх національних та міжнародних експертів і міжнародних донорів. Тим не менше, у процесі здійснення фундаментальної інституційної реформи позиція більшості ключових лідерів – Генерального прокурора та всіх його/її заступників – є дуже важливою. Вони повинні забезпечувати:

- 1) комунікацію вищого керівництва ГПУ з громадськістю та демонстрація ними по-справжньому проактивної позиції в тому, що стосується їхнього бажання здійснити інституційну реорганізацію прокуратури та втілити інші завдання, передбачені новим Законом;
- 2) делегування, шляхом прийняття відповідних управлінських рішень, конкретних повноважень структурним підрозділам ГПУ, а також територіальним органам прокуратури, з метою виконання ними конкретних дій, передбачених планом реформи, та здійснення ними обов'язкового контролю за виконанням таких дій;
- 3) активне поширення інформації вищим керівництвом ГПУ щодо майбутніх завдань та цілей реорганізації;
- 4) здійснення вищим керівництвом ГПУ внутрішньої та зовнішньої комунікації щодо вжитих заходів відповідно до плану;
- 5) підготовку вищим керівництвом ГПУ системи звітів (у тому числі проміжних та

щорічних) стосовно досягнутих змін та результатів, а також повноважень, здійснюваних ГПУ порівняно з періодом вихідних умов (наприклад, станом на початок 2015 року).

Діяльність ГПУ була більш помітною протягом реорганізації 2016-17 років, у той час як пізніше рівень такої помітності знизився. Процес ухвалення внутрішніх правил на виконання вимог законодавства, що стосується реалізації цілей нового Закону, сповільнився. Функції координації та моніторингу реорганізації прокуратури було покладено на Департамент міжнародно-правового співробітництва, що є оперативним підрозділом у складі ГПУ.

ГПУ не видавала єдиного наказу щодо розподілу відповідальності за проведення реформи, що охоплював би всі її аспекти, після прийняття нового ЗУ «ПП». Усі необхідні робочі групи потрібно було б створити відповідно до такого наказу. Не було складено повного переліку робочих груп, в якому були б зазначені прокурори, уповноважені на виконання конкретних обов'язків, а також конкретні строки для втілення заходів та досягнення результатів у рамках Стратегії та Плану дій.

Робочі групи, створені *ad hoc* окремими наказами, перестали бути активними через зміни у складі працівників або пріоритетах керівництва. Врешті-решт, багато груп перестало працювати належним чином, а їхня робота так і не була відновлена. Відповідно до деяких розділів Дорожньої карти реформи було створено кілька груп, однак їхній діяльності теж не вистачало систематичності.

Дуже важливим аспектом для здійснення реформи та моніторингу процесу її втілення є система комунікації, як внутрішньої, так і зовнішньої. Нова система комунікації, створена для ГПУ за підтримки донорів, не була запроваджена в структурних підрозділах ГПУ, відповідальних за зв'язки з громадськістю та здійснення комунікаційної діяльності, а нові сучасні засоби зв'язку, методи та інші пропозиції не були впроваджені.

Нові суттєві поправки до Закону «ПП», ухвалені в 2019 році, **вимагають ґрунтовного перегляду цілей реформи прокуратури** та створення нового переліку заходів. Крім того, ми пропонуємо запровадити значно ефективніші адміністративні заходи для імплементації нових змін до Закону «ПП», а також для втілення заходів та досягнення результатів Стратегії і Плану дій.

## Показники результативності Стратегії і Плану дій

Для цілей моніторингу вкрай важливо, щоб загальні умови проведення оцінювання, а також очікувані результати та показники результативності застосовувалися узгоджено в масштабах усієї Стратегії та Плану дій. Наведені в них результати безпосередньо пов'язані з кількісними та якісними методами в рамках конкретного напрямку діяльності. План дій передбачає 14 показників ефективності для розділів 8-11. 9 показників прямо або опосередковано використовуються для здійснення оцінювання діяльності прокуратури.

Два показники ефективності призначені для вимірювання рівня суспільної чутливості та громадської позиції. З цією метою слід застосовувати методи дослідження, що входять до системи управління ефективністю прокуратури, або ж методи, що передбачають залучення зовнішніх спостерігачів: «1) результати опитувань для визначення рівня задоволеності користувачів свідчать про зростання довіри суспільства до прокуратури зокрема, та/або до системи кримінальної юстиції загалом (дата початку – 2015 р.; + 5% – 2016; + 15% – 2018; + 25% – 2020» та 2) «Моніторинговий контроль кримінальних



проваджень, проведений зовнішніми спостерігачами, свідчить про підвищення рівня справедливості у судовому провадженні (дата початку – 2015 р.)».

Чотири показники ефективності спрямовані на оцінювання виконання органами прокуратури функцій кримінального переслідування. Значення цих показників беруться з оцінювань ефективності, що містяться в рішеннях Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

У даному випадку рішення ЄСПЛ (дата початку – 2015 р.) необхідно аналізувати шляхом застосування методу статистичної та якісної оцінки: 3) «Кількість структурних порушень, виявлених ЄСПЛ у кримінальних провадженнях, щорічно зменшується на 10%»; 4) «кількість справ на розгляді у ЄСПЛ, в рамках яких виявлені розбіжності у практиці застосування українськими судами національного законодавства щорічно зменшується на 5% <...>» ; 5) «Покращення показника реалізації спільних заходів, пов'язаних із будь-яким рішенням ЄСПЛ щодо України у кримінальному провадженні»; 6) «Кількість висновків КМРЄ щодо невиконання заходів індивідуального характеру в рамках рішень ЄСПЛ щодо України у кримінальному провадженні щорічно зменшується на 20%»<sup>11</sup>.

Показники результативності стосуються успішності імплементації Кримінального процесуального кодексу. Ці показники допомагають оцінити якість повноважень прокуратури та тривалість процесуальних дій в рамках кримінального переслідування.

Такі показники результативності можна отримати шляхом застосування методу статистичної оцінки: 7) «кількість випадків використання домашнього арешту, електронних засобів спостереження та інших форм альтернативної застави щороку збільшується на 5% від кількості випадків тримання під вартою»; 8) «загальна тривалість кримінальних проваджень щороку зменшується на 5%»; 9) «Розроблено індивідуальні плани відбування покарань».

Показники результативності Стратегії та Плану дій стосовно повноважень та заходів, передбачених ЗУ «ПП», повинні бути включені до показників для вимірювання стану виконання Довгострокового стратегічного плану (2015 – 2020), а також до наступних щорічних звітів про діяльність прокуратури. Однак такий план не був розроблений.

Слід також зазначити, що органи прокуратури не проводять власних опитувань щодо рівня суспільної чутливості, на яку впливають показники результативності. Дослідження проводяться лише *ad hoc* іншими, зовнішніми інституціями. З цієї причини було важко виявити будь-який прогрес у динаміці показників результативності протягом періоду здійснення реформи з 2015 року.

**Інструменти оцінювання та моніторингу для проведення оцінювання показників результативності Стратегії і Плану дій, як і діяльність самої прокуратури, не можуть вважатися належним чином імplementованими.**

### **Інструмент моніторингу Стратегії і Плану дій та Дорожня карта реформи прокуратури**

Дорожня карта та Інструмент моніторингу є дуже зручними та зрозумілими інструментами для легкої роботи з розділами 8 та 10 Плану дій, що безпосередньо стосуються прокуратури. Дорожня карта була створена висококваліфікованими експертами Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (КМЄС) за участі Представництва Європейського Союзу в Україні, Ради Європи, проекту «Право-Justice» та Генераль-

11 [https://www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Ukraine\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Ukraine_ENG.pdf)



ного Директорату Європейської Комісії з питань сусідства та переговорів щодо розширення ЄС/Групи Європейської Комісії з підтримки України.

Структура Дорожньої карти логічна та раціональна. Вона включає в себе такі розділи: «Рекомендовані напрямки реформ», «Вихідні умови», «Очікувані результати», «Донор/відповідальний підрозділ у складі ГПУ» та «Заходи, яких слід вжити». Відповідальність за виконання Дорожньої карти в цілому покладена на один зі структурних підрозділів ГПУ – Департамент міжнародно-правового співробітництва. Відповідальність за виконання конкретних частин Дорожньої карти була належним чином розподілена. На це вказує фігурування інших структурних підрозділів ГПУ у переліку відповідальних учасників: наприклад, Відділу з питань управління персоналом на державній службі, Відділу зі зв'язків із громадськістю та ЗМІ тощо. Важливо також, щоб список чітко відображав колективну відповідальність підрозділів, що мають спільні обов'язки стосовно імплементації положень Дорожньої карти.

Слід зазначити, що деякі заходи, викладені в Дорожній карті (розділ «Заходи, яких слід вжити») не дуже чітко сформульовані. Можливо, планувалося їхнє подальше коригування та доповнення. Наприклад, у пункті 4. «Ефективність» є підпункт «4.1. Бюджетування на основі ефективності», у рамках якого запропонований захід – «Допомога у розробці пропозицій до Державного бюджету України на 2018 рік». Водночас немає жодних вимог щодо розробки довгострокового стратегічного плану, в якому було б визначено місію, бачення, пріоритети та завдання прокуратури. У Дорожній карті також відсутні інші важливі компоненти, як-от створення методології розрахунку робочого навантаження.

ІТ-інструмент моніторингу компілює заходи та результати, критерії прогресу (розвитку) – обговорення, робочі проєкти, проєкти законів, ухвалені закони чи рішення, а також розраховує значення для критеріїв прогресу (у відсотках). Інструмент моніторингу запрограмований на внесення автоматичних змін. Коли дані вводяться, зміни відбуваються автоматично, а прогрес з виконання заходів та досягнення результатів відслідковується за допомогою відсоткових змін. Це ефективний інструмент для ГПУ для проведення моніторингу процесу імплементації Плану дій.

Слід зазначити, що автоматичний розрахунок відсотка досягнень є точним лише на основі даних, що вносяться до Інструменту моніторингу. Якщо результати не повністю завантажені, відсотковий показник не може бути репрезентативним щодо імплементації всього Плану дій загалом. Ми рекомендуємо завантажувати до інструменту всі заходи та результати, навіть якщо вони заплановані на 2020 рік.

**Оцінювання та моніторинг шляхом застосування Інструменту моніторингу можуть вважатися належним чином здійсненими. Однак, слід підкреслити, що моніторинг, що його проводить ГПУ, видається більш орієнтованим на реалізацію заходів, без більш глибокого розуміння результатів, яких слід досягнути. Крім того, використання кількісних показників значно переважає над використанням якісних показників, що робить оцінювання імплементації Плану дій досить поверхневим.**



## ДОСЯГНЕННЯ ВІДПОВІДНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ПЛАНУ ДІЙ

Опишіть висновки, дані, наведіть аналіз результатів оцінювання, зокрема, за допомогою посилань на джерела, детальний перелік використаних методів. Зазначте середню оцінку досягнення результатів для сфери/напрямку/певної групи

### НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ

#### 8.1 ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ТА АВТОНОМІЇ ПРОКУРОРІВ

##### • 8.1.1. Посилення незалежності прокуратури від політичної влади

І. Заходи. 1. Перегляд Конституції та законодавства щодо процедури призначення, звільнення та термінів перебування на посаді Генерального прокурора України (40%).  
2. Перегляд законодавства України щодо розширення повноважень Генерального прокурора України, можливості залучення незалежного колегіального органу до процедури призначення Генерального прокурора України (0%).

Результати: (1) забезпечено дотримання принципу стримування та противаг у процедурі призначення на посаду Генерального прокурора України (100%); (2) підвищено рівень неупередженості, деполітизації відбору кандидатури на посаду ГП України шляхом уповноваження КДК прокурорів на проведення конкурсу на посаду ГП України, у відповідності з рекомендаціями Ради Європи (0%); (3) встановлено процедуру визначення рейтингу кандидатів на посаду ГП України, у якому критеріями є професійність та моральні якості кандидата, що визначаються на основі результатів відповідного конкурсу та спеціальної перевірки (0%).

Результат 1 досягнуто частково; заходи 1-2 реалізовані частково.

Порядок призначення (та звільнення) ГП передбачає участь Президента та Парламенту згідно з принципом стримувань та противаг. Однак слід відзначити відсутність будь-яких змін щодо їхніх функцій у цій процедурі з моменту початку реалізації стратегії. Найбільшого значення з точки зору законодавства у відповідний період мали зміни до Конституції щодо правосуддя, серед яких були і положення про прокуратуру.<sup>12</sup> Зміни були прийняті в червні 2016 року та набули чинності 30 вересня 2016 року.<sup>13</sup> Тим не менш, положення щодо процедури призначення ГП залишились незмінними; що ж до звільнення, були додані положення про те, що дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і на підставах, визначених Конституцією та законом; строк повноважень був збільшений з 5 до 6 років, без можливості обіймати посаду два строки поспіль.

Зазначені зміни до Конституції щодо строку повноважень було відображено також в ЗУ «ПП». Інші зміни до Закону протягом періоду реалізації стратегії стосувалися вимог до кандидата на посаду ГП; зокрема, було вилучено вимогу мати вищу юридичну освіту. Було додану нову підставу для звільнення – наявність певної суми заборгованості зі

12 Див. висновок Венеціанської комісії CDL-AD(2014)037 «Щодо проєкту Закону про внесення змін до Конституції України, поданий Президентом України 2 липня 2014 року» від 27.10 2014, пункти 39-47.

13 Закон України «Про зміни до Конституції України (щодо правосуддя) від 2 червня 2016 року №1401-VIII.

сплати аліментів на утримання дитини. У Регламент ВРУ також не вносилися зміни.

До позитивних досягнень щодо процедури звільнення можна віднести той факт, що новою редакцією Конституції чітко передбачено можливість звільнення ГП лише з підстав, визначених законодавством, а саме ЗУ «ПП», в якому наведено вичерпний перелік таких підстав. Такі нововведення виконують роль гарантії проти неправомірного звільнення з посади ГП, а тому, сприяють зменшенню політичної залежності посади.

Однак невирішеними залишаються розглянуті нижче питання, що не дає змогу стверджувати про досягнення результатів 2-3 та свідчить про лише часткове виконання результату 1.

По-перше, незважаючи на попередньо надані рекомендації, порядок призначення ГП залишився таким же ж, як і раніше. Зокрема, Парламент здійснює голосування простою (а не кваліфікованою) більшістю голосів; не передбачено конкурсу на посаду; не зовсім зрозумілими є функції КДК, зокрема, в ЗУ «ПП» передбачено обов'язкове надання Комісією висновків, однак відсутні будь-які пояснення щодо того, як та коли подається запит на висновки та в якій формі їх готувати.

Підстави для звільнення ГП з посади визначені в ЗУ «ПП», однак у новій редакції Конституції залишилось положення про можливість висловлення парламентом недовіри Генеральному прокуророві. **Як наслідок, для ГП все ще існують ризики неправомірного звільнення за рішенням ВРУ, а тому слід розглянути способи вирішення цієї проблеми.**

Строк повноважень ГП було збільшено, однак не надто суттєво.

Також неможливо стверджувати про повноцінну **деполітизацію посади ГП**, зважаючи на відсутність будь-якого **офіційного конкурсу та процедури оцінювання професійних та етичних якостей кандидатів**, а також низького рівня залучення КДК; також відсутня **система рейтингів кандидатів**. Крім того, **не передбачено можливості публічного громадського обговорення обрання ГП**. Тому в цьому напрямку слід проводити роботу для вирішення цих питань.

II. Захід 3. Перегляд нормативно-правової бази щодо фінансування прокуратури для закріплення принципів програмно-цільового методу бюджетного забезпечення. 100%

Результати: (4) *Заплановані результати, цілі, цільові показники є невід'ємною складовою планування річного бюджету прокуратури; плани витрат прямо пов'язані з зобов'язанням досягти певних цілей і вимірюваних результатів (0%); (5) Видатки на утримання прокуратури визначаються у Державному бюджеті України на основі запитів, погоджених з Радою прокурорів та затверджених Генеральним прокурором України (50%); (6) Впроваджено механізм обґрунтованих бюджетних запитів з боку прокуратури завдяки використанню уніфікованого підходу та зміцнення спроможностей планування та розробки бюджету прокуратури на регіональному рівні (60%); (7) У всіх процесах формулювання та реалізації бюджету прокуратури застосовується програмно-цільовий метод на основі показників не фінансового характеру; 80% (8) Уніфіковано підхід і посилено можливість планування та розробки бюджету прокуратури на рівні регіонів (60%); (9) Підвищено ефективність використання державних коштів прокуратурою, оптимізовано використання поштових, судово-експертних, юридичних та інших послуг (20%); (10) Впроваджено єдину процедуру здійснення державних закупівель, засновану на гармонізованій оцінці потреб усіх підрозділів прокуратури (70%); (11) Системи управління ефек-*



тивністю регулярно поповнюються даними щодо кількості справ та швидкості їхнього розгляду, цільових показників і їхнього вимірювання, запропонованого бюджетного коригування та подальшої політики розвитку всіх питань, пов'язаних зі структурою прокуратури; формально закріплено використання підходу на основі об'єктивних даних до реалізації структурної реформи прокуратури (0%); (12) Чисельність прокурорів переглядається щороку з врахуванням змін у: 1) обсязі виконуваних функцій на кожному рівні системи прокуратури; 2) робочому навантаженні на кожному рівні системи прокуратури, яке визначається, поміж іншим, кількістю відкритих кримінальних справ на певну територію; 3) соціально-економічному становищі країни та ін.; 0% (13) Обсяг функцій прокуратури переглянутий відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії та інших європейських стандартів (90%).

Результати 5, 6, 7, 8 та 10 досягнуто частково; результат 13 значною мірою досягнуто. Решту результатів не було досягнуто. Захід 3 реалізовано частково.

Незважаючи на очевидний прогрес у цьому напрямку, наразі все ще помітна відсутність єдиного стратегічного підходу.

Формально можна відзначити відповідність процесу фінансування вимогам Бюджетного кодексу України щодо застосування програмно-цільового методу, так само як і положенням інших нормативних актів, що регулюють відповідні питання діяльності державних органів, як, наприклад, документи, що стосуються питання державних закупівель. Нормативно закріплено відповідні внутрішні правила.

Однак у діяльності прокуратури простежується брак стратегічного планування, результатом чого є відсутність чітко окреслених місії, бачення та цільових показників ефективності на відповідний період (як правило, 5 років). Внаслідок цього бюджетні запити формуються з урахуванням потреб, визначених обласними прокуратурами та структурними підрозділами ГПУ, а не з точки зору загальної стратегії діяльності прокуратури. Більше того, відсутній єдиний підхід або ж чіткі інструкції для визначення зазначених потреб. Процес формування бюджету передбачає декілька етапів: спершу ГПУ надсилає свої пропозиції з урахуванням визначених потреб до Міністерства фінансів; далі Міністерство фінансів встановлює максимальний обсяг фінансування (зазвичай ця цифра значно нижча, ніж пропозиція ГПУ); нарешті, ГПУ повторно розраховує свій запит у межах максимального обсягу фінансування. Слід також узяти до уваги, що Кабінет Міністрів щорічно (всупереч положенням ЗУ «ПП») накладає певні обмеження на обсяг посадових окладів працівників прокуратури. Відповідним чином процедура фінансування діяльності прокуратури все ще досить далека від стратегічного бачення на поточний період.

Бюджетні запити та інші відповідні документи підписуються першим заступником ГП, який має статус старшого прокурора.

Бюджет прокуратури формується на основі програм, передбачених у Державному бюджеті. На 2019 рік було закладено три програми: загальна («здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури»), забезпечення функціонування САП та забезпечення діяльності КДК.<sup>14</sup> Паспорти програм містять такі параметри, як напрямки роботи та показники. Критерії ефективності формально є частиною запланованих показників, однак так само, як при формуванні бюджетних запитів на рівні областей та ГПУ, відсутні інструкції щодо їх правильного визначення. До того ж усі критерії сформульовані в кількісному вигляді.

14 Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», № 2629-VIII, від 23 листопада 2018.

РПУ, що повноцінно діє ще з середини 2017 року, досі не має жодних повноважень у питанні бюджету.

Як вже зазначалося, ГПУ не забезпечує методичну підтримку або зміцнення спроможностей обласних прокуратур.

Не проводиться й оцінювання ефективності використання державних коштів, зокрема, відсутній аналіз та подальша оптимізація використання поштових, судово-експертних, юридичних та інших послуг.

Закупівлі здійснюються за загальною процедурою для державних органів. Новий Закон «Про публічні закупівлі» був прийнятий у грудні 2015 р. Як ГПУ, так і обласні прокуратури мають дотримуватися зазначеної процедури, однак поки що відсутній єдиний підхід щодо рівня, на якому здійснюються закупівлі. Натомість, рішення приймається залежно від кожного окремого випадку. Ефективність такого підходу поки що оцінено не було.

Отже, необхідно зробити процес формування бюджету частиною загального стратегічного планування. Потрібно зосередитись на зміцненні спроможностей щодо застосування програмно-цільового методу у питанні бюджету на всіх рівнях, прийняти єдиний підхід, а також забезпечити методичну підтримку для обласних прокуратур та підрозділів ГПУ.

Окремо увагу слід звернути на питання можливості фінансування не з державного бюджету. Наприклад, не допускається фінансування Євроюстом відряджень прокурорів для участі у спільних слідчих групах. **Потрібно розглянути шляхи вирішення цього питання.**

Наразі все ще не впроваджено автоматизовану систему управління даними. Незважаючи на стабільно велику кількість даних, що збираються, поки що відсутнє чітке розуміння їхньої ролі у визначенні цілей та процесі формування бюджету. До того ж частина зібраних даних, що використовуються як показники в документах з питань бюджету, на практиці не завжди відображає справжній стан речей. Наприклад, для обчислення кількості кримінальних проваджень на одного прокурора загальна кількість проваджень ділиться на кількість прокурорів. Також не враховуються якісні характеристики проваджень. Відповідно, **необхідно запровадити єдину систему управління даними з чітким та зрозумілим механізмом використання отриманих даних у питаннях планування, зокрема, бюджетного.**

Системний підхід не застосовується також і щодо питання кількості прокурорів та інших працівників прокуратури. Загальну кількість працівників було визначено новим ЗУ «ПП», однак не зовсім зрозуміло, в який спосіб цю цифру було отримано та чи відповідає вона існуючим потребам. Крім того, відсутні дані щодо нових розрахунків кількості працівників внаслідок змін у функціях прокуратури. А якщо пропозиції щодо відповідної зміни чисельності й подаються, зазвичай їм бракує належного рівня обґрунтування. Більше того, відсутні будь-які обґрунтовані пропозиції коригування кількості працівників у зв'язку зі змінами в системі правосуддя загалом. У 2018-2019 роках за підтримки Ради Європи було проведено організаційний аудит ГПУ, однак надані за його результатами рекомендації так і не були впроваджені. Тому **необхідно провести оцінювання структури всіх кадрів прокуратури та систематично здійснювати періодичний, належним чином обґрунтований перегляд та коригування відповідної кількості працівників.**



Внаслідок змін до Конституції України, внесених у 2017 році, вдалося досягнути кращого рівня відповідності обсягу функцій прокуратури європейським стандартам та передовому досвіду, зокрема, рекомендаціям Венеціанської комісії.<sup>15</sup> Наприклад, з переліку функцій було повністю вилучено функцію здійснення загального нагляду та функцію представництва інтересів громадян у суді. Виконання функції представництва інтересів держави було обмежено «визначеними законом випадками» (стаття 23 ЗУ «ПП»). Однак необхідно підкреслити недостатню чіткість та узгодженість формулювання основної функції прокуратури – нагляду за дотриманням законів та організації досудового слідства – з положеннями КПК України. До того ж, незважаючи на те, що досудове розслідування та нагляд за місцями позбавлення волі (та іншими питаннями виконання кримінальних покарань) були вилучені з переліку функцій прокуратури в основному тексті Конституції, тим не менше, вони все ще присутні в Перехідних положеннях. Варто також зауважити, що після внесення зазначених змін до Конституції ані в ЗУ «ПП», ані в КПК України не вносилися відповідні зміни щодо функцій прокурорів. Внаслідок цього формулювання цих положень у Законі та КПК відрізняється від формулювання в Конституції, що становить окрему проблему; крім того, за наявною інформацією, внутрішні нормативні документи, які визначають принципи діяльності прокуратури, також не зовсім відповідають Конституції. Більше того, структуру штату прокуратури все ще не було скориговано з урахуванням зазначених функціональних нововведень. Тому необхідно узгодити положення ЗУ «ПП», КПК та всіх нормативно-правових актів з чинною редакцією Конституції; слід провести функціональний аудит прокуратури, після чого розробити концепцію реструктуризації кадрів прокуратури на основі чинної нормативно-правової бази та результатів зазначеного аудиту.

#### • 8.1.2 Забезпечення інституційної незалежності прокуратури

I. Заходи. 1. Перегляд нормативно-правових актів з метою забезпечення безперервного та належного функціонування органів прокурорського самоврядування (ОПС), у тому числі щодо фінансування (70%).

Результати: (1) *Всі ОПС функціонують належним чином (100%); (2) Забезпечено інституційну незалежність Всеукраїнської конференції працівників прокуратури (ВКП), Ради прокурорів (РПУ), Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів шляхом їхнього належного фінансування, організаційного, адміністративного та кадрового забезпечення (40%); (3) Делегати на ВКП обрані з усіх органів прокуратури з дотриманням відповідної процедури (100%); (4) Забезпечено практичне здійснення повноважень РПУ з вжиття заходів щодо незалежності прокурорів, їхнього правового захисту, розгляду звернень прокурорів щодо загрози незалежності та здійснення контролю за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування (60%); (5) Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів належно виконує свою функцію щодо розгляду питань кар'єрного росту, у тому числі на підставі розгляду скарг на дії прокурорів (100%).*

**Примітка.** *Результати 4-5: присутня помилка в англійському тексті – згідно з українським варіантом, у частині щодо РПУ має бути вжито «ensuring practical implementation», у частині щодо КДК – «proper implementation». Під час проведення цього оцінювання ми використовували український варіант формулювання.*

<sup>15</sup> Висновок Венеціанської комісії «Щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (CDL-AD(2012)019; та Частина II (Прокуратура 2010) звіту Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) «Про європейські стандарти щодо питання незалежності в системі правосуддя» (звіт Венеціанської комісії про стандарти діяльності прокуратури, 2010 рік) від 03.01.2011 CDL-AD(2010)040.

Результати досягнуто повністю, заходи реалізовано майже повністю.

Усі ОПС було створено у 2017 році, вони продовжують діяти, виконуючи всі функції, передбачені ЗУ «ПП». Також прийнято відповідну нормативно-правову базу (зокрема, ВКП було прийнято положення про діяльність ОПС; КДК та РПУ ухвалили низку документів, що регулюють виконання ними своїх функцій).

Проте все ще потрібно продовжувати роботу в цьому напрямку.

ЗУ «ПП» встановлює низку гарантій інституційної незалежності КДК. Зокрема, Комісія має статус юридичної особи, окремий банківський рахунок та власний секретаріат, її члени працюють на постійній основі у штаті. Проте на практиці існують певні проблеми. Наприклад, члени КДК отримують винагороду як прокурори (стаття 74), що передбачає і можливість отримання премій від ГПУ. Вони працюють у приміщеннях НАПУ, що належить ГПУ. Секретаріат КДК формально є структурним підрозділом ГПУ, що також не підвищує рівень незалежності комісії. Кореспонденція КДК реєструється в журналах ГПУ. Певного успіху було досягнуто щодо питання бюджетної автономії, незважаючи на те, що в Законах про Державний бюджет на 2017<sup>16</sup> та 2018<sup>17</sup> роки Комісія окремо не згадується. Однак у Законі про Державний бюджет на 2019 рік передбачено окремий підпункт для КДК (під загальним заголовком «Генеральна прокуратура України»).<sup>18</sup>

Зі свого боку, статус РПУ як в ЗУ «ПП», так і на практиці є, безумовно, нижчим. Члени РПУ працюють «на добровільних засадах», або, інакше кажучи, вони залишаються працівниками прокуратури та водночас мають виконувати свої обов'язки членів Ради у вільний час. Такий формат роботи призводить до певних ускладнень, оскільки не передбачено зменшення робочого навантаження членів Ради, незважаючи на те, що ця діяльність іноді вимагає значної кількості часу.<sup>19</sup> Рішення щодо цього питання приймається членами РПУ та їхнім керівництвом залежно від кожного конкретного випадку. Також окремо стоїть питання відряджень членів РПУ для участі в засіданнях Ради. Бюджетом не передбачено статті на покриття витрат на такі відрядження. На практиці ж їх організують за таким принципом: ГПУ запрошує членів РПУ до Києва, а прокуратури, в яких ці члени працюють, оформлюють таку поїздку як відрядження з відповідної прокуратури до ГПУ, на які виділеним бюджетом передбачено кошти. Однак такий варіант організації можливий лише за умов відрядження саме до Києва. Також, незважаючи на значну завантаженість, РПУ не має власного секретаріату, окрім декількох працівників ГПУ, завданням яких є надання допомоги Раді.<sup>20</sup>

Засідання Ради прокурорів проходять у приміщенні, що належить ГПУ. Загалом усі перелічені недоліки статусу РПУ перешкоджають ефективному виконанню нею своїх функцій найвищого органу прокурорського самоврядування на період між скликаннями конференцій прокурорів, та органу, який здійснює нагляд за дотриманням принципу незалежності прокурорів.

16 Закон України «Про Державний бюджет на 2017 рік» від 21 грудня 2016 року №1801-VIII.

17 Закон України «Про Державний бюджет на 2018 рік» від 7 грудня 2017 року №2246-VIII.

18 Закон України «Про Державний бюджет на 2019 рік» від 23 листопада 2018 року №2629-VIII.

19 Про це наголошувалось у Звіті про результати оцінювання потреб Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, представленому РЄ у вересні 2017 року, зокрема, рекомендувалося «Внести зміни до ЗУ «ПП» або ж Генеральному прокурору видати наказ, за яким час, що необхідний членам РП для виконання їхніх обов'язків у Раді, враховуватиметься при обчисленні їхнього робочого навантаження як прокурорів».

20 У тому ж звіті про результати оцінювання потреб було підкреслено цей недолік та надано таку рекомендацію: «У ЗУ «ПП» або у відповідних нормативно-правових актах необхідно передбачити створення секретаріату КДКП як окремої структурної одиниці Комісії».



Додатково слід звернути увагу на питання незалежності окремих членів КДК та РПУ, а не інституційної незалежності зазначених органів, зокрема, на строк повноважень та майбутнє членів після його завершення. До складу КДК входять прокурори та особи, які не є прокурорами; строк повноважень членів Комісії становить 3 роки. Відповідно розглядається можливість збільшити строк, внаслідок чого члени КДК, які є прокурорами, не зможуть повернутися на свої прокурорські посади протягом строку повноважень чинних ГП та керівників відповідних прокуратур нижчого рівня. Що ж до РПУ, серед її членів в основному прокурори; також до складу Ради не можуть бути обрані ті прокурори, які обіймають адміністративні посади. Незважаючи на те, що строк повноважень членів РПУ більший (5 років), тим не менше, існують ризики щодо їхньої незалежності, оскільки вони продовжують працювати в прокуратурі, обіймаючи посади низького рівня, тоді як повноваження Ради передбачають діяльність щодо прокурорів вищого рівня.

У 2017–2019 роках обидва органи продемонстрували помітний розвиток своїх інституційних та кадрових спроможностей. Однак все ще необхідно продовжувати роботу в цьому напрямку. Спроможності КДК як органу значно сильніші, що частково можна пояснити вищим статусом органу згідно з законодавством.

Що ж до Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, за період, який проаналізовано в цьому звіті, її було скликано 3 рази. Участь у конференції взяли представники прокуратур усіх рівнів. Були питання щодо участі військових прокурорів, проте вони теж брали участь.

Варто зауважити, що більшість прокурорів, з якими було проведено зустрічі під час проведення цього оцінювання, висловилися схвально про запровадження прокурорського самоврядування та КДК. Особливо вони наголошували на ролі КДК у гарантуванні дотримання їхньої незалежності.

**Для забезпечення належного функціонування РПУ та КДК та, як наслідок, зміцнення незалежності прокуратури загалом, рекомендується продовжувати роботу з посилення незалежності зазначених органів через перегляд існуючої схеми розподілу бюджету та забезпечення достатнього фінансування, насамперед, незалежного від ГП; рекомендується забезпечити належний оклад для членів та штату КДК та унеможливити зловживання призначенням премій членам РП, а також забезпечити кошти для покриття їхніх витрат на відрядження у зв'язку з їхньою діяльністю в РПУ; організувати роботу секретаріатів, що підпорядковуються безпосередньо конкретному органу, та виділити власні приміщення. Оскільки члени РП діють «на добровільних засадах», продовжуючи при цьому обіймати свої посади прокурорів, особливо важливо також закріпити на законодавчому рівні положення про те, що, виконуючи свої обов'язки членів Ради прокурорів України, вони не підпорядковуються жодній прокуратурі та підзвітні лише Конференції прокурорів. Крім того, необхідно забезпечити врахування часу, використаного на діяльність у РП, при розрахунку завантаженості членів Ради їхнім керівництвом у відповідній прокуратурі.**

Що стосується функцій КДК та РП, все ще існують питання щодо їхнього розподілу згідно з ЗУ «ПП» та виконання їх на практиці. Наприклад, функції, пов'язані з кадровою політикою, розподілені між обома органами, але питання призначення на певні керівні посади не належить до переліку обов'язків жодного з них; до того ж окремі положення є недостатньо чіткими щодо повноважень РП та КДК (зокрема, щодо звільнення з адміністративних посад за неналежне виконання обов'язків), а інші – щодо того, в який



саме спосіб окремих органів має забезпечити досягнення відповідних цілей (наприклад, забезпечення Радою прокурорів дотримання незалежності прокурорів).

**Отже, необхідно переглянути положення законодавства, якими визначено ці функції, з метою забезпечення чіткого регулювання всіх функцій та їхнє належне розмежування між відповідними органами. Необхідно також забезпечити кращий рівень координації виконання обов'язків органами. Варто розглянути можливість закріплення всіх функцій щодо кадрової політики лише за одним органом. Рекомендується також розглянути розділення КДК на дві палати з огляду на широкий перелік та різноманітність її функцій.**

II. Заходи. 2. Проведення заходів з метою підвищення рівня поінформованості прокурорів усіх рівнів, інших працівників органів прокуратури щодо функцій та обсягу повноважень кожного з органів самоврядування (70%).

Результати: (6) *Службові особи та громадяни поінформовані про повноваження органів прокурорського самоврядування, зокрема, щодо розгляду скарг та звернень. (60%).*

Результат досягнуто частково; захід реалізовано теж частково.

Як у КДК, так і в РПУ є свої окремі діючі вебсайти. Новини розміщуються обидвома органами, щоправда, більшу активність у цьому плані демонструє Комісія. КДК публікує на вебсайті свої вмотивовані рішення в дисциплінарних провадженнях; до того ж можна переглянути пряму трансляцію дисциплінарних слухань. РПУ також публікує свої рішення, однак, вони зазвичай скоріше формалістичні та не містять обґрунтування. Діяльність КДК у питаннях кадрової політики є менш публічною. Хоча Комісія і розміщує оголошення про проведення конкурсу на ту чи іншу посаду, однак не проводить пряму трансляцію співбесід з кандидатами та не оприлюднює деталей прийнятих рішень.

Таку різницю в підході обох органів можна пояснити неоднаковими кадровими ресурсами. Зокрема, у той час, як в обох органах відсутні спеціалісти з комунікацій (хоча в КДК такі обов'язки закріплено за одним із працівників секретаріату), ресурс РПУ більш обмежений, і тому, наприклад, готувати матеріали для вебсайту має сам голова РПУ.

Обидва органи також провели низку зустрічей з представниками прокуратур у регіонах. Однак слід зазначити, що відрядження членів КДК було організовано за кошти ЄС, а тому можна зробити висновок про відсутність у Комісії можливості забезпечувати такі заходи власним коштом. Деякі члени КДК також окремо давали інтерв'ю ЗМІ.

Тим не менше, результати опитування громадськості свідчать про невисокий рівень знань щодо ОПС; більше того, опитування прокурорів, проведене КДК, продемонструвало, що й серед них не всі розуміють повною мірою функції КДК та РПУ.

Таким чином, незважаючи на всі досягнення, все ще потрібно продовжувати роботу в цьому напрямку.

**Рекомендується зосередитись на зміцненні спроможностей обох органів. Необхідно прийняти єдиний системний підхід та розробити комунікаційні стратегії. Варто також звернути увагу на розвиток спроможностей членів та працівників обох органів. Також необхідно проводити заходи з підвищення поінформованості не лише серед прокурорів, але й інших правників та громадськості загалом.**

- **8.1.3. Забезпечення функціональної автономії прокурорів від внутрішнього неправомірного впливу**



I. Заходи. 1. Внесення змін до законодавства з метою впровадження конкретних критеріїв Ради прокурорів України у визначенні кандидатур на призначення на адміністративні посади, включаючи результати оцінювання якості роботи (ОЯР) (30%).

Результати: (1) *Забезпечено незалежність прокурора шляхом підвищення рівня об'єктивності призначень на адміністративні посади. (40%);* (2) *Визначено критерії обрання Радою прокурорів України кандидатур для рекомендації на призначення на адміністративні посади або щодо звільнення прокурорів з адміністративних посад. (60%);* (3) *Рішення щодо просування по кар'єрі приймаються виключно на основі чітких показників професійності. (70%);* (4) *Забезпечено можливість здійснення он-лайн-трансляції інтерв'ю при призначенні на посаду (0%);* (12) *Розроблено програмне забезпечення щодо оцінювання відповідності кандидатів на прокурорську посаду встановленим критеріям. (10%);* (13) *Забезпечено право керівника органу прокуратури, в який РПУ рекомендує кандидата на адміністративну посаду, оцінювати відповідність критеріям кандидатів та звертатись до РПУ з висновками. (20%);* (15) *Забезпечено публічний доступ до мотивувальної частини рекомендації РПУ кандидатури для призначення на адміністративну посаду на офіційному вебсайті ГПУ. (10%);* (16) *Забезпечено публічний доступ до мотивувальної частини відмови ГПУ призначати кандидатуру, рекомендовану РПУ на адміністративну посаду.(0%).*

Результати 1, 2, 3 та 15 досягнуто частково, решту результатів досягнуто не було; заходи реалізовано частково.

Нову систему управління кадровою політикою, передбачену новим ЗУ «ПП», було введено в дію в 2017 році. Було проведено першу хвилю добору кандидатів на посаду прокурорів, КДК виконала переведення прокурорів до органів прокуратури вищого рівня, а РПУ здійснювала свої функції щодо призначення та звільнення з адміністративних посад.

Тим не менше, ані система, як вона викладена в ЗУ «ПП», ані її впровадження не відповідають повністю вимогам щодо забезпечення незалежності прокурорів від внутрішнього неправомірного впливу.

Перш за все, згідно із ЗУ «ПП», у РПУ немає повноважень щодо окремих адміністративних посад. Тому можна стверджувати про те, що відповідні гарантії діють не для всіх прокурорів системи.

Крім того, здля забезпечення об'єктивного добору та професійного зростання на основі чітких показників професійності надзвичайно важливо, щоб усі учасники цих процесів дотримувалися єдиного підходу та використовували чіткі та узгоджені критерії. Однак поки що стан речей у системі прокуратури далекий від зазначеного. По-перше, наразі відсутні будь-які переліки вимог щодо професійних рис кандидатів, крім профілю посади прокурора місцевої прокуратури, затвердженого КДК у 2018 році. □ По-друге, поки що учасники цих процесів (КДК, РПУ, ГП, керівники обласних прокуратур) не використовують узгоджений між собою підхід. По-третє, їхні завдання та функції не є чітко розмежованими. Існує низка питань щодо повноважень РПУ стосовно певних посад. Також недостатньо чітко визначеними є обов'язки ГП або керівників обласних прокуратур, які своїми наказами мають забезпечувати виконання рішень КДК та РП.

У ЗУ «ПП» передбачено низку критеріїв прийняття рішень щодо кадрових питань, однак вони є досить нечіткими. КДК та РПУ прийняли власні положення/процедури, □ однак у цих органів немає достатнього обсягу ресурсних спроможностей для розробки

та впровадження таких критеріїв, які б повноцінно забезпечили об'єктивний добір на основі професійних якостей. Критерії, які використовує РПУ для призначення на адміністративні посади, не передбачають оцінювання ефективності діяльності, оскільки подібний інструмент досі відсутній як такий. □ Процедура перевірки знань автоматизована, хоча й лише частково; в окремих випадках за підтримки донорів організуються тести для перевірки загального рівня знань. Однак відсутнє програмне забезпечення, що могло б дати змогу проводити всі типи оцінювання.

Під час розгляду питання про призначення на певні посади не передбачено проведення співбесід з кандидатами; не проводиться пряма трансляція співбесід.

Нечітко визначеною є роль керівника прокуратури, якій РП рекомендує кандидата на певну посаду.

Як зазначалося вище, важливим питанням є відсутність чітких положень про обов'язки ГП або керівників прокуратур, які своїми рішенням вводять в дію рішення КДК або ж діють на основі рекомендацій РПУ. Наприклад, не передбачено конкретного строку для прийняття рішення про призначення на посаду чи звільнення з посади за рішенням КДК. Також недостатньо чіткими є норми щодо рішень відповідних посадових осіб про відхилення рекомендацій РПУ, що, у свою чергу, може негативно вплинути на авторитет Комісії та Ради.

Незважаючи на те, що рішення РПУ публікуються на вебсайті Ради, їхній формат є доволі стислим і вони не містять інформації про аргументацію відповідного рішення.

Слід також зазначити, що крім ГП, визначені також обмеження строку повноважень і для низки адміністративних посад, однак не для всіх. Зокрема, керівник САП та керівники обласних та окружних прокуратур призначаються на 5 років.

Отже, необхідно **прийняти єдиний підхід до кадрової політики та чітко окреслити функції всіх сторін. Крім цього, для забезпечення незалежності прокурорів важливе значення має виконання рішень чи рекомендацій КДК та РПУ Генеральним прокурором та керівниками обласних прокуратур.**

II. Заходи. 2. Визначення виключного переліку підстав для проведення перевірок прокуратурами вищого рівня органів прокуратури нижчого рівня відповідно до наказу Генерального прокурора. 100% 3. Розроблення відомчих нормативно-правових актів та інструкцій щодо визначення меж допустимої дискреції та свободи прокурора видавати процесуальні документи без необхідності погодження з керівником. 0% 4. Внесення змін до відомчих нормативно-правових актів, наказів та інструкцій щодо порядку видання прокурором вищого рівня письмових наказів та усних або письмових вказівок прокурору нижчого рівня з метою забезпечення незалежності прокурорів без ризиків порушення дисципліни та ієрархічної структури прокуратури. 10%.

**Примітка.** *Захід 4 – формулювання англійською не зовсім відповідає українському варіанту; в останньому йдеться лише про внутрішні нормативно-правові акти; такі акти, прийняті саме з цією метою, відсутні, однак є низка посилань. Під час проведення цього оцінювання ми використовували формулювання українською мовою.*

Результати: (5) *Забезпечено підвищення рівня процесуальної незалежності прокурорів шляхом унеможливлення тиску з боку прокурорів вищого рівня через проведення неправомірних перевірок прокурорів нижчого рівня, встановлено чіткі прозорі підстави перевірок (100%); (6) Розширено обсяг дискреції прокурорів у межах, встановлених законом (0%); (7) Забезпечено дотримання обов'язку прокурорів ви-*

*щого рівня віддавати накази в письмовому вигляді (80%); (8) Забезпечено унеможливлення притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора через невиконання наказу або вказівки прокурора вищого рівня за умови повідомлення ним до РПУ про такий випадок, із зазначенням мотивувальної частини. (30%).*

Результати 5, 7 та 8 досягнуто частково; заходи 2 та 4 реалізовано частково.

ЗУ «ПП» є чинним, у тому числі його положення, які встановлюють обов'язок прокурорів вищого рівня віддавати накази в письмовому вигляді. Наказ ГП від 19 січня 2017 року «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» містить пункт, згідно з яким обов'язком прокурора є «не допускати обмеження або порушення самостійності прокурорів при виконанні ними повноважень та прийнятті рішень про порядок їх здійснення» та «надавати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації покладених функцій виключно в межах та в порядку, визначених законом» (п. 3.4).<sup>□</sup> Однак не передбачено порядку забезпечення дотримання цих положень.

У новій нормативно-правовій базі з дисциплінарних питань також не передбачено відповідальності лише за сам факт невиконання усної вказівки. Але відсутня практика інформування КДК Ради прокурорів України про скарги на такі дії в разі їхнього вчинення.

**Отже, необхідно запровадити гарантії дотримання положень ЗУ «ПП» щодо письмової форми наказів прокурорів вищого рівня.**

Питання перевірок залишається невирішеним. Вищезгаданий Наказ ГП «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» замінив попередній документ у січні 2017 року. Тим не менше, по-перше, положення щодо перевірок все ще сформульовані недостатньо чітко. По-друге, все ще існують можливості використовувати положення про «надання фахової практичної та методичної допомоги» як спосіб прихованого проведення перевірки, що, за наявними свідченнями також відбувається.

Тому **необхідно вдосконалити положення, що стосуються перевірок, зокрема, зробити їх більш чіткими та обмежувачими. Також необхідно усунути формулювання, використання яких дозволить проводити приховані перевірки під виглядом іншої діяльності (наприклад, «надання фахової практичної та методичної допомоги»).**

Дискреційні повноваження прокурорів не можуть бути застосовані в повному обсязі, зокрема, через поширену практику скріплення процесуальних рішень прокурорів підписами їхнього керівництва; відсутні внутрішні правила, які б підтверджували принцип дискреції та містили б вказівки щодо правильного її використання прокурорами. Потрібно розглянути шляхи вирішення цих питань.

**III. Заходи.** 5. Включення окремим розділом у Річний звіт про діяльність прокуратури аналізу скарг про порушення незалежності прокурорів (0%).

*Результати: (9) Забезпечено неупереджений, вчасний та незалежний розгляд РПУ скарг щодо порушення незалежності прокурорів (100%); (10) Забезпечено проведення аналізу скарг прокурорів щодо порушення їхньої незалежності (0%).*

Результати досягнуто частково; заходи реалізовано частково.

Вивчення та розгляд скарг щодо порушення незалежності прокурорів виконує РПУ. Однак для підвищення ефективності цього процесу необхідно посилити спроможності РПУ. Зокрема, наразі відсутня чітка процедура та рекомендації щодо такої діяльності;

хоча РПУ займалася розробкою відповідного документа та навіть підготувала проєкт постанови у 2018 році. Також не зовсім зрозуміло, як саме має діяти РПУ у випадку порушення незалежності прокурора. Інформацію про рішення РПУ було включено до Річного звіту про діяльність прокуратури за 2018 рік.<sup>□</sup> Однак було зазначено лише загальну кількість рішень РПУ, прийнятих у 2018 році, для «забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, зміцнення їхньої незалежності та вирішення питань внутрішньої роботи прокуратури». Не було подано аналізу даних чи детальної інформації про окремі скарги щодо порушення незалежності. **Необхідно посилити спроможності РПУ для роботи зі скаргами щодо порушення незалежності прокурорів; слід визначити чіткий порядок розгляду таких скарг та перелік подальших заходів; необхідно регулярно виконувати дослідження та аналіз скарг та вжитих заходів та оприлюднювати отримані результати.**

IV. Заходи. 6. Забезпечення належної системи розподілу справ між органами прокуратури (0%)

Результати: (11) Впроваджено чітку систему розподілу справ за критеріями досвіду прокурорів та уникнення корупційних ризиків (0%); (11) Система розподілу справ діє з урахуванням об'єктивних чинників, зокрема, спеціалізації прокурора, та забезпечує уникнення корупційних ризиків (30%); (14) Функціонує система спеціалізації прокурорів відповідно до категорій злочинів та інших характеристик (30%).

На сьогодні така система все ще відсутня. Потрібно знайти способи вирішення цього питання. Також рекомендується включити до системи розподілу справ схему спеціалізації.

#### • 8.1.4. Забезпечення особистої автономії прокурорів

I. Заходи. 1. Регулярний моніторинг нормативно-правових актів з метою забезпечення належної оплати праці прокурорів, інших професійних гарантій (0%).

**Примітка.** Формулювання англійською значно відрізняється від українського варіанту – у ньому відсутня згадка про «регулярний моніторинг нормативно-правових актів». Під час проведення цього оцінювання ми використовували український варіант формулювання.

Результати: (1) Прокурори та працівники прокуратури отримують достойну винагороду та є соціально захищеними, шляхом отримання заробітної плати, додаткових виплат та послуг страхування, встановлених законом, залежно від їхніх функцій, професійного досвіду та інших об'єктивних критеріїв (0%); (2) Нормативно закріплено умови матеріально-побутового забезпечення прокурорів та інших працівників органів прокуратури (100%).

Результат 1 – не досягнуто, результат 2 – досягнуто. Формулювання заходу 1 українською та англійською не співпадають, тому, якщо брати до уваги варіант українською, захід не можна вважати досягнутим.

Незважаючи на те, що принципи оплати праці прокурорів визначені в ЗУ «ПП», зокрема, в ньому прямо зазначено й про обсяг заробітної плати, через прийняття низки інших нормативно-правових актів ці гарантії було нівельовано або вони втратили силу. Наприклад, Закони про Державний бюджет дали повноваження Кабінету Міністрів визначати винагороду прокурорам у межах виділених коштів. **Слід забезпечити дотримання положень ЗУ «ПП» щодо оплати праці прокурорів.**



Слід також звернути увагу на велику кількість повідомлень про випадки неправомірного використання системи призначення премій, що негативно впливає на особисту автономію прокурорів. Зокрема, оскільки не діють гарантії фіксованого обсягу заробітної плати, значна частина виплат, які отримують прокурори, здійснюється у вигляді премій, призначених їхнім керівництвом (Генеральним прокурором або керівником обласної прокуратури). Відсутні чіткі та прозорі правила щодо нарахування премій. Більше того, оскільки вони використовуються як форма компенсації низьких заробітних плат, а не як спосіб надання стимулів шляхом виплати певного відсотка від премій, українські прокурори за замовчуванням отримують премії в максимально можливому обсязі. Якщо керівник вважає, що прокурор неналежно виконував свої обов'язки, він може вирішити не призначати премію, що, відповідно, може призвести до втрати прокурором більше, ніж половини доходів. Звідси випливає, що система премій використовується як завуальоване дисциплінарне покарання, а це беззаперечно шкодить принципу особистої автономії.<sup>21</sup> **З системи заохочень слід вилучити премії або ж звести їхній вплив до мінімуму.**

Результат 2 було досягнуто, якщо його сприймати в буквальному сенсі, зважаючи на гарантії, встановлені чинним ЗУ «ПП». Однак **реалізація положень на практиці все ще викликає питання, тому слід зосередитись на пошуку відповідних рішень.**

II. Заходи. 2. Внесення змін до нормативно-правових актів з метою гарантування свободи та визначення обсягу використання прокурорами та працівниками прокуратури права на приватність, свободу совісті, висловлювань, об'єднання та інших індивідуальних прав та свобод (60%).

Результати: (4) *Забезпечено у визначеному законом обсязі використання прокурорами та працівниками прокуратури права на недоторканність приватного життя, свободу совісті, висловлювань, об'єднання та інших індивідуальних прав і свобод (20%); (5) Прокурори та інші працівники прокуратури можуть об'єднуватись або формувати місцеві, регіональні, загальнодержавні чи міжнародні асоціації з метою захисту власних інтересів (100%).*

Результати 4 та 5 досягнуто частково. Захід реалізовано частково.

У ЗУ «ПП» особисті права прокурорів згадуються лише частково. Окремі аспекти особистих прав прокурорів регулюються Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів, прийнятому Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури у 2017 році,<sup>22</sup> а саме у Розділі III про «Основні вимоги до позаслужбової поведінки прокурора». Зокрема, прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках, публічно демонструвати свої політичні переконання. У Кодексі передбачено, що прокурор має право вільно визначати своє ставлення до релігії, брати участь у діяльності релігійних організацій, які діють на законних підставах і діяльність яких не спрямована на розпалення расової, політичної, національної та релігійної ворожнечі; крім того, прокурор не повинен допускати втручання жодних релігійних організацій, до яких він належить, у свою службову діяльність.

На сьогодні в Україні діє Українська асоціація прокурорів, однак, за наявними даними, вона не веде активну діяльність та не займається питаннями прав та статусу прокуро-

21 Венеціанська комісія зазначила, що дисциплінарний нагляд не повинен здійснюватися безпосереднім керівником прокурора; висновок «Щодо проєкту Закону Молдови «Про прокуратуру», CDL-AD(2008)019, п. 50.

22 Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року.

рів. Низкою питань щодо надання підтримки прокурорам займається також РПУ.

Прокурорам рекомендується, перш за все, власними зусиллями підвищувати ефективність діяльності Української асоціації прокурорів, зокрема, упорядкувати її структуру і встановити цілі та завдання щодо захисту прав та законних інтересів. Також, ГПУ слід укласти колективний договір з Українською асоціацією прокурорів.

*Результат: (3) Забезпечено процедуру обов'язкового розгляду РПУ скарг прокурорів та інших працівників прокуратури на порушення їхньої незалежності через недотримання державою своїх зобов'язань стосовно їхнього захисту, звернення до РПУ щодо правового захисту прокурорів (100%).*

Результат досягнуто повністю.

РПУ здійснює розгляд скарг прокурорів щодо ймовірних випадків порушення їхньої незалежності, зокрема, через неправомірне використання системи премій. До того ж, РПУ вживає певних заходів з власної ініціативи, зокрема, у випадках, що стосуються заробітної плати прокурорів та інших соціальних гарантій, а також їхнього фізичного захисту. Проте відсутня чітка внутрішня процедура розгляду скарг прокурорів. Більше того, існуючі інструменти РПУ для забезпечення захисту прокурорів є доволі слабкими. Зокрема, РПУ переважно лише надсилає листи до ГПУ, Кабінету Міністрів чи інших відповідних інстанцій. Насамкінець, самі прокурори доволі нечасто надсилають скарги до РПУ. Що стосується інших працівників прокуратури, до них застосовуються лише окремі положення щодо захисту прав прокурорів. **Необхідно розробити чіткий порядок та визначити перелік відповідних подальших заходів. Слід посилити спроможності РПУ. Необхідно продовжувати поширення інформації про функції РПУ щодо забезпечення захисту прокурорів.**

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.2

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОСТІ ПРОКУРОРІВ

#### • 8.2.1. Забезпечення належної, прозорої, об'єктивної процедури добору прокурорів

I. Заходи. 1. Розроблення детальної процедури добору прокурорів, внесення змін до відомчих нормативних актів та проведення тренінгу для членів/працівників КДК з метою забезпечення практичного належного здійснення такої процедури (100%). 2. Розроблення та погодження з відповідними організаціями змісту та форми кваліфікаційного іспиту, щорічний перегляд питань та завдань іспиту (90%). 3. Перегляд законодавства з метою забезпечення належної організації спеціальної антикорупційної перевірки кандидатів на посаду прокурора (0%). 4. Розроблення та апробація процедури проведення конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів, внесення відповідних змін у нормативно-правові акти (100%).

*Результати: (1) Положення про КДК містить детальні норми, які регулюють права та обов'язки КДК при здійсненні своїх повноважень у сфері добору прокурорів (100%); (2) Інформація про діяльність КДК та прийняті нею рішення щодо добору прокурорів є загальнодоступною на вебсайті КДК (100%); (3) Кожен із членів КДК та працівників її секретаріату пройшов курс навчання щодо добору прокурорів, зміст якого підготовлено за участю українських та іноземних експертів (50%); (4) Питання та завдання щорічно змінюються для унеможливлення підготовки*



відповідей заздалегідь, а також відповідності нововведенням у законодавстві та кримінальній політиці держави (100%); (5) Визначено детальну процедуру проведення спеціальних перевірок кандидатів на посаду прокурора в рамках антикорупційного законодавства, затверджено відповідальних осіб в складі КДК та систему повторних запитів для проведення спеціальної перевірки в разі перебування в резерві більше трьох років (100%); (6) Конкурс на зайняття вакантної посади кандидатом, який проводиться КДК, включає, крім результатів (балів) кваліфікаційного іспиту, результати анонімного тестування з проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурорів (0%).

**Примітка.** Формулювання результату 6 англійською мовою є неправильним/нечітким: В українському варіанті йдеться про тестування після завершення спеціальної підготовки. Під час проведення цього оцінювання ми використовували український варіант формулювання.

Усі результати, окрім результату 6, значною мірою досягнуто. Усі заходи, окрім заходу 3, значною мірою реалізовано.

Оскільки КДК почала діяти лише в середині 2017 року, наразі недостатньо інформації, щоб робити висновки про рівень досягнення зазначених результатів. Першу хвилю добору вже завершено; кандидати на посаду прокурорів, відібрані під час другої хвилі, зараз проходять спеціальну підготовку; третя хвиля тільки почалася.

У ЗУ «ПП» чітко визначено всі етапи добору кандидатів на посаду прокурора. Процедурні питання добору викладено в Положенні про порядок роботи КДК, прийнятому Всеукраїнською конференцією прокурорів,<sup>23</sup> та додатково окреслено у внутрішніх документах КДК, насамперед, Положенні про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну (тимчасово вакантну) посаду прокурора місцевої прокуратури (червень 2017 року, з подальшими змінами).<sup>24</sup> Положення зазначених документів сформульовані достатньо чітко; вони розміщені у відкритому доступі на вебсайті КДК. За призначенням на вакантні посади в місцевих прокуратурах можна було спостерігати в мережі Інтернет. **Однак не завадило б виконати незалежне експертне оцінювання цих документів як з позиції міжнародної передової практики діяльності органів прокуратури та/або судової влади, так і з позиції сучасних інструментів управління кар'єрою, зокрема й таких, що використовуються в недержавному секторі.**

Члени КДК частково пройшли відповідну підготовку, однак її було організовано за підтримки донорів, до того ж, відсутня система розвитку потенціалу. **Необхідно розробити план розвитку потенціалу для членів КДК та інших її працівників; також, слід посилити їхні можливості щодо питань добору кандидатів.**

Перед проведенням другої хвилі добору було виконано перегляд питань та завдань для кваліфікаційного іспиту. Нові питання були розроблені НАПУ та затверджені КДК. Однак слід відзначити низький рівень залучення інших сторін. Під час другої хвилі використовувалося комп'ютеризоване тестування; однак воно було організоване коштом донорів. **Слід розробити та запровадити методичні рекомендації для виконання**

<sup>23</sup> Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийняте Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року.

<sup>24</sup> Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну (тимчасово вакантну) посаду прокурора місцевої прокуратури, затверджене рішенням КДК від 7 червня 2017 року №6зп-17.



перегляду питань та завдань кваліфікаційного іспиту; зокрема, необхідно взяти до уваги досвід попередніх хвиль добору; також рекомендується організувати участь зовнішніх фахівців. Необхідно забезпечити можливість проводити комп'ютеризоване тестування, зокрема, тестування аналітичних здібностей.

У ЗУ «ПП» та у відповідних підзаконних актах передбачено процедуру проведення спеціальної антикорупційної перевірки кандидата; однак існує колізія ЗУ «ПП» та антикорупційного законодавства, наслідком чого є низка проблем на практиці при здійсненні процедури. Необхідно знайти шляхи вирішення зазначених розбіжностей при проведенні антикорупційної перевірки.

Згідно з ЗУ «ПП», призначення на посаду здійснюється на основі рейтингу кандидатів, сформованому лише за результатами складання кваліфікаційного іспиту. Результати, отримані після проходження спеціальної підготовки, не мають значення при визначенні місця кандидата в рейтингу. Суть такої системи полягала в тому, щоб зробити КДК єдиним незалежним органом, відповідальним за складання рейтингу, на практиці ж однак є свідчення, що це призводить до зниження мотивації кандидатів бути активними під час проходження підготовки.

Отже, слід розглянути можливість незначної зміни системи добору шляхом врахування результатів підсумкового іспиту кандидата після проходження спеціальної підготовки при формуванні загальної оцінки в рейтингу. Необхідно також забезпечити можливість оскарження результатів.

Потрібно провести заходи щодо підвищення поінформованості про відкриття добору та вжити інших кроків для підвищення популярності професії прокурора, зокрема й серед жінок. Окрім процедури добору кандидатів на посаду прокурора, уся система професійного зростання в прокуратурі (як переведення в прокуратуру вищого рівня, так і призначення на адміністративні посади) має бути справедливою, заснованою на професійних досягненнях, прозорою та використовувати єдиний підхід. Необхідно забезпечити розробку спільними зусиллями всіх учасників процесу та подальше застосування ними переліків вимог щодо професійних рис кандидатів та критеріїв добору/професійного зростання; кожен із зазначених учасників має пройти належну підготовку та мати доступ до відповідних ресурсів для ефективного виконання відповідних функцій. Детальні процедури та чітка методологія оцінювання мають бути дотримані. Переліки вимог мають, зокрема, враховувати чітке розмежування функцій «звичайного»/«простого» прокурора та прокурора, який обіймає адміністративну посаду. Підвищення прокурора має передбачати оцінювання професійних навичок, досвіду, моральних та професійних рис, а також його/її готовності виконувати функції керівника або працювати в прокуратурі вищого рівня. Важливо також вжити заходів щодо запобігання дискримінації, зокрема, заохочувати професійне зростання жінок у прокуратурі.

#### • 8.2.2. Впровадження та модернізація системи спеціальної (первинної) підготовки кандидатів на посаду прокурора

I. Заходи. 1. Перегляд нормативно-правових актів щодо статусу Національної академії прокуратури України (НАПУ) як єдиного закладу спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора (100%). 2. Розробка навчальної програми спеціальної підготовки прокурорів на основі обговорення з ВНЗ, ОПС, юристами, міжнародними експертами (40%). 3. Регулярний перегляд, оновлення та розміщення в електронних бібліоте-



ках програм спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора (до 2020 року). 4. Впровадження системи освіти викладачів (тренерів) курсів спеціальної підготовки прокурорів з метою диференціації навчальних підходів з тими, що використовуються при наданні загальної вищої юридичної освіти (тренінги для тренерів), залучення іноземних викладачів (10%). 5. Проведення регулярних опитувань серед слухачів курсів спеціальної підготовки, викладачів (тренерів) та роботодавців (керівників прокуратур) з метою визначення потреб в адаптації змісту спеціальної підготовки прокурорів (до 2020 року). 6. Розроблення формату та змісту практичного завдання та анонімного тестування для кандидатів на посади прокурорів (10%).

Результати: (1) НАПУ має достатні фінансові, кадрові та організаційні ресурси для проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурорів (80%); (2) Програма початкової підготовки підбирається індивідуально для кожного кандидата відповідно до його досвіду та спеціалізації (0%); (3) Навчальний план спеціальної підготовки прокурорів зорієнтовано на підвищення практичних навичок та поглиблення теоретичних знань, необхідних для належної роботи (20%); (4) Забезпечено щорічне оновлення навчального плану та публічний доступ до нього на вебсайті НАПУ (100%); (5) Забезпечено участь практикуючих українських та іноземних прокурорів, юристів у викладанні курсів спеціальної підготовки (30%); (6) Забезпечено анонімність і відповідність завдань та тестів з проходження спеціальної підготовки навчальному плану та вимогам професії; тести та завдання оновлюються щорічно (20%); (7) Забезпечено підвищення рівня кваліфікації наукових співробітників НАПУ, збільшено обсяг науково-дослідницької роботи (50%); (8) Забезпечено підвищення рівня кваліфікації викладачів (тренерів) зі спеціальної підготовки прокурорів, у тому числі шляхом їхнього стажування у відповідних іноземних інституціях та проведення тренінгів із залученням іноземних експертів (10%); (9) Розроблено збалансований Навчальний план спеціальної підготовки прокурорів (20%); (10) Порядок підбору кадрів в органи прокуратури включає етапи навчання, професійного та психологічного тестування (70%); (11) Забезпечено щорічне оновлення навчального плану та публічний доступ до нього на вебсайті НАПУ (100%).

Двічі один і той самий результат – в Плані дій (УКР) всього 10 результатів, в англ версії таки дійсно їх 11, і ці два повторюються (в англійському звіті також має місце це дублювання).

Проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки є складовою процесу добору. Розробкою навчальних програм займається НАПУ, після чого вони затверджуються КДК та вже потім впроваджуються НАПУ. Тривалість спеціальної підготовки становить один рік для всіх кандидатів незалежно від попереднього досвіду кандидата на посаду прокурора чи будь-яких інших факторів; теж саме стосується змісту навчальної програми. Курс спеціальної підготовки складається з теоретичної частини, яка проводиться в НАПУ, та практичної в прокуратурах у регіонах. Згідно з ЗУ «ПП», спеціальна підготовка спрямована на розвиток практичних навичок, однак, за наявними свідченнями, в НАПУ викладається майже виключно теорія. Окрім невеликої кількості викладачів, які активно використовують такі практичні інструменти навчання, як аналіз конкретних справ, моделювання тощо, більшість дотримується формату лекцій та семінарів, під час яких слухачі дають відповіді, які вони змогли підготувати заздалегідь, на запитання, найчастіше, теоретичного характеру. Більше того, у навчальних програмах спеціальної підготовки дуже мало уваги присвячено вивченню сучасних навичок міжособистісного спілкування («м'яких навичок» або англійською «soft skills»).

Оскільки курси спеціальної підготовки проводяться на даний момент лише вдруге, певним аспектам давати оцінку ще зарано. Навчальну програму для другої хвилі кандидатів було оновлено, однак не зрозуміло, чи було враховано досвід підготовки першої хвилі; те саме стосується підсумкового іспиту. Результати іспиту не впливають на процедуру добору; це радше форма іспиту, аналогічна тим, які проводяться в університетах. Навчальні програми знаходяться у відкритому доступі на вебсайті НАПУ.

НАПУ – єдиний заклад спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора. Академія має власну будівлю та близько 300 працівників у штаті на постійній основі. Бюджет НАПУ є частиною загального бюджету ГПУ. Хоча наразі відсутня інформація про те, чи призводить це до недостатнього фінансування, є свідчення, що НАПУ напругу не може користуватись підтримкою донорів для організації навчальних візитів. Фактично ресурсів в Академії вистачає, однак використовуються вони не зовсім раціонально. Відсутній механізм залучення іноземних викладачів, однак на практиці деякі викладачі НАПУ запрошують на заняття прокурорів, адвокатів, суддів або міжнародних експертів.

Що ж до питання освіти викладачів НАПУ, для них впроваджено плани підвищення кваліфікації, однак не зовсім простежується їхній зв'язок з розвитком потенціалу викладачів задля вдосконалення практичної частини підготовки. Нерегулярні тренінги для тренерів або інші тематичні навчальні заходи зазвичай організуються за підтримки донорів. Те саме стосується можливостей навчальних візитів до закордонних установ.

Наукові співробітники демонструють активну науково-дослідницьку роботу, однак не зовсім зрозумілий її зв'язок з питанням вдосконалення програм спеціальної підготовки.

**Рекомендується виконати організаційне та функціональне оцінювання організації та діяльності НАПУ. Необхідно провести реорганізацію структури та наявних ресурсів Академії, зокрема, кадрових, для забезпечення ефективності спеціальної підготовки. Принципи викладання під час спеціальної підготовки замінити на такі, що дозволять підготувати кандидатів на посаду прокурора до нових обов'язків; зокрема, увагу слід зосередити на розвитку практичних умінь та навичок міжособистісного спілкування. Слід також залучити до участі у викладанні курсів фахівців-практиків, зокрема, прокурорів, суддів, адвокатів тощо. Окрім правників, рекомендується також запрошувати й фахівців з інших питань та міжнародних експертів для навчання навичок міжособистісного спілкування. Слід розглянути можливість застосування індивідуального підходу до кожного кандидата на посаду прокурора з урахуванням його попереднього досвіду. Окрім підсумкового іспиту знань, доцільно запровадити загальний тест на початку та наприкінці курсу спеціальної підготовки для оцінювання загальної динаміки рівня знань, а також проводити відповідні опитування слухачів. Досвід, отриманий під час кожного циклу підготовки, необхідно враховувати під час розробки навчальних програм для наступного циклу. Рекомендується залучати зовнішніх експертів, у тому числі закордонних, до розробки навчальних програм. Для працівників НАПУ необхідно організувати тренінги з сучасних методик навчання дорослих для того, щоб вони застосовували ці навички під час розробки та проведення курсів спеціальної підготовки; рекомендується також проводити обмін досвідом із закордонними установами.**



• **8.2.3. Модернізація та забезпечення належного проходження прокурорами курсів підвищення кваліфікації**

I. Заходи. 1. Узгодження навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів з вимогами професії в умовах реформування прокуратури (40%). 2. Впровадження тестування після проходження курсів підвищення кваліфікації (0%). 3. Залучення українських та іноземних юристів в якості викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів (10%). 4. Розроблення, регулярне оновлення та розміщення в електронних бібліотеках навчальної програми курсів підвищення кваліфікації прокурорів (20%). 5. Впровадження системи освіти викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів (тренінги для тренерів) (10%). 6. Проведення опитувань серед слухачів курсів, включаючи тренерів. Проведення регулярних курсів підвищення кваліфікації працівників прокуратури з визначенням потреб у зміні змісту навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів (10%). 7. Введення системи заохочення підвищення рівня кваліфікації шляхом направлення прокурорів, які отримали найвищі бали за результатами тестування, з навчальними візитами до іноземних інституцій (0%).

Формулювання в абзаці вище, виділені червоним, не на 100 % співпадають з укр. текстом Плану дій, про це нижче є примітка

**Примітка.** Результат 6 – Англійський переклад даного результату є неправильним. Український текст результату: проведення регулярних опитувань серед слухачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів, викладачів та роботодавців (керівників прокуратур) з метою визначення потреб у зміні змісту навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів. Ми перевіряємо український переклад.

Результати: (1) Змінено наповнення навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів, введені нові теми (20%); (2) Забезпечено проведення окремих курсів для прокурорів, які займають адміністративні посади, з метою підвищення рівня володіння навиками управління, стратегічного планування, визначення бюджетної та фінансової політики, управління ефективністю роботи підлеглих працівників прокуратури, PR/комунікації (10%); (3) Забезпечено проведення спільних курсів та семінарів з суддями та адвокатами, моделювання судових слухань (проведення навчальних судових процесів («муткортів»)) (10%); (4) Забезпечено регулярну участь українських та іноземних практиків, включаючи прокурорів та юристів, у викладанні спеціальних курсів підвищення кваліфікації прокурорів (40%); (5) Забезпечено інтегрованість системи інформаційного управління НАПУ з відповідними системами інших органів юстиції та ВНЗ (0%); (6) Впроваджено прозору процедуру заохочення прокурорів до подальшого навчання шляхом організації навчальних поїздок до ЄСПЛ, Європейського суду та органів прокуратури держав-членів ЄС (0%); (7) До системи підвищення кваліфікації запрошуються міжнародні фахівці (0%); (8) Забезпечено щорічне оновлення навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів та його обговорення шляхом проведення опитувань серед слухачів, а також з урахуванням висновків Річного звіту прокуратури, забезпечено доступ до навчального плану з вебсайту НАПУ (0%); (9) Забезпечено удосконалення кваліфікації викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів, у тому числі шляхом їхнього навчання у відповідних іноземних інституціях та проведення тренінгів із залученням іноземних експертів (10%).

Ці заходи переважним чином не були реалізовані; результати загалом не були досягнуті.

Як було зазначено, навчальні плани курсів підвищення кваліфікації залишаються переважно без змін з 2014 року, до них було внесено лише незначні зміни. Хоча і було враховано основні зміни в законодавстві, ці курси не були включені до програми реформування прокуратури та не пристосовані до змін в прокуратурі та викликів реформи; немає чіткої стратегії щодо подальшого розвитку системи підвищення кваліфікації. Прокурори, які проходять ці курси, відмічають їхній низький рівень, як з точки зору методології, так і змісту.

Більше того, не існує спеціалізованих курсів підвищення кваліфікації для осіб, які займають адміністративні посади; не проводяться курси з внутрішніх та зовнішніх комунікацій, завантаженості, оцінювання ефективності тощо. НАПУ орієнтована на діяльність, що передбачена процесуальними кодексами, але не намагається розвивати управлінські навички у прокурорів. Деякі навчальні заходи з управлінських чи інших навичок міжособистісного спілкування організовувалися окремо за підтримки спонсорів.

Не існує встановленої системи спільних курсів з іншими юристами, зокрема суддями, адвокатами чи слідчими. Суддів та адвокатів іноді запрошують як експертів під час підготовки прокурорів, але це зовсім не систематизовано. Деякі спільні курси підготовки організовуються донорами. Деякі викладачі НАПУ з метою підготовки прокурорів за власною ініціативою організовують навчальні судові процеси («муткорті»).

Після проходження курсів не проводиться тестування, яке б відповідало вимогам сучасності: знання перевіряються переважно шляхом проведення іспитів в університетському стилі, а для оцінювання ефективності самих курсів використовуються опитувальники. Незрозуміло, як використовуються ці результати опитування.

Оскільки багато працівників НАПУ викладають як кандидатам на посади прокурорів, так і безпосередньо прокурорам, то ситуація з викладачами не відрізняється від стану справ у початковій підготовці. Деякі працівники ГПУ повідомили, що вони добровільно викладають в НАПУ дисципліни своєї спеціалізації з метою забезпечення належної підготовки прокурорів нижчого рівня. Було відзначено відсутність системи стимулів для успішних у навчанні слухачів, а навчальні поїздки до іноземних інституцій зазвичай відбуваються спорадично за підтримки донорських організацій та пов'язані з професійною діяльністю прокурорів, а не з результатами курсів з підвищення кваліфікації.

Відсутня загальна система управління інформацією, необхідною для різних сфер юстиції/юридичних навчальних закладів.

Серед позитивних аспектів можна відзначити постійну організацію курсів підвищення кваліфікації в регіонах спільними зусиллями регіональних прокуратур та НАПУ, іноді за участі прокурорів ГПУ, юристів, суддів чи міжнародних експертів; ефективність таких заходів було відзначено.

Рекомендується провести організаційне та функціональне оцінювання організації та діяльності НАПУ. Структуру та ресурси НАПУ, включаючи кадрові, слід реорганізувати з метою забезпечення ефективності курсів підвищення кваліфікації, принципи організації яких мають бути змінені. Курси повинні бути включені до концепції реформування прокуратури та спрямовуватися на покращення здатності прокурорів реагувати на зміни та виклики. Вони повинні включати розвиток навичок міжособистісного спілкування, а для прокурорів, які займають керівні посади, слід організувати спеціальну підготовку, зокрема тренування управлінських, комунікативних та інших відповідних навичок. Результати кожного навчального курсу мають враховуватися при розробці, організації та проведенні інших курсів. Доцільно залучати до розробки навчальних програм зов-



нішніх експертів, у тому числі закордонних. Рекомендується проводити спільні заходи, залучаючи до їх проведення суддів, адвокатів, слідчих. Замість підсумкового індивідуального тестування або на додаток до нього рекомендується проводити анонімне тестування перед проходженням навчальної програми та після нього задля оцінювання загальної динаміки рівня знань, а також опитування кожного щодо ефективності курсів. Крім того, доцільно запровадити систему стимулів для успішних слухачів, що має включати навчальні поїздки до іноземних інституцій. Персонал НАПУ повинен володіти сучасними засобами підготовки дорослих слухачів та мати можливість застосовувати ці навички під час розробки та проведення курсів підвищення кваліфікації; доцільно також запровадити обмін досвідом між іноземними інституціями. Як тренерів необхідно залучати фахівців-практиків, зокрема прокурорів, суддів, адвокатів тощо. З метою обговорення викликів, найкращих підходів та способів реагування на них потрібно сприяти обміну досвідом між прокуратурами. Також необхідно гарантувати рівний доступ до курсів підвищення кваліфікації, зокрема для працівників ГПУ та обласних прокуратур. Працівники прокуратур, які не є прокурорами, також повинні регулярно проходити підготовку.

• **8.2.4. Впровадження належної системи індивідуального оцінювання якості роботи (ОЯР) прокурора з метою вдосконалення кадрової політики**

I. Заходи. 1. Впровадження прозорої системи індивідуального оцінювання якості роботи прокурора на основі об'єктивних показників (0%). 2. Перегляд кадрової політики, впровадження рейтингової (бальної) системи ОЯР прокурора, яка покладається в основу призначень, переведень та кар'єрного росту прокурора (0%). 3. Проведення заходів з метою підвищення інформування прокурорів про нову систему ОЯР та пояснення її ролі в забезпеченні їхньої незалежності (0%).

*Результати: (1) Забезпечено участь ОПС, українських та іноземних фахівців у розробленні та впровадженні системи ОЯР прокурорів (80%); (2) Розроблено стандартну процедуру регулярного (раз на два роки) проведення ОЯР кожного прокурора його керівником; прокурори ГПУ оцінюються заступниками ГП, заступники ГП – Генеральним прокурором України (0%); (3) Забезпечено використання кількісної та якісної методики ОЯР (0%); (4) Розроблено стандартний зразок (шаблон) питань, які мають бути досліджені під час ОЯР (0%); (5) Впроваджено додаткові питання для прокурорів, які займають адміністративні посади, з метою оцінювання їхніх управлінських якостей (50%); (6) Забезпечено право прокурора оскаржувати результати ОЯР в КДК (0%); (7) Забезпечено використання результатів ОЯР РПУ під час вибору кандидатури для рекомендації на призначення на адміністративну посаду, або КДК для подання щодо переведення прокурора до іншого органу прокуратури (0%).*

Зазначені заходи переважно не були реалізовані, а результати – здебільшого не були досягнуті.

У 2016 році в ГПУ було створено робочу групу, завданням якої була розробка ОЯР. До складу групи увійшли представники різних підрозділів ГПУ, НАПУ, КДК, РПУ, а також представники міжнародних організацій. Група розробила низку документів, включаючи проєкти змін до Закону про прокуратуру, а також займалася розробкою критеріїв оцінювання.

Саме тоді було вирішено розпочати роботу з регіональних пілотних проєктів. Внаслідок цього різні пілотні проєкти ОЯР було реалізовано в Харкові, Львові та Одесі за підтримки КМЄС.

На самому початку було проведено інформаційну кампанію; за підтримки КМЄС проводяться регіональні кампанії.

Існують складнощі, пов'язані з розробкою та впровадженням кількісних та, особливо, якісних критеріїв. Немає зв'язку між статистичними даними, що збираються, та поставленими завданнями. Більше того, їх часто називають не репрезентативними. Відсутня довгострокова стратегія розвитку прокуратури, немає зв'язку з політикою в сфері кримінального правосуддя або функціональною підзвітністю суспільству, а отже, немає розуміння очікуваного виконання прокурором своїх завдань. Існують думки, що не всі види роботи, яку виконують прокурори, можна використовувати для цілей ОЯР. Окрім складнощів, пов'язаних з виконанням прокурорами завдань, не передбачених Конституцією, існують й інші, пов'язані з виконанням всіма прокурорами численних завдань, які взагалі не враховуються при обчисленні робочого навантаження, а саме збір інформації та підготовка звітів на вимогу обласної прокуратури.

У будь-якому випадку, оскільки система ОЯР ще не запущена, жодні рішення з кадрової політики її не враховують.

**Необхідно провести функціональне оцінювання діяльності прокуратури, зокрема, для розуміння видів завдань, які виконують прокурори, та який відсоток у загальному робочому навантаженні ці завдання складають. Потрібно запровадити стратегічне планування діяльності прокуратури. На основі планування та результатів оцінювання після консультацій з відповідними зацікавленими сторонами слід розробити систему ОЯР із впровадженням найкращих світових практик. Система ОЯР повинна містити як кількісні, так і якісні критерії. Результати ОЯР необхідно враховувати для кар'єрного просування по службі та курсів підвищення кваліфікації. Мають бути розроблені детальні посібники для формування нової системи. Запуск та реалізація впровадження системи ОЯР мають супроводжуватися відповідною інформаційною кампанією.**

#### • 8.2.5. Впровадження належної системи оцінювання ефективності роботи (ОЕР) прокуратури для підвищення інституційної ролі

І. Заходи. 1. Впровадження прозорості та об'єктивної системи ОЕР прокуратури шляхом складання та публікації Річного аналітично-статистичного звіту про діяльність прокуратури (0%). 2. Проведення підвищення рівня кваліфікації працівників ГПУ та членів РПУ з аналізу, стратегічного й фінансового планування та роботи з ризиками (до 2020 року). 3. Складання, розповсюдження та регулярне оновлення практичних посібників та інструкцій із застосування системи управління ефективністю роботи (до 2020 року).

1. Результати. (1) ГПУ зобов'язана до 1 квітня кожного наступного року оприлюднювати Річний звіт про діяльність прокуратури з метою виконання статті 6 Закону України «ПП» та оцінювання роботи прокуратури і відповідного вжиття заходів для її покращення (100%); (2) Регіональні прокуратури подають регулярні звіти до ГПУ; місцеві прокуратури подають регулярні звіти до відповідних регіональних прокуратур (100%); (3) Система оцінювання працівників прокуратури поєднує кількісні та якісні показники (до 2020 року); (4) Розроблено зразок (зміст) Річного звіту про діяльність прокуратури (30%); (5) Повна версія Річного звіту про діяльність прокуратури знаходиться у вільному доступі онлайн (100%); (5) Проведено тренінги та семінари для працівників аналітичного та статистичного підрозділу ГПУ з метою підвищення якості аналізу та звітування (0%); (6) Проведено тренінги та семінари для працівників підрозділу планування та членів РПУ



*з метою підвищення рівня навичок стратегічного планування, оцінювання та роботи з ризиками (0%); (7) Генеральний прокурор України інформує Верховну Раду України про основні висновки Річного звіту про діяльність прокуратури (100%); (8) На основі висновків Річного звіту про діяльність прокуратури розробляється план роботи та визначаються ризики та механізми їхнього подолання (0%).*

Результати, що стосуються Річного звіту про діяльність прокуратури було загалом досягнуто; результати, що стосуються ОЕР, не було досягнуто. Захід 1 не був реалізований.

Річні звіти, що складаються на основі зразка, публікуються щороку та подаються Верховній Раді України Генеральним прокурором. Однак Річний звіт містить лише статистичну інформацію без аналітичних висновків. Більше того, його не включено до довгострокової стратегії розвитку та основ планування діяльності прокуратури. Також не розроблено жодних критеріїв для порівняння з іншими державами. Відсутня система посилення потенціалу відповідного персоналу на місцях.

Система ОЕР не розроблена.

**Рекомендується розробити методику підготовки річного звіту, що подається до ВРУ, та визначити структуру, зміст, способи подання інформації тощо.**

**Річний звіт повинен містити таку інформацію:**

- 1) результати/оцінювання діяльності прокуратури відносно її конституційних функцій;
- 2) результати/оцінювання діяльності прокуратури відносно встановлених для неї пріоритетів;
- 3) результати/оцінювання діяльності прокуратури, що стосується управління прокуратурою як державною установою (виконання покладених завдань, здобутки реформи тощо);
- 4) інформація про ресурси (людські, матеріальні, фінансові), необхідні для виконання функцій та пріоритетних завдань.

Річний звіт повинен містити такі показники:

- 1) кількісні та якісні показники результатів;
- 2) річні показники динаміки/показники прогресу в порівнянні з початковим роком та попередніми 5-6 роками;
- 3) порівняльний аналіз з іншими державами. Звіт повинен містити як інформацію, так і аналітику/висновки.

Повний річний звіт може містити близько 100 сторінок; він повинен супроводжуватися короткою візуалізованою презентацією (близько 10 сторінок).

ВРУ повинна визначати пріоритети розвитку прокуратури, затверджувати щорічне оцінювання роботи прокуратури, рівень виконання пріоритетних завдань, а також визначати потреби, необхідні для їхнього виконання. Пріоритетні завдання, визначені ВРУ, слугуватимуть керівними принципами для Кабінету міністрів при затвердженні бюджету для прокуратури на наступний рік.

Річний звіт повинен бути включений до структури стратегічного планування.

Зважаючи на прозорість прокуратури та її підзвітність суспільству, Річний звіт повинен бути загальнодоступним. Він повинен публікуватися онлайн, обговорюватися на прес-



конференціях, презентуватися на дискусійних форумах тощо.

Персонал, який бере участь у підготовці Річного звіту, повинен мати відповідні навички.

Важливість заходів 2 і 3, а також результату 3 є недооціненою. Згідно з Планом дій, система ОЕР має бути створена до 2020 року. Однак, як показує моніторинг, ОЕР не підлягає аналізу, плануванню та розробці. Це викликає обґрунтовані сумніви щодо своєчасності розробки, затвердження та впровадження цієї системи.

**Рекомендується негайно розпочати розробку системи ОЕР.**

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.3

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

#### • 8.3.1. Впровадження механізму внутрішнього та зовнішнього контролю для попередження та боротьби з корупцією

I. Заходи. 1. Внесення змін до законодавства щодо повноважень працівників підрозділу внутрішньої безпеки (ПВБ) ГПУ у тому, що стосується їхнього обов'язку проводити щорічну перевірку доброчесності прокурорів (100%). 2. Визначення у законодавстві порядку та механізму здійснення працівниками ПВБ щорічної перевірки доброчесності прокурорів (100%). 3. Внесення змін до законодавства щодо прокурорських декларацій про майновий стан, доходи та видатки. Уповноваження працівників ПВБ ГПУ на проведення моніторингу/верифікації відповідності доходів та витрат прокурорів та членів їхніх сімей з метою визначення об'єму щорічної перевірки доброчесності прокурора (50%). 4. Перегляд нормативно-правової бази щодо питання прокурорської недоторканості (100%).

Результати: (1) ПВБ ГПУ підпорядковується та звітує Генеральному прокурору України, маючи при цьому належний рівень функціональної автономії (100%); (2) Забезпечено відповідальність працівників ПВБ ГПУ за невиконання обов'язків або уникнення відповідного реагування на виявлення порушень або склад злочину під час моніторингу декларацій або перевірки прокурорів на доброчесність (100%); (3) Забезпечено постійний доступ через мережу Інтернет до декларацій прокурорів про їхній майновий стан, доходи та витрати (90%); (4) Регулярний моніторинг/верифікація декларацій прокурорів про майновий стан, доходи та видатки підрозділом внутрішньої безпеки та Національним агентством з питань запобігання корупції (50%); (5) Декларації прокурорів публікуються на вебсайті ГПУ з дотриманням права на приватність та з урахуванням необхідності їхнього захисту від неправомірного впливу (90%); (6) Забезпечено порядок негайної передачі скарг, що надійшли до КДК, які стосуються незаконного збагачення прокурорів, до підрозділу внутрішньої безпеки ГПУ (0%); (7) Узагальнені статистичні дані результатів перевірок доброчесності прокурорів, інформація про порушення кримінальних проваджень проти прокурорів, надаються у Річному звіті про діяльність прокуратури, з належним урахуванням відповідних вимог щодо захисту персональних даних (0%); (8) Відсутність повної структурної недоторканості прокурорів; існують дієві й ефективні інструменти розслідування фактів корупції в системі юстиції, включаючи впорядковану систему санкціонування спеціальних методів розслідування (СМР) проти прокурорів, які підозрюються у вчиненні корупційних злочинів, з одночасним забезпеченням належних процесуальних гарантій проти зловживань органами виконавчої влади (100%); (9) Працівникам ПВБ ГПУ забезпечено можливість



*проходження курсів підвищення кваліфікації, організацію регулярних навчальних поїздок до країн-членів ЄС для обміну досвідом (0%).*

*Формулювання в абзаці вище, виділені червоним, не співпадають з укр. текстом Плану дій*

Заходи були переважно реалізовано, результати було частково досягнуто.

Чинний ЗУ «ПП», а також загальне антикорупційне законодавство становлять основу для підзвітності прокуратури. Система підзаконних нормативно-правових актів прокуратури включає внутрішні положення, що регулюють діяльність Генеральної інспекції (ГІ), а також акти, що регулюють інші механізми контролю.

У системі прокуратури було створено кілька органів внутрішнього нагляду. ГІ є самостійним структурним підрозділом ГПУ, підпорядкованим безпосередньо ГП. Вона була створена на початку 2017 року і займається запобіганням, виявленням та розслідуванням правопорушень, пов'язаних із корупцією і вчинених прокурорами. Серед іншого, ГІ забезпечує проведення так званих таємних перевірок доброчесності.<sup>25</sup>

Така перевірка передбачена ЗУ «ПП» (стаття 19). Протягом тривалого часу не було зрозуміло, як слід тлумачити відповідні положення ЗУ «ПП» про таємну перевірку доброчесності. Ці положення вимагають від прокурорів щорічно проходити таємну перевірку доброчесності, яку проводять підрозділи внутрішньої безпеки. Таким чином, ця процедура повинна бути таємною. Водночас, обов'язок прокурорів проходити її щороку прямо передбачений законом, що не є послідовним. У червні 2016 року ГП затвердив Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури,<sup>26</sup> яким передбачено наступне: прокурори щорічно заповнюють анкету, якою вони гарантують свою доброчесність; ці анкети публікуються в Інтернеті, і кожен бажаючий може протягом 6 місяців надіслати інформацію, яка вказує на порушення прокурором вимог доброчесності. За наявності такої інформації, ПВБ проводить внутрішнє розслідування.

Прокурори також зобов'язані подавати онлайн свої щорічні декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік. Прокурори несуть відповідальність у разі неподання декларації або надання недостовірної інформації. Декларації доступні в мережі Інтернет, за винятком декларацій військових прокурорів.

Відділ внутрішнього аудиту було реорганізовано у 2018 році. Прокуратура також підлягає ретельній перевірці з боку зовнішнього органу, а саме Рахункової палати, яка є вищим органом України у сфері фінансово-бюджетного контролю.

Відповідно до антикорупційного законодавства, Комісія з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури, яка здійснює свою діяльність на громадських засадах, розробляє антикорупційні програми, проводить моніторинг їх виконання та звітує перед Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК).

Розмежування повноважень між різними органами, як у межах структури прокуратури, так і поза нею, залишається проблемним питанням. Зокрема, виникали певні проблеми щодо перевірки інформації, вказаної прокурорами у своїх фінансових деклараціях. Крапка у даному питанні була поставлена постановою Верховного Суду у жовтні 2018 року, у якій було вказано, що ця компетенція належить НАЗК, а не КДК.

<sup>25</sup> Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України, затверджене наказом Генеральної Прокуратури № 89 від 20 травня 2019 року.

<sup>26</sup> Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України, затверджений наказом Генеральної Прокуратури № 205 від 16 червня 2016 року.

Законодавство не є чітким, що підтверджується наявністю проблеми розмежування повноважень, а також вищезазначеним положенням про таємні перевірки.

Хоча питання боротьби з корупцією включаються до спеціальних тренінгів та курсів підвищення кваліфікації, не зрозуміло, чи відповідають вони реальним потребам відповідного персоналу. Не існує системи організації навчальних відряджень.

**Необхідно забезпечити чіткість нормативно-правової бази, що регулює питання боротьби з корупцією, включаючи обов'язки прокурорів та відповідальність за бездіяльність, а також ролі та функції відповідних органів, як у межах структури прокуратури, так і поза нею. Необхідно узгодити підходи між загальним антикорупційним законодавством та спеціальними нормами у сфері прокуратури. Потрібно забезпечити прокурорів усіх рівнів інструкціями, а відповідні аспекти мають бути включені до початкової підготовки та курсів підвищення кваліфікації. Також слід забезпечити підвищення рівня компетентності персоналу, що займається питаннями боротьби з корупцією, зокрема, шляхом організації навчальних поїздок.**

#### • 8.3.2. Впровадження ефективної дисциплінарної політики та стандартів прокурорської етики

І. Заходи. 1. Внесення змін до Дисциплінарного статуту прокурорів та інших нормативно-правових актів з метою узгодження дисциплінарної практики з європейськими стандартами (90%). 2. Внесення змін до Кодексу професійної етики прокурорів, регулярне оновлення та розроблення коментарів до Кодексу професійної етики прокурорів (60%). 3. Розроблення, розповсюдження та регулярне оновлення практичних інструкцій та навчальних матеріалів з етичної підготовки прокурорів та працівників прокуратури (50%). 4. Забезпечення належного функціонування Інтернет-системи подання скарг на прокурорів (0%). 5. Забезпечення проведення аналізу статистики дисциплінарних справ і доступ до неї громадськості (50%).

Результати: (1) *Визначено обсяг та порядок здійснення повноважень КДК у дисциплінарному провадженні (100%);* (2) *Забезпечено доступність, об'єктивність та послідовність дисциплінарної практики (70%);* (3) *Забезпечено практичність та ефективність застосування дисциплінарних норм при порушеннях закону; послідовність, визначеність та передбачуваність проведення дисциплінарного провадження стосовно відповідального прокурора (60%);* (4) *Забезпечено свободу від притягнення до дисциплінарної відповідальності за належне застосування права прокурорської дискреції (20%);* (5) *Впроваджено принцип пропорційності при вирішенні питання про необхідність застосування стягнення та визначення його типу (30%);* (6) *Визначено право прокурора чи іншого працівника органу прокуратури на доступ до його дисциплінарної справи, встановлено обсяг і ступінь зобов'язань щодо надання інформації про дисциплінарні провадження до відома третіх осіб та громадськості (100%);* (7) *Наявність єдиного (судового) органу оскарження дисциплінарних процедур (0%);* (8) *Вдосконалено систему індивідуальних заохочень на основі особистих досягнень (0%);* (9) *Чітко визначено систему норм професійної етики прокурорів та інших працівників органів прокуратури з чіткою і передбачуваною матеріальною складовою; забезпечено загальнодоступну та послідовну практику їхнього застосування (40%);* (10) *Роз'яснено на практиці сутність систематичних чи серйозних порушень етичних вимог, які є підставою для дисциплінарної відповідальності (100%);* (11) *Впроваджено інтернет-механізми подання скарг на прокурорів та систему Інтернет-звітування КДК про хід перевірки скарги*

(0%); (12) Забезпечено доступ громадськості до аналітичних та статистичних даних щодо дисциплінарної практики в органах прокуратури з урахуванням необхідності дотримання презумпції невинуватості та недоторканності приватного життя (60%).

Загалом ці заходи були реалізовані; в цілому результати були досягнуті.

Основи дисциплінарної політики, включаючи повноваження КДК, врегульовані ЗУ «ПП». КДК працює на регулярній основі та постійно розглядає скарги. Положення про порядок роботи КДК, прийняте Всеукраїнською конференцією прокурорів, детальніше регулює процедурні питання дисциплінарного провадження. КДК було опубліковано зразок дисциплінарної скарги,<sup>27</sup> який, однак, не є обов'язковим. Законодавством передбачено процесуальні гарантії, включаючи право на надання інформації або відмову від її надання, право на представника, право на оскарження тощо. Провадження ґрунтується на принципі змагальності. Іншими позитивними рисами дисциплінарного провадження є колегіальний розгляд, автоматизований розподіл справ тощо.

Права прокурора, проти якого розпочато провадження, роз'яснені в Положенні про порядок роботи КДК і включають право на доступ до матеріалів справи.

Рішення КДК по суті справи, включаючи мотиваційну частину, публікуються на офіційному вебсайті КДК, що прямо передбачено ЗУ «ПП». Більш важливим є те, що розгляд справи КДК транслюється через Інтернет; журналісти також можуть бути присутніми на розгляді справи.

Вичерпний перелік підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності (включаючи систематичне або грубе порушення правил прокурорської етики, що є підставою для дисциплінарної відповідальності) та стягнень міститься в ЗУ «ПП» (статті 43 та 49 відповідно). Однак опис дисциплінарних правопорушень не містить чіткої характеристики дій, що визнаються протиправними; щодо ж стягнень, то їх передбачено лише три види, а тому питання пропорційності залишається доволі проблематичним. Перелік питань, які перевіряються КДК, також міститься в ЗУ «ПП» (стаття 46) і включає суб'єктивну сторону дисциплінарного правопорушення та його наслідки; однак їхній зміст не деталізовано.

Основна істотна складова дисциплінарної відповідальності міститься у Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів. Кодекс було прийнято Всеукраїнською конференцією прокурорів у квітні 2017 року; у грудні 2018 року до нього були внесені зміни. Однак питання, чи є цей документ достатньо чітким і чи охоплено ним усі важливі сфери, залишається відкритим.

Питання дисциплінарної відповідальності слідчих прокуратури та військових прокурорів залишається актуальним. Відповідальність слідчих прямо не передбачена ЗУ «ПП»; а на військових прокурорів поширюється дія двох паралельних дисциплінарних систем: прокуратури та військового командування. Більше того, Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів застосовується виключно до прокурорів. На інших працівників прокуратури система контролю КДК не поширюється.

Прокурорам забезпечено свободу від притягнення до дисциплінарної відповідальності за належне застосування права прокурорської дискреції. Однак, беручи до уваги українські реалії, слід позитивно відмітити наявність чіткої заборони притягнення про-

27 Затверджений рішенням КДК № 5зп-17 від 07 червня 2017 року; <https://www.kdkp.gov.ua/page/zrazok-dystsyplinarnoi-skarhy>.

курорів до дисциплінарної відповідальності за виправдання підсудного або закриття кримінального провадження судом.

КДК щорічно звітує про свою діяльність, зокрема, подає узагальнену інформацію про розгляд дисциплінарних справ. Звіти доступні на вебсайті Комісії.<sup>28</sup> Крім того, наприклад, у лютому 2019 року КДК опублікувала на своєму вебсайті коротке оголошення про типові недоліки скарг, що призводять до відмови у відкритті дисциплінарних проваджень.<sup>29</sup>

Відсутній механізм для подачі скарги через Інтернет, хоча зв'язатися з КДК можна через електронну пошту.

Курси підготовки прокурорів в НАПУ містять питання прокурорської етики.

Рішення КДК по суті справи може бути оскаржено, однак наразі існує декілька механізмів оскарження. Зокрема, Конституцією передбачено, що ВРП уповноважена розглядати скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора. У свою чергу, Верховний Суд має право переглядати рішення ВРП. Водночас рішення КДК можуть напряду оскаржуватися в суді. Це може створювати певні розбіжності щодо обрання засобу оскарження, що слід було б виправити.

Незважаючи на очевидні досягнення новоствореної системи дисциплінарної відповідальності, певні аспекти все ще можна вдосконалити. Окрім недостатньої ясності законодавства щодо дисциплінарних правопорушень та питань пропорційності, існують й інші норми законодавства, які є недостатньо чіткими або проблематичними в застосуванні. Наприклад, ЗУ «ПП» передбачає, що будь-які дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального провадження можуть бути оскаржені виключно в порядку, встановленому КПК. Для того, щоб розпочати дисциплінарне провадження у зв'язку з порушенням прав фізичної особи або норм закону, такі порушення мають бути підтверджені рішенням, прийнятим у ході кримінального провадження. Однак КПК обмежує підстави для окремого розгляду скарги під час кримінального провадження, а всі інші скарги розглядаються суддею протягом слухань кримінальних справ. Тим часом строк позовної давності щодо дисциплінарної відповідальності досить короткий (один рік з моменту порушення, про яке заявляється), що в багатьох випадках може фактично виключити можливість притягнення до кримінальної відповідальності. Короткий строк позовної давності також перешкоджає можливості накладення дисциплінарної відповідальності за скагою ВРП чи суду. Така проблема вирішується в інших юрисдикціях шляхом тлумачення, встановлюючи, що початок відліку строку позовної давності має починатися з моменту винесення рішення.

Іншим прикладом є підстави для відмови у відкритті дисциплінарного провадження. Хоча деякі з них є чисто формальними (наприклад, дисциплінарна скарга є анонімною), інші сформульовані більш розмито (наприклад, дисциплінарна скарга не містить конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку). Рішення про відмову приймаються одним членом КДК і не підлягають оскарженню. Більше того, рішення про відмову у порушенні провадження не оприлюднюються. ЗУ «ПП» встановлює строки певних етапів дисциплінарного провадження; однак загального строку розгляду дисциплінарних справ немає. На практиці, як повідомляється, КДК розглядає дисциплінарні справи без зайвих затримок, незважаючи на значну завантаженість, однак рекомендується встановити конкретні строки на законодавчому рівні. Інші проблемні питання включають перевірку обставин скарги та, зокрема, встановлення про-

28 <https://www.kdkp.gov.ua/page/zvity-komisii>

29 <https://www.kdkp.gov.ua/news/declaration/83>



цесуального статусу інформації, отриманої Генеральною інспекцією.

Крім того, існують практичні аспекти, що негативно впливають на роботу КДК у сфері дисциплінарних проваджень. Одним із них є відсутність власного секретаріату, що має вирішальне значення як з точки зору незалежності, так і навантаження.

Повністю відсутня система стимулювання. Відзначається зловживання системою виплати премій, яка також використовується як прихований метод дисциплінарної відповідальності. Більше того, новий ЗУ «ПП» ліквідував систему класних чинів, однак ті, хто їх мав до набрання чинності Закону, зберегли чини та отримують відповідні премії, що ставить тих, хто пішов на роботу до прокуратури після, у нерівне становище.

**Нормативно-правова база щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів має бути чітко прописана. Необхідно чіткіше визначити елементи правопорушень; рекомендується розширити перелік можливих санкцій з метою забезпечення принципу пропорційності. Оскільки ще існують слідчі прокуратури, необхідно прояснити питання щодо їхньої дисциплінарної відповідальності. Необхідно уточнити також як порядок перевірки обставин вчинення правопорушення із забезпеченням принципів незалежності та ефективності, так і можливість використання інформації з різним процесуальним статусом (включаючи ту, що надходить від ГІ, та ту, що збирається під час розслідування або оперативного пошуку тощо). Ситуація також покращиться, якщо чіткіше сформулювати підстави для відмови у відкритті проваджень. Рекомендується збільшити строк позовної давності, принаймні для найбільш серйозних порушень. Ситуація з подвійною системою оскарження рішень також потребує уточнення. З метою запобігання випадків можливого затягування процедури виконання рішень КДК слід деталізувати процедуру їхнього виконання. Необхідно посилити функціонал КДК, зокрема, створивши в її структурі секретаріат. Усі органи, що мають безпосереднє відношення до дисциплінарних проваджень (КДК, ВРП, ВС), повинні використовувати єдині підходи в роботі. Координація між ними має забезпечуватися КДК та РПУ, а також має бути запроваджено механізм передачі скарг на розгляд іншому органу, відповідно до його компетенції. Не можна допускати використання будь-яких квазидисциплінарних заходів, зокрема, системи виплати премій. Виплати повинні здійснюватися відповідно до ЗУ «ПП», рекомендується не використовувати премії, пов'язані з ефективністю діяльності; система класних чинів також повинна бути повністю викоринена. Система заохочень має включати відзнаки, інші пам'ятні речі, оплату проходження курсів підвищення кваліфікації, зокрема, навчальні поїздки та стажування в закордонних інституціях тощо.**

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 8.5

### ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОЗОРОСТІ ПРОКУРАТУРИ

- **8.5.1. Впровадження належної системи зв'язків із засобами масової інформації з метою забезпечення доступу до інформації про прокуратуру**

1. Заходи. 1. Внесення змін у відомчі нормативно-правові акти з метою вдосконалення системи зв'язків зі ЗМІ та надання інформації (50%). 2. Залучення фахового персоналу до пресслужби ГПУ та осіб, відповідальних за зв'язки зі ЗМІ та громадськістю у КДК та РПУ (30%).



Результати: (1) *Забезпечено надання пресслужбами прокуратури, КДК та РПУ послідовної та зрозумілої інформації через інтерв'ю, пресрелізи, інтернет-публікації тощо (30%); (2) Забезпечено проведення регулярних пресконференцій органами прокуратури та їхніми структурними відділами (50%); (3) Забезпечено загальний доступ до всіх наказів ГПУ, окрім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом (30%); (4) Забезпечено регулярні публікації в ЗМІ з метою інформування громадськості про процес імплементації нового законодавства та втілення реформ прокуратури (10%); (5) Підвищено рівень кваліфікації персоналу, що відповідає за підготовку керівників органів прокуратури до пресконференцій та інших заходів за участю ЗМІ (0%).*

Формулювання в абзаці вище, виділені червоним, не співпадають з укр. текстом Плану дій

**Примітка.** 1. *Заходи – в українському перекладі має бути «відомчі нормативно-правові акти». Ми перевіряємо український переклад.*

Зазначені результати не було досягнуто за винятком окремих аспектів, заходи були реалізовані лише частково.

Зв'язки прокуратури з громадськістю, включаючи вище керівництво, є хаотичним. Не існує єдиного підходу до змісту повідомлень, засобів зв'язку, періодичності тощо. Відсутня координація між пресслужбами ГПУ, КДК та РПУ. Як повідомлялося, в ГПУ була розроблена власна комунікаційна стратегія за сприяння КМЄС – Україна, яка була затверджена Генеральним прокурором. У червні 2018 року КДК також прийняла свою комунікаційну стратегію. Однак цих документів немає у відкритому доступі.

Здається також, що багато чого у цій сфері залежить саме від конкретних осіб. Наприклад, деякі представники вищого керівництва ГПУ чи КДК можуть активно вести свої персональні сторінки у Facebook або давати інтерв'ю, але це відбувається поза межами встановленої політики чи інструкцій.

Пресслужба ГПУ проводить регулярні брифінги не менше, ніж 4 рази на рік, а іноді й спеціальні брифінги, що однак трапляється дуже рідко. Обласні прокуратури мають власних пресекретарів. Як повідомлялося, представники інших структурних підрозділів ГПУ, окружних та обласних прокуратур уникають контактів зі ЗМІ.

Накази Генерального прокурора оприлюднюються, як правило, на вебсайті ГПУ, проте відмічаються затримки через нібито тривалу процедуру реєстрації в Міністерстві юстиції. Оскільки не всі накази підлягають реєстрації, ймовірно, що деякі з них не публікуються.

У певний момент у 2015 році було створено спеціальну сторінку на офіційному вебсайті ГПУ, присвячену реалізації реформи прокуратури. Однак пізніше її було видалено і станом на вересень 2019 року така інформація спеціально не оприлюднювалася.

Не існує спеціальних програм зміцнення потенціалу у сфері комунікацій. Деякі навчальні заходи організовувалися за підтримки донорів, але лише в окремих випадках. Крім того, пресекретарі часто є прокурорами, а інформація про регулярне проходження ними спеціальних програм підготовки відсутня.

**Необхідно підвести підсумки вже розроблених напрацювань, у тому числі розроблених за підтримки донорських організацій, а також розглянути можливість імплементації рекомендацій. Необхідно розробити комунікаційну стратегію/**



стратегію розвитку зв'язків із громадськістю, включаючи розвиток внутрішніх та зовнішніх каналів комунікації, розробку плану реалізації стратегії з відповідним бюджетом. З метою створення «нового іміджу прокуратури» необхідно впроваджувати інноваційні комунікаційні засоби. Слід змінити структуру відповідного персоналу: фахівці з необхідним рівнем підготовки та професійними навичками повинні контролювати дану сферу та працювати над створенням спільної мережі комунікацій ГПУ, окружних та обласних прокуратур. Необхідно розробити та впровадити дворівневу навчальну програму: для спеціалістів з питань комунікації та для прокурорів, насамперед вищого керівництва.

#### • 8.5.2. Підвищення рівня прозорості прокуратури шляхом налагодження постійної комунікації з громадськістю

Заходи. 1. Проведення регулярних інтернет-опитувань та анкетувань громадськості з метою визначення напрямів діяльності прокуратури, що потребують змін (0%). 2. Забезпечення реагування на громадські протести та проведення своєчасних консультацій з представниками громадянського суспільства (0%). 3. Забезпечення належного функціонування Консультативної ради при ГПУ (0%).

*Результати: (1) Вебсайти всіх регіональних прокуратур забезпечені системою «питання-відповідь» (система зворотного зв'язку) (20%); (2) Залучено фахівців, зокрема соціологів, у процес оцінювання реформи прокуратури, на основі результатів громадських опитувань (60%); (3) Своєчасне та адекватне реагування прокуратури в процесі комунікації з суспільством (30%); (4) Застосовуються сучасні технології комунікацій з громадянським суспільством (10%).*

Перелічені заходи не були реалізовані; за винятком окремих аспектів, результати не були досягнуті.

Вебсайти обласних прокуратур функціонують, однак на них відсутня вкладка «питання-відповідь» (для зворотнього зв'язку). Також вони не дуже зручні в користуванні для отримання інформації.

Досі не започатковано систематичне оцінювання та представлення перебігу впровадження реформи прокуратури. Прокуратура не володіє методиками/інструкціями щодо реагування на запити, результатом чого часто бувають відповіді із запізненням.

Також слід зазначити, що вебсайти прокуратури, включаючи ГПУ, КДК та РПУ, не дуже зручні у користуванні, а пошук інформації видається дуже складним.

Залучення зовнішніх фахівців, зокрема соціологів, до оцінювання ходу виконання реформи прокуратури на основі результатів опитувань громадської думки здійснюється завдяки діяльності громадських та міжнародних організацій. Безпосередньо прокуратура цим не займається.

Консультативна рада була розпущена у березні 2017 року.

Слід зазначити, що за допомогою організацій-донорів було отримано висновки та рекомендації щодо різних складових прозорості. Зокрема, у 2018 році за підтримки РЄ було проведено дослідження громадської обізнаності та суспільної думки; у 2017 році РЄ провела поглиблений аналіз потреб для належного функціонування системи прийому громадян в ГПУ, включаючи засоби телефонного зв'язку; протягом 2018 року за підтримки широкомасштабного проєкту ЄС «Право – Justice» проводилася розробка брендбуку прокуратури, нової версії вебсайту тощо. Висновки та рекомендації здебіль-



шого не використовувалися.

Необхідно підвести підсумки вже наявних напрацювань, у тому числі розроблених за підтримки донорів, а також розглянути можливість імплементації рекомендацій. Необхідно розробити комунікаційну стратегію/стратегію розвитку зв'язків з громадськістю, включаючи розвиток внутрішніх та зовнішніх каналів комунікації, розробку плану реалізації стратегії з відповідним бюджетом. З метою створення «нового іміджу прокуратури» необхідно впроваджувати інноваційні комунікаційні засоби. Слід змінити структуру відповідного персоналу: фахівці з відповідним рівнем підготовки та професійними навичками повинні контролювати дану сферу та працювати над створенням спільної мережі комунікацій ГПУ, окружних та обласних прокуратур. Необхідно розробити та впровадити дворівневу навчальну програму: для спеціалістів з комунікацій та для прокурорів, насамперед вищого керівництва. Крім того, існує потреба розвитку системи спілкування з громадянами, особливо з тими, які приходять до відділень прокуратури, дзвонять, пишуть листи, електронні листи тощо. Потрібно також розвивати спілкування через соціальні мережі. Необхідно регулярно оцінювати рівень поінформованості населення та вносити відповідні зміни в комунікаційну політику. Інформація про реформу прокуратури, включаючи зміну її повноважень, має повідомлятися суспільству. Не можна оминати увагою і питання прозорості окружних прокуратур.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ 10.1

### ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАВДЯКИ ЧІТКОМУ ВИЗНАЧЕННЮ ПОВНОВАЖЕНЬ КОЖНОГО ОРГАНУ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

#### • 10.1.1 Чітке визначення обов'язків і повноважень кожного органу, що бере участь у досудовому розслідуванні

I. Заходи. 1. Перегляд нормативно-правової бази щодо органів, які беруть участь у досудовому розслідуванні (80%).

Результати: (1) *Забезпечено дієвість та ефективність процесуального й дисциплінарного нагляду з боку прокуратури за співробітниками поліції, які проводять досудове розслідування (60%); (2) Чітке розмежування повноважень кожного слідчого органу, включаючи прокуратуру, МВС, ДФС, НАБУ тощо, залежно від типу злочину (80%).*

Результат 2 було головним чином досягнуто; результат 1 – досягнуто частково. Захід було переважно реалізовано.

Змінами до Конституції було визначено повноваження прокуратури здійснювати процесуальний нагляд (контроль). Зокрема, одним із конституційних повноважень прокуратури є «організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». Тим не менше, перехідне положення 9 передбачає, що відповідно до чинного законодавства прокуратура продовжуватиме виконувати функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким будуть передані відповідні функції відповідно до законодавства. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» був прийнятий у листопаді 2015 року та набрав чинності 1 березня 2016 року. Однак ДБР почало



повністю виконувати свої функції лише з 2018 року. Кінцевий термін передачі справ від прокуратури до ДБР кілька разів переносився. Наразі прокуратура все ще продовжує виконувати слідчі функції. Особливою проблемою є те, що слідчі прокуратури досі залишаються на своїх посадах і, схоже, що немає чіткого плану щодо їхньої долі після остаточної передачі справ.

Незважаючи на те, що підслідність в основному визначена зрозуміло, спори або випадки недостатньої ясності все-таки трапляються. Слід зазначити, що, наприклад, компетенція ДБР пов'язана з імовірним виконавцем злочину; таким чином, момент передачі не завжди очевидний.

Слід зазначити, що, хоча повноваження прокуратури в кримінальному провадженні визначені нормами Конституції, ні ЗУ «ПП», ні КПК не узгоджені з ними: внаслідок цього формулювання відрізняється у всіх трьох нормативно-правових актах. Поняття процесуального нагляду та, особливо, організації досудового розслідування залишаються незрозумілими як для прокурорів, так і для слідчих. Більше того, повноважень прокурорів недостатньо для ефективного здійснення процесуального нагляду; крім того, згідно з певними повідомленнями, вони мають обмежені можливості впливу на розслідування (наприклад, прокурори надсилають листи слідчим органам із зазначенням порушень під час розслідування, що може залишитися без належного реагування).

Слід чітко визначити, що головною функцією прокурорів під час розслідувань є власне організація розслідування та контроль за ним. ЗУ «ПП» та КПК мають бути узгоджені з нормами Конституції. Необхідно забезпечити загальне розуміння прокурорами та слідчими цієї функції та її віднесення до категорії слідчих функцій, а також розуміння ролі прокурора та слідчого відповідно. Для цього необхідно провести широку роз'яснювальну кампанію; доцільно затвердити єдині інструкції, обов'язкові як для прокурорів, так і для слідчих, а також проводити спільні навчальні заходи. Розмежування компетенції слідчих органів має бути чітким як у законодавстві, так і на практиці.

Рекомендується також розробити та запровадити (бажано) міжвідомчу Електронну систему керування справами для всіх суб'єктів, які беруть участь у кримінальному провадженні й виявленні та запобіганні злочинів, зокрема, для прокуратури, слідчих органів, судів, адвокатури, пенітенціарних органів, органів пробації тощо, забезпечуючи узгодженість та інтероперабельність їхніх інституційних та функціональних компонентів.

**Існує також необхідність завершити передачу справ від прокуратури до ДБР та закрити інші питання, пов'язані з припиненням виконання прокуратурою слідчих функцій, включаючи визначення статусу слідчих прокуратури (колишніх).**

Згідно зі спостереженнями та відгуками представників різних фокус-груп, прокурори не користуються значною повагою в сучасному українському суспільстві. Будучи державними службовцями, вони не мають почуття відданості органу, де вони працюють та який представляють. Більше того, вони не мають чіткого бачення, що означає бути прокурором.

Відповідно до стандартів кримінального провадження, встановлених КПК, прокурори мають усі можливості працювати незалежно; *де-юре* прокурори також мають право самостійно ініціювати початок розслідування та вести справу від початку до кінця, оскільки національне законодавство не містить заборони на це.

Однак прокурори ні морально, ні психологічно не готові дотримуватися обов'язків неупередженого і самостійного виконання роботи, а також уникати зовнішніх впливів. Під

час досудового розслідування та підтримки публічного обвинувачення в суді прокурори погоджують вирокі зі своїм керівництвом, оскільки часто не мають достатньої кваліфікації для самостійного ведення справ. Загальна практику відбору «прихильних прокурорів» та постійна координація з безпосереднім керівництвом є причиною витрати великої кількості часу на прокурора, що часто призводить до припинення самостійності виконання своїх обов'язків. Ця проблема особливо поширена в місцевих відділеннях прокуратури.

Хоча прокурори мають свободу дискреції, вони бояться приймати самостійні рішення; зазвичай вони працюють згідно зі застарілою глибоко вкоріненою практикою: якщо ви затримуєте особу, то ви повинні її заарештувати, якщо ви заарештовуєте особу, то справа має бути передана до суду, якщо справа передана на розгляд суду, то особа має бути засуджена. Теоретично прокурори мають процесуальні повноваження змінювати встановлений порядок провадження, але частіше за все їм не вистачає моральної готовності для цього. Прокурори залежать від начальства в будь-яких аспектах, що стосуються їхніх зарплат, премій (які складають 50 відсотків зарплати прокурора), пенсій, кар'єрних перспектив, навіть питань, пов'язаних із умовами проживання (наприклад, виділення квартир) тощо.

Прокурори не повністю розуміють свої обов'язки щодо належної підтримки державного обвинувачення в судах, що означає принцип змагальності, а також того, що вони відповідальні за присутність свідків та надання доказів протягом судових розглядів. Під час тривалих судових процесів більшість прокурорів не забезпечує постійну присутність свідків. А залежні від влади/упереджені судді, як правило, виправдовують відкладення судового розгляду сфабрикованими причинами. Якщо головуючим суддею є принциповий суддя, прокурори частіше за все програють справу виключно через вищезазначені причини нерозуміння процедури та правил доказування.

Також поширеною є практика призначення багатьох прокурорів здійснювати контроль за лише однією кримінальною справою, переданою до суду. Таким чином, у справі можуть взяти участь усі прокурори: часто один прокурор починає підтримку обвинувачення, інший – присутній під час винесення судового рішення, третій – виступає із заключним словом. Однак така практика знецінює як ефективність виконання прокурами своїх функцій у кримінальному провадженні, так і їхній статус та компетентність.

Для отримання необхідних результатів деякі прокурори застосовують незаконну практику впливу на суддів. Місцеві прокурори можуть легко розпочати досудове розслідування, посилаючись на незаконне рішення суду, тим самим ініціюючи тривалий процес судового провадження проти судді. Незважаючи на те, що ім'я конкретного судді не вказується у рішенні про початок досудового розслідування, його можна віднайти у тексті рішення, що містить фактичний виклад обставин справи (*фабула*), знайшовши ім'я судді, рішення якого і стало причиною таких обвинувачень. Незважаючи на те, що вони не є підозрюваними, для уникнення ризиків кримінального переслідування (що може зайняти роки), судді виконують неофіційні процесуальні вимоги прокурорів, таким чином, порушуючи принцип верховенства права.

Молоді прокурори, які проходять навчання в НАПУ, не здатні самостійно виконувати свої обов'язки після закінчення навчання. **Рекомендується створити більш комплексну систему підготовки прокурорів, яка передбачатиме: обов'язкову вимогу наявності принаймні двох років юридичного досвіду роботи перед вступом до НАПУ для майбутніх прокурорів, запровадження вступних іспитів до НАПУ, один**



рік спеціальної підготовки, випускні іспити після закінчення спеціальної підготовки, призначення на посаду після ретельної процедури відбору, стажування протягом одного-двох років під керівництвом обраного керівника, який може не тільки роз'яснити суть принципу незалежності прокурора, але й прищепити цей принцип стажерам, а також підсумкове професійне оцінювання, що має проводитися спеціалізованою комісією.

Після такого курсу підготовки прокурори мають бути готові виконувати свої обов'язки та мати повну дискрецію без необхідності повторної перевірки та підписання рішень. Для успішності цієї підготовки необхідно забезпечити, щоб безпосередньо НАПУ не стала частиною системи передачі неправильних практик або підтримання принципу підпорядкованості керівництву.

Під час спеціальної підготовки та згодом під час курсів підвищення кваліфікації критично необхідно навчити слухачів використовувати управлінські навички під час проведення кримінального досудового розслідування. Часто прокурори не знають, як працювати в команді та як делегувати завдання слідчим та іншим членами команди. Прокурори повинні привчитися до того, що кожен, хто працює на них, є членом команди. Таким чином, курси з управління командою та лідерства мають бути включені до загального навчального плану спеціальної підготовки та курсів підвищення кваліфікації.

Навіть незважаючи на те, що прокурорів в усіх деталях навчають тому, як вести себе під час розслідування та судового провадження протягом спеціальної підготовки та курсів підвищення кваліфікації, судді або слідчі, які займаються досудовими розслідуваннями, не запрошуються до проведення семінарських занять з причини відсутності ініціативи з боку прокуратури. Це обґрунтовується тим, що під час таких семінарів можуть бути розкриті професійні таємниці, а також тим, що прокурори можуть встановити тісні зв'язки з суддями. Через таку процедурну непослідовність і виникає невідповідність у юридичній практиці: навіть коли одні й ті ж правові норми застосовуються в суді, їх тлумачать по-різному, що призводить до різних результатів їхнього застосування. Враховуючи все вищесказане, необхідно розробити нові навчальні програми.

## ВИСНОВКИ

*Викладіть загальні враження про рівень досягнення результатів, передбачених Планом дій та Стратегією, і підсумуйте рекомендації*

Було досягнуто певних успіхів у досягненні результатів, передбачених Планом дій і Стратегією для напрямків діяльності, які були охоплені цим оцінюванням та звітом.

Загалом імплементація реформи знаходиться на завершальній стадії середнього етапу всього процесу. Її рівень не можна оцінити вище, зважаючи на незавершеність деяких завдань або недостатню якість вжитих заходів.

Наприклад, напрямок оцінювання якості роботи прокурора знаходиться на стадії пілотного тестування; було проведено значну аналітичну роботу, включаючи створення робочих груп, широке залучення представників прокуратури різних рівнів і напрямків, НАПУ, КДК, міжнародних експертів. Були розроблені пілотні моделі і різні продукти, але повної їхньої імплементації, передбаченої Планом дій і Стратегією, досягнуто не було. Отже, за цей напрямок неможливо поставити високий бал.

Говорячи про планування бюджету або НАПУ, можна так само констатувати, що багато заходів і результатів здаються досягнутими лише формально. Проте більш глибокий аналіз реальних досягнень свідчить, що продукти або фактичний рівень імплементації не відповідають вимогам щодо якості, відповідним принципам, потребам прокуратури загалом або прокурорів зокрема.

Слід зазначити, що ГПУ та відповідальні керівники досі не вжили всіх кроків, необхідних для імплементації плану реформ. Їхня діяльність зі сприяння реформам, ініціювання змін, делегування обов'язків і досягнення результатів була обмеженою і до певної міри незначною. Це, з-поміж іншого, заважає прокурорам та іншим працівникам прокуратури зрозуміти природу реформи і не дозволяє створювати умови для ініціатив з реформування, які би йшли «знизу догори». Прокурори середньої ланки і місцеві прокуратури не можуть здійснювати потенційні зміни у більш автономний спосіб. Крім того, прокуратурі бракує стратегічного бачення, і наразі вжиті зміни не було включено до плану реформи/розвитку. Різні аспекти реформи імплементуються окремо та неузгоджено. Говорячи про Стратегію та План дій, можна підсумувати, що у системі прокуратури відсутнє почуття причетності до цих інструментів. Так само, тоді як ГПУ працював над «дорожньою картою», документ був розроблений переважно донорами, і в системі прокуратури не було жодного розуміння необхідності його імплементації.

Відповідно до висновків експертів

**середній рівень імплементації 47 заходів і 113 результатів відповідних розділів Плану дій становить 47 % та 51 % відповідно.**

Для забезпечення поштовху реформ і сприяння їхній імплементації в галузі правосуддя в Україні, зокрема, в аспекті поліпшення відповідної нормативної бази і механізмів управління, за результатами оцінювання було запропоновано низку рекомендацій, які були згадані у відповідних розділах цього звіту та узагальнені нижче (з деякими доповненнями).

**Ми не пропонуємо розподіляти ці рекомендації на короткострокові та довгострокові, оскільки:**



- по-перше, досягнуто лише близько 50 відсотків результатів і заходів. Велика частина заходів і результатів Плану дій не була імплементована повністю або частково і повинна бути досягнута до 2020 року (звичайно, якщо до плану не будуть внесені зміни); і
- по-друге, у плані є важливі прогалини і деякі невідповідності, які необхідно виправити. Ці недоліки необхідно усунути або шляхом внесення змін до заходів і результатів, або за допомогою розробки нового Плану дій. Дуже важливою обставиною є те, що нещодавно - 19.09.2019 - було прийнято нову редакцію Закону «ПП». Внесені зміни суттєво впливають на імплементацию Плану дій і Стратегії. Деякі норми були безпосередньо скасовані новими статтями, тому імплементация окремих частин Плану дій і Стратегії не може бути продовжена, наприклад, розвиток системи самоврядування КДК, РПУ, системи кар'єрного просування, системи НАПУ. Важливо відзначити, що нові зміни мають 24-місячний термін дії. Однак відповідно до наявної практики, немає чіткого розуміння, які зміни є тимчасовими, а які матимуть постійний характер. Тому рекомендації можуть бути як короткостроковими, так і довгостроковими, залежно від дії Закону.

Тому важливо, щоб відповідні заходи втілювалися до 2020 року і далі, якщо очікувані результати не будуть досягнуті вчасно. 19 вересня 2019 року, коли ще тривало це оцінювання, Верховна Рада України прийняла Закон № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». Цей Закон покликаний реформувати кілька основних положень Закону «ПП», зокрема:

- 1) проведення повної реорганізації і комплексне очищення всієї системи прокуратури.
- 2) призупинення повноважень кваліфікаційно-дисциплінарних комісій та передача їхніх повноважень іншим органам (кадрові комісії), які будуть створені на тимчасовій основі;
- 3) розширення повноважень Генерального прокурора;
- 4) ліквідація військової прокуратури;
- 5) створення на базі НАПУ Тренінгового центру прокурорів;
- 6) підвищення посадового окладу прокурорів з 12 прожиткових мінімумів до 15 прожиткових мінімумів з 1 січня 2020 року з подальшим поступовим підвищенням до 25 прожиткових мінімумів з 1 січня 2022 року.

Зазначені зміни впливатимуть на деякі рекомендації, включені в цей звіт про результати оцінювання. Однак зважаючи на те, що оцінювання не має на меті підведення підсумків нещодавньої правової реформи, остаточні рекомендації були лише дещо скориговані.

### Рекомендація для покращення Плану дій та Стратегії

- 1) Для розробки подальших стратегій і планів дій необхідно забезпечити більш широке залучення зацікавлених сторін на всіх рівнях. Це дозволить більш ефективно визначати сфери відповідальності. Також рекомендується залучати громадянське суспільство до розробки та моніторингу нормативно-правової бази.



- 2) Необхідно забезпечити узгодженість між складовими частинами Плану дій, а також у межах ланцюжка «види діяльності – заходи – результати» для кожного напрямку діяльності.
- 3) Результати і заходи слід формулювати таким чином, щоб їх можна було виміряти.
- 4) План повинен бути розроблений з урахуванням гендерної проблематики.

## Рекомендації для окремих напрямків діяльності

### НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ

#### 8.1 ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ТА АВТОНОМІЇ ПРОКУРОРІВ

- 1) Необхідно забезпечити розробку детальної процедури призначення і звільнення Генерального прокурора відповідно до принципу стримування та противаг. Потрібно запровадити конкурс на посаду ГП поряд із процедурою оцінювання компетентності та етичних якостей кандидатів, а також їхній рейтинг; незалежний орган, такий як КДК, повинен забезпечувати проведення такого конкурсу. Крім того, необхідно передбачити можливість громадського обговорення. Необхідно зменшити політичний вплив на ГП і, таким чином, на всю прокуратуру шляхом впровадження гарантій, які унеможливлюватимуть незаконне звільнення. Слід чітко визначити підстави для звільнення ГП та ліквідувати механізм висловлення недовіри ГП Верховною Радою України. Повинна бути чітко визначена роль КДК.
- 2) Для забезпечення подальшого стратегічного управління і якісного планування в ГПУ необхідно застосовувати довгостроковий стратегічний план (на 5-10 років), який є ефективним інструментом політики. Пріоритети, затверджені ВРУ, повинні слугувати орієнтиром під час формулювання місії, бачення, пріоритетних напрямків, цілей і майбутніх завдань прокуратури, а також враховувати потреби та очікування суспільства від діяльності прокуратури.
- 3) Розробку довгострокового стратегічного плану та моніторинг його імплементації необхідно підтримувати за допомогою автоматизованої системи управління. План потрібен для визначення критеріїв ефективності різного рівня. Наприклад, можна використовувати міжнародні критерії, такі як рейтинг рівня свободи (Freedom House), індекс трансформації Бертельсмана (Фонд Бертельсмана) тощо; довіру громадськості до прокуратури; процесуальні критерії (кількість розслідуваних кримінальних злочинів на одного прокурора, середня тривалість судового розслідування); частка працівників, які звільняються з прокуратури за власним бажанням тощо.
- 4) Необхідно запровадити механізми, які дозволятимуть представникам РПУ і КДК брати участь у плануванні бюджету прокуратури; бюджетний запит повинен затверджуватися як РПУ, так і КДК. Необхідно включити процес бюджетування до схеми ширшого стратегічного планування.
- 5) На практиці бюджетування має бути програмним та чітко пов'язаним із визначеними завданнями. Потрібно зосередитись на зміцненні потенціалу із застосування програмно-цільового методу в питанні бюджету на всіх рівнях, прийняти



єдиний підхід, а також забезпечити систематичну підтримку для обласних прокуратур та підрозділів ГПУ.

- 6) Щоб дати прокурорам можливість брати участь у міжнародних слідчих групах та відрядженнях до міжнародних організацій, слід вирішити питання можливості фінансування не лише з державного бюджету, а й з інших джерел.
- 7) Необхідно запровадити єдину систему управління даними з чітким та зрозумілим механізмом використання отриманих даних для планування, зокрема, бюджетного.
- 8) Слід провести функціональний аудит всієї системи прокуратури з метою ефективного розподілу кадрових ресурсів. Цей аудит повинен виявити дублювання функцій, зайві функції та функції, які перехрещуються зі сферою відповідальності інших установ, а також надати вказівки щодо необхідних змін внаслідок звуження функцій прокуратури (включаючи подальшу відмову від функцій перехідного періоду).
- 9) Необхідно провести оцінювання структури всіх кадрів прокуратури та систематично здійснювати періодичний, належним чином обґрунтований перегляд та коригування відповідної кількості працівників. Закон 113-ІХ від 19.09.2019 про внесення змін до Закону «ПП» передбачає скорочення загальної кількості прокурорів до 10000, тому дану рекомендацію слід розглядати в цьому новому правовому контексті.
- 10) Необхідно взяти до уваги результати нещодавнього організаційного оцінювання ГПУ, проведеного за сприяння Ради Європи.
- 11) Структура персоналу буде розроблена на основі результатів аудиту та з урахуванням такого:
  - співвідношення прокурорів, які обіймають адміністративні посади, та інших прокурорів на всіх рівнях – 1:4,5;
  - співвідношення прокурорів та інших працівників прокуратури (державні службовці та інші) на всіх рівнях – 2:1;
  - ГПУ виконує адміністративні та методичні функції; її процесуальні функції повинні бути зведені до мінімуму; окружні та обласні органи прокуратури (або будь-які інші територіальні підрозділи прокуратури) повинні виконувати процесуальні функції, їхні управлінські функції повинні бути зведені до мінімуму. Співвідношення адміністративних та процесуальних функцій має бути не менше, ніж 3:1 в ГПУ, 1:2 в обласних прокуратурах і 1:3 в окружних прокуратурах;
  - співробітники прокуратури, які не виконують конституційні функції прокуратури, не повинні обіймати посади прокурорів (як це наразі відбувається в пресслужбах, відділах кадрів, аудиту тощо);
  - рекомендовано провести демілітаризацію прокуратури: військові прокурори повинні бути включені до загальної структури прокуратури; спеціальна форма і звання мають бути скасовані; прокуратура повинна бути наближена до судових органів, а статус прокурорів – до статусу суддів. Зміни, внесені до Закону «ПП» Законом 113-ІХ від 19.09.2019, вже передбачають ліквідацію інституту військових прокурорів.



- 12) Необхідно узгодити положення ЗУ «ПП», КПК та всіх нормативно-правових актів з чинною редакцією Конституції; слід провести аудит функціональної структури діяльності прокуратури, після чого розробити концепцію реструктуризації кадрів прокуратури на основі чинної нормативно-правової бази та результатів зазначеного аудиту.
- 13) Для забезпечення належного функціонування РПУ та КДК та, як наслідок, зміцнення незалежності прокуратури загалом, рекомендується продовжувати роботу з посилення незалежності зазначених органів через перегляд існуючої схеми розподілу бюджету та забезпечення достатнього фінансування, включаючи незалежну від ГПУ і належну оплату праці для членів та штату КДК та унеможливити зловживання призначенням премій членам РПУ, а також забезпечити кошти для покриття їхніх витрат на відрядження у зв'язку з їхньою діяльністю в РПУ; організувати роботу окремих секретаріатів, що підпорядковуються безпосередньо конкретному органу, та мають власні приміщення. Оскільки члени РПУ діють «на добровільних засадах», продовжуючи при цьому обіймати свої посади прокурорів, особливо важливо також закріпити на законодавчому рівні положення про те, що, виконуючи обов'язки членів РПУ, вони не підпорядковуються жодній прокуратурі та підзвітні лише Конференції прокурорів. Крім того, необхідно забезпечити врахування часу, використаного на діяльність у РПУ, під час розрахунку завантаженості членів РПУ їхнім керівництвом у відповідній прокуратурі. Необхідно переглянути положення законодавства, якими визначено функції КДК та РПУ, з метою забезпечення чіткого регулювання всіх функцій та їх належне розмежування між відповідними органами. Необхідно також забезпечити кращий рівень координації виконання обов'язків обома органами. Варто розглянути можливість закріплення усіх функцій щодо кадрової політики лише за одним органом. Рекомендується також розглянути розділення КДК на дві палати з огляду на широкий перелік та різноманітність її функцій. Рекомендується зосередитись на зміцненні комунікаційного потенціалу обох органів. Необхідно прийняти єдиний системний підхід та розробити комунікаційні стратегії. Рекомендується також проводити розвиток потенціалу як членів, так і працівників вказаних органів. Крім того, необхідно проводити заходи з підвищення поінформованості не лише серед прокурорів, але й інших правників та громадськості загалом. Необхідно прийняти єдиний підхід до кадрової політики та кар'єрного зростання прокурорів та чітко окреслити функції всіх сторін. Для забезпечення незалежності прокурорів важливе значення має також виконання рішень чи рекомендацій КДК та РПУ Генеральним прокурором та керівниками обласних прокуратур. Відповідно до законодавства, КДК тимчасово позбавлена повноважень з проведення дисциплінарних проваджень щодо прокурорів. Ця функція буде тимчасово виконуватися кадровими комісіями ГПУ і обласних прокуратур. Отже, необхідно враховувати призупинення роботи КДК згідно з нещодавнім Законом 113-IX від 19.09.2019.
- 14) Необхідно забезпечити, щоб принципи автономії/підпорядкування прокурорів, встановлені Законом «ПП» і КПК, були дотримані на практиці, включаючи правила письмових вказівок для прокурорів нижчого рівня. Слід уникати введення додаткових правил затвердження внутрішніми нормативними документами. Наприклад, можна розробити один документ, такий як «Повноваження органів прокуратури та прокурорів», що визначатиме компетенцію та повноваження ГПУ і територіальних органів прокуратури, а також деталізуватиме систему адміністративного та процесуального підпорядкування.



- 15) Необхідно вдосконалити положення, що стосуються перевірок органів прокуратури нижчого рівня органами вищого рівня, зокрема, зробити їх більш чіткими та обмежувальними. Також необхідно усунути формулювання, використання яких дозволить проводити приховані перевірки під виглядом іншої діяльності (наприклад, «надання фахової практичної та методичної допомоги»).
- 16) Рекомендовано внести зміни до статті 3 Закону «ПП» «Засади діяльності прокуратури», щоб вона містила принципи, які регулюють особисту діяльність прокурора. У чинній редакції таким чином сформульований лише принцип 5 (незалежність прокурорів). Посилання на прокуратуру, а не на прокурора, підриває почуття особистої відповідальності і самостійності в процесі прийняття рішень під час кримінальних проваджень та інших завдань. Один із принципів необхідно сформулювати таким чином: «Прокурор приймає рішення самостійно і діє на власний розсуд відповідно до законодавства і принципу розумності».
- 17) Слід розробити внутрішні положення, які надавали б прокурорам вказівки та роз'яснення щодо застосування дискреційних повноважень, посилюючи в такий спосіб незалежність прокурорів у процесі прийняття рішень. Прокурор повинен приймати всі процесуальні рішення в кримінальній справі самостійно та незалежно. Якщо прокурор консультується зі старшим прокурором, прийняте рішення не вважається самостійним. Для прокурорів не може існувати подвійної, потрійної та інших систем контролю над кримінальними провадженнями, як це відбувається наразі. Необхідно чітко зафіксувати, що скріплення процесуальних рішень прокурорів підписами їхнього керівництва є забороненим; передача кримінальної справи іншому прокуророві може бути прийнятною лише у виняткових випадках. Тільки тоді, якщо прокурор є стажером або інтерном, рішення можуть прийматися після консультацій з його керівником. Також мають бути гарантії, що рішення прокурора може бути переглянуте тільки один раз і тільки одним прокурором вищого рівня. Будь-які інші провадження з оскарження рішень повинні проводитися судами.
- 18) Необхідно розширити можливості РПУ для роботи зі скаргами щодо порушення незалежності прокурорів; слід визначити чіткий порядок розгляду таких скарг та перелік подальших заходів; необхідно регулярно виконувати дослідження та аналіз скарг та вжитих заходів та оприлюднювати отримані результати.
- 19) Необхідно запровадити систему управління справами, яка би дозволяла також робити їх розподіл. Також рекомендується включити до системи розподілу справ схему спеціалізації.
- 20) Прокурорам рекомендується власними зусиллями підвищувати ефективність діяльності Асоціації прокурорів, зокрема, упорядкувати її структуру та встановити цілі та завдання щодо захисту прав та законних інтересів. Крім того, ГПУ рекомендовано укласти колективний договір з Асоціацією.
- 21) Необхідно забезпечити, у тому числі за погодженням із Кабінетом Міністрів України і Міністерством фінансів, винагороду прокурорів на рівні, визначеному в Законі «ПП». Винагорода повинна включати посадовий оклад і надбавку за вислугу років (не більше 30%). Необхідно виключити можливість будь-якого керівника, включаючи ГП або будь-якого зовнішнього органу, такого як Кабінет Міністрів, впливати на розмір винагороди. Не повинно бути ніяких надбавок, у тому числі премій, пов'язаних з ефективністю роботи. Система заохочень має включати

відзнаки, інші пам'ятні речі, оплату проходження курсів підвищення кваліфікації, зокрема, навчальні поїздки та стажування в закордонних інституціях тощо. Закон 113-IX від 19.09.2019 передбачає підвищення заробітної платні прокурорів.

- 22) На практиці мають дотримуватися умови матеріально-побутового забезпечення прокурорів та інших працівників органів прокуратури, визначені Законом «ПП». Необхідно розробити чіткий порядок розгляду скарг про порушення прав прокурорів через недотримання державою своїх безпосередніх обов'язків та визначити перелік відповідних подальших заходів. Слід розширити можливості РПУ. Необхідно продовжувати підвищувати рівень обізнаності про функції РПУ щодо забезпечення захисту прокурорів.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ

### 8.2 ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОСТІ ПРОКУРОРІВ

- 1) Необхідно провести незалежне експертне оцінювання положень, що стосуються добору кандидатів на посаду прокурорів та інших питань, пов'язаних з кар'єрним просуванням, з урахуванням міжнародно визнаної передової практики діяльності органів прокуратури та/або судової влади та сучасних інструментів управління кар'єрою, зокрема й таких, що використовуються в недержавному секторі. Залучення міжнародних експертів до процедури повторного призначення прокурорів передбачено в нещодавно прийнятому Законі про внесення змін до Закону «ПП».
- 2) Необхідно розробити план розвитку потенціалу для членів КДК та інших її працівників; також слід посилити її спроможності в питанні добору кандидатів.
- 3) Слід розробити та запровадити методичні рекомендації для виконання перегляду питань та завдань кваліфікаційного іспиту; зокрема, необхідно взяти до уваги досвід попередніх хвиль добору; також рекомендується організувати участь зовнішніх фахівців. Необхідно забезпечити можливість проводити комп'ютеризоване тестування, зокрема й тестування аналітичних здібностей.
- 4) Рекомендується розглянути можливість дещо змінити систему добору та зробити результати підсумкового іспиту кандидата після проходження спеціальної підготовки складовою загальної оцінки в рейтингу. Необхідно також забезпечити можливість оскаржити результати.
- 5) Необхідно провести заходи щодо підвищення поінформованості про відкриття добору та вжити інших кроків для підвищення популярності професії прокурора, зокрема й серед жінок.
- 6) Окрім власне процедури добору кандидатів на посаду прокурора, уся система професійного зростання в прокуратурі (як переведення в прокуратуру вищого рівня, так і призначення на адміністративні посади) має бути справедливою, прозорою, базуватися на професійних досягненнях та єдиному підході. Необхідно забезпечити розробку спільними зусиллями всіх учасників процесу та подальше застосування ними переліків вимог щодо професійних рис кандидатів та критеріїв добору/професійного зростання; кожен із зазначених учасників повинен пройти належну підготовку та мати доступ до належних ресурсів для ефективного виконання відповідних функцій. Також необхідно визначити детальний порядок



та чітку методологію оцінювання.

- 7) Переліки вимог мають, зокрема, враховувати чітке розмежування функцій «звичайного» прокурора та прокурора, який обіймає адміністративну посаду. Підвищення прокурора має передбачати оцінювання професійних навичок, досвіду, моральних та професійних рис, а також його/її готовності виконувати функції керівника або працювати в прокуратурі вищого рівня.
- 8) Важливо також вжити заходів щодо запобігання дискримінації, зокрема, заохочувати професійне зростання жінок у прокуратурі.
- 9) Закон «ПП» повинен забезпечити, щоб усі адміністративні посади (крім ГП і його/її заступників) заповнювалися на основі конкурсу, бажано строком на п'ять років з можливістю обіймати одну й ту саму посаду в одній і тій же прокуратурі не більше двох строків підряд.
- 10) Рекомендується провести організаційне та функціональне оцінювання організації та діяльності НАПУ. Мають бути розроблені і широко обговорені концепція і стратегія НАПУ, які потім мають бути затверджені ГП.
- 11) Необхідно провести реорганізацію структури та наявних ресурсів НАПУ, зокрема, й кадрових, для забезпечення ефективності початкової (спеціальної) підготовки та подальшого підвищення кваліфікації.
- 12) Для працівників НАПУ необхідно організувати тренінги з сучасних методик навчання дорослих слухачів для того, щоб вони застосовували ці навички при розробці та проведенні курсів спеціальної підготовки; рекомендується також здійснювати обмін досвідом із закордонними установами. Слід також залучати до участі у викладанні курсів фахівців-практиків, зокрема, прокурорів, суддів, адвокатів тощо. Окрім правників рекомендується також запрошувати й фахівців з інших питань та міжнародних експертів для навчання універсальних навичок спілкування.
- 13) Необхідно переглянути навчальні програми. Початкова підготовка та подальше підвищення кваліфікації прокурорів та інших співробітників прокуратури повинні враховувати три складові:
  - Професійні якості, включаючи практичні навички;
  - Особисті якості;
  - Розвиток нової системи прокуратури: перехідний період.
- 14) НАПУ має провести ретельне дослідження діяльності прокуратури, законодавства і законопроектів сектору правосуддя тощо, щоб відповідним чином скоригувати навчальні плани.
- 15) Необхідно змінити принципи спеціальної підготовки на такі, що дозволятимуть готувати кандидатів на посаду прокурора до нових обов'язків; зокрема, увагу слід зосередити на розвитку практичних умінь та навичок міжособистісного спілкування. Слід розглянути можливість застосування індивідуального підходу до кожного кандидата на посаду прокурора з урахуванням його попереднього досвіду.
- 16) Окрім підсумкового іспиту знань, доцільно запровадити загальний тест на початку та наприкінці курсу спеціальної підготовки для оцінювання загальної динаміки

- рівня знань, а також проводити відповідні опитування слухачів.
- 17) Досвід, отриманий з кожного циклу початкової підготовки, необхідно враховувати під час розробки навчальних програм для наступного циклу.
  - 18) Рекомендується залучати зовнішніх експертів, у тому числі закордонних, до розробки навчальних програм початкової (спеціальної) підготовки.
  - 19) Необхідно змінити принципи проведення курсів підвищення кваліфікації. Курси повинні бути включені до концепції реформування прокуратури та спрямовуватися на покращення здатності прокурорів реагувати на зміни та виклики. Вони повинні включати розвиток навичок міжособистісного спілкування, а для прокурорів, які займають адміністративні посади, слід організувати спеціальну підготовку, зокрема тренування управлінських, комунікативних та інших відповідних навичок. Результати кожного навчального курсу мають враховуватися під час розробки, організації та проведенні інших курсів.
  - 20) До підготовки рекомендується залучати суддів, адвокатів, слідчих. Замість підсумкового тестування засвоєних матеріалів або на додачу до нього.
  - 21) Також доцільно запровадити систему заохочень для успішних слухачів, що має включати навчальні поїздки до іноземних інституцій. З метою обговорення викликів, найкращих підходів та способів реагування на них, необхідно сприяти обміну досвідом між прокуратурами. Також необхідно гарантувати рівний доступ до курсів підвищення кваліфікації, зокрема для працівників ГПУ та обласних прокуратур, який слід розглядати в якості як права, так і обов'язку.
  - 22) Працівники прокуратур, які не є прокурорами, також повинні регулярно проходити підвищення кваліфікації.
  - 23) Необхідно провести функціональне оцінювання діяльності прокуратури, зокрема, для розуміння видів завдань, які виконують прокурори, та їхнього відсотку в загальному навантаженні.
  - 24) Потрібно запровадити стратегічне планування діяльності прокуратури.
  - 25) На основі планування та результатів оцінювання та після консультацій з відповідними зацікавленими сторонами слід розробити систему ОЯР із впровадженням найкращих зарубіжних практик. Система ОЯР повинна містити як кількісні, так і якісні критерії. Результати ОЯР повинні враховуватися для кар'єрного просування по службі та курсів підвищення кваліфікації. Мають бути розроблені детальні рекомендації для формування нової системи. Запуск та реалізація впровадження системи ОЯР мають супроводжуватися інформаційною кампанією.
  - 26) Необхідно розробити методологію розрахунку робочого навантаження працівників прокуратури. Методологія повинна включати два компоненти: (1) індивідуальне робоче навантаження прокурора і (2) робоче навантаження територіального органу прокуратури або структурного підрозділу ГПУ. Така методологія сприятиме забезпеченню однакового робочого навантаження на прокурорів і справедливого розподілу завдань.
  - 27) Необхідно розробити керівні принципи спеціалізації прокурорів у кримінальних провадженнях. Такі принципи повинні визначати спеціалізацію в ГПУ, територіальних органах прокуратури та їхніх підрозділах, роль прокурорів, які керують досудовими розслідуваннями, у спеціалізації, а також права та обов'язки проку-

рорів відповідно до спеціалізації. Це дозволить підвищити ефективність кримінального провадження, встановити чіткі правила розподілу робочого навантаження, розробити успішні інструменти, створити умови для більш ефективного навчання, знизити ризики корупції. Структура спеціалізації повинна визначатися рівнем такої спеціалізації – *спеціалізований орган прокуратури/спеціалізований підрозділ/спеціалізований прокурор*. Спеціалізація в ГПУ повинна проводитися шляхом надання методичних вказівок, без безпосередньої участі в кримінальному чи іншому провадженні. Обласні прокуратури повинні мати спеціалізовані підрозділи відповідно до груп правопорушень, які беруть безпосередню участь у провадженні на відповідній території, але не здійснюють нагляд за окружною прокуратурою. Спеціалізація в окружних прокуратурах повинна бути організована на особистому рівні (тобто індивідуальна спеціалізація прокурорів) або, як виняток, у вигляді групи прокурорів, які мають однакову спеціалізацію.

28) Рекомендується розробити методiku підготовки Річного звіту, що подається до ВРУ, та визначити структуру, зміст, способи подання інформації тощо. Річний звіт повинен містити таку інформацію:

- результати/оцінювання діяльності прокуратури відносно її конституційних функцій;
- результати/оцінювання діяльності прокуратури відносно встановлених для неї пріоритетів;
- результати/оцінювання діяльності прокуратури, що стосуються управління прокуратурою як державною установою (виконання покладених завдань, здобутки реформи тощо);
- інформація про ресурси (людські, матеріальні, фінансові), необхідні для виконання функцій та пріоритетних завдань.

Річний звіт повинен містити такі показники:

- кількісні та якісні показники результатів;
- річні показники динаміки/показники прогресу в порівнянні з початковим роком та попередніми 5-6 роками;
- порівняльний аналіз з іншими державами.

Звіт повинен містити як інформацію, так і аналітику/висновки. Повний річний звіт може містити близько 100 сторінок; він повинен супроводжуватися короткою візуальною презентацією (близько 10 сторінок). ВРУ повинна визначати пріоритети розвитку прокуратури, затверджувати щорічне оцінювання роботи прокуратури, рівень виконання пріоритетних завдань, а також визначати потреби, необхідні для їхнього виконання. Пріоритетні завдання, визначені ВРУ, слугуватимуть керівними принципами для Комітету міністрів щодо затвердження бюджету для прокуратури на наступний рік. Річний звіт має бути врахований при стратегічному плануванні. Зважаючи на прозорість прокуратури та її підзвітність суспільству, Річний звіт повинен бути загальнодоступним. Він повинен оприлюднюватися онлайн, обговорюватися на пресконференціях, презентуватися на дискусійних форумах тощо. Персонал, який бере участь у підготовці Річного звіту, повинен мати відповідні навички.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ

### 8.3 ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

- 1) Необхідно забезпечити чіткість нормативно-правової бази, що регулює питання боротьби з корупцією, включаючи обов'язки прокурорів та відповідальність за бездіяльність, а також ролі та функції відповідних органів, як у межах структури прокуратури, так і поза нею. Необхідно узгодити підходи між загальним антикорупційним законодавством та спеціальними нормами, що стосуються системи прокуратури. Потрібно забезпечити прокурорів усіх рівнів інструкціями, а відповідні аспекти мають бути включені до початкової підготовки та курсів підвищення кваліфікації. Також слід забезпечити підвищення рівня компетентності персоналу, що займається питаннями боротьби з корупцією, зокрема шляхом організації навчальних поїздок.
- 2) Нормативно-правова база щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів має бути чітко прописана. Необхідно чіткіше визначити елементи правопорушень; рекомендується розширити перелік можливих санкцій з метою забезпечення принципу пропорційності. Оскільки ще існують слідчі прокуратури, необхідно уточнити їхню дисциплінарну відповідальність. Необхідно уточнити також як порядок перевірки обставин вчинення правопорушення із забезпеченням принципів незалежності та ефективності, так і можливість використання інформації з різним процесуальним статусом (включаючи ту, що отримується від ГІ, та зібрану під час розслідування або оперативного пошуку тощо). Ситуація також покращиться, якщо чіткіше сформулювати підстави для відмови у відкритті проваджень; також можна би було рекомендувати публікувати вмотивовані рішення про відмову у відкритті проваджень.
- 3) Рекомендується збільшити строк позовної давності, принаймні для найбільш серйозних порушень. Ситуація з подвійною системою оскарження рішень також потребує роз'яснення. З метою запобігання випадків можливого затягування процедури виконання рішень КДК або внаслідок неспроможності прокурора, який веде досудове розслідування, забезпечити їхнє виконання, необхідно деталізувати процедуру їхнього виконання. Потрібно посилити функціонал КДК, зокрема, створивши в її структурі секретаріат.
- 4) Усі органи, що мають безпосереднє відношення до дисциплінарних проваджень (КДК, ВРП, ВС), повинні використовувати єдиний підхід у роботі. Координація між ними має забезпечуватися КДК та РПУ, також має бути запроваджено механізм передачі скарг до компетенції іншого органу. Не можна допускати використання будь-яких квазидисциплінарних заходів, зокрема, системи виплати премій. Виплати повинні здійснюватися відповідно до ЗУ «ПП», рекомендується не використовувати нарахування жодних премій, пов'язаних із виконанням функцій; система класних чинів також повинна бути повністю викорінена. Система заохочень має включати відзнаки, інші пам'ятні речі, оплату проходження курсів підвищення кваліфікації, включаючи навчальні поїздки та стажування в закордонних інституціях тощо.
- 5) Рекомендується, щоб прокурори мали можливість брати участь у міжнародних ініціативах, які також допомагатимуть їм розвинути свій потенціал у міжнародних відносинах і організаційних здібностях, а також дозволять їм на законних підста-



вах отримувати більш високу винагороду. У законах і підзаконних актах зазначені:

- процедури делегування (відрядження) прокурорів до міжнародних інституцій або іноземних державних органів;
- процедури участі прокурорів у проєктах, які фінансуються міжнародними організаціями, Європейським Союзом тощо, або в інших проєктах, спрямованих на розвиток і підтримку демократії.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ

### 8.5 ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОЗОРОСТІ ПРОКУРАТУРИ

- 1) Необхідно підвести підсумки наявних комунікаційних напрацювань, у тому числі розроблених за підтримки спонсорів, а також розглянути можливість імплементації рекомендацій.
- 2) Необхідно розробити комунікаційну стратегію/стратегію розвитку зв'язків з громадськістю, включаючи розвиток внутрішніх та зовнішніх каналів комунікації, розробку плану реалізації стратегії з відповідним бюджетом. З метою створення «нового іміджу прокуратури» необхідно впроваджувати інноваційні комунікаційні засоби.
- 3) Слід змінити структуру відповідного персоналу: фахівці з належним рівнем підготовки та професійними навичками повинні контролювати дану сферу та працювати над створенням спільної мережі комунікацій ГПУ, окружних та обласних прокуратур.
- 4) Необхідно розробити та впровадити дворівневу навчальну програму: для спеціалістів з комунікацій та для прокурорів, насамперед вищого керівництва.
- 5) Необхідно розробити систему комунікації з громадянами, включаючи тих, хто фізично приходить до прокуратури, дзвонить, надсилає звичайні та електронні листи тощо. Потрібно налагодити комунікацію в соціальних мережах.
- 6) Необхідно регулярно оцінювати рівень поінформованості населення та вносити відповідні зміни до комунікаційної політики. Реформа прокуратури, зокрема, зміна її повноважень, має обговорюватися з суспільством. Не можна оминати увагою і питання прозорості окружних прокуратур.

## НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ

### 10.1 ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАВДЯКИ ЧІТКОМУ ВИЗНАЧЕННЮ ПОВНОВАЖЕНЬ КОЖНОГО ОРГАНУ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

- 1) Потрібно чітко визначити, що головною функцією прокурорів під час розслідувань є власне організація розслідування та контроль за ним. ЗУ «ПП» та КПК мають бути узгоджені з нормами Конституції. Необхідно забезпечити загальне розуміння прокурорами та слідчими цієї функції та її співвідношення зі слідчими функціями, а також розуміння ролі прокурора та слідчого відповідно. Для цього



необхідно провести широку роз'яснювальну кампанію; доцільно затвердити єдині інструкції, обов'язкові як для прокурорів, так і для слідчих, а також проводити спільні навчальні заходи.

- 2) Розмежування компетенції слідчих органів має бути чітким, як у законодавстві, так і на практиці.
- 3) Рекомендується також розробити та запровадити (бажано) міжвідомчу Електронну систему керування справами для всіх суб'єктів, які беруть участь у кримінальному провадженні й виявленні та запобіганні злочинів, зокрема, для прокуратури, слідчих органів, судів, адвокатури, пенітенціарних органів, органів пробації тощо, забезпечуючи узгодженість та інтегрованість їхніх інституційних та функціональних компонентів. Рекомендовано застосовувати такі правила під час створення *Інтегрованої кримінально-процесуальної інформаційної системи* (ІКПІС):
  - визначити, що ІКПІС спрямована на електронне управління даними кримінальних справ, включаючи процесуальні та інші документи. Заходи та процедури кримінальних проваджень, а також направлення процесуальних документів електронними засобами повинні здійснюватися через ІКПІС;
  - електронне управління даними повинне включати всі види операцій з електронними даними за допомогою автоматизованих або неавтоматизованих засобів: збір, запис, сортування, систематизація, зберігання, адаптація, перетворення, пошук, доступ, використання, розкриття для передачі, спільне використання або інший вид доступу, порівняння або злиття з іншими даними, обмеження, видалення або знищення інформації;
  - електронні процесуальні документи повинні створюватися і вводитися до ІКПІС органами досудового розслідування, прокуратурами і судами. Вони повинні бути підписані захищеним електронним підписом, що має ту ж юридичну силу, що і підпис на паперових документах, і повинні прийматися судами;
  - проекти електронних процесуальних документів можуть бути підготовлені в ІКПІС помічниками слідчих під керівництвом слідчих, помічниками прокурорів або фахівцями (адвокатами) під керівництвом прокурорів, та помічниками судів, секретарями або іншими працівниками суду – під керівництвом суддів;
  - паперові процесуальні документи повинні бути переведені в електронний формат;
  - справа в паперовому вигляді створюється одночасно з електронною справою. Паперові копії мають бути додані до справи слідчим;
  - ІКПІС необхідно інтегрувати з відповідною системою управління інформацією судової системи.
- 4) Існує також необхідність завершити передачу справ від прокуратури до ДБР та закрити інші питання, пов'язані з припиненням виконання прокуратурою слідчих функцій, включаючи визначення статусу слідчих прокуратури (колишніх).

## ДОДАТОК І. МАТРИЦЯ ОЦІНЮВАННЯ

*Примітка. Таблицю додано в окремому документі.*



## ДОДАТОК II. ПЕРЕЛІК ЗВІТІВ, ПУБЛІКАЦІЙ ТА ІНШИХ ДОКУМЕНТІВ, ЯКІ БУЛИ ПРОАНАЛІЗОВАНІ

### I. Основні рекомендації РЄ та міжнародні керівні принципи

1. Рекомендація Комітету міністрів (2000)19 державам-членам щодо ролі прокуратури у системі кримінального правосуддя (Rec(2000)19);
2. Рекомендація Комітету міністрів (2012)11 державам-членам щодо ролі прокурорів поза межами системи кримінального правосуддя (Rec(2012)11);
3. Висновок Консультативної ради європейських суддів та Консультативної ради європейських прокурорів про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві від 18 листопада 2009 року («Бордоська декларація»);
4. Європейські керівні принципи з етики і поведінки для прокурорів («Будапештські керівні принципи»), Рада Європи, 2005 рік;
5. Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві»<sup>30</sup>;
6. Висновок №3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) «Роль прокуратури поза межами кримінально-правової сфери»;
7. Висновок № 13(2018) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів»;
8. Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів <sup>31</sup>.

### II. Звіти, висновки, публікації

9. Методологія з виміру прогресу здійснення реформ у сфері юстиції в Україні, посібник та матриці, Рада Європи, грудень 2016 року.
10. Меморандум секретаріату Венеціанської комісії (CDL-AD(2015)043) щодо відповідності проєкту Закону України про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, поданого Президентом до Верховної Ради 25 листопада 2015 року (CDL-REF(2015)047), висновку Венеціанської Комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя відповідно до редакції, затвердженої Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року (CDL-AD(2015)027), розглянутий Венеціанською комісією на її 105 пленарному засіданні (Венеція, 18-19 грудня 2015 року).
11. Висновок Венеціанської комісії (CDL-AD(2015)027-е) щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя, затверджених Конституційною комі-

30 Висновок №12 Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) та Висновок №4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП).

31 Затверджені 23 квітня 1999 року і згодом схвалені Комісією Організації Об'єднаних Націй із запобігання злочинності та кримінального правосуддя (Резолюція 17/2, 14-18 квітня 2008 року). За аналогією актуальними також є деякі стандарти, що стосуються суддів, а саме Основні принципи незалежності судових органів (прийняті сьомим Конгресом Організації Об'єднаних Націй із запобігання злочинності і поводження з правопорушниками, що проходив у Мілані (Італія) з 26 серпня по 6 вересня 1985 року та схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року) і Київські рекомендації ОБСЄ 2010 року щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії (прийняті Бюро ОБСЄ демократичних інститутів і прав людини і Дослідницької групою з незалежності судочинства «Мінерва» Інституту Макса Планка, 23-25 червня 2010 року).



- сією 4 вересня 2015 року, прийнятий Венеціанською комісією на її 104 пленарному засіданні (Венеція, 23-24 жовтня 2015 року).
12. Спільний висновок Генерального директорату Ради Європи з прав людини та верховенства права та Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» CDL-AD (2013) 025.
  13. Висновок Ради Європи щодо Кримінального процесуального кодексу України (прийнятого Верховною Радою України в останньому читанні 13 квітня 2012 року), DGI (2012) 2.
  14. Попередні коментарі Ради Європи щодо проекту Закону України «Про зміни до Закону України «Про прокуратуру» (для покращення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів)», 2017 рік.
  15. Коментарі Ради Європи щодо проекту «Положення про незалежність прокурорів» Ради прокурорів України, 2019 рік.
  16. Коментарі Ради Європи щодо проекту Закону України «Про зміни до Закону України «Про прокуратуру» у частині про оцінювання ефективності прокурорів», 2018 рік.
  17. Коментарі Ради Європи щодо проекту Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, проекту Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, проекту Регламенту Всеукраїнської конференції прокурорів та проекту Положення про Раду прокурорів України, 2017 рік.
  18. Четвертий раунд оцінювання, Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів, ухвалено 23 червня 2017 року, опубліковано 8 серпня 2017 року, GrecoEval4Rep(2016).
  19. Українські реформи після Революції Гідності. Що зроблено, чому не більше і що робити далі. Іван Міклош. Редактор Павло Кухта (Стратегічна група радників з підтримки реформ).
  20. Звіт Ради Європи за результатами оцінювання потреб Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, 2017 рік.
  21. Оцінювання впливу начальних заходів Національної академії прокурорів України з прав людини, проведене Національною академією прокурорів України та Радою Європи, 2019 рік.
  22. Оцінювання потреб, проведене Радою Європи, щодо отримання і обробки звернень громадян до органів Генеральної прокуратури України, 2017 рік.
  23. Звіт Генеральної прокуратури України за підтримки Ради Європи про результати аналізу особливостей організації та діяльності окружних прокуратур, 2018 рік.
  24. Звіт Експертного центру з прав людини «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу», 2016-2017 роки.
  25. Центр політико-правових реформ. Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні, 2019 рік.
  26. Запропонована Дорожня карта реформування прокуратури в Україні (розроблена КМЄС за сприяння Представництва ЄС, Ради Європи, проекту «ПРАВО-Justice» та Генерального директорату з Європейської політики сусідства/Групою підтримки України), 2018 рік.

27. Офіс Генерального прокурора, Національна академія прокурорів України, КМЄС. Стратегія професійної підготовки працівників прокуратури, 2019 рік.
28. Узагальнені статистичні та аналітичні дані про діяльність органів прокуратури у 2018 році.
29. Звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, 20 грудня 2018 року.
30. Інформація про результати роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у 2017 році.
31. Інформація про результати роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у 2018 році.
32. Інформація про стан законності у Львівській області протягом 2018 року, 24 січня 2019 року.
33. Інформація про стан виконання заходів, передбачених Планом дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 - 2020 роки, схваленим Указом Президента України №276 від 20 травня 2015 року.

### III. Національне законодавство

34. Конституція України від 28 червня 1996 року.
35. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», № 1401-VIII від 2 червня 2016 року.
36. Кримінальний процесуальний кодекс України, № 4651-VI від 13 квітня 2012 року.
37. Закон України «Про прокуратуру», № 1697-VII, 14 жовтня 2014 року.
38. Бюджетний кодекс України, № 2456-V, 8 липня 2010 року.
39. Закон України «Про запобігання корупції», № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року.
40. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-VII від 14 жовтня 2014 року.
41. Закон України «Про Вищу раду юстиції» №1798-VIII від 21 грудня 2016 року.
42. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», № 1861-VI від 10 лютого 2010 року.
43. Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» № 1801-VIII від 21 грудня 2016 року.
44. Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» № 2246-VIII від 7 грудня 2017 року.
45. Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», № 2629-VIII від 23 листопада 2018 року.
46. Дисциплінарний статут прокуратури України, затверджений постановою Верховної Ради України № 1796-XII від 6 листопада 1991 року.
47. Положення про класні чини працівників органів прокуратури України, затверджені



- не постановою Верховної Ради України № 1795-XII від 6 листопада 1991 року.
48. Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури» № 505 від 31 травня 2012 року.
  49. Порядок виплати щомісячної надбавки за вислугу років прокурорам та іншим працівникам органів прокуратури № 1090 від 9 грудня 2015 року.
  50. Постанова Кабінету Міністрів України «Про оплату праці членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, № 456 від 4 липня 2017 року.
  51. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, схвалений всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 листопада 2012 року, затверджений Наказом Генерального прокурора України № 123 від 28.11.2012
  52. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року.
  53. Регламент всеукраїнської конференції прокурорів, затверджений всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року.
  54. Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийняте всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року.
  55. Положення про Раду прокурорів України, затверджене всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року.
  56. Критерії оцінювання прокурорів при вирішенні Радою прокурорів України питання щодо внесення рекомендації про призначення прокурора на адміністративну посаду, затверджені рішенням РПУ № 36 від 31 жовтня 2017 року.
  57. Профіль посади прокурора місцевої прокуратури, затверджений рішенням КДК № 231дк-18 від 25 вересня 2018 року.
  58. Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну (тимчасово вакантну) посаду прокурора місцевої прокуратури, затверджене рішенням КДК № 63п-17 від 7 червня 2017 року.
  59. Положення про порядок складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту та методику його оцінювання, затверджене рішенням КДК № 223п-17 від 2 серпня 2017 року.
  60. Програми тестування та практичних завдань кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури, затверджені рішеннями КДК № 23дк-17 та 24дк-17 від 13 вересня 2017 року.
  61. Практичні завдання для кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури, затверджені рішенням КДК № 229дк-17 від 6 грудня 2017 року.
  62. Методика проведення тестування для перевірки аналітичних здібностей кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури, затверджена рішенням КДК № 242дк-18 від 24 жовтня 2018 року.
  63. Порядок проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня, затверджений рішенням КДК № 73п-17 від 17 червня 2017 року.

64. Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг, затверджене рішенням КДК № 18зп-17 від 12 липня 2017 року.
65. Рекомендований зразок дисциплінарної скарги, затверджений рішенням КДК № 5зп-17 від 7 червня 2017 року.
66. Наказ Генерального прокурора України № 1гн від 26 грудня 2011 року «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України».
67. Наказ Генерального прокурора України № 15 від 19 січня 2017 року «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України».
68. Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України, затверджене наказом Генерального прокурора України № 89 від 20 травня 2019 року.
69. Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України № 205 від 16 червня 2016 року.
70. Порядок організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України № 111 від 13 квітня 2017 року.
71. Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури, затверджені наказом Генерального прокурора України № 343 від 6 грудня 2017 року.
72. Антикорупційна програма Генеральної прокуратури України на 2019-2020 роки, затверджена наказом Генерального прокурора України № 38 від 1 березня 2019 року.
73. Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затверджене наказом Генерального прокурора України № 351 від 18 грудня 2017 року.
74. Наказ Генерального прокурора України № 430 від 30 грудня 2015 року «Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації».
75. Наказ Генерального прокурора України № 218 від 18 вересня 2015 року «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України».
76. Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затверджені наказом Генерального прокурора України № 357 від 20 грудня 2017 року.
77. Наказ Генерального прокурора України № 50 від 15 травня 2014 року «Про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України».
78. Наказ Генерального прокурора України № 102 від 22 липня 2015 року «Про внесення змін до персонального складу Консультативної ради при Генеральній прокуратурі України».
79. Наказ Генерального прокурора України № 86 від 16 березня 2017 року «Про визнання такими, що втратили чинність, організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України».
80. Наказ Генерального прокурора України № 148 від 11 квітня 2016 року «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокура-



тури України».

81. Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, затверджене наказом Генерального прокурора України № 234 від 9 серпня 2017 року.
82. Порядок організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні, затверджений наказом Генерального прокурора України № 51 від 28 березня 2019 року.
83. Наказ Генерального прокурора України № 186 від 21 вересня 2018 року «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень».
84. Наказ Генерального прокурора України № 161 від 20 квітня 2016 року «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».
85. Наказ Генерального прокурора України № 4/1 гн від 3 грудня 2012 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність».
86. Регламент Генеральної прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України № 8 від 18 січня 2019 року.
87. Перелік індексів структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України № 116 від 2 липня 2019 року.
88. Паспорти бюджетних програм на 2019 рік, затверджені наказом Генерального прокурора України № 96 від 12 лютого 2019 року.

#### **IV. Офіційні вебсайти**

89. ГПУ: <https://www.gp.gov.ua>
90. НАПУ: <http://napu.com.ua>
91. КДК: <https://www.kdkp.gov.ua>
92. РПУ: <https://rpu.gp.gov.ua>
93. НАБУ: <https://nabu.gov.ua>
94. НАЗК: <https://nazk.gov.ua>





## ДОДАТОК III ВИТЯГ З JSRSAP (ПЛАН ДІЙ 2015-2020)

Вид діяльності	Термін впровадження			Критерії результативності		
	Кінець 2016	Кінець 2018	Кінець 2020	Заходи	Відповідальний орган / Засоби верифікації	Результати
8.1.1 Посилення незалежності прокуратури від політичної влади				1. Перегляд Конституції та законодавства щодо процедури призначення та звільнення Генерального прокурора України	ГПУ, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до Конституції та нормативно-правових актів	- Забезпечено дотримання принципу стримування та протидії у процедурі призначення на посаду Генерального прокурора України. - Підвищено рівень неупередженості, деполітизації відбору кандидатури на посаду Генерального прокурора України шляхом уповноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів на проведення конкурсу на посаду Генерального прокурора України, у відповідності з рекомендаціями Ради Європи. - Встановлено процедуру визначення рейтингу кандидатів на посаду Генерального прокурора України, у якому критеріями є професійність та моральні якості кандидата, що визначаються на основі результатів відповідного конкурсу та спеціальної перевірки.
				2. Перегляд законодавства України щодо збільшення терміну повноважень Генерального прокурора України, можливості залучення незалежного колегіального органу до процедури призначення Генерального прокурора України	ГПУ, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів	- Заплановані результати, цілі, цільові показники є невід'ємною складовою планування річного бюджету прокуратури; плани витрат прямо пов'язані з зобов'язанням досягти певних цілей і вимірюваних результатів. - Видатки на утримання прокуратури визначаються у Державному бюджеті України на основі запитів, погоджених з Радою прокурорів та затверджених Генеральним прокурором України. - Впроваджено механізм обґрунтованих бюджетних запитів з боку прокуратури завдяки використанню уніфікованого підходу та зміцнення спроможностей планування та розробки бюджету прокуратури на регіональному рівні. - У всіх процесах формулювання та реалізації бюджету прокуратури застосовується програмно-цільовий метод на основі показників не фінансового характеру.
				3. Перегляд нормативно-правової бази щодо фінансування прокуратури для закріплення принципів програмно-цільового методу бюджетного забезпечення	ГПУ, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів	- Уніфіковано підхід і посилено можливість планування та розробки бюджету прокуратури на рівні регіонів. - Підвищено ефективність використання державних коштів прокуратурою, оптимізовано використання поштових, судово-експертних, юридичних та інших послуг. - Впроваджено єдину процедуру здійснення державних закупівель, засновану на гармонізованій оцінці потреб усіх підрозділів прокуратури. - Системи управління ефективністю регулярно поповнюються даними щодо кількості справ та швидкості їхнього розгляду, цільових показників і їхнього вимірювання, запропонованого бюджетного коригування та подальшої політики розвитку всіх питань, пов'язаних зі структурою прокуратури. - Чисельність прокурорів переглядається щороку з врахуванням змін у: 1) обсязі виконуваних функцій на кожному рівні системи прокуратури; 2) робочому навантаженні на кожному рівні системи прокуратури, яке визначається, поміж іншим, кількістю відкритих кримінальних справ на певну територію; 3) соціально-економічному становищі країни та ін. - Обсяг функцій прокуратури переглянутий відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії та інших європейських стандартів.
8.1.2 Забезпечення інституційної незалежності прокуратури				1. Перегляд нормативно-правових актів з метою забезпечення безперервного та належного функціонування органів прокурорського самоврядування (ОПС), в тому числі щодо фінансування	ГПУ, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів, підписані контракти, підготовані описи посадових обов'язків, плани розміщення, проведені тренінги	- Всі ОПС функціонують належним чином. - Забезпечено інституційну незалежність Всеукраїнської конференції працівників прокуратури (ВКП), Ради прокурорів (РП), Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів шляхом їхнього належного фінансування, організаційного, адміністративного та кадрового забезпечення. - Делегати на ВКП обрані з усіх органів прокуратури з дотриманням відповідної процедури.
				2. Проведення заходів з метою підвищення рівня поінформованості прокурорів всіх рівнів, інших працівників органів прокуратури, щодо функцій та обсягу повноважень кожного з органів самоврядування	ГПУ, ОПС / Внесені зміни до відомчих нормативно-правових актів, проведені інформаційні заходи, надруковані матеріали	- Забезпечено практичне здійснення повноважень РПУ з вжиття заходів щодо незалежності прокурорів, їх правового захисту, розгляду звернень прокурорів щодо загрози незалежності та здійснення контролю за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування. - Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів належно виконує свою функцію щодо розгляду питань кар'єрного росту, в т.ч. на підставі розгляду скарг на дії прокурорів. - Службові особи та громадяни поінформовані про повноваження органів прокурорського самоврядування, зокрема щодо розгляду скарг та звернень.

8.1.3	Забезпечення функціональної автономії прокурорів від внутрішнього неправомірного впливу			1. Внесення змін до законодавства з метою впровадження конкретних критеріїв Ради прокурорів України у визначенні кандидатур на призначення на адміністративні посади, включаючи результати оцінювання якості роботи (ОЯР)	ГПУ, ОПС, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечено незалежність прокурора шляхом підвищення рівня об'єктивності призначень на адміністративні посади.</li> <li>- Визначено критерії обрання Радою прокурорів України кандидатів для рекомендації на призначення на адміністративні посади або щодо звільнення прокурорів з адміністративних посад.</li> <li>- Рішення щодо просування по кар'єрі приймаються виключно на основі чітких показників професійності.</li> </ul>
				2. Визначення виключного переліку підстав для проведення перевірок прокуратурами вищого рівня органів прокуратури нижчого рівня відповідно до наказу Генерального прокурора	ГПУ, ОПС, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Розроблено програмне забезпечення щодо оцінювання відповідності кандидатів на прокурорську посаду встановленим критеріям.</li> <li>- Забезпечено можливість здійснення он-лайн трансляції інтерв'ю при призначенні на посаду.</li> <li>- Забезпечено право керівника органу прокуратури, в якій РПУ рекомендує кандидата на адміністративну посаду, оцінювати відповідність критеріям кандидатів та звертатись до РПУ з висновками.</li> </ul>
				3. Розроблення відомчих нормативно-правових актів та інструкцій щодо визначення меж допустимої дискреції та свободи прокурора видавати процесуальні документи без необхідності погодження з керівником	ГПУ / Видано та опубліковано наказ, інструкції	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Функціонує система спеціалізації прокурорів відповідно до категорій злочинів та інших характеристик.</li> <li>- Забезпечено публічний доступ до мотивувальної частини рекомендації РПУ кандидатури для призначення на адміністративну посаду на офіційному веб-сайті ГПУ.</li> <li>- Забезпечено публічний доступ до мотивувальної частини відмови ГПУ призначити кандидатуру, рекомендовану РПУ на адміністративну посаду.</li> </ul>
				4. Внесення змін до відомчих нормативно-правових актів, наказів та інструкцій щодо порядку видання прокурором вищого рівня письмових наказів та усних або письмових вказівок прокурору нижчого рівня з метою забезпечення незалежності прокурорів без ризиків порушення дисципліни та ієрархічної структури прокуратури	ГПУ, ОПС / Видано відомчі нормативні акти (накази, інструкції)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечено підвищення рівня процесуальної незалежності прокурорів шляхом унеможливлення тиску з боку прокурорів вищого рівня через проведення неправомірних перевірок прокурорів нижчого рівня, встановлено чіткі прозорі підстави перевірок.</li> <li>- Розширено обсяг дискреції прокурорів в межах, встановлених законом.</li> <li>- Забезпечено дотримання обов'язку прокурорів вищого рівня видавати накази у письмовому вигляді.</li> <li>- Забезпечено унеможливлення притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора через невиконання наказу або вказівки прокурора вищого рівня за умови повідомлення ним до РПУ про такий випадок, яке включає мотивувальну частину.</li> </ul>
				5. Включення окремим розділом у Річний звіт про діяльність прокуратури аналізу скарг про порушення незалежності прокурорів	ГПУ, ОПС / Видано відомчі нормативні акти, складено звіт	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечено неупереджений, вчасний та незалежний розгляд РПУ скарг щодо порушення незалежності прокурорів.</li> </ul>
				6. Забезпечення належної системи розподілу справ між органами прокуратури	ГПУ, ОПС / Видано відомчі нормативні акти (накази, інструкції, технічне забезпечення)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечено проведення аналізу скарг прокурорів щодо порушення їх незалежності.</li> <li>- Впроваджено чітку систему розподілу справ за критеріями досвіду прокурорів та уникнення корупційних ризиків.</li> </ul>
8.1.4	Забезпечення особистої автономії прокурорів		1. Регулярний моніторинг нормативно-правових актів з метою забезпечення належної оплати праці прокурорів, інших професійних гарантій	ГПУ, ОПС, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів, постанов, інструкцій	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Прокурори та працівники прокуратури отримують достойну винагороду та є соціально захищеними, шляхом отримання заробітної плати, додаткових виплат та послуг страхування, встановлених законом, залежно від їх функцій, професійного досвіду та інших об'єктивних критеріїв.</li> </ul>	
			2. Внесення змін до нормативно-правових актів з метою гарантування свободи та визначення обсягу використання прокурорами та працівниками прокуратури права на приватність, свободу совісті, висловлювань, об'єднання та інших індивідуальних прав та свобод		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Нормативно закріплено умови матеріально-побутового забезпечення прокурорів та інших працівників органів прокуратури.</li> <li>- Забезпечено процедуру обов'язкового розгляду РПУ скарг прокурорів та інших працівників прокуратури на порушення їх незалежності через недотримання державою своїх зобов'язань стосовно їхнього захисту, звернення до РПУ щодо правового захисту прокурорів.</li> <li>- Забезпечено у визначеному законом обсязі використання прокурорами та працівниками прокуратури права на недоторканність приватного життя, свободу совісті, висловлювань, об'єднання та інших індивідуальних прав і свобод.</li> <li>- Прокурори та інші працівники прокуратури можуть об'єднуватись або формувати місцеві, регіональні, загальнодержавні чи міжнародні асоціації з метою захисту власних інтересів.</li> </ul>	

Напрямок діяльності						
8.2 Підвищення рівня професійності прокурорів						
8.2.1	Забезпечення належної, прозорої, об'єктивної процедури добору прокурорів			1. Розроблення детальної процедури добору прокурорів, внесення змін до відомчих нормативних актів та проведення тренінгу для членів/працівників КДК з метою забезпечення практичного належного здійснення такої процедури	ГПУ, КДК, Мін'юст, ВРУ / розроблено положення, Внесені зміни до нормативно-правових актів, інструкцій	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Положення про КДК містить детальні норми, які регулюють права та обов'язки КДК при здійсненні своїх повноважень у сфері добору прокурорів.</li> <li>- Інформація про діяльність КДК та прийняті нею рішення щодо добору прокурорів є загальнодоступною на веб-сайті КДК.</li> <li>- Кожен із членів КДК та працівників її секретаріату пройшов курс навчання щодо добору прокурорів, зміст якого підготовлено за участю українських та іноземних експертів.</li> </ul>
				2. Розроблення та погодження з відповідними організаціями змісту та форми кваліфікаційного іспиту, щорічний перегляд питань та завдань іспиту	КДК, НАПУ, ГПУ, ВНЗ / Прийняті рішення, розроблені матеріали та практичні інструкції	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Питання та завдання щорічно змінюються для забезпечення неможливості підготовки відповідей заздалегідь, а також відповідності нововведенням у законодавстві та кримінальній політиці держави.</li> <li>- Визначено детальну процедуру проведення спеціальних перевірок кандидатів на посаду прокурора в рамках антикорупційного законодавства, затверджено відповідальних осіб в складі КДК та систему повторних запитів для проведення спеціальної перевірки у разі перебування у резерві більше трьох років.</li> </ul>
				3. Перегляд законодавства з метою забезпечення належної організації спеціальної перевірки кандидатів на посаду прокурора	ГПУ, КДК, Мін'юст, ВРУ / внесені зміни до нормативно-правових актів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Конкурс на зайняття вакантної посади кандидата, який проводиться КДК, включає, крім результатів (балів) кваліфікаційного іспиту, результати анонімного тестування з проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурорів.</li> </ul>
				4. Розроблення та апробація процедури проведення конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів, внесення відповідних змін у нормативно-правові акти	ГПУ, КДК, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до відомчих нормативно-правових актів, інструкцій	
8.2.2	Впровадження та модернізація системи спеціальної (первинної) підготовки кандидатів на посаду прокурора			1. Перегляд нормативно-правових актів щодо статусу Національної академії прокуратури України (НАПУ) як єдиного закладу спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора	КДК, НАПУ, ГПУ, ВНЗ / Внесені зміни у Статут НАПУ та інші нормативні акти	<ul style="list-style-type: none"> <li>- НАПУ має достатні фінансові, кадрові та організаційні ресурси для проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурорів.</li> <li>- Програма початкової підготовки індивідуально підбирається для кожного кандидата відповідно до його досвіду та спеціалізації.</li> <li>- Навчальний план спеціальної підготовки прокурорів зорієнтовано на підвищення практичних навичок та поглиблення теоретичних знань, необхідних для належної роботи.</li> </ul>
				2. Розробка навчальної програми спеціальної підготовки прокурорів на основі обговорення з ВНЗ, ОПС, юристами, міжнародними експертами	НАПУ, ОПС, ГПУ, ВНЗ / Внесені зміни у навчальний план, прийняті рішення, розроблені матеріали та практичні інструкції, впроваджене програмне забезпечення, проведені тренінги	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Розроблений збалансований Навчальний план спеціальної підготовки прокурорів.</li> <li>- Порядок підбору кадрів в органи прокуратури включає етапи навчання, професійного та психологічного тестування.</li> <li>- Забезпечено щорічне оновлення навчального плану та публічний доступ до нього з веб-сайті НАПУ.</li> </ul>
				3. Регулярний перегляд, оновлення та розміщення в електронних бібліотеках програм спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора	НАПУ, ОПС, ГПУ / Прийняті рішення	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечено підвищення рівня кваліфікації наукових співробітників НАПУ, збільшено обсяг науково-дослідницької роботи.</li> <li>- Забезпечено підвищення рівня кваліфікації викладачів (тренерів) зі спеціальної підготовки прокурорів, у тому числі шляхом їх стажування у відповідних іноземних інституціях та проведення тренінгів із залученням іноземних експертів.</li> </ul>
				4. Впровадження системи освіти викладачів (тренерів) курсів спеціальної підготовки прокурорів з метою диференціації навчальних підходів з тими, що використовуються при наданні загальної вищої юридичної освіти (тренінги для тренерів), залучення іноземних викладачів	НАПУ, ОПС, ГПУ / Проведені тренінги, підписані меморандуми про взаєморозуміння, видані практичні посібники	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечено участь практикуючих українських та іноземних прокурорів, юристів у викладанні курсів спеціальної підготовки.</li> <li>- Забезпечено анонімність і відповідність завдань та тестів з проходження спеціальної підготовки навчальному планові та вимогам професії; тести та завдання оновлюються щорічно.</li> </ul>
				5. Проведення регулярних опитувань серед слухачів курсів спеціальної підготовки, викладачів (тренерів) та роботодавців (керівників прокуратур) з метою визначення потреб в адаптації змісту спеціальної підготовки прокурорів	НАПУ, ОПС, ГПУ / Проведені опитування, складено аналітичні звіти, внесені зміни у навчальний план	
				6. Розроблення формату та змісту практичного завдання та анонімного тестування по проходженню кандидатами на посади прокурорів спеціальної підготовки	НАПУ, ОПС, ГПУ, ВНЗ / Підготовані матеріали	

8.2.3	Модернізація та забезпечення належного проходження прокурорами курсів підвищення кваліфікації			1. Узгодження навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів з вимогами професії в умовах реформування прокуратури	КДК, НАПУ, ГПУ, ВНЗ / Внесені зміни у навчальний план, прийняті рішення, розроблені матеріали та практичні інструкції	- Змінено наповнення навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів, введені нові теми. - Забезпечено проведення окремих курсів для прокурорів, які займають адміністративні посади, з метою підвищення рівня володіння навиками управління, стратегічного планування, визначення бюджетної та фінансової політики, управління ефективністю роботи підлеглих працівників прокуратури, PR/комунікації.
				2. Впровадження тестування після проходження курсів підвищення кваліфікації	НАПУ, ОПС / Підготовані матеріали, прийняті рішення	- Забезпечено проведення спільних курсів та семінарів з суддями та адвокатами.
				3. Залучення українських та іноземних юристів в якості викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів	НАПУ, ОПС, ГПУ / Проведені тренінги підписані меморандуми про взаєморозуміння	- Забезпечено участь українських та іноземних прокурорів та юристів-практиків у викладанні спеціальних курсів підвищення кваліфікації прокурорів. - Забезпечено удосконалення кваліфікації викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів, у тому числі шляхом їх навчання у відповідних іноземних інституціях та проведення тренінгів із залученням іноземних експертів.
				4. Розроблення, регулярне оновлення та розміщення в електронних бібліотеках навчальної програми курсів підвищення кваліфікації прокурорів	НАПУ, ОПС, ГПУ / впроваджене програмне забезпечення, проведені тренінги	- Забезпечено щорічне оновлення навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів та його обговорення шляхом проведення опитувань серед слухачів а також з врахуванням висновків Річного звіту прокуратури, забезпечено доступ до навчального плану з веб-сайту НАПУ.
				5. Впровадження системи освіти викладачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів (тренінги для тренерів)	НАПУ, ОПС, ГПУ / проведені тренінги, підписані меморандуми про взаєморозуміння	- Забезпечено інтегрованість системи інформаційного управління НАПУ з відповідними системами інших органів юстиції та ВНЗ.
				6. Проведення регулярних опитувань серед слухачів курсів підвищення кваліфікації прокурорів, викладачів та роботодавців (керівників прокуратур) з метою визначення потреб у зміні змісту навчального плану курсів підвищення кваліфікації прокурорів	НАПУ, ОПС, ГПУ / Проведені опитування, складено аналітичні звіти, внесені зміни у навчальний план	- Впроваджено прозору процедуру заохочення прокурорів до подальшого навчання шляхом організації навчальних поїздок до ЄСПЛ, Європейського суду (ЕСЈ) та органів прокуратури держав-членів ЄС. - До системи підвищення кваліфікації запрошуються міжнародні фахівці.
				7. Введення системи заохочення підвищення рівня кваліфікації шляхом направлення прокурорів, які отримали найвищі бали за тестами, у навчальні візити до іноземних інституцій	КДК, НАПУ, ГПУ/ Прийняті рішення, підготовані матеріали	
8.2.4	Впровадження належної системи оцінювання якості роботи прокурора з метою вдосконалення кадрової політики			1. Впровадження прозорої системи індивідуального оцінювання якості роботи прокурора (ОЯР) на основі об'єктивних показників	КДК, РП, НАПУ, ГПУ / внесені зміни у нормативні документи, видані накази та практичні інструкції, розроблені зразки та матеріали, проведені тренінги	- Забезпечено участь ОПС, українських та іноземних фахівців у розробленні та впровадженні системи ОЯР прокурорів. - Розроблено стандартну процедуру регулярного (раз в два роки) проведення ОЯР кожного прокурора його керівником; прокурори ГПУ оцінюються заступниками ГП, заступники ГП – Генеральним прокурором України.
				2. Перегляд кадрової політики, впровадження рейтингової (балової) системи ОЯР прокурора, яка покладається в основу призначень, переведень та кар'єрного росту прокурора	КДК, РП, НАПУ, ГПУ / внесені зміни у нормативні документи, видані накази та практичні інструкції	- Забезпечено використання кількісної та якісної методики ОЯР. - Розроблено стандартний зразок (шаблон) питань, які мають бути досліджені під час ОЯР (та оцінені балами). - Впроваджено додаткові питання для прокурорів, які займають адміністративні посади, з метою оцінювання їх управлінських якостей.
				3. Проведення заходів з метою підвищення інформування прокурорів про нову систему ОЯР та пояснення її ролі у забезпеченні їх незалежності	КДК, РП, НАПУ, ГПУ / прийняті рішення, заходи проведені	- Забезпечено право прокурора оскаржити результати ОЯР до КДК. - Забезпечено використання результатів ОЯР Радою прокурорів під час вибору кандидатури для рекомендації на призначення на адміністративну посаду, або КДК для подання щодо переведення прокурора до іншого органу прокуратури.

8.2.5	Впровадження належної системи оцінювання ефективності (продуктивності) прокуратури для підвищення інституційної ролі			1. Впровадження прозорості системи оцінювання ефективності (ОЕР) роботи прокуратури шляхом обов'язкового складання та опублікування Річного аналітично-статистичного звіту про діяльність прокуратури	РП, ГПУ, НАПУ / видані накази, розроблені практичні інструкції	- ГПУ зобов'язана до 1 квітня кожного наступного року оприлюднювати Річний звіт про діяльність прокуратури з метою виконання статті 6 Закону України «Про прокуратуру» та оцінки роботи прокуратури і відповідного вжиття заходів для її покращення. - Регіональні прокуратури подають регулярні звіти до ГПУ; місцеві прокуратури подають регулярні звіти до відповідних регіональних прокуратур відповідно до визначеного змісту Річного звіту прокуратури.
				2. Проведення підвищення рівня кваліфікації працівників ГПУ та членів РПУ з аналізу, статистики, стратегічного планування та роботи з ризиками	РП, НАПУ, ГПУ / Прийняті рішення, проведені тренінги, надруковані публікації	- Система оцінювання працівників прокуратури поєднує кількісні та якісні показники. - Проведено тренінги та семінари для працівників аналітичного та статистичного підрозділу ГПУ з метою підвищення якості аналізу та звітування.
				3. Складання, розповсюдження та регулярне оновлення практичних посібників та інструкцій з застосування системи управління ефективністю роботи	РП, КДК, НАПУ, ГПУ / Прийняті рішення, проведені тренінги, надруковані посібники, інструкції, методичні рекомендації	- Проведено тренінги та семінари для працівників підрозділу планування та членів РПУ з метою підвищення рівня навичок стратегічного планування, оцінки та роботи з ризиками. - Розроблено зразок (зміст) звіту про діяльність прокуратури. - Повна версія Річного звіту про діяльність прокуратури знаходиться у вільному доступі. - Генеральний прокурор України інформує Верховну раду України про основні висновки Річного звіту про діяльність прокуратури. - На основі висновків Річного звіту про діяльність прокуратури розробляється план роботи та визначаються ризики та механізми їх подолання.
8.3.1	Впровадження механізму внутрішнього та зовнішнього контролю для попередження та боротьби з корупцією			1. Внесення змін до законодавства, відомчих документів, наказів інструкцій щодо повноважень працівників підрозділу внутрішньої безпеки ГПУ у у тому, що стосується їхнього обов'язку проводити щорічну перевірку доброчесності прокурорів	ГПУ, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів	- Підрозділ внутрішньої безпеки ГПУ підпорядковується та звітує Генеральному прокурору України, користуючись при цьому належним рівнем функціональної автономії. - Забезпечено відповідальність працівників підрозділу внутрішньої безпеки ГПУ за невиконання обов'язків або уникнення відповідного реагування на виявлені порушення або склад злочину під час моніторингу декларацій або перевірки прокурорів на доброчесність. - Забезпечено постійний доступ через мережу Інтернет до декларацій прокурорів про їхній майновий стан, доходи та витрати.
				2. Визначення у законодавстві порядку та механізму здійснення працівниками підрозділу внутрішньої безпеки щорічної перевірки доброчесності прокурорів	ГПУ, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до нормативно-правових документів	- Регулярний моніторинг/верифікація декларацій прокурорів про майновий стан, доходи та видатки підрозділом внутрішньої безпеки та Національним агентством з питань запобігання корупції. - Декларації прокурорів публікуються на веб-сайті ГПУ із дотриманням права на приватність та з урахуванням необхідності їх захисту від неправомірного впливу.
				3. Внесення змін до законодавства щодо прокурорських декларацій про майновий стан, доходи та видатки. Уповноваження працівників підрозділу внутрішньої безпеки ГПУ на проведення моніторингу/ верифікації відповідності доходів та витрат прокурорів з метою визначення об'єму щорічної перевірки доброчесності прокурора	ГПУ, Мін'юст, ВРУ, НАПУ / Внесені зміни до нормативно-правових документів, видані інструкції, методичні рекомендації	- Забезпечено порядок негайної передачі скарг, що надійшли до КДК, які стосуються незаконного збагачення прокурорів, до підрозділу внутрішньої безпеки ГПУ. - Узагальнені статистичні дані результатів перевірок доброчесності прокурорів, інформація про порушення кримінальних проваджень проти прокурорів надаються у Річному звіті про діяльність прокуратури. - Відсутність повної структурної недоторканості прокурорів; існують дієві й ефективні інструменти розслідування фактів корупції в системі юстиції.
				4. Перегляд нормативно-правової бази щодо питання прокурорської недоторканості	Прокуратура, Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	- Порядок здійснення щорічної перевірки доброчесності прокурорів працівниками підрозділу внутрішньої безпеки органів прокуратури відповідає європейським стандартам та не порушує права та свободи людини.
8.3.2	Впровадження ефективної дисциплінарної політики та стандартів прокурорської етики			1. Внесення змін до Дисциплінарного статуту прокурорів та інших нормативно-правових актів з метою узгодження дисциплінарної практики з європейськими стандартами	ГПУ, КДК, РП, Мін'юст, ВРУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів	- Визначено обсяг та порядок здійснення повноважень КДК у дисциплінарному провадженні. - Забезпечено доступність, об'єктивність та послідовність дисциплінарної практики. - Забезпечено практичність та ефективність застосування дисциплінарних норм при порушенні закону; послідовність, визначеність та передбачуваність проведення дисциплінарного провадження стосовно відповідального прокурора.
				2. Внесення змін до Кодексу професійної етики прокурорів, регулярне оновлення та розроблення коментарів до Кодексу професійної етики прокурорів	ГПУ, КДК, РПУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів, надруковані публікації	- Забезпечено свободу від притягнення до дисциплінарної відповідальності за належне застосування права прокурорської дискреції. - В процесі визначення дисциплінарного стягнення враховується суб'єктивна сторона дисциплінарного порушення (існування умислу або необережності) та розмір завданої шкоди.

				3. Розроблення, розповсюдження та регулярне оновлення практичних інструкцій та навчальних матеріалів з етичної підготовки прокурорів та працівників прокуратури	НАПУ, КДК, РП, ГПУ / Розроблені та видані інструкції, методичні рекомендації, навчальні посібники	- Впроваджено принцип пропорційності при вирішенні питання про необхідність застосування стягнення та визначення його типу. - Визначено право прокурора чи іншого працівника органу прокуратури на доступ до його дисциплінарної справи, встановлено обсяг і ступінь зобов'язань щодо надання інформації про дисциплінарні провадження до відома третіх осіб та громадськості. - Вдосконалено систему індивідуальних заохочень на основі особистих досягнень. - Чітко визначено систему норм професійної етики прокурорів та інших працівників органів прокуратури з чіткою і передбачуваною матеріальною складовою, забезпечено загальнодоступну та послідовну практику їх застосування. - Існує єдиний орган оскарження дисциплінарних процедур.
				4. Забезпечення належного функціонування інтернет системи подання скарг на прокурорів	ГПУ / Внесені зміни до відомчих документів, встановлене програмне забезпечення	- Роз'яснено на практиці сутність систематичних чи серйозних порушень етичних вимог, які є підставою для дисциплінарної відповідальності. - Впроваджено інтернет-механізми подання скарг на прокурорів та систему Інтернет звітування КДК про хід перевірки скарги. - Забезпечено доступ громадськості до аналітичних та статистичних даних щодо дисциплінарної практики з урахуванням необхідності дотримання презумпції невинуватості та недоторканності приватного життя.
				5. Забезпечення проведення аналізу статистики дисциплінарних справ і доступ до неї громадськості	РП, КДК, ГПУ, НАПУ / Прийняті рішення, виданий Звіт	
				2. Регулярна підготовка дослідницьких та аналітичних матеріалів, які визначають прогалини між прокурорською та судовою практиками і законодавством і містять рекомендації	ГПУ, НАПУ, ВНЗ / Надруковані публікації	
				3. Підготовка практичних та методичних інструкцій і рекомендацій, інших публікацій (щодо вибору санкцій, підстав для апеляції, застосування прокурорської дискреції тощо) на основі дослідницьких та аналітичних матеріалів; широке їх розповсюдження через інформаційні системи та інші засоби	ГПУ, НАПУ, ВНЗ / Підготовані та опубліковані методичні рекомендації та аналітичні матеріали	
				4. Створення та ефективне використання каналів електронної комунікації між органами прокуратури та іншими державними та недержавними інституціями	РП, КДК, ГПУ, Мін'юст, РСУ, МВС, Мінфін, НААУ/ прийняті рішення, встановлене апаратне та програмне забезпечення	
8.5.1	Впровадження належної системи зв'язків із засобами масової інформації з метою забезпечення доступу до інформації про прокуратуру			1. Внесення змін у відомчі нормативно-правові акти з метою вдосконалення системи зв'язків зі ЗМІ та надання інформації	ГПУ, ОСП / Прийняті рішення, внесені зміни у відомчі нормативні документи, змінені посадові інструкції	Підвищено рівень кваліфікації працівників прес-служби ГПУ шляхом проведення тренінгів та семінарів. - Створено прес-службу КДК та визначено відповідального за зв'язки з медіа та громадськістю у РПУ.
				2. Залучення фахового персоналу до прес-служби ГПУ та відповідальних осіб за зв'язки зі ЗМІ та громадськістю у КДК та РПУ	ГПУ, НАПУ, міжнародні експерти / Прийняті рішення, підготовані контракти, описи посадових обов'язків, плани розміщення, проведені тренінги	- Визначено відповідальних за послідовне та об'єктивне надання інформації для публікації на веб-сайті ГПУ та інших ресурсах. - Забезпечено проведення регулярних прес-конференцій керівників органів прокуратури. - Підвищено рівень кваліфікації персоналу, що
8.5.2	Підвищення рівня прозорості прокуратури шляхом налагодження постійної комунікації з громадськістю			1. Проведення регулярних інтернет-опитувань та анкетувань громадськості з метою визначення напрямів діяльності прокуратури, що потребують змін	ГПУ, НАПУ / Забезпечені технічні можливості, підготовані аналітичні матеріали	- Веб-сайти всіх регіональних прокуратур забезпечені системою «питання-відповіді» (зворотного зв'язку). - Залучено фахівців, зокрема соціологів, у процес оцінювання реформи прокуратури, на основі результатів громадських опитувань. - Своєчасне та адекватне реагування прокуратури в процесі комунікації з суспільством. - Застосовуються сучасні технології комунікації з громадянським суспільством.
				2. Забезпечення реагування на громадські протести та проведення своєчасних консультацій з представниками громадянського суспільства	ГПУ / Прийняті рішення, внесені зміни у відомчі документи, підготовані посадові інструкції, плани розміщень, проведені тренінги	
				3. Забезпечення належного функціонування Консультативної ради при ГПУ	ГПУ / внесені зміни у відомчі документи	

РОЗДІЛ 10. ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В БОРЬБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ВИПАДКАМИ КОРУПЦІЇ						
Вид діяльності	Термін впровадження			Критерії результативності		
	Кінець 2016	Кінець 2018	Кінець 2020	Заходи	Відповідальний орган / Засоби верифікації	Результати
10.1.1	Чітке ви- значення обов'язків і повноважень кожного органу, що бере участь у досудовому розслідуванні			1. Перегляд норматив- но-правової бази щодо органів, які беруть участь у досудовому розслідуванні	ГПУ, Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, переглянуті норматив- но-правові акти	- Забезпечено дієвість й ефективність процесу- ального й дисциплінарного нагляду з боку про- куратури за співробітниками міліції, які прово- дять досудове розслідування. - Чітке розмежування повноважень кожного слід- чого органу залежно від типу злочину.







**ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ  
СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ, СУДОЧИНСТВА ТА  
СУМІЖНИХ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ НА 2015-2020 РОКИ ТА  
ПЛАНУ ДІЙ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ СТРАТЕГІЇ**

**НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ**

- 8.1 Підвищення рівня незалежності прокуратури та автономії прокурорів;**
- 8.2 Підвищення рівня професійності прокурорів;**
- 8.3 Підвищення рівня відповідальності прокуратури;**
- 8.5 Підвищення рівня прозорості прокуратури;**
- 10.1. Підвищення ефективності завдяки чіткому визначенню повноважень кожного органу при проведенні досудового розслідування**

**Віргініус САБУТІС**  
Міжнародний експерт

Проф., почесна докторка **Лорена БАХМАЙЄР**  
Міжнародна експертка

**Ольга ДУБІНСЬКА**  
Національна експертка

Підписаний до друку 23.07.2020  
Формат 60x84 1/8. Папір офс. №2. Офс. друк.  
Умов. друк. арк. 9,30. Уч.-вид. л. 10,00.  
Наклад 200 прим. Замовлення 1. Ціна вільна

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