

УДК 342.951:351.14

ДОСВІД КРАЇН - ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У РОЗРОБЛЕННІ ЕФЕКТИВНОЇ ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Циганок Сергій Васильович,
кандидат юридичних наук, докторант
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано досвід країн - членів Європейського Союзу у розробленні та застосування критеріїв ефективної оцінки діяльності прокуратури, наводиться досвід Португалії у реалізації європейських стандартів у сфері оцінки ефективності діяльності прокуратури. З'ясовано, що у країнах Європейського Союзу використовуються різноманітні кількісні та якісні критерії, зокрема: співробітник демонструє лідерські якості; управління справами та процесами; стратегічне планування; кризовий менеджмент; управління змінами та комунікації з громадськістю та ЗМІ. Визначено, що оцінка роботи прокурорів відповідно до європейських норм і принципів проводиться через регулярні проміжки часу на основі адекватних, об'єктивних і встановлених критеріїв, із використанням належної та справедливої процедури. Наголошено, що підвищення кваліфікації прокурорів ґрунтується на об'єктивних факторах, зокрема на професійній кваліфікації, здібностях, чесності та досвіді. Зроблено такі висновки: якість та ефективність функціонування існуючої зараз моделі оцінювання ефективності діяльності прокурорів перестали задовольняти очікування українського суспільства; оцінювання ефективності роботи - це інструмент аналізу діяльності організації та її працівників, його мета - забезпечити однакові стандарти, що будуть обов'язковими для всіх органів та установ державної служби; Консультативна місія Європейського Союзу, яка співпрацює з державними органами України, надала рекомендації щодо впровадження європейських стандартів оцінювання ефективності в діяльність прокуратури України; оцінка діяльності прокурорів Португалії ґрунтується не тільки на кількісних показниках, а й на якісних і передбачає об'єктивну, прозору процедуру з правом апеляції на дії та рішення комісії з перевірки.

Ключові слова: євроінтеграція, прокуратура, оцінка ефективності роботи.

EXPERIENCE OF EU MEMBER STATES IN THE DEVELOPMENT OF EFFECTIVE VALUATION OF THE PROSECUTION SERVICE ACTIVITY

Tsyhanok Serhii Vasylovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Doctoral Student
(Research Institute of Public Law,
Kyiv, Ukraine)

The article analyzes the experience of the EU member states in the development and application of criteria for an effective valuation of the prosecutor's office, illustrates, for example, the experience of Portugal in implementing European standards in the field of evaluating the efficiency of the prosecutor's office. With the further possibility of applying better experience in the development of Ukrainian legislation. It has been found that

various quantitative and qualitative criteria are used in the EU countries, in particular: the employee demonstrates leadership qualities; management of affairs and processes; strategic planning; crisis management; change management and communication with the public and the media. It has been determined that the evaluation of the work of prosecutors, in accordance with European norms and principles, is conducted at regular intervals on the basis of adequate, objective and established criteria, using the proper and fair procedure. It was emphasized that the training of prosecutors is based on objective factors, in particular on professional qualifications, abilities, honesty and experience. The following conclusions are made: the quality and efficiency of the functioning of the current model of appraisal of the effectiveness of prosecutors' activity ceased to meet the expectations of Ukrainian society; The evaluation of work efficiency is an instrument for analyzing the activities of the organization and its employees, its purpose is to provide uniform standards that will be binding on all civil service bodies and institutions; The EU Consultative Mission, which cooperates with the state authorities of Ukraine, provided recommendations on the implementation of European standards for the evaluation of the effectiveness of the activities of the Prosecutor's Office of Ukraine; the evaluation of the activities of Portuguese prosecutors is based not only on quantitative indicators, but also on qualitative, applying an objective, transparent procedure with the right of appeal and the decision of the inspection commission.

Key words: eurointegration, prosecutor's office, estimation of work efficiency.

Вступ. Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури постійно зазнавали різних змін під впливом політичних, економічних, соціальних чинників. Регіональна прокуратура ще не визначила чітких особливостей адміністративно-правового статусу, що негативно впливає на ефективність діяльності та погіршує рівень довіри громадян до прокурорів. Україна на шляху до євроінтеграції з цією метою проводить низку судових та адміністративних реформ, проте врахування зарубіжного, насамперед європейського, досвіду є незначним, через що виникає гостра необхідність в аналізі зарубіжного досвіду щодо визначення адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури з метою перейняття дієвих чинників діяльності зарубіжної прокурорської системи національною [1, с. 133].

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, думок щодо цієї проблематики вчених-правників, чинного європейського й українського законодавства з'ясувати зміст ефективної оцінки діяльності прокуратури України.

Виклад основних положень. Україна тривалий час перебуває у стані реформування судової системи та суміжних правових інститутів, декларуючи реформи приведення сфери судочинства у відповідність до міжнародних, європейських стандартів. У цьому напрямку були й значні позитивні зрушення. Згадаймо хоча б відмову на початку 2000-х рр. від інституту процесуального нагляду вищих судів над дотриманням законності судами нижчих інстанцій і суттєве оновлення норм процесуальних кодексів. Проте варто визнати, що реалізація ініціатив реформування судової системи нерідко відповідала європейським стандартам більше за формою, ніж за змістом, здійснювалася копіюванням певних частин закордонних моделей без урахування особливостей національної правової та судової систем України. Зазначене призвело до того, що якість та ефективність функціонування існуючої зараз моделі судової системи перестали задовольняти очікування українського суспільства. Отже, сфера судоустрою потребує глибинного реформування, й ми маємо історичний шанс для його проведення та побудови якісно нової моделі судової системи України [2].

Подальший процес реформування й оптимізації системи органів прокуратури України та її функцій повинен мати системний, комплексний і науково обґрунтований характер. Прокуратура має залишатися тим важелем, який персоніфікуватиме правоохоронну систему держави. Впровадження позитивного зарубіжного досвіду має бути спрямоване на створення більш ефективного механізму функціонування системи органів прокуратури України, реалізації її функцій і завдань, зокрема й у сфері здійснення адміністративних процедур [3, с. 52].

Оцінювання ефективності роботи – це інструмент аналізу діяльності організації та її працівників. Його мета – забезпечити однакові стандарти, що будуть обов'язковими для всіх органів та установ державної служби. Ефективна система оцінювання діяльності державних органів має допомогти їм подолати системні проблеми, що негативно впливають на якість обслуговування громадян. Ефективне індивідуальне оцінювання роботи працівників, з одного боку, має зменшити кількість випадків незадовільного виконання службових обов'язків, а з іншого – сприятиме підвищенню мотивації та професійного рівня працівників. І, навпаки, відсутність відповідних стандартів уповільнює весь процес реформування [4].

Тому зрозуміло, що Консультативна місія ЄС, яка співпрацює з державними органами України, надала рекомендації щодо впровадження європейських стандартів оцінювання ефективності в діяльність прокуратури України.

На конференції, що проходила в Одесі 24 січня 2019 р., було прийнято рішення про запуск пілотного проекту щодо використання в діяльності прокуратури сформованих кількісних і якісних критеріїв оцінки, які стануть основою загальнонаціональної системи. Ефективна система оцінки діяльності прокурорів не може базуватися виключно на кількості справ, у яких виносяться обвинувальні вироки, або вартості активів, повернутих до державного бюджету, – заявив керівник департаменту верховенства права КМЄС Фабіан Ловенберг і продовжив: «Це призводить до того, що прокурори шукають шляхи отримати легкі справи або справи, де фігурують велику суми, які збільшать їхні шанси на підвищення. Справи бувають різної складності, тож чесна система оцінювання повинна це відображати через встановлення об'єктивних і прозорих критеріїв оцінки діяльності прокурора» [5].

У країнах ЄС використовуються різноманітні кількісні та якісні критерії, зокрема: співробітник демонструє лідерські якості; управління справами та процесами; стратегічне планування; кризовий менеджмент; управління змінами та комунікації з громадськістю та ЗМІ. Кінцевою метою пілотного проекту є створення сучасного, високоякісного українського підходу оцінки діяльності, заснованої на найсучасніших дослідженнях менеджменту та професійної поведінки.

Консультативна рада європейських прокурорів (КРЕП), заснована Комітетом міністрів ЄС у 2005 р., визначила найбільш помітні тенденції щодо статусу, завдань і дій прокуратури. У цьому контексті Комітет міністрів у січні 2014 р. [6] доручив КРЕП прийняти довідковий документ про європейські норми і принципи, що стосуються прокурорів. Для виконання цього завдання КРЕП розробила Європейські норми і принципи, які стосуються прокурорів [7].

Оцінка роботи прокурорів відповідно Європейських норм і принципів проводиться через регулярні проміжки часу на основі адекватних, об'єктивних і встановлених критеріїв, використовує належну та справедливую процедуру. Після оцінки їх діяльності прокурори мають доступ до результатів, що стосуються їх оцінки, а також мають право подавати зауваження та, за необхідності, на правову компенсацію. Підвищення кваліфікації прокурорів ґрунтується на об'єктивних факторах, зокрема на професійній кваліфікації, здібностях, чесності та досвіді.

Яка ж процедура оцінки ефективності діяльності прокурорів діє в європейських країнах? Цікавий приклад оцінки ефективності діяльності прокурорів має Португалія. Детальний аналіз її нормативно-правових актів дає змогу виділити такі етапи та критерії оцінки ефективності діяльності прокурорів.

Окружні прокурори та заступники районних прокурорів – періодично їх діяльність оцінюються за функціональними якостями та професіоналізмом. Ці перевірки мають формальний характер (вони визначаються на щорічній Вищій Раді Прокуратури, яка на основі заздалегідь визначених об'єктивних критеріїв визначає, хто із прокурорів підлягає перевірці) і проводяться приблизно кожні 6 років щодо кожного прокурора.

Для проведення таких перевірок діє група, що складається з 15 інспекторів, кожен із яких є співробітником Державної прокуратури. Внаслідок перевірки ефективність роботи співробітника Державної прокуратури оцінюється згідно з його/її заслугами, повинна відповідати одній із оцінок: «Дуже добре», «Добре з відзнакою», «Добре», «Досить» і «Недостатньо». Ця оцінка важлива для кар'єрного зростання прокурорів, будь то переміщення або просування по службі. Оцінка «Недостатньо» має на увазі відсторонення від посади відповідного прокурора та проведення розслідування щодо того, чи є ця особа придатною для посади.

Усі критерії для оцінки державних прокурорів, а також визначення ступеня функціональної продуктивності, що відповідає кожній вищезгаданій класифікації, викладені у «Статуті Прокуратури» і в «Правилах про інспекції Прокуратури» [8] і вони, звичайно ж, публічні.

Після завершення перевірки діяльності державного обвинувача інспектор складає звіт, у якому він/вона безпосередньо визначає роботу, виконану прокурором, діяльність якого перевіряється і пропонує оцінку. Такий звіт спочатку надається тільки прокурору, діяльність якого перевіряється і який потім має можливість, якщо він/вона бажає, відповісти протягом 15 днів.

Після закінчення цього терміну, якщо прокурор дав відповідь, інспектор може висловити свої зауваження, але не повинен посилається на нові факти, несприятливі для відповідного прокурора (відповідний прокурор повинен бути проінформований про такі зауваження), а потім передає всю інспекційну процедуру до Вищої ради державної прокуратури. Однак, якщо прокурор не надає відповідь, що підлягає перевірці, інспектор негайно передає інспекційний процес до Вищої ради Державної прокуратури.

Усі документи разом із висновком розглядаються на засіданні Дисциплінарної секції з Вищої Ради Прокуратури, котра виносить письмове і мотивоване рішення, що дає оцінку прокурору (така оцінка не обов'язково збігається з оцінкою, запропонованою інспектором). Якщо прокурор не згоден з оцінкою, наданою йому/їй, що він/вона може реагувати, подавши апеляцію на пленарне засідання Вищої Ради Прокуратури, а потім подати апеляцію на рішення Вищої Ради Прокуратури у Вищий адміністративний суд.

Таким чином, проведений аналіз досвіду країн-членів ЄС, а саме Португалії дає змогу дійти таких висновків:

- якість і функціонування існуючої зараз моделі оцінювання ефективності діяльності прокурорів перестали задовольняти очікування українського суспільства;
- оцінювання ефективності роботи – це інструмент аналізу діяльності організації та її працівників, його мета – забезпечити однакові стандарти, що будуть обов'язковими для всіх органів та установ державної служби;
- Консультативна місія ЄС, яка співпрацює з державними органами України, надала рекомендації щодо впровадження європейських стандартів оцінювання ефективності у діяльність прокуратури України;

– оцінка діяльності прокурорів Португалії ґрунтується не тільки на кількісних показниках, а й на якісних, застосовуючи об'єктивну, прозору процедуру з правом апеляції на дії та рішення комісії з перевірки.

Список використаних джерел:

1. Циганок С.В. Адміністративно-правовий статус регіональної прокуратури в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 209 с.
2. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства, Київ, 2015. 708 с. URL: https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU_Standarts_book_web-1.pdf.
3. Подоляка С.А. Зарубіжний досвід здійснення адміністративних процедур органами прокуратури та можливості його використання в Україні. *Наше право*. 2013. № 8. С. 47-2.
4. Кястутіс Ланчінскас. Оцінювання ефективності роботи: якість важливіше за кількість. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/12/17/7201474>.
5. Прокуратура запускає пілотний проект з метою реформування системи оцінювання діяльності прокурорів за стандартами ЄС. URL: <http://www.euam-ukraine.eu/ua/news/ukrainian-prosecutors-launch-pilot-project-to-reform-performance-evaluation-in-line-with-eu-best-practices>.
6. Recommendation Rec (2000)10 of the Committee of Ministers to member states on codes of conduct for public officials, 11 May 2000.
7. Opinion № 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>.
8. Законодавство ЄС. URL: <https://www.coe.int/en/web/ccpe/status-and-situation-of-prosecutors-in-member-states>; http://www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/anexos/sections/informacao-e-eventos/estatutoministerio/downloadFile/file/EMP_PropostaGrupoTrabalho.pdf?nocache=1436549652.03.