

Юридичні науки

УДК 347.963

Войтенко Антон Борисович

керівник

Львівська обласна прокуратура

Войтенко Антон Борисович

руководитель

Львовская областная прокуратура

Voitenko Anton

Head

Lviv Region Prosecutor's Office

ORCID: 0000-0002-6174-499X

Скриньковський Руслан Миколайович

кандидат економічних наук, професор

Заклад вищої освіти «Львівський університет бізнесу та права»

Скрынковский Руслан Николаевич

кандидат экономических наук, профессор

Учреждение высшего образования «Львовский университет бизнеса и права»

Skrynkovsky Ruslan

PhD in Economics, Professor

Institution of higher Education «Lviv University of Business and Law»

ORCID: 0000-0002-2180-8055

**МІЖНАРОДНІ (ЄВРОПЕЙСЬКІ) СТАНДАРТИ ОЦІНЮВАННЯ
РОБОТИ ПРОКУРОРІВ**

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ (ЕВРОПЕЙСКИЕ) СТАНДАРТЫ ОЦЕНИВАНИЯ
РАБОТЫ ПРОКУРОРОВ
INTERNATIONAL (EUROPEAN) STANDARDS FOR EVALUATING THE
WORK OF PROSECUTORS**

Анотація. У статті розкрито особливості оцінювання роботи прокурорів на основі аналізу міжнародних (європейських) правових норм та стандартів у сфері прокурорської діяльності і статусу прокурорів. Зазначено, що в Україні правовою базою оцінювання роботи прокурора, поряд з міжнародними (європейськими) стандартами, є положення Закону України «Про прокуратуру» і положення Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. Визначено, що оцінювання роботи прокурорів проводиться з позиції загальної ефективності діяльності прокуратури та з позиції індивідуального підходу, за яким визначається ефективність роботи окремого прокурора. Доведено, що оцінювання роботи прокурора з позиції індивідуального підходу дозволяє визначити потреби щодо підвищення кваліфікації прокурора, а також встановити рівень продуктивності його прокурорської діяльності. Встановлено, що оцінювання роботи прокурора повинно здійснюватися за колегіальним підходом, де суб'єктами оцінювання мають бути прокурори того органу прокуратури, в якому прокурор, робота якого оцінюється, здійснює прокурорську діяльність, чи прокурори іншого органу прокуратури. Визначено, що оцінювання роботи прокурора слід проводити формальним та неформальним способами, однак формальне оцінювання роботи прокурора може за необхідності включати проведення неформального оцінювання. З'ясовано, що процедуру оцінювання роботи прокурора доцільно проводити на основі однакових критеріїв (якісних та кількісних) для одного виду

прокурорської діяльності, які характеризуватимуть професійні, особистісні та соціальні ознаки роботи прокурора. Доведено, що процес оцінювання роботи прокурора повинен проводитися регулярно, конструктивно із використанням об'єктивних та адекватних критеріїв оцінювання та бути неупередженим, справедливим і прозорим. Запропоновано перспективами подальших досліджень у цьому напрямі визначити пріоритетні напрями для покращення роботи прокурорів в Україні з метою підвищення рівня довіри населення до інституту прокуратури в цілому.

Ключові слова: прокурор, інститут прокуратури, сфера прокурорської діяльності, оцінювання роботи прокурорів, просування прокурора по службі.

Анотація. В статті раскрыты особенности оценивания работы прокуроров на основе анализа международных (европейских) правовых норм и стандартов в сфере прокурорской деятельности и статуса прокуроров. Отмечено, что в Украине правовой базой оценивания работы прокурора, рядом с международными (европейскими) стандартами, является положение Закона Украины «О прокуратуре» и положения Стратегии реформирования судостроительства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015-2020 гг. Определено, что оценивания работы прокуроров проводится с позиции общей эффективности деятельности прокуратуры и с позиции индивидуального подхода, по которому определяется эффективность работы отдельного прокурора. Доказано, что оценивания работы прокурора с позиции индивидуального подхода позволяет определить потребности в повышении квалификации прокурора, а также установить уровень производительности его прокурорской деятельности. Установлено, что оценивания работы прокурора должно осуществляться коллегиальным подходом, где субъектами оценки должны быть прокуроры

того органа прокуратуры, в котором прокурор осуществляет прокурорскую деятельность и работа которого оценивается, или прокуроры другого органа прокуратуры. Определено, что оценивания работы прокурора следует проводить формальным и неформальным способами, однако формальное оценивания работы прокурора может при необходимости включать проведение неформального оценивания. Выяснено, что процедуру оценивания работы прокурора целесообразно проводить на основе одинаковых критериев (качественных и количественных) для одного вида прокурорской деятельности, которые будут характеризовать профессиональные, личностные и социальные признаки работы прокурора. Доказано, что процесс оценивания работы прокурора должен проводиться регулярно, конструктивно с использованием объективных и адекватных критериев оценивания и быть беспристрастным, справедливым и прозрачным. Предложено перспективами дальнейших исследований в этом направлении определить приоритетные направления для улучшения работы прокуроров в Украине с целью повышения уровня доверия населения к институту прокуратуры в целом.

Ключевые слова: прокурор, институт прокуратуры, сфера прокурорской деятельности, оценивания работы прокуроров, продвижение прокурора по службе.

Summary. The article reveals the features of assessing the work of prosecutors based on an analysis of international (European) legal norms and standards in the field of prosecutorial activities and the status of prosecutors. It is noted that in Ukraine, the legal basis for assessing the work of the prosecutor, next to international (European) standards, is the provision of the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» and the provisions of the Strategy for Reforming the

Judicial System, Judicial Proceedings and Related Legal Institutions for 2015-2020. It is determined that the assessment of the work of prosecutors is carried out from the standpoint of the overall effectiveness of the prosecutor's office and from the standpoint of an individual approach, which determines the effectiveness of the work of an individual prosecutor. It has been proved that evaluating the work of the prosecutor from the standpoint of an individual approach allows determining the needs for professional development of the prosecutor, as well as establishing the level of productivity of his prosecutor's activities. It was established that the assessment of the work of the prosecutor should be carried out by a collegial approach, where the subjects of the assessment should be prosecutors of the prosecutor's office in which the prosecutor carries out prosecutorial activities and whose work is being evaluated, or prosecutors of another prosecutor's office. It is determined that evaluations of the prosecutor's work should be carried out in formal and informal ways, but formal evaluations of the work of the prosecutor may include informal evaluations, if necessary. It was found that the procedure for assessing the work of the prosecutor should be carried out on the basis of the same criteria (qualitative and quantitative) for one type of prosecutor's activity, which will characterize the professional, personal and social characteristics of the prosecutor's work. It has been proven that the process of evaluating the work of the prosecutor should be carried out regularly, constructively, using objective and adequate evaluation criteria and be impartial, fair and transparent. It is proposed that the prospects for further research in this direction identify priority areas for improving the work of prosecutors in Ukraine in order to increase the level of public confidence in the institution of the prosecutor's office as a whole.

Key words: *prosecutor, institute of the prosecutor's office, the sphere of prosecutorial activity, evaluation of the work of prosecutors, promotion of the prosecutor.*

Постановка проблеми. Згідно зі змінами і доповненнями до чинного Закону України «Про прокуратуру» (від 14.10.2014 р. №1697-VII) [1], зокрема п. 7-2 ч. 1 статті 9 «Повноваження Генерального прокурора», Генеральним прокурором України затверджується положення стосовно оцінювання рівня якості роботи (діяльності) прокурорів (тобто щодо системи індивідуального оцінювання прокурорів) та оцінювання рівня якості роботи (діяльності) прокурорів загалом (тобто прокуратури в цілому). Такий підхід, виходячи із особливостей професійної діяльності прокурора в умовах реальної побудови демократичної правової держави, певною мірою викликає зауваження, оскільки формується думка про дві доволі різні системи оцінювання якості роботи прокурорів (індивідуальної і на загальній основі). Водночас позитивним є те, враховуючи думку експертів у цьому напрямі (стосовно доповнення і впровадження цих змін на державному рівні), що таке оцінювання націлене на підвищення рівня ефективності і результативності роботи прокурорів та системи прокуратури України загалом. Все це обумовило актуальність дослідження у цьому напрямі, а також його важливість і доцільність проведення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики оцінювання роботи прокурорів представлено у наукових працях Є. Безкровного [2], А. Іванцової [3], О. Ігнатюка [4], М. Кобзаренка [5], С. Костенка [6], А. Куліша [7], Н. Миколенко [7], М. Хіль [3], Н. Яценко [2] та інших. Зокрема, у праці О. Ігнатюка [4] представлено основні критерії, за якими визначається робота прокурора, а також розкрито окремі аспекти проблематики роботи прокурора, опираючись на зарубіжний досвід. Поряд з тим, на особливу увагу заслуговує наукова праця М. Кобзаренка [5], в якій проаналізовано систему оцінювання роботи прокурорів з позиції визначення рівня її ефективності поза межами кримінального правосуддя, в рамках

адміністративного процесу. Водночас С. Костенко [6] дотримується думки, що система оцінювання роботи прокурорів являє собою комплекс правових норм, до складу якого входять не лише положення, якими передбачається формування спеціальних органів оцінювання і порядку оцінювання роботи прокурорів, але і норми, якими передбачено процедуру роботи таких органів.

Аналіз літературних джерел за проблемою [1–7] свідчить про те, що проблематика оцінювання роботи прокурорів хоч і є широко дослідженою, однак потребує проведення більш ґрунтовніших досліджень, зокрема з позиції практичного підходу, виходячи із реалій сьогодення.

Мета статті. Метою статті є виявити ключові особливості оцінювання роботи прокурорів на основі аналізу міжнародних (європейських) правових норм та стандартів у сфері прокурорської діяльності і статусу прокурорів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із особливих аспектів, що лежить в основі оцінювання роботи прокурорів, є те, що результати оцінювання певним чином впливають на підвищення кваліфікації прокурорів, а також на підвищення рівня продуктивності їх прокурорської діяльності.

Відповідно до п. 67 Висновку № 9 (2014) Консультативної ради європейських прокурорів (далі – КРЕП) до уваги Комітету міністрів Ради Європи (далі – КМ РЄ) про «Європейські норми та принципи, що стосуються прокурорів» [8], просування прокурора по службі має опиратися (або повинна базуватися) на: 1) професійній кваліфікації; 2) здібностях, вміннях і навичках; 3) досвіді й доброчесності; 4) принципах неупередженості та справедливості.

Такі ж принципи щодо прокурорів зазначені і в документі «Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування» [9], зокрема п. 7 визначено, що професійна кваліфікація, здібності, досвід, моральні якості, а також рішення, які ухвалені на засадах справедливості і

неупередженості, є запорукою (основою) підвищення в посаді осіб, що здійснюють судове переслідування.

Разом з тим, у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015 [10], визначено, що на сьогодні (серед першочергових реформ в Україні) потрібно комплексно розвивати інструменти управління ефективністю та результативністю роботи органів судової влади і суміжних правових інститутів.

За результатами проведених досліджень з'ясовано, що ключові аспекти оцінювання роботи прокурорів представлені положеннями таких документів:

1) Рекомендації Rec(2000)19 про «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя», прийнятих КМ РЄ для держав-членів (06 жовтня 2000 р.) [11];

2) Висновок № 7 (2012) КРЄП про «Управління засобами прокуратури», прийнятого ССРЕ (Consultative Council of European Prosecutors) на 7-му пленарному засіданні (Страсбург, 11 грудня 2012 р.) [12];

3) Висновок № 9 (2014) КРЄП до уваги КМ РЄ про «Європейські норми та принципи, що стосуються прокурорів» (Страсбург, 17 грудня 2014 р.) [8];

4) Висновок № 11 (2016) КРЄП про «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі при боротьбі з тероризмом та серйозною і організованою злочинністю», прийнятого ССРЕ на 11-му пленарному засіданні (Страсбург, 18 листопада 2016 р.) [13];

5) Звіт за результатами оцінки України про «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (четвертий раунд оцінювання), ухваленого на 76-му пленарному засіданні GRECO (Group of States against Corruption) (Страсбург, 19–23 червня 2017 р.) [14].

У вищезазначених документах [8; 11–14] зазначається, що оцінювання роботи прокурорів проводиться з позиції загальної ефективності діяльності прокуратури (з ціллю покращення процедури управління ресурсами при оптимальному розподілі коштів з бюджету) і з позиції індивідуального підходу, за яким визначається ефективність роботи окремого прокурора.

Так, у Висновку № 7 (2012) КРЕП про «Управління засобами прокуратури», прийнятого ССРЕ (Consultative Council of European Prosecutors) на 7-му пленарному засіданні (Страсбург, 11 грудня 2012 р.) [12], представлена комплексна процедура управління ресурсами, яка базується на моделі ресурсного забезпечення. Завдяки такому механізму управління ресурсами можна визначити, на скільки досягнутими є загальні цілі прокуратури, зокрема цілі роботи прокурорів. Тут важливим є те, що метою оцінювання роботи прокурорів виступає досягнення належної межі управління як ресурсами, так і фінансами, що перебувають у розпорядженні прокуратури. За таких умов передбачається досягти рівноваги між ресурсами, що перебувають у розпорядженні прокуратури, та очікуваними результатами роботи прокурорів. В основі комплексного оцінювання роботи прокуратури лежить оцінювання рівня ефективності роботи прокурорів та контролювання рівня якості управління людськими ресурсами в органах прокуратури [12].

Своєю чергою, індивідуальний підхід до оцінювання ефективності роботи окремого прокурора дозволяє визначити потреби щодо підвищення кваліфікації прокурора, а також встановити рівень продуктивності його прокурорської діяльності. Відповідно до засад індивідуального підходу визначається загальний професійний рівень прокурора у системі здійснення ним прокурорської діяльності [13]. Тут варто зазначити, що особливу роль для просування прокурора по службі виконують також і інші фактори, такі як, до прикладу, стаж трудової діяльності, доброчесність, лідерські навички тощо

[15].

Що стосується суб'єктів здійснення оцінювання якості роботи (діяльності) прокурорів, то Венеціанською комісією пропонується не покладати такі компетенції безпосередньо на Генерального прокурора чи на керівника [16; 17]. До прикладу, роль Ради прокурорів у процесі оцінювання роботи прокурора повинна характеризуватися наглядовим характером. Водночас безпосереднє оцінювання роботи прокурора повинен проводити спеціально сформований технічний орган. У багатьох випадках технічним органом, як правило, має бути комісія або комітет, що функціонує у рамках Ради прокурорів. Водночас така комісія або комітет повинні (у достатній мірі) бути незалежними від будь-якого впливу Ради прокурорів, а членами комісії або комітету обирати на конкурсній основі з провідних досвідчених юристів. Це пояснюється тим, що інформація, що надходитиме від таких суб'єктів, буде незалежною і неупередженою, що дозволить справедливо провести оцінювання роботи прокурора [18].

Слід зауважити, що крім провідних досвідчених юристів у оцінюванні якості роботи прокурора можуть брати участь і інші суб'єкти, однак, якщо вони мають відповідний досвід та знання у цій сфері, що дають їм можливість належно проводити оцінювання роботи прокурора. При цьому, роль таких суб'єктів носить дорадчий характер і не є вирішальною при визначенні результатів оцінювання роботи прокурорів [19].

Таким чином, можна стверджувати, що оцінювання роботи прокурора повинно здійснюватися за колегіальним підходом, де суб'єктами оцінювання мають бути прокурори того органу прокуратури, в якому прокурор, робота якого оцінюється, здійснює прокурорську діяльність, чи прокурори іншого органу прокуратури. При цьому керівнику прокуратури чи безпосередньому керівнику прокурора, роботу якого оцінюють, не надається вирішальне

одноособове рішення щодо висунення результатів оцінювання щодо роботи прокурора, який йому підпорядковується. Натомість з ціллю досягнення інституційної незалежності прокуратури потрібно не допускати до проведення оцінювання роботи прокурора зовнішніх суб'єктів, оскільки, вирішальною все-таки має бути роль прокурорів в оцінюванні.

Стосовно типології оцінювання, то відповідно до результатів, отриманих внаслідок анкетування членів асоціації Консультативної ради європейських прокурорів, оцінювання роботи прокурора слід проводити за двома дієвими практичними підходами, а саме – формальне та неформальне оцінювання. Метою цих двох підходів є визначення рівня навичок і продуктивності роботи прокурора. Водночас тут слід відмітити, що в окремих країнах оцінювання роботи прокурора проводиться для того, щоб, до прикладу, підвищити рівень заробітної плати прокурора, з метою нагородження його відзнаками або недопущення до такої ситуації, що призведе про зловживання службовим становищем чи виникнення помилок внаслідок здійснення прокурорської діяльності. Тут важливе значення має необхідність, підстави і підхід до притягнення прокурора до юридичної (дисциплінарної) відповідальності [13].

Доцільно також зазначити, що на формальній основі оцінювання роботи прокурорів необхідно проводити періодично (наприклад, кожні 3–5 років) і відповідно до спеціально затвердженої процедури. Цей вид оцінювання повинен базуватися на розробленому і визначеному законом або підзаконним актом алгоритмі, відповідно до якого оцінюються відповідні навички прокурора. У деяких випадках такий вид (або тип) оцінювання може бути поєднаний із системою рейтингового оцінювання прокурорів, що дозволить порівняти навички прокурора із іншими прокурорами, а також сприятиме для визначення і оцінки критеріїв щодо просування по службі. Сьогодні

формальний підхід до оцінювання роботи прокурора базується на чітко визначених цілях, критеріях і статусі прокурора, роботу якого оцінюють.

Що стосується неформального способу (або виду) оцінювання, то тут необхідно відмітити, що цей підхід до оцінювання роботи прокурора побудований на обговореннях, за результатами яких одержується інформація про напрями та способи можливого підвищення рівня якості та рівня ефективності роботи прокурора, діяльність якого оцінюють. Характерними висновками таких обговорень можуть бути такі аспекти роботи прокурора: здатність прокурора працювати у команді, здатність прокурора здійснювати прокурорську діяльність, не порушуючи при цьому спеціальні норми та стандарти тощо. Крім того, результати неформального оцінювання роботи прокурора, що проводиться методом обговорення, можуть вказувати на наявність у прокурора відповідних навичок, необхідних для виконання покладених на нього професійних обов'язків. Такий підхід до оцінювання роботи прокурора дозволяє краще визначити та вивчити проблемні аспекти, що виникають у професійній діяльності прокурора, показати навички і представити цілі кар'єрного зростання. Однак, безпосереднього впливу на висновки, що висувуються за результатами оцінювання роботи прокурора, цей вид оцінювання не має.

Доцільно також наголосити, що у Висновку № 11 (2016) КРЄП про «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі при боротьбі з тероризмом та серйозною і організованою злочинністю», прийнятого ССРЕ на 11-му пленарному засіданні (Страсбург, 18 листопада 2016 р.) [13], не представлено жодної позиції стосовно оцінювання роботи прокурорів ні за формальним, ні за неформальним підходом. Водночас у Звіті GRECO про Австрію, прийнятому на 73-му пленарному засіданні (Страсбург, 17–21 жовтня 2016 р.), щодо «Запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів

та прокурорів» [20], зазначається, що проведення оцінювання роботи прокурора на формальній основі повинно замінити неформальні види оцінювання роботи прокурора та передбачати додаткові критерії, за якими результати об'єктивного оцінювання впливатимуть на просування прокурора по службі, базуючись при цьому на принципах справедливості та заслуг прокурора.

У Звіті GRECO про Україну, ухваленому на 76-му пленарному засіданні (Страсбург, 19–23 червня 2017 р.), щодо «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» [14], вказано, що формальне оцінювання роботи прокурора (з метою визначення рівня виконання ним службових повноважень) дозволяє проводити незалежний моніторинг та оцінювати роботу прокурора. Крім того, такий вид (або тип) оцінювання сприяє прозорому та об'єктивному просуванню по службі. Тому для України таке оцінювання відіграє особливу роль, оскільки сьогодні в Україні є доволі низький рівень довіри суспільства до органів прокуратури, а також частими є випадки політичного втручання в роботу прокурорів. Як вирішення та завчасне попередження настання таких проблемних аспектів (або проблем), потрібно законодавчо закріпити спеціальні критерії та процедуру оцінювання роботи прокурорів.

Розглядаючи критерії оцінювання роботи прокурора, то згідно п. 46, що представлений у Висновку № 11 (2016) КРЕП про «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі при боротьбі з тероризмом та серйозною і організованою злочинністю», прийнятого ССРЕ на 11-му пленарному засіданні (Страсбург, 18 листопада 2016 р.) [13], процедуру оцінювання роботи прокурора доцільно проводити на базі однакових критеріїв для одного виду прокурорської діяльності. Водночас у випадках, коли оцінювання передбачає визначення загального рівня ефективності діяльності

прокуратури, то Консультативною радою європейських прокурорів зазначено, що для встановлення рівня якості здійснення прокурором прокурорської діяльності потрібно брати до уваги не тільки якісні, але і кількісні критерії. Зокрема, насамперед слід звертати увагу на кількість закритих та відкритих справ, типи прийнятих рішень та результати за такими рішеннями, термін провадження, особливості організації роботи, здатність конструктивно висловлювати позицію як у письмовій, так і в усній формах, вміння користуватись сучасними технологіями, знання декількох іноземних мов, рівень співпраці із іншими прокурорами, а також іншими особами поза межами прокуратури. При цьому такі кількісні критерії, як кількість відкритих та закритих справ і тривалість провадження справи не мають бути одним єдиним критерієм, за яким здійснюватиметься оцінювання роботи прокурора чи оцінювання ефективності функціонування прокуратури загалом [13].

Водночас тут потрібно відмітити, що дещо раніше Консультативною радою європейських суддів у Висновку № 6 (2004) КРЄС до уваги Комітету міністрів Ради Європи «Про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів» (Страсбург, 24 листопада 2004 р.) [21] зазначалося, що рівень якості правосуддя не може свідчити про продуктивність судової системи. Це слід пояснити тим, що оцінювання якості правосуддя повинно базуватися на спроможності системи правосуддя задовольняти потреби громадян, які звертаються до правосуддя згідно із загальною метою правової системи, в якій термін проходження справи – це лише один елемент цілісної системи.

З позиції міжнародних експертів якісні критерії, до прикладу, належне та коректне використання доказів і рівень професійної поведінки у суді, потрібно також враховувати як доповнення до кількісних критеріїв. Однак,

коли результати оцінювання роботи прокурора подаються у балах, цифрах чи відсотках та без певних пояснень, то тут може виникнути думка про хибність такого оцінювання. Об'єктивність та переконливість результатів оцінювання роботи прокурора, в першу чергу, повинна виходити від того, чи робота прокурора відповідає критеріям, за якими її оцінюють.

Для представлення оптимального переліку критеріїв, необхідних для оцінювання роботи прокурора, Консультативною радою європейських суддів у п. 39 Висновку №11 (2016) КРЕП про «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі при боротьбі з тероризмом та серйозною і організованою злочинністю», прийнятого ССРЕ на 11-му пленарному засіданні (Страсбург, 18 листопада 2016 р.) [13], визначено, що до переліку кількісних критеріїв оцінювання слід додати такі якісні критерії, як рівень ефективності та ретельності розслідувань справ (у випадку, якщо такі обов'язки входять у компетенції прокурора), використання доказів на належному рівні, підтримання обвинувачення, виходячи із чіткості та конструктивності виконання такої функції, належний професійний рівень поведінки у суді.

Водночас ще одним якісним критерієм оцінювання роботи прокурора є прийняття рішення в належний термін. Цей критерій передбачений п. 26 Висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи «Про якість судових рішень» (Страсбург, 18 грудня 2008 р.) [22]. Для оцінювання роботи прокурора особливу увагу слід звернути на особливості розроблення та впровадження такої системи оцінювання, яка би безпосередньо не відображала критеріїв розкриття злочинів чи критеріїв виправдувальних вироків. З огляду на те, така система оцінювання повинна враховувати, перш за все, навички прокурора, зокрема керуватись [23]:

1) професійними критеріями, до прикладу, такими як знання права, уміння чітко та конструктивно представляти докази у суді, уміння якісно писати клопотання чи інші документи процесуального характеру;

2) особистісними критеріями, зокрема – умінням виконувати роботу незалежно від навантаження, умінням самостійно та обґрунтовано приймати правильні рішення;

3) соціальними критеріями, у тому числі умінням співпрацювати із колегами, умінням виявляти повагу до суду та сторони захисту, зокрема і до потерпілого.

Підсумовуючи проведені дослідження відносно критеріїв, необхідних для оцінювання роботи прокурорів, слід відмітити, що сьогодні в кожній правовій країні (в умовах реальної побудови демократичної правової держави) потрібно побудувати таку систему оцінювання роботи прокурорів, яка би базувалася на спеціально утверджених якісних та кількісних критеріях їх оцінювання у відповідності до принципів справедливості.

Наступним важливим аспектом оцінювання роботи прокурора виступає безпосередньо те, яким має бути алгоритм оцінювання. З огляду на те, відповідно до п. 65 Висновку № 9 (2014) КРЄП до уваги КМ РЄ про «Європейські норми та принципи, що стосуються прокурорів» [8] процес оцінювання роботи прокурора повинен проводитися регулярно, конструктивно із використанням об'єктивних та адекватних критеріїв оцінювання. Такі ж засади щодо процедури оцінювання представлені у п. 5 Рекомендацій Rec(2000)19 про «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя», прийнятих КМ РЄ для держав-членів (06 жовтня 2000 р.) [11].

Алгоритм проведення оцінювання повинен бути неупередженим та справедливим [14]. При цьому не має допускатися будь-якого роду дискримінація прав, а також повинно бути передбачено право на оскарження

результатів оцінювання [8]. Інформація щодо оцінювання повинна бути об'єктивною та надійною. Прокурор, роботу якого оцінюють, має право надати деякі власні справи, які він якісно виконав в процесі здійснення прокурорської діяльності. Особливо важливим це є у випадку, коли інформація за результатами оцінювання роботи прокурора свідчить про негативну оцінку [18].

Тут необхідно також зауважити, що у прокурорів має бути доступ до результатів оцінювання їхньої роботи. Прокурори також мають право подавати різні зауваження, якщо на те виникає необхідність. Також у прокурорів, роботу яких оцінюють, є право на компенсацію [8].

Разом з тим, у Висновку № 11 (2016) КРЕП про «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі при боротьбі з тероризмом та серйозною і організованою злочинністю», прийнятого ССРЕ на 11-му пленарному засіданні (Страсбург, 18 листопада 2016 р.) [13], зазначається, що оцінювання роботи прокурорів повинно бути прозорим, проводитись за чітко визначеними та об'єктивними критеріями. Також зазначено, що правовими вважаються результати оцінювання роботи прокурора, якщо у такій процедурі передбачене право прокурора на обговорення результатів оцінювання чи порівняння таких результатів із результатами оцінювання роботи керівника прокурора або інших компетентних осіб. Якщо при порівнянні результати оцінювання різняться, то прокурор має право їх оскаржувати. Оприлюднення результатів оцінювання, перш за все, не має підривати честь та особисту недоторканість прокурора.

Отже, можна стверджувати, що основні аспекти оцінювання роботи прокурорів на сьогодні представлені низкою міжнародних документів. Однак, найбільш оптимальною моделлю оцінювання виступає система оцінювання, що базується на формальній основі. Формальне оцінювання роботи

прокурора може за необхідності включати проведення неформального оцінювання. Проте для проведення формального оцінювання роботи прокурора:

- 1) повинен бути чіткий перелік оцінювальних критеріїв;
- 2) мають надаватися гарантії від впливу на результати оцінювання, на подальшу роботу прокурора;
- 3) повинні бути визначені чіткі наслідки правового характеру, якщо одержано негативний результат при оцінюванні роботи прокурора.

Висновки і перспективи подальших досліджень. За результатами виконаного дослідження можна стверджувати, що [1–23]:

– оцінювання роботи прокурорів регулюється такими основними міжнародними (європейськими) стандартами, як: а) Рекомендації Rec(2000)19 про «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя», прийнятих КМ РЄ для держав-членів (06 жовтня 2000 р.); б) Висновок № 6 (2004) КРЄС до уваги Комітету міністрів Ради Європи «Про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів» (Страсбург, 24 листопада 2004 р.); в) Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи «Про якість судових рішень» (Страсбург, 18 грудня 2008 р.); г) Висновок № 7 (2012) КРЄП про «Управління засобами прокуратури», прийнятого ССРЕ (Consultative Council of European Prosecutors) на 7-му пленарному засіданні (Страсбург, 11 грудня 2012 р.); д) Висновок № 9 (2014) КРЄП до уваги КМ РЄ про «Європейські норми та принципи, що стосуються прокурорів» (Страсбург, 17 грудня 2014 р.); е) Висновок № 11 (2016) КРЄП про «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі при боротьбі з тероризмом та серйозною і організованою злочинністю», прийнятого ССРЕ на 11-му пленарному засіданні (Страсбург,

18 листопада 2016 р.); є) Звіт за результатами оцінки України про «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (четвертий раунд оцінювання), ухваленого на 76-му пленарному засіданні GRECO (Group of States against Corruption) (Страсбург, 19–23 червня 2017 р.); ж) Звіт GRECO про Австрію щодо «Запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів», прийнятого на 73-му пленарному засіданні (Страсбург, 17–21 жовтня 2016 р.); з) Звіт GRECO про Швейцарію, прийнятий на 74-му пленарному засіданні про «Запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів» (Страсбург, 28 листопада – 2 грудня 2016 р.); и) Висновок щодо законопроекту про державну прокуратуру Молдови, прийнятий Венеціанською комісією на 75-му пленарному засіданні (Венеція, 13–14 червня 2008 р.); і) Висновок щодо проекту Закону про Вищу судову та прокурорську раду Боснії та Герцеговини, прийнятий Венеціанською комісією на 98-му пленарному засіданні (Венеція, 21–22 березня 2014 р.); ї) Тимчасовий висновок щодо законопроекту про Державну прокуратуру Чорногорії, прийнятий Венеціанською комісією на 101-му пленарному засіданні (Венеція, 12–13 грудня 2014 р.); й) Висновок №17 (2014) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи «Про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади» (Страсбург, 24 жовтня 2014 р.); к) Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, прийняті восьмим Конгресом Організації Об’єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками, і т.д.

– в Україні правовою базою оцінювання роботи прокурора, поряд з міжнародними (європейськими) стандартами, є положення Закону України «Про прокуратуру» і положення Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.;

– оцінювання роботи прокурорів проводиться з позиції загальної ефективності діяльності прокуратури (з ціллю покращення процедури управління ресурсами та оптимальному розподілі коштів з бюджету) та з позиції індивідуального підходу, за яким визначається ефективність роботи окремого прокурора;

– оцінювання роботи прокурора з позиції індивідуального підходу дозволяє визначити потреби щодо підвищення кваліфікації прокурора, а також встановити рівень продуктивності його прокурорської діяльності;

– оцінювання роботи прокурора повинно здійснюватися за колегіальним підходом, де суб'єктами оцінювання мають бути прокурори того органу прокуратури, в якому прокурор, робота якого оцінюється, здійснює прокурорську діяльність, чи прокурори іншого органу прокуратури;

– оцінювання роботи прокурора слід проводити формальним (періодично (кожні 3-5 років) та відповідно до спеціально затвердженої процедури) та неформальним (побудований на обговореннях, за результатами яких одержується інформація про напрями та способи можливого підвищення рівня якості та рівня ефективності роботи прокурора, діяльність якого оцінюють) способами, однак формальне оцінювання роботи прокурора може за необхідності включати проведення неформального оцінювання;

– процедуру оцінювання роботи прокурора доцільно проводити на основі однакових критеріїв (якісних та кількісних) для одного виду прокурорської діяльності, які характеризуватимуть професійні, особистісні та соціальні ознаки роботи прокурора;

– процес оцінювання роботи прокурора повинен проводитися регулярно, конструктивно із використанням об'єктивних та адекватних критеріїв оцінювання та бути неупередженим, справедливим і прозорим.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі є визначення

пріоритетних напрямів для покращення роботи прокурорів в Україні з метою підвищення рівня довіри населення до інституту прокуратури в цілому.

Література

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. №1697-VII (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
2. Безкровний Є., Яценко Н. Організація роботи прокурора із зверненнями громадян // Науковий вісник Національної академії прокуратури України. 2017. № 1. С. 39–47. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2017/bezkrovnyj.pdf> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
3. Хіль М. В., Іванцова А. В. Кроки до покращення роботи прокурора та підвищення довіри населення // Молодий вчений. 2018. № 4 (56). С. 100–103. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_4%281%29__27 (дата звертання: 20.03.2021 р.).
4. Ігнатюк О. В. Критерії ефективності діяльності прокурора: проблеми, аспекти, зарубіжний досвід. Стан дотримання прав людини в умовах сучасності: теоретичні та практичні аспекти: Матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 8 грудня 2016) / [В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. 2016. С. 266–269.
5. Кобзаренко М. О. Оцінка ефективності діяльності прокурора в межах адміністративного процесу // Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 5. С. 221–223.
6. Костенко С. Засади створення системи оцінювання прокурорів в Україні // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2018. № 3(19). С. 31–41. URL:

<http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/3-2018/kostenko.pdf>

(дата звертання: 20.03.2021 р.).

7. Куліш А. М., Миколенко Н. С. Критерії оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 2, Том 1. С. 85–88. URL: http://apnl.dnu.in.ua/2_2018/tom_1/21.pdf (дата звертання: 20.03.2021 р.).
8. European norms and principles concerning prosecutors: Opinion No. 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe, Strasbourg, 17 December 2014. URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
9. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование. Приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Ri4grp.html> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
10. Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
11. The role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation Rec(2000)19, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. URL: <https://rm.coe.int/16804be55a> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
12. On the Management of the means of Prosecution service: Opinion No. 7 (2012) of the Consultative Council of European Prosecutors, adopted by the

- CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26–27 November 2012), Strasbourg, 11 December 2012. URL: <https://rm.coe.int/16807475b5> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
13. On the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime: Opinion No. 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors, adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 17–18 November 2016), Strasbourg, 18 November 2016. URL: <https://rm.coe.int/16807474b9> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
14. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів: Звіт за результатами оцінки. Україна: Ухвалено на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року) / Council of Europe, Group of States against Corruption. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5a1c32e64> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
15. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Evaluation report. Switzerland: Adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November – 2 December 2016) / Council of Europe, Group of States against Corruption. URL: <https://rm.coe.int/16806fceda> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
16. Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13–14 June 2008): European Commission for Democracy Through Law; document CDL-AD(2008)019-e, Strasbourg, 19 June 2008. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e) (дата звертання: 20.03.2021 р.).

17. Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session (Venice, 21–22 March 2014): European Commission for Democracy Through Law; document CDL-AD(2014)008-e, Strasbourg, 24 March 2014. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)008-e) (дата звертання: 20.03.2021 р.).
18. Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro, adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12–13 December 2014): European Commission for Democracy Through Law; document CDL-AD(2014)042, Strasbourg, 15 December 2014. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)042-e) (дата звертання: 20.03.2021 р.).
19. Про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади: Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) до уваги Комітету міністрів Ради Європи; документ ССJ(2014)2, Страсбург, 24 жовтня 2014 р. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Opinion_17.pdf (дата звертання: 20.03.2021 р.).
20. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Evaluation report. Austria: Adopted by GRECO at its 73rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17–21 October 2016) // Council of Europe, Group of States against Corruption. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b42> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
21. Про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах

- з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів: Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів (КРЄС) до уваги Комітету міністрів Ради Європи; Страсбург, 24 листопада 2004 р. URL: <https://rm.coe.int/-17-2004-/16807477cd> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
22. Про якість судових рішень: Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів (КРЄС) до уваги Комітету міністрів Ради Європи; Страсбург, 18 грудня 2008 р. URL: <https://rm.coe.int/opinion-n-11-2008-on-the-quality-of-judicial-decisions-/16806a1fbc> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
23. Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет по оценке потребностей // Organization for Security and Co-operation in Europe, 04.03.2020. URL: <https://www.osce.org/ru/odihhr/447865> (дата звертання: 20.03.2021 р.).