

ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ
КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Проект
впроваджується
Радою Європи в рамках
Плану дій для України
на 2018-2021 рр

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ СПОСОБІВ ВИМІРЮВАННЯ РОБОЧОГО НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ В ОБРАНИХ ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ РАДИ ЄВРОПИ

підготовлене на основі експертизи

*Лореною Бахмаєр, Гражиною Станек, Джеймсом Гемілтоном
Гаєю Стовіцей та Кетрін Керрі*

Це дослідження проводилось в межах проекту Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України», що впроваджується в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018-2021 роки.

Зміст

Скорочення	3
Підсумкові положення.....	3
Вступ	7
Довідкова інформація щодо України.....	10
Мета дослідження.....	14
Методологічні принципи та інструменти	15
Теми та спільна структура доповідей щодо країн	19
Зміст та перелік питань для доповідей щодо країн	20
Доповіді щодо країн	22
Німеччина	22
Ірландія	39
Польща.....	63
Словенія.....	85
Іспанія	105
Сполучене Королівство	123
Висновки.....	144
Додаток 1. Порівняльна таблиця.....	147

СКОРОЧЕННЯ

ст. – стаття

ГП – Генеральний прокурор

ОГП – Офіс Генерального прокурора

ДП – Державний прокурор

ЗДП – Закон про державну прокуратуру

ОДГП – Офіс державного Генерального прокурора

ДП – Державна прокуратура

СУП – Спеціалізоване управління прокуратури

ГП – Генеральний прокурор

РАДА ДП – Рада державної прокуратури

НАКАЗ – Наказ про кількість державних прокурорів

РДП – Регламент державної прокуратури

ЗКП – Закон про кримінальний процес

ДПО – Директор публічних обвинувачень

CPS – Королівська служба прокуратури

SFO – Бюро з боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах

COPFSS – Королівська служба та податкова служба прокурора

PPSNI – Державна прокуратура Північної Ірландії

ПІДСУМКОВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Оцінка кадрових потреб у сфері юстиції, а точніше в системі органів прокуратури, не таке легке завдання, як може здаватися. У декількох дослідженнях було наголошено, що «простіші методи, наприклад, ті, що беруть за основу кількість розглянутих справ, виявилися дуже неточними».¹ Для більш точного оцінювання потреб під час визначення кадрових потреб будь-якого органу системи юстиції, недостатньо враховувати лише кількісні показники щодо кількості судів, загальної кількості справ або різного рівня складності розглянутих справ, оскільки для розробки належної кадрової політики все частіше стає доцільним враховувати кількість часу, фактично необхідного для розгляду кожної справи. Таке оцінювання необхідно проводити щодо кожного працівника системи юстиції, оскільки їх участь у розгляді кожної справи та завдання, які вони виконують, суттєво відрізняються. Більшість методів оцінювання часу, навіть ті, що точніші, також мають недоліки, оскільки значна їх частина не враховує час, необхідний для виконання не пов'язаної з розглядом справ роботи, тобто не бере до уваги фактичне робоче навантаження.
2. У суспільствах, де звернення до суду все частіше стає способом захисту порушеного права, в поєднанні з завжди обмеженим бюджетним

¹ Див., наприклад, доповідь Світового банку «Оцінювання кадрових потреб у сфері юстиції», Х. Грамкоу, 2011 р., а також цитовані там дослідження.

асигнуванням, ефективність функціонування системи здійснення правосуддя стала головною задачею. Хоча основна увага була зосереджена переважно на вивченні обсягу справ та робочого навантаження суддів і судів, а їхні потреби привернули до себе значну увагу політичних лідерів та стали об'єктом наукових досліджень, досі не спостерігався подібний інтерес до таких питань, як кадрові потреби та оцінювання робочого навантаження прокурорів.

3. Метою цього дослідження є порівняльний огляд різних національних систем вимірювання робочого навантаження прокурорів для надання відповідної інформації та результатів аналізу з метою підтримки органів державної влади України у приведенні організації діяльності органів прокуратури у відповідність до стандартів, що застосовуються у інших європейських демократичних державах, у сфері добору кадрів, управління, ефективного розподілу робочого навантаження, рішень щодо бюджету, а також визначення показників ефективності діяльності та її контролю.
4. Аналіз інформації, наданої у шести національних доповідях, наведено в порівняльній таблиці в додатку.² У всіх країнах, де проводили дослідження, наявні задовільні статистичні дані щодо кількості справ, що перебувають на розгляді, з відокремленими даними щодо кримінальних проваджень. Проте ці статистичні дані переважно спрямовані на відображення коефіцієнту розгляду справ та можливих затримок, вони сформовані на основі загальної кількості нових кримінальних справ (зазвичай порушених на підставі повідомлення про вчинення злочину) і кількості завершених протягом року справ.
5. Статистичні дані зазвичай не дозволяють визначити, скільки з цих справ було завершено після повноцінного судового розгляду чи закрито без пред'явлення обвинувачення, оскільки провадження у справі було закрито через недостатність доказів. Кількість справ, в яких здійснюватиметься досудове розслідування, яке завершується пред'явленням обвинувачення, також залежить від структури та принципів здійснення кримінального переслідування. Застосування в правовій системі принципу обов'язкового кримінального переслідування (Іспанія, Польща, Словенія) чи дискреційного кримінального переслідування (Ірландія та Велика Британія), впливає на загальну кількість справ, в яких здійснюється досудове розслідування, пред'явлення обвинувачення та судовий розгляд. Такі деталі наводять досить рідко (наприклад, такі дані надає Німеччина).
6. Зі статистичних даних про загальне робоче навантаження можна визначити середню кількість справ, яку веде один прокурор за рік (обчислення робочого навантаження одного прокурора). Наприклад, Польща та Словенія мають аналогічні показники: 200 справ на одного прокурора на рік. Проте в результаті такого підрахунку визначається коефіцієнт, який не допомагає оцінити кадрові потреби, а можливість його застосування для цілей порівняльного аналізу є незначною.

² Див. Додаток 1.

7. Показник співвідношення кількості прокурорів на 100 000 мешканців суттєво відрізняється в країнах, які були об'єктом дослідження: у Німеччині – 9,5, в Ірландії – 2,9, у Польщі – 17,8, у Словенії – 10, в Іспанії – 4,9, Англії та Уельсі – 3,7. Такий коефіцієнт не дає можливості зробити висновки щодо кадрових потреб чи нестачі кадрів в органах прокуратури, як було зазначено вище.
8. Жодна з країн, за винятком Німеччини, не має фіксованої формули для визначення необхідної кількості прокурорів для належної організації розслідування у всіх справах у країні (за якою можна визначити, яка кількість прокурорів необхідна для опрацювання справ). У Німеччині запровадили таку систему, яку розробила приватна консалтингова компанія у 2005 році. В системі планування кадрових потреб, так званій РЕВВ§У, підрахунок проводиться за формулою, в якій час, в середньому необхідний для опрацювання різних категорій справ, виражений у хвилинах. Такий підрахунок було здійснено після збору емпіричних даних у репрезентативних установах протягом шести місяців спостереження, у результаті чого отримали «базове число». Система застосовує таку формулу: кількість справ \times базове число \div кількість робочих годин за рік (у хвилинах) = кадрові потреби. Зведений показник – 100 000 хвилин – був прийнятий як кількість робочих годин одного прокурора за рік (виражена у хвилинах) після того, як було підраховано кількість робочих годин за рік, протягом яких в середньому працює кожний прокурор.
9. У решті країн не застосовують таку формулу, отриману за допомогою системи детального вимірювання робочого часу. У Польщі та Словенії не використовують аналітичні системи управління для обчислення кадрових потреб в органах прокуратури. У Великій Британії використовується система обчислення середньозважених показників часу, необхідного для виконання кожного із завдань прокурора, яка ґрунтується на даних щоденних та щомісячних відомостей обліку робочого часу та критеріях визначення складності (система оцінювання рівня складності справ). В Іспанії запроваджено досить складну систему, яка заснована на розрахунку щомісячної норми завдань, які виконує один прокурор, де застосовуються алгоритми збору та аналізу даних для прийняття управлінських рішень, що оцінюють кожне з цих завдань відповідною кількістю балів (залежно від низки змінних, а не від точної кількості витраченого часу). Ця складна система якісного оцінювання враховує складність справ/завдань.
10. У всіх таких системах наявні критерії для визначення складних справ. Якщо ці критерії не застосовуються для запровадження системи визначення рівня складності (за категоріями) справ для оцінювання кадрових потреб, то вони принаймні використовуються для розподілу навантаження між прокурорами у кожному структурному підрозділі прокуратури. У Німеччині немає окремих спеціальних критеріїв складності для визначення необхідного для виконання роботи часу, а отже й робочого навантаження, оскільки система РЕВВ§У значно складніша та ґрунтується на вимірюванні часу, витраченого на виконання кожного завдання (це можна назвати вдосконаленою системою Delphi). «Критерії складності», які застосовуються у всіх країнах, типові: кількість

обвинувачуваних/потерпілих, труднощі, пов'язані зі збиранням доказів, складні правові питання, міжнародні елементи.

11. Ірландія в цьому випадку є винятком, оскільки там застосовується унікальна система розгляду кримінальних справ, за якої на різних стадіях кримінального провадження залучають іншого прокурора (або соліситора чи баристера). Таким чином, визначення робочого навантаження за аналогією до інших систем, де справою від початку й до завершення (стадією судового розгляду) займається один прокурор, неможливо.
12. У жодній з країн, які були об'єктом дослідження, немає визначеної кількості справ, які кожний прокурор повинен закрити чи опрацювати за рік. Показники ефективності застосовуються переважно для визначення відхилень від середнього рівня. Вони застосовуються як засіб контролю. У певних країнах це також пов'язано з економічними стимулами, що можуть призвести до перевірок чи вжиття дисциплінарних заходів у разі, якщо відхилення є значними та необґрунтованими.
13. Щодо розподілу справ/робочого навантаження в кожному структурному підрозділі прокуратури, то більшість країн дотримуються встановлених правил, які забезпечують справедливий та рівномірний розподіл робочого навантаження. Такі правила, навіть якщо вони призначені для внутрішнього управління, зазвичай є загальнодоступними. Польща, здається, є єдиною країною, де розподіл справ здійснює прокурор, якому підпорядкована відповідна прокуратура, або прокурор вищого рівня та де немає згадок про встановлені правила.
14. Рішення щодо кадрового забезпечення враховують бюджетні обмеження (інакше бути й не може), але в більшості випадків міністерство юстиції чи керівник органів прокуратури вносить пропозицію про збільшення кількості працівників. Функціонування системи REBB\$Y у Німеччині дозволяє чітко визначити потреби в додатковому персоналі чи заповненні вакансій й таким чином надає можливість міністерству юстиції відповідної Федеральної землі чітко аргументувати пропозиції, внесені під час обговорення бюджету. Проте на практиці, як і в інших країнах, остаточна кількість призначених прокурорів залежить від фінансових можливостей кожної з країн (і пріоритетів політики).
15. Таким чином, обчислення робочого навантаження прокурорів не проводиться в кожній країні, проте цьому питанню приділяється усе більша увага та вживається усе більше заходів для здійснення таких підрахунків. Органи прокуратури, хоча й не є приватною компанією, де потрібно застосовувати управлінські критерії, усе більше усвідомлюють, що для якісного та своєчасного надання послуг суспільству потрібно використовувати інструменти збору й аналізу інформації з комерційної сфери для підрахунку їхнього робочого навантаження та планування кадрових ресурсів.
16. У практиці шести країн, які були об'єктом дослідження, представлені різні рішення. З них усіх розроблена в **Німеччині** система обчислення часу виглядає найскладнішою в цьому відношенні. Хоча її було піддано критиці

через те, що вона ґрунтується на емпіричних даних, зібраних у структурних підрозділах, які працюють «бездоганно», усе ж вона забезпечує надійну основу для ухвалення рішень щодо робочого навантаження та відповідно кадрових потреб.

17. Прагматичний підхід **іспанської системи**, що заснований не на обліку робочого часу, а на обліку виконаних завдань, визначаючи також за певною шкалою «вагу» чи бал кожного із завдань, підтвердив своє практичне значення, якщо не для прогнозування робочого навантаження прокурора в плані затрат часу, то для порівняльного оцінювання робочого навантаження. Перевагою цієї системи є те, що оцінювання складності здійснюється за допомогою програмного забезпечення, і те, що вона не потребує підрахунку витраченого кожним прокурором на кожну справу/завдання часу; у ній потрібно лише відзначити виконані завдання. Далі система обчислює загальний «бал» для прокурора та структурного підрозділу прокуратури, а відділ підтримки на основі порівняння з даними щодо інших прокурорів чи структурних підрозділів прокуратури ухвалює рішення щодо потреб.
18. На завершення, система обліку робочого часу в поєднанні з впровадженням критеріїв визначення складності справи, що застосовується у **Великій Британії**, також надає повний огляд показників часу, який в середньому витрачається кожним прокурором на кожне завдання/справу, але вона вимагає від кожного прокурора постійного оновлення відомостей обліку робочого часу та правильного оцінювання відповідності критеріям складності під час опрацювання справи. Ця система визначення рівня складності справ є корисною в тому випадку, коли облік робочого часу ведеться точно.

Вступ

19. Робоче навантаження в контексті судового управління означає кількість робіт певного виду, які може виконати кваліфікований спеціаліст протягом визначеного часу. Однак лише працюючи за визначеним методом та стандартами якості, дотримуючись заздалегідь визначеного процесу в рамках конкретної організаційної структури та із застосуванням системи оцінювання рівня складності справ, можна перерахувати кількість справ, що перебувають на розгляді суду, в робоче навантаження персоналу.³
20. Існує значне розмаїття методів оцінювання обсягу справ, що перебувають у провадженні суддів і прокурорів та способів використання системи присвоєння рівня складності справ для визначення потреб системи правосуддя. Системи присвоєння рівня складності справ є найпоширенішим і, напевно, найкращим методом систем судового

³ A. Lienhard and D. Kettiger, “Research on the caseload management of courts: methodological questions”, *Utrecht Law Review*, том 7, випуск 1 (січень) 2011, с. 63–73.

управління для визначення робочого навантаження суддів та потреб у ресурсах.⁴

21. Підхід, який передбачає присвоєння певного рівня складності справі для підрахунку робочого навантаження, хоча й застосовується часто, викликає питання про те, скільки часу повинен витратити прокурор на опрацювання однієї справи. Відповідь на нього залежить від багатьох чинників, як-от кількість працівників, доступність інформації, можливість використання інформаційних технологій (ІТ) і низка інших чинників, зокрема складність справи. Один прокурор може опрацювати велику кількість простих чи повторюваних справ за один день, тоді як іншому, який займається дуже складною справою, у якій фігурують багато правопорушників і потерпілих, є наявність іноземного елемента та складні правові питання, може бути необхідно зосередити свою роботу протягом кількох днів чи навіть місяців на цій одній справі.
22. Усвідомлення впливу відмінностей у робочому навантаженні на розподіл кадрів та якість роботи є важливим, проте воно залишає поза увагою інший важливий аспект: той факт, що багато завдань, що виконують прокурори, судді й інші працівники апарату системи юстиції, не є прямо пов'язані з певною справою.
23. Певна кількість не пов'язаної з веденням справ адміністративної роботи, підготовчі завдання, виконання яких може призводити чи не призводити до направлення справи до суду (наприклад, надання консультації відділу поліції) та виконання інших завдань, які не стосуються конкретних справ (таких як загальні міжвідомчі обговорення підходів до ведення справ, стратегії діяльності тощо), чи проведений поза робочим офісом час, не пов'язаний із розглядом справ (наприклад, навчальні заняття) завжди були та залишаються частиною роботи у сфері юстиції.⁵
24. Проблема, пов'язана з визначенням робочого навантаження підрозділу прокуратури чи окремих прокурорів, полягає в тому, що немає окремих міжнародних показників ефективності функціонування системи прокуратури, а вимірювання робочого навантаження, як правило, проводиться стосовно судової системи (з урахуванням всіх працівників суду та інших працівників системи юстиції) чи суддів, без виокремлення навантаження прокурорів.⁶
25. Наприклад, відповідно до Звіту Європейської комісії з питань ефективності правосуддя Ради Європи (СЕРЕJ) щодо України (за період 2016–2018 років), бюджетна інформація вказана щодо функціонуючих судів, без відокремлення інформації про фінансування органів прокуратури чи

⁴ St. Stenz, 'Improving Weighted Caseload Studies in Limited Jurisdiction Courts', 1988–1989 *The Justice System Journal* 13, №3, с. 379; V. E. Flango et al., *Assessing the Need for Judges and Court Support Staff*, National Center for state Courts, 1996, с. 14.

⁵ Доповідь Світового банку «Оцінювання кадрових потреб у сфері правосуддя», Х. Грамкоу, 2011 рік, с. 15.

⁶ Див. Звіт Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ) про оцінку системи правосуддя (за період 2016–2018 років) щодо України, опублікований 29 серпня 2018 року, доступний за посиланням: <https://tm.coe.int/ukraine/16808d02b1>

робоче навантаження прокурорів.⁷ Щодо показників ефективності, то їх не було встановлено на рівні суду. Показниками якості та ефективності правосуддя, за якими оцінюються суди є: кількість справ, що надходить до суду, тривалість розгляду (строки), кількість закритих справ, кількість справ, провадження по яких триває, та нерозглянутих справ, продуктивність роботи суддів та працівників суду.⁸ Крім того, робота суддів передбачає застосування кількісних показників ефективності.

26. Деякі з відповідних критеріїв та показників, що стосуються судової влади та верховенства права загалом, включають оцінювання відповідних конкретних чинників, в тому числі функціонування органів прокуратури. Але, як видно з національних звітів, таке оцінювання не завжди проводиться, або системи підрахунку суттєво відрізняються в питаннях чинників, які враховують, і методів обчислення часу, необхідного для опрацювання кожної справи.
27. У порівняльному дослідженні буде представлено огляд чинного національного законодавства, вторинної та нормативної бази, а також найкращий досвід шести країн: Німеччини, Ірландії, Польщі, Словенії, Іспанії та Великої Британії.
28. Також буде проаналізовано практичне застосування та критерії для визначення та регулювання робочого навантаження прокурорів у визначених країнах. Завдяки зібраній інформації щодо правил та практики обраних країн в дослідженні буде представлено огляд загального робочого навантаження прокурорів, розподіл завдань між працівниками органів прокуратури цих країн і те, яким чином органи національної влади планують кадрове забезпечення та розподіл ресурсів в контексті наявного/потенційного робочого навантаження прокурорів.
29. Однак варто зазначити, що дані про робоче навантаження органів прокуратури в цілому та кожного прокурора зокрема практично відсутні. Це необхідно враховувати як «очікувані труднощі» під час проведення порівняльного дослідження. Зазвичай в усіх європейських країнах наявні загальнодоступні статистичні дані про кількість справ, що перебувають у провадженні кожного структурного підрозділу прокуратури, з яких можна орієнтовно підрахувати кількість справ, що перебувають у провадженні одного прокурора. Проте на практиці не в кожній країні доступні правила та принципи системи вимірювання та розподілу робочого навантаження між прокурорами чи кількість справ на одного прокурора.
30. Анкета й методологічний підхід до неї передбачають такі труднощі та були розроблені з тим, щоб зібрати відповідну інформацію попри наявні складнощі. З результатів видно, що в деяких країнах доступна дуже детальна інформація про робоче навантаження прокурорів і застосовуються складні алгоритми збору та аналізу даних для прийняття управлінських рішень, тоді як в інших країнах дотримуються системи обліку робочого часу, дотримання якої контролює керівник структурного підрозділу.

⁷ Див. п. 1.1.2.

⁸ Див. відповіді на запитання 77 та 78.

Критерії, за якими здійснюється розподіл справ між окремими прокурорами наявні у всіх системах, які досліджувалися, але вони мають різні ступені деталізації, гнучкості та передбачуваності. Підходи щодо річного планування та представлення кадрових потреб у міністерстві фінансів також різні, як буде описано далі. На відміну від ситуації із судами, дуже рідко наявна система оцінювання рівня складності справ; винятком є лише така система у Великій Британії.

31. Цей документ підготувала професорка, докторка Лорена Бахмаєр (Logena Bachmaier)⁹ на запит Ради Європи у межах проєкту «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України». Методологія порівняльного дослідження та питання, які потрібно розглянути щодо кожної з обраних країн, були визначені в попередньому концептуальному документі, підготовленому тією самою експерткою.
32. Доповіді щодо окремих країн підготували Гражина Станек (Grażyna Stanek) (Польща)¹⁰, Джеймс Гемілтон (James Hamilton) (Ірландія)¹¹, Гая Стовіцей (Gaja Štovičej) (Словенія)¹², Кетрін Керрі (Catherine Carrie) (Велика Британія)¹³ та Лорена Бахмаєр (Німеччина й Іспанія).
33. Це дослідження виконано з дотриманням загальних методологічних принципів неупередженості, об'єктивності та збереження конфіденційності.¹⁴ Експерти, що здійснювали це дослідження, зобов'язалися надавати правдиву та точну інформацію, зберігати конфіденційність даних і підтвердили відсутність конфлікту інтересів.¹⁵

ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО УКРАЇНИ

34. Без сумніву, прокуратура є однією з найважливіших установ для належного функціонування будь-якої системи правосуддя. Відповідно, органи національної влади приділяють їй особливу увагу під час розв'язання питань, пов'язаних із потребами у сфері правосуддя. Враховуючи важливість органів прокуратури для сфери кримінального судочинства та сфери правосуддя загалом, урядові плани щодо вдосконалення інституційних та функціональних недоліків покликані забезпечити більшу інституційну незалежність прокуратури, що дозволить органам прокуратури здійснювати свої обов'язки без необґрунтованого втручання, забезпечивши таким чином баланс між автономністю, компетентністю, підзвітністю й ефективністю прокуратури, зокрема через внесення змін у

⁹ Професорка права, Мадридський університет Комплутенсе, Іспанія.

¹⁰ Прокурор Генеральної Прокуратури

¹¹ Колишній генеральний прокурор Ірландії, екс-президент Міжнародної асоціації прокурорів, колишній член Венеціанської комісії (Ірландія)

¹² Заступниця генерального прокурора Словенії з адміністративної роботи

¹³ Старший прокурор Королівської прокурорської служби, відділ розслідування вбивств, Лондон

¹⁴ Див. загалом: W.D. Crano, M.V. Brewer, A. Lasc, Principles and methods of social research, Routledge: New York and London, 2015.

¹⁵ Основні принципи моніторингу дотримання прав людини доступні за посиланням: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Chapter02-MHRM.pdf> 18.

систему підпорядкування прокуратури, керування ефективністю її роботи, системи професійного й постійного навчання.¹⁶

35. Одним з очікуваних заходів та результатів є виконання обов'язків та здійснення функцій прокуратури відповідно до рекомендацій Ради Європи, забезпечуючи баланс між функціями прокуратури й інших правоохоронних органів.
36. Недосконалість системи контролю якості роботи та прийняття управлінських рішень в органах прокуратури є одним із недоліків, визначених у розділі стратегії щодо стану справ в Україні. На цьому вже було наголошено в Спільному висновку Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини від 2013 року, «Висновок щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру»,¹⁷ де було визнано, що в Україні є потреба в належному впровадженні системи оцінювання якості роботи, передбаченої законом.¹⁸ Окрім цього, згадувалася необхідність вдосконалення системи оцінювання якості роботи органів прокуратури та прийняття відповідних управлінських рішень; Комісія також рекомендувала виключити з положень Закону про прокуратуру можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора на підставі виправдання особи, проти якої такий прокурор здійснював підтримання державного обвинувачення, окрім випадків порушення ним вимог законодавства (груба недбалість) чи неналежного виконання службових обов'язків.
37. Відповідно до останнього звіту про відповідність виконання рекомендацій, опублікованого в рамках четвертого раунду оцінювання, у звіті Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) на тему «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» було затверджено профіль кандидата на посаду прокурора в окружній прокуратурі з відповідними кваліфікаційними вимогами. Також було затверджено загальні положення щодо кадрової політики та роботи кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (з урахуванням оновленого порядку добору, призначення, переведення та звільнення з посади прокурорів).¹⁹
38. Схоже, що через страх негативних висновків щодо якості роботи, практичного застосування показників якості роботи та відкриття дисциплінарних проваджень прокурори схильні чинити тиск на суддів, намагаючись уникнути виправдання судом підсудних. Наразі прокурори все ще відчувають себе зобов'язаними вигравати всі справи, у яких вони

¹⁶ Для прикладу, див.: доповідь Венеційської комісії «Європейські стандарти щодо незалежності судової влади» (European standards on the Independence of the judiciary), CDL-JD (2008)002 від 3 жовтня 2008 р., Рекомендацію Ради Європи Rec(2002)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, п. 11, Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів, Гавана, 1990 р., п. 13.

¹⁷ CDL-AD(2013)025, Страсбург, 14 жовтня 2013 р., Спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини за 2013 рік щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру» та раніше опублікованих висновках Венеціанської комісії щодо (проєктів) законодавчих актів, що регулюють діяльність прокуратури в Україні

¹⁸ Відповідно до статті 9.1.7-2 Закону України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор затверджує положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів.

¹⁹ Див. звіт Greco RC4(2019)8, опублікований 26 березня 2020 р., п. 137.

направили обвинувальний висновок до суду, аби уникнути можливого притягнення до дисциплінарної відповідальності. Більшість прокурорів усе ще не можуть сприйняти ідею того, що в демократичній системі відповідно до принципів верховенства права прокурор є стороною провадження, в якому судовий розгляд повинен забезпечувати дотримання принципу «рівності сторін», а тому вони обов'язково програватимуть певну кількість справ, оскільки вони досі бояться, що це може призвести до відкриття дисциплінарного провадження.

39. Що стосується системи оцінювання якості роботи та прийняття управлінських рішень, показників якості роботи, нижче наведені деякі недоліки, виявлені у зв'язку з функціонуванням органів прокуратури.
40. До змін у Закон «Про прокуратуру», які було внесено 19 вересня 2019 року, члени Ради прокурорів України, виконуючи функції члена Ради прокурорів, одночасно залишалися на своїх посадах у відповідних структурних підрозділах прокуратури. При цьому не передбачалося змін у їх робочому навантаженні у зв'язку з виконанням обов'язків у Раді прокурорів. Оскільки Рада прокурорів припинила свою діяльність до вересня 2021 року, цієї проблеми вже немає, але варто звертати увагу на подібні проблеми, тобто на неналежне обчислення робочого навантаження прокурорів без урахування завдань, не пов'язаних зі здійсненням процесуального керівництва чи підтриманням державного обвинувачення в суді.
41. Раніше відсутність єдиної методики визначення кількісних критеріїв та особливо критеріїв оцінювання якості роботи прокурорів ускладнювала визначення потреб та довгострокове планування. Зміни до Закону України «Про прокуратуру» від 19 вересня 2019 року надають Генеральному прокурору повноваження затверджувати систему оцінювання якості роботи прокурорів, а в майбутньому Генеральна прокуратура повинна затвердити положення про таку систему.
42. Статистичні дані щодо очікуваних результатів діяльності та цілей не завжди збирають, і вони вважаються нерепрезентативними. Окрім браку статистичних даних, які б адекватно відображали стан справ, і стратегічного аналізу, в суспільстві немає чіткого розуміння очікуваних результатів роботи прокурора, відсутня чітка кримінальна політика.
43. Не всі види завдань, які виконують окремі прокурори, враховують під час оцінювання якості їх роботи. Окрім ускладнень, пов'язаних із виконанням прокурорами певного визначеного виду робіт, усі прокурори мають виконувати дуже різноманітну роботу, яка жодним чином не враховується під час підрахунку робочого навантаження.

Врешті, оцінка виконання Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки показує, що потрібно розробити методику обчислення робочого навантаження прокурорів, яка розрізнятиме (1) індивідуальне робоче навантаження прокурора та (2) навантаження регіональних прокуратур або структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора. Ця методика повинна

забезпечувати рівномірний розподіл робочого навантаження прокурорів та справедливий розподіл завдань.

44. Має бути розроблено керівні принципи щодо спеціалізації прокурорів у кримінальних провадженнях. Такі керівні принципи повинні визначати спеціалізацію в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах та їх структурних підрозділах, ролі прокурорів-керівників у зв'язку зі спеціалізацією, а також права і обов'язки прокурорів спеціалізованих прокуратур. Це надасть можливість підвищити ефективність роботи органів прокуратури, встановити чіткі правила розподілу навантаження, розробити належну практику, створити умови для більш цілеспрямованої професійної підготовки, зменшити корупційні ризики. Структура спеціалізації повинна визначатися за рівнем спеціалізації – *спеціалізована прокуратура / спеціалізований структурним підрозділ/спеціалізація прокурора*. (Оцінювання «Право» 69 і 70)
45. У звіті «Організаційний аналіз Генеральної прокуратури України» від червня 2019 року, підготованому РЄ та PricewaterhouseCooper (далі – звіт СоЕ-РWC 2019),²⁰ також визначено недоліки, пов'язані з вимірюванням та розподілом робочого навантаження прокурорів. Основними висновками щодо робочого навантаження є такі: «Близько 25% робочого часу прокурори, які здійснюють процесуальне керівництво, витрачають на погодження процесуальних документів їхнім керівництвом і на виконання інших видів завдань».²¹ Рекомендовано «передбачити регулярний контроль та оцінювання рівня робочого навантаження працівників ГП та вживати заходів для його зменшення».
46. Що стосується результатів діяльності, у звіті СоЕ-РWC 2019 зазначено, що не існує показників для оцінювання якості роботи Генеральної прокуратури (ГПУ) в цілому та її структурних підрозділів зокрема, відсутні процедури і механізми регулярного оцінювання ефективності роботи ГПУ в цілому та її структурних підрозділів, немає чіткого взаємозв'язку між показниками ефективності роботи ГПУ в цілому та її структурних підрозділів та працівників, а саме відсутній порядок послідовного низхідного урахування основних показників якості роботи. Зокрема підтверджено, що

«Працівники ГПУ не мають єдиного чіткого розуміння того, яким чином проводиться оцінювання загальної ефективності роботи ГПУ та її організаційних структурних підрозділів, а також, як така оцінка якості роботи ГПУ взаємопов'язана з оцінюванням ефективності роботи окремого працівника». На основі цих висновків експерти рекомендують: «розробити та впровадити систему оцінювання якості роботи ГПУ, включаючи кількісні та якісні показники для оцінювання ефективності в досягненні стратегічних цілей

²⁰ Звіт Ради Європи та PricewaterhouseCooper «Організаційний аналіз Генеральної прокуратури України» від червня 2019 року «містить ключові результати проєкту, зокрема опис поточного стану Генеральної прокуратури України (ГП) у п'яти напрямках організаційного аналізу; рекомендації щодо потенційних можливостей для підвищення організаційної ефективності ГПУ; план дій щодо трансформації; необхідні організаційні можливості для такої трансформації; див. с. 1.

²¹ Див. с. 17.

та пріоритетів ГПУ та цілей її структурних підрозділів на всіх рівнях структури ГПУ».

47. Щодо оцінювання якості роботи, у звіті вказано, що не існує затверджених критеріїв та порядку оцінювання якості роботи прокурорів: на практиці оцінювання якості роботи неофіційно проводить безпосередній керівник. У зв'язку з цим рекомендовано «розробити чіткі критерії та процедуру оцінювання якості роботи прокурорів; вдосконалити чинну процедуру оцінювання якості роботи державних службовців (зокрема, запровадити збирання відгуків тощо).

48. Інші рекомендації, викладені у звіті CoE-PWC за 2019 рік:

- визначити та затвердити місію та бачення діяльності ГПУ;²²
- визначити вимоги до запланованої максимальної чисельності штатних працівників ГПУ; частки всіх працівників ГПУ (і зокрема прокурорів) у загальній кількості працівників органів прокуратури; співвідношення різних типів персоналу в штаті ГПУ;
- визначити вимоги до запланованої максимальної чисельності штатних працівників структурних підрозділів різних типів та запланованої максимальної кількості керівних посад в структурі ГПУ.²³

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

49. Як було згадано вище, метою порівняльного дослідження є надання допомоги органам державної влади України у вимірюванні робочого навантаження та визначенні критеріїв розподілу цього навантаження між прокурорами у всіх прокуратурах системи прокуратури України та в різних територіальних структурних підрозділах прокуратури. Таким чином, у підході до реалізації цієї мети потрібно відрізнити індивідуальне робоче навантаження прокурорів від робочого навантаження структурного підрозділу або окружної чи обласної прокуратури. Система вимірювання робочого навантаження та запровадження критеріїв для розрахунку показників ефективності роботи необхідні для стратегічного планування, прийняття рішень щодо кадрового забезпечення, підвищення ефективності управління та наближення до справедливого розподілу роботи між прокурорами, що має сприяти особистій мотивації працівників прокуратури.

50. У порівняльному дослідженні повинні міститися дані як щодо робочого навантаження та показників якості роботи органів прокуратури як інституції, так і показники ефективності роботи та робочого навантаження окремих прокурорів. Для підготовки цього порівняльного дослідження експертка провела необхідний аналіз загальних принципів робочого

²² Див. с. 15.

²³ Див. с. 16.

навантаження та кадрового наповнення органів прокуратури (ОП) й окремих прокурорів, а також мети цього дослідження та методологічних інструментів. На цю тему не так багато спеціалізованої літератури, а публікації щодо управлінських методів в системі юстиції переважно стосуються судів загалом, як уже згадувалося раніше.²⁴

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ ТА ІНСТРУМЕНТИ

51. У цьому дослідженні застосовано методологію й інструменти порівняльно-правових досліджень. Методологія порівняльно-правових досліджень є необхідним інструментом кожної сучасної правової реформи. Практично не існує масштабного проекту правової реформи, який би не починався зі здійснення попереднього порівняльного дослідження – більш чи менш детального або комплексного. Особливо це стосується Європи, де це викликано, серед іншого, безліччю процесів гармонізації, що тривають у Європі на різних рівнях та в різних інституціях. Існують істотні відмінності між європейськими правовими системами, втім можна виявити ще більш вагомі спільні риси, що характеризують сукупність європейських систем, якщо порівнювати їх з іншими правовими системами у світі.
52. Порівняльні правові дослідження можуть здійснюватися для досягнення різноманітних цілей. Те, що зазвичай називають порівнянням на макрорівні (тобто порівняння істотних ознак декількох крупних правових традицій або «сімей»),²⁵ часто обумовлене метою отримання всебічних знань та покликане сприяти кращому інтелектуальному осмисленню взаємодії між правовими традиціями на глобальному рівні.²⁶ І навпаки, порівняння на мікрорівні (тобто порівняння окремих норм чи інститутів), хоча й може ґрунтуватись на інтересах дослідників, але зрештою прямо чи опосередковано спрямоване на пошук ідей для вдосконалення конкретних сфер наявних правових систем. Це, безумовно, стосується цього проекту, в якому основна увага зосереджена на підвищенні ефективності діяльності органів прокуратури, розробленні адекватної кадрової політики та справедливому розподілі робочого навантаження в органах прокуратури України.
53. Після вибору конкретної теми порівняльно-правове дослідження розпочинається з вибору національних правових систем, які будуть досліджуватися. Зазвичай обираються системи, які мають значну кількість як відмінностей, так і спільних рис у порівнянні з конкретним об'єктом дослідження. Спільні риси допомагають розпочати «діалог» між

²⁴ Для прикладу, див. комплексне дослідження F. Cabrillo Rodríguez, *La economía de la administración de justicia*, Madrid: Civitas, 2011; або дослідження Ради економістів Іспанії “Implicaciones económicas del funcionamiento de la administración de justicia”, dic. 2016; і подальші публікації висновків, доступні за посиланням: <https://www.cemad.es/wp-content/uploads/2018/03/Conclusiones-Encuentro-UIMP.pdf>

²⁵ Див.: J. H. Merryman, *The Civil Law Tradition. An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America* (2d ed.), Stanford University Press, 1985, с. 1–5.

²⁶ Див. загалом: R. David, *Major Legal Systems in the World Today* (переклад і адаптація J. E. S. Brierkey), Steven & Sons, 1978.

системами, але відмінності також важливі, оскільки вони призводять до спроби знайти баланс між перевагами й недоліками правових рішень, прийнятих у різних країнах. Іноді суттєві відмінності сприяють досягненню цієї мети.²⁷

54. Наступним важливим кроком під час здійснення порівняльно-правових досліджень є визначення способу чи методу, що використовується у дослідженні. Порівняльне правознавство використовує різноманітні методи залежно від обсягу дослідження. Так, деякі методи доцільно використовувати для масштабних порівняльних досліджень (макропорівняння). Такою є ситуація зі структурним методом, у якому спостерігач зосереджується на структурних зв'язках, прихованих у явищі, яке досліджується, щоб виявити взаємодію між елементами, що формують систему.²⁸ Вказане також стосується порівняльно-правового методу, застосування якого спрямоване на виявлення спільних основних характеристик понять, правил та інститутів певних правових систем чи правових традицій (залежно від мети та обсягу дослідження).²⁹

55. Хоча ці методи можуть грати незначну роль у проведенні цього дослідження, використання інших методів порівняльного правознавства здається більш доцільними в цьому випадку. Зокрема, метод врахування правового контексту, функціональний метод та метод порівняльного аналізу. Згідно з першим, правові дані потрібно тлумачити з урахуванням контексту – не лише правового контексту, але історичного та загальнокультурного, зокрема з урахуванням так званих «правових формантів», які впливають на спосіб формування, тлумачення та застосування правових приписів.³⁰ З цієї причини національні доповіді насамперед стосуються загальних питань організації діяльності прокуратури, її походження та структури, принципів функціонування такого інституту та оглядом сфер діяльності прокурорів. Також надаються загальні статистичні дані про чисельність населення та кількість прокурорів на 100 000 мешканців для того, щоб надати кінцевим користувачам дослідження належний огляд контексту, у якому функціонує кожна із систем прокуратури, які є об'єктом дослідження. Визначення кадрових потреб для органів прокуратури у країні має бути пов'язане з реальним або прогнозованим робочим навантаженням в цілому та навантаженням кожного окремого прокурора зокрема. Однак якщо певні чинники, як-от принципи обов'язкового чи дискреційного кримінального переслідування, не будуть враховані під час проведення порівняльного аналізу, це не допоможе надати рекомендації щодо прийняття рішень чи пропозицій для України.

²⁷ Див.: М. А. Glendon, M. W. Gordon & C. Osakwe, *Comparative Legal Traditions* (2d ed.), West Group, 1994, с. 12.

²⁸ Див.: G. Samuel, *An Introduction to Comparative Law Theory and Method*, Hart, 2014 p., с. 81–82.

²⁹ Цікавим прикладом застосування цього методу є «Проект загальних базових принципів, м. Тренто», спрямований на виявлення загальних базових принципів європейського приватного права. Див.: M. Bussani & U. Mattei, 'Le fonds commun du droit privé européen', *Revue internationale de droit comparé* (2000), с. 29–48.

³⁰ Див.: R. Sacco, 'Legal Formants. A Dynamic Approach to Comparative Law (part II)', *American Journal of Comparative Law* 1991 p., с. 386.

56. В рамках другого підходу акцент роблять на функціях правових норм чи інструментів у системі; іншими словами, на виявленні конкретних проблем, які вони мають розв'язати, виходячи з того, що, як правило, у суспільствах постають подібні практичні проблеми.³¹ Цей метод якнайкраще підходить для цілей даного дослідження. Третій метод зосереджується на аналізі значення, що надається очевидно подібним – або відмінним – поняттям, вивченні понять та субкатегорій, що ними охоплюються, і спробах знайти правові поняття, що мають протилежне значення, та взаємопов'язані поняття.³² Необхідно зауважити, що, як це зазвичай відбувається в порівняльно-правових дослідженнях, ці три методи зазвичай застосовуються на практиці паралельно. Ці методи є взаємозалежними та взаємодоповнювальними й допомагають розкрити повною мірою природу правового явища, що є об'єктом дослідження. Однак, на думку автора, в розрізі цього проєкту найбільш доцільним є використання функціонального методу. Його застосування надає можливість оцінювати дані стосовно розподілу робочого навантаження прокурорів у контексті їх взаємозв'язку з конкретними функціями та роллю, яку відіграє система прокуратури в кожній із правових систем, що є об'єктом дослідження.
57. Іншим важливим аспектом методики порівняльного аналізу в предметному науковому дослідженні, об'єктом якого є визначена кількість країн, є розробка переліку питань, на основі якого збиратимуться дані в кожній країні. Це важливо для сприяння фактичному «процесу діалогу» між відповідними правовими системами. Питання повинні бути достатньо чіткими для того, щоб можливо було провести порівняльний аналіз даних, та водночас достатньо гнучкими для того, щоб автори дослідження могли адаптувати їх до конкретних обставин кожної країни. Перелік питань повинен містити кількісні чи об'єктивні дані, а також якісну оцінку цих даних, що дозволить належно «функціонально» інтерпретувати їх у контексті відповідних правових систем.
58. Багатосторонні порівняльні дослідження переважно мають більшу актуальність, ніж двосторонні дослідження, оскільки вони надають нейтральні елементи для порівняння, *tertium comparationis* (основу для зіставлення),³³ що дає змогу уникнути однієї з найбільш істотних помилок у порівняльному правознавстві – потрапити в пастку упередженого ставлення, сформованого концепціями власної правової системи.³⁴ Однак, беручи участь у порівняльних правових дослідженнях, що стосуються низки країн, ми повинні усвідомлювати обмежений характер результатів,

³¹ Див. загалом: K. Zweigert & H. Kötz, *Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, 1998. Також див.: J. Husa, 'Comparative Law, Legal Linguistics and Methodology of Legal Doctrine', у виданні: M. van Hoecke (ed.), *Methodologies of Legal Research. Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*, Hart, 2011, с. 209–228.

³² U. Mattei, 'Le fonds commun du droit privé européen', *Revue internationale de droit comparé* (2000), p. 29-48. Див. K. Zweigert & H. Kötz, *Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, 1998. Also J. Husa 'Comparative Law, Legal Linguistics and Methodology of Legal Doctrine', in M. van Hoecke (ed.), *Methodologies of Legal Research. Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*, Hart, 2011, pp. 209-228.

³³ Див.: W.N. Hohfeld, *Fundamental Legal Conceptions, as Applied in Judicial Reasoning*, Yale University Press, 1919.

³⁴ Див.: K. Zweigert & H. Kötz, *Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, 1998, с. 35.

отриманих за допомогою таких методів, особливо, коли метою дослідження є пошук ідей для вдосконалення ситуації в конкретній країні. Правова «трансплантація» неможлива чи навіть небажана. Одна справа – шукати *ідеї, що надихають*, у закордонному правовому досвіді, а зовсім інша річ – сподіватися знайти *рішення* власних проблем в практиці інших країн. Як було зазначено вище, контекст та функції мають надзвичайно важливе значення. Те, що добре працювало в одному національному контексті, може працювати інакше в іншому правовому, культурному та політичному середовищі. Саме з цієї причини якісний аналіз кількісних даних дуже важливий: спочатку на рівні авторів національних досліджень чи звітів, а пізніше на рівні особи, відповідальної за гармонізацію та осмислення цих національних досліджень.

59. Після того, як було викладено методологію порівняльного правознавства, потрібно зауважити, що метою цього дослідження не є глибокий порівняльний аналіз систем, що є об'єктом дослідження, а виявлення відмінностей та аналогій у питаннях вимірювання робочого навантаження та його врахування при ухваленні рішень щодо визначення кадрових потреб та матеріального забезпечення. Цей короткий порівняльний аналіз відображено в підсумкових положеннях, а також наведено в порівняльній таблиці.
60. Порівняльне дослідження відтворює інформацію, надану експертами з питань тематики дослідження в низці європейських країн. Такий вибір країн зумовлений метою представити системи як країн загального права, так і країн континентально-правової системи; країн з великою чисельністю населення та малих країн; країн з обов'язковою та дискреційною системами кримінального переслідування; нарешті, країн, які в минулому були ближчими до радянської системи, і тих, що мають більш усталену демократичну систему. Для цього дослідження обрані такі країни, як Польща, Словенія, Іспанія, Німеччина та Велика Британія.
61. Як вимагається в концептуальному документі, ці країни пропонують широкий спектр систем і можливостей для прийняття рішень щодо кадрових потреб та вимірювання робочого навантаження органів прокуратури, оскільки вони є репрезентативними з точки зору географічного розподілу, належать до різних правових традицій і мають різний рівень демократичного розвитку (деякі східні країни з подібними до України проблемами в організації діяльності прокуратури та/або населення); країни, які розробили ґрунтовну систему аналізу та вимірювання робочого навантаження прокурорів; країни, що мають усталену практику вимірювання за допомогою графіків обліку робіт, виконаних кожним державним службовцем, а отже, і кожним прокурором. Отже, результати відбору відповідають принципам методології порівняльного правознавства.
62. Дослідження було спрямоване на збір інформації про функціонування державної прокуратури не лише в теоретичному аспекті, а й з урахуванням практичного аспекту впровадження цієї системи. Правила, принципи та провідний досвід щодо робочого навантаження та оцінювання якості роботи окремих прокурорів, а також територіальних чи структурних

підрозділів прокуратури мають бути визначені та чітко представлені національними експертами у доповідях, що мають однакову структуру та містять відповіді на ряд поставлених їм запитань. Кожна доповідь повинна максимально дотримуватися встановленої структури та відповідати на визначені питання.

63. Як було сказано раніше, єдність підходу у доповідях щодо країн є ключовою для порівняльного дослідження. Запитання мають служити орієнтиром, оскільки національні доповідачі можуть зазначати проблеми, які, хоча й не вказані в переліку питань, є важливими в контексті конкретної країни й організації її системи прокуратури.
64. Для забезпечення збору всього обсягу даних національним експертам було запропоновано застосовувати, наскільки це можливо, різноманітні методи для збирання, аналізу та перевірки інформації. Це має бути переважно:
- інформація, що стосується чинної законодавчої та нормативної бази, наявності;
 - статистична інформація, зібрана національними установами щодо даних розподілу робочого навантаження та показників ефективності, якщо вони існують;
 - консультації з прокурорами для отримання практичної інформації.

ТЕМИ ТА СПІЛЬНА СТРУКТУРА ДОПОВІДЕЙ ЩОДО КРАЇН

65. Відповідаючи на запитання, доповідачі з країн також повинні вказати, чи має поставлена проблема чітке рішення, суперечливе рішення чи ще не вирішена у відповідній країні; вони також повинні посилатися на наявні проекти реформ. Якщо доречно, доповідачі також повинні вказати, чи відповіді на наведені запитання ґрунтуються на формулюваннях відповідних законодавчих актів, конституційних вимогах, судовій практиці, юридичній літературі, правозастосовчій практиці, статистиці та/або на їхній власній оцінці. Було б також корисно, якби доповідачі з країн коротко відзначили відповідні правові положення/практику у своїх відповідях.
66. Зміст і перелік питань було розроблено після вивчення основних проблем, виявлених під час вимірювання робочого навантаження прокурорів, і різноманітних методів, що використовуються для цього, як пов'язаних з обліком справ, що перебувають на розгляді суду, системами визначення рівня складності справ, так і застосуванням відомостей обліку робочого часу чи інших методів збору та аналізу інформації для прийняття управлінських рішень. Як уже було зазначено під час опису методології, частина питань включена для отримання необхідної інформації про організаційні основи діяльності прокуратури для розуміння контексту.

ЗМІСТ ТА ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ ДОПОВІДЕЙ ЩОДО КРАЇН

I. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

1. Вступ. Загальна інформація щодо конституційної та нормативно-правової бази
 - a. Коротка історична довідка
 - b. Конституційні принципи
2. Структура та функції прокуратури в рамках кримінального провадження та поза системою кримінальної юстиції
3. Організаційні засади діяльності прокуратури: ієрархічність, територіальність, спеціалізація
4. Статус прокурорів, відбір, призначення на посаду, оцінювання та підвищення на посаді

У вступі також повинна бути зазначена наведена нижче інформація.

Який державний орган відповідає за визначення кримінально-правової політики?

Чи проводяться наразі реформи?

Надайте загальну статистичну інформацію щодо органів прокуратури.

- a. Загальна кількість прокурорів, їх розподіл між судами, показник їх кількості на одного мешканця, загальна кількість кримінальних справ, кількість справ, провадження у яких закрито, пенсійний вік.

II. РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ

5. Чи наявні статистичні дані щодо кількості справ у провадженні кожного прокурора? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо.
6. Чи наявні статистичні дані щодо робочого навантаження прокурорів? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо.
Загальні правила та принципи кадрового наповнення
7. Чи існують показники, за якими визначається кількість прокурорів (на кількість мешканців, залежно від кількості/виду судів; кількості кримінальних справ)? Хто ухвалює рішення щодо робочого навантаження кожного працівника прокуратури?
8. Який орган відповідає за аналіз потреб у необхідній кількості прокурорів?
Прогнозування робочого навантаження
9. Чи наявні окремі критерії для прогнозування робочого навантаження прокурорів, відмінні від тих, які застосовуються до суддів?
10. Якщо ні, то чи можуть застосовуватися, з необхідними змінами, критерії вимірювання робочого навантаження суддів до вимірювання робочого навантаження прокурорів?
11. На яких критеріях ґрунтується визначення часу, необхідного для розгляду справи прокурором? Чи проводиться оцінювання окремо для кожної стадії провадження (досудова стадія, направлення обвинувального акту, судове провадження в суді першої інстанції, перегляд справи в апеляційному порядку)?
12. Який метод застосовується для приблизної оцінки часу, необхідного для опрацювання справи? Метод визначення рівня складності справи, який враховує: 1) скільки часу прокурору в середньому потрібно для опрацювання справи кожної категорії до закриття провадження (завершення судового розгляду); 2) кількість часу, наявного у середньостатистичного прокурора для опрацювання справ.

13. Які критерії беруть до уваги для визначення складності справи?
14. Чи застосовується метод Delphi разом з методом визначення рівня складності (категорії) справ?³⁵
Показники якості роботи
15. Чи існують показники ефективності органів прокуратури? Якщо так, опишіть. Чи існують «кількісні» нормативи, яких повинен дотримуватись кожен прокурор (наприклад, кількість завершених кримінальних справ)?
16. Хто оцінює якість роботи? Чи застосовуються матеріальні стимули за результатами оцінювання? Чи може невідповідність показникам ефективності призвести до відкриття дисциплінарного провадження?
17. Яким чином здійснюється розподіл справ у кожному органі прокуратури на практиці? Чи об'єктивно таким чином розподіляють робоче навантаження? Чи передбачені певні критерії? Чи є ці критерії загальнодоступними?
Врахування робочого навантаження при прийнятті рішень щодо кадрової політики та бюджету
18. Хто ухвалює рішення про оголошення конкурсу на зайняття нових посад, збільшення кількості прокурорів/вакантні посади, коли виявлено зростання навантаження?
19. Який орган відповідає за оцінювання видатків на фінансування прокуратури та рівень фінансового забезпечення органів прокуратури?
Інше
20. Додайте іншу відповідну інформацію й опишіть труднощі, що виникли під час отримання запитуваної інформації

³⁵ За методом Delphi, кожний прокурор надає орієнтовну оцінку часу, необхідного для опрацювання справи або певних категорій справ. Ця система дозволяє здійснювати низькозатратне прогнозування кадрових потреб; попри її неточність, вона може бути корисною на етапі створення нових судів або прокуратур.

НІМЕЧЧИНА

ВСТУП

1. Метою цього дослідження є надання інформації та проведення аналізу системи вимірювання робочого навантаження державних прокурорів, розподілу обсягів роботи між різними підрозділами прокуратури, а також показників якості роботи.
2. Дослідження спрямоване на те, щоб зібрати відповідні дані про функціонування державної прокуратури не лише в теоретичному аспекті, а й з урахуванням практичного аспекту впровадження цієї системи. В дослідженні наведено правила, принципи та передову практику, які стосуються робочого навантаження та роботи окремих прокурорів, а також територіальних або структурних підрозділів прокуратури.
3. У дослідженні представлено огляд нормативно-правової бази та її практичного застосування в державній прокуратурі Німеччини (*Staatsanwaltschaft*), що є частиною порівняльного аналізу, який здійснено з метою надання підтримки органам державної влади України в процесі ухвалення рішень з питань організації та налагодження ефективної діяльності органів прокуратури, а також приведення діяльності цього органу у відповідність зі стандартами, що застосовуються в інших європейських демократичних державах. Вимірювання робочого навантаження прокурорів, подібно до інших управлінських одиниць, повинно враховуватись під час оцінювання кадрових потреб та прогнозування витрат на фінансове забезпечення, і, відповідно, прийняті рішення щодо розподілу бюджетних коштів. Дані про робоче навантаження – загальне та навантаження кожного прокурора – необхідні для прийняття рішень керівними органами в системі прокуратури, зокрема, щодо перерозподілу робочого навантаження, який сприятиме підвищенню ефективності діяльності прокуратури. У дослідженні також розглядатимуться показники якості роботи, як достатньо ефективний метод мотивації, а також інструменти оцінювання.
4. Це дослідження проведено з дотриманням загальних методологічних принципів неупередженості, об'єктивності та конфіденційності. Експертка зобов'язується надавати правдиву та точну інформацію, зберігати конфіденційність даних та заявляє про відсутність конфлікту інтересів, як це передбачено вимогами загальноприйнятих етичних стандартів.
5. Процес збору відповідної інформації було розподілено на кілька напрямків: експертка опрацювала інформацію щодо чинного законодавства, а також посадових інструкцій та правил тією мірою, якою вони перебувають у публічному доступі; зібрано статистичну інформацію на основі відкритих даних органів державної прокуратури Німеччини (*Staatsanwaltschaft*) та

опрацьовано матеріали звітів Європейської комісії з питань ефективності правосуддя. Зазначену вище інформацію доповнено матеріалами наукових публікацій, попри те, що тематика відповідних досліджень не стосується безпосередньо питань робочого навантаження або застосування показників ефективності.

6. Зрештою, оскільки нормативних документів та матеріалів наукових видань, фондів у відкритому доступі та даних у мережі Інтернет було недостатньо, експертка звернулася до відповідного підрозділу державної прокуратури з запитом про надання необхідної інформації. Далі у дослідженні будуть згадані конкретні обставини, які перешкождали в отриманні усієї необхідної інформації. Окрім того, були проведені консультації з кількома працівниками державної прокуратури щодо дотримання на практиці норм стосовно вимірювання робочого навантаження, його розподілу та показників ефективності. Зазначених вище працівників було обрано за принципом випадкового відбору – метод, що, найімовірніше, не відповідає вимогам методології наукових досліджень у сфері соціальних наук. Проте прокурори, до яких звернулася експертка, відповідали неупереджено, та на основі наданої ними інформації можна сформулювати достатньо достовірну оцінку ситуації.

РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ У НІМЕЧЧИНІ

I. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

1. Вступ. Загальна інформація щодо конституційної та нормативно-правової бази

7. В Німеччині була застосована французька модель, за якою діяльність державних прокурорів була вперше врегульована на початку 19-ого століття, а саме в 1810 році у провінціях Рейн-Пройссен, Рейн-Гессен та Рейнланд-Пфальц, як елемент процесу поширення всієї французької законодавчої моделі. Інші тодішні регіони, які наразі входять до складу ФРН, незадоволені власною правовою системою, сприйняли нову французьку модель, дотримуючись її принципів навіть після припинення французького вторгнення.³⁶ З прийняттям Закону «Про систему правосуддя» (*Reichjustizgesetzen*) у 1877 році була затверджена єдина організаційна система державної прокуратури та її повноваження було розширено .
8. Питання про те, до якої гілки влади повинні належати органи прокуратури – виконавчої чи судової – було предметом дискусій. З точки зору вимог, категорій, процедури оцінювання та підвищення на посаді, прокурори прирівнювалися до суддів. Як зазначив Конституційний суд ФРН, з огляду на їхні функції, органи прокуратури разом із судами становлять важливий орган системи кримінальної юстиції (ФКС, 9, 223, 228). Водночас той самий

³⁶ E.S. Carsten & E.C. Rautenberg, *Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart*, Nomos: Baden-Baden, 2012, с. 49 ff.

Суд відносить органи прокуратури до органів виконавчої влади, незважаючи на їхню роль у системі юстиції (ФКС, 103, 142, 156). У статті 147 Федерального Закону «Про судову систему» (*Gerichtsverfassungsgesetz*) зазначено, що державна прокуратура – це установа, яка має ієрархічну структуру, та діяльність якої регулюється законом. Відповідно до статті 146 ФЗ «Про судову систему», державні прокурори зобов'язані дотримуватись вказівок, наданих їх керівниками. Міністерство юстиції також має право надавати відповідні вказівки. Це можуть бути вказівки загального характеру або такі, що стосуються конкретного провадження, вони також можуть стосуватися правових питань чи питань фактів. Надання вказівок не повинно суперечити принципу законності.

9. У межах повноважень видавати вказівки загального характеру Міністерство юстиції розробляє загальні керівні принципи та циркуляри, що не стосуються окремого кримінального провадження. Ці вказівки можуть стосуватися питань тлумачення та/або застосування певних положень кримінального кодексу або КПК. Для прикладу можна навести такі керівні принципи, як:

Керівні принципи щодо здійснення кримінального провадження, що містять детальні вказівки стосовно проведення досудового розслідування у справах, що стосуються окремих кримінальних правопорушень

Керівні принципи щодо застосування Закону «Про суди у справах неповнолітніх», що містять вимоги до здійснення кримінального провадження у справах щодо неповнолітніх

Керівні принципи щодо взаємовідносин з іноземними державами з питань співробітництва у кримінальних справах

10. У цьому зв'язку, у системі, де застосовується принцип обов'язкового кримінального переслідування, допустимо стверджувати, що Міністерство юстиції має обмежений обсяг повноважень у сфері визначення кримінально-правової політики.

2. Структура та функції прокуратури в рамках кримінального провадження та поза системою кримінальної юстиції.

11. Статус та функції державної прокуратури визначено законом, зокрема в статтях 141–151 ФЗ «Про судову систему», а також у статтях 158–163 Кримінально-процесуального кодексу (*Strafprozessordnung*). Однак зазначені норми не мають детального характеру і, без сумніву, така регламентація не є вичерпною. Положення ФЗ «Про судову систему» про статус державної прокуратури радше мають характер керівних або організаційних принципів, принаймні частково, в той час як важливі норми щодо функцій прокуратури сформульовані у вигляді загальних положень.³⁷

³⁷ Загальні коментарі див. у B. Elsner, J. Peters, „The prosecution Service Function within the German Criminal Justice System“, in J. M. Jehle & M. Wade (eds.), *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems*, Springer: Berlin-Heidelberg, 2006, с. 208–236. Також див. посилання: https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-de-maximizeMS-en.do?member=1

12. Інші положення містяться в нормативних документах щодо організації та службової діяльності органів прокуратури, зокрема в уніфікованих наказах, що видаються Міністерством юстиції відповідної *землі*.
13. Стаття 141 ФЗ «Про судову систему» передбачає, що відділ державної прокуратури має бути створений при кожному суді. Тож при кожному регіональному суді *земель* функціонує відділ державної прокуратури, загальна кількість яких становить 116 установ. Як правило, відповідні державні прокуратури здійснюють також функції підтримання обвинувачення в провадженні місцевих судах (*Amtsgerichte*). Вони підпорядковані регіональній прокуратурі, створеній при кожному Вищому суді федеральної землі (*Oberlandesgericht*) (ст. 142 та 147 ФЗ «Про судову систему»). Отже, існує 25 регіональних прокуратур. Відповідно до ст. 147 ФЗ «Про судову систему» регіональні прокуратури, зі свого боку, підпорядковуються міністру юстиції відповідної Федеральної землі (*Bundesländer*).
14. Прокуратура поділена на підрозділи, які очолюють державні прокурори вищого рангу. Кількість та розмір структурних підрозділів в органах прокуратури залежать від сфери компетенції відповідного органу. Як правило, державні прокуратури з більшим штатом мають в своєму складі загальні та спеціалізовані підрозділи, які працюють зі справами, що стосуються окремих злочинів. Підрозділи загального напрямку займаються справами, що стосуються «звичайних» повсякденних кримінальних правопорушень, як-от крадіжка, завдання тілесних ушкоджень, завдання шкоди майну чи шахрайство.
15. Система прокуратури побудована таким же чином, як і судова система; до функцій прокуратури відносяться здійснення досудового розслідування, направлення кримінальних справ до суду та примусове виконання судових рішень у кримінальних справах. Окрім випадків, коли в законодавстві передбачено інше, державна прокуратура також здійснює розслідування справ про адміністративні правопорушення (*Ordnungswidrigkeiten*)³⁸.
16. Державна прокуратура зобов'язана реагувати за наявності інформації про вчинення правопорушення, за яке передбачено притягнення до кримінальної відповідальності, та за умови, що для цього існують достатні підстави (принцип обов'язкового кримінального переслідування) (частина 2 статті 152 КПК), що означає зобов'язання здійснювати розслідування в усіх випадках отримання інформації, в тому числі з органів масової інформації, про вчинення кримінального правопорушення або виявлення обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, за наявності достатніх доказів та дотримання інших

Прокурор (*Staatsanwalt*)

³⁸ Відповідно до *Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)* (Закону про адміністративні правопорушення) від 24.05.1968 р. санкціонування за певні адміністративні правопорушення в німецькій системі регулюється спеціальною процедурою проступків. Ці правопорушення караються лише штрафом і зазвичай розглядаються за допомогою штрафних наказів. Деякі з цих адміністративних правопорушень включають в себе, наприклад, неправдиве посвідчення особи (ст. 111); несанкціоновані збори (ст. 113); неприпустимий шум (ст. 117) або незаконне використання гербів або офіційних прапорів (ст. 124).

передбачених законом умов (частина 1 статті 160 КПК). Однак на стадії судового розгляду існує можливість закриття провадження у справі без пред'явлення обвинувачення без винесення судового рішення за певних умов та у певних категоріях справ.³⁹ Під час досудового розслідування прокурор зобов'язаний встановити як обставини, які свідчать про вчинення підозрюваним інкримінованого правопорушення, так і обставини, які свідчать про відсутність його вини, а також забезпечити збереження доказів, які мають значення для справи (ст. 160.2 КПК).

17. Органи поліції, слідчі податкового відділення поліції та працівники митної служби, а також інших служб та органів державної влади надають допомогу державній прокуратурі (частина 1 ст. 161 КПК). Усі вони повинні дотримуватися вказівок, наданих прокурорами. Однак на практиці найчастіше поліція проводить слідчі дії, а прокуратура вступає в провадження на завершальній стадії, коли складає обвинувальний акт.
18. У разі, якщо орган прокуратури вважає, що суд повинен санкціонувати проведення слідчих дій, вона подає відповідне клопотання до направлення обвинувального акту до суду.
19. Що стосується участі у судовому провадженні, прокурор, як правило, бере участь у судовому провадженні у кримінальних справах, як в судах першої, так і апеляційної інстанції. До початку судового розгляду підозрюваному має бути пред'явлене обвинувачення (принцип обвинувачення, *Akkusationsprinzip*). Обвинувачення пред'являється державною прокуратурою, за винятком проваджень у справах про малозначні правопорушення. Прокурор бере участь у подальшому судовому провадженні для підтримання обвинувачення.
20. Державна прокуратура Німеччини не бере участі у провадженні в цивільних, адміністративних справах або справах про банкрутство.

3. Організаційні засади діяльності прокуратури: ієрархічність, територіальність, спеціалізація

21. Згідно з даними 2018 року, кількість державних прокурорів (з урахуванням прокурорів округів (*Amtsanwaltschaften*, які відносяться до практикуючих прокурорів) при судах федеральних земель (*Landsgerichten*) становила 7905 осіб, з яких 5275 – чоловіки та 2630 – жінки. У державних прокуратурах у складі Вищих судів федеральних земель (*Oberlandesgerichten*) у загальному нараховувалося 625 прокурорів, з яких 459 – чоловіки та 166 –

³⁹ Щодо повноважень закрити провадження у справі без винесення рішення судом див., зокрема, пункт 1.2. ст.153. КПК (дрібні правопорушення); підпункт с) ст.153 КПК (правопорушення, вчинені за кордоном); підпункт d) ст. 153 КПК (політичні мотиви); та підпункт f) ст. 153 КПК (злочини, визначені у Кодексі про злочини проти міжнародного права). Державна прокуратура може закрити провадження у справі без винесення рішення судом.

жінки.⁴⁰ Для порівняння, загальна кількість суддів у тому ж році склала 21 338 (16 у Конституційному суді), з яких 15 487 суддів судів першої інстанції (*Ordentliche Gerichte*, суди з юрисдикцією у цивільних та кримінальних справах).

22. Організація системи прокуратури, як і судової системи, визначається на федеральному рівні та на рівні федеральних земель (*Länder*), прокуратура та судова система входять до системи державних Міністерств юстиції. Якщо посада міністра юстиції є політичною, відповідний міністр призначається міністр-президентом, прокурори мають статус державних службовців, на яких з моменту закінчення випробувального терміну поширюється дія гарантій захисту від незаконного звільнення. Винятки існують у чотирьох федеральних землях, де посада Генерального державного прокурора є політичною посадою та наближеною до посади міністра юстиції. Не зважаючи на це, всі прокурори є членами упорядкованої бюрократичної системи, заснованої на принципі ієрархічності.
23. Як згадувалось вище, прокуратура є незалежним органом в системі кримінальної юстиції, система прокуратури ґрунтується на засадах ієрархічності. Відповідно до пункту 3 статті 147 ФЗ «Про судову систему», органи прокуратури очолює «перша посадова особа». Керівники органів прокуратури при Вищих судах федеральних земель, які мають офіційне звання «Генеральний прокурор»; керівники органів прокуратури, створених при регіональних судах, мають офіційне звання «головний прокурор».
24. До діяльності прокурорів застосовуються такі ж гарантії, як і до діяльності суддів. Цю систему можна краще зрозуміти після ознайомлення з системою прокуратури в Німеччині. Федеративна Республіка Німеччина – це федеральна держава, судова влада у якій здійснюють органи федеральних земель (*Bundesländer*). У Німеччині 16 федеральних земель, у кожній із яких функціонує незалежна державна прокуратура.

Органи прокуратури на федеральному рівні

25. Федеральна державна прокуратура (*Bundesanwaltschaft*) має таку структуру:

⁴⁰ Дані, опубліковані на німецькому вебсайті щодо судової статистики за 2018 рік доступні за посиланням

https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Personal/Personal_node.html

Згідно з даними Європейської комісії з питань ефективності правосуддя за 2016 рік, загальна чисельність державних прокурорів становить 5505 осіб, з яких 2976 – чоловіки, та 2529 – жінки. Таку відмінність можна пояснити тим, що дані, які містяться у звітах Європейській комісії з питань ефективності правосуддя не включають кількість прокурорів-стажерів, які проходять навчання (*Refendariat*), які виконують обов'язки під наглядом старшого прокурора, та стосуються лише прокурорів, офіційно призначених на посаду. Кількість таких прокурорів, що працювали у судах першої інстанції – 4986 осіб; в апеляційних судах – 403 особи; у Верховному Суді – 116. Див. Звіт Європейської комісії з питань ефективності правосуддя щодо Німеччині за 2016–2018 роки: <https://rm.coe.int/germany/16808d0261>.

26. Генеральний прокурор при Верховному суді ФРН (*Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*) – найвищий у Німеччині суб'єкт владних повноважень прокуратури у сфері національної безпеки. Генеральний федеральний прокурор призначається Президентом Німеччини, за пропозицією Федерального Міністерства юстиції, погодженою з *Bundesratom*. Офіс Генерального федерального прокурора розташований у місті Карлсруе.
27. Генеральний прокурор виконує свої функції як представник обвинувачення в усіх судових провадженнях, які стосуються тяжких злочинів проти держави, що ставлять під загрозу внутрішню або зовнішню безпеку ФРН (тобто політично мотивовані кримінальні правопорушення, зокрема терористичні акти, державна зрада або шпигунство). Генеральний федеральний прокурор також відповідає за здійснення розслідування у справах про вчинення кримінальних правопорушень, передбачених Кодексом про злочини проти міжнародного права (*Völkerstrafgesetzbuch*), та бере участь у апеляційному провадженні та процедурі оскарження при розгляді справ кримінальною палатою Верховного суду ФРН (*Bundesgerichtshof*). Окрім участі в провадженнях у кримінальних справах, Генеральний федеральний прокурор представляє ФРН в певних цивільних та адміністративних справах.
28. Генеральний федеральний прокурор очолює державну прокуратуру при Верховному суді ФРН, здійснює нагляд за, та керує, діяльністю федеральних прокурорів (*Bundesanwälte*), державних прокурорів вищого (*Oberstaatsanwälte*) та нижчого рівня. Федеральний міністр юстиції контролює діяльність Генерального федерального прокурора. Однак Міністр не має повноважень щодо нагляду за діяльністю державних прокурорів федеральних земель, й не може надавати їм вказівки.
- Державні прокуратури федеральних земель (Staatsanwaltschaften der Länder)*
29. Кримінальне провадження у всіх інших видах справ здійснюють прокуратури федеральних земель. Генеральний федеральний прокурор та прокуратури федеральних земель є відокремленими суб'єктами владних повноважень та функціонують на різних рівнях. Між федеральним органом та прокуратурами федеральних земель немає ієрархічного зв'язку.
30. У кожній із 16-ти земель федеральних функціонує власна державна прокуратура, яка має таку структуру:
31. При кожному регіональному суді (*Landgericht*) діє державна прокуратура, до повноважень якої відноситься також участь у провадженні в місцевих судах (*Amtsgerichte*) у відповідному окрузі, на який поширюється юрисдикція регіонального суду. Кожна прокуратура при регіональному суді підпорядковується генеральній прокуратурі при відповідному Вищому суді федеральної землі (*Oberlandsgericht*), який, зі свого боку, підзвітний відповідному міністерству юстиції федеральної землі.

32. До повноважень генеральних прокуратур (*Generalstaatsanwaltschaften*) відноситься подання апеляційних скарг до Вищих судів федеральних земель. Якщо провадження у справі відноситься до юрисдикції Верховного суду ФРН, участь у провадженні бере Генеральний федеральний прокурор.
33. Система організації прокуратури відповідає організації діяльності судової системи, тобто територіальна компетенція органів прокуратури регулюється за правилами визначення територіальної юрисдикції суду, при якому створена відповідна прокуратура: частина 1 статті 143 ФЗ «Про судову систему».
34. В структуру прокуратури, як правило, входить низка підрозділів (загальних та спеціалізованих), у кожному з яких працює окремий прокурор. Три підрозділи складають управління, яке очолює головний прокурор (*Oberstaatsanwalt*). В прокуратурах з більшою чисельністю штату, у складі яких є кілька управлінь, сформоване Головне управління. Керівник управління підпорядковується керівнику офісу або старшому прокурору федеральної землі (*leitender Oberstaatsanwalt*).
35. Організація діяльності прокуратури ґрунтується також на засадах спеціалізації. Спеціалізовані підрозділи прокуратури працюють зі справами в таких, близько пов'язаних, сферах:

*корупційні справи,
організована злочинність,
злочини, за вчинення яких призначається покарання у вигляді смертної кари (зокрема умисне вбивство),
політичні злочини, правопорушення законодавства про свободу преси та ЗМІ,
економічні злочини,
екологічні злочини,
правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів,
злочини, вчинені неповнолітніми, і ті, що стосуються захисту прав неповнолітніх,
злочин проти статевої свободи,
злочини проти безпеки дорожнього руху.*

4. Статус прокурорів, відбір, призначення на посаду, оцінювання та підвищення на посаді

36. Судді та прокурори є державними службовцями, які проходять довгу та складну процедуру конкурсного відбору та набуття кваліфікації для складання кваліфікаційних іспитів на право зайняття відповідною юридичною діяльністю.⁴¹
37. Призначення на посаду суддів та прокурорів регулюється одними і тими самими вимогами, порядок призначення на посаду є також схожим.

⁴¹ Див., Riedel, „Recruitment, professional evaluation and career of judges and public prosecutors in Germany“ у роботі: G. di Federico (ed.) *Recruitment, professional evaluation and career of judges and public prosecutors in Europe*, LoScarabeo: Bologna, 2005 с. 69–126, доступно за посиланням: <http://www.difederico-giustizia.it/wp-content/uploads/2010/09/recruitment-evaluation-and-career.pdf>.

Кваліфікаційні вимоги до кандидатів на суддівські посади встановлені в розділі 5 (федерального) Закону «Про судоустрій». Згідно з положеннями цього розділу, для призначення на посаду судді або прокурора кандидат повинен мати вищу освіту, скласти перший іспит (*erstes Staatsexam*; приблизно 25% кандидатів не складають цей іспит), пройти стажування та скласти другий державний іспит. (Перший) державний іспит проводить екзаменаційний орган (що відноситься до органів державного управління) а екзаменатори, які приймають іспит — це професори університетів, судді, прокурори та, в деяких випадках, інші юристи-практики. Необхідне попереднє стажування (*Refendariat*) тривалістю у два роки, яке включає проходження навчання та набуття навичок у судах, органах прокуратури, науково-дослідних установах та юридичних компаніях.

38. Кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду судді закріплені розділом 5 ФЗ «Про судоустрій» (*deutsches Richtergesetz*). Отримання належної кваліфікації підтверджується складанням другого державного іспиту, такі ж кваліфікаційні вимоги передбачені для набуття права на зайняття адвокатською діяльністю або прийняття на посаду юрисконсульта на державній службі.
39. За проведення другого завершального іспиту також відповідає державна установа, яка зазвичай входить до структури міністерства юстиції федеральної землі. Кандидати, які складають цей іспит успішно, набувають право на зайняття будь-якої юридичної посади (судді, прокурора, адвоката). На той момент середній вік студента становить 28–30 років. Однак їхній шанс бути призначеним на посаду судді або посаду юрисконсульта на державній службі залежить не лише від факту складання двох кваліфікаційних іспитів, а й відбулося від того, наскільки успішно вони його склали. Лише отримання за результатами складання іспитів вищої оцінки, ніж «задовільно», може відкрити шлях до призначення на посаду судді; при цьому лише близько 15% від усіх студентів отримують таку оцінку. Частка студентів, які не склали останній іспит становить близько 15%, і близько 30% студентів не допускаються до складання другого іспиту за результатами першого іспиту.
40. Процедура підвищення на посаді досить формалізована. Він нагадує процедуру первинного відбору та призначення на посаду. Так само оголошується відкритий конкурс у офіційному виданні про призначення на вищі посади у федеральних землях. Кандидатури прокурорів, які беруть участь у конкурсі, оцінюють їх відповідні керівники, які надалі подають звіт верховному прокурору відповідної федеральної землі, відповідно завершальний етап розгляду кандидатури відбувається в Міністерстві юстиції.

II. РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ

5. Чи наявні статистичні дані щодо кількості справ у провадженні кожного прокурора? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо.

41. Так, існує достатньо детальна статистика щодо кількості справ у провадженні кожного прокурора, і вона доступна в мережі Інтернет. У 2016 році надійшло 6 372 526 повідомлення про вчинення злочину, у 3 584 167 випадках прокурори закрили кримінальне провадження. У 2018 судами було розглянуто 738 909 кримінальних справ; 606 728 справ закінчилися винесенням обвинувальних вироків. Більшість кримінальних справ розглядалися в місцевих судах (*Amtsgerichte*).⁴² Статистичні дані диференційовані за федеральними землями, а в межах кожної федеральної *землі* доступні дані щодо кожного суду
42. У кожній федеральній *землі* ведеться централізований облік вхідних справ, справ, провадження по яких триває, та справ, провадження по яких завершено. Кількість справ, які були у провадженні кожного прокурора, можна визначити лише з даних обліку, який ведеться безпосередньо в кожній прокуратурі. З вказаних даних можна визначити середню кількість справ у провадженні одного прокурора (дані централізованого обліку) та справ у провадженні кожного прокурора (локальні дані).

6. Чи наявні статистичні дані щодо робочого навантаження прокурорів? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо.

43. Статистичні дані відображають кількість справ у провадженні одного прокурора, не робоче навантаження. Вимірювання робочого навантаження здійснюється для планування кадрових потреб. Програма для планування кадрових потреб у системі органів юстиції, PEVB§Y (*Personalbedarfberechnungssystem*, система визначення потреб у персоналі), яку буде представлено нижче, не містить статистичних даних щодо реального обсягу роботи, яку виконує кожний працівник прокуратури.

Загальні правила та принципи кадрового наповнення

7. Чи існують показники, за якими визначається кількість прокурорів (на кількість мешканців, залежно від кількості/виду судів; кількості кримінальних справ?) Хто ухвалює рішення щодо робочого навантаження кожного працівника прокуратури?

44. Так, кількість прокурорів визначається за формулою , яку застосовує алгоритм PEVB§Y, що враховує кількість справ (у провадженні прокурора) і середні показники часу, витраченого на опрацювання кожної справи або інші види діяльності, що буде продемонстровано нижче.

8. Який орган відповідає за аналіз потреб у необхідній кількості прокурорів?

⁴² Інформація доступна за посиланням:

https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Personal/Personal_node.html

45. Міністерство юстиції федеральної землі.

Прогнозування робочого навантаження

9. Чи наявні окремі критерії для прогнозування робочого навантаження прокурорів, відмінні від тих, які застосовуються до суддів?

46. Планування потреб у кадрах як щодо суддів так і щодо прокурорів здійснюється за допомогою алгоритмів системи планування кадрових потреб РЕВВ§У. Офіційна назва: розробка системи планування кадрових потреб судової системи, органів прокуратури й потреб у працівниках апарату судів загальної юрисдикції.
47. У 2003 році орган влади, відповідальний за функціонування системи юстиції та, зокрема, за планування кадрових потреб, перейшов на більш деталізовану систему прогнозування робочого навантаження та використання робочого часу. Систему РЕВВ§У створено після отримання експертного висновку компанії Артур Андерсен Бізнес Консалтинг ГмбХ (Arthur Andersen Business Consulting GmbH). У 2004 році дані для прогнозування кадрових потреб було зібрано за допомогою алгоритмів системи РЕВВ§У. Дана система використовується в Німеччині для планування кадрових потреб в органах судової влади з 2005 року до сьогодні. Підрахунок здійснюється в такий спосіб: кількість справ, які надходять до відповідного органу, помножується на час (середнє значення), необхідний для розгляду справ кожної категорії.
48. В системі планування кадрових потреб РЕВВ§У підрахунок проводиться за формулою, в якій час, в середньому необхідний для опрацювання кожної категорії справ, виражений у хвилинах, як визначено консалтинговою компанією і позначається як «базове число». Обчислення потреб у кадрах здійснюється за такою формулою:
49. кількість \times базове число \div кількість робочих годин за рік (у хвилинах) = потреби у кадрах. При обчисленні кількості робочих годин за рік виходять з припущення, що впродовж року прокурор працює 1 000 000 хвилин. Цей зведений показник був прийнятий як кількість робочих годин одного прокурора за рік (виражена у хвилинах) після того, як було підраховано кількість робочих годин за рік, яку в середньому працює кожний прокурор. Усі вихідні дні, як-от відпустка, державні свята, лікарняний відсутність у зв'язку з хворобою, відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами, враховано у відповідних статистичних даних. Обсяг робочого часу за рік стандартизовано у всіх федеральних землях, хоча використовуються різні показники (для прикладу, кількість святкових днів і кількість відпрацьованих годин на тиждень відрізняються у федеральних землях (від 38 до 42 годин)).
50. Базове число може використовуватися для кількісного визначення видів робіт, які повинен виконати прокурор протягом року:

51. кількість видів робіт = кількість робочих годин за рік (у хвиликах) ÷ базове число.

10. Якщо ні, то чи можуть застосовуватися, з необхідними змінами, критерії вимірювання робочого навантаження суддів до вимірювання робочого навантаження прокурорів?

52. Система РЕВВ§У застосовується для планування кадрових потреб у судах, органах прокуратури, а також потреб у працівниках апарату судів, однак критерії та вимірювання робочого часу відрізняються для кожної з цих категорій службовців.

11. На яких критеріях ґрунтується визначення часу, необхідного для розгляду справи прокурором? Чи проводиться оцінювання окремо для кожної стадії провадження (досудова стадія, направлення обвинувального акту, судове провадження в суді першої інстанції, перегляд справи в апеляційному порядку)?

53. За результатами підрахунків, наведених вище, базові показники (виражені у хвиликах) визначено для різних видів діяльності прокурорів. Нижче наведено приклади орієнтовного обсягу часу для виконання різних видів завдань/опрацювання різних категорій справ прокурором.

- *Опрацювання процесуальних документів у провадженні, в якому поліція, не змогла встановити підозрюваного (перегляд досьє для визначення стратегії слідчих дій та прийняття подальшого рішення): 4 хвилини.*
- *Кримінальні справи політичного характеру (politische Straftaten, з урахуванням часу для складання обвинувального висновку й участі у судовому провадженні): 120 хвилин.*
- *Розслідування справ щодо шахрайства, економічних злочинів, крадіжок, привласнення та розтрат майна, погроз заподіяння фізичного насильства та завдання тілесних ушкоджень (з урахуванням часу для складання обвинувального висновку й участі у судовому провадженні): 70 хвилин.*
- *Розслідування злочинів проти безпеки дорожнього руху, як-от водіння в нетверезому стані, порушень безпеки дорожнього руху, примушування до вчинення певних дій (з урахуванням часу для складання обвинувального висновку й участі у судовому провадженні): 47 хвилин.*
- *Розслідування пограбувань, вимагань та захоплення заручників, (наприклад, пограбування банку) (з урахуванням часу для складання обвинувального висновку й участі у судовому провадженні): 180 хвилин.*
- *Злочини проти статевої свободи, зокрема зґвалтування чи сексуальне насильство щодо дітей (з урахуванням часу для складання обвинувального висновку й участі у судовому провадженні): 200 хвилин.*
- *Провадження у справах щодо порушення Закону «Про наркотичні засоби» (з урахуванням часу для складання обвинувального висновку й участі у судовому провадженні): 49 хвилин.*
- *Злочини, визначені Законом «Про надання притулку» та Законом «Про статус іноземців» (з урахуванням часу для складання обвинувального висновку й участі у судовому провадженні): 39 хвилин.*

- *Кримінальні справи проти малолітніх (особи до 18 років) та неповнолітніх (особи віком до 21 року) (з урахуванням часу для складання обвинувального висновку й участі у судовому провадженні): 49 хвилин.*

12. Який метод застосовується для приблизної оцінки часу, необхідного для опрацювання справи? Метод визначення рівня складності справи, який враховує: 1) скільки часу прокурору в середньому потрібно для опрацювання справи кожної категорії до закриття провадження (завершення судового розгляду); 2) кількість часу, наявного у середньостатистичного прокурора для опрацювання справ.

54. Зазначені вище середньозважені показники часу, необхідного для виконання різних видів завдань не є результатом теоретичних підрахунків, вони були отримані в результаті оцінювання емпіричних даних, що відповідало вимогам репрезентативності, зібраних в обраних репрезентативних прокуратурах. З усієї країни було обрано прокуратури та суди за певними критеріями, а прокурорам цих прокуратур та суддям відповідних судів було запропоновано вести облік протягом більш ніж шести місяців та вказувати час, який вони витрачають на різні види діяльності. Всі стадії провадження та процедурні етапи було взято до уваги. Далі на основі цих емпіричних даних було обраховано час, який в середньому витрачається на опрацювання справ різних категорій. Такі опитування проводяться регулярно через встановлені проміжки часу з метою отримання оновлених даних щодо середньозважених показників часу, необхідного для виконання різних видів завдань, що використовуються для вимірювання робочого навантаження, і, відповідно, планування кадрових потреб.

55. Порівнюючи дані щодо потреб у кадрах, отримані за допомогою алгоритмів системи РЕВВ§У, із реальною чисельністю штату, можна дійти висновку про нестачу кадрів у відповідному органі або навпаки, про те, що чисельність працівників перевищує необхідну кількість, визначену за допомогою даних системи РЕВВ§У. Міністерство юстиції визначає потребу у додатковому персоналі та за потреби реєструє додаткові штатні посади, видатки на фінансування яких будуть передбачені у бюджеті федеральної землі. Надалі компетентні органи влади, до повноважень яких відноситься затвердження бюджету, ухвалюють рішення про те, чи потрібно створювати додаткові штатні посади.

13. Які критерії беруть до уваги для визначення складності справи?

56. У законодавстві не передбачено чітких критеріїв. Система ґрунтується на методі DELPHI та передбачає вимірювання середньозваженого робочого навантаження прокурорів при опрацюванні різних категорій справ. При цьому таке вимірювання є більш точним, оскільки розрізняють набагато більше категорій справ, ніж просто складні та нескладні справи, як було продемонстровано у відповіді на запитання 11 вище.

14. Чи застосовується метод Delphi разом з методом визначення рівня складності (категорії) справ?⁴³

57. РЕВВ§У ґрунтується на емпіричному дослідженні результатів вимірювання робочого часу кожного прокурора, обраного як репрезентативного, для визначення середніх показників часу, необхідного для опрацювання різних категорій справ/ виконання різних завдань. Такі дані є більш точними ніж результати, отримані за методом DELPHI, оскільки прокурори надають не орієнтовну оцінку часу, необхідного для опрацювання справи, а дані про час, який вони дійсно витратили на опрацювання кожної з цих справ впродовж шести місяців. Точність отриманих даних, а відповідно й оцінки робочого навантаження, звісно, залежить від того, наскільки об'єктивно прокурори вели облік робочого часу, та наскільки репрезентативними є обрані прокуратури.
58. Ця система, розроблена міжнародною консалтинговою компанією, найнятою для цієї мети, з використанням інструментів бізнес-аналітики та програм для прийняття управлінських рішень, попри свою ґрунтовність та високопрофесійність не уникнула критики. Асоціації суддів та прокурорів висловили свою стурбованість, оскільки, за їхніми твердженнями, показники часу, встановлені для виконання кожного виду завдань, не є об'єктивними Вони наголосили на тому, що прокурори та судді, робочий час яких не вимірюється, а прогнозується відповідно до оцінок системи РЕВВ§У, будуть змушені працювати від 60 до 100 годин на тиждень, щоб виконати надані їм завдання, які розподілено відповідно до програми вимірювання робочого навантаження.
59. Іншою підставою для критики є те, що алгоритми системи РЕВВ§У розглядають різні категорії справ як «товар», а вимірювання часу, необхідного в середньому для опрацювання кожної категорії справ, не відображає реальну ситуацію. Так, провадження у справі може вимагати мінімум часу, якщо відповідач погоджується з позовними вимогами або обвинувачений визнає вину у вчиненні злочину. Водночас провадження у справі такої ж категорії вимагатиме значно більше часу, якщо адвокат обвинуваченого наводить значну кількість аргументів на захист підозрюваного та вказує на обставини, які спростовують підозру чи обвинувачення. Те ж саме стосується розслідувань, в яких необхідно збирати докази за кордоном. Іншими словами, система не враховує труднощів, пов'язаних зі збиранням доказів, або інші чинники, що перетворюють звичайну справу на складну.
60. Кількість нерозглянутих справ у судах та недотримання розумних строків розгляду справ також пояснюється нереалістичним прогнозуванням робочого навантаження, яке здійснює система РЕВВ§У. Було вказано, що

⁴³ За методом Delphi, кожний прокурор надає орієнтовну оцінку часу, необхідного для опрацювання справи або певних категорій справ. Ця система дозволяє здійснювати низькозатратне прогнозування кадрових потреб; попри її неточність, вона може бути корисною на етапі створення нових судів або прокуратур.

час вимірюється в умовах робочої системи, яка вже перевантажена,⁴⁴ тому середні показники часу, отримані за даними обліку робочого часу прокурорами, насправді є «мінімальними» або відповідає часу, що витрачається на кожну справу в умовах роботи понаднормово. В цілому, система не дає відповіді на запитання про те, яка кількість часу необхідна для належного опрацювання кожної справи.⁴⁵

61. На думку інших дослідників, відповідні прогнозування робочого часу не відображають реальний час, необхідний для виконання відповідних завдань⁴⁶. Окрім того, висловлювались критичні зауваження щодо того, чи можуть ці оновлені методи державного управління бути застосовані до оцінювання роботи працівників системи юстиції, оскільки багато з цих принципів – що ґрунтуються на ефективності – можуть суперечити професійним цінностям та підходам щодо якісного та глибокого вивчення справи, зокрема, у сфері кримінальної юстиції.

Показники якості роботи

- 15. Чи існують показники ефективності органів прокуратури? Якщо так, опишіть. Чи існують «кількісні» нормативи, яких повинен дотримуватись кожен прокурор (наприклад, кількість завершених кримінальних справ)?**

62. Не передбачено показників ефективності чи «кількісних» нормативів (таких як кількість справ, які повинен опрацювати кожний прокурор).

- 16. Хто оцінює якість роботи? Чи застосовуються матеріальні стимули за результатами оцінювання? Чи може невідповідність показникам ефективності призвести до відкриття дисциплінарного провадження?**

63. Дане питання не розглядається, оскільки не передбачено показників ефективності чи пов'язаних з ними матеріальних стимулів. Несвоєчасне опрацювання справ, які розподілено на кожного ДП у відповідній прокуратурі з дотриманням принципу рівномірного розподілу навантаження, як правило, не має наслідком притягнення до дисциплінарної відповідальності, окрім випадків неналежного виконання обов'язків через несумлінне ставлення (службова недбалість). Надалі

⁴⁴ Критичний погляд на зазначені системи вимірювання часу див. у роботі: T. Bunjevac, "From individual judge to judicial bureaucracy: the emergence of judicial councils and the changing nature of judicial accountability in court administration", том 40 (2), *UNSW Journal*, с. 806–841.

⁴⁵ Див.: R. Franzen, Pebbsy, у виданні *Neue Richtervereinigung*, 22.4.2015, <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/pebbsy-408.html>; також див.: Pebbsy, у виданні ARV (Amtsrichterverband) <https://amtsrichterverband.net/themen/pebbsy.html>.

⁴⁶ Критичний погляд на нідерландську систему представлено у роботі P. M. Langbroek, "Organization Development of the Dutch Judiciary, between Accountability and Judicial Independence", (2010) 2(2) *International Journal for Court Administration*, с. 21, 28 (середній час, необхідний для опрацювання 49 категорій справ, розрахунок часу для розгляду кожного виду справ у хвиликах на кожного суддю та працівників апарату суду).

керівник відповідної прокуратури обговорює з прокурором проблеми, які перешкоджають своєчасному виконанню роботи, щоб визначити причини їх появи.

17. Яким чином здійснюється розподіл справ у кожному органі прокуратури на практиці? Чи об'єктивно таким чином розподіляють робоче навантаження? Чи передбачені певні критерії? Чи є ці критерії загальнодоступними?

64. Розподіл між прокурорами справ, які надходять до кожної прокуратури, здійснюється, з одного боку, на підставі внутрішніх інструкцій, які містять загальне викладення посадових обов'язків, а з іншого боку – на підставі особистого доручення керівника прокуратури або керівника управління. Такий підхід дає змогу об'єктивно розподілити навантаження та внести корективи в загальні критерії розподілу роботи.

Врахування робочого навантаження при прийнятті рішень щодо кадрової політики та бюджету

18. Хто ухвалює рішення про оголошення конкурсу на зайняття нових посад, збільшення кількості прокурорів/вакантні посади, коли виявлено зростання навантаження?

65. Міністерство юстиції федеральної землі на підставі даних системи РЕВВ§У, хоча також проводяться консультації з відповідними прокуратурами при регіональних судах (*Landgerichte*) та при Вищих судах федеральних земель (*Oberlandesgerichte*). У цьому зв'язку одне з критичних зауважень стосується того, що навіть якщо за даними системи РЕВВ§У було констатовано нестачу кадрів в конкретній прокуратурі, це не означає, що пропозицію про збільшення кількості штатних посад буде затверджено. Скажімо, якщо оцінювання кадрових потреб в системі РЕВВ§У проводилось на основі даних щодо роботи прокурорів, які вже працюють понаднормово, і за результатами оцінювання було виявлено, що у певній прокуратурі необхідно 13 прокурорів, однак на практиці у її штаті лише 10 прокурорів, рішення про збільшення штатної чисельності прокурорів не буде прийнято, якщо існують інші пріоритети у сфері розподілу бюджетних коштів.

66. 19. Який орган відповідає за оцінювання видатків на фінансування прокуратури та рівень фінансового забезпечення органів прокуратури?

67. Міністерство юстиції федеральної землі.

Інше

68. 20. Додайте іншу відповідну інформацію й опишіть труднощі, що виникли під час отримання запитуваної інформації

ІРЛАНДІЯ

I. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА⁴⁷

1. Вступ. Загальна інформація щодо конституційної та нормативно-правової бази.

а. Коротка історична довідка

1. Ірландія відноситься до країн системи загального права, яку було запроваджено після завоювання земель Ірландії Англією, і вона замінила систему традиційних ірландських правових норм (закони Брегонів). Система загального права Ірландії нагадувала в загальних рисах англійську систему, в основі якої лежить принцип змагальності та інститут суду присяжних. Однак Ірландія як завойована нація страждала від періодичних заколотів та постійних політичних і соціальних заворушень, тож тимчасове зупинення дії звичайних правових процедур було частим явищем у період панування Англії.
2. Після створення незалежної ірландської держави у 1922 році було збережено систему загального права, проте судові система зазнала незначних. Найвищим судовим органом в ірландському праві став Верховний суд у м. Дублін, а не Палата лордів або ж Таємна рада в Лондоні. Суди нижчої ланки, у яких більшість малозначних злочинів розглядали мирові судді, було замінено на районний суд, де працюють професійні судді.
3. Ухвалення Конституції Ірландії в 1937 р. закріпило принцип дотримання прав людини в ірландському конституційному праві, а також зумовило появу впливового елемента конституціоналізму, визначального для кожного аспекту правової системи, зокрема системи кримінального права. Як наслідок, напрацювання останніх десятиліть та правовий досвід Ірландії у своїх визначальних аспектах має значно більше спільних рис із системою США, аніж Англії.

б. Конституційні принципи

4. Пунктом 1 статті 30 Конституції Ірландії запроваджено посаду Генерального прокурора, «який виступатиме радником Уряду з питань права та правових оцінок, та здійснює всі відповідні повноваження та

⁴⁷ Доповідь підготував пан Джеймс Гемілтон (James Hamilton), колишній генеральний прокурор Ірландії, экс-президент Міжнародної асоціації прокурорів, колишній член Венеціанської комісії (Ірландія)

функції та виконує обов'язки, покладені на нього або надані йому Конституцією або законодавством».

5. У пункті 2 статті 30 зазначено: *«В усіх судових справах щодо злочинів та правопорушень, що розглядаються будь-яким судом, створеним відповідно до статті 34 цієї Конституції, за винятком судів, що розглядають справи у скороченому провадженні (без участі суду присяжних), рішення виносяться іменем народу та за скаргою Генерального прокурора чи іншої особи, уповноваженої законодавством діяти з цією метою».*

6. Законом «Про кримінальне переслідування» від 1974 року запроваджено офіс Директора публічних обвинувачень. У пункті 1 розділу 3 Закону зазначено:

«За умови дотримання положень цього Закону, Директор здійснює всі функції, які може здійснювати Генеральний прокурор у провадженні у кримінальних справах та стосовно оскарження результатів виборів чи результатів референдуму безпосередньо до дати набрання чинності цим розділом та всі посилання на Генерального прокурора в будь-якому чинному законі або нормативно-правовому акті повинні тлумачитися з урахуванням положень цього Закону».

7. Внаслідок набрання чинності цим положенням практично всі функції Генерального прокурора стосовно провадження у кримінальних справах було передано Директору публічних обвинувачень. Деякі функції залишалися за Генеральним прокурором. Одним з наслідків набрання чинності положеннями цього Закону є надання Директору виключного права на пред'явлення обвинувачення у справах, визначених статтею 30.2 Конституції, в яких передбачено складання обвинувального акта після проведення попереднього слухання. Закон детально регулює порядок призначення на посаду, статус, організацію діяльності та звільнення з посади Директора.

2. 1. Структура та функції прокуратури в рамках кримінального провадження та поза системою кримінальної юстиції

Нормативно-правова база

8. Як було зазначено вище, положення Конституції та законодавства наділяють Директора усіма повноваженнями щодо пред'явлення обвинувачення у справах, щодо яких передбачено складання обвинувального акта після проведення попереднього слухання (тобто справи щодо тяжких злочинів, які розглядаються судом присяжних). Звісно, одна особа навряд чи зможе здійснювати всі такі повноваження. Тож Закон надає Директору право делегувати здійснення відповідних повноважень відповідно до таких умов:

«Службовець судового відомства може доручити будь-якому зі своїх підлеглих службовців виконання від його імені та відповідно до його вказівок будь-яких

функцій, пов'язаних з провадженням в окремій справі або справах, або усіх справах, щодо яких передбачено виконання таких функцій» (підпункт (а) пункту (1) розділу 4).

9. У розділі 1 Закону поняття «службовець» визначено як «службовець, який є баристером або солісітором». У такий спосіб, фактично, окреслено розуміння посади прокурора, який може вважатися державним службовцем, працівником Офісу Директора публічних обвинувачень, який має професійну кваліфікацію баристера чи солісітора, що є двома категоріями представників юридичної професії в Ірландії.
10. Таким чином, така модель вкрай ієрархічна, будь-які рішення чи дія у кримінальному провадженні вважаються рішеннями та діями Директора, та проведення цих дій може бути делеговане одному з підлеглих службовців.
11. Однак варто зазначити, що не всі функції, які б у більшості систем виконували прокурори, насправді виконують службовці Офісу Директора. Ці службовці здійснюють функції, пов'язані з прийняттям рішень щодо кримінальних проваджень та забезпеченням дотримання законів при здійсненні кримінального провадження. Окрім цього, службовці Офісу Директора, які мають кваліфікацію солісітора, здійснюють пред'явлення обвинувачення у справах, які розглядаються судами нижчої ланки без участі суду присяжних, та здійснюють функції солісітора під час розгляду кримінальних справ, в яких передбачено складання обвинувального акту після проведення попередніх слухань (тяжкі злочини) в судах м. Дублін. Функції адвокатів у кримінальних справах, в яких передбачено складання обвинувального акту після проведення попередніх слухань, здійснюють баристери; вони здійснюють свої функції від імені Директора та відповідно до його вказівок, які надаються безпосередньо Директором або уповноваженим ним працівником, відповідальним за ведення справи.

Структура Офісу Директора публічних обвинувачень

12. В структуру Офісу Директора публічних обвинувачень входить чотири відділи: три юридичних та один адміністративний.
13. **1. Головний відділ** складається з прокурорів, які вивчають досьє у кримінальних справах та матеріали досудового розслідування та приймають рішення про пред'явлення обвинувачення. Він складається з 26 юристів у трьох підрозділах, у кожному з яких працює 7–9 юристів.
14. **2. Відділ солісіторів** – складається з прокурорів та юридичних спеціалістів, які готують до розгляду та беруть участь у провадженні від імені Директора у всіх справах, що розглядаються судами м. Дублін. Відділ має п'ять секцій, структура яких відповідає організації судової системи або відповідним функціям, та спеціальний фінансовий підрозділ.
15. **Секція районного суду** представляє Офіс Директора публічних обвинувачень у м. Дублін на слуханнях справ без участі суду присяжних

(слухання суддею у справах про злочини невеликої тяжкості) у районному суді та слуханнях окружним судом в порядку апеляційного перегляду. Окрім того, вона надає консультації з правових питань органам поліції Ірландії. Прокурори секції районного суду готують «Протоколи доказів» у справах, які надалі розглядатимуть у суді вищої інстанції (як-от Окружний суд м. Дубліну, Центральний суд з розгляду кримінальних справ та Спеціальний суд з розгляду кримінальних справ). «Протоколи доказів» містять усі показання свідків та речові докази, які стосуються справи. Прокурори секції районного суду вирішують, які докази підлягають включенню до цих протоколів (свідчення та речові докази). У цій секції працює 22 юристи.

16. Секція окружного суду займається розглядом більш тяжких правопорушень, ніж ті, що віднесені до сфери повноважень секції районного суду. Розгляд кожної справи розпочинається у районному суді, однак її можуть передати до окружного суду, якщо:

- За вказівкою Директора публічних обвинувачень, який направляє справу на розгляд окружного суду;
- За рішенням судді районного суду, який вважає, що справа надто серйозна та підлягає розгляду окружним судом;
- У разі, якщо обвинувачений подав клопотання про розгляд справи окружним судом (однак така процедура застосовується лише щодо невеликої кількості правопорушень, як-от крадіжки, пов'язані з проникненням у приміщення, грабіж, крадіжка та сексуальне насильство).

У цій секції працює 18 юристів.

17. Секція вищих судів займається:

- Пред'явленням обвинувачення у кримінальних справах, підсудних Центральному суду з розгляду кримінальних справ (також відомий як Високий суд). До таких справ належать: справи про вбивство, спробу вбивства, зґвалтування та злочини проти статевої свободи, вчинені за обтяжуючих обставин. Ці справи можуть надходити з будь-якого регіону держави. Близько шести суддів призначають для розгляду справ у Центральному суді з розгляду кримінальних справ, більшість із яких працюють у Дубліні, а один – у Мюнстері;
- пред'явленням обвинувачення у кримінальних справах, підсудних Спеціальному суду з розгляду кримінальних справ. У цьому суді розгляд здійснюється трьома суддями без участі суду присяжних, як правило, по одному судді з Високого суду, окружного та районного суду. Спеціальний суд з розгляду кримінальних справ розглядає справи, пов'язані з терористичною діяльністю, такі як членство у незаконних організаціях (наприклад, Ірландська Республіканська Армія або Ірландська армія національного визволення), правопорушення, вчинені з використання вогнепальної зброї та вибухових речовин, а також справи щодо організованих злочинних груп, зокрема в тих випадках, коли є ризик здійснення тиску на присяжних;

- справи, в яких досудове розслідування здійснює Комісія з питань антимонопольного права та захисту прав споживачів, які розглядаються у Центральному суді з розгляду кримінальних справ суддями, які володіють знаннями у комерційній сфері, за участю присяжних. Ця Комісія забезпечує дотримання норм антимонопольного права (включаючи такі правопорушення, як фальсифікація торгів та діяльність картелей), а також законодавства про захист прав споживачів в Ірландії у різних сферах.

У цій секції працює 20 юристів.

18. **Секція апеляцій**, до складу якої входять 4 юристи, забезпечує здійснення функцій Директора публічних обвинувачень в провадженні в Апеляційному суді (кримінальні справи) та Верховному суді. Апеляційний суд розглядає апеляційні скарги на рішення судів нижчої ланки (окрім районного суду). В широкому значенні апеляційні скарги діляться на три категорії:

- апеляційні скарги, подані засудженим, який оскаржує обвинувальний вирок суду або суворість призначеного покарання;
- апеляційні скарги, що подаються Директором публічних обвинувачень у зв'язку з м'якістю призначеного покарання (у випадку, коли суддя надав неправильну правову оцінку) та з деяких інших підстав;
- апеляційні скарги до Верховного суду про перегляд правових питань у особливо значимих. При прийнятті рішення про відкриття провадження про перегляд судових рішень або відмову у відкритті провадження Верховний суд розглядає два аспекти: чи піднімаються в апеляційній скарзі питання загального публічного інтересу та чи вимагається розгляд скарги інтересами здійснення правосуддя.

19. **Секція судового перегляду**, до складу якої входить 6 юристів, має шість ключових сфер відповідальності.

а) Судовий перегляд

Судовий перегляд означає перегляд Високим судом рішень судів нижчої інстанції з метою перевірки законності процесу ухвалення рішень.

б) Справи про неправомірне затримання особи, що впливає з принципу особистої недоторканності (Habeas Corpus).

Справи щодо незаконного тримання під вартою.

в) Консультаційна процедура

Справи, в яких суддя звертається до Високого суду (суддя районного суду) або Апеляційного суду (суддя окружного суду) з метою отримання тлумачення питання права, яке виникло у кримінальному провадженні.

г) Справи у Високому суді про звільнення під заставу

Як правило, клопотання про звільнення під заставу подаються до районного суду. Однак коли обвинуваченому висунуто обвинувачення у скоєнні тяжкого правопорушення (як-от вбивство чи змова з метою вбивства), районний суд не має достатніх повноважень для прийняття рішення про звільнення під заставу, тож такі клопотання подаються до Високого суду. Секція судового перегляду займається такими клопотаннями про звільнення під заставу, поданими до Високого суду.

Окрім цього, опрацьовують усі апеляційні скарги, подані до Високого суду, на рішення судів нижчої інстанції щодо клопотань про звільнення під заставу. До таких скарг можуть належати оскарження відмови у звільненні під заставу в судах нижчої інстанції або умов звільнення під заставу, які було ухвалено в судах нижчої інстанції.

д) Відшкодування витрат та оплата

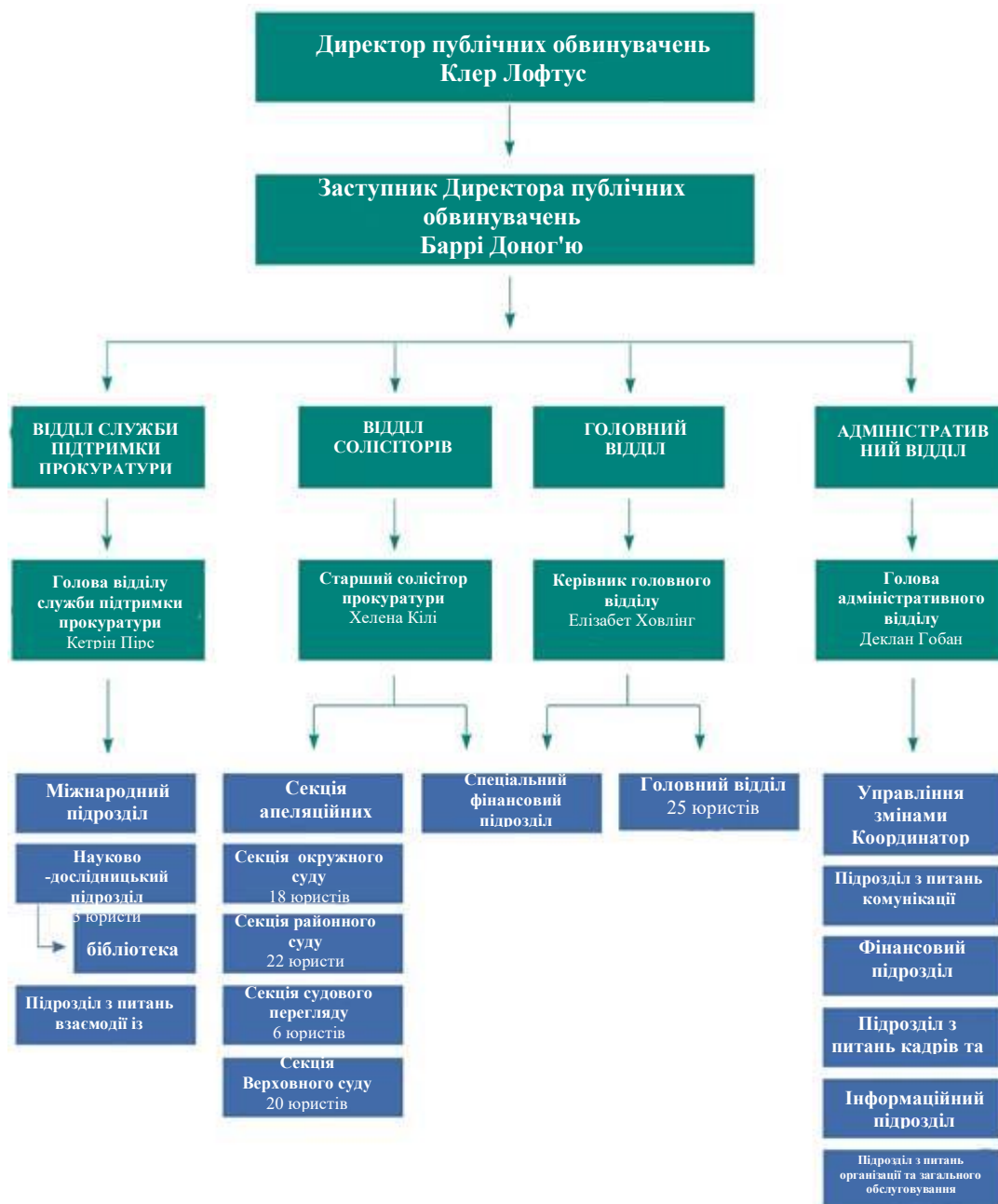
До складу секції судового перегляду входить підрозділ з питань судових витрат, який займається опрацюванням фінансових документів у справах, в яких відшкодування судових витрат покладено Директора публічних обвинувачень або обвинуваченого.

є) Цивільні справи, у яких Директор публічних обвинувачень виступає стороною-відповідачем

20. **Спеціальний фінансовий підрозділ** займається значними фінансовими або корпоративними справами. Здебільшого він працює зі справами, в яких досудове розслідування здійснюють відділ Національної поліції з питань економічних злочинів та Управління Директора з питань корпоративного права.
21. **3. Відділ служби підтримки прокуратури** включає підрозділ з питань міжнародних зв'язків, науково-дослідницький підрозділ (зокрема, бібліотека, служба управління знаннями та інформації), а також із підрозділом з питань взаємодії з потерпілими.
22. **4. Адміністративний відділ** поділений на загальні рівні державної служби та займається забезпеченням кадрових потреб, надає ІТ та технічну підтримку трьом юридичним відділам.

Секція Верховного суду, Секція районного суду представляє Офіс Директора публічних обвинувачень у м. Дублін на слуханнях справ (слухання суддею у справах про злочини невеликої тяжкості) у районному суді та слуханнях окружним судом в порядку апеляційного перегляду. Цей відділ також включає в себе спеціальний фінансовий підрозділ, який відповідає за великі фінансові або корпоративні справи

Схема організації показує загальну кількість юристів у кожній секції (заразом з іменами керівників)



Місцеві державні соліситори

23. Справи, у яких передбачено складання обвинувального акта після проведення попередніх слухань, розглядаються окружним судом за межами Дубліну. Роботу соліситора в цих справах здійснюють місцеві державні соліситори. До них належать приватні соліситори, які ведуть ці справи від імені Директора публічних обвинувачень на контрактній основі. Коли з'являється вакантні місця, прийняття на ці посади проводять на конкурсній основі. Співбесіда проводиться комісією, у складі якої є незалежні представники. Ці соліситори не вважаються підлеглими Директора публічних обвинувачень. Їхній контракт діє упродовж десяти років. В Ірландії нараховується 25 графств за межами Дубліну. У 21 графстві представлено по одному державному соліситору, в інших чотирьох (Голвей, Кілдаре, Лімерік та Тіпперері) – по два, а в місті Корк – чотири, що разом становить 32 особи.

Баристери

24. Раніше вже згадувалося, що значний обсяг адвокатської роботи в судах присяжних виконують приватні баристери, які виконують обов'язки від імені Директора публічних обвинувачень. Для різних видів робіт у судах призначають окрему колегію баристерів, кожен із яких представляє обвинувачення у відповідній зоні, за якою закріплюють державного соліситора. Коли з'являється вакансія, оголошується конкурс та проводять відбір. Відбір баристерів та соліситорів, які працюватимуть за межами Дубліну, проводить комісія з питань відбору, створена Директором публічних обвинувачень. До її складу завжди входить хоча б одна особа, що не є працівником Офісу Директора публічних обвинувачень.
25. Зазвичай баристери працюють із кожною справою окремо, відтак межах відповідно до Ірландського законодавства їхні відносини із соліситором, який залучає баристера, не оформлюються через контракт.
26. Роботу окремих юристів також постійно перевіряють керівники. Це стосується і місцевих державних соліситорів і баристерів, призначених членами колегії.

Функції Директора публічних обвинувачень: система кримінальної юстиції

27. У попередніх пунктах вже зазначалося, що в Ірландії Директор відповідає за підтримання обвинувачення у всіх кримінальних справах, в яких передбачено складання обвинувального акта після проведення попереднього слухання.
28. Що стосується правопорушень злочинів невеликої тяжкості, справи про які розглядаються в районному суді, у більшості випадків досудове розслідування здійснює Поліція Ірландської республіки (Garda Siochana).

Однак відповідно до розділу 8 Закону «Про Поліцію Ірландської республіки», будь-який працівник цього органу може здійснювати пред'явлення та підтримання обвинувачення в судах, що розглядають справи у скороченому провадженні, проте лише від імені Директора публічних обвинувачень. Директора публічних обвинувачень може давати, змінювати або відкликати вказівки стосовно порушення досудового розслідування та підтримання обвинувачення працівниками поліції. Вказівки можуть бути загальними або конкретними й можуть, зокрема, забороняти працівникам поліції: а) порушувати досудового розслідування та підтримувати обвинувачення у справах щодо окремих правопорушень або обставини за конкретних визначених обставин; б) представляти обвинувачення на конкретному етапі провадження.

29. Існує також безліч правопорушень, рішення щодо яких виносяться районним судом та функції обвинувачення можуть здійснювати різні державні органи, скажімо, будівництва порушення будівельних норм чи норм щодо захисту довкілля. Директор публічних обвинувачень не бере участі в таких справах, окрім випадків особливо небезпечних порушень, коли пред'явлення обвинувачення може здійснюватись на підставі обвинувального акта після проведення попереднього слухання.

Функції поза системою кримінальної юстиції

30. У попередніх пунктах вже зазначалося, що Директор публічних обвинувачень наділений такими ж функціями, як і Генеральний прокурор щодо справ про оскарження результатів виборів та результатів референдуму. Відповідно, під час слухання він представляє інтереси громадськості. Однак останнім часом такі скарги подавали доволі рідко.

3. Організаційні засади діяльності прокуратури: ієрархічність, територіальність, спеціалізація

31. В якості попередніх зауважень, варто зазначити, що структура Офісу Директора публічних обвинувачень досить незвична, ба більше, вона – унікальна, оскільки різні юристи, включаючи приватних баристерів, виконують різні функції в одному й тому самому провадженні. Такий підхід зумовлений історичними обставинами й еволюцією Офісу від невеличкої секції в структурі Офісу Генерального прокурора до значно більшої установи, яким він є сьогодні, а також відмінними функціями баристерів та солісіторів в рамках однієї юридичної професії. Однак у цій короткій доповіді не вдасться більш детально розглянути це питання.

Ієрархічність

32. В аналізі вже згадувалося, що загалом організаційна структура ґрунтується на принципі ієрархічності, оскільки кожна процесуальна дія вважається дією Директора публічних обвинувачень. На практиці існує загальне розпорядження про делегування повноважень, на підставі якого працівники

Офісу діють від імені Директора та відповідні інструкції, що визначають, які питання варто доводити до відома Директора

33. Коли справу направляють вищестоящому керівнику для ухвалення відповідного рішення, поширена практика, за якою відповідний працівник долучає до матеріалів справи доповідну записку з пропозицією про дії, яких необхідно вжити. Службовець вищої ланки зазначає, що він погоджується з рекомендацією, а у випадку її неприйняття зазначає причини такого рішення.

Територіальність

34. У попередньому розділі описано систему, що діє в Дубліні, де розглядають більшу частину справ, а також іншу систему, що діє в 32 територіальних одиницях за межами Дубліну, у кожному з яких призначено державного соліситора.

Відмінності у функціях

35. На відміну від прийнятої майже в усьому світі системи кримінального переслідування, в Ірландії відсутня система, у якій один прокурор здійснює всі відповідні функції у провадженні, від початку досудового розслідування до винесення обвинувального вироку. Натомість працює ціла команда прокурорів, які відповідають за різні функції на різних стадіях провадження. Розгляньмо різні стадії кримінального провадження, щоб зрозуміти цей підхід. Прикладом може бути справа про вбивство.
36. Досудове розслідування у справі про вбивство здійснює поліція. Працівники цього органу встановлюють особу підозрюваного та збирають докази, які, на їхню думку, є достатніми для пред'явлення обвинувачення. Надалі вони звертаються в Офіс Директора, щоб отримати вказівку щодо пред'явлення обвинувачення. Здебільшого для отримання вказівок направляються матеріали досудового розслідування, які розподіляються на одного з співробітників головного відділу, що ухвалює рішення про те, чи пред'являти обвинувачення і якщо так, у вчиненні якого правопорушення. Однак у певних справах вказівки необхідно отримати терміново, оскільки підозрюваний є надто небезпечним, або є ризик, що він може уникати здійснення правосуддя, що характерно для більшості справ про вбивства. Тож Офіс Генерального прокурора завжди працює 24 години на добу.
37. На наступному етапі справу направляють до працівника секції районного суду відділу соліситорів, який повинен підготувати протоколи доказів та взяти участь у слуханні, на якому районний суд вирішить питання про відкриття судового провадження у справі. Це формальна процедура представлення доказів у суді зі списком свідків, яких пропонується допитати в судовому засіданні, а також речових доказів, які представлятимуть як докази у справі.
38. Тим часом обвинувачений звертається до Високого суду з клопотанням про звільнення під заставу. Службовець із секції судового перегляду відділу

соліситорів присутній на судовому засіданні, в якому суд вирішує дане питання.

39. Справу направляється на розгляд до Центрального суду з розгляду кримінальних справ. Службовець із секції суду вищих судів із відділу соліситорів займається підготовкою справи для розгляду у суді. Головний відділ призначає баристера, для підтримання обвинувачення в суді.
40. Під час слухання в суді обвинувачений визнає свою вину у вчиненні вбивства з необережності. У такому разі соліситор повідомляє головний відділ про таку ситуацію, а службовець, який ухвалив первинне рішення про пред'явлення обвинувачення, вирішуватиме, чи приймати таку заяву. У складних справах, таких як справи про умисне вбивство, цілком імовірно проведення консультації з Директором публічних обвинувачень або старшим офіцером головного відділу щодо цього рішення та буде взята до уваги думка баристера, який веде цю справу.

Спеціалізація

41. Єдиним підрозділом, який спеціалізується на окремих видах справ, вважається Спеціальний фінансовий підрозділ, що займається економічними злочинами. В неофіційному порядку під час звичного розподілу справ до уваги можуть брати професійний досвід службовців в окремих сферах, а серйозніші та складніші справи передають більш досвідченим службовцям вищої ланки. Немає вимоги щодо розподілу за принципом випадковості, хоча саме такий розподіл є звичною практикою, коли немає підстав вчиняти інакше.

4. Статус прокурорів, відбір, призначення на посаду, оцінювання та підвищення на посаді

Статус, відбір, призначення на посаду та звільнення з посади Директора

42. У пункті (1) розділу 2 Закону «Про кримінальне переслідування» від 1974 року передбачено створення такого органу як Директор публічних обвинувачень. Закон детально регулює порядок призначення на посаду, статус, умови діяльності та порядок звільнення з посади Директора. Директор вважається незалежним у здійсненні своїх функцій (пункт (1) розділ 2). Він є державним службовцем. Цей термін має особливе значення в ірландському праві; поняття «державна служба» відмінне від поняття «цивільна служба уряду», та означає державних службовців органів державної влади, які не входять в систему виконавчої влади та не контролюються Урядом, як-от судова служба або Офіс Генерального прокурора. Таке розмежування забезпечує незалежність і аполітичний статус Директора.

43. Директора, який повинен бути практикуючим баристером або солісітором (що включає баристуреїв чи солісіторів на державній службі) призначає уряд після того, як державний комітет обере належного кандидата або кандидатів. До складу цього комітету входить Верховний суддя, Голова Генеральної ради адвокатів Ірландії, Голова колегії адвокатів, Секретар Уряду, Старший помічник юридичного радника при Офісі Генерального прокурора, який очолює цивільну службу та відомий як Генеральний директор цього Офісу. Уряд може відхилити кандидатуру рекомендованого службовця та знову звернутись до комітету із пропозицією про подання інших кандидатів. Уряд не має повноважень призначати особу, кандидатуру якої не було запропоновано комітетом (розділ 2 Закону «Про кримінальне переслідування»).
44. Директор обіймає цю посаду впродовж терміну та на умовах, визначених прем'єр-міністром Ірландії (Тишех, Taoiseach). Перші два Директора обіймали цю посаду до досягнення 65 років (звичний пенсійний вік службі для державних службовців); чинний Директор призначений на строк у десять років, без права поновлення та з правом виходу на пенсію після закінчення строку.
45. Директора може бути звільнено з посади урядом лише після розгляду звіту про загальний стан здоров'я, фізичний або психічний стан чи поведінку (пов'язану з виконанням посадових обов'язків або ні), комітетом, який складається з Верховного судді, судді Високого суду, призначеного Верховним суддею, і Генерального прокурора. На цей день за період існування Офісу протягом 46-ти років у ньому працювало три Директори, жодного з яких не було звільнено з посади.
46. У пункті (6) розділу 2 Закону «Про кримінальне переслідування» зазначено, що Генеральний прокурор та Директор повинні проводити обмін думками щодо питань про функції останнього. Однак це не передбачає надання доручень Генеральному прокурору. Незалежність Директора, окрім цього гарантується положенням, що забороняє зв'язуватися з ним або працівниками Офісу Директора з метою вчинення впливу на рішення органів прокуратури, окрім звернення відповідачів, заявників та їхніх професійних радників (розділ 6).

Статус, відбір, призначення на посаду, звільнення з посади й оцінювання інших прокурорів

Статус

47. В Ірландії професія прокурора не відрізняється від інших юристів. У Законі «Про кримінальне переслідування» визначено, що службовець Офісу Директора є баристером або солісітором. Вони є працівниками штатного складу Офісу Директора, яких можна вважати прокурорами. Як на службовців Офісу Директора, на них поширюються гарантії незалежності передбачений та вони мають такий самий захист як і інші державні службовці. До них застосовуються загальні норми – щодо умов

працевлаштування, призначення на посаду, матеріальної винагороди, терміну повноважень, пенсійних прав та гарантій захисту від неправомірного звільнення з посади – законодавства про державну службу.

Відбір та призначення на посаду

48. Усіх працевлаштованих в Офісі юристів наймають на роботу на основі відкритого конкурсу з підбору персоналу, хоча існують виключення. Вимоги до кандидатів, з огляду на які відбуватиметься оцінювання, зазначають в оголошенні про конкурс, а комітет, який займається відбором і до складу якого входить уповноважена особа, яка не є штатним працівником Офісу, обирає найбільш кваліфікованих кандидатів. Виняток стосовно відкритого конкурсу становлять штатні співробітники, які юристи протягом строку їх роботи вважаються юристами. Час від часу для цих співробітників проводять внутрішній конкурс.
49. Зовнішній набір працівників здебільшого відбувається на посади найнижчої ланки, річна зарплата на такій посаді становить 58 000 євро. Набір працівників на такі посади відбуватися серед солісіторів та баристерів, які щойно отримали відповідну кваліфікацію однак зазвичай вимагається досвід практичної діяльності впродовж двох або чотирьох років.
50. Відкритий зовнішній набір відбувається й під вищі час заміщення вищих посад в Офісі. Посади на інших рівнях заміщують шляхом проведення внутрішнього конкурсу. Як процедура зовнішнього набору, так і внутрішній конкурс передбачають опублікування вимог до кандидатів , а відбір проводить комісія, до складу якої входить хоча б одна уповноважена особа, яка не є штатним працівником Офісу.
51. Конкурсний відбір передбачає співбесіди, його проводять із дотриманням відповідних кодексів практики, ухвалених Комісією з призначення на посаду у сфері публічної служби, яка також контролює цей процес. Комісія, яка проводить співбесіди, складається зі старших прокурорів та незалежних зовнішніх експертів. як-от суддів та юристів-практиків. Комісія керує процесом набору та відбору на посади публічної служби Ірландії та покликана гарантувати, що призначення на посади державної та публічної служби відбуваються справедливо, прозоро та з урахуванням досягнень кандидатів. Комісія є аполітичним незалежним органом, до складу якої наразі входить спікер нижньої палати парламенту Ірландії, омбудсмен, Генеральний секретар уряду, голова управління державної служби Департаменту з питань публічної служби та реформ, Голова комісії з питань стандартів у державних установах (цю посаду займає суддя Високого суду у відставці).
52. Усі процедури щодо конкурсного відбору на посаду, проведених із 2014 по 2020 рік.

Рік	Посада	Кількість прийнятих на роботу
2020	Заступник старшого прокурора	1
2019	Заступник старшого прокурора	1
2018	Заступник старшого прокурора	1
2018	Прокурор	10
2017	Заступник старшого прокурора	1
2017	Прокурор	15
2016	Нуль	
2015	Старший Солісітор прокуратури	1
2015	Прокурор	3
2014	Прокурор	8

Підвищення на посаді

53. Підвищення відбувається з урахуванням досягнень і за результатами внутрішнього конкурсу на основі співбесід за участі незалежних зовнішніх представників. Призначення на посаду помічника міністра й вищу посаду (заступник Директора, керівники юридичних відділів та підрозділів у головному відділі) відбувається відповідно до процедури, подібної до практики призначення Комісією з призначення на посади вищих рівнів державної служби. Тож інші солісітори та баристери на державній службі або ті, що ведуть приватну практику, можуть подавати свої кандидатури. Проводяться співбесіди на конкурсній основі за участі незалежних зовнішніх представників. Однак, на відміну від практики Комісії з призначення на посади вищих рівнів державної служби, уряд не може впливати на призначення на кінцевому етапі, оскільки це було б неприйнятним з огляду на незалежний статус Директора публічних обвинувачень.

54. Усі процедури щодо підвищення на посаді за результатами внутрішнього конкурсу, проведених з 2014 по 2020 рік.

Рік	Посада	Кількість прийнятих на роботу
2020	Нуль на цю дату	
2019	Прокурор (внутрішнє укомплектування персоналу, закінчив стажування як солісітор)	2
2018	Головний прокурор	4
2017	Старший прокурор	7

2017	Старший головний прокурор	5
2017	Прокурор (внутрішнє укомплектування персоналу, закінчив стажування як солісітор)	2
2106	Нуль	
2015	Старший прокурор	9
2015	Головний прокурор	3
2014	Старший головний прокурор	4

Оцінювання результатів діяльності

55. Оцінювання та вимірювання результатів діяльності працівників Офісу та самого Офісу державної прокуратури здійснюють у різні способи. Оцінювання результатів діяльності штатних юристів і тих, що працюють за контрактом, здійснює безпосередньо організація. На додаток, результати діяльності організації щороку оцінює з точки зору досягнення поставлених цілей парламент Ірландії (Oireachtas). Перевірку витрат Офісу Директора публічних обвинувачень здійснює фінансовий інспектор і Генеральний державний аудитор, якого призначають відповідно до положень Конституції Ірландії.
56. Після призначення на посаду або підписання контракту всі юристи проходять оцінку результатів їхньої діяльності на постійній основі. Штатних юристів зазвичай оцінюють відповідно до системи управління ефективністю державної служби та розвитку. Відповідна система передбачає узгодження функцій та очікуваних показників діяльності на початку кожного року. Формальне оцінювання у середині та в кінці року відбувається з огляду на виконані функції та досягнуті поставлені цілі. Роботу окремих юристів у сфері юриспруденції постійно перевіряють керівники. На додаток, для постійного професійного розвитку юристам потрібно проходити професійні тренінги хоча б 22 години на рік.
57. Головним завданням Заяви про стратегію Офісу на 2019-2021 роки є «Підтримання високих стандартів оперативної ефективності для здійснення незалежної, справедливої та ефективної прокурорської діяльності». Однією зі стратегій досягнення цього є те, що державні солісітори та адвокати призначаються Офісом шляхом проведення конкурсу на позицію, а їх діяльність контролюється щорічно. Оцінювання результатів діяльності солісіторів та адвокатів очолюють два старших адвокати в Офісі після директора та заступника директора Офісу, тобто Старший Солісітор прокуратури та керівник дирекційного відділу. Ще Старший Солісітор прокуратури зустрічається з кожним місцевим державним солісітором принаймні раз на рік та обговорює всі аспекти роботи державного солісітора.
58. У тому разі, коли результати діяльності не відповідають запланованим показникам, запропоновано низку різних варіантів для розв'язання цього

питання в Офісі. На штатних юристів поширюється дія дисциплінарного кодексу державної служби, у якому передбачені санкції у разі незадовільних результатів діяльності. З юристами, найнятими за контрактом, можуть розірвати такий контракт у разі неналежного виконання обов'язків. Однак проблеми з ефективністю роботи трапляються рідко. Це пояснюється складною процедурою відбору, постійним розгляд результатів роботи та вимогами щодо постійного професійного розвитку.

Який державний орган відповідає за визначення кримінально-правової політики?

59. Відповідь залежить від того, що саме мається на увазі під поняттям кримінально-правова політика. Законом «Про міністрів та державних секретарів» від 1924 року створено Державні департаменти, між якими розподілено повноваження щодо управління наданням публічних послуг. Управлінню юстиції, попереднику чинного Міністерства юстиції та рівноправності, було надано повноваження у сфері «загального управління наданням публічних послуг у зв'язку з правом, здійсненням правосуддя, забезпеченням громадського порядку та діяльністю органів поліції, а також усіх повноваження, обов'язки і функції, пов'язані з зазначеним». Хоча існує тісний зв'язок між міністерством і національною поліцією Ірландії, остання вважається незалежною в питаннях виконання своїх повноважень. Міністерство не здійснює управлінських функцій по відношенню до Офісу Директора публічних обвинувачень. Директор є незалежним у здійсненні своїх функцій. Він має дорадчі відносини з Генеральним прокурором, який хоча і виступає радником Уряду, є незалежним органом. Офіс Директора є одним з небагатьох незалежних органів (включно з Офісом генерального прокурора та омбудсмена), які не представлені уповноваженим міністром Уряду, підзвітним нижній палаті парламенту (Dail Eireann); водночас прем'єр-міністр (Taoiseach) несе відповідальність за врахування рішень цих незалежних органів під час проведення голосування в парламенті щодо фінансових питань.
60. Основні питання правової політики, які стосуються повноважень Директора, розглянуто в опублікованих Керівних принципах для прокурорів, які регулюють питання здійснення кримінального провадження.⁴⁸ Уперше їх було укладено й опубліковано Директором у 2001 році, і з того часу вони постійно переглядаються. Після опублікування, громадськості було запропоновано надавати зауваження, однак їх надійшло лише кілька.
61. Міністерство юстиції та рівноправності відповідає за впровадження правових реформ, в т.ч. у сфері кримінального права. Завдяки своїм повноваженням ініціювати реформи у сфері кримінального права та процесу Міністерство значно дійсно має значний вплив на політику у сфері кримінального права. Однак ні воно, ні уряд не має повноважень давати рекомендації або вказівки прокурорам; і будь-яка комунікація між

⁴⁸ Доступно за посиланням dppireland.ie.

Міністерством або будь-яким Міністром Уряду та Директором або штатними працівниками Офісу Директора, якщо така комунікація має на меті вплинути на прийняття рішення щодо закриття кримінального провадження або відсутність підстав для відкриття кримінального провадження, є незаконною відповідно до розділу 6 Закону «Про кримінальне переслідування» від 1974 року.

Чи проводяться наразі реформи?

62. Наразі немає планів щодо зміни системи прийняття на роботу, призначення на посаду, підвищення на посаді чи оцінювання. Однак тривають реформи системи кримінальної юстиції, Офіс постійно реагує й адаптується до особливостей нового законодавства, розвитку судової практики та зміни тенденцій у сфері злочинної діяльності.

Надайте загальну статистичну інформацію щодо органів прокуратури.

А) Загальна кількість прокурорів, їх розподіл між судами, показник їх кількості на одного мешканця, загальна кількість кримінальних справ, кількість справ, провадження у яких закрито, пенсійний вік.

63. В Офісі Директора публічних обвинувачень працює 115 юристів (соліситори та баристери, включно з Директором). Кількість юристів та керівників відділів, які працюють у кожній секції Офісу, представлено в таблиці організаційної структури нижче.
64. На додаток, за контрактом працює ще 32 місцевих державних соліситори. Загалом їхня робота передбачає неповну зайнятість, однак для більшості з них робота для Офісу Директора становить основну частину їхнього робочого навантаження та практики.
65. Досить складно надати адекватні статистичні дані щодо кількості баристерів, які представляють Офіс Директора в суді. В Офісі представлено колегії баристерів, однак деякі баристери цієї колегії представляють Офіс Директора в суді дуже рідко. Ефективнішим підходом може бути згадати тих, чия заробітна плата перевищує певну суму. У 2019 році 36 старших радників та 73 молодших радника отримували заробітну плату у розмірі більше 50 000 євро кожен. Інші 12 старших радників та 32 молодших радника отримували заробітну плату від 10 000 до 50 000 євро кожен. Більшість баристерів, які працюють на Офіс Директора, зареєстровані і з приватними клієнтами, які здебільшого є обвинуваченими у вчиненні кримінальних правопорушень. Лише незначна кількість баристерів працює виключно на Офіс Директора.
66. Досить складно надати показник щодо кількості прокурорів на одного мешканця, оскільки він залежатиме від того, чи вважати прокурором баристера, який здійснює підтримання обвинувачення в суді від імені Директора. Певні статистичні дані нижче відображають окремі аспекти.

Детальніша статистика міститься в щорічних звітах Офісу, які публікуються на його вебсайті.

67. Директор повинна вийти на пенсію після закінчення строку дії 10-річного контракту. Пенсійний вік для штатних працівників Офісу Директора встановлюється на таких же засадах, як і пенсійний вік державних службовців, та залежить від дати прийняття на роботу. Зазвичай це 65 років, однак нещодавно державним службовцям було дозволено продовжувати роботу до 70 років за умови належного стану здоров'я. Суддя зобов'язаний піти на пенсію у віці 70 років.

II. РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ

68. Загалом варто зазначити, що досить складно порівняти роботу Офісу Директора публічних обвинувачень в Ірландії з більшістю інших органів прокуратури. У звичайній прокуратурі один прокурор займається всією юридичною роботою для кожної справи, зокрема здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, вирішує питання про наявність достатніх підстав для пред'явлення обвинувачення та кримінально-правову кваліфікацію, здійснює підготовку справи, допитує свідків, збирає всю необхідну документацію та підтримує обвинувачення у суді. Розгалужена система відповідальності прокуратури в Ірландії передбачає виконання кожного з цих завдань окремим прокурором, за яке він несе відповідальність, що ускладнює безпосереднє порівняння статистичних показників та дозволяє здійснити порівняння лише в загальних рисах.

5. Чи наявні статистичні дані щодо кількості справ у провадженні кожного прокурора? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо .

69. Загальну кількість виконаних офісом завдань за останні три роки, розподілених за основними напрямками роботи, представлено в таблиці нижче (зазначені показники дещо відрізняються від тих, які опубліковано в останньому «Звіті про результати діяльності органів державної служби» за 2018 рік, оскільки їх було оновлено).

Ключові найвищі показники – Надання юридичних послуг

	Обсяг виконаної роботи за 2017 рік (плановий показник)	Обсяг виконаної роботи за 2018 (плановий показник)	Обсяг виконаної роботи за 2019 (плановий показник)
Кількість вказівок стосовно підозрюваних	12 381 (12 500–13 500)	12 673 (12 500–13 500)	13 256 (12 500–13 500)

Кількість нових проваджень, які потрібно опрацювати	3634 (3000–3500)	3581 (3500–4000)	4164 (3500–4000)
Кількість досьє у справах районного суду м. Дублін	1000 (1000–1300)	1104 (1000–1300)	1278 (1000–1300)
Кількість апеляційних проваджень районного суду м. Дублін	2229 (1700–2000)	2947 (2000–2500)	2870 (2500–3000)
Кількість клопотань про звільнення під заставу	1360 (1500)	1559 (1000–1500)	1448 (1200–1700)
Кількість нових справ про судовий перегляд	192 (200–250)	172 (200–250)	168 (150–200)
Запити потерпілих щодо причин, на яких ґрунтується рішення про відсутність підстав для відкриття кримінального провадження	637 (500–750)	620 (500–750)	644 (500–750)
Клопотання потерпілих щодо перегляду рішення про відсутність підстав для відкриття кримінального провадження	221 (150–250)	202 (150–250)	213 (150–250)

70. Перша категорія показників стосується діяльності головного відділу, основним завданням якого є розгляд досьє, направлених органами поліції, та ухвалення рішення щодо відкриття кримінального провадження (та кримінально-правову кваліфікацію) або відсутності підстав для відкриття кримінального провадження. Справи розподіляються за принципом випадковості та рівномірно. Складніші справи направляють до службовців із досвідом у конкретному напрямку. Службовець, який розподіляє справи, повинен звертати увагу на кількість справ у провадженні інших службовців та необхідність пріоритетного опрацювання окремих справ (наприклад, справи, у яких підозрюваний перебуває під вартою). Службовець, який розподіляє справи, намагатиметься розподілити складні справи справедливо, однак математична точність при розподілі навантаження зазвичай неможлива. Декілька років тому було розглянуто можливість впровадження системи визначення рівня складності справ, однак її відхилили через складнощі у її організації у науковий спосіб та значені затрати часу, необхідні для її впровадження, які б не були виправдані можливими перевагами.

71. Інші категорії стосуються результатів діяльності різних секцій відділу соліситорів.

72. Робота відділу солісіторів обумовлена вимогами різних судів, до розгляду в яких він готує справи. Наприклад, у секції районних судів готують справи до розгляду в різних районних судах. Солісіторів призначають у різні суди за потреби, і кожен із них, наскільки це доцільно, займається підготовкою справ, призначених на розгляд в цьому суді у відповідний день. Кількість справ, які повинен опрацювати кожен солісітор, безпосередньо залежить від тієї кількості справ, які перебувають на розгляді суду. Практично неможливо та нелогічно було б намагатися досягти рівномірності в розподілі справ, а сама система вимагає від солісіторів неабиякої гнучкості.
73. Варто пам'ятати, що рішення про призначення справи до розгляду ухвалюють судді, а не прокурори. Скажімо, справи про звільнення під заставу та справи про розгляд скарг на незаконне затримання повинні розглядатися якнайшвидше. Прокурор повинен бути присутнім під час судового засідання та бути готовим вести ці справи незалежно від будь-яких інших справ, над якими він в цей час працює.

6. Чи наявні статистичні дані щодо робочого навантаження прокурорів? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо.

74. У таблиці нижче наведено час, упродовж якого виконують вказівки щодо справ. Відповідно можна переконаватися, що більш ніж у половині справ вказівки надаються упродовж двох тижнів, й близько у 90% випадків – в межах трьох місяців. Керівник підрозділу, а також керівник головного відділу регулярно перевіряють навантаження справами кожного службовця, щоб не допустити необґрунтованих затримок у розгляді справ.

Середній час, протягом якого надаються вказівки щодо підозрюваного після отримання матеріалів справи	2017	2018	2019
Нуль – Два тижні	5669 49%	6449 55%	6640 54%
Два – чотири тижні	1923 17%	1762 15%	1820 15%
Чотири тижні – три місяці	2592 23%	2187 19%	2313 19%
Три – шість місяців	915 8%	800 7%	947 8%
Шість місяців –	342 3%	367 3%	231 2%
Понад дванадцять місяців	65 1%	71 1%	13 0%
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ ЗАКРИТИХ СПРАВ	11 506 100%	11 636 100%	11 964 97%
На етапі розгляду	12 0%	32 0%	357 3%
УСЬОГО	11 518 100%	11 668 100%	12 321 100%

Загальні правила та принципи кадрового наповнення

7. Чи існують показники, за якими визначається кількість прокурорів (на кількість мешканців, залежно від кількості/виду судів; кількості кримінальних справ)? Хто ухвалює рішення щодо робочого навантаження кожного працівника прокуратури?

75. Ні. Рішення стосовно персоналу ухвалює Управління з питань витрат державних коштів та реформ у відповідь на запит Директора про призначення додаткових працівників. Таких працівників можуть зарахувати до штату лише після голосування в нижній палаті парламенту (Dail Eireann) щодо фінансування видатків на виплату заробітної плати для них.

8. Який орган відповідає за аналіз потреб у необхідній кількості прокурорів?

76. Див. відповідь на попереднє запитання.

Прогнозування робочого навантаження

9. Чи наявні окремі критерії для прогнозування робочого навантаження прокурорів, відмінні від тих, які застосовуються до суддів?

77. Обсяг робочого навантаження залежить від нагальних потреб. По суті, він залежить від кількості досудових розслідувань поліції, матеріали яких передаються до Офісу Директора публічних обвинувачень. Після пред'явлення обвинувачення, справа передається до суду, а графік судових засідань встановлює суд, а не прокурор. Єдине, що може зробити прокурор у такому разі – це звернутися із заявою про надання додаткового часу на підготовку справи, однак такі звернення повинні бути обґрунтовані, наприклад, великим обсягом документів чи значною кількістю свідків у справі, відтак необхідністю додаткового часу на підготовку письмових протоколів. Значний обсяг навантаження прокурора не є підставою для надання додаткового часу судом. Після складання письмових протоколів (протоколи допиту свідків та інших слідчих дій, пов'язаних із збиранням доказів), матеріали справи направляються до суду, який призначає дату судового засідання, а тривалість її розгляду залежить від завантаженості суду, а не прокурора.

10. Якщо ні, то чи можуть застосовуватися, з необхідними змінами, критерії вимірювання робочого навантаження суддів до вимірювання робочого навантаження прокурорів?

78. Робоче навантаження суддів у кримінальних судах залежить від діяльності органів поліції та прокурорів. Наприклад, усі кримінальні процеси, що проходили в Дубліні в окружному або центральному кримінальному суді, реєструються для слухання головним суддею у вищому кримінальному суді,

який має юрисдикцію для проведення слухання кожного дня. слухання. Зазвичай значна кількість справ призводить до визнання вини. Головуючий суддя призначає кожну справу, зареєстровану на розгляд для оскарження, собі самому або іншому вільному судді. При призначенні справ будуть враховуватися які судді є незавантаженими, як довго це буде тривати та тривалість кожної справи. Якщо суддя зайнятий, справа буде повернута на наступне можливе засідання. Після початку слухання, зазвичай судовий розгляд продовжується протягом наступних днів до його закінчення. Суддя не має квот на справи, але, очікується, що він буде працювати щодня протягом встановленого часу і займатиметься такими питаннями, як написання рішень або дослідження поза цим часом. За межами Дубліна в більшості районів призначається єдиний суддя для вирішення всіх справ, що належать до його юрисдикції. Слід мати на увазі, що в системах загального права участь судді у справі до фактичного судового розгляду є відносно обмеженою і певними попередніми або допоміжними питаннями, такими як клопотання про внесення застави, або проведення авторизації обшуків, продовження періоду арешту, або розгляд заяв про надання habeas corpus (право арештованого бути доставленим до суду для перегляду рішення про обрання запобіжного заходу) не обов'язково займатиметься суддя, який зрештою головує на судовому розгляді. Через цей загальноправовий метод роботи, питання не є дуже значущим, а робота прокурора та судді в будь-якій конкретній справі насправді не може бути порівняна.

11. На яких критеріях ґрунтується визначення часу, необхідного для розгляду справи прокурором? Чи проводиться оцінювання окремо для кожної стадії провадження (досудова стадія, направлення обвинувального акту, судове провадження в суді першої інстанції, перегляд справи в апеляційному порядку)?

79. В кримінальному процесі Ірландії відсутній основоположний принцип, який передбачає участь одного й того самого прокурора у всіх стадіях кримінального провадження. Передумова, на якій здебільшого ґрунтується це питання (скажімо, один прокурор розглядає всі етапи справи), не застосовується в Ірландії. Цілком прийнятно, якщо під час встановлення дати судового засідання суддя запитує думку сторони обвинувачення та сторони захисту щодо орієнтовної тривалості розгляду справи в суді. Зазвичай такі прогнози роблять баристери, вони не мають зобов'язального характеру та часто неточні.

12. Який метод застосовується для приблизної оцінки часу, необхідного для опрацювання справи? Метод визначення рівня складності справи, який враховує: 1) скільки часу прокурора в середньому потрібно для опрацювання справи кожної категорії до закриття провадження (завершення судового розгляду); 2) кількість часу, наявного у середньостатистичного прокурора для опрацювання справ.

80. Така оцінка дається лише на запит суду (див. відповідь на попереднє запитання). Будь-яка оцінка бере до уваги такі фактори, як кількість свідків та час, необхідний для їх допиту в суді, а також обсяг письмових матеріалів, що подаються сторонами, що залежатиме від складності справи.

13. Які критерії беруть до уваги для визначення складності справи?

81. Кількість свідків, обсяг їхніх показань, кількість та характер документів, необхідний для ознайомлення з документами час, наявність технічних доказів і експертних висновків, питання права та час, необхідний для аналізу складних правових питань, необхідність призначення криміналістичних експертиз, необхідність збирання додаткових доказів та час, який знадобиться для цього.
82. Як згадувалося раніше, декілька років тому розглядалося питання запровадження системи оцінювання рівня складності справ з метою рівномірного їх розподілу, проте це було визнано недоцільним. Основна проблема полягає в тому, що будь-яка система повинна забезпечити можливість перегляду оцінки справи, якщо доведено, що було допущено помилку. Існує безліч непередбачуваних обставин. Очевидні складні справи можуть бути завершені швидко, якщо обвинувачений визнає вину у вчиненні злочину. При розгляді очевидно простих справ можуть виникати затримки, пов'язані з розглядом різноманітних клопотань, поданих здебільшого з метою затягування розгляду справи у суді.

14. Чи застосовується метод Delphi разом з методом визначення рівня складності (категорії) справ?

83. Не застосовується.

Показники якості роботи

15. Чи існують показники ефективності органів прокуратури? Якщо так, опишіть. Чи існують «кількісні» нормативи, яких повинен дотримуватися кожен прокурор (наприклад, кількість завершених кримінальних справ)?

84. В Офісі існує автоматизована система управління справами. Вона дає змогу керівнику кожного відділу, підрозділу або секції стежити за кількістю справ, розподілених на кожного обвинувача, підзвітного кожному керівнику, а також за швидкістю опрацювання справи та результатом. Для прикладу були наведені показники, що відображають час, витрачений на надання вказівок у кожній справі. Керівники підрозділів регулярно проводять зустрічі зі своїми підлеглими для вивчення результатів їх процесуальної діяльності. Підрозділи офісу досить невеликі, а керівники (які також є обвинувачами й мають свою частку навантаження) добре знають своїх працівників. У разі незадовільних результатів процесуальної діяльності окремого державного обвинувача у порівнянні з результатами його колег, це питання розглядатимуть на такій зустрічі. Однак можуть бути належні причини для пояснення такої невідповідності. Немає запланованих кількісних показників результатів діяльності для кожного штатного обвинувача, проте від них очікують своєчасного виконання поставлених завдань.

85. Юристи, які ведуть справи в суді (це більшість), повинні бути готові опрацьовувати матеріали справи завчасно та брати участь у судових засіданнях. Зазвичай, для виконання цих завдань державні обвинувачі змушені працювати понаднормово.

16. Хто оцінює якість роботи? Чи застосовуються матеріальні стимули за результатами оцінювання? Чи може невідповідність показникам ефективності призвести до відкриття дисциплінарного провадження?

86. Див. попередню відповідь. Не застосовуються матеріальні стимули для досягнення запланованих показників ефективності. Стосовно дисциплінарних проваджень див. відповідь на запитання 4 під назвою «Оцінювання результатів діяльності».

17. Яким чином здійснюється розподіл справ у кожному органі прокуратури на практиці? Чи об'єктивно таким чином розподіляють робоче навантаження? Чи передбачені певні критерії? Чи є ці критерії загальнодоступними?

87. У відповіді на запитання 5 описано процедуру розподілу справ.

Врахування робочого навантаження при прийнятті рішень щодо кадрової політики та бюджету

18. Хто ухвалює рішення про оголошення конкурсу на зайняття нових посад, збільшення кількості прокурорів/вакантні посади, коли виявлено зростання навантаження?

88. Див. відповідь на запитання 7 вище.

19. Який орган відповідає за оцінювання видатків на фінансування прокуратури та рівень фінансового забезпечення органів прокуратури?

89. Щороку адміністративний відділ Офісу займається підготовкою оцінки видатків на матеріальне забезпечення Офісу на наступний фінансовий рік. На наступному етапі проводять обговорення зі службовцями Управління з питань витрат державних коштів та реформ. На заключному етапі відбувається погодження видатків на фінансування Офісу на наступний рік, їх врахування при складанні проекту бюджету, який далі вноситься на розгляді нижньої палати парламенту.

Інше

20. Додайте іншу відповідну інформацію й опишіть труднощі, що виникли під час отримання запитуваної інформації

ПОЛЬЩА

I. ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ⁴⁹

1. Вступ

а) Історична довідка

1. До 1950 року прокуратура Польщі функціонувала на основі довоєнної моделі, що передбачала організаційний зв'язок із судами та підпорядкування прокуратури Міністру юстиції, який водночас обіймав посаду Генерального прокурора. Відповідно до указу Польського комітету національного визволення (ПКНВ) від 23 вересня 1944 року Закон «Про систему військових судів та військову прокуратуру»⁵⁰, було засновано окрему військову прокуратуру.
2. Нова система й організаційні засади діяльності прокуратури були затверджені в 1950 році та наслідувала систему радянської прокуратури⁵¹. Її мета полягала в тому, щоб закріпити роль соціалістичної правової держави, захистити державну власність і розслідувати правопорушення.
3. Державна прокуратура стала окремим національним органом, який очолював Генеральний прокурор. Це був трирівневий орган на основі ієрархічної моделі підпорядкування. У межах внутрішньої структури прокурори були зобов'язані виконувати розпорядження прокурорів вищого рівня, включно з вказівками, пов'язаними зі змістом процесуальної діяльності. Згідно з цим законом, органи, що підпорядковувалися Генеральному прокурору, не залежали від зовнішніх установ.
4. Керуючись трьома послідовними законами, що регулювали її систему, прокуратура існувала в такій системній формі до 1990 року. Закон Республіки Польща «Про прокуратуру» від 20 липня 1950 року втратив чинність після набрання чинності Законом Польської Народної Республіки «Про прокуратуру» від 14 квітня 1967 року⁵², який так само втратив чинність після набрання чинності (1 вересня 1985 року) Законом «Про прокуратуру» від 20 червня 1985 року⁵³. Останній закон дещо послабив ієрархічне підпорядкування прокурорів прокурорам вищого рівня.
5. Варто зауважити, що Закон «Про прокуратуру» від 1985 року діяв до 3 березня 2016 року й був змінений 54 рази.
6. За період дії трьох згаданих вище законів до 1990 року прокуратура сформувалася як окрема установа, незалежна від трьох гілок влади. До 7

⁴⁹ Цю доповідь підготувала Гражина Станек (Grażyna Stanek), прокурор Генеральної прокуратури.

⁵⁰ Вісник законів (Dz.U.) від 1944 р., № 6, пункт 29, з поправками.

⁵¹ Закон Республіки Польща «Про прокуратуру» від 20 липня 1950 року, Вісник законів (Dz.U.) від 1950 р., №38, пункт 346.

⁵² Вісник законів (Dz.U.) від 1967 р., № 13, пункт 55, з поправками.

⁵³ Вісник законів (Dz.U.) від 1985 р., №31, пункт 138, з поправками.

квітня 1989 року з Державною радою її зв'язував головний орган, а з 8 квітня 1989 року, на короткий період часу – до кінця 1989 року, функції Державної ради були передані Президенту Республіки Польща.

7. Починаючи з 1952 року й до 7 грудня 1992 року системне місце прокуратури було затверджене на основі Конституції.
8. Відповідно до Конституційного Закону Республіки Польща «Про взаємовідносини між органами законодавчої та виконавчої влади й територіальними органами самоврядування» від 29 грудня 1989 року,⁵⁴ прокуратура була включена до структури виконавчої влади, а саме до Міністерства юстиції. Три роки по тому наступний конституційний закон⁵⁵ уже не містив положень про прокуратуру. Крім того, згідно з Конституцією Республіки Польща від 2 квітня 1997 року⁵⁶, прокуратура не входить до переліку національних органів влади, хоча її повноваження щодо забезпечення верховенства права не були закріплені за якимось іншим органом.
9. Отже, концепції завдань і система прокуратури були закріплені звичайними законами, спочатку шляхом внесення змін до Закону «Про прокуратуру» від 20 червня 1985 року⁵⁷, а потім у Законі «Про прокуратуру» від 28 січня 2016 року⁵⁸.
10. До 2010 року законодавчий орган, залишивши прокуратуру в структурі Міністерства юстиції, вніс нові поправки в Закон «Про прокуратуру» й поступово послабив підпорядкування прокурора нижчого рівня прокурору вищого рівня. З 31 березня 2010 року від прокурора вищого рівня вимагали, щоб рішення, яке змінювало чи скасовувало рішення підлеглого прокурора, було надано в письмовій формі та долучено до матеріалів справи.
11. Попри те, що підпорядкування прокурора прокурору вищого рівня поступово послаблювалося, організаційна структура прокуратури розширювалася. Спочатку це була дворівнева структура, що складалася з районних і провінційних прокуратур (пізніше – окружні прокуратури), а з 1993 року, коли було засновано апеляційні прокуратури, вона була трансформована в трьохярусну модель.⁵⁹ У 1996 році як четвертий рівень організації в ієрархічній структурі прокуратури було засновано Національну прокуратуру.⁶⁰

⁵⁴ Вісник законів (Dz.U.), № 75, пункт 444

⁵⁵ Закон Республіки Польща «Про взаємовідносини між органами законодавчої та виконавчої влади й територіальними органами самоврядування» від 17 жовтня 1992 року. Вісник законів (Dz.U.) від 1992 р., № 84, пункт 426.

⁵⁶ Вісник законів (Dz.U.), № 78, пункт 483

⁵⁷ Вісник законів (Dz.U.) від 2011 р., № 270, пункт 1599, уніфікований текст.

⁵⁸ Вісник законів (Dz.U.) від 2017 р., пункт 1767, уніфікований текст.

⁵⁹ Апеляційні прокуратури було засновано відповідно до Закону від 15 травня 1993 «Про внесення змін до Закону про систему судів загальної юрисдикції, Закону «Про прокуратуру», Закону «Про Конституційний суд», Закону «Про Національну раду суддів та заснування апеляційних судів». Вісник законів (Dz.U.), № 47, пункт 213.

⁶⁰ Національна прокуратура була заснована Законом від 10 травня 1996 року «Про внесення змін до Закону про прокуратуру, Закону «Про Верховний Суд», Закону «Про Конституційний Суд», Закону

12. Після 1990 року законодавчий орган змінив структуру прокуратури, що знову нагадувала довоєнну модель. У ній Міністр юстиції обіймав посаду Генерального прокурора, але організаційна структура все ще була незалежною від судів та ієрархічно впорядкованою.
13. Істотні системні зміни було внесено змінами до Закону «Про прокуратуру» від 9 жовтня 2010 року.⁶¹ Зміни до закону розмежували посади Міністра юстиції та Генерального прокурора й безпосередньо не відображали модель періоду Польської Народної Республіки, оскільки, на відміну від цієї моделі, зміни децентралізували рішення прокурора під час процесуальної діяльності, що здійснювалася відповідно до законодавства.
14. Ієрархічна модель підпорядкування підлеглого прокурора прокурору вищого рівня засновувалася виключно на принципах деволуції та субституції, які доповнювали принцип особистої незацікавленості. Голови організаційних підрозділів всіх рівнів прокуратури призначалися на строк, передбачений законодавством; звільнення з посади до закінчення цього строку було можливим виключно в чітко визначених ситуаціях.
15. Перше та всі подальші призначення на посаду прокурора відбувалися за результатами конкурсу, який проводила Національна рада прокуратури. Рада була створена як державний орган за моделлю Національної ради суддів та зайняла місце колишньої Ради прокурорів при Генеральному прокуророві; яка була внутрішнім органом прокуратури, що виконував дорадчі та консультативні функції. Контроль ефективності та якості роботи прокурора здійснювався на постійній основі раз на 4 роки.
16. У такій системній формі прокуратура проіснувала до 3 березня 2016 року, тобто до моменту, коли набув чинності Закон «Про прокуратуру» від 28 січня 2016 року⁶².

б) Конституційно-правові засади діяльності прокуратури

17. Наразі система, структура та завдання прокуратури регулюються положеннями Закону «Про прокуратуру» від 28 січня 2016 року (надалі – Закон «Про прокуратуру» або Закон). Відповідно до параграфу 1 статті 1 зазначеного вище закону, до структури прокуратури входять Генеральний прокурор, Національний прокурор, інші заступники Генерального прокурора, прокурори загальних підрозділів прокуратури та прокурори Інституту національної пам'яті – Комісії з розслідування злочинів проти польського народу.
18. Посаду Генерального прокурора знову обіймає Міністр юстиції (§ 2 статті 1 Закону). Це не просто повернення до моделі, що застосовувалася до 2010 року, оскільки Генеральний прокурор уповноважений не лише давати розпорядження щодо змісту процесуальної діяльності під час розгляду

«Про систему судів загальної юрисдикції» та Закону «Про адвокатуру». Вісник законів (Dz.U.) № 77, пункт 367

⁶¹ Вісник законів (Dz.U.) № 213, пункт 1802

⁶² Вісник законів (Dz.U.) від 2016 р., пункт 177, з поправками.

справ, які веде прокурор відповідно до законодавства, а й також наділений іншими процесуальними правами, наприклад правом розкривати таємницю підготовчого провадження. Отже, особа, яка обіймає посаду Міністра юстиції повинна відповідати певним критеріям, необхідним для призначення на посаду прокурора. Наприклад, кандидати повинні мати ступінь магістра права.

19. У загальних організаційних підрозділах прокуратури також працюють військові прокурори. Відділ військової прокуратури було закрито.
20. Статус прокурорів Інституту національної пам'яті – Комісії з розслідування злочинів проти польського народу, окрім зазначеного вище закону, регулюється Законом «Про Інститут національної пам'яті – Головну Комісію з розслідування злочинів проти польського народу» від 18 грудня 1998 року⁶³.
21. Завданнями прокуратури є розслідування правопорушень та забезпечення дотримання принципу верховенства права (стаття 2 Закону «Про прокуратуру»).
22. Конституція Республіки Польща⁶⁴ досі не регулює систему й засади діяльності прокуратури. Стаття 191(1) Конституції згадує Генерального прокурора виключно в контексті окремих повноважень, а саме, коли мова йде про право звернутися в Конституційний суд із клопотанням щодо визначення того, чи відповідають Конституції положення законів або міжнародних договорів.

2. Структура та діяльність прокурорів

а) Структура прокуратури

23. Прокуратура складається з прокурорів, що входять до штату працівників окремих організаційних підрозділів. Структура прокуратури побудована на засадах ієрархічного підпорядкування. Прокуратуру очолює Генеральний прокурор. Завдання Генерального прокурора, передбачені законодавством, можуть виконувати його заступники. Національний прокурор – це перший заступник Генерального прокурора. Закон «Про прокуратуру» передбачає наявність трьох різних заступників Генерального прокурора, а саме:
 - Заступник Генерального прокурора з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією
 - Заступник Генерального прокурора – Військовий прокурор
 - Заступник Генерального прокурора з питань розслідування злочинів проти польського народу.
24. Додаткові заступники Генерального прокурора призначаються за потреби для забезпечення належного виконання завдань прокуратури. Наразі Генеральний прокурор має сім заступників.

⁶³ Вісник законів (Dz.U.) від 2019 р., пункт 1882, уніфікований текст, з поправками.

⁶⁴ Вісник законів (Dz.U.) від 1997 р., пункт 483, уніфікований текст, з поправками

25. Прокуратура має два відділи. Основний відділ складається з прокурорів загальних організаційних підрозділів та військових прокурорів. Спеціальний відділ складається з прокурорів Інституту національної пам'яті.
26. Загальна прокуратура складається з таких чотирьох рівнів:
- Національна прокуратура⁶⁵
 - регіональні прокуратури⁶⁶ – 11 підрозділів
 - окружні прокуратури – 45 підрозділів
 - районні прокуратури – 357 підрозділів.
27. Національна прокуратура розташована у Варшаві. Її структура включає Департаменти з боротьби з організованою злочинністю та корупцією, що розташовані за межами Варшави, у містах, де є регіональні прокуратури.
28. У зв'язку з особливостями регіону деякі районні прокуратури мають місцеві відділення. На сьогодні в п'яти районних прокуратурах існують місцеві відділення.
29. Військові прокурори працюють у Департаменті з військових питань при Національній прокуратурі, військових відділах, що функціонують у межах окружних та районних прокуратур.
30. Прокурори Інституту національної пам'яті працюють у межах двох організаційних структур: Комісії з розслідування злочинів проти польського народу та Люстраційного бюро. Кожна структура складається з двох рівнів. Отже, Комісія з розслідування злочинів проти польського народу складається з Головної комісії, що розташована у Варшаві, та 11 відділень Комісії з розслідування злочинів проти польського народу розташованих у містах, які водночас є містами розташування апеляційних судів, та 6 місцевих відділень Інституту національної пам'яті — слідчих підрозділів в інших містах. Люстраційне бюро складається з власне Люстраційного бюро (центрального підрозділу) і 11 його відділень, що розташовані в інших містах, аналогічно з відділеннями Комісії з розслідування злочинів проти польського народу.
- b) Діяльність прокурорів спрямована на виконання завдань прокуратури, передбачених законодавством
31. Прокурори загальних організаційних підрозділів виконують завдання прокуратури переважно шляхом особистого ведення кримінальних справ або нагляду за підготовчим провадженням, яке здійснюють інші органи (наприклад, поліція), і виконанням ролі державного обвинувача в суді. Прокурори подають цивільні позови, а також позови щодо порушення трудового законодавства чи страхових виплат, якщо це необхідно для забезпечення дотримання принципу верховенства права, захисту

⁶⁵ Національна прокуратура – це аналог Генеральної прокуратури, що існувала до 4 березня 2016 року

⁶⁶ Регіональна прокуратура – це аналог апеляційної прокуратури, що існувала до 4 березня 2016 року

громадських інтересів, права власності чи прав громадян. Подаючи апеляцію чи вживаючи інших правових заходів, вони забезпечують належне й уніфіковане застосування закону в судових провадженнях, адміністративних провадженнях, провадженнях у справах щодо малозначних проступків та інших провадженнях, передбачених законодавством.

32. Крім процесуальної діяльності, прокурори також мають обов'язки різного характеру, а саме коментують законопроекти, проводять дослідження у сфері запобігання та протидії злочинності тощо. Прокурори підрозділів вищого рівня виконують обов'язки щодо нагляду за підрозділами нижчого рівня та організацією роботи. Існують спеціальні відділи в межах цих підрозділів, які переважно відповідають за виконання завдань, не пов'язаних з судовим провадженням.
33. У справах, що відносяться до юрисдикції військових судів, перелічені вище завдання виконують військові прокурори загальних організаційних підрозділів прокуратури. Військові прокурори також виконують обов'язки, що стосуються інших справ, які не відносяться до юрисдикції військових судів.
34. Прокурори Інституту національної пам'яті та відділення Комісії з розслідування злочинів проти польського народу ведуть підготовчі провадження та підтримують обвинувачення у суді у справах, що стосуються злочинів проти польського народу чи громадян Польщі інших національностей, вчинених в період з 8 листопада 1917 року до 31 липня 1990 року, як-от нацистські злочини, комуністичні й інші злочини проти миру, людства та воєнні злочини.
35. Прокурори Люстраційного бюро Інституту національної пам'яті готують документи та матеріали для проваджень щодо перевірки декларацій, передбачених Законом «Про розкриття інформації щодо документів Національних органів безпеки 1944–1990 років» від 18 жовтня 2006 року⁶⁷.

3. Організація прокуратури, принципи ієрархічної моделі підпорядкування, територіальна й предметна компетенція

36. Попри складну організаційну структуру, прокуратура Республіки Польща – це єдина структура, що засновується на принципі ієрархічності. Ієрархія в прокуратурі розвивалася на базі відносин «прокурор вищого рівня – підлеглий прокурор». Генеральний прокурор – це прокурор вищого рівня для всіх прокурорів загальних організаційних підрозділів прокуратури й Інституту національної пам'яті. Національному прокурору підпорядковуються прокурори Національної прокуратури та прокурори інших загальних організаційних підрозділів прокуратури. Регіональний прокурор, окружний прокурор і районний прокурор – це прокурори вищого рівня для прокурорів прокуратури відповідного рівня та прокурорів

⁶⁷ Вісник законів (Dz.U.) від 2020 р., пункт 306, уніфікований текст, з поправками.

прокуратур нижчого рівня, які знаходяться в межах відповідної географічної зони.

37. Кожен прокурор вищого рівня має право давати розпорядження, настанови та вказівки підлеглим прокурорам. Вказівки, що стосуються змісту процесуальної діяльності, прокурор вищого рівня видає в письмовій формі, а на вимогу підлеглого прокурора – разом з обґрунтуванням. Якщо певні обставини унеможливають видання вказівок у письмовій формі, дозволено надавати усні вказівки, але прокурор вищого рівня зобов'язаний негайно підтвердити їх письмово. Вказівки має бути долучено до матеріалів справи⁶⁸. (§ 1 і 3 статті 7 Закону).
38. Право давати розпорядження, описане вище, також закріплене за іншими прокурорами, які не є прокурорами вищого рівня: наприклад, керівники відділів та голови секцій Національної прокуратури мають право давати розпорядження підлеглим прокурорам, що працюють у цих відділах і, відповідно, регіональним, окружним та районним прокурорам, тоді як голови секцій та керівники відділів підрозділів нижчого рівня можуть давати розпорядження прокурорам, що працюють у межах цих організаційних одиниць.
39. Прокурор вищого рівня має право змінити або скасувати рішення підлеглого прокурора. Будь-яка така зміна чи скасування рішення повинні бути оформлені в письмовому вигляді та долучені до матеріалів справи (§ 1 і 2 статті 8 Закону). Керуючись принципом субституції, прокурор вищого рівня може доручити підлеглим прокурорам виконання діяльності, що належить до кола його повноважень, крім випадків, коли це належить до його виключної компетенції (§ 1 статті 9 Закону). Прокурор вищого рівня може приймати до провадження справи, які ведуть підлегли прокурори, і виконувати їх функції, якщо інше не передбачено законодавством (§ 2 статті 9 Закону, принцип деволуції). Права прокурора вищого рівня також закріплені за заступниками Генерального прокурора, регіональними прокурорами, окружними прокурорами та районними прокурорами у межах їх повноважень.
40. Принципи субституції та деволуції в організації прокуратури співіснують з принципом особистої незацікавленості. Під час кримінального провадження заміна прокурора, що веде провадження, не впливає на законність здійснених заходів. Юрисдикція окремих органів прокуратури – це внутрішнє питання організації діяльності та розподілу роботи в прокуратурі; саме тому вона практично не має значення для процесуальної діяльності. Існують виключення, коли певні правові положення вимагають здійснення окремих видів діяльності прокурором певного рівня в ієрархії. Наприклад, лише прокурори Національної прокуратури мають право вести справи у Верховному Суді та Верховному адміністративному суді.
41. Крім того, територіальна компетенція прокурора це радше питання організації роботи в прокуратурі, а не процесуальна вимога. Територіальна

⁶⁸ Матеріали справи недоступні для сторін та учасників проваджень.

компетенція окремої прокуратури визначається розпорядженням Міністра, що передбачає створення такого організаційного підрозділу прокуратури. Старший прокурор у межах цієї географічної зони може передати справу іншому організаційному підрозділу.

42. Польським законодавством не передбачена будь-яка спеціалізація прокурорів, однак така спеціалізація існує в обмеженому обсязі й зумовлена юридичними та фактичними причинами. Наприклад, прокурори Інституту національної пам'яті підтримують обвинувачення виключно у справах, розгляд яких відноситься до юрисдикції Комісії з розслідування злочинів проти польського народу та Люстраційного бюро та не беруть участь у інших провадженнях. Військові прокурори здійснюють підтримання державного обвинувачення у справах, розгляд яких відноситься до юрисдикції військових судів, але вони також можуть брати участь у провадженнях в інших справах.
43. На сьогодні в прокуратурі діє принцип, згідно з яким провадження здійснюються на кожному рівні структури.
44. У межах Національної прокуратури, місцеве відділення Департаменту з боротьби з організованою злочинністю та корупцією відповідає, головним чином, за здійснення та нагляд за підготовчим провадженням справ, пов'язаних із організованою злочинністю та особливо небезпечною корупційною чи терористичною діяльністю, а також за виконання функції державного обвинувача у судовому провадженні (§ 3 статті 20 Закону).
45. Інша організаційна одиниця цього підрозділу, Відділ внутрішніх справ, – це орган, уповноважений здійснювати підготовче провадження у справах, пов'язаних з особливо тяжкими злочинами, вчиненими суддею, помічником судді, прокурором чи помічником прокурора, прокурори цього відділу підтримують державне обвинувачення в суді під час розгляду таких справ (§ 4 статті 19 Закону).
46. Регіональні прокуратури здійснюють підготовче провадження та нагляд за досудовим розслідуванням у справах щодо особливо тяжких фінансових, економічних та податкових злочинів, а також злочинів проти власності, пов'язаних з привласненням майна, що має значну вартість (§ 2 статті 22 Закону).
47. З іншого боку, окружні прокуратури здійснюють підготовче провадження та нагляд за досудовим розслідуванням у справах щодо тяжких злочинів, фінансових і податкових правопорушень, а підрозділи, що мають у своїй структурі відділи військової прокуратури, ведуть справи, розгляд яких відноситься до юрисдикції окружних військових судів (§ 2 статті 23 Закону).
48. Той факт, що певні прокурори діють у межах певних підрозділів впливає на спеціалізацію цих прокурорів. Проте варто зауважити, що критерії відбору справ, які передаються підрозділам вищого рівня не є чітко визначеними; це не означає, що кожна справа буде розглядатися як «особливо тяжка» чи «тяжка». Інші справи розглядають районні прокуратури.

49. Крім того, розпорядженням Міністра юстиції можуть бути визначені повноваження загальних організаційних підрозділів прокуратури в справах щодо різних видів правопорушень, незалежно від місця їх вчинення, та в цивільних і адміністративних справах, справах щодо малозначних проступків, а також в інших провадженнях, які здійснюються на підставі закону, незалежно від загальної сфери компетенції загальних організаційних підрозділів, задля забезпечення ефективного розслідування злочинів та належного здійснення кримінального провадження (§ 3 статті 35 Закону).

50. Наразі відповідно до § 3 статті 35 Закону, Міністр юстиції визначив спеціальні повноваження виключно для однієї прокуратури - окружної прокуратури у Варшаві у справах стосовно правопорушень, визначених розпорядженням, незалежно від місця їх вчинення, а саме правопорушення, пов'язані з ринком цінних паперів та фінансовими активами⁶⁹. У зв'язку з тим, що певна категорія справ передається виключно до одного організаційного підрозділу, прокурори, що займаються цими справами, отримують конкретну спеціалізацію, а інші прокурори не набувають досвіду в методиці ведення таких справ.

4. Статус прокурорів, призначення на посаду, оцінювання та підвищення на посаді.

а) Статус прокурора

51. Посада прокурора – це посада державної служби. Під час виконання посадових обов'язків та в позаробочий час, прокурор повинен дбати про репутацію звання прокурора й уникати поведінки, що може зашкодити авторитету прокуратури чи зменшити довіру до його неупередженості. Протягом строку перебування на посаді прокурор не може бути членом будь-якої політичної партії чи займатися політичною діяльністю. Прокурор повинен постійно підвищувати свою професійну кваліфікацію, включаючи участь у тренінгах та інших формах професійного розвитку. Робочий час прокурора визначається обсягом його завдань. Прокурор не може займатися іншою професійною діяльністю, за виключенням викладацької, науково-викладацької чи наукової діяльності.

52. Крім того, прокурор не може займатися іншими видами діяльності, а також виконувати іншу оплачувану роботу, що може перешкоджати виконанню ним професійних обов'язків, зменшити довіру до його неупередженості чи зашкодити авторитету прокуратури. Прокурор не може бути членом правління, наглядової ради чи ревізійної комісії компанії; членом правління, наглядової ради чи ревізійної комісії кооперативу; членом правління фонду, що займається господарською діяльністю; володіти акціями комерційної компанії (більше ніж 10%); здійснювати підприємницьку діяльність самостійно або спільно з іншими; керувати такою діяльністю або бути представником підприємства чи уповноваженим у веденні такої діяльності.

⁶⁹ Розпорядження Міністра юстиції «Про компетенцію окружної прокуратури у Варшаві щодо справ, пов'язаних з певними видами правопорушень незалежно від місця їх вчинення» від 1 вересня 2016 року (Вісник законів (Dz.U.) від 2016 р., пункт 1484)

Прокурор повинен подавати щорічні звіти про активи, якими він володіє. З 14 лютого 2020 року прокурор зобов'язаний повідомляти про членство в асоціаціях, його функцію у фонді, який не займається господарською діяльністю та членство в політичних партіях до моменту його призначення прокурором та протягом періоду служби до 29 грудня 1989 року.

53. Прокурор несе дисциплінарну відповідальність.
54. Протягом багатьох років підставами для дисциплінарного провадження є порушення правил професійної етики, в тому числі очевидні та грубі порушення правових приписів та поведінка, що компрометує звання прокурора. Так само, за зловживання свободою слова під час виконання службових обов'язків, що можна вважати зневажливим висловлюванням щодо сторони, її представника або захисника, куратора, свідка, експерта або перекладача, прокурор несе лише дисциплінарну відповідальність. Прокурор також несе дисциплінарну відповідальність за малозначні проступки, якщо він не згоден сплатити штраф.
55. Прокурора загального організаційного підрозділу прокуратури може бути направлено в інший організаційний підрозділ на період до шести місяців навіть без його згоди. У виправданих випадках у зв'язку з нестачею кадрів у загальних організаційних підрозділах прокуратури, Генеральний прокурор чи Національний прокурор можуть перевести прокурора без його згоди на строк у 12 місяців на рік до прокуратури в місті, де проживає чи працює такий прокурор.
56. Прокурор має право на додаткову щорічну відпустку: 6 робочих днів – після 10 років служби, 12 робочих днів – після 15 років служби.
57. Прокурор має право на додаткову винагороду у вигляді премії за вислугу років та ювілейної премії після 20, 30, 35, 40 та 45 років служби.
58. Згідно з наведеним вище, положення щодо статусу прокурора та судді частково схожі, за винятком положень щодо переведення, які не дозволяють переведення судді без його згоди.
59. Прокурори можуть отримувати премії та відзнаки, що призначаються Генеральним прокурором або Національним прокурором. Заохочення може мати форму підвищення на посаді до дати, визначеної положеннями, що регулюють нарахування заробітної плати та підвищення на посаді прокурорів.
60. Відповідно до § 1 статті 7 Закону, прокурор є незалежним під час виконання встановлених законом дій. На нормативному рівні незалежність прокурора не обмежена відносинами з іншими державними органами. Проте варто зауважити, що Генеральний прокурор водночас обіймає посаду Міністра юстиції та є членом Ради міністрів, а отже, з огляду на свою посаду, він виконує політичні функції. Нинішній Генеральний прокурор Збігнев Зьобро також є членом парламенту (депутат Сейму – нижньої палати польського парламенту) та лідером партії, що формує правлячу коаліцію.

61. Водночас у межах структури прокуратури Генеральний прокурор є прокурором вищого рівня для всіх прокурорів. Він має право давати вказівки, включно з тими, що стосуються змісту процесуальної діяльності щодо певних справ. У зв'язку з таким становищем Генерального прокурора, інші органи влади чи політичні сили можуть впливати на його рішення щодо процесуальної діяльності. У межах структури прокуратури незалежність прокурора під час здійснення встановлених законом функцій обмежується розпорядженнями та вказівками прокурора вищого рівня й принципами деволуції та субституції, описаними вище в пункті 3.
62. Розпорядження та вказівки – це елементи професійної прагматики, які зазвичай стосуються організаційних питань і мають на меті встановлення єдиної практики в різних категоріях справ. Вказівки щодо змісту процесуальної діяльності, видані в письмовій формі, відповідно до § 3 статті 7 Закону, а також видані з обґрунтуванням на вимогу прокурора, рідко застосовуються на практиці.
63. Їх, як правило, замінюють неформальні усні вказівки, або від підпорядкованого прокурора очікується здійснення дій та прийняття рішень, що відповідають очікуванням прокурора вищого рівня. Здійснення дій, що не узгоджуються з цими очікуваннями, може призвести до порушення дисциплінарного провадження та довгострокового переведення в інше місто чи підрозділ нижчого рівня. З іншого боку, винагородою за відповідність очікуванням може бути премія, швидше просування по службі, набуття управлінських функцій чи відрядження до підрозділу вищого рівня та вища заробітна плата.
64. Доповідь польської асоціації суддів «Юстиція» (Iusticia)⁷⁰ свідчить, що в період 2015–2019 років заходи тиску різного характеру були застосовані до 34 суддів і 99 прокурорів у зв'язку з їхніми рішеннями та висновками. Ці обставини істотно вплинули на статус прокурора.

b) Призначення на посаду прокурора

65. Хоча прокурор призначається на посаду відповідно до трудового законодавства, тут мова йде про трудові відносини за принципом «висування кандидатів», а не «призначення». Під час першого призначення на посаду прокурор складає присягу, текст якої визначено законом (§ 1 статті 92 Закону). Трудовий договір повинен бути укладений на невизначений строк протягом строку, визначеного в листі-призначенні. Прокурор має право розірвати трудові відносини, тоді як орган, відповідальний за призначення на посаду прокурора, має обмежені повноваження у цій сфері; він може здійснювати це право виключно в разі виникнення обставин, передбачених законодавством, а саме коли є остаточне й обов'язкове до виконання рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження, звільнення прокурора зі служби, остаточне та обов'язкове до виконання рішення суду про призначення покарання у формі позбавлення громадських прав.

⁷⁰ Доповідь опублікована на сайті: <https://www.iustitia.pl/79-informacje/3723-raport-wymiar-sprawiedliwosci-pod-presja-lata-2015-2019>

66. До моменту призначення на посаду прокурора кандидат повинен скласти кваліфікаційний іспит, а також пройти стажування на посаді помічника.
67. Закон дозволяє звільнення від складання кваліфікаційного іспиту та проходження стажування кандидатів, що мають ступінь доктора юридичних наук і вище, а також певних юристів із досвідом роботи не менше трьох років.
68. На конкурсній основі кандидатів відбирають виключно на посади в районні прокуратури (на найнижчому рівні). Проте можна відмовитись від проведення конкурсу та вибрати кандидата, зазначеного в поданні Національного прокурора (стаття 80 Закону).

с) Призначення на посади вищого рівня

69. Критерії призначення на посаду прокурора в Національній прокуратурі, прокурора в регіональній прокуратурі та прокурора в окружній прокуратурі досить нечіткі (§ 1, § 2 і § 3 статті 76 Закону відповідно) та встановлюють лише мінімальні вимоги щодо строку служби на посадах прокурора, судді або інших посадах, що дають доступ до посад прокурорів вищого рівня. У зв'язку з цим доцільно згадати § 2 статті 133 Закону, згідно з яким заохочення у формі призначення на посаду вищого рівня може бути застосоване раніше, ніж це передбачено положеннями відповідних норм, що регулюють призначення на вищі посади.
70. У 2010–2015 роках усі призначення на посади прокурорів відбувалися на конкурсній основі. Якщо мова йшла про вищі посади, кандидатів оцінювали на базі щонайменше кількох десятків проваджень, розглядаючи характер тих справ і обсяг робочого навантаження прокурора. Ці конкурсні процедури є рівнозначними процедурам відбору на посади суддів. Що стосується суддів, конкурсний відбір зберігся і досі.

5. Актуальні напрями реформування прокуратури.

71. Уже більш як десять років правова система Польщі переживає нестабільні часи. Закони часто змінюються. Концепції та законопроекти, які імплементують ті концепції, часто розробляють органи виконавчої влади та вносять на розгляд парламенту під виглядом урядових чи депутатських законопроектів. Фіктивне представлення законопроекту, підготовленого зусиллями урядової адміністрації, як депутатського законопроекту, прискорює та спрощує законодавчі процедури.
72. Урядовий законопроект повинен пройти громадське обговорення та містити аналіз економічних, фінансових та соціальних наслідків запропонованих змін, тоді як інші законопроекти не підпадають під ці вимоги. У 2015–2020 роках певні законопроекти, навіть ті, що регулюють важливі сфери соціального й економічного життя, були розглянуті в парламенті за дуже швидкою законодавчою процедурою. Іноді весь процес між поданням

законопроекту до парламенту та його прийняттям займав лише 2 дні.⁷¹ Така скорочена законодавча процедура, відсутність громадського обговорення та оцінки очікуваних наслідків створюють великий ризик ухвалення неякісних законів.

73. Чинний Закон «Про прокуратуру» був прийнятий за такою ж процедурою. Що стосується цього Закону, процес від подання депутатського законопроекту (постанова Сейму № (Сейм 8-го скликання)) до прийняття закону зайняв лише трохи більше, ніж місяць. Закон скасовує дію реформи прокуратури 2010 року та повертається (з певними змінами) до системи прокуратури, що існувала в Польщі до 1950 року.
74. Закон «Про прокуратуру» набрав чинності 4 березня 2016 року, і з того часу був змінений вже 15 разів. Наразі, у парламенті є 7 законопроектів про внесення змін до Закону «Про прокуратуру». Серед них два депутатські законопроекти від 28 серпня 2019 року про внесення змін до Закону «Про прокуратуру», у яких пропонується відокремити посади Міністра юстиції та Генерального прокурора.⁷²
75. Нещодавно в пресі було оголошено,⁷³ що Національна прокуратура підготувала законопроект щодо істотного вдосконалення реформи прокуратури. Ключова зміна передбачала, що вирішення низки найважливіших питань, що наразі належать до повноважень Міністра юстиції, який також обіймає посаду Генерального прокурора, буде передано Національному прокуророві, який є найбільш довіреним помічником міністра. Газета, що опублікувала цю інформацію, посилається на конкретний законопроект. Очікується, що нові положення буде включено в четвертий антикризовий пакет (пакети, спрямовані на боротьбу з наслідками епідемії COVID-19). На сьогодні, законопроект не було внесено на розгляд Парламенту.
76. У зв'язку з цією соціальною та правовою ситуацією в Польщі важко передбачити напрямки розвитку прокуратури в найближчому майбутньому. Аналіз системної регламентації діяльності прокуратури показує, що після 1990 року не було жодного єдиного бачення ролі прокуратури. Поступове зростання незалежності прокурорів у межах внутрішньої структури прокуратури супроводжувалася додаванням нових рівнів прокуратури та зростанням бюрократії. Системна реформа 2010–2015 років, що передбачала гарантії прозорості процесу прийняття рішень, призначення прокурорів на вищі посади, гарантії захисту від незаконного політичного впливу на процесуальні рішення прокурорів, систему реєстрації чисельності працівників, системи визначення робочого навантаження та системи контролю якості роботи, була скасована.

⁷¹ Наприклад, депутатський законопроект, що вносить зміни до Закону «Про державне телерадіомовлення», пов'язаний із реформою польських державних засобів масової інформації (постанова Сейму № (Сейм 8-го скликання)), був внесений на розгляд 28 грудня 2015 року й ухвалений 30 грудня 2015 року

⁷² Постанови Сейму № 139 і № 3820 Сейму 9-го скликання

⁷³ 19 травня 2020 року видання «Газета Пrawnа» опублікувало електронну версію за посиланням: <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1477482,kolejana-reforma-prokuratury.html>

6. Карна політика та компетентні органи.

77. Карна політика, що розглядається як один з елементів кримінально-правової політики та включає криміналізацію певних моделей поведінки шляхом перетворення їх у заборонені дії, за вчинення яких передбачене покарання, та визначення меж карних санкцій, є сферою діяльності органів виконавчої влади. Органи, наділені правом законодавчої ініціативи: Президент Республіки Польща, уряд, група депутатів, комісії Сейму, Сенат і група кількістю щонайменше 100 000 громадян можуть впливати на карну політику через внесення відповідних законопроектів.
78. Генеральний прокурор не має права законодавчої ініціативи, тому він не впливає на формування карної політики як такої. Проте у зв'язку з тим що в нинішній системі прокуратури Генеральний прокурор – це член уряду та депутат Сейму, він може ініціювати питання карної політики з огляду на ці функції. Карна політика в значенні, наданому їй доктриною польського кримінального права, також включає застосування кримінальних санкцій під час винесення судових рішень. У зв'язку з цим компетентні органи включають суд, що приймає рішення, і прокурора, що вимагає покарання в межах норми кримінального закону. Клопотання прокурора – це вид процесуальної діяльності, якою займається особисто прокурор і на яку поширюються гарантії його незалежності, за винятком випадків, коли він отримує вказівки відповідно до § 3 статті 7 Закону від прокурора вищого рівня подати конкретне клопотання.

7. Співвідношення кількості прокурорів у Польщі та загальної чисельності населення, обсяг робочого навантаження, показник вирішення справ, пенсійний вік

Кількість прокурорів

79. Населення Польщі станом на кінець 2019 року становило 38 383 000 осіб, що майже на 29 тисяч менше, ніж наприкінці 2018 року. Демографічний курс у 2019 році не змінився порівняно з курсом, що спостерігався протягом минулих семи років. Кількість населення зменшується з 2012 року (не враховуючи незначний приріст у менш як тисячу осіб у 2017 році).⁷⁴
80. Польське законодавство не визначає кількість прокурорських посад для всієї країни чи окремих організаційних підрозділів прокуратури. Кількість таких посад залежить від бюджетних коштів, виділених прокуратурі на фінансування видатків на заробітну плату прокурорів. Інформація про кількість посад і кількість штатних прокурорів є публічною, але наразі протягом чотирьох років її не було опубліковано прокуратурою, її неохоче надавали на запит в межах процедури доступу до публічної інформації. З іншого боку, кількість працівників в організаційних підрозділах прокуратури різниться та змінюється з місяця в місяць. Ця ситуація зумовлена такими чинниками: вакансії, що з'явилися після звільнення з

⁷⁴ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stan-w-dniu-31-12-2019,6,27.html>

посади прокурорів; вакансії, що залишаються відкритими; і система переведень, згідно з якою багато прокурорів тривалий час працюють не в тому підрозділі, де вони починали працювати, що часто триває багато років. Як підсумок, кількість прокурорських посад – це величина, доречна для опису структури прокуратури, але вона не показує фактичне робоче навантаження, про що йде мова далі в цьому аналізі.

81. Загальна кількість посад прокурорів у Польщі становить 6794 і так само, як і загальна чисельність населення, не зазнала істотних змін порівняно з попередніми роками. Це означає приблизно один прокурор на 5650 громадян.
82. Останні оприлюднені дані щодо штатних посад і фактичної кількості прокурорів були представлені в Сеймі в звіті Генерального прокурора щодо діяльності прокуратури за 2015 рік⁷⁵ (з 2016 року від Генерального прокурора більше не вимагається підготовка такого звіту). За даними цього звіту:
- загальна кількість штатних прокурорів в усіх загальних організаційних підрозділах прокуратури – 6553, зокрема це:
 - Генеральна прокуратура (наразі Національна прокуратура) – 87
 - апеляційні прокуратури (наразі регіональні прокуратури) – 382
 - окружні прокуратури – 1599
 - районні прокуратури – 4485
 - загальна кількість штатних прокурорів в усіх військових організаційних підрозділах (наразі включені до складу загальних організаційних підрозділів) – 114, включаючи:
 - Верховну військову прокуратуру – 15,
 - окружні військові прокуратури (2 підрозділи) – 40,
 - військові гарнізонні прокуратури (8 підрозділів) – 59.
 - загальна кількість прокурорів Інституту національної пам'яті – 127, включаючи:
 - Головну комісію з розслідування злочинів проти польського народу – 8,
 - відділення Комісії – 86,
 - Люстраційне бюро – 5,
 - відділення Люстраційного бюро – 28.
83. Для цього аналізу автор звірила дані щодо кількості посад у загальних організаційних підрозділах із даними з подальших документів⁷⁶ та виступів Національного прокурора⁷⁷; їх можна вважати актуальними.

Кількість справ, стадії провадження, показник закритих справ

⁷⁵ <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2016/04/5f91c9c0cd19252090da5820b78a1301.pdf>

⁷⁶ Відповідь Національного прокурора на запит заступника щодо кількості штатних посад у регіональних, окружних і районних прокуратурах станом на 31.12.2017 опублікована за посиланням: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=13D35502>

⁷⁷ У публікації *Wyzwania i sukcesy – prokuratura 2019 r. (Porazki ta zwyciastwa prokuratury u 2019 roku)* Національний прокурор Богдан Свенчовскі зазначає, що станом на 31 травня 2019 року кількість керівних посад у загальних організаційних підрозділах прокуратури (без урахування військових секцій) становила 6553, тобто дорівнювала показникам 2015 року: <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2019/08/PROKURATURA-2019-1.pdf>

84. У 2019 році до загальних організаційних підрозділів прокуратури по всій Польщі надійшло 1 122 076 кримінальних справ. 122 558 кримінальних справ перейшли з попередніх звітних періодів. Таким чином, разом це 1 344 634 кримінальні справи⁷⁸. Ця цифра включає лише справи в яких прокурор ухвалює рішення щодо початку розслідування, відмови почати розслідування, здійснює підготовче провадження або нагляд за його здійсненням чи приймає рішення про припинення цієї стадії кримінального провадження. Протягом того самого періоду було закрито 1 119 768 справ. Отже, 224 666 справ, в яких провадження не завершено, було перенесено до наступного звітного періоду, що становить 16,72% усіх справ, провадження в яких порушене у 2019 році, і справ, в яких провадження незавершене, з попередніх звітних періодів.

85. Усі закриті справи включають:⁷⁹

- 250 453 справи, у яких до суду було передано обвинувальний акт (22,4% усіх закритих справ);
- 36 167 справ, у яких відповідно до § 1 статті 335 Кримінально-процесуального кодексу, до суду було направлено клопотання про засудження без судового розгляду (18,62% усіх закритих справ);
- 13 727 справ, у яких до суду було направлено клопотання про умовне припинення провадження (3,2% усіх закритих справ);
- 2220 справ, у яких відповідно до статті 334 Кримінально-процесуального кодексу до суду було направлено клопотання про припинення провадження та застосування запобіжних заходів (1,2% усіх закритих справ);
- 406 770 справ, у яких підготовче провадження було припинено (36,3% усіх закритих справ);
- 283 330 справ, у яких прокурори відмовили у початку розслідування (підготовча стадія провадження) (25,3% усіх закритих справ);
- 57 855 справ, у яких підготовче провадження було тимчасово зупинене (5,1% усіх закритих справ).

86. Крім цього, перелічені нижче види діяльності розглядаються як окремі справи в прагматиці польської прокуратури⁸⁰:

- справи та процесуальна діяльність прокурора у провадженні в цивільних справах, господарських справах, пов'язаних з порушенням трудового законодавства та законодавства про страхування, а також справах сімейного права (у 2019 році – 91 842 справи);
- справи та процесуальна діяльність прокурора у провадженні в адміністративних справах (у 2019 році – 47 687 справ);
- участь прокурора у провадженні з перегляду в апеляційному порядку судових рішень в кримінальних справах (у 2019 році – 40 975 справ);

⁷⁸ <https://pk.gov.pl/wp-content/uploads/2020/03/PK-P1K.pdf>

⁷⁹ До цього аналізу включені лише найбільш розповсюджені способи закриття провадження прокуратурою.

⁸⁰ Відповідно до розпорядження Генерального прокурора щодо організації та змісту діяльності секретаріатів та інших організаційних відділів у загальних організаційних підрозділах прокуратури (внутрішній правовий документ, неопублікований), справою вважається завдання, що зареєстроване записувальними пристроями та є об'єктом процесуальної діяльності прокурора.

- участь прокурора в провадженнях у справах щодо відшкодування збитків та компенсації за несправедливе обвинувачення та несправедливе застосування примусових заходів (1525 справ).
87. Інші види діяльності в рамках внутрішньої управлінської діяльності також розглядаються як справи, наприклад, управління підрозділом, кураторство, робота з кадрами та завдання у сфері ІТ.

Пенсійний вік

88. Прокурори, що досягли пенсійного віку, не йдуть на пенсію, а переходять у резерв. Переведення в резерв відбувається після досягнення прокурором 65-річного віку. На запит прокурора Генеральний прокурор може видати дозвіл на продовження діяльності на посаді прокурора. Прокурор у резерві все ще перебуває на службі, але він звільнений від виконання професійних обов'язків. Він має ті самі права та обов'язки, що й прокурор на службі, за винятком випадків, передбачених законом. Після реформи польської пенсійної системи було збережено права прокурорів, набуті протягом попередніх періодів. Це означає, що жінка може перейти в резерв у віці 55 років, якщо вона працювала на посаді прокурора чи аналогічній посаді щонайменше 25 років, тоді як чоловік має право перейти в резерв у віці 60 років, за умови, що він працював на посаді прокурора чи аналогічній посаді щонайменше 30 років.

II. РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ

8. Статистична звітність

89. Існує два види статистичної звітності прокуратури. Перший – це статистична інформація, зібрана відповідно до Закону «Про державну статистику» від 29 червня 1995 року⁸¹. Відповідно до статті 18 (1) цього Закону, розпорядженням Ради міністрів затверджено програму статистичних досліджень у сфері державної статистики. Зазвичай ці програми схожі та включають облік справ та процесуальних дій загальних організаційних підрозділів регіональних, окружних та районних прокуратур у Національній прокуратурі та її місцевих відділеннях, а також процесуальної діяльності прокурора на підготовчій стадії провадження чи судового розгляду кримінальних, цивільних і адміністративних справ.⁸² Дані збирають і щороку публікують у системі.
90. Другий вид звітності призначений для внутрішнього використання в системі прокуратури. Генеральний прокурор приймає рішення щодо змісту, виду та частоти обміну даними. На додаток до даних державної статистики, ці дані використовуються для управління роботою прокуратури. Голова підрозділу у відповідному регіоні також може вести облік статистичних даних для управління роботою та оцінки ефективності діяльності підрозділу.

⁸¹ Вісник законів (Dz.U.) від 2020 р., пункт 443, уніфікований текст, з поправками.

⁸² До державної статистики не входять справи, які ведуть прокурори Інституту національної пам'яті.

91. Прокуратура не веде статистику щодо кваліфікації правопорушень, щодо яких здійснюється розслідування.

9. Показник справ на одного прокурора

92. У Польщі не визначено, яку кількість справ повинен вести один прокурор. Жодні узагальнені дані не покажуть фактичного робочого навантаження прокурора. Показник, що визначається кількістю підготовчих проваджень, які здійснювала, або нагляд за якими здійснювала, районна прокуратура за рік, поділений на кількість штатних посад (1 344 558/6794), відповідає 205 справ на рік на одного прокурора; 17,1 справи на прокурора на місяць. У будь-якому разі цей показник не відображає робоче навантаження. Більшість підготовчих проваджень здійснюються на рівні районних прокуратур, і ці дані не враховують обсяг інших обов'язків (див. пункт 7 цього аналізу), зокрема тих, що не включаються до державної статистичної звітності.

93. У польській прокуратурі завдання, передбачені законом, та інші завдання розподіляються на рівні окремої прокуратури. Система частково ґрунтується на рішеннях прокурорів вищого рівня (див. пункт 2b і 3 цього аналізу). У межах однієї прокуратури кількість організаційних підрозділів⁸³ (яка не змінювалась протягом останніх десяти років) залежить від кількості справ, які надходять з конкретного регіону, та необхідності забезпечити ефективне управління діяльністю прокуратури. Підрозділи вищого рівня та районні прокуратури з більшою чисельністю кадрового складу мають у своїй структурі організаційні відділи, що відповідають за ведення певних справ. Порівняльний аналіз робочого навантаження прокурорів можливо провести, лише беручи до уваги для цих цілей роботу з одним і тим самим типом справ на одному і тому самому структурному рівні.

94. Кількість справ, розподілених на одного прокурора, залежить від рішення прокурора, що керує підрозділом, де працює цей прокурор. Керівник підрозділу може делегувати це рішення своєму заступнику чи керівнику структурного відділу цього підрозділу. Прокурори, що займають керівні посади та здійснюють безпосередній нагляд знають, яку кількість справ розподілено на кожного прокурора.

10. Кількість прокурорів

95. У Польщі немає показників співвідношення кількості прокурорів до чисельності населення. Також немає обмеження щодо кількості прокурорів в окремих прокуратурах. Як згадано вище, кількість прокурорів залежить від бюджетних коштів, виділених на фінансування видатків на заробітну плату прокурорів. У межах бюджетних відрахувань, Генеральний прокурор може закрити посаду, перемістити її в інший підрозділ або відкрити нову.

⁸³ Підрозділи створюються та закриваються на підставі розпорядження Міністра юстиції – Генерального прокурора.

11. Кадрова політика в прокуратурі

96. Питання кадрової політики входять до кола повноважень керівників підрозділів, а саме Генерального прокурора, Національного прокурора, регіональних та окружних прокурорів (у межах їх повноважень). На цих організаційних рівнях в системі прокуратури функціонують відділи кадрів. На основі статистичних даних вони аналізують робоче навантаження прокурорів, тенденції щодо надходження та закриття справ, посадах чисельність штатних працівників у відповідному підрозділі. Використовуючи ці дані, вони приймають рішення про зменшення, збільшення чи збереження незмінним кадрового складу. Найчастіше потреби в додаткових кадрах задовольняють через переведення прокурорів з одного підрозділу в інший. За своєю суттю, таке рішення може усунути проблему нестачі кадрів на короткий строк. Оскільки в деяких випадках переведення здійснюється на строк у десять років або кілька десятків років, це стало довгостроковим рішенням проблеми незбалансованості кадрового складу, а не антикризовим механізмом.

12. Критерії визначення робочого навантаження прокурорів та суддів

97. Так само як і суддів, яких призначають на посади в конкретні суди з певною територіальною юрисдикцією, прокурорів призначають на посади в певні організаційні підрозділи, що займаються конкретною сферою діяльності. Справи, які надходять з цієї географічної зони, розподіляються в судах між судьями, а в прокуратурі – між прокурорами відповідного структурного підрозділу. На цьому аналогії закінчуються.

98. Розподіл справ між судьями відбувається за принципом випадковості, через автоматизовану систему розподілу справ на базі генератора випадкових чисел, окремо для кожного реєстру чи іншого реєстраційного пристрою.

99. У прокуратурі рішення щодо призначення справи прокурору приймає прокурор вищого рівня, якому безпосередньо підпорядкований відповідний прокурор, або керівник підрозділу, безпосередньо наділений цим правом.

100. Суддя розглядає справу до завершення судового розгляду. Якщо провадження у кримінальній справі не може бути завершене, суддя розглядає справу повторно. Коли мова йде про прокурорів, згідно зі згаданими вище принципами субституції та деволуції, кримінальне провадження може бути передано від одного прокурора до іншого.

101. У судовій практиці лише у виняткових випадках справа може бути передана на розгляд іншого суду, ніж той, який повинен розглядати цю справу за правилами предметної та територіальної підсудності. У прокуратурі кримінальне провадження може бути передане іншому організаційному підрозділу. Це впливає з принципу єдності прокуратури.

13. Вимірювання робочого часу прокурора, витраченого на одну справу, методи вимірювання часу для однієї справи

102. Робочий час, необхідний для здійснення підготовчого провадження, вимірюється з урахуванням процесуальних строків, визначених в Кримінально-процесуальному кодексі (надалі – Кодекс). Строк досудового розслідування, за загальним правилом, не повинен перевищувати 2 місяців (стаття 325і Кодексу), а щодо особливо тяжких злочинів - 3 місяців (§ 1к статті 310 Кодексу). В обох випадках може бути надано додатковий час для завершення підготовчого провадження. Не існує обмеження максимального строку здійснення підготовчого провадження. Провадження тривалістю понад 3 місяці вважаються «старими», а це означає, що прокурор вищого рівня почне аналізувати ефективність розслідування. Наприкінці 2019 року було 85 435 таких «старих» провадження, включно з 353 провадженнями тривалістю понад 5 років⁸⁴.
103. Аналогічним чином вимірюється робочий час прокурора в інших справах, де процесуальні строки регулюються процесуальними нормами. Як правило, прокурор починає процесуальну діяльність невідкладно. Відповідно до статті 99 Закону, робочий час прокурора залежить від обсягу його завдань. Це означає, що прокурор не може відмовитися від виконання завдань лише тому, що йому необхідно буде працювати понаднормово.
104. Якщо прокурор надміру перевантажений справами, керівник підрозділу може тимчасово припинити розподіл нових справ на такого прокурора. Справу, провадження в якій триває, може бути передано іншому прокурору того самого чи іншого організаційного підрозділу (наприклад, з відділу розслідування загальних кримінальних правопорушень до відділу розслідування тяжких злочинів). Керівник підрозділу нижчого рівня може звернутися до підрозділу вищого рівня з запитом про передачу провадження до такого підрозділу, якщо справа настільки складна й розслідування вимагає таких затрат часу, що його здійснення одночасно з іншими кримінальними провадженнями на цьому організаційному рівні є неможливим.
105. Якщо прокурор має забагато справ чи провадження в певній справі займають надто багато часу з огляду на перелічені вище параметри, прокурор вищого рівня, якому безпосередньо підпорядкований відповідний прокурор, вимагає звіт про стан розслідування або особисто вивчає матеріали справ. Якщо буде встановлено, що підлеглий прокурор не вжив належних дій або не запропонував стратегію розслідування, до нього може бути застосоване покарання у вигляді догани (що призведе до фінансових наслідків і обмеження можливостей підвищення на посаді) або дисциплінарне покарання. Прокурор вищого рівня, якому безпосередньо підпорядкований відповідний прокурор, може посилити нагляд за здійсненням розслідування або звернутися до прокурора підрозділу вищого рівня з клопотанням про здійснення консультативного нагляду у випадку, якщо справа складна.

⁸⁴ Джерело, згідно з приміткою 78, цифри в аналізі стосуються часу на вчинення процесуальних дій; строки, що підліковуються від моменту першої реєстрації справи, показують набагато старіші справи.

106. Не існує встановлених критеріїв оцінювання складності справи. На практиці складними вважаються справи з кількома лініями розслідування; справи, що містять елементи, що відносяться до територіальної юрисдикції різних організаційних підрозділів прокуратури; справи з великою кількістю доказів (багато підозрюваних, багато свідків, багато експертних висновків).
107. Як свідчать згадані вище методи вимірювання робочого часу прокурора, метод Delphi не застосовується в кадровій політиці прокуратури.

14. Показники якості роботи

108. В польській прокуратурі не передбачено спеціальних показників ефективності роботи, ані у розрізі кількості справ, ні щодо результатів діяльності. Стосовно кількісного аспекту, за загальним принципом, кількість вхідних справ у підрозділі (на одного прокурора) повинна відповідати кількості закритих справ. З точки зору якості, Генеральний прокурор заохочує підвищувати ефективність діяльності у конкретних сферах через видання керівних принципів. Інші прокурори вищого рівня можуть давати рекомендації щодо очікуваних результатів розслідування або здійснювати втручання у прийняття рішень прокурором через видання наказів та вказівок (див. пункти 3 і 6 цього аналізу).
109. У зв'язку з тим, що відсутні показники якості роботи, немає також безпосередніх наслідків у випадку досягнення очікуваних показників або неможливості їх досягнення. Рішення про призначення премії чи підвищення на посаді приймає прокурор вищого рівня на основі суб'єктивної думки (див. пункт 4b цього аналізу). Ці критерії не є загальнодоступними та навіть недоступні у внутрішніх інструкціях прокуратури. Хоча про премію чи підвищення на посаді не оголошують, сам факт не є конфіденційною інформацією.

15. Врахування робочого навантаження при прийнятті рішень щодо кадрової політики

110. Як згадувалось вище (див. пункт 4b), лише перше призначення прокурора на посаду здійснюється за результатами відкритого конкурсу на підставі заяви кандидата, але навіть тут можливо обійти процедуру конкурсу. В інших випадках рішення про призначення на посаду вищого рівня приймає Генеральний прокурор за поданням прокурора вищого рівня, якому безпосередньо підпорядкований відповідний кандидат.

16. Бюджетне фінансування видатків на виплату заробітної плати

111. Заробітна плата прокурорів, компенсація, яку отримують прокурори, що перебувають у резерві, та інші виплати, пов'язані з роботою, визначені в Законі «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, прийнятих на виконання цього Закону. Що стосується військових прокурорів та прокурорів Інституту національної пам'яті, деякі складові їхньої заробітної плати визначені законами, що регулюють оплату праці на військовій службі і діяльність Інституту національної пам'яті.

112. Витрати на фінансування виплати заробітної плати прогножуються на основі кількості штатних посад та витрат на фінансування діяльності прокурора за відповідний рік. Якщо мова йде про загальні організаційні підрозділи, саме Генеральний прокурор звертається із запитом про виділення бюджетних коштів та є розпорядником бюджетних коштів першого рівня. Штатні розписи для бюджету прокуратури на наступний рік готує Бюро прокуратури з питань бюджету та активів у складі Національної прокуратури.

17. Інші зауваження та висновки

113. Система управління діяльністю прокуратури, що ґрунтується на ієрархічній моделі підпорядкування з використанням таких інструментів як розпорядження, вказівки та принципи деволуції та субституції, функціонує вже майже 70 років. У 2012–2015 роках була спроба реформувати систему. Були прийняті нові законодавчі положення, які дозволяли проводити періодичну оцінку якості роботи прокурорів з урахуванням таких критеріїв, як правильність, раціональність, швидкість, ефективність та результативність прокурора у виконанні його завдань та функцій.

114. Ці критерії та методи оцінки були включені до спеціальних анкет. Оцінювання ґрунтувалося на методі 360 градусів та проводилось чотирма різними органами, в т.ч. само оцінювання, та включало вимірювання робочого навантаження. Результати оцінювання якості роботи окремого прокурора порівнювались із середнім показником в підрозділі. Після прийняття нового Закону «Про прокуратуру» цю систему скасували, і прокуратура повернулася до методу дискреційного оцінювання, яке здійснює прокурор вищого рівня. Цікаво, але система дискреційного оцінювання не викликає заперечень, ймовірно, це обумовлено глибоко вкоріненими звичками, що формувалися тривалий час, а також відсутністю знань про нові методи управління. Система є відносно ефективною в плані контролю над кількістю справ, що надходять до прокуратури, і забезпечення прокурорів вищого рівня інформацією щодо справ, які вони прагнуть проаналізувати.

115. Заміна прокурорів, що здійснюють процесуальне керівництво у провадженні, система надання вказівок прокурорами вищого рівня та рекомендацій підрозділами вищого рівня, які здійснюють функцію нагляду, призвели до того, що жоден прокурор не відчуває себе відповідальним за остаточний результат у справі. Інші недоліки такої системи управління включають надмірну складність структури прокуратури та залучення значної кількості прокурорів для виконання бюрократичних завдань, а не здійснення їхніх безпосередніх функцій.

СЛОВЕНІЯ

Скорочення

ЗДП – Закон про державну прокуратуру
ОДГП – Офіс державного Генерального прокурора
ДП – Державна прокуратура
СУП – Спеціалізоване управління прокуратури
ГП – Генеральний прокурор
РАДА ДП – Рада державної прокуратури
НАКАЗ – Наказ про кількість державних прокурорів
РДП – Регламент державної прокуратури
ЗКП – Закон про кримінальний процес

I. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА⁸⁵

1. Вступ. Загальна інформація щодо конституційної та нормативно-правової бази

а. Коротка історична довідка

1. Словенія є однією з 50 найменших країн світу, маючи населення чисельністю трохи більш як 2 мільйони жителів і площу дещо більше 21 000 квадратних кілометрів. Словенія є незалежною державою з 1991 року. З часу завершення Другої світової війни Словенія була однією з республік у складі нової федеративної Югославії. У 1990 році був проведений референдум, на якому абсолютна більшість населення проголосувала за незалежність від Югославії. Республіка Словенія стала членом Організації Об'єднаних Націй у 1992 році, а 1 травня 2004 року ввійшла до складу Європейського Союзу.
2. У післявоєнний період її політичною системою був соціалізм, а єдиною політичною партією була Комуністична партія. Але вже в 1948 році в Югославії розпочався процес децентралізації та рух до певної незалежності республік. У 1974 році в Словенії була прийнята Конституція.
3. У 1948 році нова Югославія ухвалила перший закон про кримінальний процес, який надавав державним прокурорам широкі повноваження. Прокурори були уповноважені порушувати провадження, а також відповідати за проведення розслідувань, зокрема здійснювали нагляд за діяльністю органів досудового розслідування. Прокурори могли навіть видати ордер на затримання особи, який не підлягав апеляційному

⁸⁵ Цю доповідь підготувала Гая Стівіцей (Gaja Štovičej), заступниця генерального прокурора Словенії з адміністративної роботи

оскарженню. У 1953 році було ухвалено новий Закон про кримінальний процес, який обмежував повноваження прокуратури пред'явленням обвинувачення в кримінальних справах; новостворений слідчий суддя був відповідальним за проведення розслідування, тоді як прокурор відповідав за кримінальне переслідування. Попередня стадія та стадія кримінального провадження були чітко розмежовані.

4. У 1977 році в Югославії було ухвалено цілком новий Федеральний закон про кримінальний процес, який був сучасним законом. Суди набули статусу суспільно-політичного інституту, відповідального за захист прав людини.
5. Після здобуття незалежності Словенія ухвалила власний Закон про кримінальний процес (ЗКП) у 1995 році, а також інші закони, у тому числі Закон про державну прокуратуру того ж року, який у 2011 році було замінено новим Законом про прокуратуру. Постійно ведуться дискусії щодо необхідності ухвалення нового ЗКП, але ми ніколи не пропускаємо можливість змінити окремі його положення. Наприклад, завдяки цим змінам були запроваджені різні форми узагальнених та спрощених процедур у наш кримінальний процес, встановлено підстави для створення спільних слідчих груп (ССГ) та затверджено зміни, необхідні для приведення у відповідність до законодавства Європейського Союзу.

б. Конституційні принципи

6. Конституція Республіки Словенія (Конституція)⁸⁶ має окремий розділ про державне обвинувачення, якому передують розділ про судоустрій; вони обидва включені в розділ IV. Організація державної влади. Частина, яка стосується державного обвинувачення, має назву «Прокуратура», а в статті 135 із заголовком «Державний прокурор» зазначено: «Державні прокурори пред'являють та підтримують кримінальні обвинувачення та мають інші повноваження, передбачені законом. Організаційна структура та повноваження державних прокуратур передбачені законом».
7. Згідно зі статтею 136 під заголовком «Дії, несумісні з посадою державного прокурора», державний прокурор не може обіймати посаду в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, органах політичних партій, а також інші посади та займатись іншою діяльністю відповідно до закону.
8. Наша Конституція чітко розділяє організаційні та функціональні елементи державного обвинувачення. Кримінальне переслідування – завдання окремого прокурора, а не обвинувальної організації.
9. Конституційний суд Республіки Словенія ухвалив кілька постанов щодо державної прокуратури та державних прокурорів. Сьогодні держава гарантує незалежність прокурорів з огляду на її першочергове значення в забезпеченні принципу верховенства права та незалежного кримінального процесу. Стосовно організаційної структури державних прокуратур, Конституція надає органу законодавчої влади повноваження визначати її організацію та повноваження. Конституційний суд вказав у своєму

⁸⁶ Офіційний вісник Республіки Словенія №№ 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 та 75/16

дорадчому висновку, що Державна прокуратура – це система незалежних державних органів, у межах якої державні прокурори здійснюють функції пред'явлення та підтримання кримінальних обвинувачень як особливу функцію державної влади та виконують інші завдання відповідно до закону.

10. Перший пункт статті 135 Конституції закріплює принцип функціональної незалежності державних прокурорів під час виконання прокурорських обов'язків, що також означає незалежність державних прокуратур як державних органів. Незалежність у виконанні їхніх функцій в окремих справах повинна гарантуватися державним прокурорам, оскільки державна прокуратура не є таким органом виконавчої влади, яка може в конкретних випадках отримувати вказівки від уряду чи будь-якого міністерства. Таким чином, державна прокуратура, яка є органом в системі виконавчої влади, також має право обмежувати та здійснювати нагляд за діяльністю органів виконавчої влади. Як вказав Конституційний суд, державні прокуратури мають бути організовані як незалежні державні органи. Незалежність державних прокурорів гарантується законом, що регулює діяльність та функції державної прокуратури.⁸⁷
11. Закон, який регулює діяльність органів прокуратури, – це Закон про державну прокуратуру (ЗДП)⁸⁸, який набув чинності в листопаді 2011 року. ЗДП регулює систему державної прокуратури, її повноваження, закріплює принцип несумісності перебування на посаді державного прокурора зі здійсненням інших функцій чи обійманням інших посад організацію діяльності та компетенцію державних прокуратур, управлінь державної прокуратури та юстиції, а також склад, повноваження та засади діяльності Ради державної прокуратури, взаємовідносини між державними прокуратурами й інші питання, актуальні для роботи державних прокурорів та державних прокуратур.

2. Структура та функції прокуратури в рамках кримінального провадження та поза системою кримінальної юстиції

12. У статті 19 ЗДП перелічено повноваження державних прокурорів:

«У межах загальної функції пред'явлення та підтримання кримінального обвинувачення державний прокурор повинен виконувати всі процесуальні дії уповноваженого прокурора, надавати вказівки поліції та іншим компетентним органам, застосовувати відстрочення обвинувачення та процедуру медіації, виконувати інші завдання відповідно до норм кримінально-процесуального закону.

Державний прокурор звертається з клопотаннями та поданнями про застосування засобів правового захисту в провадженні щодо малозначних правопорушень, якщо такі повноваження передбачені законом.

Державний прокурор здійснює процесуальні дії та виконує інші завдання в провадженні у цивільних справах та інших судових провадженнях, а також в адміністративних провадженнях, якщо це визначено законом».

⁸⁷ Рішення конституційного суду № U-I-42/12-15 від 7.2.2013.

⁸⁸ Офіційний вісник Республіки Словенія №58/2011 та наступні.

13. Державні прокурори виконують деякі функції поза системою кримінального правосуддя, але вони здебільшого обмежуються захистом суспільних інтересів у таких провадженнях.
14. Державні прокурори виконують свої обов'язки в органах державної прокуратури (ОДП), куди їх призначено, переведено або відправлено у відрядження. Основні обов'язки та права державних прокурорів визначено в Законі про кримінальний процес (ЗКП)⁸⁹.
15. Державний прокурор приймає рішення про відхилення заяви про вчинення злочину або підтримання обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення в суді, але він також може застосовувати альтернативні методи позасудового вирішення справ (зокрема, через дружнє врегулювання чи відстрочення обвинувачення). Державні прокурори також уповноважені, за передбачених законом умов, закрити кримінальне провадження, якщо існує непропорційність між незначною важливістю кримінального правопорушення та наслідками, спричиненими кримінальним переслідуванням (наприклад, якщо шкода, завдана правопорушенням, є незначною).
16. З 2012 року державні прокурори Словенії можуть брати участь у процедурі досудового врегулювання та уповноважені укладати угоди про визнання вини. Якщо справу не відхилено, державний прокурор уповноважений подавати слідчому судді клопотання про проведення розслідування, якщо є обґрунтована підозра, що певна особа вчинила кримінальне правопорушення. Державний прокурор, який був прокурором у провадженні в суді першої інстанції, також приймає рішення про оскарження рішення суду в апеляційному порядку. У провадженні в апеляційному суді прокурор зі званням місцевого або районного прокурора може брати участь лише разом із прокурором, який має вищий ранг, та уповноважений керівником прокуратури в конкретній справі.
17. Якщо вартість незаконно привласненого майна перевищує 50 000 євро, прокурори здійснюють фінансове розслідування у провадженні щодо повернення цього майна. Процедуру судового розгляду у справах щодо конфіскації активів незаконного походження ініціює прокурор Спеціалізованого управління прокуратури шляхом подання позову.
18. Державні прокурори мають певні повноваження в провадженні в цивільних справах та інших судових провадженнях, а також адміністративних провадженнях. До таких повноважень, які налужать лише верховним державним прокурорам, відноситься подання клопотань про захист законності деяких остаточних судових рішень, які були винесені у цивільних провадженнях (наприклад, про визнання неплатоспроможною та примусове припинення юридичної особи, примусове виконання судових рішень, та забезпечення позову, в цивільних справах). Клопотання про захист законності є надзвичайним засобом правового захисту у справах громадського інтересу, рішення щодо якого ухвалює Верховний Суд Республіки Словенія.
19. Поза рамками кримінального провадження районні державні прокурори можуть виступати стороною у цивільних провадженнях за відсутності спору, наприклад у провадженні щодо втрати дієздатності, визнання особи померлою тощо.

⁸⁹ Офіційний вісник Республіки Словенія №63/94 із подальшими змінами.

20. Верховний державний прокурор уповноважений, з метою захисту суспільного блага, оскаржувати рішення адміністративних органів або ініціювати деякі процедури, як-от заборона діяльності громадських об'єднань, які беруть участь у протизаконній діяльності.

3. Організаційні засади діяльності прокуратури: ієрархічність, територіальність, спеціалізація

21. У Республіці Словенія є Офіс державного Генерального прокурора (ОДГП), який також називається Верховною державною прокуратурою, 1 Спеціалізоване управління прокуратури та 11 районних державних прокуратур (ДП). У нас немає державних прокуратур вищого рівня. Державні прокурори у ДП здійснюють свої функції в усіх судах першої інстанції та апеляційних судах у провадженні у кримінальних справах. У кожній ДП є деякі державні прокурори з вищим рангом; як правило, це керівник прокуратури та його/її заступник. Політика прокуратури стосовно подання апеляцій узгоджується на регулярних засіданнях в ОДГП.

22. Організаційна структура: Функціонально-територіальна організація державної прокуратури



23. ОДГП та СУП розташовані в м. Любляна, столиці Словенії. Карта територіальної компетенції районних державних прокуратур відповідає карті судів, а саме районних судів (у Словенії є 11 районних і 44 місцеві

суди). У нас немає місцевих прокуратур, але деякі ДП мають зовнішні департаменти, які займаються провадженнями у місцевих судах.

24. Карта територіальної компетенції районних державних прокуратур:



25. ОДГП є органом найвищого рівня в системі прокуратури Словенії, яка не є надто ієрархічною. Це означає, що кожна прокуратура є незалежним органом, і кожний прокурор є незалежним. ОДГП координує, здійснює професійну підготовку та нагляд за діяльністю ДП та СУП та виконує функції державного обвинувачення у Верховному Суді.
26. Керівником ОДГП є державний Генеральний прокурор (ГП). Його/її призначають Національна Асамблея Словенії на підставі обґрунтованого подання Ради державної прокуратури після отримання висновку уряду Словенії. Кандидатом на посаду ГП може бути особа, яка не досягла 64-річного віку, він має представити свою стратегічну програму й надати додаткові роз'яснення під час відкритих слухань у Національній Асамблеї. Термін повноважень ГП становить шість років із можливістю повторного призначення. ГП затверджує принципи роботи⁹⁰ прокуратури й уповноважений видавати вказівки загального характеру.
27. ГП може видавати вказівки загального характеру щодо діяльності державних прокурорів під час розгляду справ. Вказівки загального характеру стосуються однакового застосування закону, єдності принципів роботи прокуратури та способу інформування громадськості про роботу ДП. Крім того, кожний керівник районної ДП та СУП може видавати загальні вказівки у своєму відомстві щодо діяльності державних прокурорів

⁹⁰ Принципи роботи прокуратури доступні за посиланням: https://www.dt-rs.si/files/documents/PP_01.pdf

- у провадженні. Вказівки загального характеру видаються в письмовій формі та публікуються у внутрішніх вісниках органів прокуратури.
28. Відповідно до ЗДП, деякі загальні вказівки є обов'язковими, і ГП повинен затвердити їх. Обов'язкові до виконання вказівки видаються, наприклад, стосовно малозначності кримінального правопорушення, яка непропорційна наслідкам, спричиненим кримінальним переслідуванням, рішення щодо відстрочення кримінального обвинувачення, пропозиції щодо виду та суворості покарання, заходів безпеки та/або клопотання щодо скасування постанови про умовне засудження та в інших випадках. Обов'язкові до виконання загальні вказівки повинні бути опубліковані у внутрішній мережі та на вебсайтах ОДГП.
 29. СУП було створено згідно із ЗДП у 2011 році та сформовано з колишньої Групи державних прокурорів із кримінального переслідування організованої злочинності. Компетенція СУП поширюється на всю територію держави; СУП має такий самий статус, що й районна державна прокуратура. Його повноваження визначені законом і стосуються особливо небезпечних кримінальних правопорушень. Державні прокурори СУП здійснюють кримінальне переслідування у справах про тяжкі злочини у сфері економічних відносин, злочини, вчинені у складі організованої групи, корупційні злочини, злочини, пов'язані з терористичною діяльністю, використанням примусової праці та торгівлі людьми.
 30. СУП має виключну компетенцію щодо пред'явлення та підтримання позову в провадженні щодо конфіскації активів, які мають незаконне походження, та представництва держави в подальшій процедурі примусового виконання судових рішень. У межах СУП створено департамент із розслідування справ щодо посадових осіб зі спеціальними повноваженнями. Цей департамент має виключну територіальну компетенцію та до його повноважень відноситься розслідування злочинів, вчинених певними посадовими особами (наприклад, поліцейськими, військовою поліцією, ...).
 31. Як згадано раніше, у нас є 11 ДП у великих містах Словенії, а державні прокурори там виконують завдання, пов'язані із провадженням у судах першої інстанції. Відповідно до ЗДП, керівник прокуратури та його/її заступник мають звання вищого державного прокурора. У ДП керівник може сформувати департаменти в певних вузьких сферах, таким чином можна розвивати спеціалізацію. Керівник ДП призначає державних прокурорів у департаменти чи внутрішні організаційні підрозділи та визначає їх конкретні правові сфери відповідальності та річний календарний план роботи.
 32. Рада державної прокуратури (Рада ДП) є самостійним державним органом, який здійснює функцію прокурорського самоврядування та бере участь у забезпеченні єдності системи прокуратури та незалежності прокурорів. Рада ДП несе відповідальність за призначення та звільнення керівників ДП, оцінювання якості роботи прокурорів, ухвалення рішень щодо підвищення на посаді, переведення, відрядження прокурорів та бере участь у процедурі призначення на посаду державних прокурорів. Рада ДП також надає висновки щодо засад діяльності прокуратури, оцінювання якості роботи прокурорів та ефективності функціонування органів прокуратури.

4. Статус прокурорів, відбір, призначення на посаду, оцінювання та підвищення на посаді

33. Державні прокурори, що здійснюють функцію державного обвинувачення, мають різні звання, а саме місцевий, районний, вищий та верховний державний прокурор. Усі посади також мають ранг радника (наприклад, районний державний прокурор-радник). Згідно з положенням ЗДП, державні прокурори мають такий же статус, що й судді, з точки зору прав та обов'язків, що виникають із трудових відносин із державою, якщо інше не встановлено законом. Правами прокурора є, наприклад, право на підвищення на посаді, навчання та професійну підготовку, заробітну плату та премії такі ж як для суддів, пенсійне забезпечення, виплати у зв'язку з недієздатністю, медичне та соціальне страхування. Посада державного прокурора є безстроковою. Обов'язковий пенсійний вік для державного прокурора становить 70 років.
34. Загальні вимоги до кандидата на посаду державного прокурора визначено в ЗДП, зокрема: громадянство Республіки Словенія, вільне володіння словенською мовою, цивільна дієздатність, добрий загальний стан здоров'я, вік від 30 років, вища юридична освіта, успішне складання державного іспиту із права, він/вона має за особистими якостями підходити для здійснення функцій державного обвинувача (тобто не мати судимості за вчинення злочину). Особливі умови – наявність щонайменше трьох років досвіду роботи на посаді юриста після складання державного кваліфікаційного іспиту з права для посади місцевого державного прокурора, та щонайменше 20 років досвіду роботи після складання державного кваліфікаційного іспиту з права для посади верховного державного прокурора.
35. ЗДП детально регулює повноваження різних органів влади щодо призначення на посаду й обрання державних прокурорів процедури та відповідні процедури. Оголошення про вакантну посаду державного прокурора Міністерство юстиції публікує в Офіційному віснику Словенії. Пропозицію про публікацію оголошення подає керівник органу прокуратури, у якому відкрита вакансія, після попереднього погодження з ГП.
36. Заявки збираються в міністерстві, після чого всі документи передаються до ДП. Керівник ДП проводить співбесіди з кандидатами та формулює обґрунтовані висновки щодо відповідності кожного кандидата. Кандидати можуть надати аргументовані зауваження, а після їх отримання керівник ДП готує остаточний висновок та надсилає його Раді ДП.
37. Рада ДП надає висновок після вивчення отриманих документів та проведення співбесід із кандидатами, а кандидати та керівник ДП можуть надавати свої аргументовані зауваження. Рада ДП готує остаточний висновок, який направляє міністру юстиції. Міністр може вимагати від Ради ДП отримати та врахувати додаткові відомості. Під час повторного обговорення Рада ДП знову ухвалює рішення шляхом голосування, і якщо дві - третини членів Ради ДП підтримують кандидата, Міністр повинен подати пропозицію Уряду про обрання такого кандидата. Накази про призначення публікуються в Офіційному віснику Республіки Словенія.

38. Дані зі *Зведеного звіту про роботу державних прокуратур Словенії у 2019 році*⁹¹, який було опубліковано у квітні 2020 року, показують:
39. станом на 31.12.2019 року в Словенії було 208 державних прокурорів; у найбільшій ДП в м. Любляна – 44, а в найменшій ДП у м. Словень Градець було лише 5 державних прокурорів.

Державна прокуратура (розташована в тому ж місці, що й районний суд)	Кількість державних прокурорів
ДП м. Целе	21
ДП м. Кршко	8
ДП м. Копер	13
ДП м. Крань	10
ДП м. Любляна	44
ДП м. Марібор	26
ДП м. Мурська Сobotа	9
ДП м. Нова Гориця	7
ДП м. Ново Место	10
ДП м. Птуй	7
ДП м. Словень Градець	5
Спеціалізована ДП	30
ОДГП	18
усього	208

40. Станом на 1-ше січня 2020 року в Словенії було 2 095 861 жителів, а отже – на 100 000 жителів припадало трохи менше 10 прокурорів. Згідно з дослідженням Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕJ), представленим у 2018 році на основі даних 2016 року, у 2016 році в Словенії було 11 державних прокурорів на 100 000 жителів. За опублікованими даними, у 2019 році було 43 судді на 100 000 жителів.
41. Зведений звіт є дуже вичерпним і детальним та показує, серед іншого, рівень розкриття злочинів у прокуратурах. Кількість справ, які були порушені проти конкретних (ідентифікованих) підозрюваних, повільно зростає за останні роки:

	2016	2017	2018	2019
Справи, які надійшли	27 647	27 985	28 232	28 495

⁹¹ Доступно лише словенською мовою за посиланням: <https://www.dt-rs.si/files/documents/Letno%20poroc%CC%8Cilo%20DT%20za%20leta%202019.pdf>

Закриті справи	30 011	28 638	29 025	29 043
----------------	--------	--------	--------	--------

II. РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ

5. Чи наявні статистичні дані щодо кількості справ у провадженні кожного прокурора? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо.

42. Відповідно до положень ЗДП (статті 148, 149 та 150), для кожної ДП готуються щорічні звіти про діяльність прокуратури. Крім того, ОДГП готує зведений річний звіт для всієї системи прокуратури. У щорічному звіті керівник ДП оцінює роботу ДП, а аналіз ефективності діяльності державних прокурорів є невід'ємною частиною цього звіту. Звіт щодо кожної ДП подається ГП, Раді ДП та Міністерству юстиції.
43. Щорічні звіти про діяльність ДП містять такі основні дані, як кількість державних прокурорів на службі в прокуратурі в попередньому році, та дані про чисельність апарату прокуратури, але основна частина звіту – це дані про результати діяльності ДП. Це, наприклад, кількість справ, розслідування в яких триває, перенесених із попередніх звітних років, кількість нових справ, загальна кількість справ ДП та дані про участь державних прокурорів у різних судових засіданнях та інших заходах.
44. Розпорядженням Міністра юстиції затверджено Правила щодо форми річного звіту про діяльність Державної прокуратури, які передбачають більш деталізовану форму звітності. Відповідно до положень цього нормативного акту, щорічний звіт має так звану «спеціальну статистичну частину», у якій мають бути наведені відомості, щодо кожного прокурора, про стадію кримінального провадження у справах, дані про фактичне перебування кожного державного прокурора на робочому місці, які вимірюються в днях, і дані про кількість справ, які не було розглянуто у встановлені строки. Ця частина річного звіту надсилається в міністерство лише у формі, яку може зчитати машина, і не підлягає опублікуванню.
45. Збираються такі дані про кожного державного прокурора:
- кількість справ, перенесених із попередніх звітних років, кількість нових справ, закритих справи із зазначенням рішення підстав для закриття провадження та дані про кількість справ, розгляду розслідування в яких триває, на кінець року;
 - дані про кількість попередніх судових засідань та судових засідань, в яких брав участь прокурор;
 - дані про виконані процесуальні дії та зареєстровані/подані клопотання;
 - дані про результат судового розгляду у справах, в яких до суду було направлено обвинувальний акт, відповідно до типу рішення та призначеного покарання;
 - дані про ухвали суду щодо покарання за видами кримінального покарання;
 - кількість поданих апеляційних скарг та інших засобів правового захисту співвідносно до кількості судових рішень;

- кількість справ, у яких державного прокурора було звільнено від подальшого виконання завдань, і кількість справ, які забрали в державного прокурора;
 - кількість усіх справ, які не були розглянуті протягом прогнозованого часу у звітному році відповідно до стандартів часу, а також загальна кількість днів, на які перевищено встановлені строки;
 - кількість днів перебування державного прокурора на посаді; та
 - інші дані, що свідчать про ефективність роботи державного прокурора.
46. Словенська прокуратура має досить якісну інформаційну систему, яка допомагає збирати дані про діяльність та якість роботи державних прокуратур та прокурорів. У цій системі керівники ДП можуть, наприклад, відстежувати кількість справ, які веде окремий прокурор, як довго, та чи дотримано встановлених строків.

6. Чи наявні статистичні дані щодо робочого навантаження прокурорів? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо.

47. Рада ДП може затвердити нормативно-правовий акт, у якому визначає критерії якості роботи державних прокурорів, на підставі яких проводиться оцінювання результатів їх діяльності. ГП має право внести пропозицію про затвердження такого акта і його зміст. ЗДП також передбачає, що затверджені критерії якості роботи державних прокурорів визначають основні критерії для оцінювання професіоналізму роботи державних прокурорів. Затверджені критерії дуже детальні та включають, серед іншого, дані, що не стосуються роботи з окремими кримінальними провадженнями, як-от участь у робочих групах, освітніх заходах у ролі учасника чи викладача тощо.
48. Діяльність державного прокурора, яка безпосередньо не пов'язана з виконанням функції державного обвинувача у кримінальному провадженні, зараховується як частина навантаження державного прокурора. Утім, ця діяльність не обліковується, а статистичні дані з цього приводу відсутні.

Загальні правила та принципи кадрового наповнення

7. Чи існують показники, за якими визначається кількість прокурорів (на кількість мешканців, залежно від кількості/виду судів; кількості кримінальних справ)? Хто ухвалює рішення щодо робочого навантаження кожного працівника прокуратури?

49. Відповідно до положень ЗДП (стаття 141), кількість державних прокурорів у кожній ДП, СУП та ОДГП визначається нормативно-правовим актом – Наказом про кількість посад державних прокурорів (Наказ)⁹². Наказ публікується в Офіційному віснику. Наказ затверджує Міністр юстиції за пропозицією Державного ГП за погодженням з Урядом та після отримання попереднього висновку Ради ДП.

⁹² Офіційний вісник Республіки Словенія №76/11 із подальшими змінами.

50. Оскільки в Словенії проживають дві національні меншини, у ДП, в яких робоча мова також італійська та/або угорська, є деякі посади для державних прокурорів, які мають високий рівень володіння однією з цих мов. На сьогодні, наказ допускає 268 державних прокурорів на різних посадах і з різними рангами. Відсутні дані про те, яким чином та за якими критеріями цю кількість визначали (звертаючись до наказів від 90-х років до сьогодні, можна помітити, що кількість прокурорів згідно з наказом повільно та поступово збільшується).
51. Розподіл справ між окремими прокурорами загалом регулюється ЗДП, подальші правила містяться в Регламенті державної прокуратури (Регламент ДП)⁹³ та додатково конкретизовані в річному календарному плані кожної ДП. Річний календарний план робіт затверджують керівники ДП на кожний рік. У річному календарному плані, серед іншого, державних прокурорів призначають у департаменти або інші внутрішні організаційні підрозділи ДП, визначають їх конкретні сфери обов'язків, призначають керівників департаментів або внутрішніх організаційних підрозділів (стаття 142 ЗДП). Відповідно до Регламенту ДП в річному календарному плані роботи керівник може детальніше визначити правила розподілу справ.
52. Регламент ДП передбачає, що справи переважно призначають державним прокурорам у порядку отримання з урахуванням організації діяльності, спеціалізації прокурорів та рівномірного робочого навантаження прокурорів. Керівник ДП може передати справи іншому державному прокурору також через те, що окремий державний прокурор зайнятий іншими об'ємними або юридично складними справами. Якщо справа складніша, керівник ДП може сформувати групу для роботи над нею, призначивши державних прокурорів та працівників апарату, які співпрацюватимуть із державним прокурором, якому доручено справу.
53. Керівник ДП може призначати справи прокурорам самотійно або уповноважити на це свого заступника чи керівників департаментів. Якщо прокурор зайнятий у справі з великим обсягом матеріалів або юридично складній справі, протягом певного часу на такого прокурора не розподіляють нові справи.

8. Який орган відповідає за аналіз потреб у необхідній кількості прокурорів?

54. Керівник ДП затверджує річну програму діяльності прокуратури та відповідальний за її виконання відповідно до норм щодо граничних строків, принципів у сфері кримінального переслідування та інших документів, що регулюють діяльність ДП. Отже, на них покладено обов'язок визначати потребу в більшій кількості державних прокурорів, щоб опрацювати обсяг справ в конкретній прокуратурі. Якщо обсяг робочого навантаження ДП вимагає цього, керівник може подати обґрунтовану пропозицію в ОДГП, щоб отримати згоду ГП на оголошення вакантної посади прокурора.
55. На обґрунтування пропозиції зазвичай наводять дані, які свідчать про те, що кількість справ, доручених кожному державному прокурору, значно зростає; кількість справ на одного прокурора більша, ніж у більшості інших ДП; дані, що вказують на постійне зростання кількості економічних злочинів та інших складних справ, а також дані про кількість судових

⁹³ Офіційний вісник Республіки Словенія №7/12 із подальшими змінами.

засідань, у яких брав участь прокурор та іншу діяльність у судовому провадженні. Отримавши згоду ГП, керівник подає пропозицію Міністерству юстиції про опублікування оголошення про вакантну посаду. Якщо пропозиція не перевищує кількість штатних прокурорів у цій окремій ДП, визначену наказом, міністерство публікує оголошення про вакантну посаду в офіційному віснику.

56. У разі істотного збільшення навантаження в прокуратурі, державний прокурор з іншої ДП може бути переведений а таку ДП навіть без його згоди. У такій ситуації керівник ДП уповноважений запропонувати ГП направити прокурора в ДП з високим навантаженням. ГП схвалює або відхиляє таку пропозицію (ЗДП, стаття 61). Переведення без згоди може здійснюватись на строк не більше двох років.

Прогнозування робочого навантаження

9. Чи наявні окремі критерії для прогнозування робочого навантаження прокурорів, відмінні від тих, які застосовуються до суддів?

10. Якщо ні, то чи можуть застосовуватися, з необхідними змінами, критерії вимірювання робочого навантаження суддів до вимірювання робочого навантаження прокурорів?

57. Не затверджено у письмовій формі критеріїв у вигляді нормативного акта, які б використовувалися для оцінювання належного робочого навантаження державного прокурора Словенії. Раніше такі критерії були, але їх перестали використовувати понад десятиліття тому. В одному старому документі (з 2001 р.) я знайшла згадку про те, що державний прокурор повинен розглядати на рік 200 справ, в яких провадження порушене проти ідентифікованого підозрюваного. На підставі даних зведеного річного звіту підрахунок показує, що минулого року державні прокурори в різних ДП опрацювали за рік від близько 170 до приблизно 220 справ, в яких провадження порушене проти ідентифікованого підозрюваного. Але сьогодні увагу звертають більше на своєчасності роботи.

58. Власне, усі справи, які надходять до державної прокуратури, мають бути закриті. Тож замість того, щоб зосереджуватися на кількості справ та робочому навантаженні державного прокурора, існують правила щодо часу, необхідного для виконання завдань та здійснення стандартних процесуальних дій. Існують три правила щодо строків, яких повинен дотримуватися державний прокурор: а) прокурор повинен вжити заходів протягом 90 днів із дня передання йому справи; б) провадження у справі повинно бути закрито або пред'явлено обвинувачення не пізніше, ніж через 1 рік з моменту першого отримання заяви про вчинення злочину прокуратурою; в) у справі повинно бути винесене судове рішення не пізніше ніж через три роки із дня її надходження в ДП. Для прикладу, час, коли справу передано поліції для надання деяких додаткових роз'яснень, не враховується у 90-денний строк, протягом якого прокурор повинен прийняти процесуальне рішення.

59. Однак навантаження державного прокурора при цьому також ретельно контролюється. У межах оцінювання результатів діяльності прокурора

готується звіт про роботу, виконану за звітний період. Сюди входять детальні відомості про процесуальну діяльність прокурора,⁹⁴ а також про його/її участь у судових провадженнях чи інших заходах⁹⁵.

60. Для оцінювання професійної відповідності прокурора Раді ДП подають такі дані, зібрані на основі даних інформаційної системи, долучені до письмового звіту, який готує оцінювач:
- кількість призначених справ, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів ДП;
 - кількість усіх справ, над якими працював прокурор, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів ДП;
 - кількість виконаних стандартних процесуальних дій, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів ДП;
 - кількість незавершених справ за три випадковим чином вибрані дати протягом періоду, за який проводиться оцінювання;
 - участь у судових засіданнях та інших заходах, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів ДП;
 - результат судового розгляду справ, в яких було пред'явлено обвинувачення, за видом судового рішення та призначеного покарання, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів ДП ;
 - кількість справ, у яких було застосовано засіб правового захисту та результати цих проваджень у порівнянні з даними щодо інших прокурорів ДП ;
 - кількість днів, коли прокурор був присутній на робочому місці, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів ДП ;
 - інші дані, що мають значення для оцінки;
 - час, витрачений для опрацювання справ, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів ДП ;
 - можливе пояснення відхилень, виявлених, якщо під час зіставлення даних, за наявності;
 - кількість справ, у яких не дотримано кінцевих строків, встановлених для завершення справи;
 - кількість справ, у яких керівник ДП продовжив 90-денний строк для прокурора.

11. На яких критеріях ґрунтується визначення часу, необхідного для розгляду справи прокурором? Чи проводиться оцінювання окремо для кожної стадії провадження (досудова стадія, направлення обвинувального акту, судове провадження в суді першої інстанції, перегляд справи в апеляційному порядку)?

⁹⁴ Наприклад, кількість: рішень про інше вирішення справи, передача провадження органам іншої держави, врегулювань, відстрочення обвинувачення, відхилення кримінальної скарги, клопотань про тимчасове страхування позову про конфіскацію майна, отриманого в результаті вчинення злочину, переговори, угод про визнання вини, обвинувальних актів, складених без проведення розслідування, клопотань про припинення провадження, розпоряджень про заходи покарання, обвинувальних актів, апеляцій, клопотань про дотримання законності.

⁹⁵ Наприклад, кількість: оглядів місця злочину, слухань щодо відстрочення обвинувачення, слухань для роз'яснення справи, слухань щодо переговорів у ДП, слухань у суді, засідань, на яких оголошується судове рішення, основних слухань, засідань у суді в справах неповнолітніх, слухань щодо скасування постанови про умовне засудження, слухань у вищому чи верховному суді.

61. ЗДП (стаття 103) уповноважує Раду ДП затверджувати критерії для оцінки якості роботи як державних прокурорів, так і державної прокуратури. Стандарти затверджуються за пропозицією ГП. Критеріями оцінки діяльності державних прокурорів є критерії якості роботи прокурорів і очікуваний час розгляду певного виду справ та типових процесуальних дій. Критерії для державних *прокуратур* визначають, серед іншого, період часу, протягом якого потрібно вжити заходів, і час, упродовж якого очікується вирішення справи.
62. Норми щодо граничних строків в Критеріях ефективного здійснення кримінального обвинувачення державною прокуратурою стосуються типових процесуальних дій. Вони визначають співвідношення різних видів справ, у яких певні процесуальні дії має бути здійснено в передбачені строки.
63. Наприклад, у справі, де поліція подає пропозицію про проведення невідкладної слідчої дії, рішення у ДП потрібно прийняти:
- до 2 днів у 75% таких справ;
 - від 2 до 3 днів у 15% таких справ;
 - від 6 до 10 днів у 5% таких справ;
 - упродовж більш як 10 днів у 5% таких справ.
64. Такі граничні строки існують для таких стадій провадження і відрізняються для малозначних справ, справ місцевої прокуратури та справ районної прокуратури:
- час від отримання заяви про вчинення злочину до її відхилення;
 - час від отримання заяви про вчинення злочину до подання запиту в суд слідчому судді про видачу наказу про проведення кримінального розслідування або індивідуальної слідчої дії;
 - час від отримання заяви про вчинення злочину до безпосереднього направлення обвинувального акта (без судового розслідування) в суд;
 - час від моменту закінчення досудового розслідування до направлення обвинувального акта в суд;
 - час від отримання заяви про вчинення злочину до ухвалення рішення про застосування альтернативних методів вирішення спору (через врегулювання або відстрочення кримінального обвинувачення).

12. Який метод застосовується для приблизної оцінки часу, необхідного для опрацювання справи? Метод визначення рівня складності справи, який враховує: 1) скільки часу прокурора в середньому потрібно для опрацювання справи кожної категорії до закриття провадження (завершення судового розгляду); 2) кількість часу, наявного у середньостатистичного прокурора для опрацювання справ.

65. Як роз'яснено в пунктах вище, існують встановлені строки для проведення типових процесуальних дій прокурором, і державні прокурори повинні розглядати справи у визначені строки. Працюючи над важчими та складнішими справами, прокурор, який веде справу може подати клопотання про продовження строків, рішення про подовження строку

приймає керівник ДП. Під час оцінювання діяльності державного прокурора дотримання строків береться до уваги з урахуванням кількості справ, у яких перевищено кінцевий строк для вирішення справи, і кількості справ, у яких керівник ДП продовжив 90-денний строк для прокурора.

66. Норми щодо граничних строків, які затвердила Рада ДП, підготувала та запропонувала ГП. Час, необхідний для здійснення типових дій, був розрахований на основі фактичних даних інформаційної системи за попередні роки. Було зібрано дані щодо всіх ДП (окремо для Спеціалізованого управління прокуратури, оскільки справи в цій установі вимагають особливого підходу та значно більше часу для опрацювання) та було представлено ряд показників часу, необхідного для типових видів процесуальної діяльності. Група досвідчених державних прокурорів різних рангів та з різних прокуратур вивчила ці дані та підготувала пропозицію щодо граничних строків. Дані щорічного звіту показують, що граничних строків, як правило, дотримуються, при цьому ці строки дещо збільшуються, порівняно з попереднім роком, внаслідок того, що в деяких ДП недостатня кількість прокурорів (різні причини: як-от надмірно тривала процедура призначення нового прокурора, підвищення на посаді державних прокурорів, внаслідок чого вони покидають ДП, куди їх призначили).

13. Які критерії беруть до уваги для визначення складності справи?

67. Під час оцінювання складності справ враховуються такі аспекти в критеріях для оцінки якості роботи державних прокурорів, затверджених Радою ДП:
- кількість обвинувачених у справі перевищує 3 особи
 - в одній і тій самій справі пред'явлено обвинувачення у вчиненні більш ніж одного кримінального правопорушення
 - значний обсяг доказів, особливо в разі кримінального провадження в справі, де використовували методи негласного отримання інформації
 - справа стосується особливо складних юридичних або практичних питань або
 - в інших виправданих ситуаціях, якщо такими їх вважає керівник ДП.

14. Чи застосовується метод Delphi разом з методом визначення рівня складності (категорії) справ?

68. Як було пояснено раніше, немає визначеної кількості справ, які державний прокурор повинен опрацювати протягом певного проміжку часу. Однак можна з упевненістю сказати, що під час розробки норм щодо граничних строків для органів прокуратури було застосовано, в дуже обмеженому обсязі, істотно спрощений варіант методу Delphi. Норми щодо граничних строків ретельно розглянули, обговорили та сформулювали дуже досвідчені державні прокурори на підставі даних, зібраних з інформаційної системи.

Показники якості роботи

15. Чи існують показники ефективності органів прокуратури? Якщо так, опишіть. Чи існують «кількісні» нормативи, яких повинен дотримуватись кожен прокурор (наприклад, кількість завершених кримінальних справ)?

69. Рада ДП може затвердити критерії якості роботи державних прокурорів для оцінювання результатів діяльності державних прокурорів. Критерії затверджуються за пропозицією ГП. ЗДП додатково передбачає, що затверджені критерії якості роботи державних прокурорів визначають рамкові критерії для оцінювання професіоналізму державних прокурорів, зокрема визначення орієнтовного часу, необхідного для розгляду окремих видів справ та типових процесуальних дій.

70. Показниками ефективності є:

а) Працездатність та професійні знання, які включають високу якість рішень прокурора, надання вказівок у зв'язку з переговорами, позасудовим врегулюванням спору, відстроченням обвинувачення, використання належної практики прокуратури, здатність вирішувати правові питання, складні та важкі справи, точність та обсяг юридичних знань, за наявності, опубліковані статті в профільних виданнях, дотримання процесуальних строків, своєчасність в роботі, дотримання вказівок, кількість судових засідань, у яких брав участь прокурор, та кількість ухвалених рішень, які оцінюють у порівнянні з даними щодо інших прокурорів управління ДП або в ДП, що працюють над подібними справами, здатність до логічного та аналітичного мислення (на основі вивчення висновків, зроблених у справах, оцінювання доказів у справах та аргументації), здатності належно презентувати інформацію та висловлюватись усно та письмово та, нарешті, можлива додаткова робота (наставницька роль керівника підрозділу в ДП, участь як викладача чи слухача в освітніх заходах, міжнародне співробітництво...)

б) Особисті риси, які включають відповідальність, надійність, розум, відстоювання незалежності, неупередженості, надійності та репутації ДП як під час виконання обов'язків, так і в приватному житті з дотриманням кодексу професійної етики прокурорів.

в) Соціальні навички, як-от повага, професійна поведінка по відношенню до колег, учасників провадження, представників інших установ, готовність допомогти.

г) Державні прокурори з адміністративними обов'язками, як-от керівники ДП та їх заступники, також оцінюються з погляду їхньої здатності виконувати обов'язки на керівній посаді.

71. Для оцінювання працездатності державного прокурора з інформаційної системи збирають такі дані та долучають їх до письмового звіту, який готує оцінювач:

- кількість призначених справ, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів у ДП;
- кількість усіх справ, над якими працював прокурор, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів в ДП;
- кількість завершених типових процесуальних дій, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів в ДП;
- кількість справ, розслідування в яких триває, станом на три випадковим чином вибрані дати протягом періоду оцінювання;
- участь у судових засіданнях та інших заходах, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів у ДП;

- результат судового розгляду справ, в яких було пред'явлене обвинувачення, за видом судового рішення та призначеного покарання, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів в ДП;
- кількість справ, у яких було застосовано засіб правового захисту та результат, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів в ДП;
- кількість днів, коли прокурор був присутній на робочому місці, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів в ДП;
- інші дані, що мають значення для оцінювання;
- час, витрачений на вирішення справи, у порівнянні з даними щодо інших прокурорів в ДП;
- можливе пояснення, якщо під час зіставлення даних виявлено відхилення;
- кількість справ, у яких перевищено граничний строк для прийняття рішення у справі (90 днів);
- кількість справ, у яких керівник ДП продовжив 90-денний строк для прокурора.

72. Критерії оцінювання не включають правило щодо кількості справ, які повинен завершити прокурор за певний проміжок часу. Більше про те, що беруть до уваги під час оцінювання, пояснено в пунктах 9 та 10 вище.

16. Хто оцінює якість роботи? Чи застосовуються матеріальні стимули за результатами оцінювання? Чи може невідповідність показникам ефективності призвести до відкриття дисциплінарного провадження?

73. Державні прокурори зі званням вищого або верховного державного прокурора уповноважені проводити оцінювання роботи державних прокурорів. Департамент підготовки та експертного нагляду в ОДПП здійснює нагляд і координує оцінювання. На підставі звіту оцінювача, який повинен містити оцінку роботи державного прокурора, Рада ДП затверджує оцінювання.

74. На підставі оцінювання, з одного боку, службу державних прокурорів може бути припинено, але з іншого – можливе й підвищення на посаді. Якщо згідно з оцінкою результатів діяльності державний прокурор непридатний для служби в державній прокуратурі, його служба припиняється з дати вручення йому остаточного негативного результату оцінювання.

75. Невідповідність показникам ефективності, виявлена під час оцінювання, також може призвести до відкриття дисциплінарного провадження. Нижче перелічено 31 дію, які є порушенням обов'язків державного прокурора, включно з тими, що стосуються якості роботи прокурора:

1. Необачне, несвоєчасне, неналежне або недбале виконання обов'язків державного прокурора;
2. Діяльність, що суперечить загальним інструкціям;
3. Недосягнення очікуваних результатів роботи з погляду кількості, якості чи ефективності або невиконання дій в межах очікуваних граничних строків упродовж більш як трьох місяців поспіль без обґрунтованих на те причин;
4. Поведінка державного прокурора, що суперечить незалежності прокурора чи прокуратури, або шкодить репутації професії державного прокурора.

76. Відповідність вимогам критеріїв оцінки не приносить фінансової вигоди як такої, але є підставою для Ради ДП ухвалити рішення щодо підвищення державного прокурора. Державному прокурору з доброю оцінкою можуть підвищити заробітну плату, запропонувати вищу посаду чи посаду радника.

17. Яким чином здійснюється розподіл справ у кожному органі прокуратури на практиці? Чи об'єктивно таким чином розподіляють робоче навантаження? Чи передбачені певні критерії? Чи є ці критерії загальнодоступними?

77. Як було описано в пункті 7 вище, розподіл робочого навантаження – це відповідальність і повноваження керівника ДП. У ДП з більшою чисельністю штату керівники уповноважують на призначення справ керівників департаментів ДП. Розподіл справ є важливим адміністративним повноваженням, покладеним на керівника ДП, оскільки він відповідає за функціонування ДП та дбає про питання управління діяльністю державної прокуратури, зокрема своєчасність служби вжиття заходів прокурорами. Коли оцінюються результати діяльності керівника ДП, одним з елементів оцінювання професійної відповідності керівника є виконання річного плану роботи. Керівник ДП також уповноважений призначати інші обов'язки державним прокурорам, як-от участь у робочих групах, кураторство для стажера тощо.

78. Існують базові правила, які необхідно враховувати під час призначення справ окремому державному прокурору, а оскільки вони містяться у ЗДП та Наказі ДП, вони є публічними. Щорічний план роботи, який може містити додаткові правила розподілу справ, публікується в межах ДП. Наявні правила все ж забезпечують керівнику ДП достатньо можливостей для самостійної організації роботи в оптимальний спосіб. Це включає врахування «м'якших» елементів під час призначення справ, як-от продуктивність, уподобання державного прокурора щодо певних правових сфер, непередбачені обставини тощо.

79. Система прозора ще й тому, що кожний державний прокурор має право бачити дані про кількість справ, участь у слуханнях та виконання чергових обов'язків кожного державного прокурора ДП, де він/вона працює, а також інші дані, які показують навантаження. Один раз на місяць готуються статистичні звіти на підставі даних з інформаційної системи державної прокуратури (яку адмініструє ОДГП) по кожній ДП, де відображаються необхідні дані. Також, на підставі даних з інформаційної системи, керівник ДП оцінює рівномірність навантаження прокурорів на їхніх посадах кожні три місяці та вживає необхідних заходів для забезпечення рівного завантаження справами (Наказ ДП, ст. 70). На практиці це питання не викликає запитань.

Врахування робочого навантаження при прийнятті рішень щодо кадрової політики та бюджету

18. Хто ухвалює рішення про оголошення конкурсу на зайняття нових посад, збільшення кількості прокурорів/вакантні посади, коли виявлено зростання навантаження?

80. Порядок призначення на посаду державного прокурора детально описано в пункті 8 вище. Керівник ДП пропонує ГП розпочати процедуру для пошуку кандидатів на посаду державного прокурора. Якщо ГП погоджується, пропозиція надсилається до Міністерства юстиції, яке публікує оголошення про вакантну посаду.

81. Збільшення кількості прокурорів не лише залежить від Наказу, в якому визначається максимальна кількість державних прокурорів у кожній ДП, але й від кадрового плану, затвердженого для ДП. У кадровому плані зазначено кількість державних прокурорів на наступний рік, проте він має відповідати затвердженому бюджету ДП. У разі недостатності бюджетних коштів не можна призначати кандидата на нову посаду. Отже, збільшення кількості посад потрібно планувати вже тоді, коли складається проект бюджету на наступний період. ОДГП уповноважений скласти зведений фінансовий план для всіх ДП та вести переговори щодо виділення додаткових коштів із Міністерством фінансів. У разі успішних переговорів додаткові бюджетні кошти виділяються для ДП, яка має найнагальніші потреби. Можливо також отримати додаткову посаду в штатному розписі ДП шляхом перенесення посади, що звільнилася в іншій ДП, оскільки в межах прокуратури можливе перенесення посад зі штатного розпису одного органу до іншого.

19. Який орган відповідає за оцінювання видатків на фінансування прокуратури та рівень фінансового забезпечення органів прокуратури?

82. Відповідно до Закону про державні фінанси, ОДГП несе відповідальність за складення проекту бюджету для всієї прокуратури. ОДГП складає цей документ з урахуванням обмежень щодо наявних коштів, які готує уряд, і пропозицій, отриманих від кожної ДП та СУП. Отже, оцінку видатків на функціонування прокуратури рівень необхідного фінансового забезпечення готує кожна ДП, але повноваження вести переговори з Міністерством фінансів щодо збільшення фінансування покладено на ОДГП.

20. Додайте іншу відповідну інформацію й опишіть труднощі, що виникли під час отримання запитуваної інформації

83. Запитувану інформацію було неважко отримати, оскільки вона є загальнодоступною. Я також досить довго працюю в прокуратурі чи секторі правосуддя й особисто знаю багато фактів.

Висновок

84. Незважаючи на те, що не встановлено нормативів щодо кількості справ, яку має вести кожен прокурор, завдяки високій трудовій дисципліні та дотриманні етичних норм, кількість закритих справ вища за кількість нових справ, отриманих за минулий рік. Тут проблема полягає не в дотриманні граничних строків для здійснення процесуальних дій та кількості справ /робочому навантаженні, є набагато більше дискусій щодо процедури призначення на посаду нових державних прокурорів, яка може тривати навіть більш як 18 місяців. Така тривала процедура ускладнює належне реагування на зміни, що впливають на робоче навантаження ДП, що у свою чергу призводить до перевантаженості державного прокурора в такій прокуратурі.

ІСПАНІЯ

ВСТУП

1. Цю доповідь підготовлено з метою надання інформації та аналізу системи вимірювання робочого навантаження прокурорів, розподілу обсягів роботи між різними підрозділами прокуратури, а також показників ефективності.
2. Дослідження орієнтоване на збирання відповідної інформації про діяльність державної прокуратури не лише в теоретичному розрізі, а й з урахуванням практичного аспекту функціонування цієї системи. У дослідженні наведено правила, принципи та передову практику, які стосуються навантаження та роботи окремих прокурорів, а також територіальних або структурних підрозділів прокуратури.
3. У цьому дослідженні надано огляд нормативно-правової бази та її практичного впровадження у державній прокуратурі Іспанії в межах порівняльного дослідження, яке здійснено з метою підтримки українських органів влади в процесі ухвалення рішень у питаннях організації та налагодження ефективної діяльності органів прокуратури, водночас узгоджуючи діяльність відповідної установи зі стандартами, прийнятими в інших Європейських демократичних державах. Показники робочого навантаження державних прокурорів, подібно до інших управлінських одиниць, повинні братись до уваги під час оцінювання потреб, які стосуються матеріального та кадрового забезпечення, і, відповідно, під час ухвалення рішень щодо бюджету . Дані про робоче навантаження – загальне та навантаження кожного прокурора – необхідні для прийняття рішень керівними органами в системі прокуратури та можуть допомогти у вирішенні питань щодо ефективного розподілу робочого навантаження. У дослідженні розглядатимуться показники ефективності, як достатньо ефективний метод мотивації, а також інструменти оцінювання.
4. Це дослідження проведено з дотриманням загальних методологічних принципів неупередженості, об'єктивності та конфіденційності. Експертка зобов'язується надавати правдиву та точну інформацію, зберігати конфіденційність даних та заявляє про відсутність конфлікту інтересів, як це передбачено вимогами загальноприйнятих етичних стандартів.⁹⁶
5. Процес збору відповідної інформації було розподілено на кілька напрямків: експертка опрацювала інформацію стосовно чинного законодавства, а також посадових інструкцій та правил тією мірою, якою вони перебувають у публічному доступі; зібрано статистичну інформацію на основі відкритих даних органів державної прокуратури Іспанії (*Fiscalía General del Estado*, тут і надалі FGE або ДП) та опрацьовано матеріали звітів Європейської комісії з питань ефективності правосуддя. Зазначену вище інформацію доповнено матеріалами наукових публікацій, попри те, що тематика

⁹⁶ Основні принципи моніторингу дотримання прав людини доступні за посиланням: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Chapter02-MHRM.pdf> 18.

відповідних досліджень не стосується безпосередньо питань робочого навантаження або застосування показників ефективності.

6. Окрім того, були проведені консультації з кількома працівниками державної прокуратури щодо дотримання на практиці норм стосовно вимірювання робочого навантаження, його розподілу та показників ефективності. Зазначених вище працівників було обрано за принципом випадкового відбору – метод, що, найімовірніше, не відповідає вимогам методології наукових досліджень у сфері соціальних наук. Проте прокурори, до яких звернулася експертка, відповідали неупереджено, надавши таким чином корисну інформацію для цього дослідження.

РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ В ІСПАНІЇ

I. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

1. Вступ. Загальна інформація щодо конституційної та нормативно-правової бази.

7. Згідно зі статтею 124 Конституції Іспанії від 1978 року, яка встановила демократичний режим в Іспанії та його юридичну систему, на прокуратуру (ДП) покладено функції сприяння здійсненню правосуддя в захисті законності, прав громадян і суспільних інтересів, захищених законом, загальні захист загальних інтересів суспільства в судах. Державна прокуратура вважається автономною установою, яка, хоча й інтегрована в судову систему, діє через власні органи (органічна автономія) і не залежить від Генеральної ради суддів (функціональна автономія).
8. Конституція від 1978 року скасувала залежність державного прокурора від уряду. З того часу уряд може лише залучати прокурора до дій, спрямованих на захист суспільних інтересів; у цих випадках саме Генеральний прокурор (*Fiscal General del Estado*), заслухавши Раду старших прокурорів (*Junta de Fiscales de Sala*), має право на свій розсуд ухвалювати рішення про доцільність або законність таких дій.
9. Більш ранні норми щодо діяльності державних обвинувачів містяться в Законі про судову владу від 1870 року, а їх функції вже були врегульовані як у Кримінально-процесуальному кодексі від 1882 року, так і в Цивільно-процесуальному кодексі від 1881 року.
10. Стаття 1 Закону 50/1981 від 30 грудня (останні зміни внесено 11 березня 2010 року) Закону про державну прокуратуру (*Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, далі ЗДП) відтворює текст статті 124.1 Конституції Іспанії, яка також встановлює, що прокурор здійснює свої функції відповідно до принципів єдності дій та ієрархічної залежності, а також, у всіх випадках, відповідно до принципів законності та неупередженості. Це ж визначення можна знайти в статті 541.1 Органічного закону про судову владу (*Ley Orgánica del Poder Judicial*, ОЗСВ).

2. Принципи та функції прокуратури в рамках кримінального провадження та поза системою кримінальної юстиції.

11. Як встановлено в статті 2 ЗДП, прокуратура є органом «конституційного значення». Прокуратура має свою правосуб'єктність та керується такими основоположними принципами:

- а) принцип законності, оскільки дії прокурора завжди підпадають під дію закону та інших чинних норм;
- б) неупередженість, оскільки прокурор повинен завжди діяти з цілковитою об'єктивністю та незалежністю;
- в) принцип ієрархічності, оскільки прокуратура має ієрархічну структуру, як буде описано нижче.

12. Функції прокуратури дуже широкі, і її діяльність не обмежується діями в кримінальних провадженнях, хоча її роль в основному розвивається в цій сфері. Прокурор Іспанії бере участь також у низці проваджень у цивільних справах, а також у провадженнях в адміністративних та трудових спорах. Крім того, прокуратура обов'язково виступає стороною в питаннях конституційності (*recursos de inconstitucionalidad*) та в провадженні щодо індивідуальних конституційних скарг (*recursos de amparo*) у Конституційному Судді.

13. Стаття 3 ЗДП визначає такі функції прокурора.

- а) Забезпечувати ефективне виконання функцій відповідно до законів та в строки, зазначені в них, здійснюючи процесуальні дії та порушуючи процедури щодо засобів правового захисту.
- б) Здійснювати будь-які функції, покладені на прокурора законом для захисту незалежності суддів та судів.
- в) Забезпечувати повагу до конституційних інститутів та дотримання основоположних прав і громадянських свобод.
- г) Порушувати кримінальні справи, подавати цивільні позови у кримінальних справах та справах щодо інших правопорушень, подавати заперечення на такі позови, якщо вони подаються іншими особами, за необхідності.
- д) Діяти в кримінальному провадженні, подавати до суду клопотання про обрання належних запобіжних заходів та проведення слідчих дій під час досудового розслідування; у кримінальних провадженнях проти неповнолітніх саме прокурор безпосередньо здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням відповідно до положень Органічного закону, що регулює кримінальну відповідальність неповнолітніх.
- е) Діяти на захист законності та суспільного громадського інтересу в провадженнях, що стосуються цивільного стану та інших випадках, встановлених законом.
- ж) Брати участь у провадженнях в цивільних справах, пов'язаних із питаннями суспільного інтересу або в разі завдання шкоди інтересам неповнолітніх, людей з обмеженими можливостями або незахищених категорій населення.

- з) Забезпечувати дотримання правил підсудності та юрисдикції судів та суддів, врегульовуючи, де це доцільно, конфлікти юрисдикцій та питання розмежування повноважень.
- и) Забезпечувати виконання рішень суду.
- к) Забезпечувати процесуальний захист потерпілих, а також захист свідків та експертів.
- л) Брати участь у провадженні щодо захисту конституційних прав і свобод (процедура *amparo*), а також у провадженнях з розгляду скарг щодо неконституційності нормативних актів (*cuestiones de inconstitucionalidad*).
- м) Подавати скарги щодо захисту конституційних прав і свобод в порядку процедури *amparo* та брати участь у провадженні в Конституційному Суді для захисту законності.
- н) Здійснювати функції, покладені на нього/неї законом, у питаннях, що стосуються кримінальної відповідальності неповнолітніх.
- о) Брати участь у провадженні в Рахунковій палаті (*Tribunal de Cuentas*), у справах та в порядку, встановленому законом, а також захищати вимоги закону в провадженнях в адміністративних та трудових справах, коли його/її втручання передбачене законом.
- п) Надавати міжнародну правову допомогу відповідно до положень міжнародних правових актів, угод та конвенцій.
- р) Виконувати будь-які інші функції, покладені на нього/неї законодавством Держави.

Діяльність державного прокурора в рамках кримінального провадження та поза системою кримінальної юстиції

14. Варто підкреслити, що в іспанській моделі кримінального судочинства на досудовій стадії керівництво розслідуванням здійснює слідчий суддя у взаємодії та під наглядом ДП. Станом на квітень 2020 року Міністерство юстиції призначило комісію для реформування моделі кримінального судочинства. Реформа покликана покласти процесуальне керівництво на досудовій стадії провадження, яке зараз здійснює слідчий суддя, на прокуратуру. Наскільки ця реформа буде зрештою прийнята – незрозуміло, враховуючи, що це проєкт, який триває щонайменше 30 останніх років.
15. Відповідно до статті 105 Кримінально-процесуального кодексу (*Ley de Enjuiciamiento Criminal*) прокурор зобов'язаний здійснювати, з дотриманням положень КПК, всі процесуальні дії щодо розслідування злочинів та підтримання державного обвинувачення, незалежно від залучення у справу приватного обвинувача, за винятком тих справ, які відповідно до Кримінального кодексу розглядаються виключно в порядку приватного обвинувачення.
16. Згідно зі статистичними даними за 2018 рік, було зареєстровано 2 118 030 кримінальних справ; з них 1 570 255 слідчих дій у справах, що підлягають розгляду в порядку звичайної процедури (злочини, за вчинення яких передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 5 років); 62% з них було закрито на досудовій стадії провадження. Таким чином, приблизно 270 000 «реальних» справ прокуратура розглядала протягом

2018 року, з них 21 332 віднесено до категорії складних справ. Середня тривалість часу з моменту реєстрації справи до направлення обвинувального акта становила 218 днів. 67% справ закінчилися шляхом досудового врегулювання та прийняття угоди про визнання вини⁹⁷

17. У цивільному провадженні державний прокурор завжди є стороною в провадженнях щодо правоздатності осіб, міжнародного викрадення неповнолітніх, оспорювання та встановлення батьківства. Він також повинен брати участь у провадженні у справах щодо розірвання шлюбу та захисту основоположних прав та свобод, наприклад права на захист честі й гідності та повагу до приватного життя. Він також уповноважений брати участь в інших провадженнях на зразок провадження у справах про банкрутство банкрутства.

3. Організаційні засади діяльності прокуратури: ієрархічність, територіальність, спеціалізація

18. У 2015 році чисельність штатного складу у ДП Іспанії (затверджена Королівським декретом 62/2015) становила 2473 прокурори. КД 255/2019 збільшив цю кількість до 2553 прокурори станом на сьогодні. Кількість судів першої інстанції в Іспанії – 2223, а загальна кількість судів – 3763.98 ДП розташована в столиці провінції, за винятком випадків, коли кількість судів чи географічна відстань виправдовує створення ДП для менших територій.

19. Співвідношення кількості ДП на 100 000 жителів у 2018 році становило 4,92 прокурора порівняно з 4,96% у 2017 році.

20. 34% ДП мають вік від 41 до 50 років, 31% – 51–60 років (і лише 1% віком до 30 років). Що стосується гендерного розподілу, то з 2468 державних прокурорів 64% – жінки. Найвищий відсоток припадає на прокуратури Мадрида та Каталонії з показниками понад 70%. У віковій категорії від 20 до 50 років жінки становлять понад 70%. З іншого боку, якщо мова йде про керівні посади, то кількість чоловіків становить значну більшість – 63%; найвищий показник у Раді старших прокурорів (*Junta de Fiscales de Sala*), де жінок лише 36%.

21. Структура ДП ієрархічна (як зазначено в Конституції), поділена на територіальні одиниці, а в межах таких територіальних управлінь вона також поділяється за критеріями спеціалізації. Головний прокурор провінції підпорядковується керівнику – головному прокурору автономного регіону (ст. 22.7 ЗДП), який входить до Ради прокурорів регіону. ГП може давати загальні та спеціальні вказівки (ст. 25 ЗДП), але підпорядкований прокурор може відмовитися виконувати такі накази, якщо

⁹⁷ Див.: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2019/FISCALIA_SITE/capitulo_I/cap_I_6_1.html

⁹⁸ Дані Європейської комісії з питань ефективності правосуддя Вебсайт та щорічні звіти для судових органів не відображають загальну кількість судів, а складають перелік за провінціями та в межах провінції за судовим округом, через що складно побачити повну картину.

вони суперечать закону або є недоцільними (ст. 27 ЗДП). У такому випадку він/вона повідомляє свого безпосереднього керівника.

22. Стосовно принципів кримінально-правової політики, ДП може встановити певні пріоритети, але в іспанській системі досі чітко домінує принцип обов'язкового кримінального переслідування: виявлення обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, підозри, повідомлення про можливий злочин призводять до відкриття кримінального провадження, за винятком випадків явної необґрунтованості чи малозначного правопорушення проти власності, коли особа правопорушника не встановлена. Державна прокуратура не має дискреційних повноважень, щоб вирішувати, які справи потрібно розслідувати/передавати до суду, а які ні. У певному сенсі в межах ДП немає органу, який визначає кримінально-правову політику.

а) Інституційна структура

23. Відповідно до положень підпункту ff статті 12 і наступних ЗДП, органами, що входять до складу державної прокуратури, є:

24. Офіс Генерального прокурора (ОГП, *Fiscalía General del Estado*). Керівником ОГП є Генеральний прокурор (ГП), якого відповідно до статті 124 Конституції Іспанії, призначає король за пропозицією уряду. Звільнення з посади ГП відбувається лише на підставах, визначених законом, згідно з рішенням Ради Міністрів (ст. 31 ЗДП). Термін його/її служби такий самий, як і строк повноважень уряду.

25. Стаття 29 ЗДП передбачає, що на посаду Генерального прокурора потрібно обирати кандидата серед іспанських правників із визнаною репутацією та досвідом роботи в юриспруденції понад п'ятнадцять років. ГП призначають терміном на чотири роки без можливості продовження строку повноважень, за винятком випадків, коли він/вона фактично обіймав цю посаду менше двох років.

26. ОГП складається з таких органів: управління прокуратури (*Inspección Fiscal*), що має інспекційні та дисциплінарні функції стосовно підпорядкованих йому прокурорів; Технічний секретаріат (*Secretaría Técnica*) для надання підтримки в розробці інструкцій та підготовці досліджень і звітів; Рада старших прокурорів (*Junta de Fiscales de Sala*).

27. У структурі ОГП є Відділ підтримки (*Unidad de Apoyo*), завданням якого є надання допомоги ОГП у питаннях представництва та відносин з органами державної влади, комунікації та зв'язків зі ЗМІ, організації роботи офісу для громадян, аналізу й оцінки законодавчих пропозицій тощо. Він також відповідає за аналіз і підготовку статистичних звітів щодо організації та функціонування ДП, інформаційну підтримку, **персонал та кадрові ресурси**, матеріальне забезпечення, питання інформації й документації (стаття 13 ЗДП)

28. Рада державних прокурорів (РДП, *Consejo Fiscal*). РДП є органом самоуправління ДП. Її очолює ГП, до її складу входить заступник

прокурора Верховного Суду, головний інспектор прокуратури та дев'ять прокурорів будь-якої категорії, обрані на чотири роки усіма прокурорами на дійсній службі. РДП має право розробляти загальні критерії для забезпечення узгодженої діяльності міністерства фінансів, консультувати ГП з усіх поданих до неї питань, формувати пропозиції щодо призначення на різні посади, готувати звіти, ухвалювати рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності, готувати висновки щодо проектів законів чи постанов, які стосуються структури, організації та функцій ДП.

29. Іншими органами в структурі ДП є: Рада старших прокурорів (*Junta de Fiscales de Sala*); Колегія вищих прокурорів автономних регіонів (*Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas*); Прокуратура Верховного Суду (*Fiscalía del Tribunal Supremo*); Прокуратура при Конституційному суді (*Fiscalía ante el Tribunal constitucional*); Військова прокуратура (*Fiscalía Jurídico Militar*); Прокуратура при Рахунковій палаті (*Fiscalía del Tribunal de Cuentas*); Прокуратура Національного суду (*Fiscalía de la Audiencia Nacional*); Спеціалізовані прокуратури (*Fiscalías especiales*).

30. Існують спеціалізовані прокуратури в таких сферах, які переважно входять до складу прокуратур провінцій: 1) міжнародне співробітництво; 2) екологічні злочини; 3) безпека дорожнього руху; 4) кіберзлочинність; 5) неповнолітні; 6) нещасні випадки на роботі; 7) злочини на ґрунті ненависті та дискримінації; 8) особи з інвалідністю; 9) пенітенціарна служба; 10) економічні злочини; 11) захист прав людей похилого віку; 12) насильство над жінками; 13) іноземці та мігранти; 14) захист потерпілих.

б) Територіальна структура

31. З погляду територіального розміщення ДП організовано на трьох рівнях: 1) прокуратури автономних регіонів (*Fiscalías de las Comunidades Autónomas*); існує стільки територіальних прокуратур, скільки є автономних регіонів (тобто 17; два автономних міста Сеута й Мелілья для цих цілей включені до регіону Андалусія); 2) прокуратури провінції (50); 3) регіональні прокуратури (*Fiscalías de Área*), які виконують свої функції на території, що підпорядковується провінції. Вони створюються лише за необхідності з урахуванням кількості справ та кількості судів у провінції (стаття 18 ЗДП).

4. Статус прокурорів, відбір, призначення на посаду, оцінювання та підвищення на посаді

32. Державні прокурори в Іспанії користуються великою повагою через їхній професіоналізм і високі вимоги до професії. Отримати посаду в прокуратурі можна, пройшовши дуже об'єктивний публічний конкурс, у якому можуть взяти участь випускники правничих професій за умови, що вони відповідають необхідним вимогам щодо дієздатності (стаття 42). Іспит для прийняття на посаду до органів юстиції та прокуратури однаковий, його складають одночасно. Кандидати, які складають іспит, повинні обрати між тією чи іншою професійною діяльністю. Ті, хто вибирає ДП, повинні пройти курс навчання в Центрі правових досліджень (*Centro de Estudios*

Jurídicos). Після проходження навчання вони починають роботу в ДП, склавши присягу чи давши обіцянку, і займають посаду в конкретному управлінні. Вони отримують стаж і так само, як судді, є державними службовцями, пенсійний вік яких встановлений законом на рівні 65 років (звичайна пенсія), хоча вони також можуть вирішити вийти на пенсію в 70 років.

33. Підвищення по службі відбувається майже автоматично, в основному за вислугу років, що дуже нагадує систему, яка застосовується для суддів. Рішення ухвалює Рада прокурорів. Не існує як такої системи оцінювання, а контроль за діяльністю здійснює прокурор вищого рівня, якому безпосередньо підпорядкований відповідний прокурор, прокурор вищого рівня також може відкрити дисциплінарне провадження. Існує система заохочень на основі показників ефективності, які будуть описані нижче (стаття 52 ЗДП).
34. Існує три категорії ДП, які відповідають категоріям суддів. Це такі: ДП Верховного Суду (*Fiscales del Tribunal Supremo*) (у 2019 році було 26 ДП ВС) тієї ж категорії, що й судді Верховного Суду; другий рівень – прокурори, прирівняні до старших суддів (*Magistrados*) (у 2019 році було 1890 ДП); та прокурори першого рівня (у 2019 році було 637 ДП), прирівняні до суддів (*Jueces*) (ст. 34 ЗДП).

II. РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ

5. Чи наявні статистичні дані щодо кількості справ у провадженні кожного прокурора? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо.

35. Так, наявна статистика щодо загального завантаження прокурорів справами, і ці дані дуже детально визначають, які окремі дії здійснила кожна з територіальних одиниць (провінційні та регіональні ДП), але не кожна окрема ДП.
36. Інформація тут головним чином стосується системи кримінальної юстиції, оскільки це головна сфера діяльності державної прокуратури, і для порівняльного аналізу вона буде кориснішою. Утім буде наведено й деякі дані щодо завантаженості прокуратури справами в інших сферах. Наприклад, ДП при Конституційному суді у 2018 році вела 5973 справи (у 5921 відмовлено у відкритті провадження), у результаті яких було винесено 178 рішень Конституційного суду. До штату цієї ДП входять 9 державних прокурорів. ДП при Верховному Суді в складі 49 осіб брала участь в: провадженнях у цивільних справах (5180), в більшості провадження про перегляд в касаційному порядку (3155); прокурори адміністративної секції брали участь у 479 провадженнях і, насамкінець, прокурори секції трудових спорів – у 5174 справах; тоді як у секції з кримінальних справ в результаті діяльності прокурорів було винесено 3386 судових ухвал та рішень (абсолютна більшість в порядку перегляд в касаційному порядку).

37. У межах системи кримінальної юстиції статистика показує загальну кількість зареєстрованих справ, але немає аналізу кількості справ, яка припадає на одного прокурора. Навіть за наявності загальної кількості зареєстрованих справ та справ, які врешті закінчуються направленням обвинувального акта до суду, співвідношення кримінальних справ на одного прокурора нелегко підрахувати, оскільки це вимагатиме обчислення кількості ДП, які фактично працюють у сфері кримінальної юстиції. Оскільки штат прокуратури поділений на центральні підрозділи, ДП автономних регіонів та ДП на рівні провінцій, це практично неможливо підрахувати. Відділ підтримки підтвердив, що в нього немає цих даних і не існує процедури підрахунку навантаження справами окремого прокурора.

6. Чи наявні статистичні дані щодо робочого навантаження прокурорів? Якщо так, прокоментуйте показники/динаміку, а також надайте аналіз, якщо можливо.

38. Немає статистичних даних щодо робочого навантаження державних прокурорів. Немає ні загального вимірювання робочого навантаження, ні норми робочого навантаження на одного прокурора. Відсутність цього розрахунку видається дивною з огляду на рівень професіоналізму та показники ефективності в межах структури ДП. Однак це виправдано з міркувань прагматизму.

39. Нам пояснили, що цей підрахунок варто проводити – і було заплановано це зробити – для побудови адекватної матриці. Однак через прагматичні/фінансові причини детальний підрахунок навантаження на кожного ДП для визначення загальних кадрових потреб апарату ДП до цього часу не було зроблено. Іншими словами, як пояснив нам відповідний підрозділ, беручи до уваги бюджетні обмеження, не варто встановлювати точне навантаження на кожного прокурора, якщо врешті-решт розрахунок необхідної робочої сили не матиме впливу на розподіл людських ресурсів. Система, що застосовується, працює навпаки: залежно від можливостей бюджету держави Міністерство юстиції затверджує низку нових посад для ДП. Після призначення на ці посади Відділ підтримки ОДГП застосовує комп'ютеризований інструмент ділового адміністрування, щоб вирішити, як розподілити цих нових ДП серед наявних підрозділів на підставі виявлених потреб. Отже, програмне забезпечення обчислює загальне робоче навантаження на територіальній одиниці та порівнює, який підрозділ перебуває під більшим тиском, і таким чином вирішує, куди розподілити нові посади. Про цю систему буде йти мова нижче.

40. Хоча стверджувалося, що це робоче навантаження прокурорів принаймні виправдовуватиме попит на більшу кількість прокурорів, відповідний підрозділ пояснив, що теоретично це дійсно було б доцільно, але на сьогодні вони зосереджені на критеріях розподілу нових працівників.

41. Цей підхід підтримує і ЗДП, зокрема ст. 18, де прямо вказано, що потреби в персоналі в будь-якому випадку залежать від бюджетних обмежень і

рішень. ЗДП лише в загальному вигляді визначає критерії, які варто враховувати, ухвалюючи рішення щодо персоналу:

42. «Прокуратурами автономних регіонів та державними прокуратурами провінцій керуватиме їх головний прокурор, а до їх складу входить та кількість ДП, «яка необхідна для її правильної роботи відповідно до розміру й обсягу роботи прокурорів» (стаття 18.3 ЗДП).
43. Це законодавче положення також стверджує, що кількість органів прокуратури та їх штат буде визначено відповідно до таких критеріїв, як **кількість справ** та **кількість судів** відповідної провінції. Кількість прокурорів та їх призначення визначатиме Королівський декрет за пропозицією Міністра юстиції після доповіді ДГП та після заслуховування Ради прокуратури. Однак чисельність штату та призначення державних прокурорів переглядатиметься щонайменше кожні п'ять років, відповідно до нових потреб. Але в будь-якому випадку чисельність штату обмежується можливостями відповідного бюджетного фінансування (стаття 18.5 ЗДП).

Загальні правила та принципи кадрового наповнення

7. Чи існують показники, за якими визначається кількість прокурорів (на кількість мешканців, залежно від кількості/виду судів; кількості кримінальних справ)? Хто ухвалює рішення щодо робочого навантаження кожного працівника прокуратури?

44. Ні, не існує встановленого співвідношення, яке фіксувало б необхідну чи бажану чисельність державних прокурорів на певну кількість справ/судів чи жителів. Як пояснено вище, згідно з алгоритмом, здійснюють порівняльний аналіз між регіонами, у результаті якого вирішують, до якого підрозділу ДП потрібно направити новопризначеного прокурора. Це порівняльний інструмент, що зіставляє навантаження між різними ДП провінцій для того, щоб забезпечити відповідний баланс у кадровому наповненні кожної з них.
45. Стосовно робочого навантаження кожної з ДП, немає фіксованого розрахунку часу/робочого навантаження. Стосовно розподілу роботи в межах територіальних управлінь, див. пункт 17 нижче.

8. Який орган відповідає за аналіз потреб у необхідній кількості прокурорів?

46. Попередній аналіз потреб здійснюють на підставі звітів, що надсилають головні управління прокуратури автономних регіонів на основі інформації, наданої головними управліннями прокуратури кожної з провінцій. Аналіз здійснюватиметься з урахуванням кількості справ, збільшеного навантаження справами, кількості судів та штатних державних прокурорів, враховуючи також наслідки правових реформ чи інших подій (як це відбувається зараз в умовах санітарної кризи через Covid-19), навантаження справами судів/прокуратур. Наприклад, якщо в провінції було створено три

нові суди першої інстанції, теоретично повинно бути пропорційно збільшено кількість працівників прокуратури згідно з «моделлю прокуратури».

47. «Відділ підтримки» ОДГП отримує звіти від територіальних регіональних підрозділів та аналізує потреби прокуратури, у тому числі кадрові потреби. Відповідно до статті 18.4 ЗДП, він відповідає за «с) аналіз й оцінку пропозицій, пов'язаних з організаційними та операційними потребами державної прокуратури у сфері статистики, інформатики, **персоналу**, матеріальних ресурсів, інформації та документації». Згідно з Королівським декретом 255/2019 від 12 квітня, станом на сьогодні в цьому підрозділі працюють 4 члени ДП.
48. За інформацією, отриманою головними управліннями прокуратури автономних регіонів, ГДП через Відділ підтримки ухвалюватиме рішення про розподіл штату. Компетентний орган у кожній автономній області повинен повідомити про це рішення управління юстиції.

Прогнозування робочого навантаження

9. Чи наявні окремі критерії для прогнозування робочого навантаження прокурорів, відмінні від тих, які застосовуються до суддів?

49. Немає розрахунку робочого навантаження для кожного ДП. Як буде видно, завантаження судів справами має вплив на оцінювання кадрових потреб, проте вимірювання навантаження справами/робочого навантаження, що застосовується для суддів, не застосовується до ДП.

10. Якщо ні, то чи можуть застосовуватися, з необхідними змінами, критерії вимірювання робочого навантаження суддів до вимірювання робочого навантаження прокурорів?

50. Як вже було сказано вище, немає встановлених критеріїв для вимірювання завантаженості кожного окремого ДП, програмне забезпечення вимірює загальну завантаженість кожного територіального підрозділу для їх порівняльного аналізу. Цей розрахунок допоможе визначити, як розподілити додаткові штатні посади, погоджені Міністерством юстиції та затверджені в державному бюджеті. Таким чином, він не визначатиме, скільки ДП потрібно, щоб покрити загальне робоче навантаження, і яке навантаження в ідеалі відповідає кожному з членів ДП, а проводиться з метою прийняття рішення про те, як розподілити нові надані посади між різними територіальними ДП провінцій. Наприклад, минулого року було затверджено 32 нові посади прокурорів. Будуть оголошені відповідні відкриті конкурси, і після завершення іспитів буде ухвалено рішення про те, як розподілити 32 новопризначених прокурорів, яка провінція отримає підкріплення з огляду на її навантаження (порівняно з іншими територіальними одиницями).

51. ОДГП стверджує, що загальне правило для Міністерства юстиції щодо затвердження збільшення кількості штатних прокурорів має відповідати збільшенню кількості судів: якщо в провінції створено новий суд, потрібно направити в нього щонайменше одного додаткового ДП. Утім на практиці так не відбувається через бюджетні обмеження.
52. Інструмент бізнес-аналітики працює не для визначення кількості необхідних ДП, а для вирішення того, який територіальний підрозділ має більше навантаження, і відповідно повинен отримати новопризначених ДП. Алгоритм не визначає, скільки потрібно ДП в кожному підрозділі або скільки годин кожен ДП працює над кожною справою. Програмне забезпечення працює за критеріями, що дозволяють проводити порівняльну оцінку. Перший критерій, який застосовується для цієї «розподільної» функції щодо персоналу прокуратури, — це існування судів, у яких понад 3 роки працюють прокурори, переведені тимчасово в порядку розширення штату з метою залучення додаткових працівників.
53. Розподіл нових прокурорів визначається навантаженням у кожній провінції, переважно розрахованим з огляду на навантаження судів у цій провінції.
54. Три критерії, які беруть до уваги:
- а) процесуальна діяльність (навантаження справами), що становить 60–70% від остаточного результату розрахунку;
 - б) кількість судів, які необхідно охопити, що становить 10% від остаточного результату розрахунку;
 - в) кількість виконаних/очікуваних годин чергувань, що становить 20% від розрахунку.

1) Вимірювання кількості справ/робочого навантаження (процесуальна діяльність)

55. Під час визначення обсягу процесуальної діяльності розрізняють процесуальні дії у судових провадженнях залежно від юрисдикції відповідного суду, оскільки іспанська прокуратура здійснює процесуальну діяльність у судах чотирьох юрисдикцій (кримінальний, цивільний, трудовий та адміністративний суди). Процесуальна діяльність у кримінальних провадженнях становить 80% від загального обсягу діяльності прокуратури. За проведення кожної процесуальної дії присвоюють бал залежно від навантаження/часу, якого вимагає така дія. Бал вимірюється не лише «витраченим часом», хоча «навантаження» зрештою передбачає вищий бал за ті дії, які передбачають більше роботи, а отже, вимагають більше часу для виконання. Але він не обчислюється виключно в хвилинах, годинах чи днях. Кожній дії процесуальній дії, яку здійснює ДП, присвоюють бал за шкалою від 1 до 10.
56. Наприклад, складання обвинувального висновку оцінюється в 10 балів; розпорядження про проведення попередніх слідчих дій — 1, і так далі, з можливістю включення до 15 змінних (які не є загальнодоступними та не були надані). Додавши ці п'ятнадцять числових змінних, отримаємо

сумарне значення, яке визначає не просто витрачений час, а вимірює навантаження, пов'язане з виконанням кожного завдання. Кожний ДП заповнює форму, у якій перелічено всі типи завдань, і зазначає кількість таких виконаних завдань. Таким чином, бал за кожне завдання має на меті відобразити приблизну кількість зусиль/часу, яких вимагає кожне завдання, але він не ґрунтується ні на методі Delphi, ні на точному підрахунку часу. Система, хоча й не відображає точний час, відведений на виконання кожного завдання, є досить складною завдяки рівню деталізації типів завдань та процесуальних дій, описаних у формі. Кожний ДП заповнює форму раз на місяць. Автоматизована система управління дозволяє контролювати ефективність роботи окремих ДП і водночас дає змогу обчислити загальне робоче навантаження кожного підрозділу прокуратури.

57. Після цього цю загальну суму балів в підрозділі прокуратури ділять на кількість прокурорів, які працюють у ньому. Саме за цим показником порівнюють навантаження різних прокуратур провінцій: якщо одна прокуратура має більше навантаження на одного ДП, ніж інші за цією формулою підрахунку, нові штатні посади відкриваються в тій прокуратурі, де більше робоче навантаження. Хоча така система і не відображає точного часу, її вважають дуже дієвою для здійснення порівняльної оцінки ефективності та середньозваженого робочого навантаження, що необхідно для визначення місця направлення новопризначених ДП.
58. 15 змінних, які застосовує програмне забезпечення, не є загальнодоступними. Воно працює на основі інструментів «бізнес-аналітики», подібних до тих, які використовуються для прийняття управлінських рішень в комерційній сфері.

2) Кількість судів

59. Робоче навантаження також вимірюють на підставі кількості й типу судів, розташованих в межах територіальної одиниці, на яку поширюється сфера компетенції кожної прокуратури провінції. Кожному типу суду присвоюють бал, залежно від робочого навантаження, пов'язаного з підтриманням державного обвинувачення в провадженнях такого типу; найвищий бал присвоєно слідчим судам – *Juzgados de Instrucción* – (15 балів); а найнижчий – господарським судам (1 бал). Ці бали ґрунтуються на обсязі роботи, який вони представляють для державної прокуратури, але знову ж таки, відповідні бали є результатом не точного підрахунку часу, а приблизної оцінки.

3) Чергування

60. Третій критерій, який бере до уваги програмне забезпечення, — це загальна кількість годин чергувань (нічних та на вихідних) у кожній прокуратурі/на одного прокурора.
61. Зваживши всі ці критерії, створено «рейтинг», у якому перелічено всі провінції, щоб ті, які мають більшу завантаженість, розширили штат за рахунок новопризначених прокурорів, як передбачено в державному бюджеті.

62. Система, що застосовується в Іспанії, є унікальною, адже вона не ґрунтується на дослідженні, яке б визначало потреби кожного підрозділу прокуратури або його ідеальне навантаження, а спрямована лише на надання інформації для порівняльного аналізу обсягу робочого навантаження в територіальних підрозділах прокуратури. Як було згадано вище, запровадження цієї системи обумовлено прагматичними причинами.

11. На яких критеріях ґрунтується визначення часу, необхідного для розгляду справи прокурором? Чи проводиться оцінювання окремо для кожної стадії провадження (досудова стадія, направлення обвинувального акту, судове провадження в суді першої інстанції, перегляд справи в апеляційному порядку)?

63. Не передбачено, як такого, визначення часу, необхідного для опрацювання справи. Однак у системі «підрахунку балів» для обчислення загального робочого навантаження кожному виду процесуальної діяльності присвоюється певний бал з огляду на складність завдання/процесуальної дії для прокурора. Під час такого виставлення балів оцінюють процесуальні дії, що мають бути здійснені на різних стадіях провадження, але загальна кількість часу, який займає процесуальна діяльність прокурора на кожній стадії провадження, не обчислюється.

12. Який метод застосовується для приблизної оцінки часу, необхідного для опрацювання справи? Метод визначення рівня складності справи, який враховує: 1) скільки часу прокурору в середньому потрібно для опрацювання справи кожної категорії до закриття провадження (завершення судового розгляду); 2) кількість часу, наявного у середньостатистичного прокурора для опрацювання справ?

64. Як описано раніше, в прокуратурі Іспанії не існує методу вимірювання робочого навантаження на основі середньозважених показників часу, необхідного на здійснення окремих видів процесуальних дій.

13. Які критерії беруть до уваги для визначення складності справи?

65. Стаття 324 КПК встановлює критерії віднесення кримінального розслідування до категорії «складних» справ. Класифікація справи як складної дозволить надати додатковий строк для завершення досудового розслідування — строк досудового розслідування зазвичай не повинен перевищувати півроку - до 18 місяців, і зрештою – ще 18 додаткових місяців. До того, як Закон 41/2015 змінив цю норму, було незрозуміло (і неважливо), якими мають бути критерії для віднесення кримінального провадження до категорії «складних» справ.

66. Однак, оскільки жодна слідча дія не буде дійсною, якщо її проведено після закінчення строків досудового розслідування, і ДП, і слідчі судді ретельно підходять до визначення того, які ж справи необхідно вважати

«складними». Стаття 324 КПК визначає критерії, на підставі яких здійснюється оцінювання, а саме: а) злочин вчинено організованою групою; б) численні злочини; с) велика кількість підозрюваних або потерпілих; d) вимагає проведення експертизи або співпраці, що передбачає вивчення великого обсягу документації або проведення складного аналізу; е) передбачає проведення заходів за кордоном; f) вимагає проведення перевірки діяльності органів управління юридично-приватних чи юридичних осіб публічного права; g) злочин, пов'язаний з тероризмом.

14. Чи застосовується метод Delphi разом з методом визначення рівня складності (категорії) справ?⁹⁹

67. Метод визначення рівня складності справ не застосовується для оцінки робочого навантаження, також не здійснюється облік часу, необхідного для здійснення процесуальних дій/ видів діяльності. Таким чином, це запитання, як роз'яснено вище, не стосується іспанської системи. Система присвоєння «балів» певним процесуальним діям ґрунтується на загальному досвіді, але не на чіткому визначенні часу, необхідного на виконання певної діяльності.

Показники якості роботи

15. Чи існують показники ефективності органів прокуратури? Якщо так, опишіть. Чи існують «кількісні» нормативи, яких повинен дотримуватись кожен прокурор (наприклад, кількість завершених кримінальних справ)?

68. Так, існує базова система показників ефективності, досягнення яких пов'язане з певними матеріальними стимулами. Система головним чином ґрунтується на кількісних критеріях. Кожен прокурор щомісяця заповнює форму, відображаючи кількість справ/заходів кожного типу, які він виконав/над якими працював. Перелік видів процесуальної діяльності дуже детальний, оскільки включає понад 60 різних завдань/дій ДП, розмежовуючи також однотипні завдання за типом провадження та суду. Про деякі з цих завдань та оцінку (бали), які їм присвоюються, буде йти мова далі:

69. Слідчі дії в кримінальних провадженнях: - з поданням обвинувального акта (10); - без подання обвинувального акта (2); - обвинувальний акт без здійснення попереднього досудового розслідування (1):

70. Рішення про пред'явлення обвинувачення або відмову у відкритті провадження: у провадженні в рамках загальної процедури (15); в провадженні за участі суду присяжних (25); у скороченому провадженні (15); у провадженні у справах, які вимагають термінового розгляду, або у

⁹⁹ За методом Delphi, кожний прокурор надає орієнтовну оцінку часу, необхідного для опрацювання справи або певних категорій справ. Ця система дозволяє здійснювати низькозатратне прогнозування кадрових потреб; попри її неточність, вона може бути корисною на етапі створення нових судів або прокуратур.

провадженні в порядку спрощеної процедури (10); у провадженні у складних справах (50); у провадженні щодо видачі судового наказу (5).

71. Участь у судовому провадженні, слухання та виступи: у провадженні за участю суду присяжних (40); у провадженні в рамках загальної процедури (30); у скорочених провадженнях (20); у провадженнях щодо малозначних проступків (2); на слуханнях щодо застосування запобіжних заходів (5); у провадженні в апеляційній інстанції тощо.
72. Висновки та звіти: - у будь-якому судовому провадженні (крім виконання судових рішень); - що стосуються контролю за ст. 324 КПК (складність провадження); - щодо примусового виконання вироків (0,5); - щодо перегляду за виключних обставин, як передбачено положеннями щодо реформи кримінального кодексу; - висновки щодо юрисдикції; - провадження про помилування; - скасування судимості;
73. Кожен із видів діяльності враховує тип провадження, тип суду та вид процесуальної діяльності, що здійснюється. Навіть відвідування судового засідання, коли слухання перенесено, оцінюють для цілей визначення якості роботи.
74. Точний бал або оцінка, яка присвоєна кожному із видів діяльності, що здійснюються окремим прокурором, не є загальнодоступними, оскільки вони призначені лише для внутрішнього використання. Однак, зрештою, їх було отримано. Точний економічний стимул, пов'язаний із результатами діяльності, також не є загальнодоступним.

16. Хто оцінює якість роботи? Чи застосовуються матеріальні стимули за результатами оцінювання? Чи може невідповідність показникам ефективності призвести до відкриття дисциплінарного провадження?

75. Оцінка та можливе відкриття дисциплінарне провадження у разі недбалого ставлення до виконання обов'язків належить до компетенції інспекційного підрозділу ДП.

17. Як здійснюється розподіл справ у кожній ДП на практиці? Чи об'єктивно таким чином розподіляють робоче навантаження? Чи передбачені певні критерії? Чи оприлюднені ці критерії?

76. Стосовно розподілу роботи серед прокурорів у межах кожної ДП провінції, його здійснює головний прокурор провінції на основі об'єктивних та справедливих критеріїв, які є загальнодоступними. Це чітко регулює стаття 18.2.3) ЗДП. До їх затвердження, ці критерії передаються на розгляд Ради державних прокурорів провінції, яких потрібно заслухати. Критерії прозорі та загальнодоступні. У ході розподілу роботи між прокурорами в прокуратурі провінції до уваги беруть три елементи: 1) суди, наявні в провінції; 2) необхідність виконання додаткових обов'язків; 3) спеціалізація.

77. Застосовуючи перший критерій, кожен прокурор буде вести справи, що перебувають на розгляді конкретних судів, розташованих у провінції, а розподіл буде здійснюватися випадковим чином, але з врахуванням кількості справ, що перебувають на розгляді в цих судах. Наприклад, якщо в провінції є 36 судів першої інстанції (Жирона) та кілька трудових, апеляційних, адміністративних та цивільних судів. Є 29 прокурорів на службі, отож кожен із них відповідатиме за всі кримінальні справи, що розглядаються одним судом першої інстанції, обраним за принципом випадковості, в межах території. Решту роботи розподілять в основному за критеріями спеціалізації.
78. ОДГП стверджує, що в ідеальних умовах для кожного суду першої інстанції повинна бути «група моделі прокуратури». Така «модель прокуратури або група» повинна складатися з одного державного прокурора й трьох адміністративних працівників (по одному з трьох категорій працівників апарату).¹⁰⁰
79. Окрім розподілу роботи між судами, існує розподіл обов'язків чергування (наприклад, чергування в нічну зміну та у вихідні дні, невідкладні справи, а також тримання під вартою). Ці завдання розподіляють відповідно до встановленого порядку черговості (однаковий обсяг додаткових службових обов'язків для кожного з прокурорів провінції).
80. Третій критерій заснований на спеціалізації. Окрім справ у провадженні судів у провінції, за які відповідає кожен прокурор (а отже всі кримінальні справи, що перебувають на розгляді цих судів, буде вести один прокурор), існують правила розподілу справ за спеціалізацією. Наприклад, один прокурор, крім кримінальних справ, що перебувають на розгляді судів, за які він відповідає, буде вести усі справи, пов'язані з порушенням правил дорожнього руху, інший — справи щодо злочинів проти довкілля, ще інший — справи про нещасні випадки на виробництві, порушення трудового законодавства тощо. У тих провінціях, де кількість судів першої інстанції менша за кількість прокурорів, окремі прокурори ведуть лише справи у провадженні некримінальних судів або кримінальні справи певних категорій (наприклад, у сфері екологічного права).
81. Правила, затверджені в кожній ДП провінції, дуже схожі, хоч і не повністю однакові. Наприклад, у деяких ДП провінцій обов'язки щодо участі у судових засіданнях в соціальних справах не розподіляються за спеціалізацією, а отже, кожний прокурор, дотримуючись встановленого порядку черговості, повинен займатися такими справами; а в інших провінціях один і той самий прокурор завжди буде займатися справами, що стосуються трудових спорів.
82. У будь-якому випадку, правила призначення/розподілу справ серед прокурорів у ДП провінцій можна оскаржити в інспекційній службі. Таким чином, якщо б вони не були справедливими й об'єктивними, інспекція могла б втрутитися для їх перегляду.

¹⁰⁰ Див. Наказ Міністерства юстиції JUS/3/2018 від 5 січня, ст. 3.

83. Опитані прокурори підтверджують, що на практиці розподіл роботи відбувається справедливо, при цьому кожен із членів ДП працює над рівноцінною кількістю справ/з рівномірним навантаженням. Якщо збільшується навантаження чи обсяг роботи через певні обставини (наприклад, екологічна катастрофа в регіоні через розлив нафти чи підпал), можна вимагати тимчасового переведення додаткового прокурора, щоб впоратись із додатковим навантаженням.

Врахування робочого навантаження при прийнятті рішень щодо кадрової політики та бюджету

18. Хто ухвалює рішення про оголошення конкурсу на зайняття нових посад, збільшення кількості прокурорів/вакантні посади, коли виявлено зростання навантаження?

84. Відповідальним органом є Міністерство юстиції, після проведення консультацій з ОДГП.

19. Який орган відповідає за оцінювання видатків на фінансування прокуратури та потреб у фінансуванні органів прокуратури?

85. ОДГП разом із Міністерством юстиції.

Інше

20. Додайте іншу відповідну інформацію й опишіть труднощі, що виникли під час отримання запитуваної інформації

86. У мене були труднощі з отриманням інформації, оскільки вона не є загальнодоступною. Однак налагодження зв'язків із працівниками прокуратури допомогло подолати такі труднощі. Варто сприяти тому, щоб уся ця інформація стала загальнодоступною для досягнення прозорості, а також для підтримки легітимності й об'єктивності та професіоналізму іспанської ДП.

СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО

I. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА ¹⁰¹

1. Вступ

1. Висновок Консультативної ради європейських прокурорів №9 від 2014 року для Комітету міністрів Ради Європи «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» (Римська хартія) визначає основні принципи регулювання діяльності прокурорів та їх навантаження для забезпечення справедливого, неупередженого й ефективного здійснення правосуддя відповідно до демократичних принципів та цінностей Ради Європи.
2. Хартія чітко заявляє, що прокурори повинні мати необхідні та належні засоби для виконання своїх обов'язків і для цього потрібно «забезпечити відповідними організаційними, фінансовими, матеріальними та людськими ресурсами, що сприяє гарантуванню незалежності. Особливо в періоди економічних труднощів потрібно забезпечити достатню кількість ресурсів для надання якісних послуг».
3. Система кримінальної юстиції в Сполученому Королівстві має три рівні юрисдикції, на кожному з яких функціонує відповідний орган прокуратури:
 - а) Королівська служба прокуратури (CPS) і Бюро з боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах (SFO) в Англії та Уельсі;
 - б) Королівська служба та податкова служба прокуратора Шотландії (COPFSS);
 - в) Державна прокуратура Північної Ірландії (PPSNI).
4. Три правові системи, у яких вони працюють, відносяться до системи загального права.
5. За цією системою скарги про вчинення злочинів подають до правоохоронних органів [поліції], які розслідують злочин, та направляють докази прокурорам, які самостійно розглядають:
 - а) чи достатньо зібраних доказів для пред'явлення обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення чи правопорушень та чи є реальна перспектива винесення обвинувального вироку;
 - б) чи відповідає кримінальне переслідування інтересам суспільства.
6. В Англії та Уельсі існує три види кримінального судів. Усі справи починаються в магістратському суді, і більшість малозначних правопорушень розглядають там. Магістратський суд має обмежені повноваження щодо призначення покарання. Суд у справах неповнолітніх переважно розглядає правопорушення, вчинені неповнолітніми особами (10–17 років), хоча за певних обставин такі справи можуть направити на розгляд до Королівського суду.
7. Справи направляють у Суд Корони, якщо вони стосуються особливо небезпечного правопорушення або для обрання міри покарання, якщо

¹⁰¹ Цю доповідь підготувала Кетрін Керрі (Catherine Carrie), Старший прокурор Королівської прокурорської служби, відділ розслідування вбивств, Лондон

повноваження магістратських судів недостатні або якщо рішення магістратського суду оскаржено в апеляційному порядку.

Структура та функції державної прокуратури в рамках кримінального переслідування та поза ним.

2. CPS і SFO

8. Королівську службу прокуратури створено у 1985 році згідно із Законом про кримінальне переслідування за злочини. CPS — неміністерський департамент, який очолює Директор публічних обвинувачень (ДПО) Нагляд за діяльністю цієї служби, а також за діяльністю Бюро боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах здійснюють службовці судового відомства, Генеральний прокурор та Генеральний соліситор, яких призначає керівна політична партія та які підзвітні Парламенту. Службовці судового відомства відповідають за забезпечення незалежності прокурорів. Генеральний прокурор надає вказівки щодо правових питань, практики та політики для забезпечення послідовності підходу.

9. ДПО відповідальний за забезпечення відповідності політики та керівних принципів CPS політичній стратегії уряду, та реалізацію останньої, він надає рекомендації та встановлює принципи роботи прокуратури. CPS робить внесок у розробку політики Уряду стосовно законодавства та реформування системи кримінальної юстиції. Бюро з боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах створено в 1988 році. Його очолює Директор, якого призначає Генеральний прокурор. До його повноважень відноситься виявлення, розслідування злочинів та підтримання державного обвинувачення у найсерйозніших справах щодо шахрайства, хабарництва, корупції й ухилення від сплати податків.

10. SFO займається справами з Англії, Уельсу та Північної Ірландії, але не з Шотландії.

11. COPFSS є незалежною службою державного обвинувачення Шотландії. Вона з'явилася у XV столітті. Зараз Служба є департаментом уряду Шотландії, її очолюють службовці шотландського судового відомства, лорд-адвокат та генеральний соліситор. Лорд-адвокат несе міністерську відповідальність за роботу Служби. Служба надає консультації та здійснює функції державного обвинувачення в кримінальних справах, розслідує всі раптові, випадкові чи підозрілі випадки смерті та проводить розслідування за скаргами щодо неправомірних дій поліції.

12. Державна прокуратура Північної Ірландії є департаментом уряду Північної Ірландії. Її створено у 2002 році та очолює Директор публічних обвинувачень Північної Ірландії, якого призначає Генеральний прокурор Північної Ірландії (радник уряду з правових питань). Його функція — надання консультацій слідчим органам, надання дозволу на пред'явлення обвинувачення, здійснення нагляду, підготовки справ та підтримання державного обвинувачення.

3. Організація державної прокуратури: ієрархічна, територіальна, спеціалізаційна

CPS

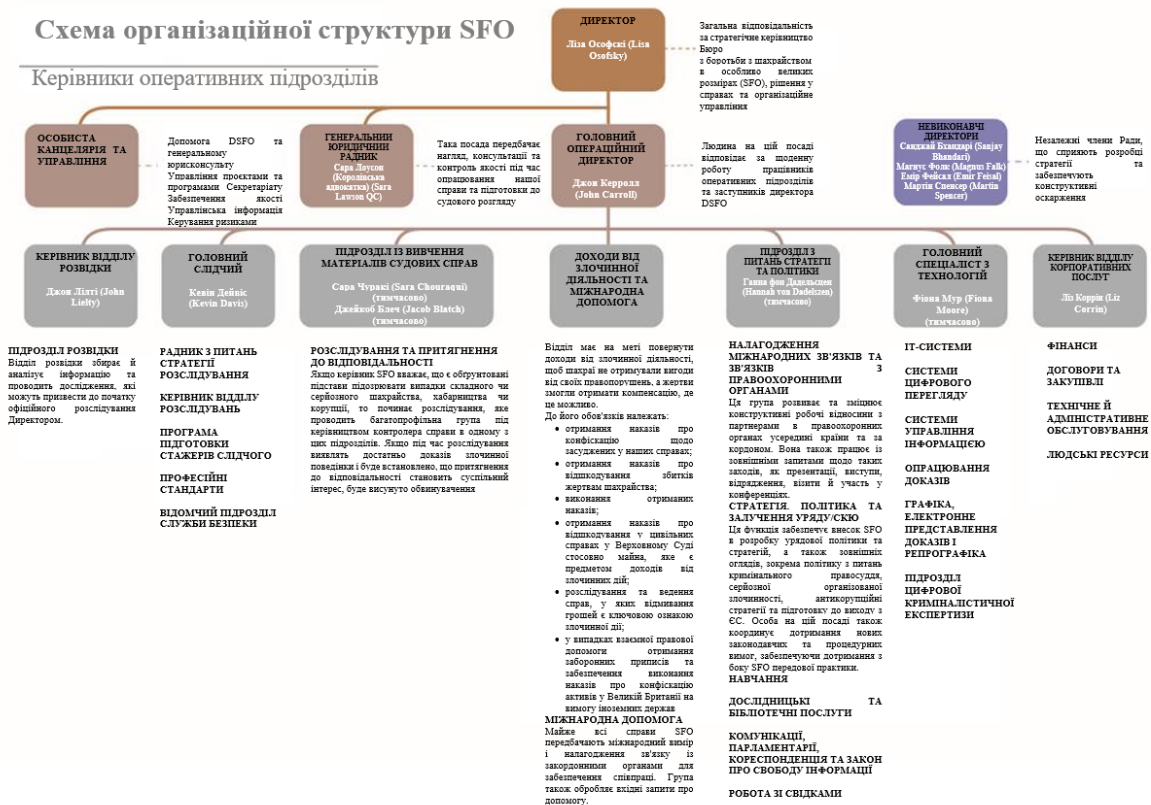
13. ДПО допомагають два керівники юридичних служб, які керують регіональними та спеціалізованими підрозділами, і виконавчий директор, який відповідає за діяльність допоміжних служб організації (фінанси, комунікації, політика тощо).
14. Англія та Уельс поділені на 14 регіонів, в яких розглядають злочини за географічним принципом. У межах цих регіонів є підрозділи, що займаються виключно справами магістратських судів, і підрозділи, що працюють лише зі справами Суду Корони.
15. Є також спеціалізовані підрозділи з розгляду справ про зґвалтування та особливо небезпечні злочини проти статевої свободи й спеціальні підрозділи, які займаються справами щодо тяжких злочинів та складнішими справами в Регіоні, що вимагають більшого досвіду та часу.
16. За кожен регіон відповідає Головний королівський прокурор, якому допомагає адміністратор, що відповідає за щоденне функціонування прокуратури та здійснення контролю за бюджетом.
17. У CPS. працює близько 2700 юристів, і щороку до суду передається приблизно 500 000 справ.
18. Більшість справ, які направляються до судів нижчих інстанцій, розслідуються співробітники, які працюють у штаті CPS, хоч залучаються також і приватні юристи. Для здійснення державного обвинувачення у справах, які розглядають вищі суди, наймають баристерів, а решту ведуть адвокати при вищих судах, які входять до числа штатних працівників CPS.
19. Існують також підрозділи головного управління, що спеціалізуються на: боротьбі із окремими злочинами та тероризмом, міжнародному правосудді й організованій злочинності, боротьбі з шахрайством та використанням доходів від злочинної діяльності.
20. Підрозділ із боротьби з тероризмом здійснює кримінальне переслідування у справах стосовно терористичних актів чи злочинів, пов'язаних з тероризмом, а також деяких інших злочинів, як-от злочини проти людства.
21. Підрозділ із боротьби з організованою злочинністю займається складними справами від Національного агентства з боротьби зі злочинністю та Директорату з питань дотримання законодавства у сфері імміграції.
22. Спеціальний підрозділ із боротьби зі злочинами розглядає низку спеціалізованих справ, у тому числі серйозні справи, які розслідує Незалежне управління з розгляду скарг на дії поліції (ІОРС); про спричинення смерті через недбалість юридичної особи або через медичну недбалість та звинувачення, що мають політичні наслідки, чи звинувачення конституційного значення проти національних публічних діячів.
23. Спеціальний підрозділ з боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах здійснює кримінальне переслідування та консультування щодо найбільш серйозних та/або складних справ, пов'язаних із шахрайством чи економічними злочинами в Англії та Уельсі.

SFO

24. Чисельність кадрового складу працівників SFO близько 350–500 людей. Його очолює Директор.
25. Організація та структура SFO така:

Схема організаційної структури SFO

Керівники оперативних підрозділів



COPFESS

- Тут налічується приблизно 520 прокурорів (прокурорів-фіскалів), які працюють в 11 регіонах, серед яких є заступники прокурора-фіскала, старший заступник прокурора-фіскала, головний заступник прокурора-фіскала та державні службовці вищих рангів.
- Прокурори ведуть близько 80 000 справ на рік.
- Правоохоронні органи надсилають Королівській службі та податковій службі прокуратора Шотландії звіти про завершення початкового етапу досудового розслідування. Служба виконує роль органу досудового слідства і може скеровувати й надавати вказівки поліції стосовно розслідування, але сучасна практика полягає в тому, що більшість злочинів виявляє та розслідує поліція без будь-якої участі Служби, а потім звітує відповідному прокурору-фіскалу.
- Група, що займається первинним розглядом, оцінює справу, а тоді направляє прокурору-фіскалу, який вирішує, чи потрібно порушувати провадження проти обвинуваченого, і якщо так, які обвинувачення пред'являти та в який суд передавати справу.
- Підготовка до урочистого розгляду судом присяжних передбачає підготовку повного письмового звіту (попереднього допиту), який містить всю інформацію про справу та детальні протоколи попереднього допиту свідків, проведеного працівниками прокуратури. Цей звіт надсилають Королівській службі на розгляд Адвоката корони (збірна назва для помічників Лорда Адвоката), який вирішує, чи потрібно передавати справу до Високого суду, суду шерифа на розгляд суду присяжних або вона може бути розглянута судом шерифа в порядку спрощеного провадження. Якщо справа має розглядатись в суді шерифа шерифом та присяжними, справу готує та представляє обвинувачення прокурор, але якщо

справу має розглядати Високий суд, у той час, як подальшу підготовку здійснює юрист або помічник юриста, обвинувачем виступає помічник Лорда Адвоката.

PPSNI

31. Прокурорів розподіляють у чотири прокуратури у межах двох регіонів, що займаються всіма видами правопорушень у своєму географічному районі, за винятком тих справ, які відносяться до сфери компетенції, та передані підрозділу з боротьби із тяжкими злочинами, відомчому відділу з питань шахрайства, центральному оперативному підрозділу або відділу з міжнародних питань та практики Високого суду.
32. Кожне з двох регіональних відділень та кожную спеціалізовану секцію очолює помічник Директора, який несе загальну відповідальність за ухвалення рішень за матеріалами розслідування та ведення справи у відповідній секції. У двох географічних регіонах 94 прокурори працюють над близько 40 000 справ на рік і займаються місцевими правопорушенням, які розслідує PSNI та інші правоохоронні органи.
33. До штату підрозділу із боротьби із тяжкими злочинами входять 9 старших прокурорів, 4 прокурори та 3 адвокати при вищих судах. Цей підрозділ працює з найбільш небезпечними та найскладнішими злочинами, зокрема зі справами щодо вбивств, зґвалтувань й інших особливо небезпечних злочинів проти статевої свободи, торгівлі людьми, проституції та пов'язаними з ними злочинами. Спеціальна служба в цьому відділі оцінює якість матеріалів, отриманих від правоохоронних органів, і надає рекомендації та підтримку слідчим. Це сприяє обміну найкращим досвідом та забезпеченню єдності практики діяльності різних підрозділів, а також наданню якісних послуг потерпілим від особливо небезпечних злочинів.
34. У центральному оперативному підрозділі працює 8 старших прокурорів, які займаються резонансними та складними справами, включно зі справами щодо тероризму, вбивства з необережності, корупційних злочинів та особливо небезпечними злочинами, вчиненими організованими групами.
35. Відділ з міжнародних питань та практики Високого суду в складі 8 державних прокурорів має повноваження у сфері участі в процедурі розгляду Високим судом клопотань про звільнення під заставу, подання клопотань про накладення арешту або конфіскацію майна, екстрадиції, міжнародних запитів про правову допомогу, подання заяв про перегляд судових рішень, цивільних справ, оскарження призначеного покарання як занадто м'якого, оскарження судових рішень до Апеляційного та Верховного суду та займається справами, переданими Комісією з перегляду кримінальних справ.
36. 7 державних прокурорів відомчого відділу з питань шахрайства займаються справами щодо шахрайства в особливо великих розмірах або складними справами щодо шахрайства, які передані поліцією та Національним агентством з боротьби зі злочинністю, справами, переданими урядовими департаментами Північної Ірландії та їхніми відомствами, а також Королівською податково-митною службою. Цей відділ також займається справами, пов'язаними із забрудненням навколишнього середовища, шахрайськими діями щодо соціальних виплат, правопорушеннями у сфері сільського господарства та порушенням норм охорони праці.

4. Статус державних прокурорів, відбір, призначення на посаду, оцінювання та підвищення на посаді

37. Прокурори — державні службовці, які призначаються на посаду за результатами відкритого конкурсу, який включає проходження співбесіди. Для підвищення на посаді кандидат надсилає заяву після оголошення вакантної посади, у якій має показати свою відповідність критеріям та встановленим кваліфікаційним вимогам.
38. Процес відбору, який CPS використовує в Англії та Уельсі, передбачає подання кандидатами письмової заяви. Потім складають список кандидатів, допущених до участі у конкурсі. Кандидати, що входять до списку, мають пройти оцінювання та співбесіду. Кожного року безпосередній керівник прокурора готує звіт про оцінювання результатів діяльності на основі погоджених запланованих показників, під час підготовки звіту вивчає продуктивність та якість роботи прокурора за попередній рік.
39. Заплановані показники, встановлені для звітного періоду, безпосередньо пов'язані з ключовими організаційними пріоритетами та цінностями CPS. Вони визначають не тільки те, що вимагається від окремого прокурора, але й очікуваний спосіб виконання роботи з урахуванням організаційних пріоритетів і цінностей організації. Очікується, що прокурори будуть виконувати свою роботу у спосіб, що сприятиме досягненню загальних цілей та дотриманню цінностей організації. Заплановані показники встановлюють на початку року, а ефективність діяльності прокурора регулярно переглядають протягом року, зокрема проводять офіційну письмову атестацію у середині року. Цей звіт підписує керівник безпосереднього керівника. Оплата праці залежить від рангу державного службовця з різними діапазонами посадового окладу для кожної посади.

II. РОБОЧЕ НАВАНТАЖЕННЯ ПРОКУРОРІВ

40. Для цілей цього Розділу предметом аналізу є система в Англії та Уельсі.

5. Чи є статистичні дані щодо кількості справ? Якщо так, прокоментуйте такі дані/їх зміни та, якщо можливо, проаналізуйте & 6. Чи існують статистичні дані щодо робочого навантаження прокурорів? Якщо так, прокоментуйте дані/їх зміни та, якщо можливо, проаналізуйте.

41. CPS не публікує офіційних статистичних даних щодо кількості справ та робочого навантаження прокурорів. Облік офіційних статистичних даних щодо злочинності та правоохоронних органів в Англії та Уельсі здійснюють відповідні урядові відомства та Управління національної статистики, але ці дані не включають дані про завантаження справами та робоче навантаження окремих прокурорів.

42. Сьогодні SFO розслідує близько 25 справ, і ще 5 розглядаються в суді.

7. Чи існує встановлене співвідношення кількості прокурорів (за кількістю мешканців, за кількістю/типом судів; за кількістю кримінальних справ? Хто приймає рішення про навантаження кожного з членів Офісу прокуратури?

43. Кількість прокурорів на національному рівні насамперед залежить від бюджетних асигнувань та обсягу й складності справ, які поліція передає до Королівської служби прокуратури. Ці чинники можуть змінюватися з року в рік.

44. Менеджери/керівники підрозділів приймають рішення про розподіл робочого навантаження між прокурорами в межах їхніх підрозділів.

8. Який орган відповідає за аналіз потреб щодо необхідної кількості прокурорів?

45. CPS щороку визначає необхідну кількість прокурорів (і прогнози на майбутні роки), і вказує цю кількість у заявці до відповідного казначейства для фінансування.

9. Чи існують окремі критерії для оцінювання робочого навантаження прокурорів, відмінні від тих, що застосовуються до суддів?

46. Критерії оцінювання робочого навантаження прокурорів не оприлюднені. CPS публікує у своїх Річних звітах дані про загальну кількість справ, які до них направила поліція, а також кількість справ, які були розглянуті в магістратських судах та Суді Корони, зі статистикою щодо результатів судового розгляду цих справ. Ці дані допомагають визначити тенденції щодо збільшення чи зменшення в майбутньому робочого навантаження прокурорів.

47. Аналогічно, немає опублікованих критеріїв оцінювання робочого навантаження суддів. Завантаженість кримінальних судів в Англії та Уельсі залежить від кількості та складності справ, що надійшли від CPS та інших органів державного обвинувачення.

48. Коли поліції, CPS та іншим органам, що здійснюють державне обвинувачення, надаються додаткові кадрові ресурси, навантаження на суди, імовірно, збільшаться; і навпаки, в періоди, коли відбувається скорочення кадрових ресурсів поліції, CPS та інших органів державного обвинувачення, варто очікувати відповідного скорочення робочого навантаження кримінальних судів.

49. Міністерство юстиції публікує щоквартальні та щорічні статистичні звіти щодо справ у судах нижчої [магістратські суди] та вищої [Суд Корони] інстанцій. Ці звіти аналізують обсяг справ, отриманих судами, і відстежують збільшення та зменшення кількості отриманих та розглянутих справ, а також своєчасність розгляду справ, щоб можна було визначити тенденції для прогнозування майбутнього навантаження судів. Опубліковані звіти не містять статистичних даних стосовно окремих судів або суддів.

50. Керівні принципи з питань практики кримінального судочинства від 2015 року зі змінами містить детальні вказівки щодо роботи магістратських судів та Суду Корони, зокрема вказівки щодо навантаження суддів та практики призначення справ до розгляду. Судді, що співпрацюють із Судовою службою Її Величності, приймають рішення про направлення справ до певних судів та передачу на розгляд певним суддям.

51. Під наглядом Голів суду Окружний суддя кожного округу Суду Корони несе загальну відповідальність у своєму окрузі за розподіл кримінальних справ між суддями, для забезпечення справедливого й ефективного розподілу навантаження у певному суді чи групі судів. Це включає нагляд за розміщенням призначених суддів у суді чи групі, у тому числі розподіл роботи між усіма суддями, призначеними в цей суд. Службовець,

що веде список справ, призначених до розгляду у Суді Корони, відповідає за щоденне складання списку справ, призначених до судового розгляду, під керівництвом Округового судді.

52. У магістратських судах Група зі здійснення судової діяльності під наглядом голів суду округу відповідає за визначення практики призначення справ до судового розгляду у цьому регіоні. Щоденне призначення справ до судового розгляду здійснює канцелярія суду із залученням службовця, що веде список справ.

53. Як магістратські суди, так і Суд Корони зобов'язані дотримуватися строків тримання під вартою (СТВ) як запобіжного заходу під час досудового розслідування. Вони передбачають граничний строк, протягом якого обвинувачений повинен предстати перед судом для розгляду справи по суті. Цей строк можна продовжити лише за наявності вагомих причин.

54. Округовий суддя кожного суду має додаткові адміністративні обов'язки, окрім тих, що пов'язані з розглядом справ. Це може займати багато часу.

55. Адміністративні обов'язки включають:

- а) Забезпечення дотримання передової практики та найкращого досвіду з тим, щоб усі слухання розпочиналися вчасно;
- б) Забезпечення вивчення всіх випадків, коли судовий розгляд не відбувся у встановлену дату, з метою виявлення можливих системних проблем;
- в) нагляд за загальною діяльністю суду та практикою призначення справ до судового розгляду, а також впровадження належної практики.

10. Якщо ні, чи застосовуються критерії, що застосовуються для оцінювання робочого навантаження суддів, порівняно з навантаженням прокурорів?

56. Обсяг робочого навантаження суддів в Англії та Уельсі відрізняється від робочого навантаження прокурорів у кількох ключових аспектах. Значна частина роботи прокурорів Англії та Уельсу передбачає консультування поліції під час здійснення розслідувань, оцінювання можливості пред'явлення обвинувачень, вивчення матеріалів справи, нагляд за рухом справи. Лише обмежена кількість прокурорів беруть участь у судовому провадженні в магістратських судах та Суді Корони. Навантаження суддів включає необхідність підготовки справи, вивчення матеріалів справи, а також час, необхідний для виконання інших адміністративних обов'язків.

11. На яких критеріях базується оцінка часу, необхідного для розгляду справи прокурором? Час розраховується для кожного етапу провадження (досудового, подання обвинувального висновку, обвинувачення в суді, перегляду апеляційної інстанції)? Та 12. Який метод застосовується для розрахунку приблизного часу розгляду справи? Метод оцінювання «ваги» справи, який враховує: 1) скільки прокурорського часу в середньому потрібно для розгляду кожного виду справ; і 2) кількість часу, необхідного звичайному прокурору для розгляду справ.

57. Органи прокуратури не встановили критерії для визначення часу, необхідного для опрацювання прокурором кожної справи. Існує занадто багато змінних факторів. Для

простих справ щодо малозначних правопорушень, які розглядає магістратський (нижчий) суд, і серйозніших, але нескладних справ, які розглядає Суд Корони (вищий суд), переважно не потрібно оцінювати час на кожну справу, а нові справи просто розподіляються рівномірно між штатними прокурорами.

58. У найскладніших справах, якими здебільшого займаються спеціалізовані підрозділи прокуратури, метод визначення складності справ передбачає попереднє оцінювання складності справи, яке здійснює менеджер/керівник підрозділу в той момент, коли справу вперше передано до Підрозділу або невідкладно після цього. Прокурор, якого призначено в цій справі, попередньо оцінює справу та після консультацій зі своїм менеджером /керівником підрозділу заповнює Контрольний список питань для оцінювання складності встановленої форми.

13. Які критерії враховуються для оцінювання складності справи?

59. Вивчення методів оцінювання навантаження прокурора свідчать про існування двох основних методів:

- а) базовий підрахунок, за яким кількість розглянутих справ ділять на кількість наявних прокурорів або годин роботи прокурорів (метод «базового підрахунку»);
- б) Система, заснована на оцінюванні складності конкретної справи. («Метод оцінювання складності справи»)

60. «Вагу» справи можна оцінити кількома способами:

- а) рівень зусиль, необхідних для опрацювання справи такого типу [наприклад, вбивство, крадіжка];
- б) виявлення одного або кількох чинників, що підвищують складність [наприклад, складні наукові експертизи або електронні докази великого обсягу];
- в) час опрацювання справи;
- г) поєднання вищезазначеного.

61. Метод базового підрахунку виходить з того, що всі справи рівноцінні, і не враховує індивідуальної складності справ або інших факторів, здатних впливати на час, необхідний для опрацювання справи (наприклад, щоб визначити, чи буде справа передана на розгляд суду).

62. З цієї причини такий метод не є точним інструментом для оцінювання навантаження прокурора в складних справах, але може бути адекватним методом розрахунку навантаження в підрозділах прокуратури, які займаються справами про малозначні нескладні правопорушення.

63. Система оцінювання складності справ, має перевагу в тому, що дозволяє оцінити справу з огляду на її складність. Як наслідок, завдяки такій системі можна точніше визначити навантаження, оскільки вона враховує різні складні аспекти кожної справи, а також час, витрачений прокурором на виконання адміністративних завдань, пов'язаних із нею.

Система оцінювання складності справ в Англії та Уельсі.

64. Спеціальні підрозділи прокуратури в Англії та Уельсі використовують систему визначення рівня складності справ для оцінки навантаження. Метод, який вони використовують, полягає в заповненні форми визначення складності справи, що включає низку критеріїв, за якими визначається складність, які сумують, щоб отримати

загальний бал для справи. Приклад форми Контрольного списку питань для оцінювання складності справи подано в Додатку А до цього дослідження.

65. Форма визначення складності справи визначає низку критеріїв, зокрема перелічені нижче.

- а) Чи перевищує кількість обвинувачених 4 або більше?
- б) Чи є в справі численні потерпілі або потерпілі, що відносяться до незахищених категорій населення?
- в) Чи потрібно залучити більше одного прокурора для роботи над справою?
- г) Призначено два чи більше юристів?
- д) Чи очікується, що судовий розгляд справи триватиме 6 тижнів або більше?
- е) Чи є це міжвідомчим кримінальним переслідуванням?

66. Інші чинники складності:

- а) Складні матеріали справи, у тому числі великий обсяг цифрових даних.
- б) Міжнародний елемент.
- в) Питання розкриття конфіденційної інформації.
- г) Різні додаткові чинники, як-от зацікавленість ЗМІ та ризик завдання шкоди репутації.
- д) Додаткові чинники, що стосуються справ SFO.

67. Що більше аспектів складності виявлено у справі, то вища категорія складності їй присвоюється. Форму використовують для всіх видів правопорушень, а тип правопорушення сам по собі не враховується для визначення рівня складності. Після заповнення форми можна визначити загальний бал, який відповідає рівню складності: 1 бал — найменш складна, 10 — найскладніша.

68. У цьому контексті посилення на «справу» означає провадження щодо всіх обвинувачених, яким пред'явлено обвинувачення у скоєнні конкретного злочину чи злочинів, які розслідувала поліція. Форму не заповнюють окремо для кожного обвинуваченого, якому пред'явлено обвинувачення у скоєнні певного злочину чи злочинів. Після цього менеджер/керівник підрозділу підписує форму для погодження оцінки.

69. Форму можна оновлювати під час опрацювання справи, оскільки може з'явитися багато додаткових чинників, яких не було спочатку та які можуть вплинути на рівень складності (наприклад, збільшення прогнозованої тривалості судового розгляду). Призначення форми подвійне:

- а) допомогти менеджерам/керівнику підрозділу оцінити обсяг робочого навантаження прокурорів;
- б) дозволити менеджерам/керівнику підрозділу оцінювати загальне навантаження підрозділу для прийняття кадрових рішень (наприклад, якщо підрозділ працює над великою кількістю справ із максимальною оцінкою складності, це може бути підставою для прийняття рішення про збільшення чисельності персоналу).

70. Існує кілька потенційних обмежень у використанні методу визначення рівня складності справ:

- а) він вказує лише на складність справи, щоб допомогти менеджерам /керівникам підрозділів оцінити ймовірне навантаження, але не дозволяє обчислити кількість годин, які має витратити прокурор для завершення справи;
 - б) намагаючись виявити якомога більше чинників складності, які можуть вплинути на час, необхідний для опрацювання справи, система не дає й не може забезпечити наукової точності результату через зміни в обсязі роботи у великих справах, а також труднощі, пов'язані з неможливістю точно передбачити на початковому етапі провадження у справі всі обставини, які можуть вплинути на час, необхідний для її завершення [наприклад, скільки обвинувачених можуть визнати свою вину та на якій стадії провадження, і скільки з них предстануть перед судом];
 - в) навіть у справах з максимальною оцінкою складності (10), імовірно, існуватимуть величезні розбіжності у фактичній складності та часі, якого потребує прокурор для опрацювання справ цієї категорії;
 - г) стосовно справ за участю кількох обвинувачених, критерії складності розрізняють справи з менш як 4-ма обвинуваченими та справи, в яких 4 та більше обвинувачених, але не розмежовують справи з максимальною кількістю обвинувачених від справ з меншою кількістю. У межах системи визначення рівня складності справ не існує шкали кількості обвинувачених, що означає, що справа лише з 4 обвинуваченими не відрізняється від справи з 30 та більше обвинуваченими. Аналогічно, форма вимагає від прокурора лише зазначити, чи є численні потерпілі або потерпілі, що відносяться до незахищених категорій населення, але не вимагає зазначити кількість потерпілих;
 - д) форма не містить посилання на те, чи перебувають обвинувачені під вартою.
71. Для визначення обсягу навантаження прокурора має значення той факт, що у значній кількості справ обвинувачені перебувають під вартою і чекають судового розгляду. Справи, в яких обвинувачених тримають під вартою до судового розгляду, спричиняють додатковий тиск на прокурора. В таких справах діють граничні строки тримання під вартою, і суд зобов'язаний призначити справу до розгляду до закінчення строку тримання під вартою, якщо немає вагомих причин на їх продовження. Отже, прокурори можуть бути змушені підготувати для судового розгляду навіть дуже складні справи протягом обмеженого періоду часу.
72. Правила щодо процедури розгляду справ також чітко встановлюють дату направлення справи до суду та виконання інших процесуальних дій, і навіть у складних справах строк можна продовжити лише за наявності вагомих підстав для цього. Максимальний строк тримання під вартою у справах в провадженні Суду Корони становить 182 дні, строк обчислюється з дня першої явки в суд до призначення справи до розгляду судом.

Табелі обліку робочого часу

73. Крім використання форм для визначення складності справи в спеціалізованих підрозділах, навантаження прокурорів також оцінюють через табелі обліку робочого часу і ефективності. Такі табелі заповнюють прокурори у всіх підрозділах прокуратури (спеціалізованих та неспеціалізованих). Прокурори (а також помічники юристів і працівники апарату) за можливості, заповнюють ці форми щодня, записуючи час, витрачений на виконання ключових завдань, пов'язаних із конкретними справами. Форми подають в електронному вигляді.

74. Ключові завдання, за якими проводиться оцінювання, містять перелік процесуальних заходів, які необхідно здійснити на різних стадіях провадження у справі, як-от завдання, пов'язані з підготовкою до слухання, на якому суд заслуховує заяву обвинуваченого про визнання вини. Адміністратори використовують ці дані для визначення середньозважених показників часу, витраченого на опрацювання кожного завдання, й для подальшого розрахунку необхідної чисельності штату. Форми не використовують для оцінювання індивідуальних показників ефективності роботи прокурорів. Потенційним недоліком цієї системи є те, що для надання достовірних даних усі співробітники мають заповнювати таблиці обліку робочого часу безпомилково, подавати їх систематично та своєчасно. Велике навантаження може вплинути на рівень дотримання цих вимог. Це може призвести до прогалин і неточностей у даних.

14. Чи є зважений метод доповненим методом Delphi?

75. В Англії та Уельсі для оцінки робочого навантаження не використовують метод Delphi. Хоча прокурори не дають приблизну оцінку тривалості роботи над справою на початку її опрацювання, вони регулярно надають інформацію про час, витрачений на виконання певних завдань під час роботи над справою, і цю інформацію надають, заповнюючи стандартну форму обліку робочого часу, яку подають в електронному вигляді в міру виконання кожного завдання в справі.

15. Чи існують заздалегідь встановлені показники якості роботи? Якщо так, будь ласка, опишіть. Чи існує якесь «кількісне» правило, якого повинен дотримуватися кожен із прокурорів (наприклад, кількість розглянутих кримінальних справ)?

76. Передбачені численні показники ефективності роботи, які стосуються переважно якості та своєчасності роботи над справами. Не існує «кількісного» правила, яке вимагає від прокурорів опрацювання певної кількості справ. Утім від прокурорів очікують ретельного опрацювання справ і виконання необхідних завдань у межах справи з дотриманням стандартів професіоналізму.

16. Хто контролює дотримання показників якості роботи? Чи призводять вони до економічних стимулів? Чи може невиконання показників якості роботи призвести до дисциплінарного провадження?

77. Контроль за якістю роботи прокурорів та відповідністю показникам ефективності здійснює менеджер/керівник підрозділу прокуратури. Це відбувається через щоденний нагляд за діяльністю прокурорів, а також завдяки системі контролю якості, яка передбачає перегляд матеріалів однієї обраної справи кожного прокурора щомісяця та вимірювання роботи прокурора у справі на основі низки встановлених критеріїв, призначених для оцінювання якості та своєчасності рішень у справі, руху справи, справи виступів та розкриття інформації. Менеджер відповідно до кожного критерію присвоює оцінку від «Повністю дотримано» до «Не дотримано».

78. Про будь-які виявлені проблеми повідомляють прокурору й надалі контролюють їх. Ця система регулярно надає інформацію менеджеру /керівнику підрозділу щодо якості та своєчасності роботи над справами й допомагає виявити проблеми, які можуть свідчити не лише про низьку ефективність роботи, але й можуть допомогти виявити інші проблеми, як-от велика завантаженість справами, потреби в підвищенні кваліфікації чи

інші аспекти, на які потрібно звернути увагу. Ведеться централізований облік результатів моніторингу.

79. Не застосовуються жодні матеріальні стимули у разі дотримання встановлених критеріїв. Інформація, отримана в результаті оцінювання, є одним із методів оцінки загальної ефективності роботи прокурора та використовується менеджером /керівником підрозділу при підготовці щорічного звіту про оцінку ефективності роботи прокурора. Постійне недотримання необхідних стандартів може свідчити про низьку ефективність роботи, що врешті-решт може призвести до відкриття дисциплінарного провадження.

17. Як розподіл справ здійснюється на практиці в кожній прокуратурі? Чи здійснюється цей розподіл робочого навантаження об'єктивно? Чи існують заздалегідь встановлені критерії? Чи оприлюднюються ці критерії?

80. Розподіл справ на практиці в кожному підрозділі прокуратури залежить від кількості прокурорів та кількості справ, направлених слідчими органами для отримання рекомендацій/здійснення кримінального переслідування. У підрозділах, які займаються більш справами невеликої складності щодо малозначних правопорушень, які розглядаються в магістратському суді, типові справи переважно розподіляють адміністративні працівники, які призначають справи прокурорам якнайбільш рівномірно. Будь-яку винятково складну або незвичну справу зазвичай передають куратору /керівнику підрозділу, який вирішує, який прокурор буде вести справу.

81. У межах підрозділів у справах магістратських судів відбувається розподіл завдань, і є прокурори, які займаються підготовкою справ, та інші прокурори [багато з яких є помічниками прокурорів], що беруть участь у судових засіданнях, і це відображається на розподілі справ.

82. Розподілом серйозніших справ невеликої складності, що підлягають розгляду у Суді Корони, також займається допоміжний адміністративний персонал, який ділить справи між прокурорами якнайбільш рівномірно. Підрозділи у справах Суду Корони також отримують значну кількість складніших справ, і їх зазвичай передають менеджеру /керівнику підрозділу для призначення відповідного прокурора з огляду на тип справи, навантаження та досвід окремих прокурорів.

83. У спеціалізованих підрозділах, які ведуть найскладніші справи, справи розподіляє відповідний менеджер /керівник підрозділу, беручи до уваги досвід прокурора, навантаження та здатність вести справу. Справи розподіляють, намагаючись забезпечити рівний поділ роботи, але через різницю у типах справ навіть у спеціалізованих підрозділах кількість справ, над якими працює кожний прокурор, може не бути однаковою. Форми визначення складності справи повинні допомагати керівнику підрозділу забезпечувати, наскільки це можливо, рівномірний розподіл найскладніших справ між прокурорами з урахуванням інших змінних, як-от досвід.

84. У найскладніших справах бажано, щоб один і той самий прокурор вів справу до завершення, і його часто можуть залучати для надання консультацій слідчій групі до пред'явлення обвинувачень.

18. Хто приймає рішення щодо кількості нових посад, збільшення кількості прокурорів/залишення вакантних посад при виявленні збільшення навантаження?

85. Щоб отримати фінансування для додаткових посад у прокуратурі, регіональний/спеціалізований відділ органу прокуратури повинен аргументувати необхідність відкриття додаткових посад Групі вищого керівництва, яка включить такий запит у свою щорічну заявку на фінансування. Якщо існує потреба в зменшенні фінансування/витрат, вакантні посади не заміщують та/або достроково припиняють трудову діяльність до досягнення пенсійного віку.

19. Який орган відповідає за оцінювання потреб у фінансуванні Королівської служби прокуратури?

86. CPS: Казначейство та керівники, відповідальні за співвідношення витрат і результатів. Директор публічних обвинувачень несе особисту відповідальність за належне зазначення рахунків CPS і загалом відповідальний за використання державних коштів і управління активами. Фінансування на 2019–2020 фінансовий рік становить 540 мільйонів фунтів стерлінгів.

87. SFO: отримує основне фінансування із бюджету із Казначейства, яке за потреби поповнюється додатковим фінансуванням із резерву Казначейства, внаслідок чого доступне резервне фінансування видатків на будь-яку справу, якщо обсяг таких видатків перевищує 5% від обсягу затвердженого фінансування на рік. У 2019–2020 фінансовому році фінансування становило 52 мільйони фунтів стерлінгів

88. COPFSS отримує кошти від Уряду Шотландії, який затверджує видатки на фінансування прокуратури. Бюджет на 2019–2020 роки становив 120 мільйонів фунтів стерлінгів.

89. PPSNI складає кошторис витрат, який подає на розгляд Асамблеї Північної Ірландії. Бюджет організації на 2019–2020 фінансовий рік становить 39 мільйонів фунтів стерлінгів.

20. Додайте іншу важливу інформацію й опишіть труднощі, що виникли під час отримання запитуваної інформації

90. Стосовно робочого навантаження прокурора, на всі три юрисдикції Сполученого Королівства поширюється дія законодавства у сфері охорони праці та техніки безпеки та Директиви Європейського Союзу про деякі аспекти організації робочого часу та Регламент з питань організації робочого часу.

91. Крім того, органи прокуратури надають допомогу персоналу, (наприклад, ініціатива «Благополуччя на робочому місці», яка включає семінари з подолання стресу).

92. Персоналу всіх рівнів в Англії та Уельсі рекомендують брати участь у щорічному опитуванні персоналу, яке передбачає заповнення конфіденційної й анонімною форми, відповівши на низку запитань, у тому числі щодо стресу та навантаження. Результати аналізують, а потім поширюють у регіони, щоб визначити аспекти робочої практики й умов, у яких, можливо, необхідні зміни.

93. Крім особливих критеріїв, які застосовують спеціальні підрозділи прокуратури, прокурор не має можливості впливати на визначення кількості доручених йому справ. Регулярне оцінювання навантаження безпосередніми керівниками з використанням системи визначення рівня складності справ дозволяє реально контролювати вимірювання робочого навантаження окремого прокурора чи підрозділу.

94. Органи прокуратури в Англії та Уельсі не розробили критеріїв для визначення оптимальної кількості справ, які можуть бути доручені одному прокурору. Характер діяльності поліції неминуче передбачає періоди збільшення кількості справ, направлених до органів прокуратури через різноманітні чинники, як-от місцеві ініціативи поліції та серйозні інциденти, а підрозділи прокуратури повинні бути достатньо гнучкими, щоб мати можливість виконувати цю додаткову роботу.

95. Дедалі більша кількість складних справ, над якими працюють прокурори за останні роки, і створення спеціалізованих підрозділів для розгляду певних видів справ означає, що неможливо порівнювати навантаження спеціалізованих підрозділів із навантаженням неспеціалізованих підрозділів. Кількість справ в спеціалізованих підрозділах зазвичай значно менша, ніж кількість справ в неспеціалізованих підрозділах, що відображає порівняну складність цих справ і додатковий час, необхідний для виконання процесуальних завдань та адміністративної роботи, яку прокурори в Спеціалізованих підрозділах зобов'язані взяти на себе для успішного завершення справи.

96. На безпосереднє порівняння робочого навантаження спеціалізованих підрозділів у різних регіонах країни можуть впливати регіональні відмінності між підрозділами. Такі відмінності можуть бути спричинені різницею в криміногенній ситуації у сільських та міських районах, ресурсами поліції та різною кількістю допоміжного персоналу у відповідних підрозділах. Подібні питання можуть виникати при безпосередньому порівнянні обсягу робочого навантаження неспеціалізованих підрозділів у різних регіонах країни.

97. Труднощі у визначенні оптимальної кількості справ для опрацювання одним прокурором, особливо у складних справах, полягають у тому, що справи значно відрізняються за кількістю часу, необхідного для забезпечення своєчасного й ефективного розслідування справи та здійснення функції державного обвинувачення. Можуть навіть існувати великі розбіжності в кількості годин, яких потребують прокурори, що займаються однотипними справами (наприклад, у справі про умисне вбивство, якою займається один прокурор, може бути велика кількість обвинувачених, дані зняття інформації з каналів зв'язку великого обсягу та складні наукові експертні висновки, та справа підлягатиме судовому розгляду на основі обвинувального акта, тоді як в іншій справі про умисне вбивство може бути лише один обвинувачений, який визнає вину у вчиненні злочину на ранній стадії провадження). Такі дві справи, очевидно, однакові відрізняються як за рівнем складності, так і за кількістю часу, необхідного для їх опрацювання прокурором.

98. Національний проєкт з оцінювання навантаження за 2002 рік, здійснений Американським науково-дослідним інститутом прокурорів, запропонував метод «розподілу сил і ресурсів» для визначення навантаження справами через вимірювання середнього часу, витраченого до моменту ухвалення судового рішення для різних видів правопорушень. Система передбачає обчислення середніх показників часу, який займає

проходження справи на кожній стадії провадження, починаючи з попереднього обвинувачення; як альтернативний варіант, дослідження пропонувало систему, за якою обчислюється середня кількість часу, необхідного для завершення всіх стадій кримінального провадження. Початковий етап підрахунку полягає в оцінюванні часу, витраченого всім персоналом на різні види справ, незалежно від того, чи завершено судовий розгляд. Ці дані реєструються працівниками протягом встановленого періоду від 6 до 12 тижнів, за допомогою системи обліку часу, а потім їх використовують для обчислення середнього часу, необхідного для опрацювання кожного типу справ. Після цього отриманий результат використовують для розрахунку навантаження прокурорів для визначення оптимальної кількості справ, над якими прокурор може працювати протягом року. Таке вимірювання робочого навантаження ґрунтуватиметься на обчисленні середнього часу опрацювання справ і кількості робочих годин на рік, протягом яких може здійснюватись робота над справою. Кількість робочих годин за рік потрібно визначати шляхом обчислення загальної кількості годин у робочий день, віднявши від цієї кількості години, що припадають на навчання, відпустку чи хворобу. Таким чином, ми отримаємо значення за рік (у годинах), і його можна використати для вимірювання навантаження. Потенційний недолік цього методу полягає в тому, що початковий підрахунок залежить від точного обліку часу персоналом.

99. Насамкінець, хоча методи визначення рівня складності справ допомагають оцінити робоче навантаження прокурорів незалежно від обраної системи, роль менеджера/керівника підрозділу залишається ключовою для моніторингу роботи прокурорів у межах підрозділу й розв'язання періодичних труднощів, пов'язаних з отриманими справами.

100. Існують також інші заходи, які можуть допомогти прокурорам в ефективному виконанні їх завдань, як-от:

- а) делегування завдань, не пов'язаних з функцією державного обвинувачення, адміністративному персоналу;
- б) регулярні програми навчання для підвищення кваліфікації прокурорів;
- в) практика призначення справ до розгляду судом, яка забезпечує своєчасний розгляд справ;
- г) забезпечення того, щоб справи, які веде один прокурор, були призначені до розгляду судом на один і той же день, за можливості, щоб заощадити час на проїзд та очікування;
- д) упорядкування процедурних питань ;
- е) посилене використання ІТ-технологій під час опрацювання справ.

Додаток

Контрольний список питань для оцінювання складності справи, що використовується у Великій Британії



Назва справи/операції:	
Головний обвинувачений:	
Кількість обвинувачених у справі:	
Номер справи:	
Призначений юрист(-и):	
Призначений працівник(-и) з роботи над справою:	
Підрозділ	
Тип справи	
1. Характер і обсяг справи	Особливості <i>Поставте відмітку, якщо стосується даної справи</i>
а) Кількість обвинувачених [4 або більше]	<input type="checkbox"/>
б) Чи вимагає справа роботи з численними потерпілими або потерпілими, що відносяться до незахищених категорій населення	<input type="checkbox"/>
в) Чи необхідно декілька прокурорів (більше, ніж один) для ведення справи?	<input type="checkbox"/>
г) Призначено два або більше юристів	<input type="checkbox"/>
д) Очікується, що судовий розгляд триватиме 6 тижнів або більше	<input type="checkbox"/>
е) Це міжвідомче кримінальне переслідування?	<input type="checkbox"/>
2. Питання щодо доказової бази та свідків	
а) Чи необхідно отримання будь-яких незвичайних/складних медичних/криміналістичних чи інших експертних висновків?	<input type="checkbox"/>
б) Чи проходять по справі свідки під захистом, чи необхідно складання заяв про застосування анонімності або отримання доказів від працівників розвідувальної служби у закритому судовому засіданні або таємно?	<input type="checkbox"/>

в) Чи передбачає справа опрацювання значної кількості цифрових матеріалів?	<input type="checkbox"/>
г) Чи є ймовірність судового спору щодо прийнятності ключових доказів?	<input type="checkbox"/>
д) Чи проводились негласні слідчі дії за участі основних чи передових оперативних працівників?	<input type="checkbox"/>
е) Чи містить ця справа складні питання щодо накладення арешту на майно та/або конфіскації?	<input type="checkbox"/>
3. Міжнародні питання	
а) Чи є в цій справі значний обсяг роботи, до якого залучають ВПД?	<input type="checkbox"/>
б) Чи є у справі обвинувачені, що перебувають за кордоном?	<input type="checkbox"/>
в) Чи потрібно залучати Спільну слідчу групу (ССГ) або налагоджувати зв'язок із закордонними органами прокуратури/правоохоронними відомствами/Євроюстом?	<input type="checkbox"/>
г) Чи вимагає ця справа аналізу допустимості методів розслідування, проведеного за кордоном, у провадженні у Сполученому Королівстві або використання даних зняття інформації з каналів зв'язку, отриманих органами іноземної держави?	<input type="checkbox"/>
д) Чи потрібна консультація щодо транскордонних та/або міжнародних питань юрисдикції чи колізії правових норм?	<input type="checkbox"/>
е) Чи передбачає ця справа аналіз питань міжнародного права?	<input type="checkbox"/>
4. Розкриття відомостей і персональної ідентифікаційної інформації	
а) Містить суворо конфіденційну інформацію/матеріали прихованої агентурно-оперативної розвідки	<input type="checkbox"/>
б) Розділ 73/74 Закону про охорону правопорядку та боротьбу з організованою злочинністю (СОСРА) або потенційна можливість угоди про відстрочення кримінального переслідування	<input type="checkbox"/>
в) Чи консультуєте ви органи, що здійснюють розслідування, з питань, які вимагають регулювання розкриття конфіденційних матеріалів?	<input type="checkbox"/>
г) Чи потрібно розглядати великий обсяг матеріалів, наданих третіми особами, в т.ч. тих, які зберігаються за кордоном?	<input type="checkbox"/>
д) Чи вимагає ця справа вивчення даних спецслужб?	<input type="checkbox"/>
е) Чи просять вас надавати консультації щодо організації розслідування у великій кількості пов'язаних справ/кримінальних проваджень?	<input type="checkbox"/>
5. Інше	

а) ЗМІ: чи спостерігається значний інтерес місцевих або національних ЗМІ?	<input type="checkbox"/>
б) Чи вимагає справа направлення/затвердження від керівника юридичної служби?	<input type="checkbox"/>
в) Чи стосується ця справа нового законодавства або нової правової проблеми?	<input type="checkbox"/>
г) Чи є значний інтерес із боку ОГП чи інших державних відомств?	<input type="checkbox"/>
д) Чи є якісь важливі питання, пов'язані з фактами, конфіденційністю чи ризиком нанесення шкоди авторитету CPS або репутації слідчого?	<input type="checkbox"/>
е) Інші ознаки, не вказані вище [укажіть деталі в розділі для коментарів нижче. Справа може містити КОНФІДЕНЦІЙНІ елементи, які не можна вказувати в цій формі]	<input type="checkbox"/>
6. Підрозділ з боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах – заповнює лише уповноважена особа Підрозділу	
а) Чи значна вартість незаконно привласненого майна/ несплачених податкових зобов'язань?	<input type="checkbox"/>
б) Чи відбулася значна затримка розслідування чи кримінального переслідування?	<input type="checkbox"/>
в) Чи вимагає справа спеціальних знань?	<input type="checkbox"/>
г) Чи стосується розслідування фізичних або юридичних осіб за кордоном?	<input type="checkbox"/>
д) Чи консультуєте ви органи, що здійснюють розслідування, з питань, які вимагають регулювання розкриття конфіденційних електронних матеріалів?	<input type="checkbox"/>
е) Чи вимагає справа проведення численних консультацій до попереднього обвинувачення?	<input type="checkbox"/>
Рівень складності справи	
Кількість виявлених ознак: <input type="text" value="Count"/>	
Рівень складності справи: <input type="text" value="Виберіть зі списку"/> Choose from dropdown	
<i>Справа може стосуватись конфіденційних даних, які не можна вказувати в цій формі.</i>	
Коментарі:	
Керівник підрозділу: Дата:	

Повторне оцінювання [Дата]

Рівень складності справи: Choose from dropdown

Справа може стосуватись конфіденційних даних, які не можна вказувати в цій формі.

Причини:

Повторне оцінювання [Дата]

Рівень складності справи: Choose from dropdown

Справа може стосуватись конфіденційних даних, які не можна вказувати в цій формі.

Причини:

Повторне оцінювання [Дата]

Рівень складності справи: Choose from dropdown

Справа може стосуватись конфіденційних даних, які не можна вказувати в цій формі.

Причини:

Spell Checker

Примітки:

Виняткова складність: мінімум 9 балів, при цьому передбачається, що наявні ознаки із декількох категорій.

Висока складність: мінімум 7 балів, при цьому передбачається, що наявні ознаки із декількох категорій .

Середня складність: наявні щонайменше 4 ознаки

Низька складність: наявні менш як 4 ознаки

ДЖЕРЕЛА

1. American Prosecutors Research Institute Bureau of Justice Assistance Report 2002 – How Many Case can a Prosecutor Handle /Results of National Workload Project.
2. Workload Assessment – A data- driven Management Tool for the Judicial Branch [Kleiman, Lee and Ostrom 2013]
https://knowledgecenter.csg.org/kc/system/files/kleiman_lee_ostrom_2013.pdf
3. Texas Southern University Center for Justice Research – An Examination of Prosecutorial Staff Budget, Caseloads and the Need for change. (130819)
https://centerforjusticeresearch.org/prosecutor_caseload/
4. UK Institute for Government /Criminal Courts Performance Tracker 2019
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/performance-tracker-2019/criminal-courts>

5. Статистика щодо кримінальних судів Міністерства Юстиції Сполученого Королівства
<https://www.gov.uk/government/statistics/criminal-court-statistics-quarterly->
6. Королівська служба прокуратури
<https://www.cps.gov.uk/>
7. Бюро з боротьби з шахрайством в особливо великих розмірах
<https://www.sfo.gov.uk/>
8. Державна прокуратура Північної Ірландії.
<https://www.ppsni.gov.uk>
9. Королівська служба та податкова служба прокуратора Шотландії
<https://www.copfs.gov.uk/>
10. Стаття – One Lawyer ,194 Felony Cases No Time – The New York Times.
www.nytimes.com/interactive/2019/01/31/us/public-defender-case-loads.html

ВИСНОВКИ

1. Органи прокуратури, хоча й не є приватною компанією, де потрібно застосовувати управлінські критерії, усе більше усвідомлюють, що для якісного та своєчасного надання послуг суспільству потрібно використовувати інструменти збору й аналізу інформації з комерційної сфери для підрахунку їхнього робочого навантаження та планування кадрових ресурсів. Порівняльне дослідження у шести країнах показує, що обчислення робочого навантаження прокурорів не проводиться в кожній країні, проте цьому питанню приділяється усе більша увага та вживається усе більше заходів для здійснення таких підрахунків.
2. У практиці шести країн, які були об'єктом дослідження, представлені різні рішення щодо обчислення робочого навантаження прокурорів та методів планування кадрових ресурсів. Незважаючи на такі відмінності, жодна з досліджуваних країн також має певні аналогії. Наприклад, жодна з них немає фіксованого співвідношення справ, які повинен розглядати прокурор кожного року. Це правда, що в результаті деякі країни показують середню кількість справ на одного прокурора (відповідно до звітів Польщі та Словенії, це приблизно 200 справ на одного прокурора), однак це не є ціллю, яку повинен досягти кожен прокурор, або відмітка, яка використовується для розрахунку потреб у персоналі.
3. Ще одна подібність у шести досліджуваних країнах простежується в елементах, що використовуються для визначення складних кримінальних справ. Майже всі шість країн використовують типові критерії, щоб класифікувати справу як «складну» і, отже, потребує більше часу та зусиль для розслідування/розгляду/вирішення. Труднощі доказів та кількість підсудних та злочинів є факторами, зазначеними у всіх дослідженнях. Однак, категоризація справи як «складної» немає однакового впливу у всіх країнах: в Іспанії вона буде вищою, але в результаті вона вплине лише на максимальний час досудового розслідування; у Німеччині це не є актуальним, оскільки оцінки робочого навантаження вже враховують реальний час, витрачений у кожному конкретному випадку, тому класифікація не потрібна. У Великобританії, де застосовується метод «ваги» справи, критерії для виявлення «складності» справи дуже детальні і відображаються також у таблицях робочого часу.
4. Тільки **Німеччина** має систему обчислення робочого навантаження та систему обчислення часу. Система REBBŞY, розроблена у Німеччині є значно складнішою, тому що вона ґрунтується не лише на абстрактному підрахунку часу справ, а й на емпіричних даних завдань, які виконують прокурори у своїй щоденній роботі. Отримавши детальну інформацію про час, витрачений у кожному випадку та за типом справи, розраховується оцінка часу. На цій підставі необхідну робочу силу можна отримати на об'єктивній основі. Незважаючи на дуже детальну інформацію, система все ще зазнає критики через те, що вона базується на емпіричних даних, зібраних «ідеально» працюючими підрозділами, не враховуючи можливі випадки або хвороби деяких членів або інші дисфункції, які можуть з'явитися (як, наприклад, дана криза Covid-19). Незважаючи на цю критику, можна зробити висновок, що вона забезпечує міцну

основу для прийняття рішень щодо обсягу роботи, а отже, і потреб у персоналі органів державної прокуратури.

5. Коли ця система є розвиненою, вона буде діяти лише за умови, що базові оцінки часу є правильними. Німецька система відходить від припущення, що прокурори, які беруть участь у підрахунку часу, вже працюють ефективно та професійно. Якщо цей розрахунок навантаження слід відтворити в іншому контексті / країні, слід запевнитися, щоб основні одиниці, що використовуються для оцінки часу, були репрезентативними та вже пристосованими до ефективних робочих моделей.
6. Прагматичний підхід **іспанської системи**, що заснований не на обліку робочого часу, а на обліку виконаних завдань, визначаючи також за певною шкалою «вагу» чи бал кожного із завдань, підтвердив своє практичне значення, якщо не для прогнозування робочого навантаження прокурора в плані затрат часу, то для порівняльного оцінювання робочого навантаження. Перевагою цієї системи є те, що оцінювання складності здійснюється за допомогою програмного забезпечення, і те, що вона не потребує підрахунку витраченого кожним прокурором на кожну справу/завдання часу; у ній потрібно лише відзначити виконані завдання. Далі система обчислює загальний «бал» для прокурора та структурного підрозділу прокуратури, а відділ підтримки на основі порівняння з даними щодо інших прокурорів чи структурних підрозділів прокуратури ухвалює рішення щодо потреб.
7. У Польщі та Словенії не мають обчислення робочого навантаження і, отже, робоча сила органів прокуратури не визначається за розрахунок часу для різних типів справ. Ірландія є винятком, оскільки метод підрахунку часу не застосовується до будь-яких інших систем, оскільки там застосовується унікальна система розгляду кримінальних справ, за якої на різних стадіях кримінального провадження залучають іншого прокурора (або соліситора чи баристера).
8. На завершення, система обліку робочого часу в поєднанні з впровадженням критеріїв визначення складності справи, що застосовується у **Великій Британії**, також надає повний огляд показників часу, який в середньому витрачається кожним прокурором на кожне завдання/справу, але вона вимагає від кожного прокурора постійного оновлення відомостей обліку робочого часу та правильного оцінювання відповідності критеріям складності під час опрацювання справи. Ця система визначення рівня складності справ є корисною в тому випадку, коли облік робочого часу ведеться точно.
9. На закінчення можна сказати, що серед досліджуваних країн найбільш точною є німецька система РЕВВ§У, оскільки вона надає чітку інформацію про робоче навантаження, яке може взяти на себе кожен прокурор, а, отже, дозволяє здійснити планування кадрових ресурсів на основі об'єктивних кількісних та якісних критеріїв. Однак, коли йдеться про рекомендацію прийняття певної системи розрахунку навантаження, важко зробити висновок, яку систему слід запроваджувати в інших країнах, або рекомендувати використовувати одну з цих систем. Як було зазначено вище, система РЕВВ§У надає чітку картину підрахунку часу вже ефективно працюючої прокуратури, але система може

надати спотворені дані, якщо застосовувати її в неефективній структурі. З іншого боку, не можна не помітити, що може бути марним встановлювати дуже детальне обчислення робочого навантаження в контексті, коли бюджет не дозволяє охоплювати всі позиції, які згідно з оцінками часу, були б необхідними. Можливо, було б зручно розпочати запровадження системи табелів обліку робочого часу, де метод зважених справ, як у Великобританії, повільно запроваджується, і кожен із прокурорів може також визначити критерії для визначення складності справ. Тим не менше, це не можна розглядати як остаточну рекомендацію, а скоріше висновок, який слід зробити із порівняльного дослідження шести обраних країн.

Додаток 1. Порівняльна таблиця

КРАЇНА	НІМЕЧЧИНА	ІРЛАНДІЯ	ПОЛЬЩА	СЛОВЕНІЯ	ІСПАНІЯ	СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО
Чисельність населення у мільйонах (прибл.)	83 млн	5 млн	38 млн	2 млн	48 млн	67 млн
Загальна кількість прокурорів	7905 (2018 р.)	147	6974	208 (2019 р.)	2553 (2019 р.)	2717 (дані станом на 20 січня 2020 р.)
Кількість прокурорів на 100 000 мешканців	9,5	2,9	17,8	10	4,92	3,7 прокурора на 100 000 мешканців в Англії та Уельсі
Чи є функції поза системою кримінальної юстиції?	НІ	НІ	ТАК	НІ	ТАК	НІ
Кількість справ 1) кількість вхідних справ 2) передані до суду на основі обвинувального акта справи/справи, в яких відбувся судовий розгляд	1) 372 526 2) 738 909 (розглянуті в суді)	2) 11 964 (загальна кількість закритих справ)	1) 1 122 076,1 2) 250 453 справи, передані до суду на основі обвинувального акта	1) 28 495	1) 2 118 030 у 67% складено обвинувальні акти	немає даних
Чи існують показники, за якими визначається кількість прокурорів (залежно від кількості справ/судів/на кількість мешканців)?	ТАК	НІ	НІ	НІ	НІ	НІ
Який державний орган здійснює аналіз кадрових потреб?	Міністерство юстиції (Федеральної землі), відповідно до РЕВБ\$У	Директор публічних обвинувачень	Департамент кадрового управління Генеральної прокуратури та керівники підрозділів	ОДГП та структурні підрозділи прокуратури	Відділ підтримки ОГП	Королівська служба прокуратури
Чи наявна система оцінювання робочого навантаження окремих прокурорів?	ТАК. РЕВБ\$У	НІ	НІ, але на практиці ведеться приблизний підрахунок: 200 справ на прокурора на рік	Немає статистичних даних. Підрахунок на практиці: 200 справ на прокурора на рік	НІ	НІ
Чи здійснюється орієнтовний	Так, середній час на розгляд	Ні, у кожному	НІ.	НІ.	НІ, але ведеться	Так, за допомогою

підрахунок часу, необхідного на опрацювання справи?	справи, на основі емпіричного дослідження.	провадженні залучається багато різних прокурорів			приблизна оцінка за системою присвоєння «балів» окремим процесуальним діям	щоденного обліку робочого часу, підрахунок середнього часу для кожного завдання
Які критерії застосовуються для визначення складних справ?	Ні	Переважно складності, пов'язані зі збиранням доказів	Не зафіксовано. На практиці, значний обсяг доказів, різноманітні лінії розслідування, кількість обвинувачених	Кількість підозрюваних /обвинувачених, кількість правопорушень, складність доказів, правова складність	Кількість правопорушень, обвинувачених та жертв, організована злочинність, тероризм, економічна злочинність, складні докази за кордоном	Кількість обвинувачених та потерпілих; кілька задіяних підрозділів; складні доказові питання
Чи застосовується метод Delphi разом з методом визначення рівня складності справ ?	Ні, підрахунок часу, необхідного для розгляду справи за системою PEBSYS, точніший	Немає інформації	Ні	Ні	Ні	Метод оцінювання справ лише за визначенням категорії складності. Немає системи розрахунку ймовірного часу на кожну справу, але можливий розрахунок за таблицями обліку робочого часу.
Чи визначені кількісні показники ефективності роботи для кожного прокурора?	Ні	Ні, але електронна система управління справами відображає результати діяльності	Ні, лише граничний строк, до спливу якого провадження у справі має бути завершено	Ні, але контролюється системою управління справами, порівняльне оцінювання	Ні, але здійснюється оцінювання результатів діяльності через порівняння на основі балів, які встановлює система управління справами для кожного завдання	Ні, але від кожного прокурора очікується здійснення процесуальних дій у встановлені строки
Хто оцінює ефективність роботи чи відповідність показникам?	Керівник структурного підрозділу.	Керівник структурного підрозділу	Прокурор вищого рівня	Керівник структурного підрозділу	Інспекційний Підрозділ прокуратури	Керівник підрозділу, менеджер, система контролю якості
Чи може це призвести до накладення дисциплінарного стягнення?	Так, у разі недбалості.	Так, у разі невинуватого неналежного виконання обов'язків	ТАК	ТАК	Так, у разі невинуватого невідповідності і показникам ефективності (на основі порівняння)	ТАК, у разі постійного недотримання правил
Як відбувається розподіл справ в кожному	Загальні внутрішні організаційні	Немає інформації	За рішенням прокурора-керівника чи	Відповідно до правил розподілу	Відповідно до внутрішніх правил для	Нові справи рівномірно розподіляє

структурному підрозділі?	правила, з гнучкими складовими для адаптації до потреб		безпосереднього керівника	справ між окремими прокурорами	розподілу завдань, які є загальнодоступними	адміністративний персонал або за спеціалізацією – керівник підрозділу
Хто ухвалює рішення щодо кадрового забезпечення?	Міністерство юстиції, відповідно до даних системи РЕВБ\$SY, підлягає бюджетним обмеженням	Керівник прокуратури (відділ управління) та Департамент державних витрат	Міністерство фінансів на основі пропозиції Генеральної прокуратури	Міністерство юстиції після консультацій з Генеральним прокурором, підлягає бюджетним обмеженням	Директор публічних обвинувачень робить заявку на фінансування, а Казначейство ухвалює рішення	Кадрові рішення Королівської служби прокуратури приймаються на основі прогнозованої завантаженості справами за регіонами й типом робіт і узгоджуються на рівні вищого керівництва в межах служби прокуратури