



Ми хочемо свободи
і достоїнство
життя як
у Європі

Асоціація з ЄС: як Україна виконує умови для підписання Угоди?

Звіт громадського моніторингу

Станом на 18 червня 2013 року

ЗМІСТ

Основні висновки	2
Вступ	6
1. Виборче законодавство, практика виборів та баланс висвітлення у ЗМІ	8
2. Вибіркове судочинство, виконання рішень Європейського суду з прав людини та умови утримання під вартою	14
3. Кримінальний процесуальний кодекс, запобігання тортурам, адвокатське самоврядування	18
4. Судова реформа та реформа прокуратури	21
5. Реформа органів внутрішніх справ	24
6. Конституційна реформа	25
7. Підготовка до зони вільної торгівлі з ЄС	27
8. Боротьба з корупцією	28
9. Реформа управління публічними фінансами	31
10. Розширення повноважень Рахункової палати	33
11. Покращення бізнесового та інвестиційного клімату	34
Підсумки	35
Авторський колектив	36

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Минуло півроку потому, як 10 грудня 2012 р. Рада ЄС визначила умови для підписання Угоди про асоціацію з Україною. Сьогодні доводиться констатувати, що прогрес у виконанні цих умов не є достатнім для того, аби розраховувати на підписання Угоди під час Вільнюського саміту Східного партнерства 28-29 листопада ц.р.

За нашими оцінками, за жодним з 11 критеріїв підписання Угоди не досягнуто відчутного прогресу. За 4 критеріями наявний певний прогрес, за 5 – мінімальний прогрес, а за 2 – жодного прогресу. У наступній схемі ці оцінки представлені візуально, де жовтий колір відповідає певному прогресу, помаранчевий – мінімальному прогресу, червоний – відсутності прогресу. У цій кольоровій гаммі зелений колір відповідав би відчутному прогресу.

- 1** **Виборче законодавство, практика виборів та баланс висвітлення у ЗМІ**
- 2** **Вибіркове судочинство, виконання рішень Європейського суду з прав людини та умови утримання під вартою**
- 3** **Кримінальний процесуальний кодекс, запобігання тортурам, адвокатське самоврядування**
- 4** **Судова реформа та реформа прокуратури**
- 5** **Реформа органів внутрішніх справ**
- 6** **Конституційна реформа**
- 7** **Підготовка до зони вільної торгівлі з ЄС**
- 8** **Боротьба з корупцією**
- 9** **Реформа управління публічними фінансами**
- 10** **Розширення повноважень Рахункової палати**
- 11** **Покращення бізнесового та інвестиційного клімату**

Для підписання Угоди принципово важливо розв'язати проблему наслідків політично мотивованих кримінальних переслідувань. Звільнення Юрія Луценка є важливим позитивним кроком, але цього недостатньо, поки Юлія Тимошенко перебуває у в'язниці. Про це недвозначно висловлювалися, зокрема, лідери найбільш впливових країн ЄС.

У сфері виборів наявні вкрай неоднозначні тенденції. Уряд розробив зміни до закону про вибори народних депутатів, але ці зміни є суперечливими та недостатніми. Очікуються перевибори по п'яти мажоритарних округах, де не були встановлені результати останніх парламентських виборів, але разом з тим кілька чинних народних депутатів були позбавлені їхніх мандатів рішеннями суду на вкрай сумнівних підставах. Нещодавні місцеві вибори у низці населених пунктів не продемонстрували прогрес у виборчій практиці, а відкладення місцевих виборів у Києві не є прийнятним.

Два важливих проекти конституційних змін (стосовно судової гілки влади і Рахункової палати) отримали позитивні висновки Венеціанської комісії, але робота Конституційної асамблеї залишається недостатньо інклюзивною та прозорою. Серйозне занепокоєння викликає чинна редакція закону про всеукраїнський

референдум, яка дозволяє зміну Конституції у неконституційний спосіб в обхід парламенту.

Помітні суттєві позитиви від імплементації нового Кримінального процесуального кодексу, разом з започаткованою роботою системи безоплатної правової допомоги та національного превентивного механізму проти тортур. Втім, успіхи тут ще не є стійкими, а безоплатна правова допомога та національний превентивний механізм залишаються критично недофінансованими державою.

У майже всіх інших сферах реформ актуальною стадією є розробка або узгодження відповідних законодавчих актів. Єдиною сферою, де було ухвалено низку важливих законів, є боротьба з корупцією. Втім, навіть ці закони потребують удосконалення, і поки що тут нема прогресу у створенні незалежних інституцій антикорупційної політики і розслідуванні оприлюднених у ЗМІ фактів корупції високопосадовців.

За низкою вимог ЄС руху взагалі поки що не видно – зокрема, стосовно Виборчого кодексу, перегляду або скасування закону про всеукраїнський референдум, підготовки створення Державного бюро розслідувань, внесення змін до статей 364-365 Кримінального кодексу, істотного перегляду закону про судоустрій, прийняття нової редакції закону про прокуратуру, покращення умов утримання ув'язнених осіб, реформи органів внутрішніх справ.

Разом з тим, не можна не відзначити, що навіть такий обмежений прогрес був би неможливим без перспективи підписання Угоди і пов'язаних з цим умов ЄС. Нарешті питання європейської інтеграції стало пріоритетною темою у внутрішній політиці. На фоні жорсткої політичної конфронтації, влада і опозиція демонструють приклади співпраці у парламенті щодо "євроінтеграційних" законів. Обидві сторони заявляють про прагнення забезпечити підписання Угоди про асоціацію з ЄС у листопаді ц.р.

Водночас, весь процес залишається недостатньо прозорим та інклюзивним. Відповідно до указу Президента, уряд регулярно (щомісяця) інформує ЄС про вжиті заходи, але ця інформація не оприлюднюється. Недостатнім є залучення громадських експертів до підготовки і обговорення проектів рішень, які часто приймаються поспішно, оминаючи встановлені процедури. Позитивом є те, що уряд значно посилив співпрацю на рівні експертів з інституціями ЄС, ОБСЄ та Ради Європи (зокрема, Венеціанською Комісією). Але до цієї співпраці на рівні експертів потрібно також долучити політичні партії, профільні громадські організації та аналітичні центри.

Відклавши прийняття свого рішення з травня на осінь, ЄС дав Україні додатковий шанс. Необхідні термінові рішучі кроки, спрямовані на досягнення відчутного прогресу за усіма напрямками протягом найближчих місяців.

Слід розуміти, що висунуті ЄС вимоги потребують зміни практики, а не просто формального прийняття законодавчих рішень. У списку вимог ЄС не зазначена

кількість законів, які слід прийняти. Там зазначені якісні зміни, яких потрібно досягнути. Можна прийняти кілька десятків законів, але все одно не досягнути відчутного результату. У багатьох сферах йдеться не тільки і навіть не стільки про прийняття нових законів, а про якісне виконання уже наявних, утримування від маніпуляцій та політичного тиску на правові інститути тощо. Тому для об'єктивної оцінки стану справ та визначення пріоритетних дій слід розуміти корені проблем у кожній із сфер, які потребують реформування.

Разом з тим, очевидно, що нереалістично було би вимагати та очікувати, щоб Україна за кілька місяців стала схожою на країни усталеної демократії. Як відомо, ЄС не очікує миттєвого та повного розв'язання всіх наявних проблем. У висновках Ради ЄС зазначено, що для підписання Угоди потрібно, аби ЄС побачив "рішучі дії та відчутний прогрес", тобто тенденцію, позитивну динаміку та серйозність намірів України. Водночас, уже зараз очевидно, що відчутного прогресу за всіма напрямками не буде.

При всій критичності нашої оцінки українських реалій, ми вважаємо, що ЄС прийняв би стратегічно правильне рішення, якби підписав Угоду навіть у випадку, коли відчутний прогрес буде досягнутий лише за кількома ключовими питаннями. Як ми бачимо, перспектива підписання Угоди, наявність чітких критеріїв, високий політичний діалог і співпраця на рівні експертів дають свої позитивні результати. Ця тенденція потребує подальшого посилення. Найкращим важелем впливу ЄС на політичний розвиток в Україні було би підписання Угоди одночасно зі збереженням певного контрольного механізму.

Ключові рекомендації (до вересня 2013 р.)

Наступні рекомендації є принципово важливими і водночас реалістичними для виконання протягом наступних кількох місяців:

- Знайти взаємоприйнятний механізм звільнення Юлії Тимошенко, за будь-яким з можливих варіантів (помилування, лікування за кордоном, амністія, декриміналізація тощо);
- Забезпечити проведення вільних та чесних виборів народних депутатів у п'яти мажоритарних округах, де не були встановлені результати виборів 28 жовтня 2012 р.;
- Розв'язати конфлікт навколо спроб позбавлення чинних народних депутатів їхніх мандатів, керуючись виключно встановленими Конституцією підставами позбавлення депутатського мандата;
- Призначити вибори Київського міського голови та Київської міської ради;
- Реально розпочати докорінну реформу виборчого законодавства на основі широкого консенсусу, за реальної участі та врахування позицій парламентської опозиції, профільних громадських організацій, Венеціанської Комісії, Ради Європи, ОБСЄ/БДПЛ;
- Скасувати Закон України "Про всеукраїнський референдум" або внести до нього радикальні зміни з метою приведення у відповідність з Конституцією України та європейськими стандартами;

- Внести зміни до законодавства про судоустрій і статус суддів стосовно: забезпечення реальної незалежності суддівського самоврядування; запровадження конкурсних засад добору суддів на посади в суди різних рівнів; зміцнення ролі Верховного Суду України у формуванні послідовної судової практики; приведення системи дисциплінарної відповідальності суддів у відповідність до європейських стандартів;
- Прийняти новий закон про прокуратуру на основі проекту, схваленого Венеціанською Комісією;
- Вирішити проблему недофінансування системи безоплатної правової допомоги у поточному році та передбачити належний обсяг фінансування у Державному бюджеті на 2014 рік;
- Внести зміни до правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань та установ попереднього ув'язнення, аби привести їх у відповідність з законами України, рекомендаціями Європейського комітету із запобігання катуванням, рішеннями Європейського суду з прав людини, Європейськими пенітенціарними правилами, рекомендаціями моніторів Національного превентивного механізму.

Детальний аналіз та рекомендації потрібних дій по всіх сферах, охоплених моніторингом, надані у окремих тематичних розділах нижче.

ВСТУП

Як відомо, на Вільнюському саміті у листопаді цього року Україна може підписати Угоду про асоціацію з ЄС, яка надасть потужний поштовх для проведення реформ, розвитку економіки та підняття добробуту громадян. Втім, підписання Угоди залежить від виконання Україною низки передумов, визначених ЄС. Йдеться про вирішення проблем у трьох сферах: виборче законодавство, вибіркове судочинство, виконання раніше погоджених з ЄС реформ.

Окремі критерії у цих сферах ЄС визначив у висновках Ради ЄС стосовно України від 10 грудня 2012 року, уточнив у вигляді non-paper ("список Фюле" спочатку з 19, потім з 11 критеріїв) і погодив з Президентом України на саміті 25 лютого 2013 року.

У зазначених документах ЄС підкреслено, що йдеться не про нові вимоги до України, а про потребу виконання нею раніше взятих на себе зобов'язань. Причому ЄС не очікує миттєвого та повного розв'язання всіх наявних проблем. Як зазначено у висновках Ради ЄС, для підписання Угоди потрібно, аби ЄС побачив "рішучі дії та відчутний прогрес", тобто тенденцію, позитивну динаміку та серйозність намірів України.

На початку року українська влада визначила свої плани щодо виконання умов ЄС. Так, 13 лютого Кабінет міністрів затвердив план першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС. 22 лютого Верховна рада ухвалила заяву про реалізацію євроінтеграційних прагнень України та укладення Угоди про асоціацію з ЄС. 12 березня Президент видав указ про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України. Ці плани були розроблені у співпраці з ЄС, однак, за своїм змістом не повною мірою відповідають очікуванням ЄС – як щодо змісту, так і щодо часових рамок.

Цей звіт виходить у червні 2013 р., коли до Вільнюського саміту (28-29 листопада) залишилося дуже мало часу, а до часу прийняття рішення у ЄС стосовно підписання Угоди з Україною – ще менше.

Метою цього звіту є представити незалежну фахову оцінку наявного прогресу станом на першу половину червня ц.р. Також нашою метою є сфокусувати увагу всіх залучених сторін на потребі розв'язання ключових проблем, необхідних для забезпечення виконання умов підписання Угоди протягом найближчих місяців.

Станом на першу половину червня ц.р., за нашими оцінками, за жодним з 11 критеріїв підписання Угоди не досягнуто відчутного прогресу. За 4 критеріями наявний певний прогрес, за 5 – мінімальний прогрес, а за 2 – жодного прогресу. На наступних сторінках ці оцінки представлені візуально, де жовтий колір відповідає певному прогресу за відповідним напрямком, помаранчевий – мініальному прогресу, червоний – відсутності прогресу. У цій кольоровій гаммі зелений колір відповідав би відчутному прогресу.

1. ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО, ПРАКТИКА ВИБОРІВ ТА БАЛАНС ВИСВІТЛЕННЯ У ЗМІ

Повне виконання рекомендацій місії ОБСЄ/БДІПЛ та вправлення засвідчених нею вад, запровадження гідної довіри виборчої системи, заснованої на Виборчому кодексі, та на чітких правилах щодо збалансованого доступу конкурентів на виборах до засобів масової інформації.

... Як буде розв'язано ситуацію у п'яти одномандатних виборчих округах, де не було встановлено остаточних результатів виборів

[EU Council 10.12.12]

Виконати у повному обсязі рекомендації остаточного звіту ОБСЄ/БДІПЛ щодо парламентських виборів 28 жовтня 2012 р., із проведенням широкого діалогу з опозицією, в т.ч. шляхом вжиття швидких заходів щодо запровадження надійної виборчої системи на основі Виборчого кодексу; а також запровадити чіткі правила для збалансованого доступу до ЗМІ учасників виборчих перегонів.

... Усунути недоліки, які були зафіксовані під час парламентських виборів, в т.ч. тих, які пов'язані з неможливістю встановлення результатів виборів у п'яти одномандатних виборчих округах.

[EU non-paper to Ukraine ("список Фюле")]

Реформа виборчого законодавства

Міністерство юстиції підготувало законопроект "Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів", яким вносяться **зміни та доповнення до закону про вибори народних депутатів України**¹. Законопроект надісланий на оцінку до Ради Європи / Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДІПЛ та ЄС. Проект містить низку позитивних новацій, зокрема:

- чіткіше регулювання створення одномандатних виборчих округів: межі округів мають бути неперервними та враховувати інтереси національних меншин;
- обмеження права висувати кандидатур до складу окружних виборчих комісій лише за партіями, які мають фракції у парламенті або висунули список кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі – таким чином, усунення зловживань з засиллям представників "технічних партій" у складі ОВК;
- уточнено низку положень щодо порядку вирішення виборчих спорів шляхом уточнення адресатів оскарження дій та бездіяльності у виборчому процесі.

Водночас, проект містить деякі неоднозначні і навіть небезпечні новації, що лише формально відповідають рекомендаціям Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ. Зокрема:

- передання повноважень реєстрації кандидатів в одномандатних виборчих округах від ЦВК на відповідні ОВК. Це породжує ризик ухвалення

¹ <http://www.minjust.gov.ua/42963>

суб'єктивних рішень щодо відмови у реєстрації або скасування реєстрації окремих кандидатів підконтрольними ОВК;

- встановлення граничного розміру виборчих фондів (100 млн. грн. для партій у загальнодержавному окрузі і 4,5 млн. грн. для кандидатів-мажоритарників), надання повноважень щодо контролю за надходженням і використанням коштів фондів кандидатів-мажоритарників відповідними ОВК. З одного боку, пропонувані суми досить великі і в них легко умістяться усі виборчі витрати, тобто вони навряд дадуть суттєвий ефект. З іншого боку, зростає ризик вибіркового застосування законодавства з боку ОВК, які не володіють достатніми людськими та технічними ресурсами для здійснення дієвого контролю за фінансуванням виборчих кампаній;
- позбавлення права голосувати по мажоритарних округах виборців, що перебувають за кордоном або поза своїм виборчим округом, без зміни виборчої адреси – з одного боку, запобігає такому явищу, як “виборчий туризм”, а з іншого, може суперечити конституційно визначеному принципу рівності виборчих прав громадян;
- низка прогресивних новацій щодо висвітлення виборчого процесу у ЗМІ, зокрема, вимога надання рівних можливостей агітації та розміщення політичної реклами, розмежування між комерційною і політичною рекламою, вимоги збалансованості програм за участю кандидатів, недопущення приховування або спотворення суспільно важливої інформації з питань виборів – можуть бути перекреслені механізмом контролю, який покладається на Національну раду з телебачення та радіомовлення, яку у сучасних українських умовах не можна вважати політично незалежним органом. Таким чином, не втілено рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ щодо залучення незалежних громадських організацій до процесу моніторингу питань збалансованості та використання ЗМІ під час виборів і здійснення нагляду на підставі такого незалежного моніторингу.

Законопроект залишає неврахованими цілу низку рекомендації Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ: щодо перегляду підстав для визнання голосування на дільниці недійсним чи скасування результатів виборів; перегляду підстав обмеження пасивного виборчого права; перегляду розміру виборчої застави та підстав для її повернення; запровадження пропорційних санкцій за порушення виборчого законодавства; створення відповідного інституційного механізму моніторингу можливих зловживань адміністративним ресурсом тощо.

Висновок Венеціанської комісії щодо цього законопроекту очікується в червні, з огляду на зазначені зауваження швидше за все він буде містити низку критичних оцінок. Проект також надано на розгляд парламентським політичним партіям, але поки що широкої суспільної дискусії стосовно нього не спостерігається. Аль-

тернативний проект про внесення змін до закону про вибори народних депутатів (щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу) був внесений до Верховної Ради (реєстр. 2908) народним депутатом України Русланом Князевичем (фракція «Батьківщина»), але поки що він залишається нерозглянутим.

Головною вадю урядової законопроектної ініціативи є ігнорування принципових питань реформування виборчого законодавства:

- потреба гармонізації виборчого законодавства. Проект **Виборчого кодексу** був розроблений робочою групою на чолі з Юрієм Ключковським (Інститут виборчого права) за фінансової підтримки ЄС ще у 2010 році і отримав загалом позитивний висновок Венеціанської комісії. Ухвалення Виборчого кодексу прямо зазначено серед вимог ЄС і у рекомендаціях ОБСЄ/БДІПЛ, але уряд принципово заперечує таку можливість²;
- зміна виборчої системи для виборів народних депутатів України на пропорційну систему з відкритими регіональними списками, відповідно до попередніх рекомендацій Венеціанської комісії та ПАРЕ. Останні парламентські вибори, проведені за змішаною системою, продемонстрували, що найбільш вразливим до порушень є саме мажоритарний компонент;
- запровадження системи виборів міських голів у два тури.

Тривожним сигналом були висловлювання деяких публічних осіб про можливість зміни системи виборів Президента України – або на обрання Президента у парламенті, або на проведення прямих виборів лише в один тур. Спроби здійснити такі зміни підірвуть суспільну довіру до виборів Президента у 2015 році і можуть призвести до маніпулювання виборчим процесом.

П'ять “проблемних” одномандатних виборчих округів

У п'яти одномандатних виборчих округах не було встановлено остаточних результатів парламентських виборів 2012 року. Для розв'язання ситуації Уряд розробив та 13 травня 2013 року вніс до Верховної Ради України проект Закону «Про повторні вибори народних депутатів України до Верховної Ради України VII скликання у деяких одномандатних виборчих округах у зв'язку з неможливістю достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року» (№ 2971). Законопроект також був направлений на висновок до Венеціанської Комісії.

У законопроекті чітко не була визначена кількість округів, по яких пропонується провести перевибори. Тому, у разі його ухвалення, він створив би ризик проведення перевиборів не по п'яти, а по якій завгодно кількості округів, позбавивши будь-якого депутата-мажоритарника мандату за рішенням суду (за “схемою Домбровського-Балоги”)³. Це викликало критику з боку опозиції та незалежних депутатів-мажоритарників. Наступного дня, 14 травня 2013 р., група незалежних

² Цікаво, що Президент у своєму щорічному Посланні до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році» запропонував “інтенсифікувати роботу над створенням Виборчого кодексу, який би дав змогу сформувати єдину інфраструктуру виборчого процесу, уніфікувати більшу частину електоральних правил і процедур” – <http://www.president.gov.ua/docs/poslannia2013.pdf>, стор.189.

³ Більш детально див. статтю С.Рахманіна: http://gazeta.zn.ua/internal/zakonoplety-i-zakonopletki-_html

позафракційних депутатів подала альтернативний законопроект про повторні вибори лише у 5 округах (реєстр. № 2971-1).

Враховуючи ці обставини, у Верховній Раді України була створена робоча група з питань удосконалення цього законопроекту. До її складу увійшли представники усіх фракцій. За результатами роботи робочої групи був напрацьований компромісний законопроект (реєстр. № 2971-д від 5 червня 2013 року), у якому визначені номери п'яти виборчих округів (№№ 94, 132, 194, 197, 223), у яких будуть проведені повторні вибори; дата проведення повторних виборів – 18 серпня 2013 року; строк втрати чинності цього Закону – день, наступний за днем набуття повноважень народними депутатами України, обраними на цих повторних виборах, що забезпечить одноразовість його застосування.

Характер виборів у цих п'яти проблемних округах, а також на проміжних виборах народних депутатів, які відбудуться 7 липня 2013 року (224-й виборчий округ, м. Севастополь) буде важливим індикатором того, наскільки в Україні поліпшується виборча практика, а не лише законодавство про вибори.

Позбавлення депутатських мандатів рішеннями Вищого адміністративного суду

На початку 2013 року Вищий адміністративний суд України позбавив депутатських мандатів депутатів О.Домбровського, П.Балогу та Сергія Власенка. Ці рішення були розцінені опозицією як намагання за допомогою підконтрольних судів переглянути результати виборів.

Щодо Сергія Власенка, суд прийняв рішення про позбавлення мандату народного депутата, оскільки він, нібито, суміщає депутатську роботу з адвокатською діяльністю із захисту Юлії Тимошенко. Під час процесу виявилось, що парламентський регламентний комітет ухвалив своє рішення про направлення подання до суду у закритому режимі, без запрошення на комітетське засідання Сергія Власенка. Не були взяті до уваги докази, що Сергія Власенко є не адвокатом, а захисником на громадських засадах Юлії Тимошенко.

Щодо депутатів-мажоритарників Олександра Домбровського та Павла Балоги, попри певні проблеми із встановленням результатів в цих округах та зафіксовані порушення, Центральна виборча комісія прийняла рішення про їх реєстрацію народними депутатами. Вищий адміністративний суд всупереч приписам Конституції, які чітко визначають порядок припинення повноважень народного депутата, прийняв рішення (поза судовими строками) про позбавлення зазначених народних депутатів їх мандатів. Голова Верховної Ради Володимир Рибак спрямував до Конституційного Суду подання щодо відповідності Конституції рішення Вищого адміністративного суду стосовно Павла Балоги та Олександра Домбровського.

Місцеві вибори

Ще однією проблемою, яка є складовою загальної кризи довіри до виборчої системи, є невирішеність питання про проведення місцевих виборів (депутатів міської ради та міського голови) у м. Києві. Повноваження нинішнього складу Київської міської ради спливали 2 червня 2013 року. 31 травня 2013 року Конституційний Суд ухвалив рішення про те, що чергові вибори Київського міського голови та Київської міської ради мають відбутися у жовтні 2015 року. Водночас, зберігається можливість проведення позачергових виборів зазначених органів місцевого самоврядування.

Розв'язання ситуації з проведенням виборів у м. Києві, а також характер цих та інших місцевих виборів в Україні цього року також будуть слугувати важливим індикатором того, наскільки в Україні поліпшується виборча практика. Втім, чинне законодавство про місцеві вибори – найбільш проблемне в Україні. Воно дозволяє широке застосування адмінресурсу і не гарантує рівності суб'єктам виборчого процесу під час кампанії. Зокрема, всі ці вади були ще раз продемонстровані під час місцевих виборів у низці населених пунктів, що відбулися 2 червня ц.р.⁴

Засоби масової інформації

У грудні 2012 р. Уряд вніс на розгляд парламенту законопроект про **суспільне мовлення**, але він не відповідає європейським стандартам (зокрема, в частині фінансування, формування наглядового органу, забезпечення незалежності організацій суспільного мовлення) і прогрес у його розгляді відсутній. Також було зареєстровано альтернативний законопроект народних депутатів, які вносили схожий законопроект у парламенті попереднього скликання. Обидва законопроекти слід відправити на експертизу в Раду Європи.

Ще більшою потребою є точне законодавче **визначення змісту вимоги “збалансованого висвітлення” у ЗМІ** (як приватних, так і державних), процедур і органу, який відповідатиме за моніторинг дотримання цих вимог. Відповідні зміни слід внести у законодавство про вибори та про телерадіомовлення. Як зазначено у рекомендаціях Остаточного звіту Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, внаслідок браку незалежності Національної ради з питань теле- і радіомовлення, слід розглянути можливості використання результатів моніторингу ЗМІ, отриманих від НУО, що фінансуються незалежними донорами. Йдеться про потребу створення механізму “співрегулювання” з залученням представників телерадіокомпаній, журналістських та інших неурядових організацій. Так, в останні місяці минулої виборчої кампанії була спроба незалежного моніторингу змісту новин на ТБ, яка призвела до більш збалансованого висвітлення політичних новин та створення громадської ради на провідному телеканалі “Інтер”. Втім, на початку 2013 року зміна власника цього телеканалу призвела до припинення діяльності громадської ради при ньому. Ці та інші проблемні питання законодав-

⁴ зокрема, у м. Васильків спостерігачами ГО “ОПОРА” були зафіксовані факти відвертих спроб вкидання бюлетенів, які залишаються без розслідування.

ства про телерадіомовлення повинні бути вирішені в новій редакції Закону “Про телебачення і радіомовлення”, роботу над проектом якої завершує робоча група при парламентському комітеті з питань свободи слова та інформації за підтримки проекту Ради Європи/ЄС.

У Верховній Раді у березні-квітні 2013 р. було зареєстровано два депутатських законопроекти про “реформування” (**роздержавлення**) **державної та комунальної преси**⁵, які передбачають детальний механізм виходу державних органів чи органів місцевого самоврядування із складу засновників/власників друкованих видань і їх передачу трудовим колективам або продаж. Альтернативний законопроект «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» розроблено також урядом, якому Президент доручив до початку квітня подати йому відповідний проект (але той досі перебуває на розгляді Кабінету Міністрів).

Урядом внесено на розгляд Верховної Ради проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо **забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації**» (реєстр. № 2731 від 04.04.13). Цей законопроект містить лише обмежені заходи щодо забезпечення прозорості власності телерадіоорганізацій, які не можуть вважатися дієвими. Також передбачені зміни стосовно прозорості власності на друковані ЗМІ є неактуальними у зв’язку із значно меншим впливом преси на суспільство порівняно з аудіовізуальними ЗМІ та роздрібненістю ринку преси серед численних видань.

Народні депутати Микола Томенко та Микола Княжицький (фракція “Батьківщина”) ще в січні 2013 року зареєстрували проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації, а також реалізації принципів державної політики в сфері телебачення і радіомовлення» (реєстр. № 2074), який передбачає встановлення бенефіціарних власників телерадіокомпаній.

Жоден із зазначених законопроектів не був розглянутий навіть у першому читанні. Забезпечення прозорості власності у сфері телерадіомовлення є одним із завдань робочої групи з підготовки нової редакції Закону “Про телебачення і радіомовлення” (див. вище).

**Узагальнена оцінка: відсутність прогресу
(мінімальний позитив при ознаках регресу)**

⁵ № 2600 «Про реформування друкованих засобів масової інформації», поданий народними депутатами Миколою Томенком, Рустамом Рауповим, Миколою Княжицьким, Ігорем Мірошніченком, Степаном Курпілем та Миколою Баграєвим, та № 2600-1, поданий народним депутатом Миколою Княжицьким.

2. ВИБІРКОВЕ СУДОЧИНСТВО, ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА УМОВИ УТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ

Розв'язати питання політично вмотивованих арештів та зробити подальші кроки для реформування судової системи, аби уникнути повторення наявних проблем/

... Якнайшвидше виконання всіх рішень Європейського суду з прав людини.

... Якнайшвидше виконання рекомендацій Ради Європи стосовно умов утримання ув'язнених осіб та медичної допомоги, яка їм надається

[EU Council 10.12.12]

Розглянути випадки політично вмотивованих вироків, у взаємодії з місією президентів П.Кокса та А.Квасневського, забезпечити швидке виконання всіх рішень Європейського суду з прав людини та виконати рекомендації Ради Європи щодо умов утримання і надання медичної допомоги особам.

[EU non-paper to Ukraine ("список Фюле")]

Політично мотивовані кримінальні переслідування ("вибіркове судочинство")

Помилювання колишнього Міністра внутрішніх справ Юрія Луценка та колишнього Міністра навколишнього середовища Георгія Філіпчука Указом Президента № 197 від 7 квітня 2013 року є важливим кроком для усунення наслідків політично мотивованого кримінального переслідування. Однак поки Юлія Тимошенко все ще перебуває у в'язниці і її судять за іншими справами, проблема політично мотивованого кримінального переслідування в Україні залишається не вирішеною.

Зокрема, активно продовжується процес у справі вбивства Щербаня, який викликає сумніви у безсторонності та дотриманні інших принципів справедливого суду. Наприклад, прокуратура та суд продовжують допитувати у відкритих судових слуханнях свідків, хоча Кримінальний процесуальний кодекс дозволяє це робити на досудовій стадії лише у виняткових випадках – натомість усі свідки обвинувачення без обґрунтування допитуються в суді, очевидно, з метою публічної компрометації обвинуваченої.

Виконання рішень Європейського суду з прав людини

Основними проблемами, які призводять до констатації Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) порушень Україною положень Європейської Конвенції про права людини, є наступні:

- невиконання рішень національних судів⁶;

⁶ Зокрема, пілотне рішення ЄСПЛ «Іванов проти України». Йдеться про виконання рішень вітчизняних судів про заборговані державою соціальні виплати. У попередні роки суди в Україні масово приймали рішення на користь позивачів, але ці рішення не виконувалися. Не всі потерпілі зверталися до ЄСПЛ, а хто звертався – отримував компенсацію лише за кілька років, коли ЄСПЛ розгляне справу. Проблему великої кількості справ у ЄСПЛ на цю тему уряд вирішив у 2012 році, отримавши рішення Конституційного суду про де-факто можливість відмови у виплаті заборгованих державою соціальних виплат у разі відсутності достатніх коштів на це у бюджеті (<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/847-2012-02-13-12-47-27.html>, <http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/832-2012-02-02-10-02-33.html>). Замість того, аби чесно визнати, що державний бюджет не може витримати такого обсягу соціального навантаження і внести відповідні непопулярні зміни у законодавство. Державним бюджетом на 2013 рік на виконання усіх судових рішень передбачено видатки у обсязі 153,9 млн. гривень, що за оцінками експертів є недостатнім – <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1363685304>; а як показує практика 2013 року, передбачена законом «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» процедура виконання рішень національних судів фактично не працює, і тому знову єдиним способом добитися виконання судового рішення залишається звернення до Європейського суду з прав людини – <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1370341052>

- надмірна тривалість цивільного провадження, досудового слідства та судового розгляду кримінальних справ та відсутність юридичного механізму оскарження такої тривалості⁷;
- порушення права особи на свободу та особисту недоторканість;
- жорстоке поводження з затриманими та ув'язненими, відсутність ефективного розслідування за скаргами на таке поводження⁸;
- неналежні матеріально-побутові умови утримання під вартою та надання медичної допомоги ув'язненим;
- відсутність ефективного розслідування кримінальних справ за фактом смерті або зникнення осіб.

Загалом, в Україні наявна очевидна проблема з виконанням рішень ЄСПЛ у частині не індивідуальних (виплата відшкодувань та відновлення порушених прав), а загальних заходів та виконання пілотних рішень ЄСПЛ (зміна законодавства та практики, які усувають системні проблеми). Так, наразі держава не має заборгованості з виплат сум відшкодувань у рамках виконання рішень ЄСПЛ⁹.

Показовим прикладом якості виконання рішень ЄСПЛ буде виконання рішень у резонансних справах Юрія Луценка та Юлії Тимошенко. Європейський суд з прав людини ухвалив рішення стосовно незаконності їхніх арештів. Уряд безуспішно оскаржував рішення щодо Юрія Луценка, в направленні справи до Великої палати ЄСПЛ було відмовлено і рішення набуло статусу остаточного 19 листопада 2012 р. На сьогодні воно виконано лише в частині виплати компенсації. Не було притягнуто до відповідальності осіб, дії (бездіяльність) яких призвели до порушення прав і свобод Юрія Луценка. Такі заходи були б важливими для запобігання наступним подібним порушенням¹⁰.

Наразі нема інформації щодо планів оскарження рішення стосовно Юлії Тимошенко. Якщо жодна зі сторін його не оскаржить, воно набуде чинності 30 липня 2013 р., через три місяці після проголошення.

Також прискіпливої уваги вимагає виконання рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р., яке набуло статусу остаточного 27 травня цього року. Воно вимагає, зокрема, поновлення заявника на посаді судді Вер-

⁷ Зокрема, пілотне рішення ЄСПЛ «Харченко проти України».

⁸ Зокрема, пілотне рішення ЄСПЛ «Каверзін проти України». Проблемою тут є бездіяльність прокуратури, яка не проводить належних розслідувань незаконних дій міліції. Втім, є сподівання на те, що новий Кримінально-процесуальний кодекс, разом з Національним превентивним механізмом, розв'яже проблему найбільш жорстоких випадків катувань, адже він позбавляє ваги будь-які показання обвинуваченого без участі адвоката, тобто тепер слідчим нема сенсу "вибивати" зізнання з затриманих.

⁹ Хоча, за неофіційною інформацією, коштів на відповідному цільовому рахунку держбюджету передбачено недостатньо і незабаром вони закінчатся

¹⁰ У квітні 2013 року Урядовим уповноваженим у справах Європейського Суду з прав людини було подано до Комітету Міністрів Ради Європи План заходів з виконання рішення ЄСПЛ у справі «Луценко проти України», який передбачав відповідні заходи індивідуального, а також та загального характеру. Виконання Україною вказаного рішення ЄСПЛ розглядалось під час засідання Комітету Міністрів РЄ 6 червня 2013 р. За результатами розгляду Комітет Міністрів РЄ, зокрема, відзначив необхідність вжиття більш конкретних заходів загального характеру для забезпечення відповідності української системи правосуддя вимогам Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

ховного Суду України. Однак є намагання уникнути виконання цього обов'язку. Зокрема, Міністр юстиції Олександр Лавринович заявив про відсутність механізму виконання такого рішення. На сьогодні існує загроза заповнення двох вакантних посад суддів Верховного Суду іншими претендентами, щоб унеможливити поновлення Олександра Волкова у найближчому майбутньому¹¹.

В Україні виконання рішень ЄСПЛ контролює Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ. Він же представляє державу у справах, поданих проти неї у ЄСПЛ. Тут явно присутній інституційний конфлікт інтересів. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) у своїй резолюції №1914 (2013) рекомендувала відділити функції виконання рішень ЄСПЛ від Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ, створивши окремий національний орган для виконання рішень ЄСПЛ. Поки що невідомо про жодні зрушення у цьому напрямку.

Також ПАРЄ рекомендувала Україні (резолюції ПАРЄ №1823 (2011) та №1914 (2013)) врегулювати питання парламентського контролю за виконанням рішень ЄСПЛ. Зараз на друге читання очікує законопроект №0928 (автор – Сергій Головатий, ухвалений в першому читанні в минулому скликанні Верховної Ради), який передбачає доповнення Закону “Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ” положенням про парламентський контроль і регулярне звітування Уряду з цього приводу. Водночас вже зараз до предмета відання парламентського Комітету з питань верховенства права та правосуддя формально віднесено питання контролю за виконанням рішень ЄСПЛ. Проте відсутня інформація про практичне застосування цього мандату.

Умови утримання під вартою та медична допомога ув'язненим

Умови утримання під вартою в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення викликають систематичну критику з боку правозахисників¹². Загалом, для суттєвого покращення ситуації тут достатньо внести зміни до правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджених відомчим наказом Державної пенітенціарної служби. Але вже багато років жодних змін не відбувається, всупереч положенням чинного законодавства, рішенням Європейського суду з прав людини¹³, рекомендаціям Європейського комітету із запобігання катуванням¹⁴, Європейських пенітенціарних правил, пропозиціям правозахисників.

18 березня ц.р. Міністерство юстиції затвердило нові правила внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів (СІЗО) Державної кримінально-виконавчої служби (Наказ № 460/5). Прийняття цих правил відбулось без громадського обговорення, а їхній зміст викликав гостру критику з боку правозахисників¹⁵.

¹¹ Важливими є також загальні заходи на виконання цього рішення у частині реформування порядку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та їх звільнення з посади.

¹² Див., зокрема, розділ про права в'язнів у Щорічній доповіді про права людини в Україні у 2012 році: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1362663498>; доповідь “Донецького меморіалу”: <http://ukrprison.org.ua/files/docs/1338374423.pdf>

¹³ У цій сфері залишаються невиконаними низка рішень Європейського суду з прав людини – зокрема, стосовно права ув'язнених на кореспонденцію та побачення (“Тросін проти України”); неадекватності режиму освітлення камер (“Устянцева проти України”); застосування наручників (“Каверзін проти України”); вентиляції, освітлення, харчування, стану туалету, якості медичної допомоги (“Ігліна проти України”).

¹⁴ Дуже багато рекомендацій, зокрема, зняти ґрати з вікон, переглянути норми про миття у душі (за чинними правилами дозволяється лише 1 раз на тиждень) тощо.

¹⁵ <http://www.civicua.org/news/view.html?q=2007122>, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1368422849>, <http://ukrprison.org.ua/>

16 травня у першому читанні був схвалений урядовий законопроект №1131 про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу¹⁶. Попри певні позитиви (дозвіл користуватися мобільними телефонами, носити цивільний одяг, врегулювання надання матеріальної допомоги на дитину, надання домам дитини при колоніях статусу дитячих закладів тощо), ціла низка запропонованих норм прямо принижує гідність засуджених та дає підстави їх карати за дрібниці¹⁷.

29 квітня 2013 р. Кабінет міністрів затвердив Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби України¹⁸. Програма була розроблена на основі Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схваленої Президентом 8 листопада 2012 року¹⁹. Проект Програми абсолютно не обговорювався із громадськістю, спеціалістами з прав людини в пенітенціарній сфері (так само, як відсутні громадські обговорення й інших нормативно-правових актів у цій сфері).

У Програмі нема навіть згадок про рекомендації Європейського комітету з запобігання катуванням та Європейські пенітенціарні правила. Заходи Програми не передбачають вирішення таких проблем, як впровадження системи подання скарг, нормального листування, заборони безоплатної (зараз поширеної) праці, інших проблем прав людини. Пріоритетними для Державної кримінально-виконавчої служби залишаються господарські пріоритети, з використанням праці ув'язнених²⁰. Тоді як підхід до праці як до обов'язку є абсолютно чужим прогресивним західним пенітенціарним ідеям. Підприємства пенітенціарних служб розглядаються у Європі не як місце для заробітку держави, а як місце для навчання корисним на волі навичкам.

У частині надання медичної допомоги ув'язненим Програма передбачає лише закупівлю обладнання та автомобілів, та розробку порядку надання меддопомоги хворим на туберкульоз. Але збільшення медичного обладнання аж ніяк не впливає на залежність медиків від адміністрації установ, не знижує їх можливості відмовляти засудженим у медичній допомозі (на кращому обладнанні), ховати сліди побиття засуджених. Вирішити проблему належної медичної допомоги ув'язненим не вийде, поки медичні служби в структурі Державної пенітенціарної служби не будуть перепідпорядковані Міністерству охорони здоров'я, відповідно до рекомендацій Європейського комітету із запобігання катуванням та Європейських пенітенціарних правил.

Узагальнена оцінка: певний прогрес.

expert/1365497506

¹⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45216

¹⁷ http://gazeta.ua/articles/politics/_rada-proignoruvala-zauvazhennya-ekspertiv-schodo-zakonoprojektu-pro-v-yazniv/498712 ; http://gazeta.ua/articles/life/_timoshenko-pokazala-vsyu-penitenciarnu-sistemu-v-yaznyam-poslablyat-rezhim-pokar/498736

¹⁸ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/345-2013-%D0%BF/print1366834218838913>

¹⁹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/631/2012/print1366826062139193>

²⁰ Орієнтовний обсяг коштів державного бюджету, передбачених для виконання Програми, становить 3882,03 млн. гривень, "інших не заборонених законом джерел" – 2129,7 млн. гривень. Йдеться про так званих інвесторів, які будуть вкладати гроші у виробництва установ ДКВС, де будуть масово і дешево залучати ув'язнених до праці. Про справжні пріоритети реформування свідчить розподіл витрат по завданнях Програми: на модернізацію технічних засобів нагляду – 1107,01 млн, на фінансування підприємств – 730,48 млн, на переважну частину ремонтів (що є також серйозним полем для змін у контексті прав людини) – 400, 52 млн., на систему охорони здоров'я ув'язнених – 179,57 млн., на пробацію (важливий пріоритет з огляду на потенціал розвантаження тюрем) – 0,64 млн.

3. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ КОДЕКС, ЗАПОБІГАННЯ ТОРТУРАМ, АДВОКАТСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Ефективна імплементація нових Кримінального процесуального кодексу, законодавства про адвокатуру, Національного превентивного механізму проти тортур.

[EU Council 10.12.12]

Забезпечити необхідні ресурси для ефективної імплементації Кримінального процесуального кодексу, законодавства у сфері адвокатури та Національного превентивного механізму проти тортур; забезпечити швидке створення відповідних механізмів.

[EU non-paper to Ukraine ("список Фюле")]

Імплементація нового Кримінального процесуального кодексу

20 листопада 2012 р. набув чинності новий Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК). За даними моніторингу, який здійснює Центр політико-правових реформ, з цього часу засвідчена тенденція до гуманізації сфери кримінальної юстиції. Це проявляється у кардинальному зменшенні кількості осіб в СІЗО (на 35%, або 11 000 осіб станом на 1 квітня 2013 р. порівняно з 1 грудня 2012 р.), значному зменшенні випадків затримань (на 45% порівняно з 2012 р. та на 70% порівняно з 2011 р.), обшуків (на 30% порівняно з 2011 р.), прослуховувань (на 20%), а з іншого боку – у збільшенні кількості випадків застосування домашнього арешту та інших альтернативних запобіжних заходів, укладанні угод про примирення²¹.

Втім, зазначені тенденції ще не є стійкими. Їх подальшому розвитку загрожує практика реалізації нового КПК слідчими і прокурорами, які бажають працювати по-старому. Також поки що нема інформації про зростання частки виправдальних вироків у судах, але остаточні висновки тут можна буде зробити ближче до кінця року (річниці чинності нового КПК).

Безоплатна правова допомога

Імплементація нового КПК тісно пов'язана з імплементацією закону "Про безоплатну правову допомогу", ухваленого 2 червня 2011 р. За цим законом, з 1 січня 2013 р. принципово змінені підходи щодо надання адвокатських послуг за рахунок держави. Значно розширено перелік категорій осіб, яким гарантується безкоштовне надання послуг адвоката, насамперед – на початкових стадіях кримінального процесу; адвокати відтепер призначаються Центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги (а не слідчими, як раніше); суттєво збільшено розмір оплати послуг адвокатів. Надання безкоштовної правової допомоги цілодобово забезпечують 27 центрів, утворені в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, та 3016 відібраних за конкурсом адвокатів²².

²¹ Детальніше див. Моніторинговий звіт "Реалізація нового КПК України: перші результати" на сайті Центру політико-правових реформ: http://www.pravo.org.ua/files/___2013-3.pdf

²² Детальніше див. Інформаційну довідку щодо функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги з 1 січня по 31 травня

Як тільки правоохоронні органи затримують особу, вони повідомляють відповідні центри, які одразу надсилають адвоката. За новим КПК, отримані без присутності адвоката свідчення затриманої особи не можуть бути використані у справі проти неї. Таким чином, створена система безоплатної правової допомоги забезпечила ранній доступ захисників до затриманих на рівні кращих європейських зразків.

Втім, належне функціонування цієї системи перебуває під загрозою через брак бюджетного фінансування. У Державному бюджеті на 2013 рік система надання безоплатної вторинної правової допомоги профінансована в обсязі 43,8 млн. грн., що є лише 21,2% від фактичної потреби. Загальний дефіцит видатків на забезпечення формування та функціонування системи у 2013 році складає 163,1 млн. грн.

Державне бюро розслідувань

Важливим критерієм імплементації нового КПК буде створення Національного бюро розслідувань, яке би розслідувало злочини, вчинені державними службовцями високого рангу, а також працівниками міліції та прокуратури. Прикнцевими положеннями КПК передбачено, що Бюро повинно бути створено протягом 5 років. Зараз ці функції переважно здійснює прокуратура.

Втім, досі нема концептуальної визначеності щодо принципів створення нового органу – його підпорядкування, комплектування, компетенції (всі злочини, як передбачено КПК, чи лише окремі – наприклад, корупції та катування) тощо. Центр політико-правових реформ зробив проаналізував досвід організації роботи подібних органів у різних країнах ЄС і надіслав свої пропозиції Адміністрації Президента ще минулого року. Проте поки що жодного прогресу не спостерігається.

Національний превентивний механізм

У 2006 р. Україна ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції проти катувань, узявши на себе зобов'язання за рік створити національний превентивний механізм. Проте лише 2 жовтня 2012 р. було ухвалено закон про внесення змін до Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", яким функції національного превентивного механізму були покладені на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Йдеться про функції регулярного відвідування місць несвободи²³ з метою недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання стосовно людей, які там утримуються.

Усі моніторингові візити НПМ здійснюються без попередження адміністрації відповідної установи про час, місце та дату візиту. Як правило, до здійснення візитів

2013 року: http://legalaid.gov.ua/images/Dovidka_BPD_31_05_13.pdf

²³ Загальна кількість установ в Україні, які за формальними ознаками можуть бути віднесені до місць несвободи, перевищує 6 тисяч. Такі місця наразі перебувають у віданні 11 міністерств та відомств.

у якості моніторів Уповноваженого залучаються представники громадських правозахисних організацій. За результатами візиту готується звіт, який містить опис виявлених порушень прав та свобод людини в діяльності тієї чи іншої установи, та рекомендації щодо їх усунення. Моніторинговий звіт спрямовується керівництву відповідного міністерства чи відомства з вимогою поінформувати Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини протягом місячного терміну про заходи, вжиті на виконання наданих рекомендацій²⁴. У 2012 р. було відвідано 169 установ різної відмочої підпорядкованості; у 2013 р. – 142, причому всі за участі громадських організацій²⁵. Не було жодного випадку протидії цим візитам з боку відповідних адміністрацій.

Втім, у цьогорічному бюджеті Уповноваженого з прав людини не передбачено коштів на фінансування залучення громадських правозахисних організацій у моніторингу місць несвободи у рамках НПМ (наразі це фінансування надається Міжнародним фондом «Відродження»). За підрахунками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму Секретаріату Омбудсмена, для повноцінного забезпечення цієї діяльності з боку держави потрібно 800 000 грн.²⁶

Адвокатське самоврядування

5 липня 2012 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», яким комплексно реформовано засади здійснення адвокатської діяльності в Україні відповідно до загальноєвропейських міжнародних демократичних стандартів. Ключовою новацією закону є визначення засад для створення в Україні професійного самоврядного інституту адвокатури України та посилення гарантій діяльності адвокатури.

Але, незважаючи на прогресивну букву закону, практична діяльність новоствореної Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури викликає сумніви щодо дотримання принципів незалежності та самоврядування. Широкого розголосу набули факти переслідування нелояльних адвокатів, яким скасовують ліцензії на адвокатську діяльність²⁷.

Узагальнена оцінка: певний прогрес.

²⁴ Детальніше про функціонування НПМ див. Щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/062013/Dopovid_062013.pdf, стор.9-69.

²⁵ Дані Департаменту НПМ Секретаріату Омбудсмена станом на 11.06.2013.

²⁶ Витрати на 200 моніторингових візитів (поїздки), проведення тренінгів та щорічних конференцій, публікація методичних матеріалів та звітів.

²⁷ Детальніше про конфлікт в адвокатурі див., наприклад, тут: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1366370996>

4. СУДОВА РЕФОРМА ТА РЕФОРМА ПРОКУРАТУРИ

Додаткові кроки у напрямі судової реформи, зокрема через всебічний перегляд – у тісних консультаціях з Радою Європи та Венеціанською Комісією – закону про прокуратуру, Кримінального кодексу, ролі Вищої ради юстиції, закону про судоустрій та статус суддів

[EU Council 10.12.12]

В контексті вжиття додаткових кроків щодо реформи правосуддя, здійснити всеохоплюючий перегляд та внести законодавчі пропозиції, у тісній взаємодії з Радою Європи/Венеціанською комісією, щодо Закону про функціонування Генеральної прокуратури; Кримінального кодексу, ролі Вищої Ради юстиції, а також Закону про судоустрій та статус суддів.

[EU non-paper to Ukraine (“список Фюле”)]

Законодавство про прокуратуру

Реформа прокуратури залишається одним з ключових невиконаних зобов'язань, взятих на себе Україною у 1995 р. при вступі до Ради Європи. Згідно з Конституцією України 1996 року, прокуратура була позбавлена двох “радянських” функцій – нагляду за дотриманням і застосуванням законів та попереднього слідства – однак органи прокуратури досі продовжують виконувати ці функції на підставі перехідних положень Конституції. Крім надмірних повноважень, ключовими проблемами української прокуратури є політична залежність, а також закритість процедури доступу до професії, просування по службі, дисциплінарної відповідальності і звільнення прокурорів зі служби. На практиці, дуже часто система прокуратури в Україні використовується як система тиску на політичних опонентів або бізнес-конкурентів.

Наприкінці 2011 р. Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства при Президенті України розробила законопроект про прокуратуру, який передбачає докорінну реформу останньої²⁸. У жовтні 2012 р. він отримав позитивний висновок Венеціанської комісії²⁹. 17 квітня 2013 р. Комітет Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності на своєму засіданні розглянув питання підготовки проекту Закону України «Про прокуратуру» (реєстр. № 0886) до другого читання та затвердив зміст порівняльної таблиці до нього у редакції, що відповідає змісту схваленого Венеціанською комісією законопроекту. Наразі Комітет збирає висновки та пропозиції для доопрацювання змісту порівняльної таблиці та винесення її на обговорення на комітетських слуханнях³⁰.

Водночас своє бачення закону про прокуратуру на основі проекту, схваленого Венеціанською комісією, готують в Адміністрації Президента та у Генеральній прокуратурі. Доля законопроекту залежатиме від знаходження компромісу у парламенті.

²⁸ <http://www.pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/836-skhvaleno-proekt-zakonu-pro-prokuraturu.html> ; <http://www.pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/970-reforma-prokuratury-rivniannia-z-kilkoma-nevidomy.html>

²⁹ <http://www.pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/1209-venetsianska-komisiia-skhvalyla-pozytyvnyi-vysnovok-na-zakonoproekt-pro-prokuraturu.html>

³⁰ http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/publish/article?art_id=55464&cat_id=44731

Судова реформа

7 липня 2010 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про судоустрій і статус суддів». Висновок Венеціанської комісії, отриманий через декілька місяців, засвідчив невідповідність закону низці європейських стандартів. Вирішальну роль у призначенні суддів, їхній кар'єрі і притягненні до дисциплінарної відповідальності стали відігравати Вища рада юстиції і Вища кваліфікаційна комісія суддів. Про їх залежність від політичної влади свідчать, зокрема, масові переведення суддів із Донецької та інших східних областей в київські суди, у тому числі вищого рівня, а також призначення таких суддів головами судів, заступниками голів судів³¹; вибіркоче притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності тощо. Загалом, новий закон створив серйозні важелі для політичного тиску на суддів³².

Наприкінці 2012 р. Адміністрація Президента розробила **проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів»**. Конституційна асамблея при Президентові розробила свій проект відповідних змін до Конституції, однак її Голова спрямував на експертизу до Венеціанської комісії законопроект, розроблений в Адміністрації Президента. Венеціанська комісія підготувала переважно позитивний висновок на цей законопроект з деякими зауваженнями. Доопрацьований з його врахуванням законопроект планується внести на розгляд Президенту для спрямування до Верховної Ради.

Спрямований на висновок до Венеціанської комісії законопроект передбачає прогресивні зміни Конституції щодо формування **Вищої ради юстиції**, зокрема 12 з 20 членів мають обиратися самими суддями (на з'їзді суддів України). Також запропоновано передбачити безстрокове призначення суддів без "випробувального" терміну (який сьогодні становить п'ять років), а також усунути парламент від формування суддівського корпусу. Водночас стурбованість викликає збереження за Президентом (всупереч деклараціям) надмірних повноважень щодо формування суддівського корпусу (призначення, переведення і звільнення суддів), а також участь у Вищій раді юстиції Генерального прокурора України.

Більше того, залежність вищих органів суддівського самоврядування, зокрема, з'їзду суддів України, може нівелювати позитиви конституційних змін, оскільки через ці органи політична влада й далі впливатиме на формування Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Тому уже зараз, не чекаючи набуття чинності зазначених змін до Конституції, необхідно підготувати пакет **змін до закону про судоустрій та статус суддів**

- для забезпечення, передусім, справді незалежного суддівського самоврядування, яке би створювалося знизу і забезпечувало пропорційне представництво суддів у вищих органах суддівського самоврядування. Зокрема, йдеться про потреби наступних змін:
- запровадження конкурсних засад добору суддів на посади в суди різних рівнів;
- спрощення системи органів суддівського самоврядування, запровадження пропорційного представництва суддів у цих органах;

³¹ <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/laworganisationsstatusuddiv/863-2011-11-26-10-12-19.html>

³² Детальніше про вади судової системи див.: <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1303-sudy-i-pravosudnya-vid-radianskoi-modeli-do-sohodennia.html>; <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1299-pravo-na-spravedlyvyi-sud.html>

- зміцнення ролі Верховного Суду України у формуванні послідовної судової практики, підвищення доступності правосуддя;
- створення окремої дисциплінарної комісії суддів, запровадження змагальної і юридично визначеної дисциплінарної процедури, системи пропорційних видів стягнень³³.

Ще у 2011 році Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові розробила нову редакцію закону про судоустрій та статус суддів, яка передбачала зазначені вище зміни і отримала позитивний висновок Венеціанської комісії³⁴. Втім, цей законопроект досі залишається незатребуваним ані Президентом, ані урядом, ані парламентом.

Кримінальний кодекс

Жодних зрушень не відбулося щодо внесення змін до статей 364-365 Кримінального кодексу щодо **декриміналізації відповідальності за надання економічних збитків державі**, що сталися внаслідок політичних чи адміністративних рішень без корупційних або інших кримінальних мотивів. У 2012-2013 рр. опозиція підготувала цілу низку законопроектів на цю тему, але всі вони були відхилені Верховною радою. Більше того, кожен з них мав суттєві змістовні недоліки³⁵. Найкращий з підготовлених опозицією законопроектів на цю тему – № 2023 “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексу України щодо імплементації до національного законодавства положень статті 19 Конвенції ООН проти корупції”, внесений депутатами ВО “Батьківщина”. Але Верховна рада досі не розглянула цей законопроект у першому читанні; профільний Комітет ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендував його відхилити. Таким чином, проблема досі залишається невирішеною. Належним орієнтиром тут має слугувати прийнята Венеціанською Комісією у березні 2013 року Доповідь про зв’язок між політичною і кримінальною відповідальністю міністрів³⁶.

Втім, Кримінальний кодекс потребує ширшого перегляду та суттєвої гуманізації в частині покарань за злочини, що не є тяжкими та особливо тяжкими, а також в частині декриміналізації діянь, які не є суспільно небезпечними. Низку технічних питань гармонізації Кримінального кодексу з положеннями нового КПК було вирішено ухваленням 16 травня 2013 р. закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у відповідність з Кримінальним процесуальним кодексом України”. Проте, у Кримінальний кодекс досі не запроваджено передбачений новим КПК інститут **кримінальних проступків** (як окремий вид кримінальних правопорушень). Відповідна робоча група в Адміністрації Президента працює з травня 2012 року (Центр політико-правових реформ розробив детальну порівняльну таблицю потрібних змін ще у липні 2012 р.). У квітні 2013 року про потребу цієї реформи публічно заявив Президент³⁷. Але поки що відповідний проект так і не внесений до Верховної Ради.

Узагальнена оцінка: мінімальний прогрес.

³³ Реформувати систему дисциплінарної відповідальності суддів вимагає також рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р., яке набуло статусу остаточного, але залишається не виконаним.

³⁴ <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282011%29033-e>

³⁵ <http://www.pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-16-35/1286-povernuty-na-dopratsiuvannia.html>

³⁶ <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29001-e>; <http://www.kommersant.ua/doc/2144484>

³⁷ <http://forbes.ua/nation/1352167-kogo-portnov-predlagaet-ne-sazhat>

5. РЕФОРМА ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Реформа органів внутрішніх справ

[EU Council 10.12.12]

Підготувати та внести законодавчі пропозиції щодо реформування міліції.

[EU non-paper to Ukraine ("спусок Фюле")]

Ще 6 квітня 2012 року Президент своїм указом №252/2012 створив Комітет з питань реформування правоохоронних органів. Втім, він поки що не представив результати своєї роботи. На початку 2013 року перший заступник міністра внутрішніх справ анонсував плани трансформації міліції у національну поліцію³⁸, але жодних подальших дій не відбулось.

Згідно з Указом Президента № 127 від 12 березня ц.р. "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2013 року «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України», Секретар РНБО має забезпечити в рамках роботи Комітету з питань реформування правоохоронних органів підготовку до 1 жовтня 2013 року з урахуванням європейських стандартів законопроектів щодо реформування правоохоронних органів для направлення таких законопроектів на висновок до Венеціанської Комісії.

Оприлюднене 6 червня ц.р. щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році»³⁹ (розділ 3.7 "Реформа системи правоохоронних органів") фактично оминає тему реформування міліції.

Зважаючи на організаційну складність та політичну чутливість реформи, існує потреба розробити консенсусне її бачення, з залученням парламентської опозиції та профільних громадських організацій та експертизи Венеціанської Комісії.

Узагальнена оцінка: прогрес відсутній.

³⁸ <http://www.viche.info/journal/3502/> ; <http://www.unian.ua/news/546182-v-ukrajini-zamist-militsiji-hochut-zrobiti-5-politsiy.html> ; http://news.liga.net/ua/news/politics/794177-v_ukra_n_bude_stvorena_nats_onalna_pol_ts_ya_zamgolovi_mvs.htm

³⁹ <http://www.president.gov.ua/docs/poslannia2013.pdf>

6. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

Конституційна реформа, яка відбувалися би відповідно до міжнародних стандартів

[EU Council 10.12.12]

У контексті загальної конституційної реформи у відповідності до міжнародних стандартів активізувати роботу Конституційної Асамблеї у тісній взаємодії з Радою Європи/Венеціанською Комісією на принципах відкритості та прозорості.

[EU non-paper to Ukraine (“список Фюле”)]

Конституційна асамблея

30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України своїм рішенням скасував конституційні зміни 2004 року і відновив чинність попередньої редакції Конституції 1996 року. Це рішення Конституційного Суду викликало різку критику як всередині країни, так і за кордоном. Парламентська асамблея Ради Європи у своїй резолюції №1755 від 4 жовтня 2010 року “Функціонування демократичних інституцій в Україні” закликала Верховну Раду “ініціювати всеосяжний процес конституційної реформи з метою приведення Конституції України у повну відповідність до європейських стандартів”⁴⁰.

На початку 2012 р. Президент створив Конституційну Асамблею як свій дорадчо-консультативний орган для підготовки змін до Конституції. До її складу увійшли фахівці Національної академії наук, інших наукових установ, вищих навчальних закладів, парламентських і позапарламентських політичних сил, профільних громадських організацій та незалежних аналітичних центрів, а також колишні представники Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України та Верховної Ради України. Очолив Конституційну асамблею Президент України у 1991–1994 рр. Леонід Кравчук.

Втім, ініціювавши створення Конституційної Асамблеї, Президент не пояснив суспільству причин необхідності конституційної реформи та її основні напрямки. Як наслідок, ця ініціатива породила чимало сумнівів та запитань⁴¹. Представники опозиційних партій відмовилися від участі у Конституційній асамблеї, поставивши під сумнів її легітимність та незалежність. Втім, вони не запропонували власного альтернативного майданчика для широкого обговорення конституційної реформи⁴².

На даний момент сім комісій Конституційної Асамблеї підготували пропозиції щодо проекту Концепції внесення змін до Конституції України. Очікується, що проект Концепції буде розглянуто на найближчому засіданні Конституційної

⁴⁰ <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/10/6/5451629/>

⁴¹ <http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1206-start-chy-falstart-konstytutsiinoi-reformy.html>

⁴² <http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/932-2012-05-21-14-02-06.html>

Асамблеї⁴³ – втім, коли саме, поки що неясно⁴⁴. До цього ж часу Конституційна Асамблея двічі використовувалася для формального погодження проектів змін до Конституції, підготовлених в Адміністрації Президента: щодо розширення контрольних повноважень Рахункової палати і щодо посилення гарантій незалежності суддів. В останньому випадку Конституційна Асамблея розробила свій проект відповідних змін до Конституції, однак її Голова спрямував на експертизу до Венеціанської комісії законопроект, розроблений в Адміністрації Президента.

Позитивним досягненням є налагодження співпраці Конституційної Асамблеї з Венеціанською комісією Ради Європи, на висновок до якої надсилаються всі проекти змін до Конституції. Але рівень інклюзивності роботи Конституційної Асамблеї та суспільної дискусії щодо концепції реформування Конституції залишаються недостатніми. Також недостатнім є рівень прозорості Асамблеї, яка не розробила методологію роботи і не оприлюднює планів діяльності.

Закон про всеукраїнський референдум

6 грудня 2012 р. попередній склад Верховної ради прийняв Закон «Про всеукраїнський референдум», який не відповідає Конституції та європейським стандартам, передбачає необмежені можливості для адміністративного втручання та маніпуляцій. Цей закон може бути використаний для внесення змін до Конституції України у неконституційний спосіб, в обхід Верховної Ради України⁴⁵. Саме існування такого закону є проблемою, не кажучи вже про його можливе застосування. Закон потрібно або скасувати, або привести у відповідність з Конституцією України і європейськими стандартами. Висновки Венеціанської комісії щодо цього закону очікується у червні 2013 р.

Узагальнена оцінка: мінімальний прогрес.

⁴³ Щорічне Послання Президента до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році», стор.228: <http://www.president.gov.ua/docs/poslannia2013.pdf>

⁴⁴ <http://www.unian.ua/news/574511-kravchuk-konstitutsiy-na-asambleya-sche-ne-gotova-zasidati.html>

⁴⁵ Детальний аналіз закону див.: http://gazeta.zn.ua/POLITICS/parlamentskie_vybory_proigrali___ne_beda_lishim_parlament_polnomochiy.html

7. ПІДГОТОВКА ДО ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ З ЄС

Проведення необхідних реформ для підготовки до запровадження Глибокої та всебічної зони вільної торгівлі

[EU Council 10.12.12]

Розробити та запровадити ("identify and initiate") необхідні реформи, спрямовані на створення поглибленої та всеохоплюючої ЗВТ між Україною та ЄС

[EU non-paper to Ukraine ("список Фюле")]

Ключовим завданням підготовки до набуття чинності Угодою про асоціацію з ЄС і зокрема її положень про зону вільної торгівлі залишається розробка Програми імплементації Угоди про асоціацію. Ця Програма повинна передбачати детальні заходи для належної імплементації Угоди, зокрема, в частині створення поглибленої та всеохопної ЗВТ, включаючи проведення аналізу регуляторного впливу / наслідків впровадження відповідних актів законодавства ЄС, визначення строків виконання зобов'язань, головних виконавців, джерел фінансування⁴⁶.

Пов'язаними з розробкою Програми є завдання визначення національної системи координації діяльності з імплементації Угоди про асоціацію і координації та ефективного використання міжнародної технічної та фінансової допомоги⁴⁷.

Заявною інформацією, Міністерство економічного розвитку і торгівлі уже тривалий час розробляє і погоджує з іншими центральними органами виконавчої влади проекти Програми імплементації Угоди та нормативно-правового акта про національну систему координації. Досягнуто домовленості про співпрацю з ЄС на експертному рівні щодо підготовки Програми імплементації, але детальніша інформація про прогрес тут відсутня. Зважаючи на ключову важливість підготовки якісної Програми для подальшого успішного виконання Угоди, процес розробки цієї Програми має стати публічним. Зокрема, до нього слід залучити українських незалежних експертів, обізнаних з вимогами ЄС до підготовки подібних національних програм.

Узагальнена оцінка: мінімальний прогрес.

⁴⁶ Детальніше про вимоги до змісту Національної програми імплементації див.: "Національний конвент України щодо ЄС: рекомендації робочих груп", стор.14-26: http://www.euconvention.org.ua/data/files/129_nc_recommendations_2011-2012u.pdf ; «Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан»: http://dl.dropboxusercontent.com/u/654017/Int_exp.pdf

⁴⁷ Детальніше про проблеми координації політики європейської інтеграції та міжнародної допомоги див.: "Угода про асоціацію: дороговказ реформ", стор.38-46: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32048-1522-13-30.pdf?120912135109

8. БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

Просування в боротьбі проти корупції

[EU Council 10.12.12]

Вдосконалити законодавство у сфері протидії та боротьби з корупцією у відповідності до рекомендацій GRECO та доповідей щодо імплементації Плану дій щодо візової лібералізації.

[EU non-paper to Ukraine ("список Фюле")]

Антикорупційне законодавство та виконання рекомендацій GRECO

Протягом останніх місяців парламент прийняв низку антикорупційних законів на основі проектів, спільно узгоджених опозицією і урядом. Це наступні законопроекти:

- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (законопроект № 2802, прийнятий 18 квітня);
- Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України (стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України) (законопроект № 2803, прийнятий 18 квітня; 22 травня до тексту були внесені уточнення у зв'язку з помилками в раніше проголосованому тексті);
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики (законопроект № 2837, прийнятий 14 травня);
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб) (законопроект № 2990, прийнятий 23 травня).

Прийняті закони містять низку позитивних змін, зокрема:

- приведення положень Кримінального кодексу щодо корупційних правопорушень у відповідність з міжнародними стандартами;
- видалення положень про корупційні правопорушення з Кодексу про адміністративні правопорушення;
- посилення положень щодо конфіскації доходів від корупції відповідно до міжнародних стандартів;
- усунення суперечностей та уточнення низки положень Закону про засади запобігання і протидії корупції;
- встановлення відкритості реєстру осіб, які були притягнуті до відповідальності за корупційні правопорушення;
- розширення форми декларації майна, доходів та видатків службовців;
- зменшення суми витрат, що підлягає декларуванню державними посадовими особами;
- запровадження антикорупційної експертизи законопроектів у парламенті;

- введення відповідальності юридичних осіб за корупційні та інші злочини відповідно до вимог низки міжнародних конвенцій, у яких Україна є стороною.

Разом з тим, ці закони все ще не повною мірою відповідають міжнародним стандартам і неофіційним коментарям ЄС до початкових урядових версій цих законопроектів. Виглядає так, що уже зараз потрібно вносити нові поправки у щойно ухвалені закони. Це пов'язано з тим, що ці законопроекти були прийняті дуже поспішно в першому і відразу в остаточному читанні, без часу на належне обговорення, внесення змін і полірування текстів.

Деякі з недоліків прийнятих законопроектів:

- Запроваджена система перевірки декларацій про майно, доходи і витрати є слабкою, адже вона відводить цю роль структурним підрозділам органів державної влади, які не є незалежними від посадових осіб, декларації яких вони, як передбачається, мають моніторити та контролювати. Схвалена система не є адекватною та ефективною, адже повна перевірка всіх декларацій (кілька мільйонів щорічно) не потрібна, достатньо, якщо вони оприлюднюються і є громадський контроль. Перевіратися (незалежним органом) повинні декларації всіх вищих посадових осіб, а інших службовців – лише вибірково;
- Відповідно до прийнятих поправок, декларації про майно, доходи і витрати повинні бути опубліковані на офіційних сайтах «або» в офіційних друкованих ЗМІ – це не вирішить проблему відсутності доступу до таких декларацій, тому що публікація он-лайн все ще залишиться необов'язковою;
- Поріг для декларування витрат все ще занадто високий (зниження суми одноразових витрат відбулося з 150 000 грн. до 80 000 грн.);
- залишаються неповністю враховані рекомендації GRECO та ЄС щодо визначення конфлікту інтересів, захисту викривачів, визначення злочину незаконного збагачення, включення обіцянки хабаря до складів злочинів, екстрадиції корупціонерів, відповідальності юридичних осіб.

Законодавство про державну службу

У листопаді 2011 року було прийнято новий закон про державну службу, незважаючи на ґрунтовну критику проекту з боку ЄС⁴⁸. Закон не відповідає європейським стандартам та кращим практикам, зокрема, у таких питаннях як вступ на державну службу та проходження державної служби; класифікація посад (поділ посад на групи та підгрупи, розмежування політичних та адміністративних посад, призначення помічників (радників) політичних осіб); припинення державної служби; оплата праці: складові заробітної плати, прозорість та мотивація оплати праці державних службовців; дисциплінарна відповідальність тощо. Загалом, врахування зазначених рекомендацій ЄС вимагатиме концептуального перегляду закону про державну службу та його прийняття у новій редакції. Тим не менше, жодних ініціатив переглянути закон досі здійснено не було, він має набути чинності на початку 2014 року⁴⁹.

⁴⁸ зокрема, з боку експертів SIGMA – “Support for Improvement in Governance and Management” – спільної ініціативи ОЕСР та ЄС.

⁴⁹ Крім іншого, цей закон призвів до фінансових втрат. У 2010 році ЄС погодився надати близько 70 млн. євро на започаткування програми

Інституції антикорупційної політики

Залишаються відкритими принципово важливі питання створення незалежного антикорупційного органу з координації антикорупційної політики та спеціалізованого органу з розслідування корупційних злочинів.

Новий Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики», прийнятий 14 травня 2013 року (законопроект за реєстр. № 2837), суттєво скоротив перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (виключено підрозділи податкової міліції, митних органів та Військової служби правопорядку у Збройних Силах України). Відтак, спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції залишатимуться органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України та по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України. Таким чином, питаннями виявлення корупційних правопорушень займатимуться спеціалізовані підрозділи відповідних правоохоронних органів, жоден з яких не можна назвати політично незалежним.

Відповідно до нового КПК, Україна має протягом 5 років створити Державне бюро розслідувань, яке, за логікою, мало би стати незалежним спеціалізованим органом з розслідування корупційних злочинів. Зважаючи на серйозність проблеми, залежність від неї у т.ч. перспектив виконання Плану дій з візової лібералізації ЄС для України, та увагу до цього питання з боку ЄС у контексті Угоди про асоціацію – слід пришвидшити підготовку відповідного законопроекту про Державне бюро розслідувань, з урахуванням досвіду країн ЄС та у консультаціях з експертами Ради Європи (див. вище розділ 3).

Практика боротьби з корупцією

Незважаючи на всі зазначені законодавчі зміни, ключовим питанням антикорупційної політики є наявність політичної волі. Наявна законодавча база дозволяє розслідувати оприлюднені у ЗМІ факти корупції високопосадовців. Відповідні повноваження мають Генеральна прокуратура та Служба безпеки України. Факт відсутності таких розслідувань свідчить про відсутність політичної волі керівництва країни реально боротися з великою корупцією.

Узагальнена оцінка: певний прогрес

секторальної бюджетної підтримки для реформування державного управління в Україні. Відповідна угода мала бути підписана до кінця 2012 року. Умовами фінансування були прийняття чітких планів щодо схвалення законодавства про державну службу та адміністративно-процедурного кодексу відповідно до європейських стандартів, плану інституційного розвитку у сфері адміністративного правосуддя та надання адміністративних послуг, а також відповідних індикаторів оцінки. Внаслідок прийняття нового закону про державну службу Україна втратила можливість отримання цієї допомоги.

9. РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

Реформа управління державними фінансами, зокрема розширення повноважень Рахункової палати

[EU Council 10.12.12]

Продовжити реалізацію реформи управління публічними фінансами, включаючи ухвалення відповідної Стратегії

[EU non-paper to Ukraine ("список Фюле")]

Стратегія управління державними фінансами

Починаючи з 2010 року, виділення коштів ЄС Україні у рамках секторальної бюджетної підтримки заморожене через невідповідність системи управління державними фінансами, включно з законодавчим регулюванням державних закупівель. Через це Україна втрачає станом на сьогодні близько 400 млн. євро у рамках чинних та 160 млн. євро у рамках нових програм.

Згідно з Планом першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 рік, затвердженим Розпорядженням № 73 Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 р., Міністерство фінансів створило робочу групу для розробки стратегії управління державними фінансами та плану заходів на її виконання. Проект стратегії мав бути розроблений до 10 червня, втім, станом на 12 червня інформація про виконання цього завдання відсутня.

Державна допомога суб'єктам господарювання

5 квітня 2013 р. уряд подав до Верховної ради два пов'язані законопроекти: про державну допомогу суб'єктам господарювання (№ 2749) та про внесення змін до статті 35 Бюджетного кодексу (№ 2750), а 4 квітня 2013 затвердив План дій з інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю за державною допомогою.

Законопроект №2749 наділяє Антимонопольний комітет повноваженнями щодо моніторингу державної допомоги, розгляду та погодження питань щодо її надання, разом із відповідними процедурами. Водночас змістовних критеріїв аналізу впливу державної допомоги на конкуренцію, крім загальних формулювань, законопроект не містить. Цей недолік позбавляє законопроект змістовного сенсу, адже залишаються лише процедурні норми щодо документообігу у відносинах органів виконавчої влади з Антимонопольним комітетом.

Пов'язаний законопроект № 2750 має технічний характер, а План інституційних реформ здебільшого містить заходи, що випливають із законопроекту «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Законодавство про державні закупівлі

Чинне на сьогодні законодавство про державні закупівлі надає широкі можливості здійснювати закупівлі в одного учасника, тобто фактично поза тендерними процедурами. Також проблемою є повна непрозорість закупівель, що здійснюють державні підприємства – відповідно до чинного законодавства, вони не зобов'язані розкривати інформацію про свої закупівлі.

На розв'язання останньої проблеми спрямований законопроект №2207 “Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо підсилення прозорості закупівель підприємств)”, поданий групою народних депутатів від опозиції. Ідея полягає у зобов'язанні публікувати інформацію про результати закупівель державними, казенними, комунальними підприємствами та підприємствами з часткою держави більше 50%. Розгляд законопроекту у першому читанні був запланований на 22 травня 2013 р., але не відбувся.

За наявною інформацією, на виконання ст. 8 Закону України “Про здійснення державних закупівель” Міністерство економічного розвитку і торгівлі готує, у співпраці з експертами проектів технічної допомоги ЄС та США, проект Стратегії розвитку державних закупівель в Україні. Очікується, що прийняття Стратегії надасть можливість в подальшому удосконалювати законодавство у сфері державних закупівель відповідно до її положень та положень Угоди про асоціацію з ЄС.

Узагальнена оцінка: мінімальний прогрес.

10. РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Реформа управління державними фінансами, зокрема розширення повноважень Рахункової палати

[EU Council 10.12.12]

Підтримка змін до Конституції в частині розширення повноважень Рахункової палати.

[EU non-paper to Ukraine ("список Фюле")]

Рахункова палата за чинною у 2005-2010 роках редакцією Конституції мала повноваження здійснювати контроль не лише за витрачанням, але і за надходженням коштів до Державного бюджету. У 2010 р. вона втратила право контролювати надходження коштів до держбюджету внаслідок рішення Конституційного Суду про повернення чинності редакції Конституції 1996 року (див. вище розділ «Конституційна реформа»).

У січні 2013 р. Президент вніс на розгляд Верховної Ради проект закону №2049 «Про внесення змін до статті 98 Конституції України». Суть змін полягає у поверненні Рахунковій палаті права здійснювати контроль не лише за витрачанням, але і за надходженням коштів до Державного бюджету. 16 квітня 2013 р. законопроект було направлено до Конституційного Суду України, 21 травня 2013 р. отримано його позитивний висновок. Близчим часом очікується розгляд цього законопроекту Верховною Радою.

Втім, законопроект не передбачає поширення повноважень Рахункової палати на місцеві бюджети. Таким чином, прямо ігнорується одна з рекомендацій GRECO. Можлива ситуація, коли після прийняття змін до ст.98 Конституції незабаром постане питання про потребу ще раз вносити зміни до тієї ж статті Конституції.

Крім того, уже зараз можна і слід розробити проект закону про внесення змін до законодавства про Рахункову палату відповідно до передбачених конституційних змін, а також з врахуванням рекомендацій ЄС та GRECO.

Узагальнена оцінка: певний прогрес

11. ПОКРАЩЕННЯ БІЗНЕСОВОГО ТА ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ

Рішучі дії для покращення бізнесового та інвестиційного клімату

[EU Council 10.12.12]

Вжити рішучих заходів з метою поліпшення ділового та інвестиційного клімату, включаючи започаткування неформального діалогу Україна-ЄС з питань бізнес-клімату та врегулювання питань, визначених в рамках зазначеного діалогу

[EU non-paper to Ukraine ("список Фюле")]

19 грудня 2012 р. Кабінет міністрів затвердив План заходів щодо сприяння діяльності іноземних інвесторів (Розпорядження КМУ № 1074). Цей документ містить багато важливих для європейських інвесторів завдань зі зміни вітчизняного законодавства. Крім того, 30 січня 2013 р. протокольним рішенням КМУ схвалено план заходів щодо підвищення показників України у рейтингу Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації "Ведення бізнесу" (Doing Business), який містить заходи щодо спрощення ведення бізнесу у таких сферах, як: започаткування бізнесу, отримання дозволів на будівництво, захист прав інвесторів, реєстрація власності, податкові платежі, врегулювання неплатоспроможності.

25 лютого 2013 р. у рамках Саміту Україна – ЄС підписано Адміністративну домовленість між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Генеральним директором Європейської Комісії з питань торгівлі стосовно неформального діалогу щодо бізнес-клімату. Ця домовленість започаткувала неформальний діалог між Україною та ЄС щодо бізнес-клімату.

Занепоконня ЄС викликає ціла низка протекціоністських заходів, запроваджених Україною. Наприклад, підвищення мит на автомобілі, ліцензування імпорту ліків, обмеження імпорту вугілля та коксу, специфічні вимоги щодо проектів відновлювальної енергетики тощо. Причому головна заувага до українського уряду – це навіть не сам факт запровадження заходів, а спосіб запровадження – непередбачувано, несподівано, без інформації та реальних консультацій. Незважаючи на те, що насправді всі належні процедури прописані у національному законодавстві, відповідно до вимог СОТ, але їх не дотримуються. Загалом, нагальною є потреба встановити ефективний постійний регуляторний діалог з ЄС, аби попередити несподівані проблеми.

Також ЄС очікує від України на план заходів, спрямованих на покращення ділового клімату, зокрема, виправлення ситуації у сферах повернення ПДВ і оплати податку на прибуток авансом.

Ефективність бізнес-діалогу Україна – ЄС залежатиме від того, наскільки буде створено чіткий механізм реалізації рішень, що прийматимуться в рамках цього діалогу.

Узагальнена оцінка: мінімальний прогрес.

ПІДСУМКИ

Наявний на сьогодні обмежений прогрес був би неможливим без перспективи підписання Угоди і пов'язаних з цим умов ЄС. Нарешті питання європейської інтеграції стало пріоритетною темою у внутрішній політиці. На фоні жорсткої політичної конфронтації, влада і опозиція демонструють приклади співпраці у парламенті щодо "євроінтеграційних" законів. Обидві сторони заявляють про прагнення забезпечити підписання Угоди про асоціацію з ЄС у листопаді ц.р.

Водночас, весь процес залишається недостатньо прозорим та інклюзивним. Відповідно до указу Президента, уряд регулярно (щомісяця) інформує ЄС про вжиті заходи, але ця інформація не оприлюднюється. Недостатнім є залучення громадських експертів до підготовки і обговорення проектів рішень, які часто приймаються поспішно, оминаючи встановлені процедури. Позитивом є те, що уряд значно посилив співпрацю на рівні експертів з інституціями ЄС, ОБСЄ та Ради Європи (зокрема, Венеціанською Комісією). Але до цієї співпраці на рівні експертів потрібно також долучити політичні партії, профільні громадські організації та аналітичні центри.

Відклавши прийняття свого рішення з травня на осінь, ЄС дав Україні додатковий шанс. Необхідні термінові рішучі кроки, спрямовані на досягнення відчутного прогресу за усіма напрямками протягом найближчих місяців.

Слід розуміти, що висунуті ЄС вимоги потребують зміни практики, а не просто формального прийняття законодавчих рішень. У списку вимог ЄС не зазначена кількість законів, які слід прийняти. Там зазначені якісні зміни, яких потрібно досягнути. Можна прийняти кілька десятків законів, але все одно не досягнути відчутного результату. У багатьох сферах йдеться не тільки і навіть не стільки про прийняття нових законів, а про якісне виконання уже наявних, утримання від маніпуляцій та політичного тиску на правові інститути тощо. Тому для об'єктивної оцінки стану справ та визначення пріоритетних дій слід розуміти корені проблем у кожній із сфер, які потребують реформування.

Разом з тим, очевидно, що нереалістично було би вимагати та очікувати, щоб Україна за кілька місяців стала схожою на країни усталеної демократії. Як відомо, ЄС не очікує миттєвого та повного розв'язання всіх наявних проблем. У висновках Ради ЄС зазначено, що для підписання Угоди потрібно, аби ЄС побачив "рішучі дії та відчутний прогрес", тобто тенденцію, позитивну динаміку та серйозність намірів України. Водночас, уже зараз очевидно, що відчутного прогресу за всіма напрямками не буде.

При всій критичності нашої оцінки українських реалій, ми вважаємо, що ЄС прийняв би стратегічно правильне рішення, якби підписав Угоду навіть у випадку, коли відчутний прогрес буде досягнутий лише за кількома ключовими питаннями. Як ми бачимо, перспектива підписання Угоди, наявність чітких критеріїв, високий політичний діалог і співпраця на рівні експертів дають свої позитивні результати. Ця тенденція потребує подальшого посилення. Найкращим важелем впливу ЄС на політичний розвиток в Україні було би підписання Угоди одночасно зі збереженням певного контрольного механізму.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Громадський моніторинг виконання умов підписання Угоди про асоціацію здійснюють провідні українські незалежні експерти з метою надання фахової оцінки наявного прогресу та рекомендацій щодо виконання умов підписання Угоди.

Експертна рада моніторингу

Валерій Чалий, заступник генерального директора Центру Разумкова
Олександр Сушко, науковий директор Інституту Євро-Атлантичного Співробітництва
Ігор Жданов, президент Аналітичного центру “Відкрита політика”
Ігор Козут, голова ради Лабораторії законодавчих ініціатив
Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ
Дмитро Котляр, незалежний експерт
Ігор Бураковський, голова правління Інституту економічних досліджень та політичних консультацій

Моніторинг здійснюється у рамках проекту Міжнародного фонду “Відродження”, керівник проекту – **Дмитро Шульга**, директор Європейської програми МФВ.

Подяки

Ми також дякуємо за підготовку цього звіту: Олександрю Банчуку, Роману Куйбіді, Миколі Хавронюку (Центр політико-правових реформ), Олександрю Букалову (“Донецький меморіал”), Вадиму Човгану (Харківська правозахисна група), Володимирі Бочарову-Тузу (Всеукраїнська мережа ЛЖВ), Юрію Белоусову (Секретаріат Уповноваженого з прав людини), Андрію Вишневському (Координаційний центр з надання правової допомоги), Роману Романову, Віталію Замніусу (Міжнародний фонд “Відродження”), Ірині Солоненко (Європейський університет Віадріна), Денису Ковриженко (IFES), Ользі Айвазовській (ОПОРА), Денису Чернікову (Лабораторія законодавчих ініціатив) та всім іншим особам, без яких неможливою була би підготовка та публікація цього звіту.