



Ми хочемо свободи,
і достоїнство життя
як у Європі !!!

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

Звіт громадського моніторингу

Станом на 1 жовтня 2013 року

ЗМІСТ

ДРУГИЙ КОМПЛЕКСНИЙ ЗВІТ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ УМОВ ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄС

Основні висновки	3
1. Виборче законодавство, практика виборів та баланс висвітлення у ЗМІ	8
2. Політично мотивовані переслідування, виконання рішень Європейського суду з прав людини та умови утримання під вартою	15
3. Кримінальний процесуальний кодекс, запобігання тортурам, адвокатське самоврядування	23
4. Судова реформа та реформа прокуратури	27
5. Реформа органів внутрішніх справ	32
6. Конституційна реформа	34
7. Підготовка до зони вільної торгівлі з ЄС	37
8. Боротьба з корупцією	39
9. Реформа управління публічними фінансами	47
10. Розширення повноважень Рахункової палати	48
11. Покращення бізнесового та інвестиційного клімату	49
Авторський колектив	51
Summary	53

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Підписання Угоди про асоціацію з ЄС на Вільнюському саміті Східного партнерства наприкінці листопада 2013 року залежить від виконання Україною низки передумов, визначених ЄС. Йдеться про вирішення проблем у трьох сферах: виборче законодавство, вибіркове судочинство, виконання раніше погоджених реформ. Окремі критерії у цих сферах визначені у висновках Ради ЄС стосовно України від 10 грудня 2012 року, уточнені у вигляді non-paper (“список Фюле” спочатку з 19, потім з 11 критеріїв) і погоджені з Президентом України на саміті 25 лютого 2013 року. 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.

Станом на 1 жовтня 2013 року ми констатуємо **певний прогрес**, який був досягнутий Україною з часу виходу нашого першого комплексного звіту 18 червня ц.р. по більшості з 11 критеріїв. В останні місяці, значною мірою як реакція на неконструктивний тиск з боку Росії, в Україні сформувався **консенсус політичних еліт** щодо пріоритетності виконання заходів для підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Як наслідок, з’явилася **позитивна тенденція**, зокрема, в ухваленні потрібних законодавчих змін Верховною Радою.

Втім, станом на сьогодні **немає впевненості, що ця тенденція і наявні досягнення є достатніми для того, аби гарантувати підписання Угоди у листопаді**. Ситуація наразі дозволяє різні інтерпретації, наскільки “відчутним” є наявний прогрес, чи є склянка радше напівпорожньою, чи все ж радше напівповною. У політичній дискусії зараз переважає змагання інтерпретацій, а не фактів. У кінцевому підсумку, міру “відчутності” прогресу буде оцінювати інституція, що сформулювала такий критерій – Рада ЄС, яка складається з представників усіх держав-членів. З кінця вересня працює її робоча група, а вже 21 жовтня Рада ЄС розгляне питання, чи підписувати Угоду з Україною. У разі розходження в позиціях, рішення ще може бути прийнято на наступному засіданні 18 листопада (за 10 днів перед Вільнюським самітом).

Огляд наявного прогресу

Уряд України, а також Комісар ЄС з питань розширення та політики сусідства Ш.Фюле демонструють великий оптимізм і позитив в оцінках – але багато у чому він ґрунтується на тому, що ще очікують зробити (зокрема, ухвалення нового закону про прокуратуру – який ще навіть не внесено до парламенту). Європейський парламент призначив термін звітування місії Кокса-Квасьневського на 15 жовтня. З одного боку, це означає, що ЄС не знімає принципове питання Ю.Тимошенко як умову підписання Угоди, а з іншого – що досі залишається час для його розв’язання.

У сфері виборів різні сторони нарешті розпочали (ініційовану ЄС) відкриту дискусію стосовно реформування виборчого законодавства (щоправда, поки що без конкретних результатів). Головним позитивом у цій сфері стало призначення виборів (на 15 грудня ц.р.) у п'яти виборчих округах, у яких на минулорічних парламентських виборах не було обрано депутатів-мажоритарників. Разом з тим, нерозв'язаною залишається проблема двох обраних депутатів-мажоритарників, позбавлених мандатів сумнівними рішеннями суду – більше того, до їх числа додався ще один такий випадок. Також на підставі спірного рішення суду (Конституційного) відкладено місцеві вибори у Києві.

Досягнуто прогресу у виконанні пілотного рішення Європейського суду з прав людини “Юрій Миколайович Іванов проти України” – внесено відповідні зміни до законодавства про виконання рішень вітчизняних судів щодо заборгованих державою соціальних виплат. Але залишаються невиконаними низка знакових рішень Європейського суду з прав людини, зокрема, стосовно Ю.Луценка, Ю.Тимошенка, О.Волкова, О.Веренцова.

Помітні позитиви від імплементації нового Кримінального процесуального кодексу (зокрема, суттєве зменшення числа осіб у СІЗО), започаткування роботи системи безоплатної правової допомоги та національного превентивного механізму проти тортур. Внесено деякі поліпшення у Кримінально-виконавчий кодекс щодо режиму тримання ув'язнених.

Внесено на розгляд парламенту зміни до Конституції щодо реформування судоустрою, які отримали позитивні висновки Венеціанської комісії та Конституційного суду. Але наявне ігнорування потреби паралельного внесення ґрунтовних змін до профільного закону про судоустрій, без чого ці конституційні зміни можуть лише ще більше посилити політичну залежність суддів, передусім від Президента.

Готується до внесення у парламент новий проект закону про прокуратуру, який у жовтні має отримати висновок Венеціанської комісії. Разом з тим, наявне зволікання зі створенням Державного бюро розслідувань та реформою органів внутрішніх справ. Було ухвалено низку важливих законів у сфері боротьби з корупцією – втім, вони ще потребують удосконалення.

До середини жовтня очікується доопрацювання Концепції внесення змін до Конституції для повторного її розгляду Конституційною Асамблеєю. Проігнорованим залишається отриманий у червні критичний висновок Венеціанської комісії стосовно чинного закону про всеукраїнський референдум, який зокрема дозволяє внесення змін до Конституції у неконституційний спосіб.

Внесено зміни до Конституції, якими розширено повноваження Рахункової палати Верховної Ради контролювати не лише витрати, але і надходження до державного бюджету. Разом з тим, її повноваження все ще не поширюються на місцеві бюджети. Уряд ухвалив (але досі не опублікував) Стратегію управління державними фінан-

сами. Разом з тим, не видно прогресу у підготовці програми імплементації Угоди про асоціацію, а також в усуненні занепокоєнь ЄС стосовно протекціоністських заходів України у торгівлі.

Загальні зауваження

Слід відзначити, що, хоча певні проблеми стосовно демократії та верховенства права в Україні дійсно з'явилися в останні роки (зокрема, політично мотивовані кримінальні переслідування, не повністю демократичні вибори, сумнівна зміна Конституції), багато інших питань, які зараз піднімаються у контексті умов ЄС для підписання Угоди про асоціацію мають довгу, багатолітню попередню історію (зокрема, відсутність стабільного виборчого законодавства, гарантій незалежності судів, нереформована прокуратура та міліція, недостатнє виконання рішень Європейського суду з прав людини, слабка боротьба з корупцією, непрозоре управління державними фінансами, протекціонізм у торговельній політиці, поганий інвестиційний клімат). Очевидним був недостатній рівень виконання Плану дій Україна-ЄС (з 2005 року) та наступного за ним Порядку денного асоціації (з 2010 року).

Тому, незалежно від оцінки, наскільки "відчутним" є наявний у 2013 році прогрес, не можна не відзначити, що він 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.

При цьому слід не забувати, 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. 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.

Не можемо також не відзначити, що **влада не звітується про виконання умов для підписання Угоди про асоціацію з ЄС перед українським суспільством**. Відповідно до указу Президента від 12 березня ц.р. про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України, уряд регулярно (щомісяця) інформує ЄС про вжиті заходи, але ця інформація не оприлюднюється. У такій ситуації **єдиним публічним звітом про виконання умов для підписання Угоди про асоціацію з ЄС є цей звіт громадських експертів**.

Рекомендації органами влади та політичним силам України

Для посилення впевненості у позитивному рішенні ЄС стосовно підписання Угоди про асоціацію з Україною у якомога стислі терміни слід виконати наступні рекомендації:

1. Знайти взаємоприйнятний механізм вирішення питання Ю.Тимошенко через механізми, обговорені з керівництвом України та самою Ю.Тимошенко в процесі діяльності місії Кокса-Кваснівського;
2. Прийняти новий закон про вибори народних депутатів з урахуванням висновків Венеціанської комісії та позиції профільних громадських організацій;
3. Створити у профільному комітеті Верховної Ради робочу групу для розробки та ухвалення (не пізніше кінця березня 2014 р.) Виборчого кодексу;
4. Верховній Раді ухвалити рішення про проведення місцевих виборів у Києві;
5. Забезпечити проведення вільних та чесних виборів у 5 мажоритарних округах 15 грудня 2013 року;
6. Розв'язати конфлікт навколо позбавлення чинних народних депутатів-мажоритарників їхніх мандатів на антиконституційних підставах;
7. Прийняти закони про суспільне телебачення і радіомовлення (законопроект №1076 – з урахуванням експертизи Ради Європи) та про реформування ("роздержавлення") друкованих ЗМІ (законопроект №2600);
8. Прийняти зміни до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо покращення умов відбування покарання засуджених (законопроект №3200);
9. Передбачити у проекті державного бюджету на 2014 рік належне фінансування системи безоплатної правової допомоги;
10. Внести зміни до закону про всеукраїнський референдум відповідно до наданих у червні ц.р. висновків Венеціанської комісії;
11. Прийняти новий закон про прокуратуру з максимальним врахуванням рекомендацій очікуваного найближчим часом висновку Венеціанської комісії;
12. Відкоригувати запропоновані зміни до Конституції щодо посилення гарантій незалежності суддів – у напрямку зменшення ролі Президента у вирішенні кадрових питань і запровадження реального суддівського самоврядування;
13. Ініціювати зміни до закону про судоустрій та статус суддів, відповідно до рішень Європейського суду з прав людини та рекомендацій Венеціанської комісії;
14. Прийняти (на виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі Веренцова) закон про мирні зібрання (законопроект №2508-а);

15. Завершити підготовку Концепції реформи органів внутрішніх справ із залученням представників неурядових організацій і європейських інституцій;
16. Прийняти закон про внесення змін до деяких законодавчих актів у сфері державної антикорупційної політики (законопроект №3312), а також виконати інші рекомендації ГРЕКО, ОЕСР, Європейської Комісії у частині антикорупційного законодавства та інституцій;
17. Внести зміни до нового закону про державну службу відповідно до рекомендацій Програми SIGMA;
18. Прийняти зміни до закону про здійснення державних закупівель для підсилення прозорості закупівель державних підприємств (законопроект №2207);
19. Прийняти закон про державну допомогу суб'єктам господарювання (законопроект №2749) з урахуванням положень Угоди про асоціацію з ЄС;
20. Розв'язати проблеми, ідентифіковані у рамках Неформального діалогу між Україною та ЄС щодо бізнес-клімату (зокрема, скасувати утилізаційний збір на автомобілі та інші протекціоністські заходи, а також розробити план заходів щодо виправлення ситуації з поверненням ПДВ і оплатою податку на прибуток авансом).

Рекомендації для ЄС

При всій критичності нашої оцінки українських реалій, ми вважаємо, що ЄС стратегічно правильним кроком ЄС буде **підписати Угоду про асоціацію з Україною, але зі збереженням певного контрольного механізму, аби і надалі мати чіткі вимоги щодо стану демократії та моніторинг їх дотримання Урядом України.**

Також, на нашу думку, **ЄС повинен активніше стимулювати широкий структурований діалог усіх заінтересованих сторін** (влади, опозиції, громадянського суспільства) – зокрема, у сфері виборів та судової реформи. Зокрема, слід розширити неформальний діалог між Україною та ЄС у сфері судової реформи, у якому наразі з українського боку представлені лише влада (Адміністрація Президента та Кабінет Міністрів).

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

Повне виконання рекомендацій місії ОБСЄ/БДІПЛ та виправлення 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

[Council of the EU, 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.

15 червня було ухвалено Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо цього законопроекту, який містив цілу низку критичних оцінок. Мін'юст уже в червні доопрацював законопроект і розмістив на веб-сайті Мін'юсту та урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада" для проведення громадського обговорення (зі звітом про результати громадського обговорення зазначеного проекту Закону, який 27 серпня 2013 року було оприлюднено на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції, можна ознайомитись за посиланням <http://www.minjust.gov.ua/43884>). Доопрацьовану версію законопроекту було також надіслано на повторну експертизу Венеціанської Комісії, ОБСЄ/БДІПЛ та ЄС. Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ очікується 12 жовтня, попередня версія висновку – до кінця вересня.

Під час доопрацювання законопроекту низка рекомендацій Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ залишилася неврахованою, зокрема щодо тих змін, які:

- потребують внесення змін до Конституції України (зокрема щодо таких вимог до кандидатів у народні депутати, як можливість балотуватися особам, які скоїли

1 <http://www.minjust.gov.ua/42963>

умисні злочини, в т.ч. тяжкі, а також тим, що не проживають на території України протягом останніх п'яти років);

- передбачають гармонізацію та узгодження виборчого законодавства, що регулює проведення місцевих, парламентських, президентських виборів та до певної міри референдумів, зокрема шляхом прийняття Виборчого кодексу;

- на думку уряду, потребують додаткового вивчення (запровадження державного фінансування політичних партій, участі іноземців, зокрема іноземних ЗМІ, у перед-виборній агітації тощо).

Позитивним розвитком стало винесення пропозицій щодо реформування виборчого законодавства на широке обговорення з залученням політичних сил та профільних громадських організацій. Значну роль тут відіграв круглий стіл 20 червня, організований Представництвом ЄС в Україні та Посольством США спільно з Венеціанською Комісією та ОБСЄ за участю керівників органів виконавчої влади, народних депутатів України, представників опозиції і громадянського суспільства.

Наразі триває цикл "круглих столів" згідно із затвердженим Планом-графіком (наказ Мін'юсту від 19.07.13 №712/7)², участь у яких беруть експерти Венеціанської Комісії, ОБСЄ/БДІПЛ, Представництва ЄС в Україні, Офісу Ради Європи в Україні, інших міжнародних представництв та організацій, а також народні депутати України, представники громадського сектору, відомі експерти в галузі виборчого права, науковці а також ЗМІ:

- 13.08.13 проведено "круглий стіл" з питань внесення змін до Конституції України (щодо зміни положень Конституції України (частин другої та третьої статті 76) в частині встановлених вимог до кандидатів у народні депутати України). Зі стенограмою вказаного круглого столу можна ознайомитись на сайті Мін'юсту;
- 11.09.2013 – проведено круглий стіл щодо кодифікації виборчого законодавства;
- на початок жовтня заплановано проведення круглого столу щодо перегляду положень Закону України "Про вибори народних депутатів України" за результатами виборчої кампанії з виборів народних депутатів 2012 року;
- на середину листопада заплановано проведення круглого столу щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

Водночас залишається незрозумілим практичний механізм подальшого врахування результатів цих експертних обговорень, а також, як результат, подальший алгоритм дій щодо удосконалення виборчого законодавства, в тому числі з урахуванням відповідних висновків Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ.

2 Див. затверджений План-графік проведення круглих столів (наказ Мін'юсту від 19.07.13 № 712/7) - <http://www.minjust.gov.ua/news/43847>

Зокрема, серйозне розходження у позиціях проглядається щодо перспектив кодифікації виборчого законодавства. Проект **Виборчого кодексу** був розроблений робочою групою на чолі з Ю.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 можливість³;

Основним підсумком тематичного круглого столу 11 вересня стало те, що більшість учасників зійшлись в думці щодо необхідності уніфікації виборчого законодавства, його гармонізації стосовно усіх видів виборів – президентських, парламентських та місцевих, та, можливо, референдумів⁴. Звичайно, цього найлегше досягнути через кодифікацію. Втім, уряд наполягає, що розробці Виборчого кодексу має передувати проведення відповідного удосконалення та уніфікації усіх законів про вибори, що потребуватиме певного часу. Профільні громадські організації, натомість, наполягають на необхідності кодифікації виборчого законодавства⁵.

У контексті майбутніх виборів, що мають відбутися на початку 2015 року, занепокоєння профільних НУО також викликає доля законодавства про вибори Президента. З одного боку, відповідний чинний закон має дуже багато недоліків, з іншого боку, законодавчі рамки проведення виборів мають бути чітко відомі не менше ніж за рік до проведення виборів, тобто ухвалені не пізніше початку 2014 року – а розробка відповідних змін ще не розпочата. Щоправда, 9 вересня 2013 року народний депутат Р.Князевич (секретар парламентського комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, фракція “Батьківщина”) подав законопроект №3224 про внесення змін до Закону України “Про вибори Президента України” (щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу)⁶. Втім, він не був узгоджений ані з іншими депутатами, ані з експертами. Питання про перспективи його підтримки у парламенті залишається відкритим⁷.

Ще більш проблематичним є закон про місцеві вибори, за яким на думку профільних НУО де-факто просто неможливо провести чесні вибори, вільні від зловживань.

П’ять “проблемних” одномандатних виборчих округів

У п’яти одномандатних виборчих округах не було встановлено остаточних результатів парламентських виборів 2012 року. Поданий урядом законопроект про про-

3 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.

4 Стенограма тут - <http://www.minjust.gov.ua/news/44182>

5 <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:198>

6 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48222

7 <http://www.kommersant.ua/doc/2276282>

ведення повторних виборів народних депутатів у деяких одномандатних виборчих округах (№2971) не отримав підтримки у парламенті. Натомість, після кількох місяців узгоджень у рамках робочої групи за участі представників всіх фракцій, Верховна Рада 5 вересня 2013 року прийняла 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 - 15 грудня 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 буде важливим індикатором того, наскільки в Україні поліпшується виборча практика, а не лише законодавство про вибори.

7 липня 2013 відбулися проміжні вибори народного депутата України у виборчому окрузі №224 (м. Севастополь) – у зв'язку зі складанням раніше обраним у цьому окрузі депутатом П.Лебедевим своїх повноважень через перехід на роботу у Кабінет міністрів (призначення міністром оборони). За оцінками профільних громадських організацій, вибори пройшли з низкою порушень, які, втім, принципово не вплинули на результат волевиявлення громадян. Разом з тим, занепокоєння викликала розгорнута на цих виборах за участі окремих народних депутатів та членів Центральної виборчої комісії кампанія з дискредитації незалежного громадського спостереження⁸.

Позбавлення депутатських мандатів рішеннями Вищого адміністративного суду

У 2013 році Вищий адміністративний суд України позбавив депутатських мандатів п'ятьох депутатів: О.Домбровського, П.Балогу, О.Власенка, А.Верецького, І.Маркова (останні два входили до фракції пропрезидентської Партії регіонів). Більшість цих рішень були розцінені опозицією як намагання за допомогою підконтрольних судів переглянути результати виборів, а стосовно І.Маркова (у вересні 2013 року) – як спробу тиску на провладних депутатів, які висловлювали незгоду з рішеннями фракції.

Щодо депутатів-мажоритарників О.Домбровського, П.Балоги, І.Маркова, попри певні проблеми із встановленням результатів у їхніх округах та зафіксовані порушення, Центральна виборча комісія прийняла рішення про їх реєстрацію народними депутатами. Вищий адміністративний суд всупереч приписам Конституції, які

8 <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:206>, <http://oporaua.org/news/3917-zajava-opory-shchodo-perebigu-dnja-golosuvannja-ta-pidrahunku-golosiv-na-promizhnyh-vyborah-narodnogo-deputata-ukrajiny-v-okruzi-224-m-sevastopol>

чітко визначають порядок припинення повноважень народного депутата⁹, прийняв рішення (поза судовими строками) про позбавлення зазначених народних депутатів їх мандатів¹⁰.

24 квітня 2013 року Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження за поданням 61 народного депутата України щодо офіційного тлумачення відповідних положень Конституції – з огляду на “непідвідомчість йому питань, порушених у конституційному поданні”¹¹.

3 липня 2013 року Голова Верховної Ради на виконання рішення Вищого адміністративного суду від 2 липня 2013 року доручив анулювати картки для персонального голосування П. Балого та О. Домбровського.

Щодо О.Власенка, суд прийняв рішення про позбавлення мандату народного депутата, оскільки він, нібито, суміщає депутатську роботу з адвокатською діяльністю із захисту Ю.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 С.Власенка. Не були взяті до уваги докази, що С.Власенко є не адвокатом, а захисником на громадських засадах Ю.Тимошенко.

Щодо ж до А. Веревського, то його позбавили повноважень за неприпинення підприємницької діяльності і законність рішення Вищого адміністративного суду стосовно нього ніхто не ставив під сумнів.

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 спливли 2 червня 2013 року. 31 травня 2013 року Конституційний Суд ухвалив дуже сумнівне рішення про те, що чергові вибори Київського міського

9 Стаття 81: “<...> Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) смерті.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду” (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1361276416000843>).

10 О.Домбровського та П.Балого – 8 лютого, І.Маркова – 12 вересня.

11 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v017u710-13>

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.¹²

Засоби масової інформації

У грудні 2012 р. Уряд вніс на розгляд парламенту законопроект про **суспільне мовлення**, але він не відповідав європейським стандартам (зокрема, в частині фінансування, формування наглядового органу, забезпечення незалежності організацій суспільного мовлення). Також було зареєстровано альтернативний законопроект народних депутатів, які вносили схожий законопроект у парламенті попереднього скликання.

Урядовий проект закону “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” (№1076) був схвалений в першому читанні 3 липня 2013 р. 11 вересня на засіданні парламентського Комітету з питань свободи слова та інформації було розглянуто більше 100 поправок народних депутатів і схвалено проект до другого читання. Водночас, під час розгляду на пленарному засіданні 19 вересня законопроект було направлено на повторне друге читання через відсутність погодженої позиції фракцій щодо його змісту. Повторний розгляд законопроекту очікується на пленарному тижні 8-11 жовтня.

9 вересня 2013 р. Бюро Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ оприлюднило висновок до урядового проекту закону про суспільне мовлення, у якому було висловлено низку критичних зауважень до тексту законопроекту¹³. Жоден із законопроектів не був офіційно направлений на експертизу до Ради Європи..

Іншою важливою вимогою є **забезпечення “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 фінансують-

12 Зокрема, у м. Васильків спостерігачами ГО “ОПОРА” були зафіксовані факти відвертих спроб кидання бюлетенів, які залишаються без розслідування.

13 <http://www.osce.org/ru/fom/104653>

ся 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. Питання забезпечення збалансованості новин та висвітлення виборчих кампаній передбачається вирішити 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, що фінансується ЄС та Урядом Канади.

У Верховній Раді у березні-квітні 2013 р. було зареєстровано два депутатських законопроекти про “реформування” (**роздержавлення**) **державної та комунальної преси**¹⁴, 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 він так і не був поданий до парламенту). 5 вересня законопроект, поданий групою народних депутатів (№2600), було відправлено на доопрацювання до профільного парламентського комітету. 19 вересня доопрацьований законопроект було схвалено в першому читанні і скорочено строк підготовки до другого читання. Можна очікувати, що проект буде схвалено на пленарному тижні 8-11 жовтня.

Внесений Урядом проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо **забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації**” був прийнятий в першому читанні 21 червня, а 4 липня 2013 р. одразу в цілому. Змінами передбачено лише обмежені заходи щодо забезпечення прозорості власності телерадіоорганізацій, які не можуть вважатися дієвими (зокрема, через відсутність вимог щодо розкриття кінцевих бенефіціарних власників). 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.

Рекомендації:

- 1. Прийняти нову редакцію закону про вибори народних депутатів з урахуванням висновків Венеціанської комісії та позиції профільних громадських організацій;**

14 № 2600 “Про реформування друкованих засобів масової інформації”, поданий народними депутатами М.Томенком, Р.Рауповим, М.Княжицьким, І.Мірошниченком, С.Курпілем та М.Баграєвим, та № 2600-1, поданий народним депутатом М.Княжицьким.

- 2. Роботу над вдосконаленням виборчого законодавства терміново перенести у профільний Комітет Верховної Ради, в якому за участі Міністерства юстиції та інших заінтересованих сторін створити робочу групу з метою підготовки та схвалення дорожньої карти розробки Виборчого кодексу та його ухвалення не пізніше кінця березня 2014 року (за рік до президентських виборів);**
- 3. Забезпечити проведення вільних та чесних виборів у 5 мажоритарних округах 15 грудня 2013 року;**
- 4. Верховній Раді України не пізніше середини листопада 2013 року ухвалити рішення про проведення місцевих виборів та виборів міських голів (зокрема у місті Києві);**
- 5. Прийняти (з урахуванням рекомендацій Ради Європи) закон про суспільне телебачення і радіомовлення (законопроект №1076), а також закон про реформування ("роздержавлення") друкованих ЗМІ.**

2. ПОЛІТИЧНО МОТИВОВАНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ, 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

[Council of the EU, 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")

Помилування колишнього Міністра внутрішніх справ Ю.Луценка та колишнього Міністра навколишнього середовища Г.Філіпчука Указом Президента №197 від 7 квітня 2013 року стало важливим кроком для усунення наслідків політично мотивованого кримінального переслідування. Однак поки Юлія Тимошенко все ще перебуває у в'язниці і стосовно неї триває кримінальне провадження у багатьох інших справах, у тому числі відновлених після закриття в 2005 році та справ стосовно подій 1995-1996 років, проблема політично мотивованого кримінального переслідування в Україні залишається не вирішеною.

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 судів¹⁵;
- надмірна тривалість розгляду цивільних та адміністративних справ, досудового слідства і судового розгляду кримінальних справ та відсутність юридичного механізму оскарження такої тривалості¹⁶;
- порушення права особи на свободу та особисту недоторканість;
- жорстоке поводження з затриманими та ув'язненими, відсутність ефективного розслідування за скаргами на таке поводження¹⁷;
- 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 існує очевидна проблема з виконанням рішень ЄСПЛ у частині неіндивідуальних (виплата відшкодувань та відновлення порушених прав), а загаль-

- 15 Зокрема, пілотне рішення ЄСПЛ «Юрій Миколайович 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>. 19 вересня 2013 року парламент ухвалив Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання судових рішень», яким передбачена реструктуризація заборгованості держави, яка виникла до ухвалення цього Закону за судовими рішеннями. Обсяги погашення заборгованості щороку будуть визначатися законом про державний бюджет.
- 16 Зокрема, пілотне рішення ЄСПЛ «Харченко проти України». Значну частину недоліків правової системи України, що лежали в основі порушень Конвенції, було усунуто з прийняттям у 2012 році нового Кримінального процесуального кодексу.
- 17 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 Кримінальний 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 "вбивати" зізнання з затриманих.

них заходів та виконання пілотних рішень ЄСПЛ (зміна законодавства та практики, які усувають системні проблеми).

Показовим прикладом якості виконання рішень ЄСПЛ є виконання рішень у резонансних **справах Ю.Луценка та Ю.Тимошенко**. Європейський суд з прав людини вирішив, що їхні арешти під час розгляду справ в українських судах були необґрунтовані і тому становили порушення Європейської Конвенції з прав людини. Уряд безуспішно оскаржував рішення щодо Ю.Луценка, в направленні справи до Великої палати ЄСПЛ було відмовлено і рішення набуло статусу остаточного 19 листопада 2012 року. Рішення ЄСПЛ щодо Ю. Тимошенко Уряд не оскаржував, і воно набуло чинності 30 липня 2013 року.

На сьогодні рішення ЄСПЛ стосовно Ю.Луценка воно виконано лише в частині виплати компенсації. Не було притягнуто до відповідальності осіб, дії (бездіяльність) яких призвели до порушення прав і свобод Ю.Луценка. Такі заходи були б важливими для запобігання наступним подібним порушенням¹⁸.

Аналогічна ситуація спостерігається з виконанням рішення ЄСПЛ стосовно Ю.Тимошенко (за виключенням того, що за цією справою виплата компенсації не запитувалася та не присуджувалася). 1 серпня 2013 р. Ю.Тимошенко звернулася до Верховного Суду України, через Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних та кримінальних справ (далі – ВСС), із заявою про перегляд вироку Печерського суду від 11 жовтня 2011 р. у зв'язку з рішенням ЄСПЛ. ВСС, після деякого зволікання з розглядом заяви, 6 вересня 2013 р. відмовив у направленні заяви до Верховного Суду¹⁹. Колегія суддів ВСС вирішила, що всі встановлені ЄСПЛ порушення положень Конвенції пов'язані із вирішенням питань її арешту та тримання під вартою до засудження, а не з вирішенням кримінальної справи по суті. Таким чином, ВСС виніс рішення по суті заяви, при цьому некоректно оцінивши рішення ЄСПЛ, оскільки останній не дає оцінку законності рішень національних судів, а встановлює наявність порушення прав, гарантованих Конвенцією.

ВСС також сумнівно розтлумачив рішення ЄСПЛ щодо оцінки дій судді суду першої інстанції, зазначивши, що при обранні Ю.Тимошенко запобіжного заходу він керувався нормами кримінально-процесуального законодавства, чинними на момент винесення рішення. Насправді, ЄСПЛ прямо вказав, що зазначений суддя, при-

18 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 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.

19 Див. прес-реліз ВСС: http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/pressluzhba_vicshogo_spezializovanogo_sudu__ukrajini_z_rozglyjadu_civilnih_i_kriminalnih_sprav_povido.html

ймаючи рішення про тримання під вартою заявниці, діяв свавільно, всупереч не тільки статтям Конвенції, але й положенням національного законодавства, оскільки справжні підстави для взяття під варту відрізнялися від офіційно оголошених.

26 вересня Комітет Міністрів Ради Європи висловив своє занепокоєння відмовою ВСС переглядати справу, без будь-якої істотної перевірки можливого впливу порушення Конвенції на хід справи. Відповідно, Уряд України повинен подати Комітету Міністрів РЄ інформацію про можливі заходи, які можуть бути вжиті владою для того, щоб з рішення Суду були зроблені всі належні висновки²⁰. Таким чином, Рада Європи вважає, всупереч твердженням уряду, що рішення ЄСПЛ стосовно Юлії Тимошенко залишається невиконаним.

У цьому ж рішенні, посилаючись також на рішення ЄСПЛ по справі Ю.Луценка, Комітет Міністрів Ради Європи повторив свій запит по інформацію з боку уряду України щодо заходів стосовно приведення української судової системи у відповідність з Європейською Конвенцією з прав людини, крім реформи Кримінального виконавчого кодексу²¹. Таким чином, Рада Європи відзначила, що (всупереч позиції українського уряду) лише прийняття нового КПК недостатньо для виконання загальних заходів у справах Ю.Луценка та Ю.Тимошенко.

На сьогодні у Європейському суді з прав людини розглядають другу справу Ю.Тимошенко – стосовно безпосередньо справедливості процесу проти неї. Рішення ЄСПЛ можливе у наступному 2014 році.

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. Рішення стосується невідповідності вимогам Конвенції процедури звільнення суддів, зокрема заявника, судді Верховного суду України, з посад. У зв’язку з цим Європейський суд вказав державі на необхідність приведення цієї процедури у відповідність з міжнародними стандартами, а також зобов’язав вжити заходів для поновлення порушених прав самого заявника шляхом “якнайшвидшого поновлення заявника на посаді судді Верховного Суду України”. Однак є намагання уникнути виконання цього обов’язку. Зокрема, попередній Міністр юстиції О. Лавринович заявляв про відсутність механізму виконання такого рішення. Хоча Верховна Рада може вилучити прізвище О.Волкова із відповідної постанови, як вона це робила на виконання рішень Вищого адміністративного суду стосовно деяких інших суддів. Однак вона досі цього не зробила.

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

20 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/OJ/DH%282013%291179/24&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

21 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/OJ/DH%282013%291179/24&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

звільнення з посади. Прийняття запропонованих конституційних змін щодо посилення гарантій незалежності суддів приведе положення Конституції у відповідність з рішенням Європейського суду, але для повного виконання рішення ЄСПЛ потрібно внести глибші зміни у законодавство, зокрема, у закон про судоустрій та статус суддів (див. розділ №4 нижче).

Комітет Міністрів Ради Європи у своєму рішенні від 26 вересня 2013 р. щодо виконання рішення у справі Олександра Волкова²² закликав українську владу виконати обов'язок з поновлення заявника на посаді судді Верховного Суду без подальшого зволікання і відзначив наявність вакансій у Верховному Суді. Комітет Міністрів також наголосив на терміновості виконання загальних заходів, що впливають з рішення ЄСПЛ; українська влада повинна подати до кінця жовтня 2013 р. змінений план дій з виконання відповідних заходів.

У справі *“Веренцов проти України”* Європейський суд констатував низку порушень Конвенції у зв'язку з порушенням права заявника на мирні зібрання через відсутність чіткої та передбачуваної процедури організації та проведення таких зібрань. Європейський суд наголосив, що оскільки на національному рівні існує прогалина у законодавчому регулюванні реалізації особами права на свободу зібрань, яка не була усунута протягом 20 років, ця проблема є системною в Україні. Відповідно, суд закликав державу негайно запровадити в національному законодавстві та адміністративній практиці необхідні реформи з метою приведення їх у відповідність з вимогами Конвенції та практики Європейського суду. Єдиним шляхом вирішення цієї проблеми є ухвалення закону, який би врегулював питання проведення мирних зібрань. 4 липня 2013 року групою народних депутатів з різних фракцій було внесено до Верховної Ради України законопроект №2508-а “Про мирні зібрання”. Цей законопроект також підтримують уряд та практично всі інші заінтересовані сторони, крім частини радикальних громадських організацій. Втім, досі законопроект не було розглянуто навіть у першому читанні.

Виконання рішень ЄСПЛ в Україні 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 (ПАРЕ) 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 ПАРЕ рекомендувала Україні (резолюції ПАРЕ №1823 (2011) та №1914 (2013) врегулювати питання парламентського контролю за виконанням рішень ЄСПЛ. Зараз на друге читання очікує законопроект №0928 (автор – С.Головатий, ухвалений в першому читанні в минулому скликанні Верховної Ради), який передбачає

22 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2103787&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

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 та медична допомога ув'язненим

Умови утримання під вартою в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення викликають систематичну критику з боку правозахисників²³. Вже багато років стан справ тут істотно не змінюється, всупереч положенням чинного законодавства, рішенням Європейського суду з прав людини²⁴, рекомендаціям Європейського комітету із запобігання катуванням²⁵, Європейських пенітенціарних правил, пропозиціям правозахисників. За підсумками року роботи Національного превентивного механізму (див. нижче розділ №3), офіс Уповноваженого з прав людини зробив висновок про існування системних проблем з дотриманням прав людини у місцях несвободи, коли велика кількість людей знаходяться в умовах, які можна кваліфікувати як неналежне поводження (тобто фактично тортури)²⁶.

У вересні 2013 року була опублікована чергова доповідь Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню – за результатами його візиту в Україну у грудні 2012 року²⁷. Доповідь піднімає масу системних проблем вітчизняної кримінально-виконавчої системи: умови тримання у в'язницях, катування, неприпустиме ставлення персоналу до засуджених, умови їх праці, корупція, становище довічно позбавлених волі та навіть незадовільні порядок та умови несення служби в'язничним персоналом. Як зазначено у Доповіді, найближчим часом Комітет оприлюднить публічну заяву стосовно України, викликану поганою співпрацею для покращення

23 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> ; доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини “Моніторинг місць несвободи в Україні: стан реалізації національного превентивного механізму” за 2012 рік: http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/26062013/Dopovid_NPM.pdf

24 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”) – див. <http://khpg.org/index.php?id=1370666586>

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

26 http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2790:2013-06-25-13-01-06&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

27 <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2013-23-inf-eng.pdf> (англійський оригінал), <http://www.khpg.org/index.php?id=1379842217> (український переклад).

ситуації у в'язницях, зокрема – фактами залякувань засуджених до, після та навіть під час візиту, аби ті не скаржилися представникам Комітету. Україна стала четвертою країною, щодо якої Комітет виступає з публічною заявою за всю історію його існування²⁸. Про несерйозність підходу Державної пенітенціарної служби до співпраці з Комітетом свідчить не тільки маса невиконаних рекомендацій попередніх років, а й надзвичайно слабка відповідь Державної пенітенціарної служби на висловлені в останній доповіді Комітету зауваження і відверто халатне ставлення до забезпечення адекватного українського перекладу доповіді та її рекомендацій²⁹.

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 правозахисників³⁰. Як наслідок, Державна пенітенціарна служба провела нараду за участю представників громадськості і створила в територіальних обласних управліннях та при СІЗО робочі групи для визначення проблемних питань застосування нових правил. Втім, результати діяльності цих груп поки що невідомі, а численні зауваження до Правил так і залишились неврахованими. Ситуація може повторитися у випадку проекту нових *правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань*, розроблених влітку 2013 року³¹. Їх можуть затвердити найближчим часом, незважаючи на скарги правозахисників на недостатній рівень прозорості та залученості громадськості до розробки цієї "Біблії" усіх установ виконання покарань.

Позитивним кроком стало прийняття 5 вересня закону про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо порядку та умов відбування покарання (реєстр. №1131)³². У другому читанні були усунуті суттєві недоліки, які могли дозволити адміністраціям принижувати гідність засуджених та карати їх за дрібниці. Закон привносить певні позитиви – зокрема, лібералізує режим побачень, надає домам дитини при колоніях статус дитячих закладів тощо. Тим не менш, цих змін явно недостатньо. У той же день (5 вересня) депутат І.Луценко (дружина Ю.Луценка) разом з іншими депутатами фракції "Батьківщина" внесла законопроект №3200 про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо покращення умов відбування покарання засуджених)³³. Цим законопроектом запропоновано, зокрема, дозволити ув'язненим користуватися мобільними теле-

28 Першою країною, стосовно якої Комітет приймав рішення зробити публічну заяву, була Туреччина (1996 рік) у зв'язку з бездіяльністю влади у боротьбі з неналежним поведінням у міліцейських відділках, другою – Росія (2001 рік) у зв'язку із практиками масових катувань у центрах для затриманих у Чечні, третьою – Греція (2011 рік) у зв'язку із жахливими умовами тримання в спеціальних центрах для мігрантів.

29 Детальніше див. <http://ukrprison.org.ua/expert/1379999651>

30 <http://www.civicua.org/news/view.html?q=2007122>, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1368422849>, <http://ukrprison.org.ua/expert/1365497506>

31 <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/678075>

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

33 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48169

фонами (норма законопроекту №1131, яка була виключена у другому читанні), ще більше лібералізувати режим побачень, гарантувати права на медичну допомогу, пенсійне забезпечення, зменшити можливості для зловживань при застосуванні умовно-дострокового звільнення тощо.

Деякі інші позитивні тенденції у сфері умов утримання під вартою викликані зменшенням кількості ув'язнених (зменшення показника числа в'язнів на 100 тис. населення до 299, тоді як у 2003 році він складав 401)³⁴, в основному за рахунок суттєвого зменшення числа осіб у СІЗО (як наслідок дії нового КПК – див. нижче розділ 3). У результаті можливе відносне збільшення простору у камерах та витрат на ремонт та медичне забезпечення у розрахунку на кількість ув'язнених. Також певні покращення викликані посиленням громадського контролю у вигляді Національного превентивного механізму, адже фактор очікування того, що в будь-який час до будь-якої установи без попередження можуть прийти працівники Департаменту НПМ та представники громадськості, повільно, але змінює ситуацію на краще³⁵.

29 квітня 2013 р. Кабінет міністрів затвердив Державну цільову програму реформування Державної кримінально-виконавчої служби України³⁶. Програма була розроблена на основі Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, схваленої Президентом 8 листопада 2012 року³⁷. 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'язнених³⁸. Тоді як підхід до праці як до обов'язку є абсолютно чужим прогресивним західним пенітенціарним ідеям. Підприємства пенітенціарних служб роз-

34 <http://ukrprison.org.ua/statistics/1376062438>

35 http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2790:2013-06-25-13-01-06&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

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

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

38 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.

глядаються 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 перепорядковані Міністерству охорони здоров'я, відповідно до рекомендацій Європейського комітету із запобігання катуванням та Європейських пенітенціарних правил.

Рекомендації:

- 1. Знайти взаємоприйнятний механізм вирішення питання Ю.Тимошенко через механізми, обговорені з керівництвом України та самою Ю.Тимошенко в процесі діяльності місії Кокса-Квасневського;**
- 2. На виконання рішень Європейського суду з прав людини (зокрема, у справах Ю.Луценка, Ю.Тимошенко, О.Волкова) внести зміни до законодавства для забезпечення реальної незалежності суддів (див. рекомендації у розділі 4 нижче);**
- 3. Прийняти (на виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі Веренцова) закон про мирні зібрання (законопроект №2508-а);**
- 4. Прийняти закон №3200 про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України (щодо покращення умов відбування покарання засуджених);**
- 5. 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;**
- 6. Перерозподілити кошти у Державній цільовій програмі реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013 - 2017 роки з огляду на пріоритет прав людини (а не міркування безпеки та бажання отримання доходу в установах виконання покарань).**

3. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ КОДЕКС, ЗАПОБІГАННЯ ТОРТУРАМ, АДВОКАТСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

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

[Council of the EU, 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 45%, або 13 900 осіб станом на 15 серпня 2013 р. порівняно з 1 грудня 2012 р.), значному зменшенні клопотань про тримання під вартою (на 45% порівняно з 2012 р. та на 70% порівняно з 2011 р.), обшуків (на 25% 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 примирення³⁹.

Втім, зазначені тенденції ще не є стійкими. Їх подальшому розвитку загрожує практика реалізації нового КПК слідчими і прокурорами, які бажають працювати по-старому. Викликає тривогу, що не спостерігається істотного зростання частки виправдальних вироків у судах.

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, утворених в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, та 3016 відібраних за конкурсом адвокатів⁴⁰. Як тільки

39 Детальніше див. “Реалізація нового КПК України у 2013 році (моніторинговий звіт)” на сайті Центру політико-правових реформ: http://www.pravo.org.ua/files/ebook/KPK_Zvit_Print_WEB.pdf

40 Детальніше див. Інформаційну довідку щодо функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги з 1 січня по 31 серпня 2013 року: http://legalaid.gov.ua/images/news/System_BPD/310813_dovidka_bpd.pdf

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.

13 лютого 2013 року Кабінет міністрів схвалив Державну програму формування системи безоплатної правової допомоги на 2013 – 2017 роки. 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 Державного бюро розслідувань, яке би розслідувало злочини, вчинені вищими посадовими особами держави, суддями та працівниками правоохоронних органів. Прикінцевими положеннями КПК передбачено, що Бюро повинно бути створено і почати свою діяльність не пізніше 20 листопада 2017 року; з цього ж часу посади слідчих прокуратури скасовуються.

Втім, досі нема концептуальної визначеності щодо принципів створення нового органу – його підпорядкування, комплектування, компетенції (всі злочини, як передбачено КПК, чи лише окремі – наприклад, корупційні та катування) тощо.

Центр політико-правових реформ 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. Як виглядає, логіка Адміністрації Президента полягає у тому, що цю роботу слід починати лише після прийняття закону про прокуратуру.

1 серпня 2013 року народний депутат України А.Кожем'якін вніс на розгляд Верховної Ради проект Закону про Державне бюро розслідувань. Малоімовірно, що цей проект буде підтриманий Урядом та Адміністрацією Президента. Більше того, він викликає і критику експертів, бо передбачає завелике коло повноважень (по суті всі справи, які зараз веде прокуратура – стосовно будь-яких кримінальних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами, суддями та працівниками правоохоронних органів), а також комплектування нової структури виключно нинішніми кадрами прокуратури.

16 вересня ц.р. спікер Верховної Ради В.Рибак заявив, що питання про "Незалежне бюро розслідувань" є одним з трьох пріоритетних, і у числі інших зараз готується

до розгляду і на початку жовтня стосовно нього буде ВРУ прийме рішення⁴¹. Але у своїх подальших публічних коментарях він не згадував це питання.

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 несвободи⁴² 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 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 рекомендацій⁴³. У 2012 році було відвідано 169 установ різної відмочої підпорядкованості; у 2013 році відбулося 247 моніторингових візитів, причому всі за участі громадських організацій⁴⁴. 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.⁴⁵

41 <http://www.kommersant.ua/doc/2280406?isSearch=True>

42 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.

43 Детальніше див. доповідь Уповноваженого з прав людини «Моніторинг місць несвободи в Україні: стан реалізації національного превентивного механізму» за 2012 рік: http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/26062013/Dopovid_NPM.pdf

44 Дані Департаменту НПМ Секретаріату Омбудсмена станом на 26.09.2013.

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

Адвокатське самоврядування

5 липня 2012 року Верховною Радою України прийнято Закон “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”, яким комплексно реформовано засади здійснення адвокатської діяльності в Україні відповідно до загальноновизнаних 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 новостворених кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури викликає сумніви щодо дотримання принципів незалежності та самоврядування. Широкого розголосу набули факти переслідування нелояльних адвокатів, яким за допомогою процедур дисциплінарної відповідальності за надуманими підставами скасовують ліцензії на адвокатську діяльність⁴⁶. Це є явним порушенням права на професію.

Рекомендації:

- 1. Забезпечити належне фінансування системи безоплатної правової допомоги;**
- 2. Керівництву правоохоронних органів, уповноважених здійснювати затримання осіб (міліція, податкова служба, СБУ, прокуратура) контролювати дотримання їхніми працівниками положень законодавства щодо негайного повідомлення про випадки затримання центрам правової допомоги, притягувати до відповідальності за факти неповідомлення;**
- 3. Підготувати із залученням міжнародних і національних експертів проєкт закону про Державне бюро розслідувань;**
- 4. Припинити практику притягнення до дисциплінарної відповідальності адвокатів за висловлення їхньої позиції.**

46 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

[*Council of the EU, 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 останньої⁴⁷. У жовтні 2012 р. він отримав позитивний висновок Венеціанської комісії⁴⁸.

На основі цього проекту в Адміністрації Президента України підготовлено новий законопроект і в серпні 2013 р. його надіслано на експертизу до Венеціанської комісії⁴⁹. Цим законопроектом, зокрема:

- врегульовується доступ до професії - вводиться конкурсний відбір, необхідний високий рівень кандидатів;
- звужуються функції представництва інтересів громадянина та держави в суді;
- ліквідуються 122 прокуратури - зокрема, будуть розформовані всі природоохоронні, транспортні прокуратури;

47 <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-killkoma-nevidomyu.html>

48 <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>

49 http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html

- ускладнюється процедура звільнення прокурора, для чого стає необхідним рішення кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;
 - передбачено введення у системі прокуратури Вищої і регіональних Кваліфікаційно-дисциплінарної комісій, подібні тим, що є в системах адвокатури та судоустрою, а також Ради прокурорів - органу, до якого увійдуть 11 осіб, обраних вищим органом прокурорського самоврядування - конференцією прокурорів.

Разом з тим, законопроект викликає критику з боку експертів, зокрема, за:

- надширокі, нічим не обмежені повноваження Генерального прокурора;
- залежність прокурорів від всіх вищих прокурорів, насамперед від генерального;
- брак публічної підзвітності та підконтрольності у діяльності прокуратури;
- наявні залишки елементів функції "загального нагляду" за дотриманням і застосуванням законів⁵⁰.

Очікується, що Венеціанська комісія затвердить висновок щодо проекту на своєму пленарному засіданні 11-12 жовтня 2013 р. Існує велика ймовірність ухвалення парламентом цього закону в цілому ще у жовтні цього року. Головною інтригою лишається, наскільки будуть при цьому враховані рекомендації Венеціанської комісії.

Судова реформа

7 липня 2010 р. Верховна Рада прийняла Закон "Про судоустрій і статус суддів". Висновок Венеціанської комісії, отриманий через кілька 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 судів⁵¹; вибіркоче притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності тощо. Загалом, новий Закон створив серйозні важелі для політичного тиску на суддів⁵².

50 Детальніше див. <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/09/26/6998705/>

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

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

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 проєкт відповідних змін до Конституції, однак її Голова у березні 2013 року спрямував на експертизу до Венеціанської комісії законопроект, розроблений в Адміністрації Президента. Венеціанська комісія у червні 2013 року надала переважно позитивний висновок на цей законопроект з деякими зауваженнями. Дещо доопрацьований з урахуванням висновку Венеціанської комісії законопроект Президент на початку липня 2013 року вніс на розгляд Верховної Ради (реєстр. №2522а). 5 вересня парламент скерував проєкт до Конституційного Суду для надання висновку. Процедура внесення змін до Конституції передбачає необхідність отримання позитивного висновку Конституційного Суду (19 вересня оприлюднено такий висновок⁵³), попереднє схвалення більшістю парламенту і прийняття закону на наступній черговій сесії не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради. Тобто зазначений закон не може бути прийнятий в цілому раніше лютого 2014 року.

Законопроект наразі передбачає внесення змін до 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), усунути парламент від формування суддівського корпусу, передбачити конкурсний порядок добору суддів, підвищити вимоги до мінімального і максимального віку суддів (з 25 до 30 років – мінімальний вік для заняття посади, з 65 до 70 років – максимальний вік для перебування на посаді) та досвіду кандидатів на посаду судді (з 3 до 5 років стажу у галузі права). Водночас стурбованість викликає збереження за Президентом (всупереч деклараціям) надмірних повноважень щодо формування суддівського корпусу (призначення, переведення і звільнення суддів⁵⁴), а також ігнорування деяких рекомендацій Венеціанської комісії (наприклад, щодо надто широкого суддівського імунітету).

Більше того, наявна на сьогодні залежність вищих органів суддівського самоврядування, зокрема, з’їзду суддів України, повністю нівелює позитиви конституційних змін, оскільки через ці органи політична влада й далі впливатиме на формування Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів⁵⁵.

53 <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=220985>

54 За поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради юстиції; найбільш сумнівним тут виглядає роль Президента при переведенні суддів – тобто втручання у їх кар’єрне просування.

55 Детальний аналіз цього та інших проєктів змін до Конституції щодо незалежності суддів див.: <http://gazeta.dt.ua/LAW/konstituciyni-zmini-zagrozi-nezalezhnosti-sudu-i-yak-yih-nedopustiti-.html>

Окремим проблемним питанням законопроекту №2522а про внесення змін до Конституції є те, що у ньому не передбачається можливість визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду⁵⁶. Причини цього незрозумілі, адже це один з давно відомих і невиконаних пріоритетів Плану дій Україна-ЄС (2005-2009 рр.) та Порядку денного асоціації (з 2009 року). Зважаючи на те, що країни ЄС свого часу ініціювали створення Суду, вони розглядають його як своє дітище – тому таке рішення України викликатиме роздратування. Цілком ймовірно, що потім доведеться знову вносити зміни до того ж самого розділу Конституції.

Опозиція (А.Яценюк від “Батьківщини”) також оголосила, що підготувала відповідний проект змін до Конституції у частині судоустрою. Зокрема, ці зміни передбачають запровадження інституту імпідменту місцевих суддів, ліквідацію Конституційного суду і передання його функцій Верховному суду України, розширення інших повноважень Верховного суду⁵⁷. Таким чином, цілком ймовірно, що дискусія у парламенті щодо конституційного регулювання судової гілки влади тільки починається.

Для забезпечення справжньої незалежності суддів конче необхідно, не чекаючи на зміни Конституції, переглянути **Закон “Про судоустрій та статус суддів”** – передусім, аби уможливити незалежне суддівське 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;
- зміцнення ролі Верховного Суду у формуванні послідовної судової практики, підвищення доступності правосуддя;
- створення окремої дисциплінарної комісії суддів, запровадження змагальної і юридично визначеної дисциплінарної процедури, системи пропорційних видів стягнень⁵⁸.

Ще у 2011 році Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові розробила нову редакцію закону про судоустрій та статус суддів,

56 В його компетенцію входить переслідування осіб, відповідальних за геноцид, воєнні злочини і злочини проти людяності.

57 <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1504-eksperty-obhovoryly-problemy-ukrainsko-ho-pravosuddia-u-konteksti-ievropeiskykh-standartiv.html>

58 Див. результати громадського моніторингу практики Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради юстиції стосовно притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення їх за порушення присяги: http://www.pravo.org.ua/files/A_D_NEW_final.pdf; Крім того, реформувати систему дисциплінарної відповідальності суддів вимагає також рішення Європейського суду з прав людини у справі “Олександр Волков проти України” (див. розділ 2 вище).

яка передбачала зазначені вище зміни і отримала позитивний висновок Венеціанської комісії⁵⁹. Проте, 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 з метою **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 недоліки⁶⁰. 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 міністрів⁶¹.

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 року⁶². У квітні 2013 року про потребу цієї реформи публічно заявив Президент⁶³. Але поки що відповідний проект так і не внесений до Верховної Ради.

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

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

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

62 Центр політико-правових реформ розробив детальну порівняльну таблицю потрібних змін ще у липні 2012 р.

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

Рекомендації:

- 1. Розширити неформальний діалог між Україною та ЄС у сфері судової реформи, у якому наразі з українського боку представлені лише влада (Адміністрація Президента та Кабінет Міністрів) – залучити до нього опозицію та представників профільних НУО для побудови надійного консенсусу стосовно судової реформи;**
- 2. Прийняти новий закон про прокуратуру з максимальним врахуванням рекомендацій очікуваного найближчим часом висновку Венеціанської комісії;**
- 3. Відкоригувати запропоновані зміни до Конституції щодо посилення гарантій незалежності суддів – у напрямку зменшення ролі Президента у вирішенні кадрових питань і запровадження реального суддівського самоврядування;**
- 4. Ініціювати зміни до закону про судоустрій та статус суддів, відповідно до рішень Європейського суду з прав людини та рекомендацій Венеціанської комісії, якими:**
 - спростити систему органів суддівського самоврядування, змінити підхід до формування з'їзду суддів, скасувавши його фактичну призначуваність і забезпечивши пропорційне представництво суддів;
 - створити окрему дисциплінарну комісію суддів, запровадити змагальні і юридично визначені дисциплінарні процедури, систему пропорційних видів стягнень;
 - запровадити конкурсні засади добору суддів на посади в суди різних рівнів;
 - зміцнити роль Верховного Суду у формуванні послідовної судової практики, підвищити доступність правосуддя.

5. РЕФОРМА ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Реформа органів внутрішніх справ

[Council of the EU, 10.12.12]

Підготувати та внести законодавчі пропозиції щодо реформування міліції.

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

У січні 2013 року перший заступник міністра внутрішніх справ анонсував плани трансформації міліції у національну поліцію⁶⁴. Втім, досі жодних конкретних результатів на цьому напрямку не видно.

Ще 6 квітня 2012 року Президент своїм указом №252/2012 створив *Комітет з питань реформування правоохоронних органів*. Він досі не представив результати своєї роботи. 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 цього Комітету підготовку до 1 жовтня 2013 року з урахуванням європейських стандартів *законопроектів* щодо реформування правоохоронних органів для направлення таких законопроектів на висновок до Венеціанської Комісії.

Натомість, за інформацією Міністерства внутрішніх справ, розробці закону про органи внутрішніх справ має передувати затвердження *Концепції реформування системи органів внутрішніх справ*⁶⁵. Робота над концепцією ще триває: у травні 2013 року МВС надавав свої зауваження та пропозиції до проекту, отриманого від Апарату Ради національної безпеки і оборони України, і станом на 8 вересня 2013 року очікував, що затвердження Концепції відбудеться на засіданні Ради Національної безпеки і оборони України орієнтовно у вересні 2013 року. Лише після цього на основі цієї Концепції буде доопрацьовано та подано у встановленому порядку проекти законодавчих актів щодо реформування органів внутрішніх справ України, які також будуть також передані для оцінки експертам Ради Європи⁶⁶. Станом на 26 вересня про жодні рішення РНБО щодо затвердження цієї Концепції невідомо.

64 <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_za_zamgolovi_mvs.htm

65 Відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженої Указом Президента України від 08 квітня 2008 року № 311, та Плану реалізації заходів цієї Концепції, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 року № 1153-р - <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/887741>; також розробку Концепції і її затвердження постановою парламенту у 2010 році передбачала Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік, затверджена Законом України від 20 травня 2010 року; розробку Концепції протягом одного року після прийняття нового КПК (був прийнятий 13 квітня 2012 року) передбачав Указ Президента України №24/2011 "Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи" від 12 січня 2011 року. Всі ці документи залишаються таким чином невиконаними.

66 <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/887741>

Оприлюднене 6 червня ц.р. щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році”⁶⁷ (розділ 3.7 “Реформа системи правоохоронних органів”) фактично оминає тему реформування міліції.

Влітку 2013 року у смт. Врадіївка (районний центр Миколаївської області) працівники міліції здійснили групове зґвалтування та замах на вбивство 29-річної місцевої жительки. Відмова міліції затримати підозрюваних викликала масові акції непокори у селищі, кульмінацією яких стала спроба місцевих жителів 1 липня взяти штурмом місцевий районний відділок міліції. Ці події отримали загальнонаціональний резонанс, хвиля акцій протесту та солідарності з мешканцями Врадіївки пройшли у багатьох регіонах країни. Міністр внутрішніх справ звітував у парламенті про стан справ. Було арештовано підозрюваних у вчиненні злочину міліціонерів та заступника начальника райвідділу міліції (підозрюваного у приховуванні злочину), звільнено прокурора району та начальника райвідділу міліції, начальника управління внутрішніх справ у Миколаївській області (похресником якого був один з міліціонерів-гвалтівників) та його заступника. Разом з тим, протестний мітинг за участю мешканців Врадіївки у Києві 18 липня було розігнано міліцією. Ці події активізували дискусії про потребу реформування міліції, аби повернути до неї довіру суспільства⁶⁸.

За досвідом країн Східної Європи, реформа органів внутрішніх справ має базуватися на трьох “д”: деполітизації, децентралізації та демілітаризації. Таким чином, реформування нинішніх українських військових, централізованих, політично залежних формувань міліції повинно мати на меті створення поліцейської публічної служби, орієнтованої на інтереси громад, яка діятиме під координацією й управлінням цивільного Міністерства внутрішніх справ⁶⁹.

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

Рекомендації:

- 1. Завершити підготовку Концепції реформи органів внутрішніх справ із залученням представників неурядових організацій і європейських інституцій;**
- 2. Підготувати проект Закону про поліцію на підставі схваленої Концепції.**

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

68 http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8_%D1%83_%D0%92%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%96%D1%97%D0%B2%D1%86%D1%96_%282013%29

69 Детальніше див. “Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство” (за заг. ред. О.Банчука), http://www.pravo.org.ua/files/ebook/PS_05__4_2.pdf, стор.6 - 7.

6. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

Конституційна реформа, яка відбувалася би відповідно до міжнародних стандартів

[*Council of the EU, 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"⁷⁰.

На початку 2012 р. Президент створив Конституційну Асамблею як свій консультативно-дорадчий 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, Конституційного Суду та Верховної Ради. 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 запитань⁷¹. 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 реформи⁷².

На даний момент комісії Конституційної Асамблеї підготували пропозиції щодо проекту Концепції внесення змін до Конституції України⁷³. 21 червня Конституційна Асамблея розглянула проект Концепції і вирішила взяти його за основу для подальшого доопрацювання⁷⁴ – через неготовність, внутрішню неузгодженість документу (різна методологія, формати, термінологія, внутрішні протиріччя в різних частинах тексту). Відповідна робоча група повинна підготувати доопрацьований проект Концепції до 15 жовтня 2013 року⁷⁵.

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

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

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

73 До кінця не зрозумілим залишається механізм включення до цього проекту розділу стосовно судової влади. Окремі члени Комісії з питань правосуддя Конституційної Асамблеї заявляли про те, що Комісія не готувала і не схвалювала цей розділ -

74 <http://www.president.gov.ua/news/28243.html>

75 <http://cau.in.ua/ua/results/id/rishennja-koordinacijnogo-bjuro-konstitucijnoji-asambleji-vid-17-veresnja-2013-roku-18-690/>

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.

З іншого боку, факт відправлення на доопрацювання проекту Концепції можна вважати аргументом на користь того, що Асамблея все-таки є певною мірою незалежною у своїх діях. Також цікаво, що у проекті Концепції пропонувалася змішана (парламентсько-президентська) модель організації державної влади, зі збільшенням контролю Верховної Ради над Кабінетом Міністрів.

Іншим позитивним досягненням є налагодження співпраці Конституційної Асамблеї з Венеціанською комісією Ради Європи, на висновок до якої надсилаються всі проекти змін до Конституції.

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 України⁷⁶. 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.

14 червня 2013 року Венеціанська комісія надала надзвичайно критичний висновок щодо цього закону, рекомендувавши внести до нього ґрунтовні зміни. 21 червня Конституційна Асамблея підтримала позицію щодо вдосконалення закону про всеукраїнський референдум, у тому числі з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії. Також Конституційна Асамблея вирішила, що вона у своїй діяльності виходить з того, що зміни до Конституції мають вноситися виключно у порядку, встановленому Конституцією⁷⁷.

Втім, незважаючи на рекомендації Венеціанської Комісії, станом на 1 жовтня 2013 року жодних кроків у напрямку перегляду закону про всеукраїнський референдум не відбувається.

Рекомендації:

- 1. Конституційній асамблеї доопрацювати з максимальним урахуванням позицій незалежних експертів внутрішньо цілісний проект Концепції внесення змін до Конституції;**
- 2. Внести зміни до закону про всеукраїнський референдум відповідно до наданих у червні ц.р. висновків Венеціанської комісії.**

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

77 <http://www.president.gov.ua/news/28244.html>

7. ПІДГОТОВКА ДО ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ З ЄС

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

[Council of the EU, 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")]

Програма імплементації Угоди про асоціацію

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 всеосяжної ЗВТ, включаючи проведення аналізу регуляторного впливу / наслідків впровадження відповідних актів законодавства ЄС, визначення строків виконання зобов'язань, головних виконавців, джерел фінансування⁷⁸.

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 допомоги⁷⁹.

За наявною 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.

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.

78 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

79 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

Зобов'язання України згідно з проектом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС полягатимуть у створенні незалежного органу моніторингу і контролю державної допомоги, інвентаризації її схем, і найголовніше – приведення державної допомоги у відповідність із правилами ЄС. Законопроект №2749 стосується лише контролю, моніторингу та інвентаризації, але механізму адаптації діючої державної допомоги у ньому не передбачено. Одночасно законопроект не містить змістовних критеріїв аналізу впливу державної допомоги на конкуренцію, крім загальних формулювань. Більше того, не враховано положення проекту Угоди про те, що горизонтальні і галузеві правила допомоги є підставою для визнання державної допомоги сумісною з належним виконанням Угоди.

Ці недоліки не тільки позбавляють законопроект змістовного сенсу, вони також створюють суттєвий ризик для українських експортерів продукції до ЄС, оскільки суб'єкти господарювання можуть скористатися державною допомогою, яка не відповідає європейським стандартам, за що потім можуть наразитися на санкції з боку ЄС.

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

Рекомендації:

- 1. Органам влади розробити у тісній координації та з залученням неурядових експертів Програму імплементації Угоди про асоціацію за моделлю, випробуваною всіма іншими східноєвропейськими країнами, що мали / мають відносини асоціації з ЄС;**
- 2. Прийняти закон про державну допомогу суб'єктам господарювання (законопроект №2749) з урахуванням положень проекту Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (статті 262, 267), зокрема, передбачити у законі перелік основних принципів політики у сфері державної допомоги на основі горизонтальних і галузевих правил ЄС.**

8. БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

Просування в боротьбі проти корупції

[*Council of the EU, 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 рекомендації GRECO

З часу прийняття в 1995 році Закону "Про боротьбу з корупцією" антикорупційне законодавство залишалося без значних змін до кінця 2000-х років. У 2005 році було ратифіковано Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, що дозволило Україні з 2006 році приєднатися до Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO). У тому ж 2006 році Верховна Рада ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції та Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, які, проте, набули чинності лише в 2009 році, коли було схвалено так званий перший антикорупційний пакет – закони "Про засади запобігання і протидії корупції" (що замінив старий закон 1995 року), "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення". Набуття чинності цього пакету законів двічі відкладалося, а у грудні 2010 року усі три закони було визнано такими, що втратили чинність⁸⁰.

Нарешті у квітні 2011 року було схвалено нову редакцію законів "Про засади запобігання та протидії корупції" та "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення", проекти яких були внесені Президентом Януковичем (проект закону про відповідальність юридичних осіб на заміну закону 2009 року не був запропонований).

У першому оціночному звіті GRECO у 2007 році Україні було надано 25 рекомендацій щодо приведення антикорупційного законодавства та політики у відповідність з європейськими стандартами та практиками. З того часу GRECO розглянуло уже чотири звіти про стан виконання цих рекомендацій Україною (це найбільша кількість звітів, яка приймалася щодо будь-якого члена GRECO), останній звіт у березні 2013 року констатував, що невиконаними на той час залишалися 11 рекомендацій. Український уряд повинен прозвітуватися про їхнє виконання до кінця 2013 року. У жовтні 2011 року GRECO затвердила наступний оціночний звіт щодо України стосовно питань фінансування політичних партій та криміналізації корупції, у якому надала ще 16 рекомендацій з цих питань.

Україна також з 2004 року перебуває під моніторингом у рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної

80 При цьому через зволікання з підписанням та оприлюдненням прийнятого у грудні 2010 року закону про скасування чинності цих трьох законів 2009 року, вони все таки набули чинності 1 січня 2011 року та залишалися чинними 5 днів, створивши тим самим цілу низку юридичних проблем.

Азії, у 2013 було розпочато третій раунд моніторингу України (звіт очікується у березні 2014 р.).

Рекомендації GRECO та ОЕСР щодо боротьби з корупцією були інтегровані у План дій з візової лібералізації (блок 3 “Громадський порядок та безпека”), який ЄС надав Україні наприкінці 2010 року.

Законодавчі зміни 2013 року

На виконання цих рекомендацій Уряд у 2013 році подав до парламенту чотири антикорупційні законопроекти, які після узгодження з опозицією були прийняті. Це законопроекти про внесення змін до:

- деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією⁸¹;
- Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України (стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України)⁸²;
- деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики⁸³;
- деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб)⁸⁴.

Прийняті закони внесли низку позитивних змін, зокрема:

- встановили відкритість реєстру осіб, які були притягнуті до відповідальності за корупційні правопорушення;
- розширили форми декларації майна, доходів та видатків службовців;
- зменшили мінімальну суму одноразових витрат, що підлягає декларуванню державними посадовими особами (зі 150 000 грн. до 80 000 грн.);
- запровадили антикорупційну експертизу законопроектів у парламенті;
- запровадили відповідальність юридичних осіб за корупційні злочини.
- уточнили, усунули суперечності та привели у відповідність з міжнародними стандартами багато положень Кримінального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення, Закону про засади запобігання і протидії корупції, у т.ч. положення щодо конфіскації доходів від корупції.

Разом з тим, ці закони все ще не повною мірою відповідають міжнародним стандартам і неофіційним коментарям ЄС до початкових урядових версій цих законо-

81 Законопроект № 2802, закон прийнятий 18.04.2013 р., набув чинності 18.05.2013.

82 Законопроект № 2803, закон прийнятий 18.04.2013, набуде чинності 15.12.2013; 22 травня до тексту закону були внесені уточнення у зв'язку з помилками в раніше проголосованому тексті.

83 Законопроект № 2837, закон прийнятий 14.05.2013, набув чинності 09.06.2013.

84 Законопроект № 2990, закон прийнятий 23.05.2013, набуде чинності 01.09.2014.

проектів – і тепер 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 і внесення змін. Деякі з недоліків прийнятих законопроектів:

- залишається необов'язковою он-лайн публікація декларацій про майно, доходи і витрати;
- поріг для декларування витрат (80 000 грн.) все ще занадто високий;
- 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. Перевірятися (незалежним органом) повинні декларації всіх вищих посадових осіб, а інших службовців – лише вибірково;
- замість того, щоб визначити чіткий перелік корупційних злочинів і спрямувати зусилля відповідних суб'єктів протидії корупції на боротьбу з ними, залишено без змін положення, які визнають корупційними багато правопорушень, що створюють умови для корупції, але корупцією не є (невчасне подання декларації, зайняття іншою оплачуваною діяльністю, неповідомлення про конфлікт інтересів тощо). Саме на таких правопорушеннях правоохоронні органи "роблять статистику", в той час як справжня корупція залишається переважно поза їхньою увагою;
- не передбачено жодної відповідальності за порушення деяких обмежень і заборон (одержання від юридичних чи фізичних осіб послуг або майна на користь органу державної влади та ін.);
- залишаються не повністю врахованими рекомендації GRECO та ЄС щодо визначення конфлікту інтересів, захисту викривачів, визначення злочину незаконного збагачення, включення обіцянки неправомірної вигоди до всіх відповідних складів злочинів, екстрадиції корупціонерів, відповідальності юридичних осіб.

Для усунення недоліків нещодавно прийнятих змін до антикорупційного законодавства Міністерство юстиції підготувало у серпні проект нових чергових змін. На відміну від попередньої практики, цей проект і пояснення до нього були оприлюднені на веб-сайті міністерства⁸⁵. Законопроект "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реалізації рекомендацій Європейської Комісії у сфері державної антикорупційної політики" був схвалений на засіданні Уряду 11 вересня 2013 р.⁸⁶ та поданий до Верховної Ради 23 вересня (реєстр. №3312)⁸⁷.

85 <http://minjust.gov.ua/44047>

86 www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=72DF429ABDFA3E375AD2C096A2BC72E7?art_id=246676741&cat_id=244274160

87 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48484

Водночас законопроект (згідно з версією, оприлюдненою на сайті Мін'юсту) не усуває усіх проблемних питань, наведених вище, а також викликає додаткові зауваження. Це, зокрема, такі питання:

- збережено механізм оприлюднення декларацій (при цьому не враховано доручення Президента щодо запровадження єдиного порталу декларацій та їх електронного подання);
- запроваджується адміністративна відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у деклараціях про майно і доходи – але при цьому не визначено механізму встановлення умисності подання таких відомостей і передбачено занадто низький розмір штрафу за таке порушення (до 425 грн.);
- збережено вимогу перевірки всіх без винятку декларацій;
- функція перевірки декларацій покладається на органи Міністерства доходів і зборів, але при цьому із Закону про засади запобігання і протидії корупції вилучаються положення щодо змісту такої перевірки, залишаючи це на розсуд Міністерства доходів і зборів;
- передбачено надмірну кількість альтернативних (некримінальних) покарань за вчинення корупційних злочинів;
- залишається не вирішеним повністю питання усунення дублювання між адміністративною та кримінальною відповідальністю за корупційні правопорушення;
- положення про відповідальність юридичних осіб не повною мірою відповідають міжнародним стандартам;
- відсутні положення, спрямовані на виконання інших вимог ЄС, які ґрунтуються на висновках GRECO, зокрема, стосовно: узгодження поняття конфлікту інтересів із стандартами Ради Європи, створення ефективного механізму виявлення та врегулювання конфлікту інтересів та застосування адекватних санкцій; створення органу, відповідального за координацію антикорупційної політики; забезпечення антикорупційної спеціалізації правоохоронних органів; реформування законодавства про фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

Координація антикорупційної політики

11 липня 2013 р. Кабінет Міністрів відновив посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (існувала з 2009 року до листопада 2011 року) і призначив на неї А.Богдана (який раніше вже займав цю посаду). Відновлення посади Урядового уповноваженого не можна вважати виконанням рекомендацій GRECO щодо створення ефективного механізму координування антикорупційної політики, оскільки не визначено його функції та повноваження (поки що відсутнє навіть Положення про Уповноваженого), він не забезпечений секретаріатом. Ця інституція не є незалежною: Уряд може будь-коли скасувати цю посаду, а процедура призначення на неї не передбачала публічного оголошення чи тим більше конкурсу.

Як і раніше, продовжує свою бездіяльність створений ще у 2010 році Національний антикорупційний комітет при Президентові, який, відповідно, також не може вважатися дієвим органом з координування формування та реалізації політики в антикорупційній сфері. Залишилися на папері зміни до положення про Національний антикорупційний комітет, згідно з якими 1/5 його складу повинна була б складатися з представників громадських об'єднань.

Антикорупційна спеціалізація правоохоронних органів

Ухвалений у травні 2013 року Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики"⁸⁸ 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. Жоден з цих правоохоронних органів не можна назвати політично незалежним.

Відповідно до нового Кримінального процесуального кодексу (КПК), Україна має протягом 5 років створити Державне бюро розслідувань (ДБР), яке могло би стати незалежним спеціалізованим органом з розслідування корупційних злочинів. Водночас чинні положення КПК не передбачають спеціалізації ДБР, оскільки на нього покладається розслідування будь-яких злочинів, вчинених вищими посадовими особами держави, суддями та працівниками правоохоронних органів (див. розділ 3 вище). У той час як рекомендації GRECO та ОЕСР стосуються створення законом автономного спеціалізованого органу з антикорупційних розслідувань, який буде структурно незалежним від існуючих правоохоронних органів та органів безпеки, буде націлений на високопосадову корупцію та буде забезпечений адекватними гарантіями незалежності, повноваженнями й ресурсами відповідно до міжнародних стандартів та найкращої практики⁸⁹.

Парламентська антикорупційна експертиза

Нещодавно ухваленими змінами законодавства передбачено здійснення парламентської антикорупційної експертизи всіх законопроектів, які розглядає Верховна Рада – у рамках мандату парламентського комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Обсяг роботи дуже великий, адже станом на початок вересня було більше 500 законопроектів, що мали пройти таку експертизу. Відповідна робота організована в секретаріаті комітету, якому допомагає Громадська експертна рада, яка також почала робити громадську антикорупційну експертизу.

88 Законопроект № 2837, закон прийнятий 14.05.2013, набув чинності 09.06.2013.

89 www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/46832397.pdf

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.

Законодавство про державні закупівлі

Чинне на сьогодні законодавство надає широкі можливості здійснювати закупівлі в одного учасника, тобто фактично поза тендерними процедурами⁹⁰. У 2012 році таким чином було витрачено 137 млрд. грн. (більше двох третин загального обсягу державних закупівель).

Дія Закону “Про здійснення державних закупівель” не поширюється на закупівлі товарів, робіт, послуг державними, казенними, комунальними підприємствами, а також господарськими товариствами, в яких державна або комунальна частка акцій перевищує 50 відсотків, якщо ці закупівлі здійснюються не за державні кошти, а за власні кошти цих підприємств⁹¹. Це робить повністю непрозорими закупівлі державних підприємств, обсяг яких у 2012 році склав 163 млрд. грн. (у той час як весь обсяг державних закупівель, що підлягають дії Закону, склав 202 млрд. грн.). На початку 2013 року депутати від опозиційних фракцій подали два законопроекти у цій сфері - №2207 “Про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” (щодо підсилення прозорості закупівель підприємств)⁹² та №2443 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо запобігання корупційним правопорушенням та нецільовому використанню державних коштів під час здійснення державних закупівель)⁹³. Втім, ці законопроекти досі не пройшли навіть першого читання у парламенті⁹⁴.

Разом з тим, 7 червня 2012 року було внесено зміни до Закону “Про здійснення державних закупівель”, які передбачають впровадження процедур електронного реверсивного аукціону (тобто нову систему електронних торгів). У відповідності з новим законом закупівля державними замовниками визначених видів продукції на суму понад 100 тисяч гривень (в будівництві - 300 тисяч гривень) або робіт на суму понад мільйон гривень повинна буде проводитися тільки у формі електро-

90 Процедура закупівлі в одного учасника була необґрунтовано спрощена Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 8 липня 2011 року.

91 Відповідно до змін до законодавства, внесених Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель” від 4 липня 2012 року.

92 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45670

93 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45943

94 Профільний парламентський комітет з питань економічної політики рекомендував законопроект №2207 Верховній Раді прийняти за основу, а законопроект №2443 повернув на доопрацювання.

ного реверсивного аукціону⁹⁵. 30 липня 2013 року Кабінет Міністрів своєю постановою визначив перелік продукції, яка в обов'язковому порядку купуватиметься на електронних реверсивних торгах⁹⁶. Втім, станом на сьогодні неготова інфраструктура для впровадження електронних торгів – ще не затверджені технічні регламенти електронних майданчиків, замовників не забезпечено цифровими підписами тощо. Тому закон про електронні торги не зможе запрацювати, як декларується, з 1 січня 2014 року⁹⁷.

Загалом, на думку експертів та практиків, для реального зниження бар'єру входу на ринок державних закупівель, зокрема, для малих та середніх підприємств, потрібно у першу чергу електронізувати отримання всіх потрібних для цього довідок (податкової та інших реєструючих органів), що є ширшим питанням розвиненості електронного врядування та адміністративних послуг в країні.

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. Водночас питанням державних закупівель також присвячений окремий розділ у Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (див. розділ 9 нижче).

Законодавство про державну службу

У листопаді 2011 року було прийнято новий Закон "Про державну службу", незважаючи на ґрунтовну критику проекту з боку ЄС⁹⁸. 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. Набуття чинності Законом перенесено на 1 січня 2014 року. Зараз уряд розробляє проект змін до

95 Електронний реверсивний аукціон - це аукціон "навпаки". Учасники тут не підвищують, а понижують ціну до прийнятної для себе рівня за виставлений лот. Проведення аукціону забезпечується оператором електронного майданчика на сайті в мережі Інтернет, з використанням електронного цифрового підпису.

96 Список містить 53 товари та послуги, серед яких, зокрема, легкові та вантажні автомобілі, запчастини до них, нафта, касові апарати, меблі, шпалери, килимки, чай, кава, питна вода, пісок, гравій, канцтовари, носії інформації, послуги готелів, забезпечення напоями та їжею.

97 При прийнятті закону обіцяли, що він запрацює одразу з 1 січня 2013 року.

98 Зокрема, з боку експертів SIGMA – "Support for Improvement in Governance and Management" – спільної ініціативи ОЕСР та ЄС.

Закону, але часові рамки їх ухвалення та обсяг врахування рекомендацій ЄС залишається невідомим.

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

Рекомендації:

- 1. Прийняти закон про внесення змін до деяких законодавчих актів у сфері державної антикорупційної політики (законопроект №3312), а також виконати інші рекомендації ГРЕКО, ОЕСР, Європейської Комісії у частині антикорупційного законодавства;**
- 2. Створити (визначити) на підставі закону дієвий орган для координації реалізації антикорупційної політики;**
- 3. Підготувати із залученням міжнародних і національних експертів проект закону про Державне бюро розслідувань (див. розділ 3 вище), на яке покласти функції спеціалізованого органу з розслідування корупційних кримінальних правопорушень;**
- 4. Внести зміни до нового закону про державну службу відповідно до рекомендацій Програми SIGMA;**
- 5. Прийняти зміни до закону про здійснення державних закупівель для підсилення прозорості закупівель державних підприємств (законопроект №2207).**

9. РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

Реформа управління державними фінансами, зокрема розширення повноважень Рахункової палати

[Council of the EU, 10.12.12]

Продовжити реалізацію реформи управління публічними фінансами, включаючи ухвалення відповідної Стратегії

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

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, до роботи якої були залучені експерти SIGMA та Європейської Комісії. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами була схвалена 5 серпня 2013 року розпорядженням Кабінету Міністрів України⁹⁹, але станом на 23 вересня відповідне рішення не було оприлюднено і, за неофіційною інформацією, цей документ ще доопрацьовується з заінтересованими органами влади. Також залишається невідомим, чи відповідає схвалений текст рекомендаціям Програми ОЕСР/ЄС SIGMA.

Рекомендації:

- 1. Доопрацювати Стратегію управління державними фінансами з повним врахуванням рекомендацій Програми SIGMA.**

10. РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Реформа управління державними фінансами, зокрема розширення повноважень Рахункової палати

[Council of the EU, 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. 20 червня проект було попередньо схвалено, а 19 вересня - схвалено в цілому як закон. Закон набуде чинності після його підписання Президентом України та оприлюднення.

Утім, схвалений закон 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.

Рекомендації:

- 1. Розробити, внести та прийняти зміни до законодавства про Рахункову палату відповідно до оновленої статті 98 Конституції, а також з врахуванням рекомендацій ЄС та GRECO.**

11. ПОКРАЩЕННЯ БІЗНЕСОВОГО ТА ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ

Рішучі дії для покращення бізнесового та інвестиційного клімату

[Council of the EU, 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")]

У рейтингу Світового банку Doing Business у 2013 році Україна піднялася з 152-го місця (2012 рік) на 137-е. Найбільший прогрес (підняття з 118-го місця на 50-е) визначено за показником складності започаткування бізнесу¹⁰⁰. Втім, все одно це останнє місце серед країн Європи (Польща перебуває на 55 місці, Грузія на 9, Молдова на 83, Білорусь на 58, Росія на 112).

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.

Занепокоєння ЄС викликає ціла низка протекціоністських заходів, запроваджених останнім часом Україною. Зокрема, це додаткові збори на імпорتنі автомобілі¹⁰¹, обмеження імпорту вугілля-коксу, вимоги використання обладнання з місцевими (українськими) складовими в інвестиційних проектах відновлювальної енергетики. 2 вересня 2013 року ЄС опублікував Десяту Доповідь про потенційні заходи з обмеження торгівлі з боку торговельних партнерів ЄС. У ній Україна разом з Бразилією, Аргентиною та Росією названа серед країн, які найбільше підняли імпортні тарифи у торгівлі з ЄС¹⁰².

Втім, головна заувага до українського уряду з боку ЄС – 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,

100 <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/>

101 Зокрема, утилізаційний збір, чинний з 1 вересня 2013 року, запроваджений законом "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сплати екологічного податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів та вдосконалення деяких податкових норм", прийнятий Верховною Радою 4 липня 2013 року.

102 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-807_en.htm

але їх не дотримуються. Загалом, нагальною є потреба встановити ефективний постійний регуляторний діалог з ЄС, аби попередити несподівані проблеми.

Також стурбованість ЄС викликає подане Україною восени 2011 року прохання до Світової організації торгівлі (СОТ) переглянути чимало тарифних зобов'язань, які Україна взяла на себе під час вступу до СОТ у 2008 році¹⁰³.

25 липня 2013 року у Києві відбулася перша зустріч у рамках неформального діалогу між Україною та ЄС щодо бізнес-клімату, за участі міністра економічного розвитку та торгівлі І.Прасолова та заступника генерального директора Генерального директорату з питань торгівлі Європейської Комісії П.Балаша. Після зустрічі сторона ЄС висловила занепокоєння відсутністю результатів у розв'язанні наявних проблем (заходів України, які ЄС вважає діями, несумісними із її зобов'язаннями в рамках СОТ та з привілейованими стосунками в рамках глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі)¹⁰⁴.

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.

Рекомендації:

- 1. Скасувати закон про утилізаційний збір на імпорتنі автомобілі та інші протекціоністські заходи, у рамках реалізації Неформального діалогу з ЄС щодо бізнес-клімату;**
- 2. Розробити план заходів, спрямованих на виправлення ситуації у сферах повернення ПДВ і оплати податку на прибуток авансом.**

103 http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2013/2013_03_14_4_uk.htm

104 http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2013/2013_07_26_3_uk.htm

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. Блог проекту: <http://eu-ua.blogspot.com>

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
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), Миколі Мельнику (Центр Разумкова), Олексію Орловському, Роману Романову, Ользі Квашук (Міжнародний фонд “Відродження”), Андрію Мокроусову (Центр політичних студій та аналітики), Володимирі Горбачу (Інститут Євро-Атлантичного співробітництва), Денису Чернікову (Лабораторія законодавчих ініціатив) та всім іншим особам, без яких неможливою була би підготовка та публікація цього звіту.

SUMMARY

As of 1 October 2013, the monitoring confirms that Ukraine has achieved **certain progress** with regard to most of the 11 benchmarks since the first comprehensive monitoring report released on 18 June this year. Over the last few months, to a large degree as a reaction to the unconstructive pressure from Russia, the **consensus among the political elite** developed regarding the priority of implementing measures for Ukraine signing the Association Agreement with the EU. As a result, a positive trend emerged, in particular in adopting some necessary laws by Ukrainian parliament.

Notwithstanding, **as of today there is no confidence that this trend and present achievements are sufficient** to guarantee the signing of the Agreement this November. There might be different interpretations of the current situation as to how “tangible” the progress is and whether the glass is half empty or half full. In political discourse, interpretation currently prevails over facts. In the end, the institution that sets such criteria – the Council of the European Union, made up of representatives of all EU member countries - will assess the progress. A working group has been active since the end of September and on 21 October the Council of the EU will review the issue of signing the Agreement with Ukraine. If a consensus is not reached, the decision to sign the agreement could be made at the next meeting of the Council on 18 November (10 days prior to the Vilnius summit).

While the government of Ukraine and EU Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy Stefan Fule express great optimism and positive assessments, much of it is based on what still is expected (like adoption of the new law on prosecutor’s office, which has yet to be submitted to the parliament). At the same time, the European Parliament once again postponed the report of the Cox-Kwasniewski mission to 15 November. On the one hand, this means that the EU is not removing the principle issue of Yulia Tymoshenko as a condition for signing the agreement, and on the other hand, there is still time to resolve this issue.

As far as the elections are concerned, the parties hereto have finally begun open discussion of reform of electoral laws (upon the initiative of the EU), though there are so far no concrete results. The most positive sign in this sphere is that by-elections have been set for 15 December 2013 in 5 single mandate districts where no results were established in last year’s parliamentary elections. However, the case of two MPs elected in single mandate districts whose mandates were revoked by questionable rulings of the court has not been resolved; moreover, one more such case occurred. The local elections in Kyiv were postponed by a controversial ruling of the Constitutional Court.

Progress was made in the execution of the pilot judgment of the European Court of Human Rights in the case of Yuriy Mykhaylovych Ivanov v. Ukraine. The corresponding amendments were made to the legislation on the execution of rulings by Ukrainian courts regarding the arrears of state social benefits payments. Still, several important judgments of the European Court of Human Rights have not been executed – in particular, in the cases of Yuriy Lutsenko, Yulia Tymoshenko, Oleksandr Volkov and Oleksiy Verentsov.

There are several positive results from the introduction of the new Criminal Procedure

Code (in particular, the considerable decline in the number of individuals held in pre-trial detention centres), as well as the introduction of a system of free legal aid and a national preventive mechanism against torture. Also, some improvements have been made to the Penal Code as it applies to the detention of the imprisoned.

Constitutional amendments regarding the reform of the judicial system that received positive opinions from the Venice Commission and the Constitutional Court have been submitted to the parliament of Ukraine for consideration. However, there has been blatant disregard of the need for parallel introduction of fundamental changes to the law on the judiciary, without which these constitutional amendments may only strengthen the political dependence of the courts, particularly on the president.

A new draft law regarding the prosecutor's office, which in October should receive the opinion of the Venice Commission, is currently being prepared for submission to the parliament. At the same time, the establishment of a State Investigation Bureau and reform of the police is on hold. Although a number of important laws in the fight against corruption were adopted, they still need improvement.

It is anticipated that the Concept of Amendments to the Constitution will be drafted by mid-October and submitted for a second consideration by the Constitutional Assembly. The critical opinion of the Venice Commission published back in June regarding the current law on national referenda in Ukraine, which allows for unconstitutional introduction of amendments to the Constitution, was completely ignored by the Ukrainian government.

Amendments have been made to the Constitution expanding the powers of the Accounting Chamber of the Verkhovna Rada to control not only expenditures but also revenues to the national budget. At the same time, the chamber's authorities do not apply to local budgets. The government approved, but has not yet made public, the Public Finance Management Strategy. There seems to be no progress in the drafting of a programme for the implementation of the Association Agreement with the EU and eliminating the concerns of the EU in the sphere of trade regarding the protectionist measures of Ukraine.

The monitoring experts formulated a **package of proposals (European integration package) with 20 recommendations** to be as soon as possible fulfilled in order to strengthen confidence in the positive decision of the EU regarding the signing of the Association Agreement with Ukraine:

1. To find a mutually acceptable mechanism for resolving the Tymoshenko case via mechanisms discussed with the Ukrainian leadership and Yulia Tymoshenko by the Cox-Kwasniewski mission;
2. To pass a new Law on the election of people's deputies taking into account the conclusions of the Venice Commission and the positions of civil society organisations;
3. To create a working group in the relevant parliamentary committee to draft and get approval of the Election Code no later than March 2014;

4. Verkhovna Rada to adopt a decision on holding local elections in Kyiv;
5. To safeguard free and fair by-elections in 5 single mandate districts on 15 December 2013;
6. To resolve the conflict over revocation (by questionable court rulings) of mandates of several MPs;
7. To adopt the Laws on public television and radio (draft No.1076, taking into account the expertise of the Council of Europe) and on reform (“denationalisation”) of print media (draft No.2600);
8. To adopt amendments to the Penal Code of Ukraine to improve the conditions of detention of prisoners (draft No.3200);
9. To stipulate the appropriate financing of the system of free legal aid in the 2014 State Budget;
10. To make amendments to the Law on national referenda according to the opinion of the Venice Commission from June 2013;
11. To adopt the new Law on the prosecutor’s office taking into account the soon expected recommendations of the Venice Commission+;
12. To adjust the proposed amendments to the Constitution regarding the strengthening of guarantees of the independence of judges – as to reduce the role of the president in the resolution of staffing issues and to introduce genuine judicial self-governance;
13. To initiate changes to the Law on the judiciary and the status of judges in accordance with the judgments of the European Court of Human Rights and the recommendations of the Venice Commission;
14. To adopt the Law on peaceful gatherings (draft No.2508-a) to fulfil the judgment of the European Court of Human Rights in the Verentsov case;
15. To complete the drafting of the Concept for the Reform of the Police, with involvement of expertise of NGOs and European institutions;
16. To adopt the Law on amendments to certain legislative acts in the sphere of the state anti-corruption policy (draft No.3312) and fulfil the recommendations of GRECO, OECD and European Commission in the realm of anti-corruption legislation and institutions;
17. To make amendments to the new Law on public service based on the recommendations of the SIGMA programme;
18. To make changes to the Law on public procurement to improve the transparency of purchases of state-owned enterprises (draft No.2207);
19. To adopt the Law on state aid (draft No.2749) taking into consideration the clauses of the future EU-Ukraine Association Agreement;
20. To resolve the issues identified within the Informal Dialogue between Ukraine and the EU on Business Climate (in particular, to cancel the recycling duty on cars

and other protectionist measures and to develop an action plan to remedy the situation of VAT refund and advanced payments of income tax).

Notwithstanding all the critical assessments of Ukrainian realities, the monitoring experts believe that the EU would make a strategically right decision if it signed the Association Agreement with Ukraine – and at the same time preserved certain controlling mechanism so that concrete benchmarks on democracy and monitoring of their achievement by the government are further maintained.

Also, the EU should more actively stimulate a broad and structured dialogue between all stakeholders (government, opposition and civil society), particularly in the sphere of electoral legislation and judicial reform. To be more specific, the Informal Dialogue between Ukraine and the EU in the sphere of Judicial Reform should be expanded (for the time being, only the Presidential Administration and the Cabinet of Ministers are represented from Ukrainian side).

Signing of EU-Ukraine Association Agreement at Eastern Partnership Summit in Vilnius in November 2013 is dependent on Ukraine's fulfilment of the preconditions made by the conclusions of the Council of the EU of 10 December 2012, which were tabled as a non-paper ('Fule's list' of 11 criteria) and agreed with the President of Ukraine at the summit of 25 February 2013. The EU does not expect sudden and full resolution of all the problems in Ukraine. As it is said in the conclusions of the Council, the EU expects to see 'determined actions and tangible progress', i.e. trend, positive dynamics and serious commitment of Ukraine.

The Civic Monitoring of Benchmarks Implementation for Signing EU-Ukraine Association Agreement is carried out by leading independent experts to provide for professional evaluation and recommendations as to implementation of the Association Agreement conditionality. The Expert Monitoring Council: Valeriy Chaly (Razumkov Centre), Oleksandr Sushko (Institute for Euro-Atlantic Cooperation), Igor Zhdanov ('Open Policy' analytical centre), Ihor Kogut (Laboratory of Legislative Initiatives), Dmytro Kotlyar (independent expert), Ihor Koliushko (Centre for Political and Legal Reform). The monitoring is implemented within a project of the European programme of the International Renaissance Foundation (the Open Society Foundation in Ukraine), project leader – Dmytro Shulga, IRF European programme director. Blog of the monitoring: <http://eu-ua.blogspot.com>

For the time being, this monitoring report is the only one public report on fulfilment of conditions for signing EU-Ukraine Association Agreement. There is no comprehensive public report from the government.

the first part of the paper, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the second part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the third part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the fourth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the fifth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the sixth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the seventh part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the eighth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the ninth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the tenth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the eleventh part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the twelfth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the thirteenth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the fourteenth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the fifteenth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the sixteenth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the seventeenth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the eighteenth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the nineteenth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the twentieth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the twenty-first part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the twenty-second part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the twenty-third part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the twenty-fourth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.

In the twenty-fifth part, we will discuss the role of the state in the development of the economy.