

Громадський моніторинг виконання Порядку денного Асоціації Україна – ЄС: звіт за період з грудня 2011 до вересня 2012



Звіт щодо здійснення громадського моніторингу виконання Порядку денного Асоціації Україна-ЄС, підготований в рамках проекту «Сприяння громадському контролю за реформами в Україні в рамках Європейської політики добросусідства». Проект за фінансової підтримки Європейського Союзу реалізують дві партнерські організації – Громадянська мережа ОПОРА (Україна) та European Partnership for Democracy (Бельгія)

Це видання містить узагальнені результати комплексного моніторингу секції «Політичний діалог» Порядку денного Асоціації, що стосується реформ у сфері публічного управління та верховенства права. Моніторинг охоплює період з грудня 2011 до вересня 2012 року. Видання розраховане на широке коло читачів – в тому числі експертів, науковців, зацікавлених дослідників

Погляди, висловлені у цій публікації, не обов'язково виражають точку зору Європейської Комісії

Не для продажу

Відповідальна за випуск Ірина ШВЕЦЬ

Формат 60x84/8.
Папір офсет. Гарнітура «PT Serif»
Друк офсет. Умовн. друк. арк. 16,74.
Тираж 500 пр.
Зам. № ____.

Надруковано:
ТОВ «Дизайн-студія «ПАПУГА»
м. Львів

ЗМІСТ

Про проект	5
Про методологію моніторингу	6
Про результати моніторингу	8
2.1.1. Просування процесу всеохоплюючої конституційної реформи, розробленої для подальшого розвитку ефективної конституційної системи стримувань і противаг між органами державної влади згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської Комісії.	8
2.1.2. Зміцнення функціонування місцевого та регіонального самоврядування, з урахуванням відповідних стандартів, що містяться в Європейській Хартії місцевого самоврядування.	14
2.1.3. Тісна співпраця у реформуванні та посиленні спроможності системи державного управління в Україні на основі оцінювання SIGMA, включаючи ефективну боротьбу з корупцією	21
2.1.4. Забезпечення ефективності виборчої системи та середовища з метою проведення президентських та парламентських виборів відповідно до міжнародних стандартів демократичних виборів та рекомендацій ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів з прав людини	26
2.1.5. Продовження реформування судоустрою та судової системи для подальшого посилення незалежності, неупередженості та професіоналізму судової гілки влади і судів, зокрема шляхом збільшення навчальних програм для суддів, співробітників судів та прокуратури, а також персоналу цих установ і співробітників правоохоронних органів	35
2.1.6. Ефективна імплементація та запровадження європейських стандартів у Цивільному, Кримінальному й Адміністративному кодексах та їх відповідних процесуальних кодексах	35

2.1.7. Продовження виконання рішень рішень Європейського Суду з прав людини та сприяння подальшому розвитку практики Суду як основного джерела міжнародного права з прав людини, за підтримки ЄС	40
2.1.8. Покращення обізнаності з прав людини серед суддів, прокурорів та інших правоохоронних органів шляхом спільних заходів щодо проведення навчань для суддів, прокурорів та співробітників правоохоронних органів з питань прав людини, а також з питань боротьби з тортурами та нелюдським і принизливим поведженням	40
2.1.9. Співробітництва щодо розвитку системи суспільного телерадіомовлення, включаючи обмін найкращими практиками, встановлення правових рамок та їх імплементацію відповідно до європейських та міжнародних стандартів	44
2.1.10. Співробітництва щодо створення умов, необхідних для вільної роботи журналістів та їх захисту від погроз або фактичного насильства. Це включатиме обмін найкращими практиками стосовно ефективного захисту журналістів правоохоронними органами	46
2.1.11. Розширення співробітництва з метою подальшого посилення обізнаності правоохоронних органів та судів щодо поваги до права на свободу мирного зібрання, зокрема шляхом обміну найкращими практиками, навчання та співробітництва стосовно імплементації норм законодавства	50
2.1.12. Обмін найкращими практиками стосовно заходів захисту меншин від дискримінації та утисків відповідно до європейських і міжнародних стандартів, з метою створення сучасних правових рамок. Розвиток тісного співробітництва між органами влади та представниками груп меншин	56
2.2.1. Сприяння співробітництву в рамках Групи держав Ради Європи проти корупції та подальшій імплементації її відповідних рекомендацій	66
2.2.2. Імплементація Національного Плану дій щодо боротьби з корупцією у співпраці з відповідними установами ЄС	66

ПРО ПРОЕКТ

Починаючи з травня 2011 року дві партнерські організації – Громадянська мережа ОПОРА (Україна) та European Partnership for Democracy (Бельгія) реалізують проект «Сприяння громадському контролю за реформами в Україні в рамках Європейської політики добросусідства». Проект здійснюється за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Метою проекту є пришвидшення євроінтеграційних реформ в Україні шляхом покращення якості виконання взятих Україною зобов'язань в рамках Європейської політики добросусідства. В ході виконання проекту увагу приділено аналізу сфери політичного діалогу (стандарти демократії, дотримання прав людини), оскільки ця сфера є основною, що відображає урядові наміри та плани на шляху до європейської інтеграції.

Проект складається з двох етапів: на першому етапі (квітень 2011 – вересень 2012) буде проведено комплексний моніторинг секції «Політичний діалог» Порядку денного Асоціації, що стосується реформ у сфері публічного управління та верховенства права. Так, експерти досліджуватимуть поступ України у виборчій та судовій реформі, боротьбі з корупцією, забезпеченні свободи висловлювань тощо.

Під час другого етапу реалізації проекту (жовтень 2012 – лютий 2013) за результатами моніторингу буде організовано мікрогрантову програму для місцевих громадських організацій, що матиме на меті з'ясувати, наскільки проведені урядом реформи відповідають конкретним потребам громадян України. Останнім заходом у рамках проектної діяльності стане підсумкова конференція у Києві, яка збере експертів, громадських діячів та науковців для обговорення результатів проекту та розробки рекомендацій для уряду задля пришвидшення євроінтеграційних реформ в Україні.

Усі новини та документи, розроблені в рамках проекту, можна знайти, перейшовши на сторінку: <http://www.eu-ukraine.org>.

ПРО МЕТОДОЛОГІЮ МОНІТОРИНГУ

Активна фаза громадського моніторингу секції «Політичний діалог» Порядку денного Асоціації охоплює період із грудня 2011 року до вересня 2012 року. Дослідження покриває десять тематичних напрямків, що відповідають підрозділам секції. Для роботи у кожній із тем ГМ ОПОРА та EPD залучили громадських експертів:

- Конституційна реформа в Україні (Ярина Жура, Центр політико-правових реформ)
- Функціонування місцевого самоврядування в Україні (Олександр Неберікут, ГМ ОПОРА)
- Реформування системи державного управління (Вадим Трюхан, IMG Partners)
- Реформа виборчого законодавства (Ольга Айвазовська, ГМ ОПОРА)
- Реформування судочинства та судової системи (Тетяна Руда, Центр політико-правових реформ)
- Забезпечення поваги прав людини та основних свобод (у відповідності з міжнародними та європейськими стандартами) (Тарас Гаталяк, Асоціація моніторів з дотримання прав людини).
- Свобода висловлювання та інформації (Вікторія Сюмар, Інститут масової інформації)
- Забезпечення свободи волевиявлення, зібрання та об'єднання (Володимир Чемерис, Інститут «Республіка»)
- Забезпечення дотримання прав осіб, які належать до національних меншин (Юлія Тищенко, Український незалежний центр політичних досліджень)
- Боротьба з корупцією (Денис Ковриженко, незалежний експерт).

Загальною ціллю моніторингу ПДА є оцінка виконання українським урядом Пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС у секції «Політичний діалог». Іншими словами, ми намагаємося дати відповідь на питання: «Наскільки успішно українською стороною виконуються зобов'язання у контексті Європейської політики добросусідства, що стосується сфери демократії, верховенства права та прав людини?». Маємо також на увазі, що ПДА – це спільний документ України та ЄС і кожна зі сторін зобов'язалась залучатись до імплементації положень ПДА. Тому, оцінюючи виконання зобов'язань української сторони, дії європейської сторони експерти беруть також до уваги, зокрема внесок у виконання Пріоритетів ПДА через відповідні проекти технічної допомоги або програми секторальної бюджетної підтримки. З огляду на це, об'єктом моніторингу є не лише українська, а й європейська сторона.

Предметом моніторингу є виконання Порядку денного Асоціації, зокрема кожного його Пріоритету в секції «Політичний діалог», затвердженого *Спільним комітетом старших посадових осіб 20 травня 2011 року*¹. Зауважимо, що на 2011 рік Кабінет міністрів України не видавав органам державної влади доручення підготувати плани стосовно їхньої діяльності, спрямованої на реалізацію Пріоритетів ПДА, як це було у 2010².

Водночас, Президент України 29 лютого 2012 року підписав доручення «Стосовно розроблення та затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2012 рік»³. Згідно з одним із його пунктів уряд має забезпечити виконання Пріоритетів Порядку денного Асоціації (термін звітування – щоквартально). Як результат, 5 квітня Кабінет міністрів своїм розпорядженням № 184-р⁴ зобов'язав центральні органи виконавчої влади забезпечити виконання доручення Президента. Проте, досі про жодну деталізацію щодо шляхів його виконання не йшлося. У такій ситуації експерти громадського моніторингу додатково здійснювали псевдо-розробку заходів із виконання Пріоритетів у своїх темах, себто готували опис предмету моніторингу.

Методологічним підходом, який лежить в основі моніторингу, є підхід, заснований на об'єктивно-вимірюваних індикаторах (ОВІ). Цей підхід є найбільш поширеним та апробованим інструментом аналізу, планування, управління, моніторингу та оцінки політики, програм і проектів Європейського Союзу.

Безперечною перевагою цього підходу є його об'єктивність та доказовість. Він може ефективно застосовуватись фахівцями та експертами різного рівня, приводячи до подібних результатів. Розроблені індикатори, якщо вони узгоджені з усіма зацікавленими сторонами, не залишають багато простору для різної, зокрема необ'єктивної, інтерпретації досягнень результатів. Усі висновки базуються на наявних офіційних відкритих джерелах інформації.

Під час підготовчого етапу моніторингу експерти визначили основні критерії для аналізу виконання Пріоритетів Порядку денного Асоціації. Так, особливу увагу було звернено на:

1. Оцінку поступу у виконанні Пріоритету
Надано оцінку діям, які виконувались за звітний період, і як ці дії трансформувались у результати виконання Пріоритету.
2. Прогнозну оцінку
Оцінено те, що залишилось зробити для досягнення Пріоритету ПДА, та оцінити, яка ймовірність цього досягнення.
3. Оцінку впливу
Це загальна оцінка впливу виконання Пріоритету ПДА на розвиток відповідної сфери політичного діалогу та стану реформ у відповідному секторі.

Окремо для кожного з Пріоритетів експерти готували рекомендації щодо шляхів їх виконання.

Детальніше про методологію моніторингу можна прочитати на веб-сторінці: <http://www.eu-ukraine.org/eu-ukraine-documents-and-policy-papers/>

1 http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2011_12_eu_ukraine_priorities_en.pdf

2 Доручення Кабінету Міністрів України від 04.02.2010 № 66758/147/1-09 та від 13.02.2010 № 66758/149/1-09

3 <http://president.gov.ua/documents/14566.html>

4 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/184-2012-%D1%80#n9>

ПРО РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ

2.1.1. Просування процесу всеохоплюючої конституційної реформи, розробленої для подальшого розвитку ефективної конституційної системи стримувань і проти-ваг між органами державної влади згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської Комісії

Попри закріплення у Конституції України принципів верховенства права, народовладдя та функціонування влади на засадах її поділу, досі не вдалось забезпечити належного втілення цих принципів у життя, чи, навіть, стати на певний шлях їх утвердження.

Важливо розуміти, що проблеми, які стали на заваді однозначного та послідовного розвитку України як демократичної держави, де права та свободи людини гарантовані, лежать не лише у площині недоліків деяких конституційних положень, а значною мірою – у площині неналежного дотримання Конституції.

Конституційна реформа обумовлена, насамперед, потребою встановити більш виважену та чітку систему організації публічної влади, заклавши при цьому в Конституцію механізми, які унеможливають зловживання повноваженнями вищими органами влади на майбутнє. Основне завдання конституційної реформи полягає у встановленні більш ефективного державного механізму, що гарантуватиме діяльність владних суб'єктів у рамках правового поля. Важливість досягнення цього завдання переоцінити складно. Від нього залежить, що визначатиме засади політичного життя України – право чи свавільна воля людей, які тримають у своїх руках владу.

Тож надаремно першим Пріоритетом ПДА Україна-ЄС щодо посилення стабільності, незалежності та ефективного функціонування установ, забезпечуючи впровадження демократії та верховенства права, є просування процесу всеохоплюючої конституційної реформи.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

Для належного розуміння змісту Пріоритету варто узагальнити ключові оцінки та рекомендації щодо конституційної реформи в Україні, які Венеціанська Комісія послідовно висловлювала у своїх висновках. Ці рекомендації можна умовно поділити на такі, що стосуються процедури конституційної реформи, та такі, що стосуються змісту необхідних конституційних змін.

Згідно із рекомендаціями Венеціанської Комісії конституційна реформа має проводитися:

- при безумовному дотриманні положень про порядок внесення змін до Конституції;

- відкрито, прозоро із широким та вільним громадським обговоренням в атмосфері, що сприяє такому обговоренню;
- на перебіг конституційної реформи не може впливати процес виборів, а конституційні зміни не можуть бути предметом короткострокових політичних розрахунків.

Щодо змісту конституційної реформи ключові рекомендації та позиції Венеціанської Комісії є такими:

- необхідно у Конституції України закріпити чіткий розподіл повноважень між вищими органами влади, удосконалити механізм стримувань і противаг та встановити додаткові механізми парламентського контролю над виконавчою владою;
- система правління має бути максимально чіткою, відповідні положення не повинні створювати передумов для зайвих непорозумінь та політичних конфліктів;
- зміни, що вносяться до Конституції, як правило, повинні базуватися на широкому консенсусі, досягнутому серед політичних сил та у суспільстві;
- неприйнятним є включення до Конституції незадовільних з правової точки зору положень заради досягнення політичного компромісу чи інших політичних цілей⁵.

Варто наголосити, що Венеціанська Комісія (Європейська комісія за демократію через право) є дорадчим органом Ради Європи, членом якої Україна є з 1995 року. Україна, вступаючи до Ради Європи, поряд із визнанням засадничих принципів верховенства права та поваги до прав і свобод людини, взяла на себе зобов'язання «щиро та ефективно співпрацювати в досягненні мети Ради Європи»⁶.

У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інститутів в Україні» від 4 жовтня 2010 року зазначено, що «єдиний шлях, яким можна забезпечити довготривалу політичну стабільність, є конституційні зміни, які встановлять чіткий розподіл влад, а також запровадять належну систему стримувань і противаг між виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади та всередині них».

Тож важливо чітко розуміти, що сам факт проведення конституційної реформи не означатиме виконання зобов'язань перед Радою Європи та першого Пріоритету ПДА. Ключовим питанням є зміст реформи – на що вона спрямована. Конституційна реформа, яка не відповідатиме критеріям, описаним вище, здатна лиш поглибити проблеми демократичного розвитку України та віддалити її від виконання взятих на себе зобов'язань.

Органами, що уповноважені приймати загальнообов'язкові рішення, від яких залежить перебіг та зміст конституційної реформи в Україні, є Верховна Рада, Президент та Конституційний Суд. Діяльність цих владних суб'єктів з погляду виконання Пріоритету впродовж періоду з грудня 2011 року по серпень 2012 року складно охарактеризувати однозначно. З одного боку певні дії, які можна розцінити як такі, що спрямовані на досягнення Пріоритету, мали місце. З другого боку, низка прийнятих рішень та інших дій цих органів влади суперечить змісту Пріоритету.

⁵ Цей узагальнений перелік ключових рекомендацій Венеціанської Комісії базується на таких її висновках: 1) щодо Конституції України CDL-INF(1997)002, ухвалений 7-8 березня 1997 року; 2) щодо трьох законопроектів про внесення змін до Конституції CDL-AD(2003)19, ухвалений 15 грудня 2003 року; 3) щодо процедури внесення змін до Конституції CDL-AD(2004)030, ухвалений 11 жовтня 2004 року; 4) щодо змін до Конституції України, прийнятих 8 грудня 2004 року CDL-AD(2005)015, ухвалений 13 червня 2005 року; 5) щодо проекту Конституції України, підготовленого робочою групою під керівництвом В.Шаповала CDL-AD(2008)015, ухвалений 13-14 червня 2008 року; 6) щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України, внесеного В.Януковичем, О.Лавриновичем та іншими народними депутатами CDL-AD(2009)008 від 16 березня 2009 року; 7) щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України, внесеного Президентом CDL-AD(2009)024, ухвалений 15 червня 2009 року; 8) щодо конституційної ситуації в Україні CDL-AD(2010)044, ухвалений 20 грудня 2010 року

⁶ Статут Ради Європи, до якого Україна приєдналася ухваливши Закон «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 31.10.1995 р.

Так, до дій, спрямованих на виконання Пріоритету, варто віднести такі:

1. Процес формування Конституційної Асамблеї, як консультативно-дорадчого органу при Президентові, було завершено і вона розпочала свою роботу

25 січня 2012 року Президент видав указ «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї», яким була затверджена Концепція формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї. Концепція передбачає, що Конституційна Асамблея є спеціальним допоміжним органом при Президентові і метою її діяльності є підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції. Негативної оцінки заслуговує той факт, що для консультативно-дорадчого органу при Президентові була обрана назва, яка не відповідає його змісту та може вводити в оману щодо статусу цього органу. У теорії та практиці конституціоналізму конституційна асамблея є політично незалежним органом установчої влади народу, що формується шляхом виборів. Дорадчий орган при Президентові з підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції мав би носити іншу назву.

Варто також зауважити, що в основу указу ліг не той варіант концепції Конституційної Асамблеї, щодо якого Венеціанська Комісія надавала свою оцінку. Так, Комісія з утвердження демократії та верховенства права при Президентові напрацювала проект Концепції про створення та організацію діяльності Конституційної Асамблеї та направила його до Венеціанської Комісії. 3 березня 2011 року Венеціанська комісія ухвалила висновок щодо зазначеного проекту⁷. Однак указом була затверджена інша концепція, яка не надсилалася до Венеціанської Комісії для оцінки.

Згідно з указом склад Конституційної Асамблеї становить 100 осіб – представників наукових та освітніх установ, політичних партій і громадських організацій, перелік яких визначено указом. Одним із основних завдань Конституційної Асамблеї, згідно з Концепцією, також є організація громадського та фахового, в тому числі за участю міжнародних експертів, зокрема, Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України. Факт встановлення такого окремого завдання для Конституційної Асамблеї заслуговує на позитивну оцінку.

20 червня відбулося перше засідання Конституційної Асамблеї, на якому було створено сім комісій, визначено їх склад та обрано голів, а також було створено Координаційне бюро, до складу якого увійшли голова Асамблеї, заступник голови, секретар та голови семи комісій.

2. Питання обмеження депутатської недоторканості неодноразово поставало на порядку денному Верховної Ради та Конституційного Суду

Питання обсягу недоторканості народних депутатів є одним із питань, що мали б бути вирішені в ході конституційної реформи. Вирішення питання депутатської недоторканості окремо є також прийнятним варіантом, який би вітався з боку суспільства.

У червні 2012 року Верховна Рада доопрацювала законопроект № 3251 від 03.10.2008 р. про обмеження депутатської недоторканості, щодо якого Конституційний Суд надав висновок ще в квітні 2010 року. 5 липня цей законопроект був направлений до Конституційного Суду для отримання повторного висновку. Проте в червні до Верховної Ради був внесений ще один законопроект про внесення змін до Конституції щодо недоторканості – № 10530. 10 липня Конституційний Суд надав висновок щодо законопроекту № 10530, а 27 серпня – щодо законопроекту № 3251. Останній після доопрацювання був визнаний таким, що відповідає вимогам статей 157 та 158 Конституції України. Це дає «зелене світло» для його попереднього схвалення у порядку, встановленому статтею 155 Конституції.

Поряд з цими кроками владних органів у напрямку проведення конституційної реформи,

⁷ Висновок Венеціанської Комісії щодо Концепції створення та організації діяльності Конституційної Асамблеї України CDL-REF(2011)012, ухвалений 3 березня 2011 року.

була низка дій, що підтвердила певні тенденції, які віддаляють Україну від виконання взятих на себе зобов'язань та ставлять під великий сумнів перспективи належної конституційної реформи. Ключовими серед них були такі:

1. Верховна Рада продовжила практику розширення повноважень Президента на законодавчому рівні всупереч положенням Конституції

9 грудня 2011 р. було ухвалено Закон «Про Фонд державного майна України», яким надано Президенту повноваження призначати заступників голови Фонду державного майна та деякі інституційні повноваження. 23 грудня 2011 р. було внесено зміни до Закону «Про Антимонопольний комітет України», яким Президенту також надано додаткові кадрові та інституційні повноваження в Антимонопольному комітеті. Такі положення законів прямо суперечать конституційним положенням, адже стаття 106 Конституції встановлює вичерпний перелік повноважень Президента і вони не можуть бути розширені на законодавчому рівні.

2. Президент щомісяця видає десятки доручень та указів, щодо яких Конституція не надає йому повноважень

Конституція не передбачає для Президента права видавати органам влади та посадовим особам обов'язкові до виконання доручення. До такої практики в свій час вдавався Президент Кучма. Неконституційність такої практики була визнана незаангажованими фахівцями ще тоді, а згодом, після завершення перебування Л. Кучми на посту, це стало класичним прикладом перевищення ним своїх повноважень. Президент В. Янукович не лише відновив цю практику, а й використовує її у значно більших масштабах.

Президент, користуючись положеннями законів, якими Верховна Рада розширила його повноваження (див. пункт вище), так і без відповідних положень в законах, щомісяця видає десятки указів із перевищенням встановлених Конституцією меж повноважень. В більшості вони стосуються призначення та звільнення заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, призначення та звільнення державних уповноважених Антимонопольного комітету. Такі повноваження не повинні належати Президенту.

3. Цілковита нівеляція значення законодавчих процедур

Керовані неособисті голосування стали для пленарних засідань Верховної Ради повсякденністю, що не знає виключень. Порушується не лише стаття 84 Конституції, яка встановлює, що голосування здійснюються народним депутатом особисто, а й численні статті Регламенту Верховної Ради, що стосуються законодавчої процедури (щодо строків проходження законопроекту, розгляду за процедурою не менше двох читань, порядку подання та розгляду поправок, опрацювання законопроекту в комітеті і т.д.). Рішенням, яке сконцентрувало у своєму прийнятті чи не усі можливі порушення законодавчої процедури, та продемонструвало надзвичайно низький рівень правової культури парламентарів, стало ухвалення 3 липня 2012 р. Закону «Про засади державної мовної політики». Після голосування виявилось, що навіть незрозуміло за який саме текст (зміст закону) голосували народні обранці. Спікер Верховної Ради В. Литвин відмовився підписати закон та подав у відставку. Однак після неприйняття відставки Верховною Радою, спікер вирішив залишитись на посаді та підписав закон.

Сам закон не лише не відповідає статті 10 Конституції. Він порушив встановлений у суспільстві консенсус щодо використання мов та потенційно заклав протистояння щодо цього питання. Така ситуація не сприяє належному проведенню конституційної реформи. Венеціанська Комісія неодноразово наголошувала на тому, що конституційна реформа має проводитися в атмосфері, що сприяє суспільному діалогу, а прийняті рішення мають бути результатом широкого суспільного консенсусу.

4. Конституційний Суд демонструє неспроможність відстояти верховенство Конституції

Єдиним завданням Конституційного Суду є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України. Вже неодноразово Конституційний Суд України давав підстави сумніватися у його спроможності забезпечити це єдине, однак життєво важливе для утвердження верховенства права, завдання. Впродовж періоду, який аналізується у цьому звіті, в діяльності Конституційного Суду особливо прослідкувалася політична вмотивованість рішень, їх сумнівна обґрунтованість, непослідовність правових позицій. Підставу констатувати це дають такі рішення Конституційного Суду:

- рішення № 2-рп від 20 січня 2012 р., яке, фактично, закриває доступ до значного обсягу суспільно важливої інформації. Як розтлумачено у рішенні, будь-яка інформація про посадову особу, в тому числі про відносини майнового характеру, якщо вона не пов'язана із виконанням посадових обов'язків, є конфіденційною. Отже збирання, зберігання, використання та поширення такої інформації про посадову особу без її згоди буде розцінюватися як втручання в її особисте та сімейне життя, що тягне за собою відповідальність, в тому числі кримінальну. Тобто зацікавленість питанням, для прикладу, звідки в посадовій особі взяли кошти придбати майно, неадекватне за вартістю її заробітній платі, після такого рішення Конституційного Суду може привести й за ґрати;
- рішення № 3-рп від 25 січня 2012 р., яке стосується порядку встановлення соціальних виплат та розгляду відповідних спорів у судах. Згідно із рішенням Конституційного Суду Кабінет Міністрів уповноважений врегульовувати питання порядку та розміру соціальних виплат, а суди при вирішенні спорів повинні керуватись нормативно-правовими актами уряду. Таке тлумачення суперечить одній із ключових засад правління, керованого верховенством права, – закони повинні відповідати Конституції, а усі інші підзаконні акти, в тому числі акти Кабінету Міністрів, – законам і Конституції. Своім тлумаченням Конституційний Суд також заперечив вимогу статті 92 Конституції, яка встановлює перелік питань, які можуть регулюватися виключно законами, тобто не можуть бути віднесені на підзаконний рівень, а також власну позицію, висловлену у попередніх рішеннях щодо питання соціальних виплат;
- рішення № 6-рп від 13 березня 2012 р., яким було визнано неконституційними деякі положення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», з яких впливав обов'язок Президента України, народних та місцевих депутатів, суддів, міністрів, прокурорів, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування надати у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік відомості про витрати з дня набрання чинності цим Законом, тобто з 1 липня 2011 року. Важко знайти обґрунтовану відповідь на питання, яким же положенням Конституції можуть суперечити заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції, які було нарешті встановлено у новому антикорупційному законі. Конституційний Суд прийшов до висновку, що ці положення суперечать частині першій статті 58 Конституції, яка встановлює вимогу щодо незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів. Таке обґрунтування виглядає парадоксом, оскільки положення пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про те, що «у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік відомості про витрати надаються з дня набрання чинності цим Законом» і з'явилися саме на виконання принципу незворотності дії законів у часі;
- рішення № 15-рп від 11 липня 2012 р. у справі про обрання голови Верховної Ради. Рішення було винесене за два дні з моменту внесення відповідного подання, що

апріорі унеможлиблює належне вивчення справи, дотримання усіх процедур її розгляду та прийняття фахового рішення. Політична вмотивованість такої поспішності, як і самого рішення, була очевидною. Представники парламентської більшості звернулися до Конституційного Суду з поданням щодо конституційності процедури обрання спікера, коли невирішеним залишалось питання про відставку В. Литвина за його заявою у зв'язку із прийняттям з численними порушеннями процедури Закону «Про засади державної мовної політики». Конституційний Суд визнав неконституційними положення Регламенту щодо обрання голови Верховної Ради таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Така процедура є чи не єдиним способом провести реальне, а не фіктивне голосування у парламенті, адже, як мінімум, потрібна присутність депутатів. Варто зазначити, що за такою процедурою обираються самі судді Конституційного Суду у Верховній Раді, однак щодо спікера вона виявилася неконституційною.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що ситуація, коли певні кроки на зустріч виконанню Пріоритету з проведення конституційної реформи здійснюються, однак на фоні систематичного порушення чинної Конституції вищими органами влади, є свідченням високого ризику того, що конституційна реформа може бути спрофанована.

Якщо й розглядати створення Конституційної Асамблеї як певний прогрес у виконанні Пріоритету, то такий прогрес є радше номінальним, аніж змістовним. Адже створення консультативно-дорадчих чи інших органів не можуть компенсувати брак поваги до Конституції та зусиль для підпорядкування діяльності владних органів праву. Якщо політична влада діє не за Конституцією, а навпаки – користує із слабкості судів та інших інституцій, покликаних гарантувати правовладдя, то щирість її намірів щодо конституційної реформи, так само як і цілі створеної нею Конституційної Асамблеї, викликають великі сумніви.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

За умов, що склались сьогодні в Україні, конституційна реформа повинна проходити в два етапи. Перший – спрямований на відновлення авторитету Конституції та довіри до встановлених нею політичних інститутів. Другий – на закріплення оптимального для України механізму державної влади, який би був ефективним та запобігав зловживанню владою, а також на створення належних умов для судової реформи, реформи місцевого самоврядування та інших галузевих реформ.

Для відновлення авторитету Конституції та довіри до органів влади необхідно відійти від практики порушення Конституції найвищими посадовими особами держави. Конституційна реформа не досягне своїх цілей, якщо вона відбуватиметься на фоні брутального недотримання чинних конституційних положень. Тож варто розпочати конституційну реформу насамперед із відмови Президентом від видання доручень та здійснення інших повноважень, яких Конституція йому не надає, народними депутатами – від неособистого голосування та недотримання законодавчих процедур, а також припинення іншої неконституційної практики вищих органів державної влади.

Другий етап конституційної реформи – внесення змін до чинних конституційних положень – може бути розпочатий лише після того, як хоча б у такий мінімальний спосіб буде продемонстрована здатність вищих органів влади дотримуватися Конституції.

За інших умов, позитивного впливу від конституційної реформи не варто очікувати, оскільки вона не матиме легітимності в очах суспільства і може поглибити проблеми демократичного розвитку України.

2.1.2. Зміцнення функціонування місцевого та регіонального самоврядування, з урахуванням відповідних стандартів, що містяться в Європейській Хартії місцевого самоврядування

Одним з Пріоритетів Порядку денного асоціації в рамках тематичної секції «Політичний діалог» є зміцнення функціонування місцевого та регіонального самоврядування, з урахуванням відповідних стандартів, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування. Необхідність реалізації цього Пріоритету зумовлена тим, що існуюча в Україні система місцевого самоврядування є абсолютно неефективною, бо в своїй основі залишається такою ж, як в часи Радянського Союзу – коли існувало жорстке централізоване управління, планова економіка і фасадне народовладдя. На рівні звичайного мешканця територіальної громади неефективність місцевого самоврядування, насамперед, проявляється в тому, що він не отримує усіх необхідних для себе соціальних та адміністративних послуг (дошкільна освіта, комунальні послуги, транспортне обслуговування, первинна і вторинна медична допомога тощо) або ці послуги є низької якості. Особливо це актуально для сільських громад та громад малих міст. Іншим значним проявом неефективності місцевого самоврядування, з яким щоденно стикається звичайний мешканець, є низький рівень економічного розвитку громад і дисбаланс в розподілі ресурсів. Проблема в тому, що місцева влада не може самостійно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами або просто немає в достатній кількості потрібних ресурсів. Вирішення цих та інших (не менш важливих) проблем можливе лише за умови кардинального реформування системи місцевого самоврядування, що включає в себе зміну адміністративно-територіального устрою. Саме такого характеру зміни передбачає цілковита реалізація Пріоритету ПДА № 2.1.2. Мова йде не про абстрактні законодавчі новації і поверхове редагування нормативно-правової бази, а саме про системні зміни, які зможе безпосередньо відчувати на собі звичайний мешканець – краща якість публічних послуг та помітний економічний розвиток.

В рамках Порядку денного ЄС по суті не висунув перед Україною додаткових конкретних вимог щодо зміцнення місцевого самоврядування, окрім тих, що держава вже взяла на себе як член Ради Європи (з 1995 р.). Відтак для реалізації Пріоритету Україна має виконати свої давніші зобов'язання перед Радою Європи у сфері місцевого та регіонального розвитку. В першу чергу, мова йде про **необхідність приведення системи місцевого самоврядування у відповідність з вичерпним переліком принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС)**. Поступ України щодо імплементації цих принципів в законодавчій площині і на практиці і є головним критерієм для оцінки успішності реалізації Пріоритету Порядку денного Асоціації Україна – ЄС.

Основна відповідальність за реалізацію Пріоритету була покладена⁸ на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і Міністерство юстиції України, а також на Підкомітет № 6 з питань юстиції, свободи та безпеки в рамках Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Поряд з тим, у переліку відповідальних виконавців Пріоритету № 2.1.2 немає Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, до безпосередніх повноважень якого входить формування та реалізація державної регіональної політики (зокрема, розробка проектів нормативно-правових актів з питань регіональної політики і місцевого самоврядування)⁹. Це свідчить про суто фор-

⁸ Відповідно до резолюції КМУ від 30.12.11 № 14426/33/1-11 «Розподіл компетенції органів державної влади та підкомітетів в рамках Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС з виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС».

⁹ «Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» затверджене Указом Президента України № 634/2011 «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України».

мальний підхід до розподілу відповідальності між урядовими інституціями за реалізацію Пріоритету і відсутність продуманого плану впровадження змін на самому початку процесу.

Європейську хартію місцевого самоврядування Україна підписала в листопаді 1996 і ратифікувала в липні 1997 року. Очікуваний позитив від прийняття Хартії полягав в тому, що існуюча на той момент законодавча база мала бути приведена у відповідність з нормами Хартії і всі її положення мали враховуватися про розробці нового законодавства в сфері місцевого самоврядування. Вже через чотири роки після ратифікації Хартії Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи констатував¹⁰ відсутність належних зусиль з боку української влади щодо імплементації положень Хартії. Основні зауваження стосувалися нечіткості окремих норм Конституції¹¹, надмірною кількості часто суперечливих правових актів, які регулюють питання місцевого самоврядування і недієвість принципу субсидіарності визначеного у пункті 3 статті 4 ЄХМС. Прикро, але ці проблеми і зауваження залишаються актуальними і сьогодні.

За нещодавньою оцінкою Ради Європи¹² в Україні на рівні Конституції, законів та практики повністю чи частково не реалізовані вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування викладені у статтях: 3.1 і 3.2 (звужене і неадекватне трактування концепції місцевого самоврядування на рівні Конституції та законів України), 4.2 (звужене трактування в Конституції України повноважень органів місцевого самоврядування), 4.3 (недієвість принципу субсидіарності на практиці через роздрібненість адміністративно-територіальних одиниць), 4.4 (на практиці повноваження органів місцевого самоврядування можуть обмежуватися нормативними документами КМУ, галузевих міністерств і відомств), 4.5 (надмірна кількість делегованих повноважень в органів місцевого самоврядування по суті перетворює виконавчі комітети рад в органи державної влади), 4.6 (недієвість інституту публічних консультацій в Україні), 6.1 (надмірне регулювання з боку держави внутрішньої адміністративної структури органів місцевого самоврядування), 8.1 (відсутність чітких процедур адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування з боку держави), 8.3 (відсутність поняття «домірності» контролю з боку держави за органами місцевого самоврядування), а існуюча бюджетна система не відповідає вимогами статті 9 (про фінансові ресурси органів місцевого самоврядування) в цілому.

Таким чином, щоб реально привести українське законодавство у відповідність з ЄХМС і успішно виконати Пріоритет № 2.1.2. ПДА, Україна вимушена зробити основний і найважливіший крок – **провести докорінну реформу територіального устрою та місцевого самоврядування**.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

З моменту набуття чинності ПДА в листопаді 2009 році і до жовтня 2011 року українська влада доклала мінімальних зусиль для імплементації Пріоритету № 2.1.2. Насамперед, це проявилось у фактичному саботуванні з боку уряду М. Азарова виконання **«Плану заходів**

¹⁰ Рекомендація 102 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи «Про стан місцевої й регіональної демократії в Україні»

¹¹ Конституція України була прийнята раніше ЄХМС, а тому окремі положення Конституції не узгоджувалися з принципами закладеними в Хартії і потребували відповідних змін.

¹² Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування (DPA/PAD 1/2010 від 30 липня 2010 року).

щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування»¹³. Також, протягом 2010-2011 років було провалено виконання «Плану заходів Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»¹⁴. І нарешті урядом було відтерміновано завершення процесу реформування місцевих бюджетів з 2011 до 2014 року¹⁵. Таким чином, уряд М. Азарова формально не скасовуючи основних реформаторських актів попереднього уряду, показово не виконував їх або відтерміновував їх реалізацію. Більше того, на фоні необґрунтованого зволікання з реалізацією реформи, були прийняті рішення, які ще більше поглиблювали і консервували недоліки існуючої системи місцевого самоврядування. Ухваливши Закон «Про регулювання містобудівної діяльності»¹⁶ Верховна Рада суттєво звузила можливості членів територіальних громад впливати на політику просторового розвитку та забудови територій. В Києві фактично було зруйновано повноцінне місцеве самоврядування, через ухвалення закону «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ»¹⁷, яким було ліквідовано районні ради в місті і відібрано в міського голови функцію керівника адміністрації.

Поряд з цим, варто відмітити, що у 2010 році Президентом і КМУ були вжиті важливі заходи орієнтовані на розробку власної стратегії реформ у сфері місцевого та регіонального самоврядування. Зокрема, створено спеціальні урядові органи, до завдань яких також віднесено реформування політики регіонального розвитку та системи місцевого самоврядування: Комітет з економічних реформ¹⁸, Раду регіонів¹⁹ і Координаційний центр з упровадження економічних реформ²⁰. Реорганізовано Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України у Державний фонд місцевого самоврядування і розширено його повноваження²¹. Однак, після 1,5-річного періоду роботи різноманітних груп та рад, чинною владою так і не було запропоновано конкретного альтернативного сценарію реформи місцевого самоврядування. Лише наприкінці 2011 року знову активізувалася урядова робота націлена на реалізацію реформи місцевого самоврядування. Цьому передували численні заяви Президента України про невідкладну необхідність реформи місцевого самоврядування і про її запланований початок на 2012. Характерно, що й наприкінці 2012 року риторика Президента щодо невідкладного започаткування реформи місцевого самоврядування залишилася такою самою²².

13 Розпорядження КМУ від 02.12.2009 року № 1456-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування».

14 Розпорядження КМУ від 23.09.2009 року № 1134-р «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

15 Розпорядження КМУ від 21.07.2010 року №1467 «Про внесення змін до Концепції реформування місцевих бюджетів».

16 Закон України від 17.02.2011 року № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності».

17 Закон України від 07.09.2010 № 2500-VI «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад».

18 Указ Президента України від 17.03.2010 року № 355/2010 «Питання Комітету з економічних реформ»

19 Указ Президента України від 09.04.2010 року № 533/2010 «Про Раду регіонів».

20 Указ Президента України від 21.12.2010 року № 1154/2010 «Положення про Координаційний центр з упровадження економічних реформ»

21 Указ Президента України від 24.06.2010 року № 723/2010 «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні».

22 Детальніше дивіться: Виступ Президента під час засідання Ради регіонів у Ялті (3 червня 2011 року) - <http://www.president.gov.ua/news/20285.html>. Заява Президента під час зустрічі з кандидатами на посади голів районних державних адміністрацій (31 серпня 2011 року) - <http://www.president.gov.ua/news/21069.html>. Виступ Президента України на міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» (1 листопада 2011 року) - <http://www.president.gov.ua/news/21776.html>. Інтерв'ю Президента журналістам в ході робочої поїздки до Одеської області (17 листопада 2011 року) - <http://www.president.gov.ua/news/21967.html>. Доповідь Президента України на першому пленарному засіданні Конституційної Асамблеї (20 червня 2012 року) - <http://www.president.gov.ua/news/24847.html>. Виступ Президента України на урочистих зборах з нагоди 20-річчя створення Асоціації міст України (28 вересня 2012 року) - <http://www.president.gov.ua/news/25565.html>.

В жовтні 2011 року при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було утворено **Міжвідомчу робочу групу з питань удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи**²³. Головним завданням групи стало вироблення узгоджених заходів з підготовки актів законодавства з питань реформування місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою.

Через кілька місяців, в лютому 2012 року за дорученням Президента України було утворено ще одну групу, вже більш високого рівня і при КМУ – **Робочу групу з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування**²⁴. Очолив групу міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Головним завданням групи стала розробка проектів законодавчих актів щодо визначення концептуальних засад удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування; підготовки плану заходів з реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування; проведення експерименту з удосконалення моделі місцевого самоврядування; урегулювання питань встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій. Діяльність групи за визначеними стратегічними напрямками була малопродуктивною – протягом перших семи місяців свого існування робоча група лише раз збиралася на своє засідання²⁵ (27 березня 2012 року). Більш інтенсивною виявилася діяльність окремих тематичних підгруп в рамках робочої групи. Зокрема, однією з тематичних підгруп було розроблено проект нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення». Однак запропонований групою текст законопроекту викликав гостру критику з боку профільної всеукраїнської громадської організації «Асоціації сприяння самоорганізації населення»²⁶, яка наголосила, що окремі положення документу суперечать державній політиці сприяння розвитку громадянського суспільства і гальмують розвиток руху самоорганізації населення. «Асоціація сприяння самоорганізації населення» закликала Мінрегіонбуд забезпечити розробку оновленої версії законопроекту за участі експертної спільноти та зацікавленої громадськості.

Питання реформи місцевого самоврядування потрапило в поле зору Конституційної Асамблеї створеної Президентом у травні 2012 року²⁷. На першому засіданні Конституційної Асамблеї, яке відбулося 20 червня 2012 року було створено 7 комісій, серед яких – **Комісія з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування**. Станом на вересень 2012 року відбулося лише два засідання згаданої Комісії і поки що жодних напрацювань щодо змісту реформи місцевого самоврядування Комісією представлено не було.

Ще одним робочим органом, який опосередковано теж покликаний працювати над зміцненням місцевого самоврядування в Україні, є **Координаційна рада з питань розвитку**

23 Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства №224 від 6.11.2011 р.

24 Постанова КМУ від 29 лютого 2012 р. № 169 «Про утворення робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування»

25 За інформацією оприлюдненою на офіційному сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства (<http://minregion.gov.ua/>)

26 Див.: Заяву Всеукраїнської науково-практичної конференції «Громадський контроль в житлово-комунальній сфері» (<http://proosbb.info/2012/10-09/01:33/zayava-vseukrains1100koi-naukovopraktichnoi-konferencii-laquoogromads1100kiy-kontrol1100-v-zhitlovokomunal1100niy-sferi.html>)

27 Указ Президента України від 17 травня 2012 року №328/2012 «Про Конституційну Асамблею»

громадянського суспільства утворена Президентом на початку 2012 року²⁸. В рамках Координаційної ради діє (з травня 2012 року) Робоча група з питань місцевої демократії та самоорганізації населення, в полі зору якої знаходиться законопроект «Про місцевий референдум» та розробка нової редакції закону «Про органи самоорганізації населення».

Таким чином, протягом останнього року владою було створено чотири різноформатні інституційні платформи, до компетенції яких повністю (Міжвідомча робоча група при міністерстві і Робоча група при КМУ) або частково (Конституційна Асамблея і Координаційна рада) віднесено питання реформування системи місцевого самоврядування. Це безумовно заслугоує позитивної оцінки з огляду на розширення можливостей для експертної дискусії щодо законодавчого регулювання різних аспектів реформування місцевого самоврядування та для формування громадської думки про важливість і суть реформи. Однак це суттєво сповільнює темп реформування і може призвести до того, ще тема реформи місцевого самоврядування вкотре буде «заговорена». Більше того, при наявності кількох дискусійних майданчиків з обговорення реформи, відсутній єдиний відповідальний центральний орган, який володіє повноваженнями та політичним статусом (на рівні віце-прем'єр міністра) для координації та впровадження реформи місцевого самоврядування.

Концепції реформ. Політична база необхідна для імплементації Пріоритету ПДА щодо зміцнення функціонування місцевого та регіонального самоврядування були створена у 2009, коли Кабінет Міністрів України схвалив **Концепцію реформи місцевого самоврядування**²⁹ і затвердив **План заходів щодо її реалізації**³⁰. Ці документи розроблялися за участі української та міжнародної експертної спільноти і отримали схвальні відгуки від провідних європейських інституцій, зокрема Ради Європи. Відповідно до затвердженого Плану заходів комплексна реформа системи місцевого самоврядування розраховувалася на трирічний термін і мала завершитися у 2012 році. Концепція і План заходів охоплювали ключові і довгоочікувані напрямки реформування системи місцевого самоврядування – конституційні зміни щодо утворення виконавчих органів районних і обласних рад, прийняття законопроектів про адміністративно-територіальний устрій, про місцеві державні адміністрації, про комунальну власність. Однак жоден із запланованих заходів так і не був реалізований. Новий урядовий кабінет призначений у 2010 році Президентом України Віктором Януковичем протягом майже трьох років показово саботував реалізацію чинної Концепції і Плану заходів. Зрештою в серпні 2012 року КМУ скасував розпорядження попереднього уряду про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування і затвердження відповідного Плану заходів. Тим самим, визнавши провал у реалізації узгодженої комплексної стратегії реформування місцевого самоврядування.

Відтак, український уряд у 2012 році повернувся до обговорення Концепції реформи місцевого самоврядування в новій редакції. Ще в березні 2012 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було презентовано нову редакцію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Положення документу відповідають ЄХМС та фактично дублюють зміст Концепції 2009 року. Однак, 21 травня готовий проект Концепції, погоджений обласними радами та профільними організаціями, було знято з розгляду уряду. Очікується, що до кінця 2012 року нова Концепція все ж буде затверджена Кабінетом міністрів, що формально означатиме початок процесу реформування.

28 Указ Президента України від 25 січня 2012 року №32/2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»

29 Розпорядження КМУ від 29.07.2009 № 900-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування».

30 Розпорядження КМУ від 02.12.2009 року № 1456-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування».

Інші законодавчі кроки. Очевидно, ухвалення окремих законопроектів спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування мало б відбуватися після затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування, а не передувати їй. Однак в ситуації з постійним відтермінуванням прийняття Концепції, вибіркоче і поверхове законодавче врегулювання проблемних питань місцевого самоврядування все ж краще, ніж його відсутність взагалі. Проте, протягом останнього року і тут не вдалося досягнути очікуваного прогресу.

На жаль, станом на кінець 2012 року не були належним чином підготовлені і не набрали чинності окремі законопроекти спрямовані на удосконалення системи місцевого самоврядування («Про об'єднання територіальних громад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві ініціативи»), які були зареєстровані у Верховній Раді ще наприкінці 2011 – на початку 2012 року.

Законопроект «**Про об'єднання територіальних громад**» (№9590), яким регулюється порядок укрупнення громад шляхом їх об'єднання, в травні 2012 року було повернуто парламентом на доопрацювання. Законопроект в цілому відповідає ЄХМС, однак містить деякі недоліки (насамперед, незрозумілим є спосіб державного фінансування об'єднання громад) і не повністю узгоджується з існуючим проектом Концепції реформи місцевого самоврядування.

Також Верховною Радою у вересні 2012 року повернуто на доопрацювання законопроект «**Про службу в органах місцевого самоврядування**» (№9673), що містить численні суперечності, не повною мірою відповідає принципам ЄХМС і розроблявся без активного залучення усіх зацікавлених сторін.

Досі знаходиться на розгляді у Верховній Раді законопроект «**Про місцеві ініціативи**» (№9404), який спрямований на розширення можливостей мешканців територіальних громад в управлінні місцевими справами. Законопроект в цілому відповідає положенням ЄХМС, однак запропонована в ньому процедура реалізації місцевої ініціативи потребує суттєвого спрощення.

Також залишається не ратифікованим, підписаний Україною у жовтні 2011 року Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, який дозволить розширити права участі мешканців в житті місцевих громад.

Пошуки моделі реформ. Найбільш помітним зрушенням в сфері державної регіональної політики є створення в січні 2012 року **Державного фонду регіонального розвитку**³¹, кошти якого (на конкурсній основі) мають спрямовуватися на інвестиційні проекти, програми соціально-економічного розвитку, транскордонного співробітництва. В Державному бюджеті 2012 року витрати передбачені на Державний фонд регіонального розвитку складають 1 641 450 грн³². В квітні урядом було затверджено перелік об'єктів і заходів, що фінансуються з коштів Державного фонду регіонального розвитку³³. Однак, суттєвим недоліком діяльності Фонду у 2012 році стала непрозорість розподілу його коштів. Лише в липні 2012 року Кабінетом Міністрів було затверджено Порядок підготовки, оцінки та відбору інвести-

31 Закон України від 12.01.2012 р. № 4318-VI «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України»

32 Закон України від 22.12.2011 р. № 4282-VI «Про Державний бюджет України на 2012 рік»

33 Розпорядження КМУ від 25 квітня 2012 р. № 243-р «Про затвердження переліку об'єктів і заходів, що фінансуються у 2012 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку»

ційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку³⁴.

Також в уряді все ще триває підготовка проекту Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Поряд з тим, проект Закону «Про засади державної регіональної політики» (№6462-д) зареєстрований у Верховній Раді в червні 2012 року, вже у вересні було знято з розгляду.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

Таким чином, протягом 2012 року фактично відбувалося гальмування реформи місцевого самоврядування, на фоні безсистемних законодавчих ініціатив та повторюваних політичних декларацій керівництва країни про необхідність невідкладного реформування в цій сфері. Поряд з тим, суттєвою перешкодою в реалізації Пріоритету ПДА №2.1.2 залишається відсутність єдиного урядового органу, наділеного повноваженнями та відповідальністю за реформування місцевого та регіонального самоврядування.

Оприлюднення Концепції реформи місцевого самоврядування і відповідного Плану заходів є ключовим досягненням уряду за звітний період. Це черговий, але наразі (до офіційного введення в дію цих документів) декларативний крок на шляху до повноцінної реформи місцевого самоврядування в Україні. Як не парадоксально, але з очікуванням в кінці 2012 року прийняттям плану заходів щодо реформування місцевого самоврядування в Україні, на шляху реалізації Пріоритету ПДА № 2.1.2 держава повернеться у вересень 2009 року, коли був затверджений, але до сьогодні не реалізований попередній план заходів.

В цій ситуації першочерговими політичними кроками органів державної влади має стати 1) невідкладне ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування і відповідного плану заходів, 2) визначення єдиного центрального органу виконавчої влади наділеного повноваженнями і відповідального за впровадження реформи місцевого самоврядування і лише після цього 3) підготовка тематичних законопроектів відповідно до змісту Концепції та плану заходів.

Поряд з тим, треба розуміти, що ефективна реформа місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою в Україні не можлива без внесення змін до Конституції. Тому що окремі положення законів, які обов'язково повинні бути прийняті, неминуче будуть суперечити деяким статтям Конституції України. В першу чергу, Конституційний Суд України має дати офіційне тлумачення відповідності положень Європейської хартії місцевого самоврядування Конституції України. На основі висновків КСУ можна буде внести потрібні зміни до Конституції. Паралельно потрібно буде привести існуюче законодавство (насамперед ЗУ «Про місцеве самоврядування», Податковий і Бюджетний кодекси) у відповідність з переглянутою Конституцією. І після цього можна буде прийняти закон «Про адміністративно територіальний устрій». Це основні і найважчі кроки, які дозволять реально «зміцнити функціонування місцевого та регіонального самоврядування в Україні з врахування відповідних стандартів ЄХМС».

2.1.3. Тісна співпраця у реформуванні та посиленні спроможності системи державного управління в Україні на основі оцінювання SIGMA, включаючи ефективну боротьбу з корупцією

За Розподілом компетенції органів державної влади та підкомітетів Україна – ЄС з виконання Порядку денного асоціації відповідальними за виконання Пріоритету серед ЦОВВ є Нацдержслужба, СБУ, МВС, інші заінтересовані органи державної влади, серед підкомітетів української частини комітету – підкомітет № 6 «Юстиція, свобода, безпека».

Затвердженого плану реалізації Пріоритету не існує. Водночас, Президент України 29 лютого 2012 року видав доручення «Стосовно розроблення та затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2012 рік». Згідно з одним з його пунктів Уряд має забезпечити виконання Пріоритетів Порядку денного асоціації (термін звітування, - щоквартально). За наявною інформацією, Кабінетом Міністрів доручено центральним органам виконавчої влади, згідно з вищенаведеним Розподілом, забезпечити виконання доручення. Про жодну деталізацію щодо шляхів виконання не йдеться.

Крім того, 12 березня ц.р. Указом Президента № 187 затверджено Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-14 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» Згідно з ним, Урядом мало бути ухвалено у травні – серпні 18 нормативно-правових актів на виконання Закону про державну службу», а Нацдержслужбою – 11. Крім того, Нацдержслужба має вжити низку підготовчих заходів для його виконання.

Серед органів державної влади повноваженнями щодо співпраця у реформуванні та посиленні спроможності системи державного управління в Україні на основі оцінювання SIGMA, включаючи ефективну боротьбу з корупцією наділені Верховна Рада, Президент, Нацдержслужба, СБУ, МВС, інші заінтересовані органи державної влади.

Виконання Пріоритету передбачає проведення реформи державної служби відповідно до норм та стандартів ЄС і на основі оцінювання, здійсненого SIGMA. Для досягнення цієї мети, положення нового Закону України «Про державну службу» повинні повною мірою враховувати результати оцінювання SIGMA.

Щодо змісту реформи державної служби, то необхідно, насамперед, закріпити чіткий розподіл повноважень між політичними посадовими особами (міністрами та їхніми заступниками) та адміністративними, - від рівня керівника апарату і нижче, а також забезпечити усунення політичного впливу при призначенні та просуванні по службі державних службовців.

У Доповіді щодо України, яка була підготовлена в рамках підготовки оцінки стану реалізації Європейської політики сусідства, і оприлюднена 15 травня 2012 року міститься чітка передумова щодо необхідності «привести закон про державну службу ... у відповідність до європейських норм і стандартів, що дозволить ЄС відновити відповідну секторальну бюджетну програму в розмірі 70 млн євро»³⁵.

35 Режим доступу: Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine. Progress in 2011 and recommendations for action. http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/progress_report_ukraine_en.pdf

34 Постанова КМУ від 4 липня 2012 р. № 656 «Питання державного фонду регіонального розвитку»

❖ Аналіз виконання Пріоритету

Станом на початок вересня 2012 року Пріоритет не виконано. Так звана адміністративна реформа, яка має включати і реформування державної служби, розпочалася з ухвалення Указу Президента № 1085 від 9 грудня 2010 року про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Проте прийняття цього нормативного акту лише розбалансувало систему центральних органів виконавчої влади, оскільки більшість з них підлягала реорганізації без жодної візії як це робити. Документів типу Концепції, Стратегії чи принаймні якогось плану дій, якими б визначалися змістовні напрямки реформи, не існувало в природі.

Базові закони, такі як, наприклад «про Кабінет міністрів», «Про центральні органи виконавчої влади» тощо, на момент початку «оптимізації» не були ухвалені. Нова редакція Закону України «Про державну службу» була ухвалена Верховною Радою України лише 17 листопада 2011 року і підписана Президентом України лише 10 січня 2012 року.

Крім того, ухвалено Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки» від 21.10.2011 № 1001/2011; постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки» від 28.11.2011 № 1240; постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» від 16.11.2011 № 1195.

Варто також зазначити, що певні кроки, які позиціонувались владою як такі, що спрямовані на реалізацію цього Пріоритету за своїм змістом можна трактувати як такі, що спрямовані у напрямку, протилежному від його реалізації. Наприклад, Президентом під гаслом «оптимізації» центральних органів виконавчої влади прийнято рішення про скорочення штатного розкладу міністерств на 30%, а секретаріату КМУ аж на 50%. Проте в результаті було звільнено велику кількість професійних державних службовців, часто за політичними мотивами. На заміну ж їм як правило приходили невідготівлені працівники, часто на керівні посади, переважно вихідці з Донецької та подекуди інших східних областей. Питання ж боротьби з корупцією перетворилося на інструмент залякування політичних опонентів та періодичної публічної порки дрібних «сошок». Водночас, корупція як явище по суті стала повсякденною справою.

З погляду виконання Пріоритету варто відзначити такі дії та тенденції, що відбулися протягом грудня 2011 – серпня 2012 року:

1. 10 січня Президент підписав викладений в новій редакції Закон України «Про державну службу» (Закон № 4050 від 17 листопада). При цьому терміни, встановлені Конституцією за вже звичною практикою дотримано не було, - розгляд ухваленого Верховною Радою Закону тривав понад 1,5 місяці, замість відведених для цього 10 днів;
2. Нацдержслужбою анонсовано, що протягом поточного року буде проведено комплекс заходів для повномасштабного введення Закону в дію з 1 січня 2013. Будуть розроблені 22 типових положення, що регулюють процедурні моменти застосування Закону.
3. Допомога Європейського Союзу, необхідна для реформування державної служби, зупинена.

4. На сайті Нацдержслужби було оприлюднено проекти 17-ти підзаконних актів, розроблених на виконання нового Закону «Про державну службу». Крім того, оприлюднено накази, які вже підписані Головою Нацдержслужби та зареєстровані Міністром, зокрема:

- «Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців» від 06.04.12;
- «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» від 03.04.12;
- «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 05.04.12;
- «Про затвердження Порядку ведення, обліку та зберігання особових справ державних службовців» від 05.04.12;
- «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» від 30.03.12;
- «Про затвердження Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату» від 05.04.12;
- «Про затвердження Типового порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 05.04.12.

Сам факт їх публічного обговорення та прийняття є беззаперечним позитивом. Проте про результати такого обговорення на сайті, як це прийнято, наприклад, в Європейському Союзі, не повідомлялося, а ефект від їхнього виконання можна буде оцінити лише з часом.

5. Досить неочікуваною дією у сфері боротьби з корупцією відзначилася більшість у парламенті. За підписом 153 провладних народних депутатів до Конституційного Суду України надійшло і було прийнято до розгляду конституційне подання № 04-01/6-69 (9603) від 19.01.12 «Щодо відповідності Конституції України пункту 2 частини першої статті 7 та пункту другого розділу VIII «Перехідні та Прикінцеві положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Йдеться про «заборону особам. Визначених пунктом 1 статті 4 цього закону («особи, уповноважені на виконання функцій держави») входити до складу органу управління підприємства або організації, що створені з метою прибутку. Водночас, у поданні випущено положення пункту 1 частини першої статті 7 цього ж Закону стосовно заборони підприємницької діяльності, під якою окремі суди розуміють наявність корпоративних прав у вигляді засновництва підприємств. В результаті ухвалено рішення Конституційного Суду від 13 березня 2012 року. Згідно з ним Конституційний Суд України установив, що «особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, як і інші фізичні та юридичні особи, мають право володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю, у тому числі з метою набуття та реалізації корпоративних прав...»³⁶
6. 1 лютого 2012 року народним депутатам надано на ознайомлення розроблений Арсенієм Яценюком проект закону «Про Національне антикорупційне бюро»³⁷ (**реєстраційний № 9746 від 24.01.12**). Проте у травні він був відхилений на пленарному засіданні ВРУ.
7. 8 лютого 2012 року Міністерством юстиції України надано Роз'яснення щодо Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення³⁸.

36 Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=6955>

37 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42381

38 Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0003323-12>

8. Ухвалено Постанову КМУ від 20 червня 2012 р. № 559 «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби»³⁹. Слід зазначити, що сам порядок не дає відповіді на те, яким чином обчислювати сам стаж державної служби і складається із суто формальних чотирьох пунктів. Це означає, що в процесі виконання цієї Постанови виникатиме безліч спірних ситуацій між державними службовцями та відповідними службами персоналу.
9. Набули чинності два Закони України, якими вчергове звужено сферу дії Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 5 червня 2012 року № 4881. В результаті законодавство щодо державних закупівель зазнало чергового погіршення.
10. Розпорядженням КМУ № 411 від 27 червня 2012 року схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року⁴⁰. Саме ухвалення цього документу є позитивом. Водночас, той факт, що термін дії попередньої Концепції закінчився ще у 2010 році, а наступну ухвалено лише через 1,5 роки, є ще одним підтвердженням розбалансованості інститутів державної влади, які неспроможні вчасно розробляти та забезпечувати ухвалення навіть основоположних законів та підзаконних актів. Окрім того, звертає на себе увагу факт визначення орієнтовних обсягів фінансування, необхідного на виконання Концепції на 5 років, а саме:
 - сміхотворної суми у розмірі 25 млн. грн. з державного бюджету та
 - сумнівних 13 млн. грн. технічної допомоги в момент, коли ЄС зупинив співробітництво у зв'язку з невідповідністю Закону України «про державну службу» нормам та стандартам ЄС.
11. Розпорядженням КМУ № 415 від 25 червня 2012 р. затверджено план заходів щодо проведення інституційної реформи у сфері здійснення санітарних та фітосанітарних заходів⁴¹. За своїм змістом це перший комплексний документ, згідно з яким санітарна та фітосанітарна сфера управління має бути приведена у відповідність до норм та стандартів ЄС.

Отже, до позитивних результатів у виконанні Пріоритету за звітний період можна віднести розробку підзаконних актів на виконання Закону «про Державну службу» та винесення окремих з них, зокрема підготовлених Нацдержслужбою, на публічне обговорення та/або їхнє ухвалення та оприлюднення. Водночас, робити висновки про те, наскільки вони покращуватимуть ситуацію у сфері регулювання державної служби, в тому числі щодо зниження загрози вчинення державними службовцями дій, які мають ознаки корупційності поки ще зарано.

Разом з тим, до очевидних негативів слід віднести те, що перевіряти кандидатів на роботу в органах державної влади та місцевого самоврядування будуть переважно їхні ж майбутні начальники. Крім того, перевірки як такі затягуватимуть в часі прийняття рішення щодо відповідних кадрових призначень. Цілком очевидно, що за 15-ти денний період, який відведено для здійснення спеціальних перевірок, згідно зі згаданим Указом від 25 січня 2012 року, шість державних органів, які уповноважені це робити (МВС, МОЗ, Міносвіти, Мінюст, ДПА, Державна міграційна служба) будуть неспроможні якісно виконати поставлене завдання.

Крім того, розчаруванням у звітному періоді стало відхилення законопроекту «Про Національне антикорупційне бюро». Іншим негативним моментом звітнього періоду стало те, що до Закону про державні закупівлі було внесено біля 20 змін та доповнень, які значно звузили сферу його застосування.

39 Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/559-2012-%D0%BF>

40 Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80>

41 Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/415-2012-%D1%80>

Загалом в імплементації Пріоритету спостерігається тенденція до зарегульованості радянського типу. Так, серед індикаторів виконання Пріоритету, які можуть бути застосовані до цього періоду, за трьома індикаторами досягнуто цілком протилежного результату. Зокрема, чітко спостерігається, що результати оцінювання SIGMA повною мірою не враховуються, законодавство про державні закупівлі погіршується, а співробітництво з ЄС наразі взагалі зупинене.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

Проблеми розвитку державної служби України лежать в площині відсутності політичної волі, необхідної по-перше для проведення десоветизації самих інститутів державної влади, а по-друге, - приведення законодавства про державну службу у відповідність до норм та стандартів ЄС. Як уявляється, без співробітництва з ЄС виконання цих завдань не можливе.

Тож реформа державної служби має розпочатися із внесенням відповідних змін, підготовлених на основі оцінювання SIGMA і погоджених з ЄС, до Закону України «про державну службу». При цьому підзаконні акти, які в українській традиції часто нівелюють всі надбаня вищестоячих за ієрархією актів мають узгоджуватися з цим законом.

Слід врахувати, що без виокремлення політичних посад та чітких гарантій невторчання в діяльність державних службовців за політичними мотивами, як це масово має місце протягом останніх років, реформа державної служби буде недовершеною.

Для відновлення авторитету державних службовців потрібно забезпечити рівне і безумовне застосування антикорупційного законодавства у всіх випадках, - завдання, яке навряд чи можна вважати реалістичним в нинішніх умовах, зокрема з огляду відсутність політичної волі, необхідної для утворення Національного Антикорупційного бюро.

В результаті постійного звуження сфери застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель», зупинено співробітництво з Європейським Союзом щодо реформи державної служби та зупинено всі програми технічної допомоги. Водночас, з-під контролю громадськості виведено десятки мільярдів бюджетних коштів.

Для виправлення ситуації доцільно оперативно розробити нову редакцію Закону України «Про здійснення державних закупівель», узгодити її з Європейською Комісією і забезпечити її ухвалення та набуття чинності ще до парламентських виборів 2012 року.

2.1.4. Забезпечення ефективності виборчої системи та середовища з метою проведення президентських та парламентських виборів відповідно до міжнародних стандартів демократичних виборів та рекомендацій ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів з прав людини

Прогрес в реалізації цього Пріоритету ПДА відсутній. Депутатів до Верховної Ради обирають за найбільш невдалою для України, корупційною паралельною виборчою системою, що може розцінюватись, як очевидний регрес. Жодного поступу у підготовці до виборів Президента України немає, окрім забезпечення належного адміністрування Державного реєстру виборців. Політичні еліти зняли з порядку денного питання кодифікації виборчого законодавства, так як у стабільності профільної нормативної бази не зацікавлена жодна з політичних сил. В практиці українського парламентаризму адаптовувати закон, який регулює проведення виборчої кампанії, виходячи з політичної доцільності незадовго до виборів.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

Виборча система. Аналогічна паралельна виборча система застосовувалась у 1998 та 2002 роках. Відповідно до неї 225 депутатів обирають за закритими партійними списками, а решту 225 – в одномандатних мажоритарних округах відносно більшістю. Ключові політичні гравці, в тому числі і з провладного табору, громадські експерти публічно відстоювали пропорційну систему з відкритими регіональними списками. Вона поєднує партійну відповідальність та забезпечує належний вплив виборців на зміст списку. Стара, застосована у 2006 та 2007 роках пропорційна система з закритими списками спровокувала внутрішню партійну корупцію та дистанціювала депутатів від виборців. Втім, замість широкого обговорення політичного блоку реформи виборчого законодавства, одноосібним рішенням Президента, реалізованим через подання відповідного законопроекту депутатами Партії регіонів, в Україну повернулася паралельна, або «змішана» виборча система. Підтримка в парламенті нової редакції ЗУ «Про вибори народних депутатів» 366 голосами є наслідком політичного шантажу: до ВРУ потрапив проект, який копіював найгірші норми закону про місцеві вибори і опозиція пішла на поступки, щоб внести ряд процедурних змін. Зовсім інший документ аналізувала та оцінювала Венеціанська комісія, Міжнародна фундація виборчих систем, ОБСЄ-БДПЛ. Легітимізація даної паралельної виборчої система, в реаліях парламентських виборів 2012 року призвела до політичного та стратегічного програшу опозиції. Практика парламентських кампаній 1998 та 2002 року засвідчує, що в українських реаліях мажоритарна складова сприяє ефективному застосуванню адміністративного ресурсу та підкупу виборців, в результаті чого, в одномандатних округах вагому перевагу отримують кандидати, які мають доступ до ресурсів. Крім того, дана система провокує політичну корупцію в стінах парламенту та міжфракційну міграцію, яка негативно впливає на структуру парламенту. До прикладу, з 1998 по 2002 рік було зафіксовано близько 600 переходів, найбільше на долю одного депутата припадало до 8 змін політичного забарвлення вже в стінах Верховної Ради України. Паралельна система також не мотивує вдаватись до внутрішньо партійних демократичних процедур, оскільки зберігає закриті партійні списки. Ключову роль продовжує відігравати лідер партії, чи окрема група впливу, а не актив або ж виборці.

Діяльність Центральної виборчої комісії. Протягом звітнього періоду Центральна виборча комісія діяла колегіально, всі рішення і постанови приймалися після голосування, засідання, починаючи з квітня - активної фази підготовки до чергових парламентських виборів, проводились у відкритому режимі, прес-служба переважно вчасно анонсувала їх на

офіційному сайті www.cvk.gov.ua. Порядок формування комісії відповідно до статті 6, ЗУ «Про ЦВК» передбачає призначення 15 членів за поданням Президента, враховуючи пропозиції депутатських фракцій та груп. Таким чином, склад комісії на момент формування у 2007 році частково відтворював політичну мапу українського парламенту. Втім, партійний принцип призначення посадовців не міг не мати наслідків для її роботи. На даний момент очевидним є групування членів ЦВК на два блоки, з яких перевагу має провладний у 8 голосів. Парламентська кампанія засвідчила негатив роботи комісії у розподілі персональної юрисдикції посадовців. За кожним з 15 чиновників закріплено ряд областей (базових територіальних одиниць), в межах яких член комісії здійснює наглядові, адміністративні та консультативні функції, починаючи від етапу територіальних організацій виборів, завершуючи підготовкою та друком бюлетенів для голосування у відповідних одномандатних мажоритарних округах. Даний підхід може негативно вплинути на роботу члена комісії, адже, функції кураторів областей мають перспективи трансформуватись в протекціоністські. Відповідно, Центральній виборчій комісії варто переглянути структуру та систему розподілу обов'язків, що в кращій мірі забезпечуватиме незаангажованість членів під час виконання їх організаційних чи консультативних функцій.

Публічним, але не достатньо прозорим залишається система прийняття рішення серед членів ЦВК. На формально відкриті засідання посадовці переважно виходять з готовими та заздалегідь узгодженими проектами. Під час виборчого процесу ЦВК в недостатній мірі забезпечує саме прозорість окремих рішень, уникаючи належного публічного обговорення. Варто відзначити оперативне оприлюднення постанов ЦВК на офіційному веб-порталі і ефективну роботу розділу «Вибори до Верховної Ради 2012»⁴², завдяки якому можна відслідковувати щоденно оновлену інформацію щодо виборів в розрізі округів, комісій, кандидатів. На цьому етапі дослідження виконання Пріоритету роль ЦВК значно звужена в частині оцінки порушень виборчого законодавства з боку учасників кампанії, реакції на них. Закон покладає на комісію організаційні та адміністративні функції. Лише суди можуть встановити факт порушення чи міру відповідальності за його вчинення. Втім, для ініціативи судового розгляду доволі часто не вистачає активності суб'єктів виборчого процесу, які уникають практик судових оскаржень дій конкурентів. Центральна виборча комісія є лише виконавцем рішень судів, тому можливості цього виконавчого органу влади щодо забезпечення стандартів виборчого процесу досить незначні. Громадянська мережа ОПОРА, яка спостерігає за виборчим процесом у статусі офіційний спостерігачів від громадської організації, відзначає зменшення впливу ЦВК на учасників виборів, зважаючи на відміну практики зняття з реєстрації кандидатів під час кампанії. Лібералізація виборчого законодавства в частині відповідальності суб'єктів виборчого процесу за вчинені порушення призвела до зворотнього результату. Якщо в українській виборчій практиці виникали ситуації, коли кандидатів усували з виборчих перегонів, формально приписуючи їм дрібні порушення, то у 2012 році жодної відповідальності не передбачено в рамках виборчого процесу. За умови бездіяльності правоохоронних органів, учасники кампанії почали вдаватись до жорсткої, подекуди, незаконної боротьби за голоси виборців шляхом підкупу, використання адміністративного ресурсу чи використання чорного PR. За даними ЦВК, протягом звітнього періоду, всі звернення комісії до Генеральної Прокуратури залишились без належного розгляду.

Сприяння якій діяльності виборчих комісій різних рівнів здійснюється на належному рівні, не зважаючи на відсутність достатнього фінансування, зокрема на здійснення навчального компоненту. ЦВК спільно з Міжнародною фундацією виборчих систем провела тренінги щодо застосування виборчого законодавства для всіх членів окружних виборчих комісій та виготовила посібника для членів дільничних виборчих ко-

42 Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/wp001>

місії за кошти бюджету. Такі заходи не вирішують проблеми некомпетентності членів ОБК та ДВК, але в значній мірі зменшують недоліки системи формування виборчих комісій. Крім того, Центральна виборча комісія разом з Координатором місії ОБСЄ планує відкрити спеціальний веб-сайт, на якому члени виборчих комісій зможуть ознайомитись з матеріалами щодо виборчих процедур, нормативними актами та профільним законодавством, рекомендаціями фахівців та ЦВК, формами документів виборчих комісій та прикладами їх заповнення. Інформаційний ресурс міститиме мультимедійні матеріали (блок-схеми, відео матеріали), які допоможуть краще членам комісій зорієнтуватись у питаннях законодавства та його застосування. Втім, ефективність даних ініціатив буде значною, за умови, що їх втілення розпочнеться завчасно до дня голосування.

Державний реєстр виборців працює з 2009 року, покращив систему обліку громадян з правом голосу та сприяв підвищенню якості списків виборців. Це один з небагатьох системних та прогресивних кроків, які сприятимуть виконанню Пріоритету щодо забезпечення належного середовища для організації парламентських та президентських виборів. Завдяки унікальній для України інтегрованій базі даних, громадяни в більшій мірі можуть скористатися активним виборчим правом. Публічність постійно діючого реєстру є перешкодою для значних маніпуляцій зі списками виборців, кратного включення виборців на різних дільницях чи аномального росту їх міграції. На офіційному сайті ДРВ⁴³ кожен громадянин має можливість щомісяця ознайомитись з відкритою статистикою змін в реєстрі. Така практика в значній мірі сприяє зросту довіри громадян та експертів до процесу формування списків виборців.

На даний момент працює трирівнева система органів Державного реєстру виборців: Центральна виборча комісія, як його розпорядник, 27 регіональних органів адміністрування Реєстру та 754 органів ведення. Загальна кількість виборців, дані щодо яких зберігаються у Реєстрі налічує 36 мільйонів 106 тисяч осіб. Найбільшим є відділ, який оперує даними щодо громадян з правом голосу, які перебувають тимчасово за кордоном – близько 419 000 виборців. Роботу Державного реєстру виборців забезпечує 2 700 працівників. В Реєстрі зберігаються ідентифікаційні персональні дані про виборця, тобто, прізвище, ім'я та по батькові, його адреса проживання, дата та місце народження. Органи ведення Державного реєстру щомісячно поновлюють інформацію на основі даних відомостей Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, Державної пенітенціарної служби, Міністерства оборони України, Міністерства охорони здоров'я та закордонних дипломатичних установ. Таким чином постійно уточнюється інформація щодо статусу виборців, набуття виборчого віку чи втрати права голосу, виїзду за кордон, або ж неспроможності постійно самостійно пересуватись. Кожного місяця до Реєстру вноситься близько 330 000 записів. Якщо порівняти якість списків виборців до 2009 року з тими, які використовувались на останніх місцевих виборах, то загалом їх точність значно зросла. Закон також передбачає, що виборці мають право перевірити себе у списках безпосередньо на дільниці та не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування дільнична комісія подасть відомості щодо виправлення даних виборця, чи внесення його до Реєстру. Втім, в день голосування будь-які зміни стають не можливими, навіть за рішенням суду. Такі жорсткі норми виправдані практиками зловживань правом виборця в день голосування внести зміни до списку, що могло призвести до кратного голосування на різних дільницях. Загалом даний компонент формування належного середовища для організації виборів відповідно до міжнародних стандартів є досить успішним. Втім, для активізації виборців щодо перевірки власних відомостей у Реєстрі, варто збільшити фінансування з Державного бюджету на просвітницький та інформаційний компонент.

43 Режим доступу: www.drvgov.ua

Втручання органів влади у виборчий процес та зловживання адміністративним ресурсом на користь кандидатів від партії влади чи самовисуванців, використання бюджетних коштів в якості незаконних інвестицій, тиск з боку правоохоронних органів на кандидатів є трендом парламентської кампанії 2012 року. За оцінками Громадянської мережі ОПОРА, яка має найбільшу кількість офіційно зареєстрованих спостерігачів в Україні, адміністративний ресурс – найбільш поширене порушення виборчого законодавства. Закон «Про політичні партії в Україні» та наказ Головного управління державної служби №214 від 04.08.2010 року «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця», п.1.7. визначає, що державні службовці повинні утримуватись від демонстрації власних політичних поглядів та свого ставлення до політичних сил, партій, блоків, не допускати їх впливу на виконання службових обов'язків. Втім, на практиці зловживання посадових осіб та створення неконкурентних умов для суб'єктів виборчого процесу, які не мають протекції влади, залишається безкарним, хоч і шкодить в цілому виборчому процесу.

Запровадження системи відео спостереження на дільницях. Ухвалення Закону України «Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів 28 жовтня 2012 року» (№10681) та встановлення відеоспостереження на дільницях є невдалою спробою скопіювати закордонний досвід із забезпечення відкритості виборів. Запропонована законом модель відеоспостереження на виборчих дільницях не зможе стати серйозною перепоною для вчинення правопорушень та запобігти фальсифікаціям під час парламентських виборів. Підставою для таких висновків стали норми закону, технічні параметри запропонованої системи, відсутність статусу «належного доказу» для відео записів в суді.

Запропоновані для відеозапису і трансляції веб-камери, модель передачі, збереження інформації не дає можливості досягнути цілей, виконання яких повинен забезпечити закон. Крім того, значною проблемою стане Інтернет-зв'язок на частині звичайних виборчих дільниць, включно з сільською місцевістю. Викликає занепокоєння й спосіб зміни виборчих правил, адже систему відеоспостереження на виборах запровадили через ухвалення спеціального окремого закону, а не через внесення змін у Закон України «Про вибори народних депутатів України». Крім того, закон №10681 провокує значні корупційні ризики, оскільки скасовано тендерні процедури для закупівлі відповідних товарів та послуг. Також відсутнє будь-яке економічне обґрунтування доцільності фінансових витрат (майже 1 млрд грн) на впровадження цієї новації, що не співмірно з їх практичною користю для забезпечення демократичних стандартів виборів. Серйозним недоліком цього закону є його ухвалення без проведення широких консультацій із технічними спеціалістами та експертами з питань спостереження за виборами, що могло значно б вдосконалити такі виборчі новації. Негативний фаховий висновок до законопроекту № 10681 підготовлений Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України⁴⁴, в якому депутатам рекомендували цей законопроект відхилити, частково підтверджує вище згадані аргументи щодо недосконалості запропонованої новації.

Прозорість фінансування кампанії кандидатів. Надмірна лібералізація виборчого законодавства у частині фінансування кампанії кандидатів та партій, відсутність належного моніторингу обігу коштів учасників виборів провокує їх непрозорість. Центральна виборча комісія лише вибірково здійснює перевірку надходження, обліку та використання ресурсів виборчих фондів. Крім того, недобросовісна анонімна агітація, підкуп виборців, фінансування членів виборчих комісій «в конвертах», «джинса» в медіа стали можливими завдяки

44 Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=10681&skl=7

тому, що дієвих механізмів перевірки фінансових операцій суб'єктів виборчого процесу не існує. Не поінформовані виборці і щодо джерел наповнення фондів кандидатів. В більшості випадків походження коштів приписують партіям. Можливості перевірити транзит ресурсів від першоджерела до політичної сили, а згодом – до виборчого фонду, не існує. Відповідна система провокує поглиблення політичної корупції в країні та підзвітність новообраних депутатів великим фінансовим спонсорам. Кандидати досі не мають жодної мотивації залучати ресурси громадян, оголошувати збір коштів на фінансування кампанії та мобілізувати таким чином власних виборців. Цей шлях фінансового забезпечення матеріальних потреб кандидата не є поширеним. В практиках виборчих кампаній було зафіксовано лише 1 прецедент відкритого збору коштів від громадян під час виборів Президента України, який доволі успішно організував кандидат Анатолій Гриценко, та 1 під час парламентських. Гроші на заставу, яка є обов'язковою під час реєстрації партії в ЦВК, а її сума становить 2 000 000 гривень, намагалась зібрати новоутворена політична сила «Демократичний Альянс». Втім, акумульована сума була меншою та не покривала грошю застави, відповідно, партія відмовилась від балотування в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, а її представники взяли участь у виборах на рівні декількох одномандатних мажоритарних.

ЗУ «Про вибори народних депутатів України» зобов'язував суб'єктів виборчого процесу, що балотуються в одномандатних мажоритарних округах, оприлюднити декларації про доходи за попередній 2011 рік. Виборці мали можливість ознайомитись з фінансовими відомостями кандидатів на сайті ЦВК. Втім, належної звітності щодо витрат під час кампанії не передбачено законом. Тобто, протягом 90 днів виборів громадяни не мали можливості ознайомитись з інформацією щодо того, яким чином сформовано виборчий фонд кандидата чи партії, хто пожертвував кошти на його підтримку. Відповідно до виборчого законодавства, фонд може наповнюватись за рахунок добровільних внесків від громадян у розмірі не більш ніж 20 мінімальних зарплат для мажоритарника та особистих коштів кандидата. Не можуть прийматись анонімні пожертви, чи гроші від іноземних громадян.

На жаль, контроль за обліком, надходженням та витратами з виборчих фондів Центральна виборча комісія може здійснювати лише вибірково. Прослідкувати транзакції 2934 кандидатів, які зареєстровані в одномандатних мажоритарних округах досить важко, адже, ЦВК має значну кількість інших організаційних функцій. Відсутній додатковий апарат працівників, які б спеціалізувались на оцінці фінансової діяльності кандидатів. Система адміністрування виборів також не передбачає контролю за змістом декларацій про доходи, звіту про витрати кандидатів після кампанії, отже, лише номінально вимагає від учасників виборів фінансової чистоплотності та дисципліни. Закон встановлює, що всі агітаційні заходи повинні оплачуватись виключно безготівковим методом та з виборчого фонду. Загалом система фінансування учасників виборів та належного нагляду за дотриманням ними встановлених вимог щодо надходження, витрат та обліку коштів, залучених на проведення виборчої кампанії потребує невідкладного реформування на рівні законодавства.

Територіальна організація виборів. Вибори народних депутатів 2012 року відповідно до чинного ЗУ «Про вибори народних депутатів» організуються в одному багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі та 225 одномандатних в межах України, і на 116 виборчих дільницях за її межами. ЦВК своєю Постановою від 9 квітня 2012 року № 65⁴⁵ встановила кількість одномандатних виборчих округів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Київ та Севастополь. Варто відзначити, що метод обрахунку, обраний комісією є найпростішим та, одночасно, найбільш логічним: кількість округів пропорційна кількості зареєстрованих виборців. Значних відхилень при визначенні кількості округів, зокрема, в

45 Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=27739&what=0>

процесі врахування дробових залишків у межах регіонів, не виявлено. Кількість округів для виборів 2012 року у більшості регіонів співпала з показниками 2002 року, в якому вибори до ВРУ відбувалися за аналогічною змішаною виборчою системою. Винятком стали 5 областей. У зв'язку з демографічними показниками та зменшенням кількості виборців порівняно з 2002 роком, два округи забрано у Донецької та один - у Луганської областей. За рахунок перерозподілу, по одному округу було додано Києву, Київській та Івано-Франківській областям.

Формування 225 виборчих округів відбулось у передбачені законодавством строки та було забезпечено рішенням ЦВК № 82 від 28.04.2012 р. «Про утворення одномандатних виборчих округів на постійній основі у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь». Центральна виборча комісія невідкладно оприлюднила інформацію на офіційному веб-сайті щодо змісту постанови з 27 додатками. Всі виборчі округи сформовано із дотриманням принципу рівної кількості виборців, а чисельність кожного з них не перевищує допустиму похибку в 12 %. ЦВК в більшості випадків врахувала адміністративно-територіальний поділ у регіонах. Разом з тим, межі окремих виборчих одиниць можуть призвести до ускладнення організації виборів та недотримання в повній мірі принципу рівних можливостей для усіх кандидатів і партій.

Окремі новоутворені округи є значно більшими за протяжністю та площею порівняно з територіальними виборчими одиницями зразка 2002 року. Дотримання принципу рівності кількості виборців без врахування географічних чи адміністративних особливостей регіону призвели до нетипової виборчої географії окремих округів. Непоодинокими є випадки утворення виборчих округів із несуміжних територій або ж адміністративних одиниць, транспортне сполучення між якими пролягає через інший округ. Щодо окремих округів проглядалась політична складова рішення про їх формування. Так, межі окремих округів співпали з попередньою політичною активністю одного з потенційних кандидатів або ж, навпаки, рішенням ЦВК непрогнозовано поділила територію, на якій довгий час працював кандидат із високим рейтингом, між двома різними. В обох випадках мова йде про територіальні виборчі одиниці, межі яких істотно відрізняються від 2002 року.

Питання формування постійних виборчих округів слід регламентувати спеціальним законом «Про територіальну організацію виборів та референдумів», проект якого вже кілька років перебуває на розгляді парламенту. Кількість критеріїв, які в обов'язковому порядку повинні застосовуватись щодо утворення виборчих округів необхідно збільшити до максимуму. Зокрема, врахувати принцип територіальної єдності та максимальної компактності виборчих одиниць. Процес розробки меж округів необхідно було організувати з врахуванням пропозицій та за реальних механізмів участі громадськості.

Втім, формування округів також супроводжувалось судовими рішеннями, які мали значний резонанс всередині країни та за її межами, серед громадян, що тимчасово проживають за кордоном. **Рішенням Конституційного Суду України № 7-рп/2012⁴⁶** у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України визнано неконституційними положення частини другої статті 22 ЗУ «Про вибори народних депутатів України» стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Київ. Конституційний Суд України обґрунтував своє рішення трьома основними висновками:

1. Застосування положень законодавства, відповідно до яких виборці, що проживають або перебувають за кордоном, голосують за кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, що утворюються в столиці України – Києві, не

46 Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=173889>

забезпечує відображення волевиявлення тих виборців, які проживають на території столиці;

2. Не можуть бути забезпечені рівні правові можливості кандидатів у народні депутати України, які балотуватимуться в одномандатних виборчих округах у місті Київ, оскільки обмежуються можливості таких кандидатів формувати вільне волевиявлення виборців, які проживають або перебувають за кордоном;
3. Вимога законодавства щодо рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів м. Київ, з урахуванням співвідношення кількості виборців, які проживають або перебувають за кордоном, та виборців у Києві, не узгоджується з межею відхилення кількості виборців в одномандатному виборчому окрузі, а саме – до дванадцяти відсотків від орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних виборчих округах.

Судді Конституційного Суду України Володимир Шишкін та Петро Стецюк висловили окремі думки до цього рішення, в яких воно визнавалось не мотивованим. Об'єднання громадян України, які перебувають за кордоном, публічно заявили про свою незгоду з таким трактуванням Конституції та позбавленням їх права голосу в одномандатних мажоритарних округах. Визнання неконституційною норми стосовно рівномірного віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України, звужує виборчі права громадян, що проживають за кордоном.

Дотримання гарантій політичної безпристрастності державної служби під час виборів. Виборча кампанія характеризується системним використанням адміністративного ресурсу, що, на жаль, підтверджує побоювання багатьох експертів і політиків, які оцінювали небезпеки повернення до змішаної виборчої системи.

Найбільш поширеними випадками є публічна агітаційна підтримка, патрунування окремих кандидатів з боку посадових осіб місцевої влади, під час виконання ними службових обов'язків; участь державних службовців чи працівників бюджетних установ у робочий час у передвиборчих заходах кандидатів чи партій; використання підконтрольних органам державної влади та органам місцевого самоврядування матеріально-технічних засобів в інтересах окремих партій чи кандидатів; використання підконтрольних органам державної влади та органам місцевого самоврядування ЗМІ в інтересах окремих партій чи кандидатів.

Вдаючись до таких дій, посадовці показово ігнорували норму закону про рівне та неупереджене ставлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до суб'єктів виборчого процесу (Ст. 3 ч. 5 Закону «Про вибори народних депутатів України»). Посадовим та службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, якщо вони не є кандидатами, категорично заборонено брати участь у передвиборчій агітації у робочий час (Ст. 74 ч.1 Закону «Про вибори народних депутатів України»). Агітація в робочий час посадових осіб також суперечать положенням «Загальних правил поведінки державного службовця», відповідно до яких державні службовці повинні утримуватися від демонстрації власних політичних поглядів та свого ставлення до політичних сил, партій, блоків, не допускати їх впливу на виконання службових обов'язків (Ст. 1.7 «Загальних правил поведінки державного службовця» затверджених Наказом Головного управління державної служби України №214 від 04.08.2010 року). Такі дії є ознакою недобросовісної боротьби і призводять до того, що провладні кандидати (партії) отримують неконкурентну перевагу над своїми опонентами у виборчому процесі.

Це суперечить нормам українського законодавства (Ст. 4 ч. 5 і ст. 68 ч.6 Закону «Про вибори народних депутатів України»), адже передвиборча агітація партій (кандидатів) може здійснюватися лише за кошти виборчого фонду і за ті кошти Державного бюджету, які спеціально на неї виділено. Використання власних коштів кандидатів чи коштів з інших джерел забороняється.

Тенденцією парламентської кампанії в Україні є спроба окремих політичних сил та потенційних кандидатів залучати працівників бюджетних установ до передвиборчих заходів. Такі прояви зафіксовано на фоні урядових проектів зі створення тимчасової мережі соціальних працівників, які мають роз'яснювати населенню соціальні ініціативи Президента України. Громадські спостерігачі, журналісти та політичні суб'єкти фіксують приклади політичної заангажованості соціальних працівників. Чинні народні депутати України позиціонують себе лобістами інтересів виборчих округів та публічно поширюють інформацію про обсяги державного фінансування, які вони залучили на місцеві потреби. Непоодинокими є факти використання державними службовцями, які планують балотуватися у одномандатних округах, службових приводів для здійснення агітації. Значна частина місцевих посадовців надає інформаційну, організаційну та ресурсну підтримку майбутнім кандидатам.

У червні 2012 року найбільший передвиборчий резонанс отримали ініціативи державних та місцевих органів влади щодо введення нових тимчасових штатних одиниць у соціальних службах. Офіційною підставою розширення штатів та збільшення фінансування цих служб є необхідність удосконалення заходів із виконання соціальних ініціатив Президента України та уряду. За даними віце-прем'єра Сергія Тігіпка, усього в Україні буде підготовлено 12 000 тимчасових соціальних працівників. У порівнянні із аналогічними посадами у соціальних службах, заробітна плата нових працівників є вищою. Усі області отримають із Державного бюджету України цільові дотації на утримання мережі тимчасових соціальних працівників. Найбільше штатних одиниць буде створено у Полтавській області (908), найменше – у місті Севастополь (15 осіб). Рішення Кабінету Міністрів України⁴⁷ про впровадження даного проекту спричинило гострі політичні конфлікти, оскільки є об'єктивні ризики залучення тимчасових працівників до агітаційної кампанії Партії регіонів та провладних кандидатів. Зокрема, Тернопільська обласна рада не підтримала перерозподіл 12 мільйонів гривень державної дотації на утворення 400 тимчасових робочих місць. Депутати ради вирішили перевірити обґрунтованість ініціативи зі створення нових штатних одиниць та запропонували впроваджувати цей проект вже після виборів. А на Сумщині спостерігачами ОПОРИ зафіксовано випадок, коли під час візиту до 93-літньої пенсіонерки, соціальний працівник намагався з'ясувати її політичні уподобання. Також він повідомив, що за сприяння влади пенсіонерка отримає безкоштовно пристрій для цифрового телебачення. На тій же Сумщині, місцеві журналісти провели власне розслідування щодо політичної заангажованості нової мережі соціальних працівників. Представившись керівниками виборчих штабів Партії регіонів, журналісти зателефонували до місцевих соціальних служб. Директори цих служб із готовністю повідомили псевдо-штабістам про те, що усі набрані соціальні працівники пройшли співбесіди у Партії регіонів. Значного розголосу в Україні отримало розслідування журналіста сайту «Українська правда» Мустафи Наєма щодо формування Головним управлінням праці та соціального захисту населення Житомирської облдержадміністрації переліку прихильників Партії регіонів, які працюють у підпорядкованих йому службах.

Громадські спостерігачі ОПОРИ відзначають, що соціальні ініціативи Президента України та уряду вже стали суттєвим фактором виборчого процесу. Під приводом інформування виборців через ЗМІ здійснюється агітація за провладну політичну силу, започатковуються місцеві ініціативи щодо роботи із населенням. Зокрема, вже почали функціонувати «соці-

⁴⁷ Режим доступу: <http://www.licasoft.com.ua/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1199753&menu=1>

альні мобільні офіси», за допомогою яких посадові особи різних соціальних служб проводять виїзні прийоми громадян. Розгортання повномасштабних соціальних проектів уряду, які за строками співпадають із виборчою кампанією, містить значний потенціал політичних зловживань.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

1. Подоланню політичної корупції в Україні сприятиме пропорційна виборча система з відкритими регіональними списками. Остання одночасно мотивує до запровадження інструментів внутрішньої партійної демократії, забезпечує належну роль виборця та гарантує його вплив на формування політичних еліт, створює умови для відповідальності партії за власних депутатів. Експертні дискусії навколо питання нової виборчої системи повинні охоплювати ширші верстви населення та формувати позитивну громадську думку щодо її запровадження. З метою уникнення політично заангажованих рішень, варто розпочати сиспільний діалог мінімум за 4 роки до наступних парламентських виборів.
2. Верховній Раді 7 скликання необхідно врахувати рекомендації Венеціанської комісії, ОБСЄ-БДПЛ, українських експертів та кодифікувати виборче законодавство. Завдяки цій дії, наступні виборчі кампанії мають шанси бути проведені на основі якісної законодавчої бази, яка в цілому сприятиме забезпеченню демократичних стандартів в організації виборів.
3. Центральній виборчій комісії необхідно переглянути принцип розподілу адміністративних функцій між її членами та забезпечити диверсифікацію відповідальності посадовців в межах областей України, АР Крим, міст Києва та Севастополя. Крім того, ЦВК повинна в більшій мірі забезпечувати прозорість прийняття рішення, а не зупинятись лише на публічності формальних засідань.
4. Новообрана Верховна Рада повинна належним чином розглянути проект Закону «Про територіальну організацію виборів та референдумів», а ЦВК – уникати регулювання процедур власними постановами, формуючи нові законодавчі норми, що не передбачено ЗУ «Про Центральну виборчу комісію» та Конституцією України.
5. Верховній Раді України передбачити збільшення фінансування на адміністрування та постійне оновлення матеріально-технічної бази Державного реєстру виборців, функціонування якого повинно буди достатньо захищеним на програмному та технічному рівні, а працівники достатньо вмотивовані матеріально належним чином виконувати передбачені законодавством обов'язки.
6. Прозорість фінансування передвиборчих кампаній кандидатів та партій потребує належного законодавчого регулювання. Експертно-політичну дискусію щодо джерел фінансування партій, наповнення виборчих фондів суб'єктів процесу необхідно розпочати невідкладно після парламентських виборів 2012 року.
7. Новації виборчого процесу, зокрема, відео спостереження на дільницях повинні бути належним чином оцінені після завершення кампанії. Системи збору інформації з дільниць та юридична сила відео запису з камери спостереження мають бути співвідносними з масштабами державного фінансування.
8. Національному агентству з питань державної служби України розробити та ухвалити нормативний акт, який би забезпечував політичну неупередженість державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування в умовах виборчого процесу і передбачав адміністративну чи кримінальну відповідальність за зловживання службовим становищем; започаткувати прозорий контроль за виконанням державними службовцями вимог чинного законодавства в питаннях, що стосуються виборчого процесу.

2.1.5. Продовження реформування судоустрою та судової системи для подальшого посилення незалежності, неупередженості та професіоналізму судової гілки влади і судів, зокрема шляхом збільшення навчальних програм для суддів, співробітників судів та прокуратури, а також персоналу цих установ і співробітників правоохоронних органів

2.1.6. Ефективна імплементація та запровадження європейських стандартів у цивільному, кримінальному й адміністративному кодексах та їх відповідних процесуальних кодексах

Реформа правосуддя у відповідності з європейськими стандартами залишається одним із ключових Пріоритетів ПДА, тому досягнення прогресу у цій сфері має неабиякий вплив на прискорення євроінтеграції України. Основним напрямком повноцінної судової реформи повинно стати підвищення фахового рівня суддів та представників органів кримінальної юстиції, зміцнення їх незалежності, а також покращення доступності правосуддя. Досягнення цих Пріоритетів сприятиме наближенню національного судочинства до стандартів ЄС та реалізації принципу верховенства права.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

На жаль, дії влади щодо впровадження судової реформи в Україні засвідчили відсутність реального наміру забезпечити право людини на справедливий судовий розгляд. Правосуддя не стало більш доступним та прозорим. Посилився політичний вплив на незалежність суддів. Позитивні положення реформи або спотворені практикою, або залишилися на папері (наприклад, введення спеціальної підготовки для суддів, конкурсного відбору і призначення суддів тощо).

Не відповідає європейським стандартам система первинної підготовки суддів. Відстрочено запровадження обов'язкової спеціальної підготовки майбутніх суддів. Багато експертів ставлять під сумнів чесність результатів добору суддів, оскільки деякі етапи, зокрема перевірка робіт кандидатів, не є прозорими, що дає можливості для маніпулювань.

Регулярні навчання європейським стандартам захисту прав людини для суддів, працівників судів та правоохоронних органів не проводяться, а окремі короткотермінові навчальні заходи не ефективні. **У типових навчальних програмах з підготовки суддів, помічників та консультантів суддів, працівників апаратів судів питанням європейських стандартів та практиці Європейського суду з прав людини приділяється надто мало уваги.** Так, лише 4 год. виділено для навчання суддів щодо європейської системи захисту прав людини, застосування Європейської Конвенції та практики Європейського суду, виконання його рішень. А для навчання працівників апаратів судів відповідній тематиці приділяється 2 год. Щодо працівників правоохоронних органів і прокуратури, то навчання з відповідних тем взагалі не проводяться, навіть у межах загальних навчальних курсів.

Зберіглася тенденція щодо посилення політичного впливу на суди: влада успішно реалізує механізм добору «потрібних» суддів та розправи над нелояльними суддями. Переведення до судів вищого рівня відбувається без конкурсу, його навіть не передбачено законом. Добір таких суддів здійснюється кулуарно, за протекцією. Закономірністю стало переведення значної кількості суддів зі східних областей (переважно Донецької) до столичних судів⁴⁸, що спричиняє велику кількість вакантних посад.

48 На підставі аналізу постанов Верховної Ради України про переведення суддів.

Дисциплінарна практика щодо суддів свідчить про ознаки використання владою дисциплінарної процедури для тиску на суддів, зокрема з боку прокуратури. Суддю можуть притягти до відповідальності навіть за ухвалення виправдувальних вироків⁴⁹. Органи суддівського самоврядування, які покликані захищати інтереси суддів, підпорядковані політичній владі і не спроможні реалізовувати свою функцію.

Визнання європейською спільнотою існування системних проблем в українському правосудді підтверджується резолюцією ПАРЄ «Функціонування демократичних інституцій в Україні» №1862, яку було ухвалено 26 січня 2012 р.⁵⁰. У зазначеній резолюції, ПАРЄ висловила глибоке занепокоєння через відсутність незалежності судової системи та численні достовірні повідомлення про ініціювання дисциплінарних заходів та звільнення суддів на основі скарг від прокуратури, тому що згадані судді приймали рішення, що суперечили думці прокуратури.

З метою покращення ситуації у сфері правосуддя, наприкінці квітня 2012 р. Президент вніс на розгляд Верховної Ради проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення гарантій незалежності суддів)», яким запропоновано заборонити прокурору ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність судді, якщо справа ще розглядається і прокурор бере у ній участь. У червні 2012 р. ініціатива Президента була підтримана парламентарями ухваленням відповідного закону. Зазначений Закон заслуговує позитивної оцінки, щоправда він суттєво не змінює ситуацію з тиском на суддів через механізми дисциплінарної відповідальності, оскільки часто прокуратура у разі одержання виправдувального вироку вимагає притягнути суддю до відповідальності за провину у зовсім іншій справі (наприклад, за порушення термінів розгляду справи). Якщо ж суд підтримує позицію обвинувачення, прокуратура зазвичай не використовує компрометуючу інформацію проти судді.

Також слід звернути увагу на те, що важелі щодо притягнення суддів до відповідальності несуть загрозу не лише з боку прокуратури. Сам факт підконтрольності представникам політичної влади дисциплінарних органів – Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів – змушує багатьох суддів бути лояльними до влади, навіть без будь-яких прохань з її боку. А визначенні законом підстави для відповідальності судді (наприклад, порушення строків розгляду справ) в умовах великого навантаження на суддів при бажанні можна застосувати до будь-кого з них, і на жаль, це робиться на практиці.

Позитивним кроком, на шляху удосконалення правосуддя відповідно до європейських стандартів є проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», розроблений Комісією зі зміцнення демократії і утвердження верховенства права (консультативний орган при Президентові). Він передбачає зміни до законодавства про судоустрій і статус суддів, а також спрямований на удосконалення процесуального права. Зазначений законопроект враховує вимоги Венеціанської комісії та отримав її позитивний висновок. Таким чином, його ухвалення здатне наблизити українське правосуддя до вимог справедливого суду, однак законопроект досі не опублікований для громадського обговорення і відсутня політична воля для його внесення до Парламенту.

Іншим важливим кроком на шляху удосконалення кримінального судочинства стало ухвалення Парламентом 13 квітня 2012 р. нового Кримінального процесуального кодексу Укра-

49 Прокуратура тисне на суддів за виправдувальні вирoki // Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1321615455>

50 Resolution 1862 (2012) The functioning of democratic institutions in Ukraine // Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta12/ERES1862.htm>.

їни, який загалом здатен забезпечити справедливе досудове розслідування і судовий розгляд кримінальних справ. Водночас він містить велику кількість положень, які відходять від європейських стандартів захисту прав людини. Так, керівництво досудовим розслідуванням розпорошено між різними суб'єктами (прокурор, слідчий, керівник органу слідства); на сторону обвинувачення покладено деякі судові за змістом функції тощо. Модель суду присяжних фактично є поверненням суду народних засідателів під назвою «присяжних» - деякі справи розглядатимуть два професійні судді з трьома «присяжними». Таким чином, вимога Конституції про запровадження суду присяжних буде виконана суто формально. Крім цього, недоліком реформування кримінального судочинства є те, що ухвалюючи нове кримінальне процесуальне законодавство влада не спромоглася одночасно здійснити реформу матеріального кримінального права та системи органів кримінальної юстиції. Однак виконання Пріоритету у сфері кримінальної юстиції потребує гуманізації матеріального кримінального законодавства та реформування прокуратури.

Про це, зокрема йшлося у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2012 році⁵¹. Так, Президент зазначив, що *впровадження нової моделі кримінального процесу потребує також зміни ролі прокуратури, якій належить перетворитися з пострадянського органу в ефективну структуру, що відповідає визначим демократичним стандартам.*

Основними у сфері реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів, на думку Президента, мають стати наступні заходи:

- прокуратурі слід відмовитися від функції загального нагляду;
- прокурори повинні зосередитися виключно на сфері кримінальної юстиції;
- статус прокурорів має бути прирівняний до статусу судді.

Важливою подією у сфері правосуддя стало ухвалення 5 липня Верховною Радою внесеного Президентом Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», який враховує рекомендації європейських експертів та передбачає реформування адвокатури в Україні відповідно до європейських стандартів. Так, Законом передбачено створення незалежної системи органів адвокатського самоврядування (при цьому вони формуватимуться виключно з числа адвокатів), а також єдиної Національної асоціації адвокатів, що об'єднає усіх адвокатів України. Крім цього, відповідно до нового Закону адвокати іноземних держав отримали можливість здійснювати адвокатську діяльність на території України. Законом також удосконалено дисциплінарну відповідальність адвокатів, забороняється вчиняти слідчі дії, які порушують адвокатську таємницю, встановлено додаткові гарантії незалежності адвокатів тощо. Закон також гарантує кожному право на отримання правової допомоги від адвоката за рахунок держави.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що влада не спромоглася вжити достатньо заходів для забезпечення виконання Пріоритетів ПДА у сфері правосуддя. Відсутній план реалізації Пріоритетів на 2012 р. Водночас для забезпечення виконання Пріоритетів щодо правосуддя достатньо:

51 Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2012 році» // <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.

1. Ухвалити проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції, схваленій Комісією зі зміцнення демократії і утвердження верховенства права. Це дозволить:

- зміцнити суддівське самоврядування, забезпечивши пропорційне представництво кожного виду юрисдикції;
- удосконалити процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, забезпечивши змагальність і справедливість шляхом створення окремої Дисциплінарної комісії, а також чіткого та вузького визначення підстав для дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади, передбачення ширшого переліку дисциплінарних стягнень задля забезпечення можливості обрання відповідного виду стягнення відповідно до тяжкості проступку;
- удосконалити систему первинної підготовки суддів, посиливши роль Національної школи суддів у підготовці кадрів для судової системи;
- передбачити конкурсні засади для просування суддів по службі і забезпечити прозорість усіх етапів добору на суддівські посади;
- звести до мінімуму роль політичних органів у формуванні суддівського корпусу;
- покращити доступ до правосуддя шляхом визначення судом, а не позивачем належного суду для розгляду справи, а також шляхом встановлення розумних строків для оскарження судових рішень і зменшення винятків з права на оскарження судових рішень;
- полегшити доступ до Верховного Суду України з питань конфліктів між юрисдикціями.

2. Внести зміни до нового КПК України щодо забезпечення:

- процесуальної рівності та змагальності сторін захисту і обвинувачення щодо збору доказової інформації і надання її суду;
- судового контролю за дотриманням прав людини, що полягатиме у можливості обмеження прав і свобод осіб лише на підставі рішення суду;
- захисту прав підозрюваних і обвинувачуваних шляхом заборони порушення кримінальної справи проти конкретної особи, у визнанні особою підозрюваною з моменту її фактичного затримання чи застосування одного із заходів забезпечення кримінального провадження;
- розумних строків досудового провадження, які будуть розпочинатися з моменту визнання особи підозрюваною чи висунення їй обвинувачення;
- захисту інтересів потерпілих шляхом визнання за особами цього статусу з моменту подання заяви про вчинення правопорушення, надання можливості підтримання обвинувачення в суді при відмові прокурора від такого підтримання, запровадження угод про примирення;
- визнання прокурора процесуальним керівником досудового розслідування;
- підвищення ефективності досудового розслідування за рахунок відмови від формалізованого порушення кримінальних справ, об'єднання в єдину процедуру дізнання, досудового слідства і оперативно-розшукової діяльності, а також зменшення обсягу процесуальних документів під час проведення слідчих дій;
- оновлення доказового права та зменшення випадків отримання письмових зізнань внаслідок катувань чи жорсткого поведіння із особою, пред'явлення обвинувачення особі на підставі показань, наданих нею у статусі свідка тощо;

- позбавлення суду інквізиційних повноважень щодо направлення справи на проведення додаткового досудового слідства, надання доручень про проведення слідчих дій за власною ініціативою тощо;
- запровадження суду присяжних відповідно до вимог Конституції України;
- запровадження процедури розгляду справ про кримінальні проступки;

3. Невідкладно провести кардинальну реформу прокуратури: позбавити її функції загального нагляду, спрямувати її діяльність виключно на сферу кримінальної юстиції, а також наблизити статус прокурорів у питаннях добору, кар'єри і відповідальності до статусу суддів.

4. Запровадити систематичні навчальні програми, які окремо присвячені європейським стандартам захисту прав людини та практиці Європейського суду для суддів, працівників апаратів судів та правоохоронних органів.

2.1.7. Продовження виконання рішень Європейського Суду з прав людини та сприяння подальшому розвитку практики Суду як основного джерела міжнародного права з прав людини, за підтримки ЄС

2.1.8. Покращення обізнаності з прав людини серед суддів, прокурорів та інших правоохоронних органів шляхом спільних заходів щодо проведення навчань для суддів, прокурорів та співробітників правоохоронних органів з питань прав людини, а також з питань боротьби з тортурами та нелюдським і принизливим поводженням

За час моніторингу Пріоритети Порядку денного Асоціації виконаними не були. Державна політика в галузі прав людини за останні два роки не є Пріоритетною для керівництва держави. Позитивних дій органів влади, спрямованих на здійснення українцями своїх прав, майже не спостерігається. Проте, з'явилося певне просування у сфері регулювання виконання рішень Європейського суду впродовж останніх 7 місяців.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

Зокрема, йдеться про прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу (ухвалений ВРУ 13 квітня 2012 року) та Закону України «Про гарантії держави щодо виконання рішення суду» (ухвалений ВРУ 5 червня 2012 року). Позитивними є перші кроки новообраного Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Валерії Лутковської щодо запровадження Національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та прийняття відповідного Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму»(ухвалений ВРУ 2 жовтня 2012 року).

23 лютого 2006 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про виконання та застосування практики Європейського суду з прав людини(ЄСПЛ)». Згідно з цим законом, при розгляді справ судами України, Конвенція та практика ЄСПЛ повинні використовуватися як джерела права. Ухилення держави від виконання рішень Європейського суду або їх виконання в неповній мірі загрожує прийняттям політичних заходів по відношенню до держави, аж до виключення з членства в Раді Європи. Можливі політичні наслідки для держав є дуже непривабливими, тому рішення, як правило, виконуються вчасно. Тут слід відзначити справи проти лідерів опозиції та членів колишнього уряду, які отримали політичне забарвлення та підпали під вибіркове правосуддя, що характеризується непрозорими судовими процесами.

Повноваження щодо забезпечення представництва під час розгляду справ про порушення положень Конвенції в Європейській Комісії з прав людини та Європейському Суді з прав людини покладено на Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. Назар Кульчицький, Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, 12 жовтня 2012 року повідомив, що проти України на кінець вересня 2012 року на розгляді знаходиться 10400 скарг, що становить 7,5% від загальної кількості скарг поданих до Європейського суду. Згідно статистики Європейського суду, на першому місці за кількістю звернень Росія, на другому - Туреччина, третя - Італія, четверта - Румунія, і Україна на п'ятому місці.

Станом на кінець вересня 2012 року проти України Європейський суд виніс 62 рішення. Слід відзначити, що значну роботу проводить офіс Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ. Протягом 2011 року було підготовлено 357 правових позицій Уряду України щодо скарг

заявників на порушення Положень Конвенції. Окрім цього, протягом 2011 року відповідно до пункту 2 статті 13 Закону України «Про виконання та застосування практики Європейського суду з прав людини» було здійснено юридичну експертизу 3291 нормативно-правових актів(проектів) на їх відповідність Конвенції та протоколів до неї, а також практиці ЄСПЛ, а станом на 17.10.2012 року таких експертиз здійснено 2784. Протягом 2011 року в 48 справах було досягнуто дружнє врегулювання щодо скарг заявників, за 9 місяців 2012 року – у 18 справах. Крім того, завдяки застосуванню Урядом процедури «односторонньої декларації» (інформування Європейського суду про умови, за якими Уряд погоджується вирішити скаргу заявника, що у разі погодження таких умов Європейським судом має наслідком викреслення справи заявника з реєстру справ цього суду) у 2011 році було врегульовано скарги заявників у 380 справах, а вже за 9 місяців 2012 року врегульовано 462 скарги.

Що стосується виконання заходів індивідуального характеру, які вживаються на виконання рішень Європейського суду, зокрема грошових виплат, компенсацій тощо, то вони виконуються у повному об'ємі. Так, на виконання рішень Європейського суду з державного бюджету у 2011 році було сплачено 25 021 734, 79 грн, станом на 09.10.2012 виплачено 29 424 028,08 грн. Проблеми існують при виконанні заходів загального характеру.

З метою виконання заходів загального характеру здійснюється переклад усіх рішень ЄСПЛ українською мовою, а також забезпечується опублікування повних текстів рішень ЄСПЛ в офіційному друкованому щотижневому виданні «Офіційний вісник України» та їх розміщення на офіційному сайті Міністерства юстиції. Стислі виклади рішень ЄСПЛ також друкуються у виданні «Урядовий кур'єр». Протягом 2011 року підготовлено та надано 861 роз'яснення особам (за результатами розгляду звернень та інформаційних запитів) щодо положень Конвенції, рішень Європейського суду, процедури та порядку звернення до Європейського суду.

У результаті оцінки системних звернень громадян проти України до Європейського Суду з прав людини, Суд застосував процедуру «пілотного рішення» у справі Юрій Миколайович Іванов проти України (рішення від 15.01.2010 р.) щодо невиконання рішень судів. Суть питання - «повторюваний і хронічний характер проблем, які лежать в основі порушень, велику кількість потерпілих від таких порушень в Україні та нагальну необхідність надання їм невідкладного й належного відшкодування на національному рівні.» Для цілей виконання Україною зобов'язань за рішенням у справі Юрій Миколайович Іванов проти України з ЄСПЛ до Урядового Уповноваженого у справах ЄСПЛ надійшло 2033 заяви зі скаргами на тривале невиконання рішень національних судів. Як зазначено у прес-релізі Суду від 29 лютого 2012 року, аналіз звернень вказує на цифру близько 2500 схожих випадків.

З метою усунення проблем, що призводять до тривалого невиконання рішень суду було розроблено проект Закону України №9127«Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який Верховна рада ухвалила 5 червня 2012 року. У Законі йдеться не про гарантії виконання всіх рішень суду та виконавчих документів, а лише про порядок виконання тих з них відповідачами (боржниками), за якими є державні органи, державні підприємства, установи, організації, юридичні особи, примусова реалізація майна яких заборонена законодавством.

Безумовним позитивом закону є здійснення певних конкретних заходів щодо вирішення проблеми невиконання рішень національних судів: введення особливої процедури виконання рішень судів, де відповідачем є держава, зняття мораторіїв на примусове виконання рішень судів, запровадження механізму компенсацій за тривале невиконання. Але в законі присутні значні недоліки в реалізації більшості цих заходів. Залишилось відкритим найголовніше питання - фінансування виконання вже прийнятих рішень національних судів,

де відповідачем є держава, і тих рішень, що будуть прийматися національними судами в подальшому, котрі зараз розглядаються. Так, погашення заборгованості здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, лише починаючи із 2013 року. Тому даний закон потрібно доопрацювати.

Слід зазначити, що системний характер скарг носить тривале провадження досудового слідства у кримінальних справах та тривалий розгляд справ судами. Цю проблему можливо вирішити шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів та здійснення жорсткого контролю за безпідставною тривалістю розгляду справ.

Що стосується неналежного поведіння, то з року в рік ситуація із катуваннями погіршувалась. Про це свідчать результати моніторингу розповсюдженості незаконного насильства в органах внутрішніх справ України, проведеного Харківським інститутом соціальних досліджень. Так, станом на кінець 2011 року кількість потерпілих сягнула майже одного мільйона осіб (на противагу 780-790 тисяч осіб у 2010). Хоча за 6 місяців 2012 року проглядається тенденція до зменшення кількості заяв щодо тортур у міліції до офісів правозахисних організацій. Про це говорить голова правління Української Гельсінської Спілки з прав людини Євген Захаров: «Якщо на Харківщині з січня (до червня) число жертв тортур у міліції знизилось вчетверо - з 88-ми до 17-ти осіб, то цей показник ще помітніший в Українській Гельсінській Спілці, куди за цей період звернулися 90 осіб, тоді як минулого року - більше двохсот». Цей факт правозахисник пов'язує із призначенням нового Міністра внутрішніх справ, Віталія Захарченка.

Наявність проблеми щодо судової практики використання зізнань, отриманих внаслідок катувань, констатується і міжнародними органами, зокрема рішення ЄСПЛ у справі «Нечипорук і Йонкало проти України». А вже 15 травня 2012 року ЄСПЛ винесено пілотне рішення «Каверзін проти України». До факторів, які впливають на поширеність незаконного насильства в органах внутрішніх справ, належать, зокрема, відсутність системи ефективного розслідування таких випадків та відсутність об'єктивних і повних статистичних даних. Чинна система делегує розслідування самим органам внутрішніх справ або прокуратурі, чим прирікає його на необ'єктивність. У відповідності із новим кримінально-процесуальним кодексом, який вступить у дію з 19 листопада 2012 року, повинен бути створений орган Державного бюро розслідувань України. До створення такого органу, розслідуванням заяв про катування будуть займатись слідчі органів прокуратури. Окрім того, статистика МВС України і Генеральної прокуратури України багато в чому є відбиттям чинної системи показників з усіма властивими їй характеристиками - суб'єктивністю, упередженістю, прикрашенням. За 9 місяців 2012 року до органів прокуратури надійшло 3607 звернень про катування. З них у приблизно 100 випадках порушено кримінальні справи, у 3,5 тис. відмовлено. До суду направлено 36 кримінальних справ, пов'язаних із застосуванням насильства до громадян співробітниками органів внутрішніх справ, стосовно 75 осіб. З них 23 колишніх співробітники МВС перебувають під вартою (з засідання круглого столу на тему «Незворотність покарань в контексті нового КПК», Київ, 11 жовтня 2012 року).

Одним із превентивних заходів із запобігання катувань є створення Національного превентивного механізму (НПМ) відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння та покарання, який було ратифіковано Верховною Радою України 21 липня 2006 року. Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму Секретаріату Уповноваженого з прав людини вже створений за ініціативи новообраного Омбудсмана Валерії Лутковської. Теж зроблені перші кроки з реалізації НПМ. 2 жовтня 2012 року ВРУ ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму», який

внесено 9 серпня 2012 року Президентом України Віктором Януковичем. До виконання функцій НПМ Уповноважений залучатиме на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць несвободи представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

1. Національні суди, прокуратура та правоохоронні органи й далі не завжди активно імплементують європейські стандарти з прав людини та норми Конвенції та практику Європейського суду. Тому необхідно продовжити удосконалення правового, організаційного та інституційного регулювання у сфері виконання рішень ЄСПЛ.
2. Привести у відповідність нормативно-правові акти України до міжнародних стандартів дотримання прав людини та до рішень ЄСПЛ.
3. Потрібно прискорити створення Національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння та покарання.
4. Створити якнайшвидше незалежний орган - Державне бюро розслідувань України для проведення ефективного розслідування заяв про застосування катувань правоохоронцями у відповідності із новим КПК.
5. МВС України мають бути розроблені нові критерії оцінки ефективності роботи працівників міліції, не пов'язані з кількісними показниками розкриття злочинів
6. Передбачити обов'язкове відсторонення правоохоронців, щодо яких ведеться розслідування або перевірка за повідомленнями про застосування ними катувань, від своїх посадових обов'язків до винесення рішення за результатами розслідування.
7. Передбачити обов'язок порушувати кримінальні справи за поданнями Міністерства юстиції, які воно робить у зв'язку з констатацією ЄСПЛ порушення статті 3 Конвенції.
8. Внести зміни у Закон України №9127 «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» щодо джерел фінансування та низких інших питань задля якнайшвидшого виконання рішень національних судів.
9. Постійно проводити навчання, тренінги, круглі столи з захисту прав людини, практики застосування рішень ЄСПЛ серед суддів, прокурорів та інших правоохоронних органів.
10. Розробити та провести спеціалізовані тренінги з практики застосування рішень ЄСПЛ для суддів, прокурорів та інших правоохоронних органів. Результатом проведення тренінгів повинна бути здача відповідного тесту або ж екзамену.

2.1.9. Співробітництва щодо розвитку системи суспільного телерадіомовлення, включаючи обмін найкращими практиками, встановлення правових рамок та їх імплементацію відповідно до європейських та міжнародних стандартів

Створення та початок роботи системи суспільного мовлення є важливим елементом в частині досягнення Україною європейських стандартів, оскільки означає забезпечення рівності умов доступу громадян України до інформації та сприяє більшій відкритості і прозорості в роботі державних органів влади. Проте, як засвідчує моніторинг виконання Палану дій, робота в частині виконання цього Пріоритету практично не ведеться. Хоч певні кроки здійснюються, жодних реальних змін не відбулося.

Це свідчить про відсутність політичної волі щодо швидкого проведення відповідної реформи, яка є вже давно на часі, а нині стала особливо актуальною через наближення виборів та важливість їхнього незалежного інформаційного висвітлення.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

На початку моніторингу в законодавчому полі існувало два проекти закону про суспільне мовлення: перший – президентсько-урядового законопроекту, другий – зареєстрований у Верховній Раді депутатом Андрієм Шевченком.

Президент України Віктор Янукович неодноразово офіційно заявляв, що невідкладно подасть законопроект «Про суспільне мовлення», адже це питання є одним з першочергових. Його розробку він доручив Громадській гуманітарній раді при Президентові, яка ще у 2010 році прийняла Концепцію створення та діяльності Національної громадської телерадіокомпанії України. Однак, потім напрацьований на основі Концепції законопроект не був поданий до парламенту, а відправлений до Кабінету міністрів для узгодження. Після цього, опрацьований документ був переданий на експертизу до Ради Європи. В Україні урядовий проект зазнав критики з боку медіа-експертів та членів самої гуманітарної ради і сьогодні законопроект про суспільне мовлення доопрацьовується у Адміністрації Президента.

Інший документ – законопроект № 7241 «Про внесення змін до Закону України «Про систему суспільного телебачення і радіомовлення України» був запропонований народними депутатами Андрієм Шевченком, Владиславом Каськівим та Євгеном Сусловим. Цей проект профільний комітет підтримав ще в грудні 2010 року. Проект закону розглядався у Верховній Раді 21 лютого 2012 року, проте був відкладений.

Законопроект, який був розроблений Гуманітарною радою при Президентові України (концепція була схвалена ще 2010 року) та доопрацьований у Кабінеті міністрів, дістав критичні оцінки від експертів Ради Європи. Після цього про розробку законопроекту «Про суспільне мовлення» окремо заявив державний Інститут стратегічних досліджень. Громадські слухання проекту закону, який був розроблений в інституті і відправлений на ознайомлення незалежним експертам, були проведені у квітні із залученням експертів та за участі представників Держкомтелерадіо.

Кабмін схвалив проект 9 червня 2011 року і передав його до Адміністрації Президента. Потім із зауваженнями Громадської гуманітарної ради знову повернувся до Держкомітету. Повторно направлявся в уряд в лютому і червні 2012-го. І в чергове – 7 вересня цього року, знову пройшовши складну процедуру узгодження заінтересованих сторін.

Держкомтелерадіо 7 вересня 2012 року вже вчетверте вніс до Кабміну законопроект «Про суспільне телебачення і радіомовлення України», який розроблений на основі Концепції створення і діяльності Національної громадської телерадіокомпанії України.

Останнім варіантом законопроекту передбачено перетворити національну телекомпанію та радіокомпанію України, Державну телерадіокомпанію «Культура» в юридичну особу публічного права «Національна суспільна телерадіокомпанія України».

Якщо цей законопроект не буде зареєстрований і ухвалений у першому читанні за основу народними депутатами парламентом цього скликання, то вважатиметься знятим з розгляду і не розглядатиметься парламентом нового скликання. Але тут є певна юридична колізія, оскільки наразі урядовий законопроект не може бути зареєстрований, оскільки є альтернативним до № 7241, авторами якого є народні депутати Андрій Шевченко, Владислав Каськів та Євгеній Сулов, і розгляд якого Верховна Рада відклала 21 лютого.

Процес роботи над законопроектом «Про суспільне мовлення», який здійснюють урядові інститути доводить, що процес є штучно ускладненим, оскільки при наявності політичної волі логічно було б працювати із документом, який вже зареєстрований у парламенті депутатом Шевченком ідоопрацьовувати його. Проте, цей документ був відкладений, парламент до нього не повертався, тоді як урядові інститути декілька разів узгоджували позиції документу, що врешті й досі не відповідають європейським стандартам.

В результаті за час дії моніторингу жодного прогресу не досягнуто з вини української сторони, яка радше імітувала процес, аніж здійснювала реальні кроки для його реалізації

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

Для того, аби ефективно налагодити роботу у реформування державного мовлення у суспільне, слід:

1. Створити робочу групу для роботи над законопроектом «Про суспільне мовлення» за участі представників опозиції, більшості, відповідальних чиновників та незалежних експертів з України та ЄС. Ймовірно, на базі Національного Інституту стратегічних досліджень, який взяв на себе розробку нового проекту закону.
2. Налагодити більш активне ознайомлення відповідальних осіб з роботою системи суспільного мовлення в країнах ЄС
3. Визначити ключові позиції в Концепції, які повинні мати місце в законопроекті, аби він відповідав європейським стандартам.
4. Розробити законопроект із залученням незалежних медіа юристів, ознайомих із європейським правом та винести його на широке експертне обговорення, врахувати зауваження експертів перед передачею документу до парламенту.
5. Запропонувати комітету включити ключові позиції розробленого документу у законопроекті А.Шевченка, або, відхиливши законопроект Шевченка, через досягнення публічного компромісу спільно представником влади та опозиції зареєструвати новий законопроект та схвалити Закон.
6. Розробити на базі Закону План переходу Державного телерадіомовлення до суспільного.
7. Забезпечити повну прозорість процесу реформування Державного телерадіомовлення у суспільне.
8. Забезпечити відкритість в процесі імплементації Закону, зокрема, при виборах Наглядової ради та головного менеджменту Суспільного мовника.

2.1.10. Співробітництва щодо створення умов, необхідних для вільної роботи журналістів та їх захисту від погроз або фактичного насильства. Це включатиме обмін найкращими практиками стосовно ефективного захисту журналістів правоохоронними органами

Свобода слова - необхідна категорія для проведення демократичних реформ та запровадження верховенства права в країні, для захисту свобод і прав людини. Свобода слова неможлива без забезпечення належних умов для діяльності журналістів, ефективного захисту їхньої діяльності з боку правоохоронних органів.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

Проте, впродовж всього періоду моніторингу спостерігалось збільшення показників про порушення прав журналістів і практично не було забезпечено відповідної реакції та розслідувань цих порушень.

Більше того, Україна знову повернулася до протистояння преси і влади, отримавши ситуацію, за якої найчастіше головними порушниками прав журналістів є міліція та силові структури - такі висновки моніторингу порушень прав журналістів, який проводить Інститут масової інформації⁵². Різке погіршення ситуації із дотриманням прав експерти констатують останні два роки. У кількісному вимірі основні порушення виглядають так:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Вбиті, зниклі журналісти	3	4	0	0	0	0	1	0	1	0
Арешти, затримання	1	2	8	2	3	1	5	0	4	2
Побиття, напади, залякування	23	34	47	16	29	13	15	30	26	23
Перешкоджання виконувати професійні обов'язки, цензура	46	27	52	14	31	23	15	22	48	37
Економічний, політичний, непрямий тиск	30	37	60	12	15	22	33	27	44	32
Судові позови до ЗМІ та журналістів	37	15	19	13	27	14	18	19	18	2
Судові позови від ЗМІ та журналістів	29	15	4	6	7	9	4	4	11	6

Деякий прогрес відбувався у частині обміну найкращими практиками стосовно ефективного захисту журналістів правоохоронними органами та посиленням комунікації силових структур з громадським сектором.

20 лютого За підтримки руху журналістських організацій та Міністерства внутрішніх справ України відбувся відкритий тренінг для журналістів з безпеки на акціях протесту, який провів експерт з безпеки журналістів представник Міжнародної федерації журналістів. Адріен Коллін. Зріс рівень інформованості журналістів (у тренінгу взяли участь 40 журналістів із провідних ЗМІ) щодо європейської практики захисту безпеки журналістів на акціях протесту. Рівень порушень прав журналістів (на основі моніторингу ІМІ) упродовж 4 наступних тижнів аж до початку виборчої кампанії знизився відносно інших періодів.

52 Режим доступу: <http://imi.org.ua/content/%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96-2010-2012-%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%96-%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B8>

У липні ОБСЄ розпочала проект, спрямований на покращення співробітництва правоохоронних структур та журналістів із залученням провідних міжнародних експертів. Експерти, відібрані на конкурсі, вже розпочали свою роботу із міністерством внутрішніх справ. Їхні висновки та рекомендації були представлені для українських правоохоронців та журналістів в рамках засідання Міжвідомчої робочої групи.

Очікується, що в рамках проекту навчання щодо демократичної практики співпраці зі ЗМІ пройдуть 120 українських правоохоронців та 80 журналістів з різних регіонів України, що матиме результати у вигляді зменшення конфліктності преси та влади. Також керівники силових структур матимуть змогу в рамках проекту вивчити досвід взаємодії преси та влади у Франції.

Це дуже актуально, зважаючи на те, що ще одним трендом нинішньої України стала невелика кількість прецедентів покарання винних, які порушують права журналістів. Фіксуємо дуже мало прецедентів притягнення до відповідальності за порушення 171 статті Кримінального кодексу України про перешкоджання професійній діяльності журналістів.

Також стали частішими обмеження у допуску журналістів до органів влади, в тому числі і до міністрів Кабінету міністрів, відмови в акредитації. Також достатньо показовими є факти тиску на журналістів з метою редагування їхньої редакції політики.

Результатом погіршення ситуації зі свободою слова стало різке зниження якості контенту ЗМІ. За словами експертів ГО «Телекритика», у телевізійних новинах замовчуються акції протесту, діяльність опозиції, підвищення цін і погіршення соціальних стандартів. Натомість інформаційні програми перетворюються на кримінальні. Як свідчать дослідження Академії української преси, більшість провідних українських ЗМІ уникають висвітлення політичної та соціально-політичної тематики, орієнтуючись переважно на більш поверхові теми. Всі ці наслідки є свідченням відсутності в Україні свободи слова через забезпечення всіх необхідних умов для вільної та неупередженої роботи журналістів.

На початку моніторингу ми фіксували створення інституту, завдання якого вирішувати всі нагальні проблеми в контексті Пріоритету - забезпечення прав журналістів - та пропонувати варіанти рішень. Йдеться про Міжвідомчу робочу групу, яка працює під головування прес-секретаря Президента Дарії Чепак і до складу якої входять як представники журналістських організацій, так і представники Генеральної прокуратури та міліції.

Відбулося два засідання Міжвідомчої робочої групи, в ході яких відбувався розгляд безпосередніх найбільш помітних порушень прав журналістів. Одне із цих засідань - 4 квітня - відбувалося позачергово за участі делегації Всесвітнього Форуму видавців, які піднімали питання тиску на незалежні ЗМІ в Україні. Члени делегації також зустрілися із Президентом Віктором Януковичем.

В ході засідань було ухвалено рішення провести окремий моніторинг порушень прав журналістів спільно представників громадських організацій, зокрема Інституту масової інформації з Генеральною прокуратурою. Дослідження мають на меті створення прецедентів успішних розслідувань порушень прав журналістів та притягнення винних до відповідальності, зокрема за статтею 171 Кримінального кодексу.

Проте, в період моніторингу ситуація демонструвала тенденції до погіршення у частині фактичних даних про дотримання прав журналістів, оскільки кількість злочинів проти журналістів зростала постійно, натомість кількість розслідувань - ні.

Не розслідуваним лишається резонансний напад на керівника «Дорожнього контролю» Ростислава Шапошникова, погрози на адресу Олени Баранник (Харків) та чимало інших порушень прав журналістів, до яких можуть бути причетні представники влади і щодо яких не забезпечено адекватне розслідування.

За період дії моніторингу сталися декілька резонансних подій, які можна трактувати як тиск з боку влади та силових структур на незалежні ЗМІ.

1. 28 квітня за результатами перевірки податкова оголосила про порушення на єдиному незалежному в країні телеканалі ТВі. Це стало підставою для порушення кримінальної справи щодо директора ТВі Миколи Княжицького — згідно з ч.3 ст.212 Кримінального кодексу України (навмисне ухилення від сплати податків в особливо великих розмірах). 20 липня телеканал ТВі був відключений від трансляції кабельним оператором «Тріолан», 6 вересня найбільший кабельний оператор «Воля» перевів ТВі до дорожчого пакету мовлення, в результаті чого канал за два місяці втратив 80 % власної аудиторії.
2. Прокуратура порушила кримінальну справу за фактом перевірки розголошення приватних даних депутата Ландіка Інтернет-виданням «Лівий берег», хоч у тих даних переписки депутата був очевидним суспільний інтерес.

Президент України взяв під особистий контроль справи проти Інтернет-видання «Лівий берег» та каналу ТВі. Після цього упродовж місяця справи проти «Лівого берега» та Миколи Княжицького були закриті. Проте, це може свідчити про наявність ручних механізмів управління силовими органами.

У період виборчої кампанії різко зріс рівень конфліктності між пресою та владою. Відкриття справ спричинили низку протестів журналістської спільноти та заяв про цензуру, тиск та використання силових структур як репресійних механізмів для незалежних ЗМІ.

Натомість серед позитивів варто відзначити звіт правоохоронних органів про розкриття справи вбивства Харківського журналіста Василя Климентьєва, який зник у 2010 році. Міністерство внутрішніх справ заявило про розкриття вбивства. Головний підозрюваний у вбивстві журналіста - оголошений в розшук колишній співробітник Харківського УБОЗу Андрій Козар, однак хто був замовником вбивства - не відомо.

Регрес відбувався і в законодавчій частині забезпечення прав журналістів:

1. Депутат від Партії Регіонів Віталій Журавський зареєстрував проект змін до Кримінального кодексу, який передбачають повернення кримінальної відповідальності за дифамацію, що може стати суттєво погіршити умови роботи журналістів.

19 вересня Верховна Рада ухвалила цей законопроект у першому читанні. Він передбачає що «Наклеп, тобто умисне поширення завідомо неправдивих відомостей, що ганьблять честь і гідність іншої особи або підривають її ділову репутацію, якщо такі дії спричинили тяжкі наслідки, - карається штрафом в розмірі від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до одного року, або обмеженням волі до двох років. Діяння, передбачене частиною першою цієї статті, вчинене шляхом публічного демонстрування у творах або засобах масової інформації, або вчинене слідчим, прокурором чи суддею - карається штрафом в розмірі від п'ятисот до тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів до-

ходів громадян або виправними роботами на строк від одного до двох років, або обмеженням волі на строк від двох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років».

Ухвалення у першому читанні законопроект про повернення кримінальної відповідальності може свідчити про бажання влади ще більше контролювати ЗМІ.

2. Поправки до Кримінально-процесуального кодексу щодо захисту журналістських джерел, розроблені громадськими організаціями, парламент не схвалив. У вересні була створена робоча група, яка має на меті розробити зміни до законодавства з метою активізації роботи 171 статті.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

Для якісної зміни ситуації необхідно:

- забезпечити результативні розслідування злочинів проти журналістів.
- посилити порушення справ за 171 статті КК.
- відхилити законопроект про повернення кримінальної відповідальності за дифамацію.
- запровадити більш активне спілкування українських журналістів із європейськими експертами з питань безпеки.
- запровадити постійну практику звіту правоохоронних органів (у вигляді квартальної прес-конференції ГПУ та МВС) щодо стану розслідування справ проти журналістів, в даному випадку розслідування справ про можливий тиск на незалежні ЗМІ.

Держава має:

- забезпечити невтручання силових структур та будь-кого іншого у роботу незалежних ЗМІ,
- виконання законодавства провайдерами кабельного зв'язку, які масово виключають незалежний телеканал ТВі з мереж,
- забезпечити розслідування цих справ
- не допустити голосування за законопроект Віталія Журавського.

Забезпечення безпеки та прав журналістів є критично важливим завданням для забезпечення свободи слова в країні. Для цього необхідно посилити роботу правоохоронних органів із активізації розслідувань проти журналістів та практику публічного звіту про ці справи. Також необхідно активізувати діалог з європейськими експертами, які спеціалізуються на цій темі. Якісна журналістика та вільне інформаційне поле в країні, що можливо за умови забезпечення фізичної безпеки журналістів, очевидно матиме позитивний вплив на якість політичного діалогу та стан реформ в країні. Будь-які покращення в цій сфері посилюють рівень прозорості процесів і наближають Україну до Європейських стандартів.

Особливо важливим є можливість роботи незалежних ЗМІ в період виборчої кампанії. По суті, вони лишають малочисельними об'єктивними джерелами інформації на фоні тотальної залежності більшості великих мовників, які є власністю українських олігархів.

2.1.11. Розширення співробітництва з метою подальшого посилення обізнаності правоохоронних органів та судів щодо поваги до права на свободу мирного зібрання, зокрема шляхом обміну найкращими практиками, навчання та співробітництва стосовно імплементації норм законодавства

В Україні досі не існує спеціального закону щодо реалізації громадянами права на мирні зібрання. Отже, діє лише стаття 39 Конституції України (як закон прямої дії) та стаття 11 європейської Конвенції із захисту прав людини та основних свобод, ратифікованої 1997-го року. В принципі, цих коротких норм права було б достатньо, аби гарантувати українцям свободу зібрань. Але як українські суди, так і українські правоохоронці дуже специфічно трактують ці норми. І, звичайно, трактують їх в інтересах влади, а не громадянського суспільства. Тому ознайомлення представників української судової та виконавчої влади з європейськими практиками забезпечення права на мирні зібрання та імплементація прийнятих у законодавстві європейських країн норм щодо свободи зібрань могли б суттєво змінити негативну практику порушень свободи зібрань в Україні.

Виконання Пріоритету передбачає ознайомлення працівників правоохоронних органів та судів з документами Ради Європи, Євросоюзу, ОБСЄ, Венеціанської комісії, практиками Євросуду, правоохоронних органів країн Євросоюзу щодо свободи мирних зібрань, приведення українського законодавства у відповідність до європейських принципів свободи зібрань, встановлення співробітництва між правоохоронними органами України та ЄС у галузі свободи зібрань задля забезпечення основоположного права на свободу мирних зібрань в Україні.

Для досягнення цієї мети українські суди та правоохоронні органи повинні застосовувати положення європейської Конвенції із захисту прав людини та основних свобод, практику Євросуду щодо свободи мирних зібрань. Також українське законодавство щодо свободи мирних зібрань має бути реформоване згідно Керівних принципів БДПЛ ОБСЄ щодо свободи зібрань та рекомендацій Венеціанської комісії.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

Як свідчать тексти рішень адміністративних судів, які розглядали позови місцевих органів влади про заборони мирних зібрань, судді у більшості не знають і не застосовують при судочинстві положень Євроконвенції та практики Євросуду щодо свободи зібрань. Загалом, за інформацією секретаря пленуму ВАСУ Михайла Смоковича, протягом 2011 року адміністративні суди задовольнили 88,9% таких позовів (із загалом 240 справ). А як свідчить моніторинг, проведений громадськими організаціями, у Києві та Криму суди задовольнили усі 100% подібних позовів.

Працівники органів внутрішніх справ також не знайомі з європейською практикою щодо забезпечення права на мирні зібрання і у своїй діяльності, як свідчить моніторинг правозахисних організацій, допускали систематичні порушення свободи зібрань (розгони зібрань навіть без рішень суду, безпідставні затримання учасників зібрань).

2011 року виконкоми Житомирської та Кагарлицької міських рад ухвалили рішення, які протирічать як Конституції України, так і Євроконвенції в частині, яка стосується свободи зібрань. Обидва рішення оскаржені у судах представниками громадських організацій.

У той же час протягом 2011 року суди за позовами представників громадської організації Інститут Республіка скасували рішення Чернівецького (10.02) та Сімферопольського міськвиконкомів (14.11), які незаконно обмежували свободу зібрань у цих містах. Протягом 2007-10 років суди скасували подібні рішення органів місцевого самврядування у Дніпропетровську та Донецьку. Також протягом 2011 року рішення місцевих органів влади, які обмежували свободу зібрань були скасовані за прокурорським протестом в Ужгороді та Сваляві (Закарпатська область), а Львівська міська рада сама скасувала подібне рішення. У всіх цих випадках суди і прокуратура посилалися на положення Євроконвенції, які містилися у заявах Інституту Республіка. Загалом суди скасували як неконституційні усі 100% рішень місцевих органів влади, які обмежували свободу зібрань та щодо яких подали позови представники громадських організацій.

Ще 2008 року Кабінет міністрів України (прем'єр-міністр Ю. Тимошенко) подав до ВРУ законопроект «Про організацію і проведення зборів, мітингів і демонстрацій» (реєстраційний № 2450). Цей проект не відповідав європейським принципам із свободи зібрань та значно звужував реалізацію цього права порівняно навіть із Конституцією. 3.06.2009 парламент ухвалив цей законопроект у першому читанні. 17.06.2010 проект № 2450 мав бути ухвалений вже у другому читанні. Проте внаслідок протестів низки громадських організацій, які згодом об'єдналися у Всеукраїнську Ініціативу «За мирний протест!», законопроект був знятий з розгляду у спрямований до Венеціанської комісії. 15-16 жовтня 2010 Венеціанська комісія винесла негативний висновок щодо цього проекту. Станом на 1.12.2011 цей законопроект знаходився у комітеті з прав людини ВРУ без руху.

У той же час ще 2005 року українські правозахисники розробили законопроект «Про свободу мирних зібрань». Цей проект був внесений до парламенту народним депутатом В. Мусіякою і 2006-го спрямований ВРУ на повторне перше читання. Протягом 2011 Комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, дорадчий орган президента України (голова – С. Головатий) за участю громадських організацій доопрацювала цей проект та спрямувала його до Венеціанської комісії. 17.10.2011 Венеціанська комісія ухвалила загалом позитивний висновок щодо цього законопроекту. 3-4 листопада 2011 року у Києві відбулася Міжнародна конференція «Свобода мирних зібрань: європейські стандарти для України» (організатори: Комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Українська Гельсинська спілка з прав людини, Міжнародний фонд «Відродження», Національний демократичний інститут, USAID), де було презентовано як законопроект, так і висновок Венеціанської комісії щодо нього. У конференції взяли участь європейські експерти з Венеціанської комісії, БДПЛ ОБСЄ та Євросуду. Однак станом на 1.12.2011 цей проект було неможливо внести до паламенту через те, що Регламент ВРУ забороняє вносити законопроекти, альтернативні до тих, які ухвалені у першому читанні.

Ще 2007 року Київський національний університет внутрішніх справ при МВС разом з представниками громадських організацій у Громадській раді МВС з прав людини розробив «Методичні рекомендації щодо охорони правопорядку під час проведення мирних зібрань». Цей документ був розроблений на основі як українського законодавства, так і на основі Керівних принципів БДПЛ ОБСЄ щодо свободи зібрань та практики Євросуду щодо свободи зібрань. «Методичні рекомендації» того ж року мав бути уведений в дію наказом міністра внутрішніх справ (на той час – В. Цушко) як інструкція для працівників органів внутрішніх справ. Проте у грудні 2007 року міністр та уряд в цілому були відправлені у відставку, а наступники міністра (Ю. Луценко та А. Могильов) відмовились підписувати відповідний наказ. Натомість 11.05.2010 наказом міністра внутрішніх справ № 170 було затверджено «Інструкцію про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення

охорони громадського порядку», яка у деяких своїх положеннях протирічила європейським принципам свободи мирних зібрань.

Загалом можна стверджувати, що попри те, що Пріоритет не виконано, протягом 2011 року та періоду перед ним, були спроби просування Пріоритету і ініціаторами цих спроб виступили українські громадські організації. Ці спроби досягли часткового успіху (скасування рішень деяких місцевих органів влади, які обмежували свободи зібрань, недопущення ухвалення законопроекту № 2450, розробка нормативно-правових актів, які відповідають європейським принципам свободи зібрань). Але ситуацію в цілому ці часткові успіхи не змінили.

Судові заборони. Так, якщо протягом 2011 року місцеві органи влади подали до судів 240 позовів про заборону зібрань, 89% з яких було задоволено, то протягом 5-ти місяців 2012 року таких позовів було 63, 92% з яких задоволено⁵³. Тобто, відсоток заборон дещо збільшився, але позовів про заборони стало менше (2011-го у середньому було 20 позовів на місяць, у першій половині 2012-го – 12,6 позовів на місяць).

Окрім того, у Києві, де відбувається найбільше мітингів, протягом 2012 місцева адміністрація подала лише 2 позови про заборону мітингів, лише один з яких був задоволений. У той же час Харківський окружний адміністративний суд заборонив усі 23 позови про заборону мітингів.

Отже, за звітний період кількість заборон порівняно з 2011 роком загалом в Україні і, зокрема, в Києві, зменшилась, але у харківському регіоні значно збільшилась. Це пов'язано з тим, що більшість заборонених мітингів у Харкові були пов'язані з перебуванням Ю. Тимошенко у Харківській колонії.

Неконституційні рішення місцевих влад. За звітний період продовжилась практика ухвалення неконституційних актів місцевих органів влади, які обмежують свободу зібрань. Так, 6 грудня 2011 року Виконавчий комітет Ірпінської міської ради Київської області ухвалив Рішення № 292 «Про відведення місць та обладнання наметів, стендів, дощок оголошень, мітингів, демонстрацій та інших масово-політичних заходів у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації», а 21 серпня 2012 року Виконавчий комітет Броварської міської ради тієї ж області ухвалив Рішення № 394 «Про визначення місця у місті Бровари для проведення зборів, мітингів і демонстрацій». Усі ці рішення обмежують свободу зібрань, протирічить як Конституції України, так і Євроконвенції в частині, яка стосується свободи зібрань, а також можуть суттєво вплинути на перебіг виборчої кампанії у вказаних містах (чергові парламентські вибори в Україні відбудуться 28.10.2012). Усі ці Рішення оскаржені у судах представниками Ініціативи «За мирний протест!».

З іншого боку, 14 березня 2012 Корольовський районний суд міста Житомира задовольнив позовну заяву активістів Всеукраїнської ініціативи «За мирний протест!», щодо скасування антиконституційного рішення № 325 Виконавчого комітету Житомирської міської ради «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення масових заходів у м. Житомирі», яке було ухвалене 12 травня 2011. Також апеляційні адміністративні суди підтвердили неконституційність подібних «положень»: 18.01.2012 у м. Красноармійськ (Донецька обл.), 16.05.2012 – у Києві.

53 Моніторинг судових рішень Центру політико-правових реформ: <http://www.pravo.org.ua/index.php/2010-03-07-18-06-07/adminyust/596-2012-06-01-14-41-29>

Міліція та європейські принципи свободи зібрань. 15 грудня 2011 року Громадська рада МВС схвалила «Методичні рекомендації щодо охорони правопорядку під час проведення мирних зібрань», доопрацьовані представниками громадських організацій – членами ГР МВС і запропонувала затвердити їх наказом міністра внутрішніх справ (В. Захарченко). Ці «Рекомендації» базуються на Євроконвенції, практиці Євросуду з прав людини щодо свободи зібрань та Керівних принципах ОБСЄ щодо свободи зібрань. Проте й досі ці «Методичні рекомендації» наказом міністра не затверджені. Судячи з того, що у серпні 2012 наказом міністра внутрішніх справ ГР МВС була розпущена, найближчим часом «Методичні рекомендації» не мають шансу стати нормативно-правовим актом для співробітників міліції.

Законопроект № 2450. 15 березня Верховна Рада відправила урядовий законопроект № 2450 на повторне друге читання, що дало можливість вносити до нього поправки. Профільний парламентський комітет – з прав людини – створив робочу групу з доопрацювання проекту за участю трьох представників Всеукраїнської Ініціативи «За мирний протест!», представників Міжнародного фонду «Відродження», Української Гельсинської спілки з прав людини, Центру політико-правових реформ. До робочої групи також увійшли представники АП, МВС, Мінюсту, секретаріату Кабміну.

Діяльність робочої групи тривала 2,5 місяці, останнє засідання відбулося 31 травня. У результаті складних перемовин робоча група врахувала більшість зауважень Венеціанської комісії. Зокрема:

- проект тепер гарантує право на спонтанні зібрання (про які неможливо було завчасно повідомити), одночасні і контр-зібрання (не можна забороняти мітинги тільки на тій підставі, що вони відбуваються в одному й тому ж місці, як це полюбляє робити наша влада);
- учасники зібрання мають право встановлювати без спеціального дозволу на час проведення зібрання тимчасові споруди (намети);
- не можуть бути підставою для обмеження зібрань місце (можна мітингувати безпосередньо біля будівель органів влади), час, чисельність зібрання, проведення концертів, візитів іноземних делегацій;
- відсутність повідомлення не є підставою для автоматичної заборони зібрання;
- встановлюються спеціальні терміни для апеляційного оскарження судових рішень про заборону зібрань (апеляція повинна бути розглянута до початку зібрання).

Проте поки що неузгодженими залишились поправки до Кодексу про адмінправопорушення (сьогодні стаття 185-1 цього кодексу дає можливість міліції хапати учасників зібрань за абстрактне «порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів...»), до законів «Про міліцію» та «Про місцеве самоврядування».

Але найбільше суперечок викликає положення про терміни повідомлення. Представники влади (Адміністрації Президента, Мін'юсту, МВС) у робочій групі відстоюють позицію щодо повідомлення про зібрання за 2 робочих дні. Пропозиція громадськості полягає у тому, щоб, відповідно до рішення Конституційного суду, встановити диференційовані терміни повідомлення. І базовим терміном – для мітингу, який відбувається на території одного населеного пункту – встановити 12 годин (для більш масштабних зібрань цей термін може збільшуватись).

6 червня відбулося засідання комітету з прав людини ВР, який підтримав проект, який лише частково враховував пропозиції Венеціанської комісії. Комітет рекомендував парламенту ухвалити такий закон, знехтувавши позицією майже 160 громадських організацій⁵⁴, які

54 <http://www.zmina.org.ua/2012/06/2931/>

пропонували ухвалювати законопроект № 2450 лише після чергової експертизи Венеціанської комісії та врахування позиції громадськості.

Після того, як Голова ВР В. Литвин, комітет ВР з прав людини, Уповноважений ВР з прав людини В. Лутковська відмовились спрямувати документ до Венеціанської комісії, представники громадських організацій ініціювали направлення законопроекту до цієї міжнародної експертної структури через комітет ВР із законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. Голова цього комітету, представник опозиційної партії «Батьківщина» В. Швець підписав відповідне подання 31 серпня 2012.

Попри це, за наполяганням радника президента України М. Ставнійчук парламент вирішив розглянути проект № 2450 6 вересня. Але представників громадських організацій занепокоїв той факт, що представники чинної влади намагаються будь-що ухвалити закон, який повною мірою не відповідає європейським принципам свободи зібрань та обмежує свободу зібрань навіть порівняно з існуючою в Україні практикою, до парламентських виборів і без консультацій з Венеціанською комісією. Тому 5–6 вересня у 17-ти містах України відбулися акції протесту проти ухвалення законопроекту 2450 і голосування щодо нього було відкладено.

Враховуючи те, що об'єднані у боротьбі за свободу зібрань громадські організації України вже понад 2 роки не дають можливості парламенту ухвалити закон, який обмежував би свободу зібрань, сьогодні існує велика ймовірність того, що проект № 2450 буде таки знятий з голосування і спрямований на доопрацювання з урахуванням думки громадськості та Венеціанської комісії. А у результаті рано чи пізно в Україні буде ухвалено закон, який відповідатиме європейським принципам свободи зібрань.

Громадські організації ознайомлюють владу з європейськими принципами свободи зібрань. За звітний період відбулася низка заходів з доопрацювання робочій групі полягає в тому, щоб у такому вигляді влади, які обмежують свободу зібрань. круглих столів на тему «Свобода мирних зібрань. Європейські принципи та українська практика» (організатор – Всеукраїнська Ініціатива «За мирний протест!»): у Києві, Рівному, Харкові, Донецьку, Севастополі, Луганську, Миколаєві, Кіровограді, Запоріжжі, Черкасах, Сімферополі, Одесі, Львові. У роботі круглих столів взяли участь правозахисники, громадські активісти та політики, представники Міністерства внутрішніх справ, судді окружних та апеляційних адміністративних судів, ВАСУ, представники місцевих органів влади та журналісти. Круглі столи сприяли виконанню Пріоритету, адже під час їх проведення були не лише обговорені європейські принципи свободи мирних зібрань, але й були поширені переклади кількох прецедентних щодо свободи зібрань рішень Євросуду та висновки Венеціанської комісії.

Слід наголосити, що таке ознайомлення суддів адміністративних та спеціалізованих судів, працівників органів внутрішніх справ з практикою Європейського суду з прав людини відбувалося не зусиллями органів державної влади, до чиеї компетенції належить виконання Пріоритету, а зусиллями громадських організацій шляхом проведення круглих столів і конференцій та розповсюдження під час їх проведення текстів перекладів рішень Євросуду, висновків Венеціанської комісії та Керівних принципів БДПЛ ОБСЄ щодо свободи зібрань.

16 січня 2012 року Євросуд передав на комунікацію українському урядові заяву Михайла Шмушковича, активіста одеської громадської організації «Зеленка», щодо якого було порушено адміністративну справу за організацію мирного зібрання 2009-го року, а 27 лютого – заяву Олексія Веренцова, активіста львівської громадської організації «Стражі закону»,

щодо якого представники міліції застосували репресії під час акції протесту у жовтні 2010 року.

Кримінальне переслідування учасників мітингів. У квітні 2012 Мелітопольське лінійне відділення міліції на Південній залізниці порушило кримінальну справу проти організаторів 3-тисячного мітингу у місті Новоолексіївка (Херсонська область), які 12 березня блокували рух залізницею на знак протесту проти скасування зупинки поїздів у їхньому місті. Тобто, з такого непропорційного втручання у реалізацію права на мирні зібрання розпочалися кримінальні переслідування учасників зібрань. Поки що організатори не заарештовані, судові засідання у цій справі розпочнуться у вересні 2012 року.

Отже, загалом Пріоритет не виконано. Надалі ситуація може розвиватися як у напрямку прогресу – дальшого виконання Пріоритету, так і у зворотньому напрямку – європейські принципи свободи зібрань залишаться не імplementованими в українську дійсність.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

- Ознайомити суддів спеціалізованих та адміністративних судів, працівників органів внутрішніх справ, депутатів та відповідальних за реалізацію свободи зібрань чиновників із рішеннями Євросуду з прав людини, які стосуються свободи зібрань, з Керівними принципами ОБСЄ із свободи зібрань.
- Добитися, щоб рішення судів щодо мирних зібрань ухвалювалися з урахуванням Євроконвенції та практики Євросуду.
- Скасувати неконституційні рішення місцевих влад щодо свободи зібрань.
- Отримати висновки Венеціанської комісії щодо законопроекту № 2450.
- Ухвалити спеціальний закон про свободу мирних зібрань, який би відповідав європейським принципам свободи зібрань та інтересам громадянського суспільства України.
- Дочекатися рішень Євросуду щодо двох справ, які стосуються свободи зібрань в Україні.

Для досягнення Пріоритету необхідно пройти три етапи.

1. Ознайомлення судів та правоохоронців із європейськими принципами свободи мирних зібрань. Ці дії повинні розпочати негайно відповідні органи державної влади, адже процес ознайомлення і навчання не надто швидкий.
2. Впровадження європейських принципів свободи мирних зібрань (зокрема, практики Євросуду) у практику українських судів та діяльність правоохоронних органів. Ці дії також вищі судові інстанції та Державна судова адміністрація щодо судів, а МВС – щодо діяльності ОВС мають розпочати негайно.
3. Імplementація європейських принципів свободи мирних зібрань в українське законодавство. Як показує практика, якусь діяльність у вказаному напрямку зараз здійснюють Адміністрація президента та профільний парламентський комітет з прав людини. Інші органи влади, зокрема Мін'юст та МВС, залишаються осторонь процесу. Видається необхідним залучення до процесу імplementації усіх державних органів, які мають відповідні повноваження. Третій етап може проходити одночасно з першими двома.

2.1.12. Обмін найкращими практиками стосовно заходів захисту меншин від дискримінації та утисків відповідно до європейських і міжнародних стандартів, з метою створення сучасних правових рамок. Розвиток тісного співробітництва між органами влади та представниками груп меншин

Реалізація Пріоритету дозволить створити в Україні систему протидії дискримінації на законодавчому та інституційному рівні, сприятиме забезпеченню прав різних груп меншин, задоволенню потреб національних меншин та корінних народів, знизить питань конфліктності в сфері міжетнічних взаємин в таких регіонах України як, наприклад, АР Крим.

У відповідній сфері реалізація Пріоритету могла передбачати такі загальні складові, як:

- Розроблення, ухвалення та впровадження законодавства, яке відповідає критеріям Євросоюзу у сфері захисту прав меншин, протидії дискримінації;
- Захист та підтримка розвитку національних меншин, корінних народів, етнічних груп у різних сферах суспільного життя, підготовка законопроектів стосовно прав національних меншин та раніш депортованих, мовної політики із врахуванням рекомендації та коментарів Ради Європи, Венеціанської комісії, Верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин;
- Створення з боку держави в рамках відповідних інституційних структур системи координації політики в сфері міжетнічних взаємин, захисту прав меншин, створення та ефективне функціонування дорадчих або консультативних органів з проблем меншин.

Одне з питань у реалізації Пріоритету полягає в формуванні та реалізації політики протидії дискримінації. В українському законодавстві існують окремі положення стосовно питань протидії дискримінації - Конституція України (Статті 24, 35, 37 та 26), Закони України «Про національні меншини в Україні» (№ 2494-ХІІ від 25.06.1992 року), «Про забезпечення рівних прав та можливостей для жінок та чоловіків» (№ 2866-15 від 08.09.2005 року); «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (№ 3773-17, від 22.09.2011 року); «Про свободу совісті та віросповідання» (№ 987-12, остання чинна редакція від 03.02.2009 року); Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, а також Протокол № 12 до цієї Конвенції (ратифікований 9 лютого 2006 року) та ін. Окремі норми стосовно заборони дискримінації також знаходяться в Кримінальному, Цивільному та Трудовому Кодексах України. Проте статті КК рідко застосовуються з огляду на складність доведення умисного складу злочину⁵⁵. Про це свідчать й статистичні дані. Так, у період з 1991 до 2010 року в Україні було зареєстровано лише 42 злочини (у 1991-2003 роках – 17 злочинів⁵⁶, з 2003 до 2010 року – 25 злочинів, відповідальність за які передбачені статтею 161 (стаття 66 Кримінального Кодексу 1960 року)⁵⁷.

Реалізація відповідного Пріоритету також сприятиме виконанню Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ)⁵⁸, одержаний українською стороною 22 листопада 2010 року на саміті

55 У 2009 році до КК України були внесені зміни, що встановлюють відповідальність за злочини проти життя і здоров'я особи, було додано кваліфікуючу ознаку: вчинення злочину з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості. Однак на практиці виявилось, що такі зміни не дозволяють виокремити злочини, вчинені з ксенофобських мотивів, з масиву інших злочинів проти особи, оскільки зазначений мотив не є єдиною кваліфікуючою ознакою відповідної частини певної статті КК.

56 Панькевич В.М. Проблемні аспекти об'єктивної сторони злочину, закріпленого у ст. 161 КК України // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2005. - №2. – С. 164 - 170

57 Довідка ГСУ МВС України щодо розслідування злочинів за статтею 161 КК від квітня 2011 року

58 План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Сайт Кабінету Міністрів України Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244813273&cat_id=223280190&ctme=1324569897648

Україна – ЄС в Брюсселі, у параграфі 2.4.3: «Ухвалення всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства, як рекомендовано моніторинговими органами ООН та Ради Європи для забезпечення ефективного захисту від дискримінації» (Блок 4. Зовнішні зносини та фундаментальні права)⁵⁹. На виконання ПДВЛ підготовлено Указ Президента України «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» 22 квітня 2011⁶⁰ року. Проте, реалізація відповідного пункту потребує підготовки та ухвалення єдиного цілісного «антидискримінаційного» закону, або внесення відповідних змін до всіх законів, що стосуються різних аспектів можливих проявів дискримінації, що означатиме виконання ПДВЛ у відповідній частині і наблизитиме перспективи України стосовно набуття безвізового режиму з ЄС.

Варто наголосити, що *Acquis communautaire* Євросоюзу впроваджує більш правові та інституційні зобов'язання щодо своїх членів. Так, затвердження Директиви Ради Європейського Союзу про антидискримінаційну політику (2000/43/ЄС «Здійснення принципу рівного ставлення між людьми незалежно від расової чи етнічної приналежності»⁶¹) засвідчило обов'язковість застосування правових механізмів у країнах-членах ЄС з формування та реалізації дієвої політики щодо підтримки та стимулювання участі національних та етнічних меншин у суспільному житті, в тому числі політиці, яка зрівнює шанси осіб, які належать до меншин, на ринку праці і в публічній діяльності.

Результатом підготовки до членства країн Центральної та Східної Європи у ЄС⁶² стали розробка і прийняття законодавства, яке відповідає критеріям Євросоюзу у сфері захисту прав меншин, протидії дискримінації. Спосіб обрання принципів, визначених у європейському (а також міжнародному) праві, залежить від країни, що зазвичай зумовлено юридичними традиціями та існуючою культурою державного управління. Важливим є те, що країна має гарантувати досягнення цілей, визначених у *acquis communautaire*. У деяких нових країнах-членах ЄС у зв'язку з цим було розроблено спеціальні закони про захист прав національних та етнічних меншин і створено спеціальні інституції, які займаються цими питаннями.

Натомість, аналізуючи урядові звіти, звіти моніторингових структур, можна дійти до висновків, що протягом останнього десятиліття помітного прогресу у сферах протидії дискримінації не було досягнуто. Адже в Україні практично відсутні законодавчі, інституційні, судові практики захисту від дискримінації, висловлювань, спрямованих на розпалювання ненависті, та проявів гострих форм ксенофобії. Так, Європейська комісія проти расизму та нетерпимості Ради Європи (ЄКРН, ECRI)⁶³, констатує **відсутність всеохоплюючих цивільних та адміністративних статей в Кримінальному кодексі, котрі б визначали різні сфери, в яких зустрічаються дискримінаційні практики; немає також жодних інструментів чи ефективних механізмів імплементації існуючих норм, відшкодування та компенсації жертвам таких дій.** Не помічено поліпшення загальної ситуації

59 Реалізація відповідних завдань передбачає такі складові, як, наприклад, «Ухвалення всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства; Дотримання конкретних рекомендацій ООН, ОБСЄ/БДПІЛ, Ради Європи/ЄКРН та міжнародних правозахисних організацій у виконанні антидискримінаційної політики, захисті меншин та боротьби зі злочинами, скоєними на ґрунті ненависті; Ратифікація відповідних документів ООН та Ради Європи про боротьбу з дискримінацією; та ін. Див: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-UKR.pdf>

60 Указ Президента України «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», 22 квітня 2011 року, № 494/2011 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>

61 Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 - 0026, Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en.html>.

62 Див.: Maria Spirova, European integration and minority politics: ethnic parties at the EP Elections, Leiden University, Netherlands, Version of record first published: 16 Feb 2012.

63 Останній звіт ЄКРН по Україні (четвертий моніторинговий цикл) було ухвалено 8 грудня 2011 року і оприлюднено 21 лютого 2012 року. Див.: ECRI REPORT ON UKRAINE (fourth monitoring cycle). Adopted on 8 December 2011, Published on 21 February 2012. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-ENG.pdf>.

кримських татар за час, що минув після публікації Третього звіту ЄКРН, де констатується, що специфічні функції Комітету щодо боротьби з расизмом та расовою дискримінацією, як виявляється, не були передані іншій установі та, як виявляється, в даний час існує певний «вакуум» щодо відповідальності за керівництво цією роботою.

Прогрес, досягнутий у напрямку боротьби з расизмом, комплексним та стратегічним чином ризикує бути втраченим, а зусилля стануть все більш розсіяні та неефективні. Комісія виносить ряд рекомендацій, спрямованих на посилення боротьби з дискримінацією в галузі освіти, зайнятості, житла та охорони здоров'я. Комісія також рекомендує владі вжити заходів для поліпшення збору етнічних даних, з урахуванням принципів конфіденційності, інформованої згоди та добровільної самоідентифікації.

В останні роки захист меншин знову став одним з основних центрів уваги європейського публічного права. Міжнародні організації, Рада Європи, ЄКРН, ВНКМ ОБСЕ відзначають потребу приведення законодавства щодо національних меншин у відповідність з міжнародними нормами, такими як Рамкова конвенція про захист національних меншин, так як законодавство вважається застарілим та містить певні недоліки та невідповідності, які необхідно усунути.

Негативні тенденції простежуються і в інституційній системі стосовно питань захисту прав меншин. Наприклад, як зазначено у Четвертому звіті ЄКРН, Державний комітет у справах національностей та релігій саме в останні роки перед його ліквідацією (у 2010 році) почав відігравати провідну роль у розвиткові, координації та моніторингу дій, спрямованих проти расизму та ксенофобії, включно з координацією діяльності вищезгаданої Робочої групи (див. § 38–40 Третього звіту). Комітет зауважує, що «після розпуску Державного комітету у справах національностей та релігій у грудні 2010 року його специфічні функції у сфері протидії расизму та расовій дискримінації не були передані іншій інституції, в результаті чого виник вакуум відповідальності за таку діяльність. Наразі прогрес, досягнутий у подоланні расизму у скоординований та стратегічний спосіб, втрачений, а зусилля, що докладаються, стають дедалі більш хаотичними та неефективними».⁶⁴

З боку міжнародних моніторингових місій висловлюються негативні оцінки щодо припинення діяльності Департаменту моніторингу прав людини в Міністерстві внутрішніх справ, яка включала моніторинг випадків расизму. Окрім іншого, констатується на необхідності владі брати участь у відкритому діалозі з групами меншин, зокрема з кримськими татарами з питань, пов'язаних з їх статусом в Україні з метою поліпшення їх становища в українському суспільстві та щодо їх вимоги, як раніше депортованих осіб.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

Протягом грудня 2011-вересня 2012 рр. в реалізації Пріоритету наголоси у діяльності органів держаної влади було зроблено на питаннях розроблення, ухвалення та впровадження законодавства протидії дискримінації, розробці проектів законів стосовно прав меншин, мовної політики. Пріоритет знаходиться у стадії реалізації.

Можна констатувати, що протягом 2011 року в Україні не проводилася системна державна політика з протидії дискримінації щодо різних груп меншин. Не було розроблено системи захисту від дискримінації чи допомога її жертвам. У законодавстві немає чітких визначень понять дискримінації, її видів (пряма та непряма), стандартів і критеріїв її доведення. 18 лютого 2010 року було затверджено план заходів МВС України з протидії расизму та ксено-

⁶⁴ Доповідь ЄКРН щодо України (четвертий цикл моніторингу), Прийнята 8 грудня 2011, Опубліковано 21 лютого 2012 CRI(2012)6, Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-UKR.pdf>

фобії на період до 2012 року. Однак експерти констатують, що після кадрових змін у МВС України у 2010 році відповідний План більше не виконувався і станом на липень 2011 року не було реалізовано жодного запланованого заходу. **19 серпня 2011 року Міністерство юстиції України оприлюднило для обговорення проект Указу Президента України «Про Стратегію боротьби з дискримінацією в Україні»** на виконання пункту 42 Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України⁶⁵.

Ситуація в частині законодавчого забезпечення реалізації Пріоритету стала більш динамічною в 2012 році. Так, 24 квітня 2012 року на веб-сайті Міністерства юстиції було представлено розроблений законопроект «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який було винесено на громадське обговорення. Зазначеної мети пропонується досягнути шляхом визначення поняття дискримінації і її основних форм; запровадження принципу недискримінації у законодавстві України; встановлення заборони дискримінації з одночасним визначенням дій, які не вважаються дискримінацією; визначення суб'єктів, наділених повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації, що включає наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини додатковими повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації; запровадження антидискримінаційної експертизи, в тому числі, обов'язкової для проектів законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів, що розробляються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади⁶⁶.

Проект закону викликав критику з боку експертів відповідно до неповних визначень основних термінів, неврахування деяких з поширених видів дискримінації, і відсутність дієвих механізмів захисту від цієї протизаконної практики, зокрема з боку Коаліції з протидії дискримінації, яку заснували 22 представники правозахисних НУО⁶⁷, що працюють з різними аспектами прояву дискримінації, ксенофобії, розпалювання ненависті, тощо.

Не зважаючи на процедуру громадського обговорення, яке мало б тривати до 24 травня, 3 травня Міністерство Юстиції повідомило про схвалення законопроекту Кабінетом Міністрів (без зауважень та пропозицій, внесених представниками неурядових організацій). 14 травня, Проект Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»⁶⁸ було зареєстровано у Верховній Раді України — а 23 травня його було поставлено на порядок денний розгляду профільного комітету ВР з прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. 5 червня законопроект було ухвалено в першому читанні. 5 липня 2012 подальший розгляд законопроекту відкладено. Проте, 6 вересня Верховна рада України ухвалила відповідний законопроект в цілому. Документом, зокрема, встановлюється, що дискримінація - це рішення, дії або бездіяльність, спрямовані на обмеження або привілеї щодо особи та/або групи осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, якщо вони унеможливають визнання і реалізацію на рівних підставах прав і свобод людини та громадянина. Встановлюється також, що обов'язковій антидискримінаційній експертизі підлягають проекти законів України, актів Президента України, інших нормативно-право-

⁶⁵ Указ Президента України від 22 квітня 2011 року № 494/2011, Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494/2011/page>.

⁶⁶ Див. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до проекту Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»

⁶⁷ <http://www.antidi.org.ua/>

⁶⁸ Проект Закону про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=43370

вих актів, що розробляються Кабінетом Міністрів, центральними та місцевими органами виконавчої влади. Втім, на думку експертів, попри позитив такого кроку з боку органів влади, відповідний закон дещо звужує ознаки, за якими може бути здійснено дискримінаційні дії, наприклад, в законі відсутні такі ознаки як належність до політичних партій, об'єднань громадян або профспілок, наявність судимості, досвід перебування в місцях позбавлення волі, сексуальна орієнтація та інші ознаки, визначені законодавством України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або документами міжнародного права, які не вимагають ратифікації⁶⁹. Проблемними можуть виявитися механізми реалізації відповідного закону.

Органи державної влади опрацьовували розробку законопроектів в сфері питань захисту прав національних меншин. Так, 12 березня у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про Концепцію державної етнополітичної політики України»⁷⁰. Питання, порушені в Концепції, також обговорювались під час проведення парламентських слухань на тему «Етнополітична політика України: здобутки та перспективи», що відбулися 11 січня 2012 року. Законопроект розроблено Міністерством культури на виконання Указу Президента України №615/2010 від 14 травня 2010 р. «Про додаткові заходи з облаштування кримських татар, інших осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, які повернулися чи повертаються на постійне місце проживання в Україну». Законопроектом передбачається визначити на законодавчому рівні основні принципи, мету та завдання державної етнополітичної політики. У проекті державна етнополітична політика розглядається як складова політики держави, спрямована на створення умов, що необхідні для гармонійного розвитку української нації, корінних народів і національних меншин України, та передбачає застосування механізмів консолідації усіх етнічних складових українського суспільства.

Паралельно з цим у Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону України «Про Концепцію державної етнополітичної політики України»⁷¹, якій було внесено народним депутатом України Мустафою Джемилевим. Сьогодні законопроект відпрацьовується в Комітетах ВР. На думку авторів законопроекту - реалізація Концепції забезпечить створення збалансованого законодавства, що базуватиметься на кращих світових стандартах, дозволить зберегти позитивний вітчизняний досвід вирішення ряду питань, забезпечить вільний розвиток особистості та права громадян України усіх національностей, налагодження ефективного діалогу держави і громадянського суспільства. Виконання положень Концепції дасть змогу виконати в повному обсязі міжнародні зобов'язання України у забезпеченні прав людини, в тому числі Копенгагенських критеріїв для підготовки України до інтеграції у Європейське Співтовариство. Водночас, немає гарантій стосовно подальшого розвитку ситуації навколо відповідних документів. Так само, як залишається законсервованим стан справ навколо можливої модернізації Закону України «Про національні меншини в Україні».

Річна національна програма співробітництва Україна - НАТО на 2012 рік⁷² містила завдання із захисту прав національних меншин розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект концепції державної етнополітичної політики України. Втім відповід-

69 Наприклад, див. Проект Закону України «ПРО ЗАХИСТ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ», розроблений Коаліцією з протидії дискримінації в Україні у рамках проекту «Антидискримінаційна дія», редакція від 31 серпня 2011 р., Режим доступу: http://www.antidi.org.ua/netcat_files/225/279/h_fab376ccase41ba49a90ff9db119cc5d

70 Проект Закону про Концепцію державної етнополітичної політики України, 10152-1 від 12.03.2012, Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42769

71 Проект Закону про Концепцію державної етнополітичної політики України, 10152 від 07.03.2012, Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42747

72 Указ Президента України № 273/2012, Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2012 рік, Режим доступу: <http://president.gov.ua/documents/14697.html>

ні завдання, визначенні як середньострокові цілі, не гарантують ефективного результату, адже утвердження подібних документів потребує широкого обговорення, експертних оцінок, компромісу між сторонами, громадою, владою, чого сьогодні почасти бракує з огляду на різне тлумачення дефініцій концепції, шляхів реалізації.

Неоднозначні події розвивалися навколо розгляду законопроекту, спрямованого на реабілітацію кримських татар. Законопроект № 5515 «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою»⁷³ було ініційовано членом фракції НУ-НС Мустафою Джемилевим. Втім, 17 травня 2012 року Верховна Рада України не проголосувала в першому читанні за ухвалення документу. М. Джемілев назвав результати цього голосування демонстрацією неповаги парламентом України і явним небажанням відновлювати кримськотатарський народ у його правах⁷⁴.

Втім, вже 20 червня Верховна Рада України ухвалила в першому читанні проект закону «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою». Законопроект передбачає, що Україна визнає депортації народів, національних меншин та осіб з місць постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР або союзних республік, як незаконні та злочинні акти, здійснені проти них та визначає відновлення прав громадян України із числа депортованих осіб одним з Пріоритетних напрямків політичного, соціально-економічного, культурного і духовного розвитку суспільства. Україна визнає акти органів державної влади колишнього СРСР щодо реабілітації депортованих осіб, насильницьки переселених з місць їх постійного проживання та відновлення їх прав.

Згідно з законопроектом, державна політика щодо відновлення прав депортованих осіб визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і забезпечується органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Держава сприяє добровільному поверненню в Україну, адаптації та інтеграції в українське суспільство депортованих осіб і членів їх сімей, створює умови для їх облаштування, забезпечення землею, житлом, працевлаштування, освіти, збереження і розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності.

Водночас, немає чітких гарантій можливості ухвалення відповідного закону в цілому, адже процес розгляду різних варіантів закону тягнеться з 2003 року і сьогодні не існує позитивних сигналів до можливого завершення процесу попри числені рекомендації РЄ, ОБСЄ. Складною залишається ситуація навколо функціонування консультативно-дорадчого органу при Президенті України – Ради представників кримськотатарського народу при Президенті України, адже відповідна структура сьогодні є практично бездіяльною, консультацій не відбувається з червня 2011 року, Глава держави не бере в них участі, а формат ради породжує конфлікти в кримськотатарській громаді⁷⁵.

На початку 2012 року, з метою удосконалення чинного законодавства у сфері міжетнічних та міжконфесійних відносин в Україні підготовлено проект «Розпорядження КМУ України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які повернулися в Україну, їх

73 Законопроект № 5515 «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою, Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36832

74 Вітчизняні експерти, численні міжнародні організації у своїх висновках стосовно проблем міжетнічних відносин в Україні наголошують на проблемах кримських татар в Україні. Найгострішим є факт відсутності законодавства про відновлення прав. Доповідь ЄКРН щодо України (четвертий цикл моніторингу), Прийнята 8 грудня 2011, Опубліковано 21 лютого 2012 CRI(2012)6, Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-UKR.pdf>

75 Див. Безпорадна Рада. Парадокси нинішнього діалогу влади та кримських татар. Юлія Тищенко для УП_ Четвер, 02 вересня 2010 р., Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/09/2/5349052/>

адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2015 року». Утвердження відповідного рішення триває вже не один рік. У січні 2012 року проект Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2015 року тільки подано на правову експертизу до Кабінету Міністрів України. За проектом проекту даної Програми, згідно з якою з Державного бюджету України в 2012 році передбачається виділити 25 млн. грн., в 2013 р. - 50 млн. грн., в 2014 р. - 225 млн. грн., в 2015 р. - 248 млн. Тільки 6 червня 2012 р. було ухвалено постанову Кабінету Міністрів України «Про продовження строку виконання Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2010 року»⁷⁶.

Значними ризиками в реалізації відповідної програми є питання фінансування заходів. Так, за офіційними даними Республіканського комітету Автономної Республіки Крим у справах міжнаціональних відносин і депортованих громадян за підсумками 2011 року за низкою виконаних соціально-культурних заходів утворилася кредиторська заборгованість в обсязі 607,7 тис. грн. Через недофінансування не було датовано національні друковані видання кримських татар, вірмен, німців, болгар і греків - Республіканським комітетом з інформації задоволена потреба зазначених видань не більше ніж на 60%; (через Республіканський комітет з інформації), не відбулося зміцнення бази національних шкіл і класів з національною мовою навчання, заклад культури і національних колективів художньої самодіяльності, спортивних секцій (боротьба - Куреш), засобів масової інформації, Республіканського медичного центру з обслуговування депортованих народів - 190 тис. грн в межах Програми не були передбачені в бюджеті АРК на ці цілі на 2011 рік та інше.⁷⁷

В стадії розробки знаходиться проект Указу Президента України щодо «Стратегії створення рівних можливостей для ромів України до 2020 р.»⁷⁸, документ розробляється міністерством культури України з метою Стратегії є створення основ для покращення соціального становища ромського населення країни шляхом забезпечення рівних прав і можливостей, рівного доступу до послуг та до участі у всіх сферах суспільного життя країни.

Протягом звітнього періоду навколо формування мовної політики відбувалися контраверсійні події, які значною мірою спричинили політичне протистояння в суспільстві в цілому, в середовищі національних меншин. Лідери національних меншин констатували на недостатньо прозорому характері обговорення відповідних рішень. Так, в Заяві Конгресу національних громад України від 9 квітня 2012 року⁷⁹ говорилося про брак відкритого обговорення ініціатив за участі меншин, маніпулятивний характер консультацій та здобуття підтримки законопроекту з боку авторів.

⁷⁶ «Про продовження строку виконання Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2010 року», Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D0%BF>

⁷⁷ Інформація Республіканського комітету Автономної Республіки Крим по делам межнациональных отношений и депортированных граждан о выполненных мероприятиях по обустройству, социально-культурному развитию депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Автономной Республике Крым, осуществленных за счет средств Государственного бюджета Украины и бюджета Автономной Республики Крым по итогам 2011 года, Режим доступу: <http://reskomnac.ark.gov.ua/obustrojstvo/inf-analiticheskie-material/433-informaciya-ob-itogax-roboty-reskomnaca-za-2011-god>

⁷⁸ Проект Указу Президента України щодо «Стратегії створення рівних можливостей для ромів України до 2020 р.», Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/doccatalog/document;jsessionid=38B2AF63D40CD44889B7DEEF7033A668?id=291786>

⁷⁹ Заява Конгресу національних громад України <http://maidan.org.ua/2012/04/zayava-konhresu-natsionalnyh-hromad-ukrajiny/>

Загалом, ще 25 серпня 2011 року народні депутати України В. Колесніченко та С. Ківалов внесли на розгляд ВР України проект Закону України «Про засади державної мовної політики» (№9073)⁸⁰. Законопроект містив правові норми, відповідно до яких до регіональних мов або мов меншин України, до яких застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому законі, віднесені мови: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримськотатарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, ромська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчацька. Законопроектом пропонується встановити, що основною мовою роботи, діловодства і документації органів державної влади та органів місцевого самоврядування є державна мова. У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), в роботі, діловодстві і документації місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування може використовуватися регіональна мова (мови). Законопроект містив критику окремих положень з боку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), Верховного Комісара ОБСЄ з питань національних меншин.⁸¹ Зокрема в Оцінці ВНКМ вказувалося на потребу недвозначності та здійсненності мовного законодавства для системи регіональних мов і мов меншин, реалістичні гарантії та зрозумілі процедури реалізації відповідних прав, що впливають з міжнародних документів у сфері захисту прав людини, захисту національних меншин, неврахуванні інтегруючої ролі державної мови в варіанті політики, яку запроваджує законопроект.

Втім, стримані, а й подекуди негативні висновки вітчизняних та міжнародних структур та експертів не стали на заваді подальшому просуванню законопроекту, посиленню авторів та симпатиків відповідної мовної ініціативи з боку Партії влади – Партії Регіонів України на кращі практики європейського досвіду в регулюванні мовної політики, забезпеченні розвитку регіональних мов.

3 липня 2012 року Верховна Рада України ухвалила в цілому Закон України «Про засади державної мовної політики» (№9073), підготовлений народними депутатами України, представниками ПР В. Колесніченко та С. Ківаловим. В процесі розгляду питання 248 народних депутатів тільки з другого разу підтримали пропозицію головуючого, віце-спікера Верховної Ради А. Мартинюка. Голосування відбувалося на тлі протесту опозиції у ВР, що не завадило ухвалити відповідне рішення. Представники опозиції в парламенті заявили, що закон ухвалено з порушеннями процедур регламенту ВР України. Зокрема, не було розглянуто жодної правки, внесеної до тексту законопроекту після першого читання; не було розглянуто жодного альтернативного законопроекту; за внесення законопроекту до порядку денного проголосувало лише 219 депутатів. Головуючий не оголосив, яка редакція ставиться на голосування.

8 серпня Президент України В.Янукович підписав відповідний Закон №5029-VI та доручив Кабінету Міністрів утворити робочу групу із залученням громадськості, відомих діячів освіти, науки та мистецтв, провідних фахівців із мовних питань для розробки та внесення системних пропозицій з удосконалення законодавства щодо порядку застосування мов в Україні. Метою діяльності є забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території держави, гарантування вільного розвитку, використання і захисту всіх рідних мов громадян України, виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами з цих питань, та подальше впровадження європейських стандартів у цій сфері. У дорученні Президента також йдеться про необхід-

⁸⁰ Закон України «Про засади державної мовної політики», Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41018

⁸¹ Див. Оцінка законопроекту «Про засади державної мовної політики» (№9073), його кореляція з Європейською хартією регіональних мов або меншин, Режим доступу: <http://opora.ua.org/articles/1450-ocinka-zakonoproektu-lpro-zasady-derzhavnoji-movnoji-politykyr-9073-jogo-koreljacija-z-jevropejskoju-hartijeju-regionalnyh-mov-abo-menshyn>

ність забезпечити невідкладне розроблення із залученням зазначеної робочої групи та затвердження Державної програми всебічного розвитку і функціонування української мови⁸².

Протягом серпня над формуванням можливих змін до Закону України «Про засади державної мовної політики» працює робоча група, втім, станом на початок вересня офіційно так і не затверджено з боку Кабінету міністрів України її склад. Діяльність групи курує віцепрем'єр-міністр охорони здоров'я Раїса Богатирьова, зазначаючи, що згідно із дорученням президента закон про засади державної мовної політики необхідно змінити й удосконалити.⁸³ Проте, залишаються доволі незначними шанси на ухвалення правок до законопроекту до завершення виборчої кампанії до українського парламенту у 2012 році, на що вказують заяви очільників ПРУ, лідерів відповідної парламентської фракції.

Водночас, протягом серпня 2012 року рішення про надання статусу російської мови як регіональної ухвалили Севастопольська міська, Донецька, Харківська та Запорізька обласні ради. Відповідні дії можуть суперечити Конституції України, адже питання визначення мовної політики знаходяться в компетенції парламенту. Зокрема, депутати Харківської обласної ради проголосували за ухвалення рішення «Про першочергові заходи щодо виконання в Харківській області Закону України «Про засади державної мовної політики 30 серпня 2012 року. Ці події відбувалися на тлі протестів місцевих громад, які залишаються незгодними з відповідними діями. Парадоксально, але ані представники болгарської національної меншини в Одеській області⁸⁴, ані кримські татари не можуть домогтися від місцевих рад рішення про надання статусу регіональної мовам національних меншин, окрім російської мови, що без сумні викликає невдоволення та протест представників меншин.

Отже, як бачимо, різні напрями реалізації Пріоритету (забезпечення прав національних меншин, формування та координація політики у відповідних сферах) знаходяться в стадії реалізації. 6 вересня ВР України було ухвалено в цілому Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», що є позитивним кроком у реалізації Пріоритету, хоча окремі норми, перелік ознак за якими може здійснюватися дискримінація, неявна дискримінація ще потребує уточнення.

Позитивними кроками інститутів влади може вважатися шлях розроблення та ухвалення законодавства, нормативно-правової бази в сфері протидії дискримінації, забезпечення прав меншин. Також до позитивів слід віднести роботу над програмою стосовно інтеграції кримських татар до українського суспільства, стратегії стосовно розвитку та забезпечення прав ромів в Україні, яка сьогодні розробляється із залученням експертного потенціалу неурядових організацій Міністерством культури України. Втім залишаються питання належного виконання, фінансування заходів, що заплановано в рамках відповідної політики. Бракує відкритої звітності стосовно реалізації Пріоритетів цих політик, системного інформування про реалізацію заходів.

Суттєві негативи полягають у недостатності залучення цільових груп до процесів обговорення відповідних законодавчих та інституційних змін, відсутність відкритості обговорень та публічності, порушення термінів громадських обговорень (як це відбулося із проектом

82 ДОРУЧЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ. Щодо удосконалення законодавчого забезпечення застосування мов в Україні. Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua/documents/14941.html>

83 Богатирьова поскаржилась, що «мовники» Колесніченко-Ківалов її ігнорують, 04 вересня 2012, <http://www.pravda.com.ua/news/2012/09/4/6972014/>

84 15 серпня міськрада Ізмаїла Одеської області на позачерговій сесії закріпила за російською мовою регіональний статус. При цьому депутати відмовилися розглядати питання про надання болгарській мові регіонального статусу нарівні з російською. Див: <http://www.unian.ua/news/522104-bolgari-vimagayut-statusu-regionalnoji-movi-v-izmajili.html>

закону про протидію дискримінації). Окремі дії інститутів влади, зокрема під час ухвалення мовного закону, здатні суттєво дестабілізувати ситуацію в країні в цілому, спричинити гострі конфлікти, відчувається брак суспільного діалогу та компромісу стосовно контраверсійних питань соціогуманітарної політики у забезпеченні прав меншин, національних меншин, етнічних груп. Навіть незважаючи на негативні оцінки громадських організацій, громадських рад⁸⁵, закон про засади державної мовної політики було ухвалено в парламенті. Тобто думка консультативно-дорадчих структур враховується доволі опосередковано, чим нівелюється можливість ефективної участі меншин в суспільному житті, як це характерно для різних європейських країн.

Протягом звітного періоду не відбулося інституційного розвитку, підвищення спроможності Уряду в здійсненні політики протидії дискримінації, захисту прав меншин, національних меншин, не розглядаються навіть не дебатуються питання стосовно формування спеціальних органів влади (підрозділів) для протидії дискримінації. Відсутність скоординованої політики призводить до збільшення випадків негативних інцидентів на ґрунті ненависті, ворожнечі, расистських інцидентів.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

Для подальшої реалізації завдань Пріоритету потрібно інтенсифікувати діяльність уряду у законотворчому напрямі, у шляхах інформування та розвитку інституційних спроможностей, розвитку консультацій та діалогу з різними групами меншин:

- Забезпечити підготовку та публічне обговорення ряду проектів законів: Закону України «Про Концепцію державної етнонаціональної політики України» Закону України «Про національні меншини в Україні» Закону України, інших законів та нормативно-правових рішень направлених на захист та підтримка розвитку національних меншин, корінних народів, етнічних груп у різних сферах суспільного життя, із врахуванням рекомендацій та коментарів структур Ради Європи, Венеціанської комісії, Верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин;
- Внести правки до закону України про засади державної мовної політики із врахуванням рекомендацій та коментарів Ради Європи, Венеціанської комісії, Верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин: проблеми забезпечення прав меншин, експертів та аналітичних й наукових установ.
- Підвищити інституційну спроможність Уряду в протидії дискримінації, розглянути відповідний закон з врахуванням рекомендацій ОБСЄ, Ради Європи, громадських організацій меншин (національні, етнічні, гендерні, сексуальні), яка б передбачала інституційні механізми протидії дискримінації. Розробити комплексне антидискримінаційне законодавство. Усунути проблему нестачі офіційних статистичних даних щодо кількості інформації про расистські інциденти чи кількості засуджених за расистські злочини; факти ігнорування з боку правоохоронних структур повідомлень про расистські напади. Відновити діяльність Міжвідомчої робочої групи з протидії ксенофобії та етнічної і расової нетерпимості, в тому числі механізмів розслідування та боротьби з етнічними злочинами.

Підвищити рівень координації політики в сфері міжетнічних взаємин, захисту прав меншин, забезпечити ефективне функціонування дорадчих або консультативних органів з проблем меншин при органах державної влади.

85 Див: висновок Комісії з питань міжнаціональних відносин та захисту національних меншин України обговорила проект Закону України «Про засади державної мовної політики», 27 червня 2012. Режим доступу: http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/291649?search_param=%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%88%D0%B8%D0%BD&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1

2.2.1. Сприяння співробітництву в рамках Групи держав Ради Європи проти корупції та подальшій імплементації її відповідних рекомендацій

2.2.2. Імплементація Національного Плану дій щодо боротьби з корупцією у співпраці з відповідними установами ЄС

Протягом багатьох років Україна посідає стабільно низькі місця в міжнародних «антикорупційних» рейтингах. Так, у 2011 році в Індексі сприйняття корупції Transparency International Україні було відведено 152 місце зі 182 можливих, хоча ще у 2009 році Україна посідала у цьому Індексі 146 місце. Це свідчить про те, що українські громадяни вважають країну надзвичайно корумпованою, причому у порівнянні з попередніми роками сприйняття держави як корумпованої лише посилюється. Корупція в Україні поширена як на рівні вищих органів влади, так органів влади на місцях. Проникнення корупції в усі сфери життя суспільства підриває рівень довіри до владних інститутів, не сприяє утвердженню в Україні принципу верховенства права, негативно впливає на інвестиційний клімат в державі та послаблює роль України на міжнародній арені.

❖ Аналіз виконання Пріоритету

Пріоритетами Порядку денного асоціації Україна-ЄС визначено два основних Пріоритети у сфері подолання корупції. Виконання відповідних заходів в рамках цих Пріоритетів дозволило б створити належну правову основу для підвищення ефективності національної антикорупційної політики та, відповідно, зниження рівня корупції в Україні. У свою чергу, зниження рівня корупції в Україні дозволить прискорити проведення економічних реформ в державі, поліпшити інвестиційний клімат, зміцнити рівень довіри суспільства до владних інститутів, посилити роль України на міжнародній арені.

За результатами Першого та Другого раундів оцінювання України ГРЕКО було підготовлено ряд рекомендацій в антикорупційній сфері, виконання яких дозволило б суттєво наблизити національне законодавство у сфері запобігання і протидії корупції до міжнародних стандартів. За результатами моніторингу виконання цих рекомендацій можна зробити висновок про те, що переважна більшість з них належним чином виконана не була.

Зокрема, ГРЕКО рекомендувала створити спеціалізований незалежний антикорупційний орган, уповноважений здійснювати контроль за реалізацією національної антикорупційної стратегії та заснованих на ній планів дій, а також правом ініціювання заходів, пов'язаних з протидією корупції. 7 лютого 2011 року Кабінет Міністрів України ліквідував посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, введена 17 березня 2010 року. Натомість у лютому 2010 року Президентом було утворено Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган при главі держави, основними завданнями якого було визначено сприяння реалізації рекомендацій ГРЕКО, підготовку пропозицій щодо забезпечення реалізації єдиної державної антикорупційної політики, розроблення пропозицій щодо формування і реалізації антикорупційної стратегії та заходів у сфері запобігання і протидії корупції тощо. Разом з тим, цей орган навряд чи можна вважати незалежним органом, сфера компетенції відповідала б компетенції спеціалізованого антикорупційного органу у розумінні рекомендацій ГРЕКО. У квітні 2011 року парламентом було прийнято Закон «Про засади запобігання і протидії корупції», за статтею 5 якого координацію реалізації антикорупційної стратегії повинен був здійснювати спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який мав бути утворений Президентом. 8 червня 2011 року на засіданні Національного антикорупційного комітету було прийнято рішення по-

класти функції такого спеціально уповноваженого органу на Міністерство юстиції України. Однак, як і Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України не може вважатись незалежним органом, оскільки воно входить до системи органів виконавчої влади і, відповідно, не має достатньої функціональної, операційної та фінансової незалежності від Уряду та Президента. Протягом 2010-2012 років на розгляд парламенту було внесено ряд законопроектів, окремими з яких передбачалось створити спеціалізований незалежний антикорупційний орган. Йдеться, зокрема, про проект Закону «Про Національну службу протидії корупції» (реєстр. № 5031 від 2.03.2010 р.) та проект Закону «Про Національне антикорупційне бюро» (реєстр. № 9746 від 24.01.2012 р.). Щоправда, лише перший з них закріплював дієві гарантії незалежності спеціалізованого антикорупційного органу, тоді як другий визначав Національне антикорупційне бюро органом, підпорядкованим, підзвітним та підконтрольним Верховній Раді України. Жоден з них парламентом підтриманий не був. Таким чином, рекомендацію ГРЕКО щодо створення спеціалізованого незалежного антикорупційного органу виконано не було.

ГРЕКО також рекомендувала розробити і затвердити деталізований план дій з реалізації антикорупційної стратегії, який мав пройти міжнародну експертизу. 21 жовтня 2011 року Президентом України було схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки. На основі цієї Стратегії Кабінетом Міністрів було розроблено та схвалено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки. Проект Державної програми перед його затвердженням не виносився на широке публічне обговорення. У Другому звіті про хід виконання Україною Плану дій з лібералізації візового режиму зазначалось, що Державна програма мала б передбачати реалістичні строки її виконання, чітке розмежування відповідальності за її реалізацію між відповідними органами влади, належне кадрове і фінансове забезпечення, а також індикатори її виконання, порядок здійснення моніторингу реалізації Програми. Остаточну версію Державної програми було надіслано на експертизу до Ради Європи. Міжнародний висновок щодо Програми було підготовлено у березні 2012 року. У висновку відзначалось, зокрема, що окремі індикатори виконання Програми є «надто короткими та однобічними»; хоча Програмою і визначено відповідальні за її втілення органи, в окремих випадках чітко не зрозуміло, який саме орган виконує керівну роль у реалізації Пріоритету; строки виконання окремих заходів визначено недостатньо чітко. Програмою не передбачено бюджетного фінансування переважної більшості її заходів, в той час як основну частину фінансування реалізації Програми (803,58 млн. грн. з 820,52 млн. грн. загального обсягу фінансування) передбачається спрямувати на впровадження електронного обігу медичних форм. Варто також відзначити те, що Уряд не здійснював перегляду Державної програми з метою врахування рекомендацій міжнародних експертів, що проводили її експертизу. Відповідно, рекомендацію ГРЕКО щодо затвердження деталізованого плану з реалізації антикорупційної стратегії було виконано лише частково.

ГРЕКО рекомендувала Україні забезпечити незалежність прокуратури від політичних впливів та привести повноваження прокуратури у відповідність до вимог Конституції, яка не передбачає збереження за прокуратурою функцій загального нагляду за додержанням законів. Політична залежність прокуратури зумовлена головним чином особливим порядком призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України, який відповідно до статті 122 Конституції призначається на посаду Президентом за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади за власним розсудом глави держави. Конституція також надає парламенту право висловити недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади. Оскільки за статтею 121 Конституції прокуратура становить єдину систему, політична залежність Генерального прокурора посилює залежність підпорядкованих йому прокурорів. Таким чином, посилення незалежності прокуратури потребує перегляду положень Конституції України та внесення відповідних змін до Закону

«Про прокуратуру». У вересні 2008 року на розгляд парламенту групою народних депутатів було внесено проект нової редакції Закону «Про прокуратуру». Проектом передбачалось ряд гарантій незалежності прокуратури. Щоправда, при цьому за прокуратурою пропонувалось зберегти функції загального нагляду за додержанням законів, які покладались на неї Конституцією України в редакції від 8 грудня 2004 року. Цей проект був прийнятий у першому читанні 14 квітня 2009 року, але після цього Верховною Радою не розглядався. У 2012 році до Закону «Про прокуратуру» було внесено ряд змін, спрямованих на приведення цього закону у відповідність до нового Кримінально-процесуального кодексу України, а також зменшення кількості актів прокурорського реагування. Так, 18 вересня 2012 р. парламентом було ухвалено в цілому як закон законопроект № 11074, за яким прокурори не матимуть права видавати приписи та вносити протести. Крім того, подання прокурорів як акти реагування матимуть для суб'єктів, яким вони адресовані, суто рекомендаційний характер. Разом з тим, внесені до Закону «Про прокуратуру» зміни не вплинули на рівень її незалежності та суттєво не звузили повноваження прокуратури у сфері загального нагляду за додержанням законів. Тому відповідну рекомендацію ГРЕКО не можна вважати виконаною.

Ще однією рекомендацією ГРЕКО Україні пропонувалось звузити обсяг імунітетів посадових осіб. 24 травня 2012 року народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону № 10530 «Про внесення змін до Конституції України». Проектом пропонувалось вилучити з Основного Закону положення, якими передбачалась обов'язковість отримання згоди парламенту на затримання, арешт чи притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата, затримання чи арешт судді, а також норм, які закріплювали право не недоторканість за главою держави, членами парламенту та суддями. У 2008 році групою народних депутатів до Верховної Ради було внесено законопроект № 3251 «Про внесення змін до Конституції України», яким передбачалось встановити, що народний депутат України може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України, але не може бути затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього. Цим самим проектом пропонувалось встановити, що Президент України без згоди парламенту не може бути затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього, а набуття чинності таким вироком мало вважатись підставою для дострокового припинення його повноважень. При цьому законопроект не передбачав перегляду обсягу і порядку зняття суддівських імунітетів.

Обидва законопроекти у 2012 році було направлено до Конституційного Суду України для надання висновку про їх відповідність статтям 157 та 158 Конституції України. Конституційний Суд підтвердив відповідність статтям 157 та 158 Конституції положень законопроекту № 10530 в частині перегляду обсягу та процедури зняття імунітету депутатів, визнавши при цьому такими, що не відповідають статтям 157 та 158 Основного Закону норми проекту в частині позбавлення недоторканості глави держави та суддів, а також порядку затримання чи арешту суддів. У Висновку Конституційний Суд наголосив на тому, що «скасування такої гарантії правосуддя, як недоторканість суддів, опосередковано може призвести до обмеження права на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України». Що ж стосується законопроекту № 3251, то Конституційний Суд визнав всі його положення такими, що відповідають вимогам статей 157 та 158 Основного Закону. 6 вересня 2012 року Верховна Рада України прийняла рішення про включення законопроектів №№ 3251 та 10530 до порядку денного сесії парламенту, однак після цього жоден із законопроектів законодавчим органом не розглядався. Рекомендацію ГРЕКО щодо звуження обсягу імунітетів посадових осіб Україною виконано не було. Більше того, Висновок Конституційного Суду від 10 липня 2012 року № 1-в/2012 фактично унеможливило звуження на законодавчому рівні обсягу імунітетів суддів, що свідчить про регрес України у напрямі виконання рекомендацій ГРЕКО.

Рекомендацію ГРЕКО щодо врегулювання процедур взаємодії публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами було виконано Україною лише частково. Так, проект Адміністративно-процедурного кодексу України, який пройшов експертизу вітчизняних та зарубіжних експертів і був поданий Урядом до парламенту у 2008 році, був відкликаний Кабінетом Міністрів України у 2010 році і повторно на розгляд парламенту не подавався. Разом з тим, 6 вересня 2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон «Про адміністративні послуги», прийняття якого є однією з передумов покращення взаємодії публічної адміністрації з одержувачами адміністративних послуг. Щоправда, цей Закон містить ряд недоліків: підприємства та установи вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг; передбачена можливість визначення переліку адміністративних послуг виключно законом, а не підзаконними актами; в якості критерію визначення вартості адміністративної послуги визначено її «соціальне та економічне значення», а не собівартість; закріплено положення, за яким робота центрів надання адміністративних послуг має здійснюватись лише через їх адміністраторів тощо. Кардинальна зміна відносин між публічною адміністрацією та фізичними і юридичними особами є неможливою без прийняття парламентом Адміністративно-процедурного кодексу та Закону «Про адміністративний збір», які прийнято не було. Забезпечення реалізації Закону «Про адміністративні послуги» потребує прийняття ряду підзаконних актів, а також здійснення організаційних заходів, зокрема розширення мережі центрів надання адміністративних послуг, проведення підготовки адміністраторів цих центрів тощо.

ГРЕКО та інші міжнародні організації неодноразово рекомендували Україні чітко визначити ієрархію нормативно-правових актів. Народним депутатом України Ю.Мірошниченком у 2010 р. до парламенту було внесено проект Закону «Про нормативно-правові акти». Верховна Рада України 20 травня 2011 року прийняла цей законопроект у першому читанні, однак після цього він законодавчим органом більше не розглядався. Проект містить ряд суттєвих недоліків як концептуального, так і технічного характеру, які варто усунути перед його прийняттям як закону. Таким чином, протягом 2011 – 2012 років просування у напрямі чіткого визначення ієрархії нормативно-правових актів в Україні не спостерігалось.

Підвищення ефективності протидії корупції потребує належного правового регулювання державних закупівель, у тому числі – забезпечення прозорості процедур закупівель, запобігання конфлікту інтересів в діяльності комітетів з конкурсних торгів, приведення регулювання процедур закупівель у відповідність до права ЄС, встановлення чіткого зв'язку між вартістю предмета закупівлі та обтяжливістю процедури для її учасників. На необхідності удосконалення регулювання закупівель у напрямі приведення його у відповідність до європейських норм і стандартів, забезпечення прозорості і підзвітності закупівель наголошувала і ГРЕКО. Прийнятий 1 червня 2010 року Закон «Про здійснення державних закупівель», хоча і містив ряд позитивних нововведень у порівнянні з попереднім законодавством (насамперед, в частині забезпечення прозорості інформації щодо запланованих та здійснених закупівель), все ж мав низку недоліків. При цьому протягом 2011 – 2012 років цей закон змінювався 20 разів. Цими змінами було скасовано необхідність погодження закупівлі в одного учасника з Міністерством економічного розвитку та торгівлі, звужено перелік відомостей щодо закупівель, які мали оприлюднюватись на веб-порталі цього Міністерства; з-під сфери дії закону виведено багато видів закупівель, у тому числі закупівель, що здійснюються за рахунок інших, ніж державні, коштів підприємствами з державною чи комунальною часткою у статутному капіталі понад 50% тощо. 24 травня 2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності». Цей Закон врегулював порядок здійснення закупівель природними монополіями; при цьому ним було визначено широкий перелік випадків, за яких закупівлі монополіями можуть здійснюватись без застосування процедур конкурсних торгів, передбачених загальним Законом «Про здійснення державних закупівель». В ході перегля-

ду Закону «Про здійснення державних закупівель» не було змінено ті його положення, які не в повній мірі відповідають праву ЄС та кращій практиці країн Євросоюзу. Зокрема, зміст існуючих процедур закупівель далеко не в повній мірі відповідає процедурам закупівель, які застосовуються в країнах ЄС; Законом досить рамково визначено кваліфікаційні критерії до учасників; не передбачено жодного зв'язку між складністю процедури закупівлі та сумою коштів, які передбачається витратити на закупівлю (наприклад, складність закупівлі товарів на суму 100 000 грн. є такою ж самою, як і процедура закупівлі товарів на суму 10 000 000 грн.). Все це дозволяє стверджувати, що протягом 2011 – 2012 року у сфері державних закупівель спостерігається не удосконалення правового регулювання у напрямі посилення прозорості та оптимізації процедур закупівель, а, навпаки, його погіршення. Таким чином, відповідну рекомендацію ГРЕКО Україною виконано не було.

Групою держав проти корупції Україні було запропоновано вжити ряд заходів, спрямованих на запобігання корупції в публічній службі, зокрема – здійснити реформування публічної служби, покласти на службовців обов'язок інформування про випадки корупції та забезпечити їх захист від можливих негативних наслідків такого інформування, затвердити кодекс поведінки (етики) публічних службовців.

17 листопада 2011 року парламентом було ухвалено нову редакцію Закону «Про державну службу», яка набуде чинності з 1 січня 2013 року. Попри ряд позитивів, цей Закон містить і низку суттєвих вад. Зокрема, ним недостатньо чітко розмежовано політичні та адміністративні посади, не передбачено дієвих механізмів запобігання залученню службовців у політичну діяльність (наприклад, допускається членство державних службовців у політичних партіях), а також вимог щодо професійної компетентності вищих категорій посад (підгрупа І-1) та проведення прозорого конкурсного відбору на заміщення посад І групи, передбачено ускладнену класифікацію посад державної служби, а також концентрацію повноважень з питань державної служби в Національному агентстві з питань державної служби (тоді як відповідні повноваження мали б бути розподілені між декількома органами влади). До недоліків Закону варто віднести і закріплення права на ініціювання службового розслідування лише за суб'єктом його призначення, встановлення короткого строку (10 днів) проведення службового розслідування, збереження премії як складової заробітної плати службовця, необов'язковість випробування для призначення на посаду тощо. Таким чином, новий Закон «Про державну службу» навряд чи можна вважати суттєвим кроком вперед напрямі реформування публічної служби.

11 січня 2012 року Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 9673). За результатами експертного обговорення законопроекту ряд його положень було піддано критиці, і 6 вересня 2012 року парламент повернув його Уряду на доопрацювання. Таким чином, проходження служби в органах місцевого самоврядування все ще регулюється застарілим Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., який не враховує новели нової редакції Закону «Про державну службу». З урахуванням цього можна стверджувати, що рекомендацію ГРЕКО щодо реформування публічної служби було виконано лише частково.

17 травня 2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон «Про правила етичної поведінки». Законом визначено принципи етичної поведінки для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, зокрема – принципи законності, Пріоритету інтересів держави та територіальної громади, політичної неупередженості, толерантності тощо. Цей Закон має рамковий характер і не визначає механізми запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів, порядок здійснення фінансового

контролю у сфері публічної служби. За ступенем деталізації положень новий Закон суттєво поступається Загальним правилам поведінки державного службовця, затвердженим наказом Головного управління державної служби № 214 від 4 серпня 2010 року, які, серед іншого визначили порядок врегулювання конфлікту інтересів у сфері публічної служби. Положення цих Загальних правил могли б бути відтворені у Законі «Про правила етичної поведінки», що дозволило б зробити їх обов'язковими для посадових осіб органів місцевого самоврядування, для яких Загальні правила поведінки державного службовця мають рекомендаційний характер. Проте цього зроблено не було. Відповідно, пропозиції ГРЕКО щодо прийняття для службовців публічної сфери модельного кодексу поведінки (етики) Україною було виконано частково.

За результатами першого та другого раундів оцінювання України, ГРЕКО пропонувала запровадити відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення. 11 червня 2009 року парламентом було прийнято Закон «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», який було скасовано 21 грудня 2010 року. Після скасування закону нових законопроектів, які б передбачали можливість притягнення юридичних осіб до відповідальності за вчинення корупційних діянь, на розгляд парламенту не вносилося. Це дозволяє дійти висновку, що відповідну рекомендацію ГРЕКО Україною виконано не було.

Щодо завершення процесу ратифікації Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції, то Конвенцію було ратифіковано 18 жовтня 2006 року, хоча Закон про її ратифікацію мав набрати чинності одночасно з набранням чинності законом про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення. Хоча цей закон і було прийнято, ряд положень Конвенції все ще не знайшли відображення в українському законодавстві. Так, не було створено незалежний спеціалізований антикорупційний орган, наділений координаційними функціями у сфері запобігання і протидії корупції (стаття 6 Конвенції); порядок прийому, проходження і припинення служби в органах влади не в повній мірі приведено у відповідність до принципів, закріплених у статті 7 Конвенції (див. вище); не було впроваджено належні механізми заохочення службовців до інформування про факти корупції (частина четверта статті 8 Конвенції), а також механізми запобігання виникненню конфлікту інтересів (частина п'ята статті 8 Конвенції); не зазнали суттєвих змін адміністративні процедури, які не сприяють полегшенню доступу громадськості до публічної адміністрації (стаття 10 Конвенції); не передбачено відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних діянь (стаття 26 Конвенції) тощо. Таким чином, хоча Конвенція ООН проти корупції і була ратифікована та набула чинності, питання приведення українського законодавства у відповідність до її положень залишається актуальним.

Як і Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована 18 жовтня 2006 р.) набрала в Україні чинності одночасно з набуттям чинності законом щодо відповідальності за корупційні правопорушення. Моніторинг виконання Україною положень цієї Конвенції, а також Додаткового протоколу до неї було проведено ГРЕКО в рамках Третього раунду оцінювання. За результатами проведеного моніторингу ГРЕКО сформулювала для України 7 ряд рекомендацій, зокрема – внести зміни до законодавства про кримінальну відповідальність в частині відповідальності за хабарництво у приватному секторі з метою поширення відповідальності за хабарництво на всіх посадових осіб приватного сектору; передбачити кримінальну відповідальність за надання чи одержання будь-яких неправомірних вигод у будь-якій формі (як матеріальних, так і нематеріальних), незалежно від їх вартості; чітко передбачити поширення відповідальності за торгівлю впливом, давання і одержання хабара на випадки, коли переваги надаються не

самій службовій особі, а третій особі (юридичній або фізичній), посилити відповідальність за хабарництво тощо. Після оприлюднення ГРЕКО цих рекомендацій Кримінальний кодекс України не переглядався. Відповідно, питання приведення Кримінального кодексу України у відповідність до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією також залишається актуальним.

Для імплементації Національного плану дій щодо боротьби з корупцією у співпраці з відповідними установами ЄС державною програмою щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки визначено ряд заходів, які мають бути здійснені в рамках реалізації Програми протягом 2012 року. Значну частину цих заходів станом на жовтень 2012 року виконано не було. Це стосується, наприклад, внесення на розгляд Верховної ради України проекту Кодексу адміністративних процедур, прийняття нової редакції Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», закону щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, закону про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, створення єдиного кол-центру надання адміністративних послуг, створення 24 центрів надання адміністративних послуг, запровадження системи зовнішнього аудиту процедур закупівель, системи дієвого контролю за витратами посадовців та членів їхніх сімей. З урахуванням того, що до завершення 2012 року залишилось лише декілька місяців, перспективи виконання цих заходів у встановлений Державною програмою строк видаються досить примарними. У зв'язку з цим хід виконання у 2012 році Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки навряд чи можна вважати задовільним.

❖ Що потрібно зробити для того, аби виконати Пріоритет

Протягом 2011 – 2012 років суттєвих зрушень у напрямі реалізації Пріоритетів у сфері подолання корупції, визначених Порядком денним асоціації Україна ЄС, не відбулось. Переважну більшість рекомендацій ГРЕКО в антикорупційній сфері виконано не було; в українському законодавстві не в повній мірі відображено положення Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції, в той час як значну частину заходів Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, запланованих на 2012 рік, до кінця 2012 року навряд чи буде виконано.

Основні рекомендації щодо виконання Пріоритетів Порядку денного асоціації Україна ЄС зводяться до наступних:

- Варто розглянути можливість перегляду положень Конституції України, у тому числі шляхом схвалення нової редакції Основного Закону, який передбачав би можливість створення в системі органів державної влади незалежних органів, у тому числі спеціалізованого антикорупційного органу, звуження обсягу імунітетів народних депутатів України та суддів, зміну процедури призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України з метою посилення незалежності прокуратури, зміну порядку формування Вищої ради юстиції для розширення представництва у її складі суддів. Відповідні конституційні положення мають бути конкретизовані у нових законах (наприклад, про спеціалізований антикорупційний орган) або існуючих (наприклад, в Законі «Про прокуратуру»);
- До Державної програми щодо запобігання і протидії корупції необхідно внести зміни, які б більш чітко визначали індикатори її виконання та очікувані результати реалізації передбачених Програмою заходів, передбачали належне фінансування заходів Програми та чітке розмежування відповідальності за виконання відповідних заходів.
- Впорядкування взаємодії між публічною адміністрацією та одержувачами адміністративних послуг потребує створення належної правової основи для такої взаємодії, зокрема шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу та Закону «Про адміністративний збір». Положення цих законів, а також нового Закону «Про адміністративні послуги» мають бути розвинуті у відповідних підзаконних актах.

Варто розглянути можливість більш активного впровадження електронного врядування у діяльності публічної адміністрації, розширення мережі центрів надання адміністративних послуг та поглиблення підготовки адміністраторів таких центрів.

- З метою уніфікації процедур прийняття нормативно-правових актів та визначення їхньої ієрархії парламенту варто ухвалити Закон «Про нормативно-правові акти», робота над яким триває більше 10 років, і на необхідності прийняття якого неодноразово наголошували ГРЕКО та Антикорупційна мережа Організації економічного співробітництва та розвитку.
- Існуюче регулювання процедур закупівель має бути приведенне у відповідність до права ЄС. Уряду та парламенту варто відмовитись від практики постійного вилучення окремих видів закупівель з-під сфери дії Закону «Про здійснення державних закупівель», а також розглянути питання про поширення дії цього закону на підприємства з часткою державної чи комунальної власності понад 50%. До останнього варто внести зміни, які передбачатимуть: а) встановлення зв'язку між складністю і тривалістю процедури закупівлі та сумою коштів, на яку проводиться закупівля; б) підвищення мінімального порогу, за якого закупівлі мають здійснюватись у відповідності до Закону «Про здійснення державних закупівель»; в) запровадження дієвих механізмів запобігання конфлікту інтересів в роботі членів комітетів конкурсних торгів; г) приведення змісту закупівельних процедур у відповідність до права ЄС.
- З метою посилення доброчесності у публічному секторі видається необхідним переглянути положення нового Закону «Про державну службу» з урахуванням пропозицій експертів, зокрема – щодо проведення чіткого розмежування політичних та адміністративних посад, запровадження прозорого конкурсного відбору на всі види адміністративних посад, посилення незалежності службовців, деконцентрації повноважень з управління публічною службою тощо. Кабінету Міністрів необхідно прискорити доопрацювання проекту нової редакції Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та забезпечити його прийняття парламентом у 2012 році. На законодавчому рівні (наприклад, шляхом прийняття окремого закону чи законів) необхідно більш чітко визначити порядок запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, а також фінансового контролю публічної служби, поклавши при цьому на осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, обов'язок подання декларацій про наявні приватні інтереси. Закони з питань публічної служби варто доповнити положеннями, які передбачатимуть дієві механізми захисту службовців, які інформують про випадки корупції, від звільнення та інших негативних наслідків такого інформування.
- Міністерству юстиції України варто прискорити підготовку законопроекту щодо відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення, а також забезпечити його розгляд та прийняття парламентом протягом 2012 року.
- Положення Кримінального кодексу України варто привести у відповідність до Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції та Додаткового протоколу до неї, врахувавши при цьому рекомендації ГРЕКО за результатами Третього раунду оцінювання України.
- Міністерству юстиції України варто проводити більш активну роботу щодо поточного висвітлення ходу виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки.

Громадянська мережа ОПОРА та Європейське партнерство заради демократії (EPD) висловлюють подяку незалежним громадським експертам, які працювали над оцінкою виконання Пріоритетів Порядку денного Асоціації Україна – ЄС:

Пріоритет	Експерт
2.1.1.	Ярина Жура, Центр політико-правових реформ
2.1.2.	Олександр Неберикут, ГМ ОПОРА
2.1.3.	Вадим Трюхан, IMG Partners
2.1.4.	Ольга Айвазовська, ГМ ОПОРА
2.1.6., 2.1.7.	Тетяна Руда, Центр політико-правових реформ
2.1.8., 2.1.9.	Тарас Гаталяк, Асоціація моніторів з дотримання прав людини
2.1.11., 2.1.12.	Вікторія Сюмар, Інститут масової інформації
2.1.13.	Володимир Чемерис, Інститут «Республіка»
2.1.15.	Юлія Тищенко, Український незалежний центр політичних досліджень
2.2.1., 2.2.3	Денис Ковриженко, незалежний експерт