



Центр політико-правових реформ



# ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ

№ 4/2018 (січень 2018)

Щомісячний інформаційний бюлетень Центру політико-правових реформ (далі - ЦППР) присвячено аналізу реформування держави, зокрема у сферах парламентаризму та виборів, конституційної та судової реформ, державної служби, протидії корупції тощо. Мета видання - підвищення рівня експертної обізнаності громадян та посилення їхньої спроможності впливати на органи державної влади з метою прискорення демократичних реформ та встановлення належного урядування в Україні.



Парадокс українського законодавства: особа, яка схилила посадовця до одержання хабара, звільняється від відповідальності, водночас одержувач притягується, - результати експертного обговорення «Виконання спеціального завдання і провокація підкупу: де проходить межа?» 11 січня

## АНОНСИ

1. Круглий стіл щодо конституційної реформи владного трикутника (дата та місце уточнюються)
2. Конференція за результатами першої Програми моніторингу судових процесів в Україні (28 лютого, м. Київ, Президент Готель, вулиця Госпітальна, 12)

Інформаційний бюлетень створено за підтримки Європейського Союзу.

Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу.

[www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)



## КОНСТИТУЦІЯ

- Реінтеграція: чи визначена державна політика?
- Результати відбору суддів Конституційного Суду відсутні
- Виборча реформа гальмується



## ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

- Продовжується реформування міністерств та інших ЦОВВ
- Суперечливі кроки в розвитку реформи держслужби



## ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

- Практика незаконних платежів за адмінпослуги продовжується



## СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

- Міжнародні партнери розкритикували президентський законопроект про антикорупційний суд
- Представлено громадський звіт щодо проблем формування нового Верховного Суду



## ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

- Урядові акти щодо Ради громадського контролю при ДБР можуть зробити її ручною
- Парламент відправив на доопрацювання законопроекти про кримінальні проступки



## ПРОТИКОРУПЦІЇ

- НАЗК склало 264 протоколи за результатами аналізу звітів партій у 2017 р.
- 1 січня в Україні почалася третя «хвиля» електронного декларування
- Політична влада зробила чергову спробу «взяти під вуздечку» НАБУ руками НАЗК

[www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)





# КОНСТИТУЦІЯ

## Реінтеграція: чи визначена державна політика?

18 січня Верховна Рада ухвалила Закон «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» (№7163) (далі - Закон). За відсутності остаточного тексту Закону (оскільки він ще не опублікований) його повний та всебічний аналіз неможливий. Але окремі висновки зробити можна.

В умовах анексії Криму та збройної агресії РФ Україна потребує визначеної державної політики щодо тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської області.

Звертаємо увагу на нові небезпечні дискреційні та неконституційні повноваження Президента. Так, у п. 1 Перехідних положень Закону Верховна Рада дає згоду Президенту на використання Збройних Сил України (ЗС). Проте це не відповідає процедурі використання ЗСУ, яка регулюється ст. 85 Конституції, [Главою](#) 31 Регламенту Верховної Ради та передбачає погодження Парламентом конкретного рішення Президента. Також зазначене формулювання породжує неоднозначність та може тлумачитися як право Президента безперешкодно використовувати ЗС в майбутньому.

Вже 23 січня Парламентська Асамблея Ради Європи, в Резолюції [№2198](#) закликала Україну переглянути положення Закону, зокрема щодо гарантування соціального захисту та базових гуманітарних потреб.

*Ігор Коліушко: «Де-юре, у нас досі триває антитерористична операція, яка вже давно вийшла за межі того, що прийнято називати антитерористичною операцією. Ця невідповідність де-юре і де-факто завжди висить над нами загрозою з дуже багатьох точок зору».*

## Результати відбору суддів Конституційного Суду відсутні

Верховна Рада та Президент досі не призначили суддів Конституційного Суду за своїми квотами. Наявність 4 вакантних посад [не дозволяє](#) Конституційному Суду обрати голову та затвердити Регламент, що, в свою чергу, блокує розгляд вже понад [500](#) конституційних скарг.

## Виборча реформа гальмується

У Верховній Раді зареєстровано [8 проектів](#) законів про вибори народних депутатів. Таким чином, після ухвалення в першому читанні проекту [Виборчого кодексу](#), нині в Парламенті є 9 проектів, які встановлюють різні виборчі системи для парламентських виборів. ЦППР підтримує встановлення пропорційної виборчої системи з відкритими списками.





# ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

## Продовжується реформування міністерств та інших ЦОВВ

У січні оприлюднена [Концепція](#) оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), схвалена розпорядженням Уряду 27 грудня 2017 р. № 1013-р. Її метою є окреслення керівних принципів організації системи ЦОВВ для забезпечення виконання ними всіх необхідних функцій, підзвітності, підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності. Строками реалізації Концепції є 2018-2020 рр. Національному агентству з питань державної служби (НАДС) доручено розробити план заходів щодо її реалізації, з урахуванням пропозицій міністерств щодо їх інституційного розвитку, та подати Уряду у двомісячний строк.

*З моменту схвалення Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 рр., робота з реформування ЦОВВ головним чином зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень. Саме для цього формуються нові структурні підрозділи - директорати. Вони сформовані в десяти пілотних міністерствах у 2017 р., і сьогодні триває навчання відібраних на конкурсних засадах реформаторських кадрів для новостворених директоратів міністерств.*

Також Уряд анонсував початок роботи над новим Регламентом Кабінету Міністрів України.

## Суперечливі кроки в розвитку реформи держслужби

9 січня Президент України вніс [зміни](#) до Порядку підготовки пропозицій та попереднього розгляду кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих державних адміністрацій. Визначено, що пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади голів районних державних адміністрацій попередньо розглядатимуться в Адміністрації Президента. Пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади голів обласних державних адміністрацій також готуватимуться за участю структурного підрозділу Адміністрації Президента, до компетенції якого віднесено питання регіональної та кадрової політики.

На думку експертів ЦППР, такі процедури суперечать Конституції України, відповідно до якої голови місцевих державних адміністрацій призначає та звільняє хоч і Президент України, але за поданням Уряду. Отже, саме Кабмін є відповідальним за добір кандидатур на ці посади.

25 січня у Верховній Раді зареєстровано [проект](#) Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання відносин у сфері державної служби» № 7528, який має привести норми низки законів про органи державної влади у відповідність до Закону «Про державну службу».

Народні депутати - члени Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування - готують для внесення новий законопроект щодо змін Закону «Про державну службу» на основі пропозицій, наданих НАДС та громадськими експертами, зокрема експертами ЦППР. Ці зміни покликані усунути недоліки, виявлені півторарічною практикою застосування цього Закону.





# ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

## Практика незаконних платежів за адмінпослуги продовжується

У січні ЦППР отримав роз'яснювального [листа-відповідь](#) від Міністерства юстиції на прохання пояснити правові підстави стягнення додаткових та не передбачених законодавством платежів у створеному в Києві «Будинку юстиції». «Будинок» є акредитованим суб'єктом, і тому уповноважений надавати низку адміністративних послуг. Однак жодних пояснень відносно законності підстав для нарахування і стягнення таких платежів Мін'юст у своєму листі не зазначив.

Що ж стало підставою для занепокоєння? Нам стало відомо, що у жовтні минулого року Мін'юст відкрив у приміщенні київського торговельного центру «Гулівер» так званий «Будинок юстиції». Технічне обслуговування цього «Будинку» здійснює компанія VFS GLOBAL. Під час надання адмінпослуг у сфері державної реєстрації бізнесу, нерухомого майна, ставленні апостилю та реєстрації шлюбу це підприємство стягує з громадян не передбачені законодавством платежі. Наприклад, під час реєстрації особи підприємцем, з неї [стягують](#) додатково 250 грн, реєстрації юридичної особи – 600 грн, реєстрації або зміни відомостей речового права – 450 грн.

Стягнення зазначених платежів є грубим порушенням вимог [Закону](#) «Про адміністративні послуги», за якими «стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється».

Також цікавою обставиною є те, що у Департаменті з питань реєстрації КМДА, невдовзі після запуску роботи «Будинку юстиції» 18 жовтня 2017 р., почалися проблеми з доступом його державних реєстраторів до роботи з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Так, вже з 24 жовтня 2017 р. з 19 осіб згаданого Департаменту КМДА, що мали доступ до цього реєстру, 10 особам тимчасово заблоковано доступ, і 1 особі - на невизначений термін. Співпадіння? Чи створення додаткового попиту на послуги нового «Будинку юстиції»?

*Як [зазначає](#) Віктор Тимошук, «у цьому випадку має місце інституційний конфлікт інтересів, адже Мін'юст може як надавати, так і блокувати доступ державним реєстраторам органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій до реєстрів, необхідних для реєстрації бізнесу та нерухомості. Водночас Мін'юст стає зацікавленим у розбудові своїх «Будинків юстиції», з роботи яких це Міністерство отримує для себе вигоду, - враховуючи стягнення додаткових платежів. Така ситуація є неприйнятною».*

Хочеться сподіватися, що Мін'юст припинить цю практику і повернеться до впровадження політики прозорості і законної оплати адміністративних послуг.





# СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

## Міжнародні партнери розкритикували президентський законопроект про антикорупційний суд

22 грудня 2017 р., виконуючи [рекомендації](#) Венеційської комісії, Президент подав до Парламенту законопроекти щодо запровадження антикорупційного суду (№ [7440](#), [7441](#)).

Експерт ЦППР Роман Куйбіда [назвав](#) ці законопроекти «інструкцією, як зробити антикорупційний суд підконтрольним владі».

Згодом і міжнародні партнери України розкритикували ці проекти. Зокрема, 11 січня представник Міжнародного валютного фонду [констатував](#), що положення проектів, не сумісні із зобов'язаннями України за програмою співпраці з МВФ, а також суперечать рекомендаціям Венеційської комісії. 15 січня з подібною заявою виступив [Світовий Банк](#), а 18 січня і [Євросоюз](#).

Найбільше зауважень викликали: дорадча, а не вирішальна роль міжнародних експертів у процедурі добору суддів, невідповідність юрисдикції антикорупційного суду підслідності справ Національному антикорупційному бюро, нереалістичні вимоги до кандидатів у судді цього суду. Вочевидь, для продовження програм підтримки України законопроекти повинні зазнати принципових змін.

У ЦППР вважають, що судді Верховного Суду, які в касаційній інстанції переглядатимуть рішення Вищого антикорупційного суду, також мають відбиратися за процедурою добору антикорупційних суддів. Із прийняттям закону про антикорупційний суд важливо

одночасно схвалити закон про утворення цього суду, як вимагає Конституція. Проект цього закону має подати до Парламенту Президент після консультацій з Вищою радою правосуддя. Якщо цього не відбудеться, то є ризик подальшого зволікання із створенням суду.

## Представлено громадський звіт щодо проблем формування нового Верховного Суду

29 січня ЦППР спільно з Фундацією DEJURE представили [звіт](#) «Формування нового Верховного Суду: ключові уроки».

Аналітики навели численні факти, які свідчать, що формування Верховного Суду не відбулося чесно. Зокрема, конкурс відбувся непрозоро, передусім щодо визначення результатів; Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) допускала відхилення від заздалегідь визначеної методології; психологічне тестування кандидатів серед іншого було спрямовано на відбір лояльних до системи кандидатів; ВККС і ВРП не діяли як незалежні і безсторонні органи.

*За результатами дослідження, експерти рекомендують реорганізувати органи відбору суддів з тим, щоб забезпечити найбільше представництво «агентів змін»; внести зміни до законів, які б давали можливість верифікувати результат кваліфікаційного оцінювання та конкурсів.*





# ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

## Урядові акти щодо Ради громадського контролю при ДБР можуть зробити її ручною

17 січня оприлюднені [положення](#) про порядок формування Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань (ДБР), правила її роботи, а також процедуру конкурсного відбору працівників ДБР, які Кабінет Міністрів ухвалив ще 20 грудня 2017 р. Представники громадськості однозначно [заявили](#), що ці нормативні акти є серйозним кроком назад у питанні громадського контролю за новим органом правопорядку.

Порядок формування персонального складу Ради громадського контролю створює можливість для її «рейдерського» захоплення «кишеньковими» організаціями, які насправді існують лише на папері. Подібний процес відбувався під час формування громадських рад при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади.

Також Порядок встановлює дискримінаційні вимоги до громадських організацій - вони повинні мати 2 роки досвіду роботи лише у правозахисній сфері. Це позбавляє цілу низку антикорупційних, аналітичних організацій можливості делегувати своїх представників до Ради. До того ж, в Україні не існує єдиного визначення правозахисної діяльності, а тому подібні вимоги суперечать принципу юридичної визначеності. Окрім цього, положення не гарантують можливості для членів Ради входити до складу конкурсних комісій з відбору працівників Бюро.

## Парламент відправив на доопрацювання законопроекти про кримінальні проступки

18 січня Парламент відмовився підтримувати у першому читанні законопроекти № [7279](#), [7279-1](#), якими запропоновано запровадити кримінальні проступки. Необхідність їх введення передбачена Кримінальним процесуальним кодексом ще з 2012 р.

Основний законопроект № 7279 фактично розробили в Генеральній прокуратурі та МВС, а альтернативний підготували фахівці Центру політико-правових реформ за результатами багаторічних досліджень у цій сфері.

*Запропонований основним проектом підхід є вкрай поверхневим і полягає лише в механічному перейменуванні злочинів невеликої тяжкості в кримінальні проступки. Громадськість [визнала](#) цей законопроект таким, що порушує вимоги Конституції і загрожує правам людини. Адже він повертає радянські правила розслідування, а інститут кримінальних проступків перетворює виключно на каральну процедуру, де немає місця змагальності та правам людини.*

Зважаючи на це рішення Парламенту, є сподівання, що наступне доопрацювання відбудеться на основі законопроекту № 7279-1, який підтримують представники громадськості.



Центр політико-правових реформ





# ПРОТИКОРУПЦІЇ

## НАЗК складо 264 протоколи за результатами аналізу звітів партій у 2017 р.

16 січня НАЗК [прозвітувало](#), що у 2017 р. складо 264 протоколи про адміністративні правопорушення (170 протоколів за ст. 212-21; 86 - за ст. 212-15 та ще 8 - за ст. 188-46 Кодексу про адміністративні правопорушення).

*Усі протоколи НАЗК за 2017 р. стосуються дрібних і переважно формальних порушень у цій сфері (невчасне подання звіту, неправильне його оформлення тощо). І це лише 10-15% від реально виявлених таких дрібних порушень.*

## 1 січня в Україні почалася третя «хвиля» електронного декларування

Протягом січня - березня до НАЗК має бути [подано](#) 1,2-1,3 млн електронних декларацій. Але радити з цього не доводиться, адже НАЗК й досі не готове забезпечити їхню перевірку.

Це пов'язано з тим, що в Україні досі не запущено автоматизовану систему перевірки електронних декларацій. Досвід повної перевірки таких декларацій у «ручному» режимі дозволяє з упевненістю стверджувати, що така перевірка буде абсолютно неефективною.

Тому дуже важливо, щоб у найкоротші терміни Уряд та інші державні органи надали НАЗК доступ до всіх необхідних реєстрів і баз даних. НАЗК, в свою чергу, має запустити автоматизовану систему перевірки е-деклараций та провести повну перевірку декларацій усіх високопосадовців країни, - приблизно 1,5-2 тис. осіб.

## Політична влада зробила чергову спробу «взяти під вуздечку» НАБУ руками НАЗК

У грудні 2017 р. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) своїм [Роз'ясненням](#) щодо застосування окремих положень Закону «Про запобігання корупції» визначило, що Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та інші органи праворядку не можуть без висновку НАЗК відкривати кримінальні провадження за ст. 366-1 та 368-2 Кримінального кодексу - «Декларування недостовірної інформації» та «Незаконне збагачення».

Директор з наукового розвитку ЦППР Микола Хавронюк підготував [висновок](#), в якому навів 15 аргументів, чому НАБУ, інші органи досудового розслідування, коли вони відкривають кримінальні провадження за ст. 366-1 і 368-2 Кримінального кодексу та розслідують їх без відповідного рішення НАЗК, діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами. Також обґрунтовано, чому НАЗК, затверджуючи Роз'яснення, перевищило свої повноваження. Згідно з Кримінальним процесуальним кодексом, порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України, а жоден доказ, у т.ч. рішення НАЗК, не має наперед встановленої сили.

