



Центр політико-правових реформ



ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ

№ 5/2018 (лютий 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.

www.pravo.org.ua



КОНСТИТУЦІЯ

- Перші кроки на шляху виходу з кризи Конституційного Суду
- Комітет почав розгляд правок до проекту Виборчого кодексу



ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

- Не всі міністерства погоджуються працювати по-новому
- Триває підготовка змін до Закону «Про державну службу»



ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

- Робоча група щодо підготовки законопроекту «Про адміністративну процедуру» провела перше засідання



СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

- Оприлюднено результати першого масштабного моніторингу судових процесів у 2017 р.
- Міністр внутрішніх справ пригрозив судам зняттям охорони
- Вища рада правосуддя оприлюднила першу доповідь про незалежність суддів



ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

- Уряд затвердив порядок оцінки довіри населення до поліції
- Директор ДБР встановив порядок погодження своїх рішень
- Генпрокурор затвердив порядок службових розслідувань, який суперечить закону



ПРОТИКОРУПЦІЇ

- Вищий антикорупційний суд все ще «висить у повітрі»
- Боротьба з корупцією: одночасно тиснемо на акселератор і гальма



МЕДИЧНЕ ПРАВО

- Відбувся фактичний старт медичної реформи
- Пацієнти обиратимуть лікарів наосліп
- Нацслужба здоров'я може завадити ОТГ забезпечувати медичну допомогу



АНОНСИ

1. Тренінг для представників громадських та правозахисних організацій з підготовки конституційних скарг (23 березня, м. Київ)
2. Прес-конференція щодо презентації результатів моніторингу імплементації нового інституту конституційної скарги (28 березня, м. Київ)
3. Круглий стіл «Конституційна скарга: перші кроки» (30 березня, м. Київ)



Інформаційний бюлетень створено за підтримки Європейського Союзу.

Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу.

www.pravo.org.ua





КОНСТИТУЦІЯ

Перші кроки на шляху виходу з кризи Конституційного Суду

Конституційний Суд нарешті подолав внутрішній клінч та обрав свого Голову, а також ухвалив Регламент своєї діяльності. Так, 21 лютого Головою Конституційного Суду було [обрано](#) Станіслава Шевчука, і вже наступного дня Конституційний Суд ухвалив свій [Регламент](#).

Ухвалення є безумовно позитивним явищем, оскільки за його відсутності Суд не розглядав конституційні скарги. Сьогодні розгляд скарг розблоковано, оскільки Регламент повністю врегулював процедуру розгляду скарг та організацію діяльності Суду. Чекаємо на перші рішення.

Проте у питанні виходу з кризи конституційного судочинства не все залежить від Конституційного Суду (КСУ) чи існування його обраного Голови.

Сьогодні залишаються 2 вакантні посади суддів КСУ, хоча «конкурсний» відбір закінчився вже у минулому році. Президент лише 27 лютого призначив [Сергія Головатого](#) та [Василя Лемака](#), які займали перші місця в рейтингу конкурсної комісії, суддями Конституційного Суду. Парламент досі не призначив 2 суддів на вакантні посади. Об'єктивних пояснень невиконання Парламентом та затягування Президентом своїх конституційних обов'язків немає.

Новий Голова, незважаючи на обмеженість повноважень, може сприяти виходу з кризи та підвищенню авторитету Конституційного Суду. Регламент, в свою чергу, має запустити процес розгляду конституційних скарг. Але без повного складу і при подальшому невиконанні Верховною Радою своїх кадрових повноважень – це буде практично складно.

Проте вже 27-28 лютого КСУ ухвалив два довгоочікуваних рішення, одним з яких визнав неконституційним в цілому мовний Закон «Колісніченка-Ківалова». Конституційне судочинство виходить з сплячки.

Юлія Кириченко: «Обрання Голови КСУ - дуже гарна новина в аспекті виходу з кризи конституційного судочинства. Я нагадаю, що КС був неспроможний обрати голову майже рік. Конституційний Суд ухвалив лише три рішення за минулий рік, і фактично робота КС була паралізована. Обрання сьогодні Станіслава Шевчука говорить про певні позитивні процеси, які відбулися в суді, про спроможність суду принаймні узгоджувати рішення».

Комітет почав розгляд правок до проекту Виборчого кодексу

У Парламенті розпочався процес розгляду 4400 пропозицій, поданих до проекту Виборчого кодексу [№ 3112-1](#) між першим та другим читаннями. Водночас, затягування Комітетом розгляду правок ще з грудня 2017 р. та [інші](#) події свідчать про небажання влади запроваджувати нову виборчу систему, зокрема відмовлятися від мажоритарної складової.

В грудні 2017 р. у Верховній Раді було зареєстровано [8 проектів](#) законів про вибори народних депутатів. Центр політико-правових реформ проаналізував ці проекти та підготував експертні [висновки](#).





ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

Не всі міністерства погоджуються працювати по-новому

У Секретаріаті Кабінету Міністрів України за участі експертів ЦППР проведено аналіз стану формування директоратів [10](#) пілотних міністерств. Результати свідчать, що не всі міністерства активно рухаються у напрямі, визначеному [Стратегією](#) реформування державного управління та [Концепцією](#) оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Найбільш повною мірою впроваджують заплановані заходи Мінсоцполітики, МОН і Мінфін, тому частина створених у них директоратів уже почали виконувати свої функції.

Ще три міністерства – Мінкультури, МОЗ і Мінагрополітики – задекларували наміри проведення реорганізації, які відповідають вимогам Концепції. Проте втілюють їх дуже повільно, і тому ще не мають позитивних результатів.

Мінінфраструктури і Мінрегіон дуже своєрідно розуміють зміст і завдання реформування та суттєво «відстають» від процесу формування директоратів. Фактично, через формальне виконання заходів вони намагаються законсервувати стару організаційну структуру міністерств, майже нічого не змінивши в роботі.

Мін'юст і Міненерговугілля спочатку задекларували одні варіанти реорганізації, потім почали їх переглядати. На жаль, пишатися поки нічим. Однією з причин цього є відсутність у них державних секретарів, які б і відповідали за реформування апарату міністерств.

На думку експертів ЦППР, активізації формування директоратів могла б сприяти більша залученість Прем'єр-міністра та посилення його впливу на відповідних міністрів у цьому питанні.

Також важливо розширювати співпрацю із зовнішніми експертами, які б прискорили руйнування укорінених стереотипів політиків і чиновників щодо необхідності збереження традиційних пострадянських організаційних форм та методів роботи міністерств. Але цього буде недостатньо, якщо й надалі не вносити зміни до законів про КМУ і про центральні органи виконавчої влади. Пропозиції змін вже другий рік як передані на розгляд Верховної Ради (наприклад, законопроект [№6320](#)), але залишаються без руху.

Триває підготовка змін до Закону «Про державну службу»

Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) спільно з представниками профільного Комітету ВРУ та громадськими експертами продовжило доопрацювання законопроекту про внесення змін до Закону «Про державну службу».

ЦППР подав свої пропозиції для врахування в цьому законопроекті. Вони стосуються необхідності позбавлення НАДС функції формування державної політики та її передачі одному з членів Уряду; уточнення складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, заборони її членам брати участь у конкурсах на посади категорії «А»; удосконалення правового регулювання конкурсів на посаду державної служби та дисциплінарного провадження; визначення міністра суб'єктом ініціювання дисциплінарного провадження щодо державного секретаря та ін.





ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

Робоча група щодо підготовки законопроекту «Про адміністративну процедуру» провела перше засідання

22 лютого відбулося засідання [робочої групи](#) при Міністерстві юстиції України щодо роботи над проектом Закону «Про адміністративну процедуру». У засіданні взяли участь представники ЦППР Ігор Коліушко та Віктор Тимошук.

Метою робочої групи є доопрацювання вищезазначеного урядового законопроекту. Він має забезпечити комплекс прав особи у її відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Віктор Тимошук зазначає: «У мене великі сподівання на цю робочу групу, адже останні три роки влада не демонструвала щирого бажання прогресувати із цим законопроектом. Вкрай важливо, що за основу для роботи взято текст, який на межі 2014-2015 років отримав позитивний висновок Програми ЄС SIGMA».

Нагадаємо, що належний Закон «Про адміністративну процедуру» має забезпечити громадянам та суб'єктам господарювання такі позитивні нововведення у відносинах з органами публічної адміністрації:

- встановлення права особи бути вислуханою перед прийняттям несприятливого адміністративного акта (що може змінити позицію органу влади або ж пояснити особі необґрунтованість її запиту);

- впровадження категорії «заінтересованих осіб» в адміністративній процедурі (що має упереджувати конфлікти, сприяти прийняттю збалансованих рішень, які законно врівноважують публічні інтереси та різні приватні інтереси);

- визначення особливостей адміністративного провадження у справах з великою кількістю осіб, що дозволить враховувати думку великого кола заінтересованих осіб (наприклад, при масштабних будівельних проектах тощо);

- встановлення обов'язку адміністративних органів мотивувати свої рішення та зазначити порядок їх оскарження (це сприятиме ухваленню більш законних рішень, а також спонукатиме громадян та бізнес використовувати правові механізми захисту в ситуації незаконних рішень);

- правило «мовчазної згоди» при отриманні погоджень і висновків від інших адміністративних органів (що дозволить прискорювати та раціоналізувати розгляд справ та прийняття рішень);

- встановлення правила про набрання чинності адміністративним актом з моменту доведення його до відома особи (осіб) і визначення порядку такого доведення (це посилить правову визначеність, зменшить корупційні ризики для ухвалення «таємних» рішень);

- створення нових умов для ефективного оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку (зокрема, через залучення професійних спільнот та інших дієвих верств суспільства до офіційного розгляду скарг) та інші важливі нововведення.





СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Оприлюднено результати першого масштабного моніторингу судових процесів у 2017 р.

28 лютого на конференції, організованій Координатором проектів ОБСЄ в Україні, ЦППР представив [результати](#) першої масштабної програми моніторингу судових засідань, яка відбулася у 2017 р. Майже 30 спеціально підготовлених спостерігачів відвідали 1400 судових засідань у 145 судах по всій країні.

За оцінками спостерігачів, суди провели судові засідання бездоганно у 48% випадків, з окремими порушеннями – у 47% випадків, з грубими порушеннями правил судочинства та/або прав учасників процесу – у 5% випадків. Спостерігачі оцінили як бездоганний загальний стан дотримання етичних норм та культури спілкування під час судового процесу з боку як суду, так і присутніх, у 78 % випадків. У 20% випадків мали місце незначні порушення, у 2% мало місце грубе нехтування етичними стандартами.

Міністр внутрішніх справ пригрозив судам зняттям охорони

19 лютого, після того, як Шевченківський районний суд столиці випустив на поруки активіста, який завдав вогнепальне поранення поліцейському під час сутичок під судом, Міністр внутрішніх справ [назвав](#) таке рішення суду «потворним», звернувся до апеляційного суду з вимогою негайно винести справедливе рішення і пригрозив зняттям охорони з судів. Міністр назвав саботажем бездіяльність державної судової адміністрації щодо створення служби судової охорони, в наслідок чого охорону судів здійснює поліція і Національна гвардія.

Експерт ЦППР Роман Куйбіда вважає, що це є тиском на прийняття рішення судовими органами. Насправді зняти охорону міністр не може, оскільки

законом встановлено, що до запровадження судової охорони її функції здійснює поліція і Нацгвардія.

Охорону було знято з Шевченківського суду, але, через декілька годин після публічного [звернення](#) Вищої ради правосуддя, відновлено. У МВС назвали це [ротацією](#).

Вища рада правосуддя оприлюднила першу доповідь про незалежність суддів

23 лютого Вища рада правосуддя [презентувала](#) щорічну доповідь за 2017 р. «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні». За три дні перед публічною презентацією текст доповіді [оприлюднено](#) на офіційному сайті Вищої ради правосуддя.

Цей інструмент, як і загалом глава про вжиття заходів забезпечення незалежності та авторитету правосуддя у законі про Вищу раду правосуддя, був запроваджений за [ініціативи](#) громадськості. Адже саме громадськість передусім зацікавлена в тому, щоб суд був незалежним і добросовісним.

Доповідь є корисним і насиченим документом, але однобоким. Не погоджуючись із ключовим висновком щорічної доповіді про те, що «на цей час державою практично забезпечені достатні гарантії незалежності суддів в Україні», Центр політико-правових реформ [анонсував](#) підготовку альтернативної доповіді. Альтернативна доповідь спрямована на виявлення невирішених проблем, які мали би стати об'єктом підвищеної уваги з боку держави, зокрема й судової влади, а також суспільства. На відміну від офіційної доповіді Вищої ради правосуддя, проект альтернативної доповіді [оприлюднено](#), і у громадян є можливість надіслати свої зауваження, пропозиції, коментарі до тексту альтернативної доповіді. Авторський колектив опрацює усі пропозиції і лише після цього доповідь буде оприлюднена.





ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Уряд затвердив порядок оцінки довіри населення до поліції

7 лютого, після двох років підготовки, Кабінет Міністрів нарешті затвердив [порядок](#) проведення оцінки довіри населення до поліції. Важливість цього порядку в тому, що [Закон](#) про Національну поліцію від 2015 р. запровадив новий критерій оцінки роботи поліції – рівень довіри населення, порядок визначення якого повинен встановити Уряд.

Урядовий документ враховує більшість пропозицій, [висловлених](#) раніше громадськістю, і передбачає здійснення щорічної загальнонаціональної оцінки поліції незалежними соціологічними службами, які відбираються на підставі Закону про публічні закупівлі.

Однак строки проведення першої соціологічної оцінки довіри до поліції повністю залежатимуть від позиції Міністерства внутрішніх справ, оскільки воно повинно визначити індикатори, за якими буде проводитися оцінка.

Директор ДБР встановив порядок погодження своїх рішень

31 січня 2017 р. Директор Державного бюро розслідувань (ДБР) прийняв [Регламент](#) реалізації власних повноважень. Необхідність прийняття цього документу зумовлена положеннями [Закону](#) про ДБР. Він передбачає 9 випадків, коли Директор зобов'язаний погоджувати рішення зі своїми заступниками (зокрема, рішення про організацію роботи Бюро, призначення працівників, розподіл коштів тощо). Така процедура повинна забезпечити колегіальність і прозорість у діяльності Бюро.

Регламент суттєво обмежує можливості заступників Директора для блокування певних рішень, внаслідок встановлення чітких і вичерпних підстав та строків для непогодження наказів Директора ДБР.

Цей наказ Директора вже назвали початком «[війни за повноваження](#) в ДБР». Слід визнати невинуватим таке положення Регламенту: можливість непогодження рішення Директора лише через його невідповідність вимогам 3-х Законів - «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про очищення влади» (без згадки про можливість порушення інших законів, в тому числі «Про Державне бюро розслідувань» та Кримінального процесуального кодексу).

Генпрокурор затвердив порядок службових розслідувань, який суперечить закону

30 січня 2017 р. оприлюднена Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури, [затверджена](#) Генеральним прокурором ще 6 грудня 2017 р.

Новий [Закон](#) про прокуратуру, на відміну від Закону 1991 р., не містить положень про службові розслідування. Оскільки вони повністю замінені дисциплінарним провадженням, що здійснюється новою інституцією – [Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією](#).

Експерти виправдано [застерігають](#), що службові розслідування стануть механізмом незаконного збору та нагромадження відомостей про «незручних» прокурорів, а решту прокурорів перетворять на виконавців вказівок керівників, в тому числі Генпрокурора.





ПРОТИКОРУПЦІЇ

Вищий антикорупційний суд все ще «висить у повітрі»

Після реєстрації в грудні 2017 р. в Парламенті 5-и проектів Закону «Про Вищий антикорупційний суд», руху по них майже не було більше двох місяців. Лише 27 лютого Парламент доручив головному Комітету з питань правової політики та правосуддя підготувати для термінового розгляду усі 5 проектів Закону «Про Вищий антикорупційний суд». І тільки після цього, 28 лютого, Комітет розглянув їх і ухвалив рішення – рекомендував у першому читанні прийняти за основу проект [№7440](#) від 22 грудня 2017 р., поданий Президентом України.

Отже, незважаючи на десятки політичних заяв, влада вже тривалий час відсуває початок створення Вищого антикорупційного суду – щоб він почав діяти не раніше 2019 року.

Для цього, крім згаданих процедурних ускладнень, навмисно створюються штучні дискусії щодо положень згаданих законопроектів, кожне з яких може обговорюватися вічно. А головне – Президентом України на розгляд Парламенту так і не внесено проекти двох законів – «Про утворення Вищого антикорупційного суду» і «Про внесення змін до Державного бюджету України на 2018 рік у зв'язку із створенням Вищого антикорупційного суду». Без їх ухвалення навіть почати процедуру створення Вищого антикорупційного суду практично неможливо, зокрема, через відсутність відомостей про кількість суддів цього суду і коштів, необхідних для проведення відповідних організаційних заходів.

Боротьба з корупцією: одночасно тиснемо на акселератор і гальма

За [дослідженнями](#) антикорупційної мережі Transparency International («Індекс сприйняття корупції» за 2017 р.), Україна здобула 30 балів зі 100 можливих, посівши 130 місце серед 180 країн за рейтингом сприйняття корупції.

Підняття України на одну сходинку, порівняно з 2016 р., пов'язується з такими детермінантами: запуск роботи Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, направлення ними до судів пілотних справ щодо топ-корупціонерів; продовження функціонування Реєстру електронних декларацій; впровадження реформи державних закупівель, обов'язковість використання системи ProZorro; реформа ринку газу, дерегуляція бізнесу, зниження рівня корупції в патрульній поліції.

Зменшення ж темпів боротьби з корупцією у 2017 р. обумовлено відсутністю відповідної політичної волі ключових суб'єктів влади, що проявляється у наступі на новостворені антикорупційні органи та створює «некомфортні» умови для ведення бізнесу.

Підвищення індексу сприйняття корупції у 2018 р. можливе за умови завершення процесів, необхідних для успішної реалізації антикорупційної реформи, насамперед в політичній, економічній сферах, а також формування Вищого антикорупційного суду, повноцінного «запуску» Державного бюро розслідувань і «перезапуску» Національного агентства з питань запобігання корупції тощо.





МЕДИЧНЕ ПРАВО

Відбувся фактичний старт медичної реформи

30 січня набув чинності закон про зміни в фінансуванні системи надання медичної допомоги. До цього, торік у грудні, Уряд затвердив низку постанов щодо змін в діяльності медичних закладів. Фактично, цей комплекс дав старт медичній реформі. Суспільство очікує позитивних змін якнайшвидше, але щоб вони відбулися, - треба виконати низку завдань.

Наприклад, ухвалений ще в квітні 2017 р. [закон](#) про автономізацію лікарень так і не почав реалізовуватися належним чином. Автономізація лікарень повинна була стати першим і підготовчим до фінансових змін у системі. Адже автономізовані заклади можуть управляти своїми майном та кадрами ефективніше. Допоки заклади залишаються бюджетними установами, їх потрібно утримувати, а не оплачувати роботу, яку вони виконали. Щодо [закону](#) про зміни фінансування, то він радше декларативний, аніж може встановити чітке регулювання вимог, зокрема, вимог до лікарень, які будуть підписувати договори щодо надання допомоги в межах обсягу гарантованого пакету.

Пацієнти обиратимуть лікарів наосліп

Уже двічі посувалася у часі приписна кампанія, що передбачає закріплення за лікарем певної кількості пацієнтів. Тепер кампанія знову анонсується Міністерством охорони здоров'я. Однак [закон](#) як не зобов'язав громадян укладати декларації між пацієнтом і вибраним ним лікарем, так і не обмежив пацієнта у

праві заповнення лише однієї декларації. Крім цього, порядок підписання пацієнтами таких декларацій ще досі не затверджений, лікарі теж не знають, як діяти. Серйозність цього питання полягає в тому, що дані, зібрані під час приписування пацієнтів до лікаря, стануть одним з базових елементів для необхідних розрахунків. А вони необхідні для правильного запуску нової системи фінансування медичної допомоги.

Нацслужба здоров'я може завадити ОТГ забезпечувати медичну допомогу

Після ухвалення нового [закону](#) з'явився ще один виклик, який полягає в тому, що закон суперечить напрямам децентралізації, які визначені державою. Адже при децентралізації відповідальною за забезпечення первинної допомоги визначено місцеву владу, яка, поки отримує з бюджету кошти, - доти впливає на доступ населення до медичної допомоги. Навіть за автономізації лікарень місцева влада має можливість впливати на діяльність закладів через оплату їх послуг. Натомість закон передбачив централізацію коштів у новому органі - Національній службі здоров'я. Тому органи місцевої влади не зможуть контролювати та гарантувати покриття допомоги для населення своєї території.

Експерт ЦППР Зоряна Черненко неодноразово зазначала, що після створення Національної служби здоров'я є ризик, що для сільського населення суттєво зменшиться доступ до медичної допомоги.





Конференція
за результатами Першої програми моніторингу
судових процесів в Україні 28 лютого



Центр політико-правових
реформ

e-mail: centre@pravo.org.ua

тел.: +38 044 278 03 17

+38 044 278 03 72

факс: +38 044 278 16 55

м.Київ, вул.Хрещатик 4, оф. 13, поштовий індекс: 01001

www.facebook.com/pravo.org.ua/

www.pravo.org.ua

