



Центр політико-правових реформ



ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ

№ 6/2018 (березень 2018)

Щомісячний інформаційний бюлетень Центру політико-правових реформ (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 для прискорення демократичних реформ та встановлення належного урядування в Україні.

www.pravo.org.ua



КОНСТИТУЦІЯ

- Конституційний Суд визнав неконституційним «мовний закон»
- Старт інституту конституційної скарги на практиці
- Саботування Парламентом виборчої реформи



ПРОТИКОРУПЦІЇ

- Український винахід: анти-антикорупційне законодавство
- У НАЗК закінчився термін головування Наталії Корчак



ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

- Уряд запропонував законодавчо врегулювати адміністративно-територіальний устрій



МЕДИЧНЕ ПРАВО

- МОЗ скасував окремі медичні форми
- Уряд призначив керівника Національної служби здоров'я
- Прийнято новий порядок надання первинної медичної допомоги



ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

- Депутати провалили законопроект про публічні консультації



АНОНСИ

1. Круглий стіл «Конституційна скарга: перші кроки» (16 квітня, м. Київ)
2. Круглий стіл «Напівпрезиденталізм та інклюзивне врядування в Україні: міркування для конституційної реформи» (20 квітня, м. Київ)



СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

- Парламент почав розгляд законопроекту про антикорупційний суд
- Кадрові рішення на черговому з'їзді суддів: перемагає той, хто гарантує суддям спокійне життя
- Громадська рада доброчесності припинила участь у кваліфікаційному оцінюванні суддів



НОВІ ВИДАННЯ

Конституції Польщі та Франції українською мовою зі вступними статтями В. Шаповала



ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

- Виправлено окремі недоліки Кримінального процесуального кодексу
- Ухвалено Дисциплінарний статут Національної поліції
- Запуск ДБР триває: має з'явитися 219 нових працівників



Інформаційний бюлетень створено за підтримки Європейського Союзу.

Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу.

www.pravo.org.ua





КОНСТИТУЦІЯ

Конституційний Суд визнав неконституційним «мовний закон»

В останній календарний день зими Конституційний Суд [визнав](#) неконституційним [Закон](#) «Про засади державної мовної політики» (так званий закон Ківалова-Колесніченка, який викликав у 2012 р. хвилю протестів).

Поза особливим неконституційним змістом закону, який вводив поняття регіональної мови, яка у багатьох випадках могла використовуватися замість державної, «мовний» закон ухвалювався з неймовірними, навіть для українського парламенту, порушеннями процедури.

Однією з підстав визнання неконституційним «мовного» закону було «кнопкодавство» - тобто, не персональне голосування. Конституційний Суд, дослідивши питання відсутності депутатів під час вечірнього пленарного засідання в Парламенті загалом, зробив логічний висновок: під час голосування депутати голосували за колеґ.

Якщо раніше це було лише предметом моніторингу громадських організацій та тролінгу депутатів у соцмережах, тепер це стало підставою для визнання закону неконституційним. Це не означає, що будь-який закон можна скасувати, якщо зафіксовано факт кнопкодавства, оскільки це - лише один із чинників, а не самостійна підстава для визнання закону неконституційним. Але важливо відмітити позитивну тенденцію зміни практики Конституційного Суду у питанні порушенні конституційної вимоги щодо особистого голосування народними депутатами.

Богдан Бондаренко [вказав](#): «Після згаданого рішення Конституційного Суду попередній Закон «Про мови в Українській РСР» 1989 р. не відновлює свою дію. У мовному питанні в Україні утворився правовий вакуум, оскільки відсутнє будь-яке профільне законодавство. Діє виключно стаття 10 Конституції України. Це вже зараз створює проблеми для громадян, зокрема у сфері реклами, оскільки відсутня юридична визначеність і не повністю зрозуміло, що дозволено, а що – ні».

У Парламенті зареєстровано 4 законопроекти, з них найперспективнішими, на наш погляд, є проекти [№ 5670](#) та [№ 5670-д](#). Перший законопроект вже більше року знаходиться в Парламенті та підписаний близько 30 народними депутатами з різних фракцій. Другий – це доопрацьований парламентським комітетом з питань культури і духовності проект, який побудований на базі першого. Він спрямований на захист державного статусу української мови як мови громадянства України та утвердження української мови як мови міжетнічного спілкування і порозуміння в Україні. Проект визначає використання української мови в публічній сфері. А регулювання питання мов національних меншин віднесено до предмету Закону «Про національні меншини» 1992 р., прийнятого ще до ухвалення Конституції України.

Верховна Рада має в найкоротші строки, але в межах процедури та з дотриманням Конституції, ухвалити нове мовне законодавство.



Старт інституту конституційної скарги на практиці

З квітня Конституційний Суд фактично розпочинає розгляд конституційних скарг. Останній необхідний крок для цього Конституційний Суд [зробив](#) 28 березня - сформував сенати та утворив колегії, а також затвердив їх персональний склад.



[Зустріч](#) Голови та суддів Конституційного Суду з експертною громадськістю 28 березня

Саботування Парламентом виборчої реформи

Верховна Рада вже не перший рік цілеспрямовано саботує виборчу реформу. При цьому березень та квітень цього року - це останні можливі місяці для ухвалення нової виборчої системи для наступних парламентських виборів. Це необхідно зробити саме зараз для того, щоб наступні парламентські вибори були належно організовані Центральною виборчою комісією за новими правилами.

Сьогодні в Парламенті, крім проекту Виборчого кодексу [№ 3112-1](#), який був ухвалений у першому читанні, в Парламенті знаходяться [інші](#) законопроекти щодо окремих видів виборів.

У разі неспроможності Парламенту ухвалити нове виборче законодавство, наступні парламентські вибори пройдуть за правилами старої виборчої системи (паралельної), яка суттєво зменшує шанси для оновлення Парламенту, що не відповідає очікуванням суспільства.



[Тренінг](#) «Конституційна скарга» для представників громадськості та правозахисників з регіонів України 23 березня





ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

Уряд запропонував законодавчо врегулювати адміністративно-територіальний устрій

У березні до порядку денного Верховної Ради був включений урядовий [законопроект](#) № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Прийняття цього закону, проект якого був розроблений ще в 2008 р., є довгоочікуваним, адже до теперішнього часу ці питання регулюються [Указом](#) Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» 1981 р. Сумнівно, що Уряд зможе бути ефективним, якщо не матиме представництв на місцях.

Експерти ЦППР підготували пропозиції та зауваження до цього законопроекту, які будуть передані на розгляд народних депутатів. Серед них зазначимо два найважливіших питання.

По-перше, проблемним виглядає застосування до всіх адміністративно-територіальних одиниць (крім району у місті) такої ознаки як наявність на їх території суб'єктів, спроможних надавати адміністративні, соціальні та інші послуги. Зокрема, вона не може застосовуватися до адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня, якими є АР Крим та області. Принаймні [Законом](#) «Про адміністративні послуги» не передбачено їх надання на обласному

рівні. Та й саме використання термінів «адміністративні, соціальні та інші послуги» не є коректним, оскільки значна частина соціальних послуг і є адміністративними.

По-друге, законопроект містить нечітке регулювання порядку утворення районів у місті. Виходячи з його змісту, район може бути утворений у будь-якому місті. А згідно з іншою нормою, у містах з чисельністю населення понад 300 тис. райони можуть утворюватись за наявності в них населення чисельністю не менше ніж 150 тис. жителів.

Має бути чітко визначено, що райони можуть утворюватися тільки у великих містах, наприклад, з чисельністю населення 400 тис.

Окремою проблемою правового регулювання адміністративно-територіального устрою залишається затримка з ухваленням законопроекту [№ 6466](#) щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення від 18 травня 2017 р. Відповідно до нього, у разі приєднання села чи селища до міста, повноваження міської ради і міського голови поширюються на територію об'єднаної територіальної громади. Відсутність цієї норми у законодавстві ускладнює формування об'єднаних територіальних громад.





ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

Депутати провалили законопроект про публічні консультації

21 березня відбулося засідання парламентського комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, присвячене розгляду проекту Закону «Про публічні консультації» № 7453. Результатом засідання став провал законопроекту, адже депутати не виявили бажання його підтримати. Навіть не зважаючи на те, що понад три роки робоча група Мін'юсту у співпраці з широкими колами громадськості розробляла цей урядовий законопроект. Уряд передав законопроект до Верховної Ради ще торік 27 грудня і його зареєстрували.

Зазначимо, що необхідність прийняття такого закону зумовлена тим, що в Україні відсутні традиції проведення публічних консультацій. Чутливі закони можуть з'явитися несподівано і без врахування думки суспільства. Тож їх варто впроваджувати через новий законодавчий акт, який би врегулював процедуру проведення публічних консультацій (обговорення з громадськістю) для усіх органів влади при розробці ними нормативних актів та документів політики. Наразі на рівні закону такі консультації обов'язкові лише для органів влади при розробці нормативних актів у сфері бізнесу та екології. На підзаконному рівні цей обов'язок покладено лише на органи виконавчої влади, але жодних юридичних наслідків його недотримання не передбачено.

Представлений на парламентському комітеті законопроект передбачав обов'язок проводити консультації з громадськістю для всіх органів влади

(крім Президента України, для якого Уряд зробив виняток) на всіх етапах формування державної та регіональної політики, вирішення місцевих питань. Мінімальним стандартом у законопроекті визначені он-лайн консультації.

На засіданні профільного парламентського комітету депутати висловили невдоволення тим, що певні обов'язки щодо проведення консультацій покладені і на членів Парламенту при внесенні законопроектів. Члени комітету проголосували за те, щоб повернути законопроект Уряду на доопрацювання.

Як зазначає експерт ЦППР Віктор Тимощук, «депутатам, очевидно, не сподобалися певні процедурні обтяження, які стосуються внесення ними депутатських законопроектів. Наразі депутат з легкістю може зареєструвати законопроект (в тому числі й де-факто урядовий), що зачіпає інтереси різних суспільних груп, але їх думка навіть не почута. Вже наступного дня такий законопроект може стати законом. Така практика є неприйнятною».

Отже, українцям якомога раніше необхідно усвідомити, що цей закон важливий для кожного, а надалі - вимагати від влади його ухвалення. Інакше владні рішення і надалі з'являтимуться як неприємні сюрпризи без консультацій з громадськістю. В ідеалі, такі публічні консультації мають проводитися не стільки щодо готових проектів нормативних актів, а на ранніх етапах аналізу політики. І законопроект також це заохочує.





СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Парламент почав розгляд законопроекту про антикорупційний суд

1 березня 2017 р. Верховна Рада України ухвалила у першому читанні президентський законопроект [№ 7740](#) «Про Вищий антикорупційний суд».

Експерти ЦППР Р. Куйбіда та М. Хавронюк [вважають](#), що проект потребує суттєвого доопрацювання. Зокрема, в процесі оцінювання слід надати вирішальну роль експертам, делегованим міжнародними організаціями і донорами. Тоді як за прийнятим у першому читанні законопроектом роль міжнародних експертів зводиться до допоміжної.

На думку ЦППР, міжнародні експерти можуть бути найбільш успішними у позитивному відборі (вибір кращих) у складі спеціальної колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Натомість роль для відсіву кандидатів, які не відповідають критеріям доброчесності та професійної етики, слід залишити за Громадською радою доброчесності, яку треба не лише зберегти у процедурі добору, але й посилити її роль.

Кадрові рішення на черговому з'їзді суддів: перемагає той, хто гарантує суддям спокійне життя

5-6 березня відбувся з'їзд суддів, ключовими питаннями якого стали кадрові рішення. Зокрема, з'їзд обрав новий склад Ради суддів України, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів та 2 членів Вищої ради правосуддя. Ще дві посади членів Вищої ради правосуддя так і залишилися незаповненими.

Вибори до ключових органів суддівського врядування показали: перемагають ті кандидати, які обіцяють суддям спокійне життя та всіяке сприяння у питаннях підвищення зарплати. Зокрема, новообраний член Вищої кваліфікаційної комісії суддів С. Гладій у своїй [промові](#) на з'їзді повідомив - йде у Комісію для того, щоби відстоювати інтереси суддів. На думку Гладія, Комісія не має висувати надто високих вимог до суддів, а одним із завдань оцінювання є збереження кваліфікованих суддівських кадрів.

Громадська рада доброчесності припинила участь у кваліфікаційному оцінюванні суддів

26 березня Громадська рада доброчесності [оголосила](#) про припинення участі у кваліфікаційному оцінюванні суддів на відповідність займаній посаді.

Причиною такого кроку названа неспроможність Вищої кваліфікаційної комісії забезпечити якісне очищення суддівського корпусу і небажання Ради легітимізувати своєю участю результати оцінювання. Співбесіди з суддями перетворено на конвеєр - понад 5000 суддів планують оцінити за кілька місяців, а окремі співбесіди з суддями тривали не більше 6 хвилин. Незадовго до співбесід кваліфікаційна комісія внесла зміни до [регламенту](#), який, усупереч закону, поклав на Громадську раду доброчесності додаткові обов'язки, що унеможливають її участь у процесі оцінювання.

На думку Ради, відновлення процедури оцінювання матиме сенс лише у разі запровадження реалістичного графіку співбесід, збільшення прозорості процедур, скасування положень, які дозволяють ігнорувати її висновки. Також важливою вимогою є надання громадськості реальних повноважень з оцінки суддів та виключення з процесу оцінювання членів кваліфікаційної комісії, у доброчесності яких є серйозні сумніви.





ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Виправлено окремі недоліки Кримінального процесуального кодексу

15 березня набрали чинності зміни до Кримінального процесуального кодексу, які вже призвели до паралічу системи кримінальної юстиції. Мова йде про надання виключно суду повноваження щодо призначення експертиз, про монополію державних установ на здійснення судових експертиз, про новий порядок обрахунку строків досудового розслідування і можливість оскарження повідомлень про підозру. Цього ж дня Парламент відхилив законопроект № 7547, підготовлений за участі експертів ЦППР, де було запропоновано виправити зазначені недоліки.

І лише 22 березня Верховна Рада ухвалила в цілому законопроект № 8151, яким передбачено змінити місце розгляду клопотання слідчих і прокурорів. Ці клопотання вже вирішуватимуться не 25-ма судами за місцем юридичної реєстрації органів розслідування, а судами за місцем їх фактичного розташування. Цей закон дозволить суттєво зменшити навантаження на місцеві суди в обласних центрах і місті Києві, а також на всі органи розслідування і прокуратури. Однак це лише часткове вирішення проблеми.

Ухвалено Дисциплінарний статут Національної поліції

15 березня Верховна Рада ухвалила [Дисциплінарний статут](#) Національної поліції. Цей закон замінить собою застарілий дисциплінарний [статут](#) органів внутрішніх справ від 2006 р.

Важливість цього закону в тому, що він дозволяє захистити поліцейських від безпідставного притягнення їх до дисциплінарної відповідальності чи звільнення з поліції. У статуті визначений вичерпний перелік обов'язків, за порушення яких поліцейські притягуватимуться до відповідальності, також гарантуються права поліцейських на доступ до матеріалів дисциплінарної справи, на залучення адвоката, передбачений комісійний порядок службового розслідування і можливість залучення громадськості до цієї процедури.

Проект Дисциплінарного статуту вдалося удосконалити до другого читання в Парламенті після різкої критики з боку експертів ЦППР і звернення про необхідність надання поліцейським [прав](#), гарантованих Конституцією.

Запуск ДБР триває: має з'явитися 219 нових працівників

12 березня Директор Державного бюро розслідувань (ДБР) [оголосив](#) конкурс на 219 посад центрального апарату Бюро. Проводитиме конкурс [комісія № 1](#), секретарем якої обрано представника громадськості. Загалом до складу 2 [конкурсних комісій](#) включені 4 представники від громадських організацій, зокрема і Центру політико-правових реформ.

В умовах конкурсу передбачено розподіл всіх вакантних посад ДБР на 3 квоти, встановлені законом: 30% для слідчих прокуратури, 19% для слідчих інших органів розслідування і не менше 51% - для осіб з юридичною освітою, які не мають досвіду роботи в органах влади. Дотримання відповідних квот необхідне для формування нового органу з людей, які не пов'язані з діяльністю теперішніх органів влади.





ПРОТИКОРУПЦІЇ

Український винахід: анти-антикорупційне законодавство

23 березня 2017 р. ухвалено Закон [№1975-19](#), який зобов'язав громадських активістів подавати е-декларації нарівні з державними посадовими особами і встановив для них адміністративну та кримінальну відповідальність за ухилення від подання декларацій і подання в них неправдивих відомостей.

Внесені цим законом зміни до Закону «Про запобігання корупції» суперечать принципу верховенства права в частині порушення юридичної визначеності і передбаченим Конституцією України принципу рівності, забороні обмежень за ознакою виду діяльності, праву на свободу об'єднань тощо.

22 березня 2018 р. Верховна Рада не підтримала ні законопроект [№6271](#), який передбачав скасування е-декларування для громадських активістів, ні законопроекти [№8120](#) та [№8120-1](#), які пропонували відстрочити це е-декларування.

Водночас 15 березня народні депутати від фракцій, що входять до складу парламентської коаліції, зареєстрували законопроект [№8129](#). Згідно з ним працівники підрозділів державних органів, що здійснюють оперативно-розшукову, розвідувальну і контррозвідувальну діяльність, і особи, які претендують на зайняття посад в таких підрозділах, фактично звільняються від обов'язку щодо електронного декларування, виходять з-під відповідного контролю та уникатимуть відповідальності за статтями 366-1, 368-2 Кримінального кодексу (див. [Висновок](#)).

З 1 квітня в Україні почнеться новий період в історії боротьби з корупцією: особи, що займаються антикорупційною діяльністю, будуть «на гачку» у влади та матимуть всі шанси зазнати кримінального переслідування.

У НАЗК закінчився термін голювання Наталії Корчак

28 березня 2016 р. на одному з перших засідань Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) його [головою](#) була обрана Наталія Корчак.

На плечі першого очільника цього потенційно потужного антикорупційного органу впала величезна відповідальність: у найкоротші терміни Н. Корчак мала забезпечити повноцінне функціонування НАЗК.

На жаль, їй не вдалося впоратися з абсолютною більшістю завдань, які стояли перед НАЗК, а в окремих сегментах відповідальності цей орган функціонував на межі провалу. Йдеться про «запуск» системи е-декларування майна чиновників та забезпечення якісного аналізу декларацій, про неналежну реалізацію Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки і неякісний проект Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки тощо. Також з жодним державним органом НАЗК не вдалося побудувати нормальної комунікації та співпраці.

28 березня на позачерговому [засіданні](#) відбулося обрання нового голови НАЗК. Ним став Олександр [Мангул](#), персону якого нерозривно пов'язують з [партією БПП](#) та [особисто Президентом](#). Судячи з перших відгуків [громадськості](#), суттєвих позитивних змін від обрання нового голови НАЗК очікувати [не слід](#).





МЕДИЧНЕ ПРАВО

МОЗ скасував окремі медичні форми

13 березня набрав чинності наказ Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) [№ 157](#), яким скасовано низку форм первинної облікової документації. Серед [цілей](#) МОЗ є переведення всієї документації в електронну форму через [e-Health](#), а також спрощення комунікації лікаря первинної допомоги та пацієнта. За оцінкою експерта ЦППР Зоряни Черненко, такі нововведення є позитивними, проте передчасними, оскільки e-Health ще не запущена.

Скасування окремих форм документів повинне відбуватись поступово з запровадженням альтернативних електронних форм.

Можна припустити, що медичні заклади все ще будуть використовувати старі та звичні для них форми документації.

Уряд призначив керівника Національної служби здоров'я

28 березня Кабінет Міністрів призначив керівником Національної служби здоров'я України (НСЗУ) Олега Петренка. НСЗУ – новий орган, який укладатиме від імені держави угоди щодо надання медичних послуг з закладами охорони здоров'я. Фактично служба буде виконувати роль посередника, замовника та контролера якості медичних послуг, а також контролюватиме розподіл більше 100 млрд грн бюджетних коштів щороку.

Професійний досвід новообраний голова НСЗУ здобув у приватному секторі охорони здоров'я, зокрема на посаді заступника генерального директора

у приватних клініках. Водночас слід зауважити, що соціальні зобов'язання держави в охороні здоров'я полягають у забезпеченні населення, особливо соціально-незахищеного, доступною медичною допомогою. Це можна вважати викликом для новообраного голови НСЗУ – переорієнтувати своє бачення та підходи на врахування інтересів незахищених верств населення. Адже, враховуючи недостатні бюджетні кошти, НСЗУ повинна забезпечити всім громадянам необхідний та рівний доступ до медичної допомоги.

Прийнято новий порядок надання первинної медичної допомоги

МОЗ оприлюднило [наказ](#) «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги», який встановлює вимоги щодо організації та забезпечення надання первинної медичної допомоги. Наказ набере чинності 1 липня.

На первинній ланці закріплено: послуги з динамічного спостереження за станом здоров'я пацієнта; діагностика та лікування найбільш поширених хвороб; супровід пацієнтів із хронічними захворюваннями; надання невідкладної допомоги; проведення профілактичних заходів, зокрема вакцинацій; надання паліативної допомоги; призначення лікарських засобів. Лікар з надання первинної медичної допомоги здійснюватиме консультації щодо небезпечних для здоров'я звичок та щодо формування здорових навичок, а також направлятиме пацієнтів, відповідно до медичних показань, для надання їм вторинної або третинної медичної допомоги. Порядок покладає на медичний заклад та лікаря-підприємця обов'язок забезпечити можливість запису на прийом, а також наявність обладнання, устаткування та засобів для надання первинної медичної допомоги.





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

