



Центр політико-правових реформ



# ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ

№ 8/2018 (травень 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](http://www.pravo.org.ua)



## КОНСТИТУЦІЯ

- Застерігаємо від призначення суддів Конституційного Суду у неконституційний спосіб



## ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

- Перепідпорядкування ДФС і Держрезерву суперечитиме реформі державного управління
- Державна служба: важливий і конкурсний відбір, і професійне навчання



## ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

- Підведено попередні підсумки роботи над законопроектом про адмінпроцедуру



## СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

- Парламент почав розглядати законопроект про антикорупційний суд
- Вища кваліфікаційна комісія суддів продовжує оцінювати суддів без участі громадськості
- Як російська агресія вплинула на правосуддя на сході України?



## ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

- У першому читанні ухвалено законопроект про вдосконалення діяльності Державного бюро розслідувань

- Парламент виправляє недоліки щодо проведення експертиз, закладених у КПК



## ПРОТИКОРУПЦІЇ

- Антикорупційна стратегія на 2018-2020 роки: гра в пінг-понг
- Перетворить юридичну проблему в політичну - і матимете фарс
- Корупція в українському футболі



## АНОНСИ

1. Прес-конференція «Демократичне врегулювання проведення референдуму в Україні» (19 червня, м. Київ)
2. Тренінг з інтеграції базових адмінпослуг до ЦНАП (25-26 червня, м. Київ)
3. Регіональний тренінг "Судова реформа: точки дотику та інструменти впливу громадськості" (26 червня, м. Львів)
4. Презентація звіту щодо поліцейських комісій в Україні (місце та дата уточнюються)



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

## Застерігаємо від призначення суддів Конституційного Суду у неконституційний спосіб

Верховна Рада вже на півроку прострочила призначення двох суддів Конституційного Суду (КСУ) за своєю квотою. Насамперед ця ситуація спричинена вадами проведення відбору кандидатів на посаду суддів Конституційного Суду Комітетом ВРУ з питань правової політики та правосуддя. Так, [Рішенням](#) Комітету від 16 листопада 2017 р. було відмовлено в участі у відборі кандидатів, які самостійно подали свої кандидатури. Натомість до участі у відборі допустили виключно висуванців депутатських фракцій.

У межах процедури відбору за квотою Парламенту Комітет ВРУ з питань правової політики та правосуддя прийняв [Рішення](#), що 3 кандидати – а вони подали заяви про участь у відборі самостійно і без погодження з депутатськими фракціями чи групами – порушили вимоги [Закону](#). Тому Комітет не допустив їх до участі в конкурсі на посади суддів КСУ. ЦППР [вважає](#) це рішення Комітету таким, що суперечить Конституції України та [Закону](#) України «Про Конституційний Суд України».

Після конституційних змін від 2 червня 2016 р. відбулася кардинальна зміна логіки формування КСУ щодо призначення і звільнення суддів. Нагадаємо, що вказані конституційні зміни проводилися з метою посилення незалежності єдиного органу конституційної юрисдикції. Зокрема, на рівні Конституції встановили відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах у визначеному законом порядку. І звісно ж, Конституція не встановлювала необхідність підтримки кандидатів на посаду судді КСУ депутатськими фракціями чи групами. Такої вимоги немає й у Законі України «Про Конституційний Суд України».

Проте у статті 2084 Закону [«Про Регламент Верховної Ради України»](#) фактично є додаткова, не встановлена Конституцією та ЗУ «Про Конституційний Суд України», вимога до кандидата на посаду судді КСУ. Йдеться про те, щоб бути номінованим депутатською фракцією (депутатською групою) чи групою позафракційних народних депутатів. На думку експертів Центру, такі положення Регламенту ВРУ суперечать частині третій статті 22, частині другій статті 24, статті 38, частині третій, частині четвертій статті 148 Конституції України, отже є неконституційними.

Окрім небажаної політизації процесу формування КСУ, призначення суддів Конституційного Суду у неконституційний спосіб може підірвати легітимність конституційного судочинства та поставити під сумнів подальші рішення Конституційного Суду.

*Юлія Кириченко: «Політизація процесу відбору суддів КСУ у Парламенті – рух у протилежний бік від задекларованої саме цим Парламентом мети конституційної реформи літа 2016 року: посилення незалежності Конституційного Суду».*





## ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

### Перепідпорядкування ДФС і Держрезерву суперечитиме реформі державного управління

Уряд підготував рішення про безпосереднє спрямування та координацію діяльності [Державної фіскальної служби](#) (ДФС) та [Державного агентства резерву](#) (Держрезерв). Зараз діяльність ДФС [спрямовується та координується](#) через Міністра фінансів, а Держрезерву – через Міністра економічного розвитку і торгівлі.

На думку експертів ЦППР, таке рішення суперечить реформі державного управління. Існуюча практика безпосереднього спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) Урядом доводить свою неефективність. Тому [Стратегія](#) реформування державного управління і запропонувала поступово від неї відмовитися. Діяльність ЦОВВ повинна спрямовуватися і координуватися через відповідних міністрів. Міністерства мають формувати державну політику, а служби, агентства та інспекції – відповідати за її реалізацію.

ДФС – це ЦОВВ, який реалізує податкову та митну політику. Тому цілком логічно, що його діяльність спрямовує і координує Міністр фінансів, який відповідає за розробку державної політики в цій сфері.

Таке рішення Уряду щодо ДФС може негативно позначитися на діяльності Мінфіну. Виведення ДФС зі сфери його управління означатиме, що політику, яку сформує міністерство з відповідних питань, не буде кому реалізовувати.

Подібна ситуація і з Держрезервом, який реалізує політику щодо державного резерву. Різниця одна – для Мінекономрозвитку реалізація політики в цій сфері менш важлива, ніж для Мінфіну – у сфері податків та митної справи.

Уряд є колегіальним органом. Виконання ним функцій зі спрямування та координації діяльності ЦОВВ ускладнюється через зайнятість Прем'єр-міністра.

Окрім суто суб'єктивних, обґрунтованих підстав для виведення ДФС і Держрезерву з-під спрямування і координації відповідних міністрів немає.

### Державна служба: важливий і конкурсний відбір, і професійне навчання

Уряд вніс [зміни](#) до [Порядку](#) проведення конкурсу на зайняття посад державної служби та затвердив [план заходів](#) щодо реалізації [Концепції](#) реформування системи професійного навчання державних службовців.

ЦППР позитивно оцінює зміни до Порядку проведення конкурсу, що передбачають уточнення: конкурсної процедури на зайняття посад фахівців з питань реформ категорій «Б» і «В»; перевірки володіння іноземною мовою кандидатами на посади категорії «А»; тестування на знання спеціального законодавства, наявності аналітичних здібностей та здібностей для опрацювання інформації. Досконалий конкурсний відбір сприятиме прийняттю на державну службу найбільш підготовлених претендентів, які будуть працювати за європейськими стандартами, а також підвищенню рівня довіри суспільства до влади в Україні.

План заходів щодо реалізації Концепції дозволить створити сучасну систему професійного навчання державних службовців. Але якщо його будуть точно виконувати, а не тримати в шухляді разом з багатьма подібними документами.





## ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

### Підведено попередні підсумки роботи над законопроектом про адмінпроцедуру

10 травня відбулася [прес-конференція](#) «Навіщо потрібен Закон про адміністративну процедуру». На заході експерти ЦППР спільно з європейськими експертами та Заступником Міністра юстиції України С. Глуценко презентували перші результати доопрацювання законопроекту про адміністративну процедуру.

Законопроект про адміністративну процедуру має 20-річну історію в Україні. У січні 2018 р. при Мін'юсті створено оновлену робочу групу з доопрацювання законопроекту. Він є критично важливим для України, адже різні міністерства, служби та органи місцевого самоврядування приймають рішення за різними процедурними порядками. При цьому більшість стандартів справедливої адміністративної процедури взагалі не відображені в українському законодавстві.

Основні положення законопроекту про адмінпроцедуру в редакції 2014-2015 рр. залишаються підтвердженими в тексті, над яким зараз працює робоча група Міністерства. Саме ця редакція законопроекту отримала 3 роки тому позитивний висновок експертів Програми ЄС [SIGMA](#).

Сьогодні у редакції законопроекту вдалося зберегти незмінними такі ключові положення: особа має право бути вислуханою перед прийняттям негативного щодо неї адмінакта; впроваджується категорія «заінтересовані особи» (осіб, яких зачіпає адмінакт); адміноргани зобов'язані мотивувати власні рішення і пояснювати, як їх оскаржити; адмінакт починає діяти лише після інформування відповідної особи про його прийняття, і т.д.

Низку положень законопроекту актуалізовано відповідно до сучасних умов, зокрема розвитку інформаційних технологій.

Голова правління ЦППР та член робочої групи Мін'юсту Ігор Коліушко пояснив, чому прийняття цього законопроекту так складно дається Україні і чому його необхідно прийняти якомога швидше.

*Ігор Коліушко: «Чинovníки в часи СРСР керувалися інструкціями, які були недоступні для громадян. Сьогодні замість них ухвалили багато законів. У кожній галузі є свої закони, і більшість чинovníків готували їх для себе. Та коли простий громадянин хоче чимось скористатися – він знову не знає, де і як шукати відповідь. Має бути один закон, який врегульовує основні положення процедури в усіх випадках, коли громадянин має щось вирішити з органом влади і місцевого самоврядування, відповідно він на всіх рівнях має вивчатися і популяризуватися».*





## СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

### Парламент почав розглядати законопроект про антикорупційний суд

23 травня парламент почав розглядати [законопроект](#) про антикорупційний суд у другому читанні. Напередодні Голова Верховної Ради Андрій Парубій [заявив](#), що положення законопроекту погоджені з МВФ і Венеційською комісією, і дискусії тривають лише стосовно повноважень Громадської ради міжнародних експертів.

Законопроект, ініційований Президентом, на вимогу міжнародних партнерів України та низки українських громадських об'єднань передбачив участь представників міжнародних організацій у відборі суддів антикорупційного суду. Однак така участь є номінальною.

*Експерт ЦППР Роман Куйбіда: «Ізольована від відбору Громадська рада міжнародних експертів може бути використана для «прикриття» результатів конкурсу, на який кінцево впливатимуть політики та олігархи. Саме через діючих членів ВККС, які, власне, і визначатимуть переможців конкурсу. Не дивно, якщо більшість посад у цьому суді займуть лояльні судді, партійні юристи, адвокати олігархічного бізнесу».*

**Міжнародників треба долучати до відбору найкращих, а не лише до відсіву найгірших. Тому слід створити окрему конкурсну комісію чи колегію у складі ВККС за участі міжнародників для відбору антикорупційних суддів. При цьому - зберегти**

**участь Громадської ради доброчесності, яка зможе забезпечити відсів кандидатів за критерієм недоброчесності.**

Про інші негативні сценарії та як їм запобігти йдеться у колонці Р. Куйбіди [«Хто матиме вплив на антикорупційний суд?»](#), а також в [аналітиці](#) ЦППР. Остаточне голосування планується на червень. Від ухвалення закону залежить отримання Україною макрофінансової допомоги.

### Вища кваліфікомісія суддів продовжує оцінювати суддів без участі громадськості

Під кінець травня Комісія завершила співбесіду з 699 суддями. Лише 23 з них визнано такими, що не підтвердили здатність здійснювати правосуддя після проведення співбесіди. Це означає, що Комісія мала претензії до доброчесності чи професійної етики лише 3 % оцінених суддів.

За законом, до процесу оцінювання суддів має бути залучена Громадська рада доброчесності (ГРД). Однак у березні 2017 р. вона [зупинила](#) свою участь у процесі кваліфікаційного оцінювання суддів. Одна з причин – процес оцінювання відбувається непрозоро, у режимі конвеєра, а кваліфікомісія змінами до свого регламенту перекреслила ефективну участь ГРД. Наразі зміни до регламенту оскаржені до Верховного Суду.

Проблема також у тому, що залишати суддю на посаді чи ні – ВККС вирішує за балами, які виставляються у закритому режимі і жодним чином не мотивуються. Іншими словами, судді не знають, яка саме поведінка оцінюється негативно і за що їх можуть звільнити з посади.



## Як російська агресія вплинула на правосуддя на сході України?

25 травня автори представили результати безпрецедентного дослідження «Правосуддя на сході України в умовах збройної агресії Російської Федерації».

Дослідження ініційоване та підтримане Міжнародним фондом «Відродження», протягом 2016-2017 рр. його проводила група експертів та громадських організацій, використовуючи різні методи збору та верифікації інформації. ЦППР був одним із учасників дослідницької групи. Одразу три експерти ЦППР увійшли до складу авторського колективу.

У підсумку виявлено чотири ключові проблеми, які докладно описані у відповідних розділах:

- слабка інституційна спроможність органів системи правосуддя на сході України;
- законодавче регулювання системи правосуддя багато в чому не відповідає умовам збройної агресії;
- ускладнений доступ до правосуддя;
- поширеність безкарності за злочини, вчинені в умовах збройної агресії.

Повний текст дослідження українською мовою можна завантажити [ТУТ](#). Скорочену версію дослідження англійською мовою можна завантажити [ТУТ](#).





# ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

У першому читанні ухвалено законопроект про вдосконалення діяльності Державного бюро розслідувань

17 травня проект Закону про вдосконалення діяльності Державного бюро розслідувань № [5395-д](#) ухвалено в першому читанні. Він дозволить швидше запустити роботу Бюро і вирішить низку проблем щодо його повноважень.

Основні новації Проекту 5395-д: запровадження посади оперуповноваженого, що дозволить оголосити конкурси на посади у всі оперативні підрозділи; надання підрозділам ДБР повноважень щодо оперативно-розшукової діяльності (стеження, прослуховування тощо); передання від зовнішньої до внутрішньої конкурсної комісії повноважень з відбору службовців центрального апарату Бюро.

Водночас, проект пропонує перенести територіальні управління з Миколаєва до Одеси та з Полтави до Харкова, що створить корупційну небезпеку і може поставити під загрозу об'єктивний розгляд справ у судах.

Також проект передбачає збільшення вимог до кандидатів на зайняття посад директора територіального органу Бюро (10 років стажу) і керівника підрозділу у центральному апараті (7 років стажу). Такі вимоги не дозволять залучити до роботи в органі молодих спеціалістів з юридичної практики, а гратимуть на руку «старим» кадрам з нинішніх органів правопорядку.

Парламент виправляє недоліки щодо проведення експертиз, закладених у КПК

15 березня 2018 р. набрали чинності зміни до Кримінального процесуального кодексу (КПК), які призвели до паралічу системи кримінальної юстиції. Однак вже за тиждень Парламент ухвалив [Закон](#), яким виправив проблему із розглядом судами клопотань слідчих і прокурорів за місцем фактичного розташування органів розслідування. Це дозволило зменшити навантаження на місцеві суди в обласних центрах і місті Києві, а також на слідчі органи і прокуратуру.

А 16 травня у першому читанні ухвалено [проект](#) Закону щодо підстав проведення експертизи. Пропонується позбавити суди виключного повноваження щодо призначення експертиз у кримінальних провадженнях.

Досі сторона захисту позбавлена свого змагального права самостійно залучати експертів. А сторона обвинувачення і тисячі потерпілих змушені очікувати на дозвіл суду, щоб провести необхідну експертизу, – зокрема для встановлення причин смерті.





## ПРОТИКОРУПЦІЇ

### Антикорупційна стратегія на 2018–2020 роки: гра в пінг-понг

Наприкінці вересня 2017 р. НАЗК [затвердило](#) проект Закону «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки» – без жодних громадських обговорень чи експертних дискусій. Про існування робочої групи з розробки цього документа експертне середовище дізналося лише під час його [презентації](#).

Експерти і представники Уряду неодноразово висловлювали позицію про неприпустимість прийняття Антикорупційної стратегії у такому вигляді. Загалом в Уряді законопроект «пролежав» понад півроку, водночас Уряд не робив нічого для його удосконалення, а звернення експертного та громадського середовища щодо створення робочої групи та доопрацювання документа ігнорував.

25 квітня Кабінет Міністрів схвалив документ фактично у первинному вигляді, а вже наступного дня вніс у Парламент. 22 травня Парламент повернув проект в Уряд [на доопрацювання](#). Напевно, далі його буде спрямовано у НАЗК. За таких обставин годі сподіватися, що у 2018 р. діятиме хоч якась Антикорупційна стратегія.

### Перетворіть юридичну проблему в політичну – і матимете фарс

12 лютого 2015 р. прийнято [Закон](#), який передбачає щорічне проведення незалежного аудиту ефективності діяльності НАБУ. Також документ визначає, що висновок трьох аудиторів про неефективність діяльності НАБУ та неналежне виконання його Директором своїх обов'язків може бути підставою для звільнення його з посади.

Протягом 2015-2018 рр. жодного разу аудит діяльності НАБУ не проводився і не міг бути проведений через те, що лише Уряд скористався своєю квотою і призначив аудитора; Парламент і Президент аудиторів не призначають. У травні 2018 р. мала місце четверта – і знову невдала – спроба визначитись із аудитором у Верховній Раді.

Замість того, щоб щороку проводити чесну професійну оцінку і допомагати забезпечити операційну та інституційну незалежність правоохоронного органу, який проходить період становлення, Парламент і Президент вже три роки продовжують гратися у псевдополітику.

### Корупція в українському футболі

22 травня відбулася масова «облава» на організаторів договірних матчів з футболу: у 10 областях України одночасно проведено 40 обшуків, а арбітра Олександра Солов'яна – [затримано](#).

Національна поліція збила доказову базу про діяльність [5 організованих груп](#), до складу яких входили президенти футбольних клубів, колишні та діючі гравці, арбітри, тренери – як мінімум 35 з 52 клубів. Всього задокументовано участь 320 фігурантів у 57 епізодах злочинів, передбачених ч. 4 ст. 368-3 (підкуп особи, яка надає публічні послуги) та ч. 1 ст. 369-3 (протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань) Кримінального кодексу України.

Ідеться переважно про футбольні клуби, які не представляють Прем'єр-лігу України. Інформація про «зароблені» злочинцями кошти (кілька мільйонів доларів на рік) змушує констатувати, що це – лише «верхівка верхівки» айсбергу футбольної корупції.







Центр політико-правових  
реформ

e-mail: [centre@pravo.org.ua](mailto: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/](https://www.facebook.com/pravo.org.ua/)

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

