



Центр політико-правових реформ



ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ

№ 9/2018 (червень 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

- Друзі, з Днем Конституції!



ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

- Ухвалено Закон про національну безпеку України
- Ухвалено в першому читанні проект Закону про кримінальні проступки



ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

- Як Конституція допоможе реформувати державне управління



ПРОТИКОРУПЦІЇ

- Остаточний текст Закону «Про Вищий антикорупційний суд» сфальсифікували в частині апеляційного перегляду корупційних справ
- Омбудсман направила подання про скасування декларації для ГО



ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

- Децентралізація послуг з РАЦС продовжує буксувати



СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

- Для запуску антикорупційного суду потрібні додаткові зміни до законодавства
- Судді зіштовхнулися з новою проблемою у соціальних мережах
- ЦППР представив результати моніторингу судових процесів на міжнародній конференції



АНОНСИ

1. Тренінг «Судова реформа: точки дотику та інструменти впливу громадськості» (24 липня, м. Харків).



Інформаційний бюлетень створено за підтримки Європейського Союзу. Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу.

www.pravo.org.ua





КОНСТИТУЦІЯ

Друзі, з Днем Конституції!

Прямуємо разом через усвідомлення конституційних цінностей до реального захисту прав кожної людини в Україні.



З 2014 року з політичного порядку денного знято питання щодо проведення конституційної реформи в частині «владного трикутника» (Парламент, Президент, Уряд), яка має вирішити питання дуалістичної природи виконавчої влади в Україні та зробити форму правління ефективнішою.

На жаль, це питання піднімається лише з огляду на певні політичні медіа-приводи або в наближенні Дня Конституції. Але питання такого масштабу має вирішуватися не у зв'язку з політичними забаганками, а для підвищення ефективності державної влади в інтересах усього суспільства.

З метою удосконалення парламентсько-президентської форми правління необхідно:

- змінити процедуру формування Уряду (уніфікувати процедуру призначення міністрів, ввести конструктивний вотум недовіри Уряду);
- виключити з предмету конституційного регулювання інститут парламентської більшості;
- скасувати імперативний мандат;
- зробити більш реалістичною процедуру імпічменту Президента;
- змінити право законодавчої ініціативи (надати право визначати невідкладними урядові законопроекти, позбавити право народного депутата одноособово ініціювати законопроекти та ввести колективне ініціювання);
- змінити порядок ухвалення законів залежно від виду закону (більшістю від присутніх народних депутатів ухвалюються прості закони та простою більшістю від конституційного складу ухвалюються конституційні закони, кодекси);
- ввести інститут інтерпеляції.





ЕФЕКТИВНИЙ УРЯД

Як Конституція допоможе реформувати державне управління

Щороку напередодні Дня Конституції всі повертаються до обговорення необхідності та доцільності внесення змін до Основного Закону. Зміни до Конституції сприяли би вирішенню проблем у сфері державного управління, про які йшлося в попередніх випусках Бюлетеня. Тим паче, навіть у професійних колах все частіше почала з'являтися оманлива та небезпечна точка зору, що інституційна організація влади має незначний вплив на розвиток держави.

На думку експертів ЦППР, у Конституції слід закріпити положення, якими Уряд забезпечить реалізацію політики шляхом ухвалення актів та координації роботи міністрів, які мають відповідати за діяльність служб, агентств, інспекцій, що перебувають у системі їхніх міністерств. Це сприятиме вирішенню проблеми недостатньої самостійності Уряду у виробленні та здійсненні державної політики в системі розподілу повноважень влади.

Конституційне забезпечення співпраці між Президентом та Урядом теж недосконале. А якість державного менеджменту значною мірою залежить саме від цього. Розподіл повноважень між главою держави та Урядом повинен виключати як можливість взаємного блокування роботи кожного з них, так і можливість реалізації кожним із них «своєї» політики. Державна політика повинна бути єдиною, а для її напрацювання потрібен консенсус між Президентом та Урядом.

Недолік конституційного регулювання – використання невизначеного поняття «інші центральні органи виконавчої влади». Це призвело до невиправданої фрагментації секторів державної політики та нелогічної структури органів виконавчої влади. Їхня невизначеність потенційно несе ризики зловживання повноваженнями.

Доречно запровадити на конституційному рівні поняття «публічна адміністрація», яке включатиме міністерства, що повинні охоплювати всі сфери державної політики; служби, агентства, інспекції, їхні територіальні управління; органи виконавчої влади, прямо передбачені Конституцією; місцеві державні адміністрації (МДА) та виконавчі органи місцевих рад.

Конституційний розподіл повноважень між Президентом та Урядом щодо впливу на МДА зовсім не сприяє побудові цілісної системи органів виконавчої влади. Голів МДА призначає та звільняє Президент за поданням Уряду. Однак на практиці роль Уряду у призначенні – номінальна. Це робить МДА залежними від Президента і де-факто незалежними від Уряду. Уряд не має достатніх важелів впливу на МДА. Зміни до Конституції могли б вирішити цю проблему.

Зважаючи на труднощі з проведенням реформування державного управління, доцільно безпосередньо в Конституції закріпити принцип розмежування політичних та адміністративних функцій як одну із засад організації виконавчої влади.





ДОБРОЗИЧЛИВА АДМІНІСТРАЦІЯ

Децентралізація послуг з РАЦС продовжує буксувати

11 червня [на сайті](#) Міністерства юстиції з'явилася [новина](#): Міністр Петренко відкрив у Львові центр з надання послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану (РАЦС) – «OpenSpace». На церемонії урочистого відкриття Міністр [заявив](#), що торік такий центр був утворений в Києві, а минулого місця до цього проекту приєдналася Одеса. Петренко [додав](#), що цей проект розвиватиметься далі, тож найближчим часом «OpenSpace» з'являться у Вінниці, Ужгороді, Сумах та Херсоні. Загалом у таких офісах надають 12 послуг.

Така політика Мін'юсту щодо відкриття окремих «офісів» викликає багато запитань.

По-перше, вона суперечить загальній політиці Уряду України, що обрав курс на делегування повноважень центральної влади з надання адміністративних послуг до відання органів місцевого самоврядування. До речі, у [Плані заходів](#) з реалізації Стратегії реформування держуправління на 2016-2020 роки передбачається супроводження у Верховній Раді законопроекту з передачі місцевому самоврядуванню повноважень з надання адмінпослуг щодо РАЦС. Цей закон мав бути прийнятий ще у IV кварталі 2017 р.

По-друге, ця політика повертає нас у минулі часи, коли громадянин за однієї події у житті змушений був відвідувати в різні прийомні дні кілька різних органів влади, щоб отримати у кожному з них окрему послугу. При цьому людина подає однакову інформацію і фактично виконує роль «кур'єра» між цими органами влади.

Варто нагадати Міністру, що урядовий [законопроект](#), який передбачає децентралізацію послуг з РАЦС, ще у лютому 2017 р. був зареєстрований у Парламенті (№ 6150). Але далі він «загубився» у парламентських комітетах та досі не дійшов до першого читання. Відтак, громадяни у містах і селищах (райцентрах) продовжують відвідувати відділи РАЦС Мін'юсту. Вони не можуть отримати ці послуги у комплексі з багатьма іншими, адже без децентралізації повноважень щодо надання послуг з РАЦС ніхто не поспішає їх заводити до ЦНАП. А там ці послуги могли би надаватись на основі моделі життєвих ситуацій (наприклад, пакет різних послуг при народженні дитини, реєстрації шлюбу тощо).

«Політика Мін'юсту просто обурлива. Замість того, щоб максимально сприяти інтеграції послуг РАЦС до ЦНАП, де людина може їх замовити разом з паспортом, державною допомогою та іншими послугами, Міністр юстиції створює окремі офіси. Навіщо людям відвідувати багато установ, якщо у ЦНАП можна все вирішити за один візит?», – зазначив експерт ЦППР Євген Школьний.

Експерт додає: «Якщо, наприклад, народжується дитина, то батькам потрібно не лише зареєструвати цей факт, а й також зареєструвати її місце проживання та оформити державну допомогу. В «OpenSpace» Мін'юсту цього не зробиш. До того ж, це зайві державні видатки. Отже, варто якнайшвидше ухвалити законопроект № 6150 та припинити цю практику «окремих офісів».





СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Для запуску антикорупційного суду потрібні додаткові зміни до законодавства

7 червня Парламент [ухвалив](#) Закон «Про Вищий антикорупційний суд». 11 червня Президент [підписав](#) його і він набрав чинності. 21 червня [прийнято](#) Закон «Про утворення Вищого антикорупційного суду». Таким чином, створена достатня законодавча основа для початку відбору суддів цього суду.

Раніше ЦППР [повідомляв](#) про високу ймовірність маніпулятивного відбору суддів антикорупційного суду, якщо переможців конкурсу визначатиме у непрозорий спосіб Вища кваліфікаційна комісія суддів. Ризики залишилися: хоча до процесу відбору будуть залучені міжнародні експерти, вони матимуть вплив лише на відсів окремих кандидатів, проте не на формування списку переможців конкурсу.

Для впровадження ефективного антикорупційного суду потрібні додаткові законодавчі зміни. Зокрема, загрозою для незалежного розгляду справ про топ-корупцію є те, що касаційною інстанцією для них є Верховний Суд, діючий склад якого [відібрали](#) у непрозорий та маніпулятивний спосіб.

Експерт ЦППР Роман Куйбіда вважає:

«В ідеалі вартувало б долучити міжнародних експертів і до формування рейтингу переможців конкурсу. Змінами до Закону «Про судоустрій і статус суддів» доцільно створити окрему автономну антикорупційну палату у Верховному Суді, суддів якої дібрати за тими ж процедурами, що й антикорупційних суддів. Також необхідно вилучити положення, за яким наявні в судах справи про топ-корупцію навіть в апеляційній інстанції минатимуть антикорупційний суд».

Судді зіштовхнулися з новою проблемою у соціальних мережах

15 червня на Facebook-сторінці судді В. Світлицької була розміщена публікація про погрози її життю у зв'язку з розглядом справи, що зумовило прийняття «потрібного рішення». Пізніше Шевченківський районний суд м. Києва [повідомив](#), що вказана інформація не відповідає дійсності.

У квітні була створена [сторінка](#), на якій нібито суддя столичного суду В. Писанець заперечував факт прийняття ним [рішення](#) у резонансній справі. Пізніше прес-служба Печерського районного суду м. Києва [повідомила](#), що вказана сторінка є фіктивною.

Цікаво, що ці судді не зверталися до Вищої ради правосуддя з повідомленням про втручання у їхню діяльність.

ЦППР представив результати моніторингу судових процесів на міжнародній конференції

12 червня експерти ЦППР Роман Куйбіда та Максим Середа презентували [результати](#) масштабної програми моніторингу судових процесів, яку впроваджено за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні. Презентація відбулася в межах Annual Trial Monitoring Meeting – регулярного заходу, який проводить Бюро демократичних інституцій і прав людини в різних куточках регіону ОБСЄ. Цього року вперше захід відбувся в Україні.





ЧЕСНІ ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Ухвалено Закон про національну безпеку України

21 червня парламент ухвалив в цілому [Закон](#) про національну безпеку України № 8068, ініціатором якого став Президент України.

Закон спрямований на приведення системи національної безпеки України у відповідність до стандартів країн-членів НАТО. Однак в Законі залишилися значні невідповідності європейським стандартам і положенням Конституції, які не вдалося виправити перед другим читанням. Зокрема:

- включення міністерств та інших органів виконавчої влади (поліції, міграційної служби, служби транспорту та ін.) до сектору безпеки є прямим порушенням європейських стандартів ([Рекомендації](#) ПАРЕ 1713 (2005) про демократичний контроль за сектором безпеки держав-членів);
- залишення у Служби безпеки правоохоронних функцій не відповідає контррозвідувальному характеру діяльності цього органу;
- надання Президенту неконституційних повноважень щодо призначення і звільнення вищого командування ЗСУ, а також вищого командування інших військових формувань, загальне керівництво розвідувальними органами тощо.

Ухвалено в першому читанні проект Закону про кримінальні проступки

7 червня парламент ухвалив у першому читанні [проект](#) Закону про спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень № 7279-д. Необхідність ухвалення цього Закону випливає з положень Кримінального процесуального кодексу (КПК) від 2012 року.

Проект передбачає перетворення злочинів невеликої тяжкості в кримінальні проступки, що свідчатиме про гуманізацію кримінального законодавства. Водночас, не запропоновано перетворити найважчі адміністративні правопорушення з кримінально-правовим змістом (дрібну крадіжку, дрібне викрадення майна, дрібне хуліганство) у кримінальні проступки. Крім того, передбачені Проектом зміни до КПК містять серйозні порушення прав і свобод людини, а саме:

- права на особисту свободу – внаслідок запровадження нових підстав для затримання осіб, які прямо суперечать Конституції;
- принципу юридичної визначеності – через можливість опитування осіб і вилучення знарядь та засобів до початку офіційного розслідування;
- права на захист у спрощеному провадженні, де тепер вже не потрібна участь захисника та згода потерпілого;
- презумпції невинуватості, адже основною метою спрощеної процедури розслідування проступків стане підштовхування підозрюваного до визнання вини.





ПРОТИКОРУПЦІЇ

Остаточний текст Закону «Про Вищий антикорупційний суд» сфальсифікували в частині апеляційного перегляду корупційних справ

7 червня Парламент прийняв Закон «Про Вищий антикорупційний суд», а вже 13 червня його [опублікували](#). Водночас, в опублікованому тексті Закону з'явилася правка, яка не обговорювалася у Комітеті Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя. Не було її й у запропонованій комітетом редакції [порівняльної таблиці](#) до другого читання, опублікованій на сайті ВРУ. Ця правка [не зачитувалася](#) у сесійній залі перед ухваленням закону, але дивним чином з'явилася в офіційному [оприлюдненому тексті Закону](#).

Згідно з цією правкою «суди апеляційної інстанції (крім Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду) продовжують приймати до розгляду апеляційні скарги на судові рішення, які ухвалені судами першої інстанції і не набрали законної сили у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених цим Кодексом до підсудності Вищого антикорупційного суду, розгляд яких розпочато у судах першої інстанції до дня початку роботи Вищого антикорупційного суду».

Це означає, що всі справи НАБУ щодо топ-корупціонерів, розгляд яких почався чи почнеться у загальних судах першої інстанції (до початку роботи Вищого антикорупційного суду), будуть завершені так само в загальних апеляційних судах, які давно продемонстрували свою неспроможність приймати рішення у корупційних справах щодо топ-корупціонерів.

І це враховуючи, що згідно з попередніми домовленостями з міжнародними партнерами, апеляційний перегляд справ, які зараз знаходяться на розгляді в загальних судах, мав би відбутися в Апеляційній палаті ВАС.

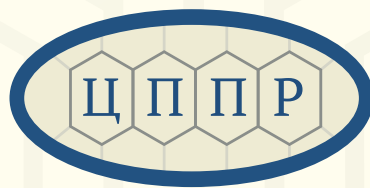
Омбудсман направила подання про скасування декларування для ГО

13 червня Уповноважена Верховної Ради з прав людини Людмила Денісова [направила](#) до Конституційного Суду подання про визнання неконституційними положень закону щодо декларування представників антикорупційних громадських організацій. Раніше громадськість [закликала](#) суб'єкти права на конституційне подання звернутись до Конституційного Суду.

Вимога визнати ці положення закону неконституційними обґрунтовується їхньою невідповідністю принципу верховенства права в частині правової визначеності та суперечить праву на свободу об'єднань. Крім того, вони дискримінують осіб за ознакою діяльності, суперечать принципу рівності та необґрунтовано зумовлюють втручання в особисте життя.

Ще навесні 2017 р., коли був прийнятий Закон, який встановлював обов'язок подавати електронні декларації для активістів-антикорупціонерів, ЦППР [висловлював](#) позицію щодо його неконституційності. Однак за минулий рік Парламент так і не спромігся скасувати ці законодавчі зміни. Це зумовило потребу шукати нові шляхи скасування приписів закону, які суперечать Конституції України.





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

