

**МІЖНАРОДНИЙ ФОНД «ВІДРОДЖЕННЯ»
ІНСТИТУТ ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА – БРЮССЕЛЬ**

**ПОСИЛЕННЯ СПІВПРАЦІ МІЖ УКРАЇНОЮ
ТА ЄС ЩОДО УТВЕРДЖЕННЯ
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УКРАЇНІ**

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

СІЧЕНЬ 2006

Авторський колектив:

**Вадим Авер'янов, Інститут держави та права ім. В. Корецького,
НАН України**
(Належне урядування)

**Ігор Бондаренко, Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем
боротьби з організованою злочинністю**
(Протидія корупції)

**Людмила Доля, Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем
боротьби з організованою злочинністю**
(Протидія корупції)

**Петро Гега, Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем
боротьби з організованою злочинністю**
(Протидія корупції)

Євген Захаров, Українська Гельсінська спілка з прав людини
(Права та основоположні свободи людини)

Ігор Коліушко, Центр політико-правових реформ
(Правосуддя, крім глави "Кримінальне судочинство", та належне урядування)

**Ірина Кравчук, Державний департамент з питань адаптації
законодавства**
(Співпраця Україна–ЄС)

Роман Куйбіда, Центр політико-правових реформ
(Правосуддя, крім глави "Кримінальне судочинство")

**Богдан Романюк, Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем
боротьби з організованою злочинністю**
(Протидія корупції)

**Микола Сірий, Інститут держави та права ім. В. Корецького,
НАН України**
(Кримінальне судочинство та юридична освіта)

**Ірина Солоненко, Європейська програма, Міжнародний фонд
«Відродження»**
(Співпраця Україна–ЄС)

Віктор Тимощук, Центр політико-правових реформ
(Належне урядування)

Віктор Шишкін, Центр політико-правових реформ
(Правосуддя, крім глави "Кримінальне судочинство")

Володимир Яворський, Українська Гельсінська спілка з прав людини
(Права людини та основоположні свободи)

Коментарі та редакційні зауваження

***Геннадій Друзенко**, експерт з адаптації законодавства*

***Сергій Головатий**, Голова Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права*

***Хезер Мак-Гіл**, Регіональна програма Європи та Центральної Азії, Міжнародна амністія*

***Микола Мельник**, Центральна виборча комісія*

***Роман Романов**, Правові програми, Міжнародний фонд «Відродження»*

***Оксана Сироїд**, Офіс ОБСЄ в Україні*

***Олександр Павліченко**, Бюро інформації Ради Європи в Україні*

***Дмитро Шульга**, Європейська програма, Міжнародний фонд «Відродження»*

***Ірина Солоненко**, редактор та керівник проекту*

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО	5
ВСТУП	6
АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ	9
I. Ретроспективний огляд співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні	10
II. Права людини та основоположні свободи	22
III. Правосуддя	55
IV. Належне урядування	79
V. Протидія корупції	97
VI. Юридична освіта та стандарти юридичної професії	113
РЕКОМЕНДАЦІЇ	
План дій щодо утвердження верховенства права в Україні.....	115
Права людини та основоположні свободи	116
Правосуддя	134
Належне урядування	141
Протидія корупції	149
Юридична освіта.....	157

ВСТУПНЕ СЛОВО

Запропонована до Вашої уваги публікація є результатом проекту, ініційованого Міжнародним фондом «Відродження» та Інститутом Відкритого Суспільства – Брюссель та здійсненого групою провідних українських експертів. Вона містить аналіз досягнень та проблем, пов'язаних із **утвердженням верховенства права** в Україні. Крім того, публікація пропонує детальні рекомендації, т.зв. «дорожню карту», перетворень, які країна має здійснити у співпраці з ЄС для становлення України як демократичної та правової держави.

Утвердження верховенства права є основним елементом політичного критерію вступу до ЄС (відомого як 1–ий Копенгагенський критерій), виконання якого є необхідною передумовою для відкриття переговорів про вступ до ЄС.

Але й безвідносно до перспективи вступу, дієвість верховенства права, що знаходиться у органічному поєднанні із додержанням прав людини і належним урядуванням, є передумовою становлення України як сучасної розвинутої країни.

Крім того, здійснення відповідних реформ в Україні є умовою поглиблення відносин з ЄС вже найближчим часом. Йдеться про розширений й полегшений доступ до ринку ЄС українських товарів та товаровиробників, пом'якшенні процедури отримання віз тощо.

Завдання, які Україна має виконати для створення умов, необхідних для утвердження верховенства права, а також «винагороди», які держава і, в кінцевому рахунку, наші громадяни, отримають за здійснення узгоджених завдань, — всі вони детально викладені у Плані дій Україна–ЄС, підписаному 22 лютого 2005 року у Брюсселі.

Україною вже здійснено перші кроки у напрямку утвердження верховенства права, зокрема, з інституційного забезпечення цього процесу. Так, 5 липня 2005 року Указом Президента України було створено *Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права*. Комісія утворена як постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Президентові України, до якого увійшли представники органів державної влади, політичних партій, громадських організацій, що робить її ефективним інструментом аналізу ініціатив на предмет відповідності європейським стандартам та вироблення експертних пропозицій. Мені приємно відзначити, що більшість авторів даної публікації прийняли пропозицію стати членами цієї Комісії, що, у свою чергу, зміцнює зв'язок між експертними рекомендаціями, що містяться у цій публікації, та прийняттям відповідних державних рішень.

Щоправда, основна робота, спрямована на удосконалення механізмів захисту прав людини в Україні, здійснення судової реформи та покращення доступу до правосуддя, подолання корупції та забезпечення прав громадян України на належне урядування, ще попереду. Усі ці аспекти отримали детальний розгляд у представленій публікації, що, я вірю, знайде своє відображення у відповідних реформах.

Сергій Головатий,
*Міністр юстиції України,
Голова Національної комісії із зміцнення
демократії та утвердження верховенства права*

ВСТУП

Прагнучи зайняти почесне місце в європейському домі, Україна повинна будувати свою правову та судову системи на тих базових принципах і цінностях, що лежать в основі правопорядків держав-членів Європейського Союзу.

Основними цінностями Європейського Союзу є шанування людської гідності та прав, свобода, демократія, рівність і верховенство права. У відносинах з іншими країнами ЄС підтримує та поширює свої цінності та інтереси, що є важливим елементом зовнішньої політики ЄС.¹ Більше того, ЄС є відкритим для всіх європейських держав, що шанують спільні цінності та беруть зобов'язання спільно їх поширювати.² Копенгагенський політичний критерій членства в ЄС вимагає стабільності інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин.

Співпраця між Україною та ЄС з метою утвердження верховенства права має непересічне значення для обох сторін. Україна рухатиметься до ідеалу правової держави та відповідності політичному критерію членства (першому Копенгагенському критерію); ЄС у свою чергу зацікавлений у сприянні політичній стабільності у своєму найближчому оточенні, поширюючи європейські цінності в країнах-сусідах.

Саме тому в Плані дій Україна–ЄС, документі, що є основоположним для відносин між Україною та ЄС протягом 2005–2007 років, значну увагу приділено утвердженню в Україні верховенства права. Тоді як у рамках Угоди про партнерство та співробітництво досі існувало досить обмежене поле для співпраці в цьому напрямку, Європейська політика сусідства, через План дій Україна–ЄС, запропонувала ширші можливості для поглиблення співпраці у площині політичних цінностей.

Отже, наш проект і дана публікація зосереджують увагу на одному з елементів політичного критерію членства в ЄС – верховенстві права. Ми пропонуємо таке трактування поняття верховенства права, яке охоплює поняття прав людини. Цей підхід дещо відрізняється від підходу Європейської Комісії, згідно з яким поняття верховенства права та прав людини розмежовуються – висновок, який можна зробити на основі вивчення Регулярних звітів Комісії про прогрес держав-кандидатів у підготовці до вступу до ЄС, Програм партнерства про вступ, Висновків Комісії про заяву країни-кандидата про приєднання та планів дій щодо зміцнення адміністративного й судового механізмів країн-кандидатів.

До формальної характеристики принципу верховенства права належать такі елементи: відповідальність людини тільки на підставі порушення позитивних правових норм; прийняття правових актів згідно з нормативно встановленими повноваженнями та процедурами; діяльність органів державної влади на підставі правових норм та в правових формах; відсутність дискреційних повноважень в органів державної влади, що застосовують кримінальний закон; дія органів виконавчої влади щодо громадян уповноважується правом та здійснюється в

¹ Стаття I-2 Проекту Договору про заснування Конституції для Європи.

² Стаття I-58 Проекту Договору про заснування Конституції для Європи.

правовій формі; рівність громадян перед законом; право на судове слухання та вільний доступ до судів, гарантія процесуальних прав людини; принцип юридичної чіткості та законності; заборона ретроактивного законодавства тощо.³ Ці елементи можна віднести до концепції законності як точного та неухильного дотримання законодавства всіма суб'єктами правовідносин.

Утім, слід пам'ятати й про органічний елемент принципу верховенства права, яким є «...судовий захист прав людини, котрі мають позадержавне (природно-правове) походження, надання судових гарантій свободам індивіда та обмеження свавілля держави в юрисдикційний спосіб».⁴

Стосовно цих цілей принцип верховенства закону, як результат волевиявлення парламентської більшості, не може бути визнаний достатнім, оскільки основне призначення принципу верховенства права – це гарантування свободи особи. Права людини природноправового характеру обмежують державну владу, а встановлення механізму їх реалізації є самостійним критерієм визначення правового характеру законів. У конституційних демократіях воля парламентської більшості обмежується правами людини.

Тому надзвичайно актуальним в Україні постає питання визнання верховенства прав людини та основоположних свобод над державою, а також прямої дії Конституції та норм, які визначають права і свободи людини й громадянина.

Правові акти держави легітимні, якщо вони відповідають принципу пропорційності. Тобто між легітимною метою правових актів, засобами та встановлюваними обмеженнями має існувати розумне пропорційне співвідношення. Обмеження прав людини мають бути мінімальними та пропорційними легітимній меті певного правового акта.

Невіддільною складовою принципу верховенства права є принцип правової визначеності, який передбачає чіткість, передбачуваність та зрозумілість національного законодавства, заборону втручання відповідних органів у судовий процес, якщо вони не є сторонами або учасниками, або якщо судові рішення є остаточним – для його перегляду з порушенням принципу *res judicata*.

«Належне урядування» у державі («good governance»), яке здійснюється відповідно до принципів прозорості, відповідальності, підзвітності, участі громадськості в урядуванні, відповідності урядування потребам людей,⁵ покликане забезпечити пріоритет і захист прав людини.

Ось коло питань, охоплених проектом, результати якого представлено в цій публікації. Це ті складові співпраці між Україною та ЄС, які є важливими для утвердження верховенства права в Україні, а саме:

- пріоритет прав людини та основоположних свобод;
- правосуддя (доступ до правосуддя та судова реформа);

³ Raz J. The Rule of Law and its virtue // *Law Quarterly Review*, – 1977. – № 93. – Р. 198–202

⁴ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Київ, 2001. – с. 129–130

⁵ Резолюція Комісії з прав людини 2000/64 «Роль належного урядування у захисті прав людини».

- належне урядування (включно з адміністративною реформою);
- протидія корупції.

З точки зору нашого дослідження утвердження правосуддя та належного урядування, а також та ефективна протидія корупції означають забезпечення та зміцнення механізмів захисту й реалізації прав людини та основоположних свобод.

Окремою складовою є проблема юридичної освіти та стандартів юридичної професії. На нашу думку, утвердження верховенства права в Україні неможливе без забезпечення процесу високоякісною кадровою складовою.

Мета проекту і даної публікації полягає в тому, щоб:

- оцінити стан та ефективність співпраці між Україною та ЄС з метою утвердження верховенства права в Україні;
- визначити завдання, які стоять передовсім перед Україною та певною мірою перед ЄС, виконання яких є необхідним для досягнення мети утвердження верховенства права в Україні;
- запропонувати конкретні кроки для здійснення Україною та ЄС з метою виконання вищезазначених завдань.

Ця публікація є результатом аналітичної роботи, що здійснювалася групою провідних українських експертів протягом вересня 2004 – грудня 2005 рр. Попередні результати дослідження обговорювалися як в Україні, так і в Брюсселі із залученням Секретаріату Президента України, Міністерства юстиції, Міністерства закордонних справ та Секретаріату Кабінету Міністрів України, окремих комітетів Верховної Ради України, представників Ради, Комісії та Парламенту Європейського Союзу, а також громадських експертів з України та ЄС. Дана публікація містить детальний аналітичний звіт та рекомендації, викладені у вигляді Плану дій щодо утвердження верховенства права в Україні. Пропозиції, викладені в публікації, значною мірою вже враховано при розробленні Заходів з виконання Плану дій Україна–ЄС на 2005 рік та Заходів з виконання Плану дій Україна–ЄС на 2006 рік. Також, зважаючи на стиль викладення пропозицій (детальність і введення складової «результати»), ми певні, що їх можна використати в процесі виконання Плану дій Україна–ЄС, моніторингу виконання та, безумовно, на етапі планування подальших заходів в рамках Плану дій Україна–ЄС і за його межами, розробки програмних документів технічної допомоги ЄС Україні та ін. Крім того, Міжнародний фонд «Відродження» та Інститут відкритого суспільства здійснюють низку практичних заходів і проектів, спрямованих на зміцнення спроможності України успішно реалізувати політичну складову Плану дій та, загалом, процесу європейської інтеграції України.

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

I. Ретроспективний огляд співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні

Наступні механізми співпраці між Україною та ЄС містять компоненти, що стосуються верховенства права, зокрема питань нашого дослідження (права людини та основоположні свободи, правосуддя, належне урядування, протидія корупції та юридична освіта):

- Угода про партнерство та співробітництво;
- Співпраця у сфері юстиції та внутрішніх справ – План дій, Загальний графік заходів, співпраця на рівні міністрів юстиції України та Трійки ЄС;
- Програма технічної допомоги ТАСІС: Стратегія щодо України на 2002–2006 рр. та Національна індикативна програма на 2002–2003; Національна індикативна програма на 2004–2006;
- Європейська ініціатива для демократії та прав людини та спільні програми Європейської Комісії та Ради Європи;
- Європейська політика сусідства (План дій Україна–ЄС).

1. Співпраця в рамках Угоди про партнерство та співробітництво (УПС)

Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (УПС), яка є правовою основою відносин між Україною та ЄС, визнає важливість верховенства права. Однак УПС не пропонує жодних механізмів, спрямованих на утвердження верховенства права в Україні за межами політичного діалогу. Загалом УПС більшою мірою приділяє увагу економічній співпраці, тоді як на такі питання, як права та основоположні свободи людини, доступ до правосуддя та інші компоненти, що стосуються верховенства права, не звертає достатньої уваги.

У преамбулі УПС⁶ сторони визнають свою переконаність у надзвичайній важливості верховенства права та поваги до прав людини, особливо прав меншин, створення багатопартійної системи з вільними і демократичними виборами та економічної лібералізації з метою створення ринкової економіки. Однією з цілей партнерства України та ЄС є підтримка зусиль України зі зміцнення демократії (стаття 1 УПС).

Поважання демократичних принципів та прав людини, як зазначено, зокрема, в Гельсінському Заключному акті та Паризькій хартії для нової Європи, «... є основою внутрішньої та зовнішньої політики Сторін та становлять істотний елемент партнерства та цієї Угоди» (стаття 2 УПС).

⁶ Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року. – Бюлетень законодавства і юридичної практики України, 2003, 00, 8.

Співпраця щодо утвердження верховенства права здійснюється майже виключно на рівні політичного діалогу. "Політичний діалог... передбачатиме, що сторони намагатимуться співпрацювати в питаннях, що стосуються... додержання принципів демократії, поваги та сприяння правам людини, зокрема правам національних меншин, і в необхідних випадках проводитимуть консультації з відповідних питань" (стаття 6 УПС). Як видно, формулювання цієї статті не містить жодних зобов'язань як з боку України, так і з боку ЄС.

У разі необхідності Сторони проводять між собою консультації на найвищому політичному рівні. На міністерському рівні політичний діалог здійснюється в рамках Ради з питань співробітництва, а за взаємної згоди в інших випадках, включно з зустрічами з Трійкою Союзу (стаття 7 УПС).

Інші процедури та механізми для політичного діалогу Сторони створюють шляхом встановлення відповідних контактів, обмінів і проведення консультацій, зокрема в таких формах:

- регулярні зустрічі на рівні старших посадових осіб між представниками України та Європейського Союзу;
- максимальне використання всіх дипломатичних каналів між Сторонами, включаючи відповідні контакти в двосторонній, так само як і багатосторонній галузях, таких як Організація Об'єднаних Націй, зустрічі НБСЄ тощо;
- обмін регулярно інформацією з питань, що становлять взаємний інтерес, стосовно політичного співпраці в Європі;
- будь-які інші заходи, що сприятимуть зміцненню та розвитку політичного діалогу (стаття 8 УПС).

Політичний діалог на парламентському рівні здійснюється в рамках Комітету парламентської співпраці (стаття 9 УПС).

Поза політичним діалогом УПС містить певний ресурс, який може бути використаний для поглиблення співпраці між Україною та ЄС у питаннях верховенства права. Скажімо, стаття 59 «Освіта та професійна підготовка» передбачає низку заходів, як-от професійна підготовка цивільних службовців у пріоритетних галузях, що мають бути визначені; співпраця між навчальними закладами; мобільність для різних учасників освітнього процесу; сприяння навчанню в галузі європейських досліджень у відповідних закладах; підготовка викладачів. Проведення відповідних заходів для аудиторії, що має стосунок до зміцнення верховенства права в Україні, є можливим, якщо відповідні органи УПС (Рада з питань співробітництва, що збирається щороку) визначать такий напрямок одним із пріоритетних для співпраці між Україною та ЄС.

На цьому фактично потенціал УПС щодо співпраці заради утвердження верховенства права вичерпується. Цю тезу підтверджує аналіз «Спільної доповіді про виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і ЄС», схваленою Україною та ЄС під час засідання Ради з питань співпраці 18 березня

2003 року.⁷ Питання верховенства права ґрунтовно не розглянуто в доповіді. Сторони визнали, що повага до демократичних принципів, прав людини... лежить в основі внутрішньої й зовнішньої політики та є основним елементом партнерства і співпраці в рамках УПС. Ці принципи були складовою політичного діалогу. Серед галузей, що були визнані як такі, що мають подальший потенціал розвитку в рамках УПС, немає тих, що стосуються верховенства права.

Натомість у тексті УПС та, відповідно, Спільній доповіді відчувається перекіс у бік питань економічного характеру. Усі механізми співпраці, що зазначені в УПС, зокрема адаптація законодавства, спрямовані на зміцнення саме економічних відносин.

Іншою рисою УПС є посилання на документи ОБСЄ та Ради Європи як такі, що є первинними, коли йдеться про питання, що стосуються верховенства права. Цим самим ЄС визнає провідну роль цих організацій і більшою мірою Ради Європи в поширенні демократичних цінностей на треті країни. Таку роль Ради Європи стосовно третіх країн Європейська Комісія також визнає в різних документах, присвячених її співпраці з Радою Європи, а також у документах, що стосуються Європейської політики сусідства. Оцінюючи виконання політичного критерію членства країнами-кандидатами, Комісія звертала увагу на виконання ними конвенцій Ради Європи.

Одною з причин визнання провідної ролі Ради Європи може бути той факт, що ця організація є значно старішою за ЄС і традиційно опікувалася цими питаннями. Зважаючи на те, що всі члени та країни-кандидати на вступ до ЄС є членами Ради Європи, очевидно, було б зайвим дублювати роботу РЄ. Іншою причиною є те, що Україна, як і багато інших країн поза межами розширеного ЄС, є членом Ради Європи, але не кандидатом на вступ до ЄС, через що Рада Європи формально й морально може значно більше вимагати від України як країни, що взяла на себе відповідні зобов'язання.

2. Співпраця у сфері юстиції та внутрішніх справ

Співпраця у сфері юстиції та внутрішніх справ стала прикладом того, що, за умови визнання тієї чи іншої сфери співпраці пріоритетною, активна й ефективна співпраця можлива, навіть якщо це виходить за рамки акцентів, що визначені в УПС, і за межі правових рамок, що визначені УПС. Розширення ЄС зумовило потребу шукати моделі співпраці ЄС з країнами-сусідами з метою мінімізації ризиків, пов'язаних з різними видами транскордонної злочинності, що загрожують стабільності та безпеці ЄС. Співпраця в сфері юстиції та внутрішніх справ, що її запропонував ЄС Україні, свідчить про широкий підхід до протидії загрозам безпеки, який передбачає співпрацю не тільки між прикордонними службами, але й співпрацю з візових питань та з питань міграційної політики, співпрацю між правоохоронними органами та в сфері судочинства і роботу з метою зміцнення верховенства права в Україні.

⁷ «Спільна доповідь про виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і ЄС» від 18 березня 2003 року.

Інструментом здійснення такої співпраці є План дій між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ (План дій ЮВС), який прийнято в грудні 2001 року під час спільного засідання Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Відповідно до останнього розділу Плану дій ЮВС засобом імплементації, моніторингу, оцінки та визначення щорічних пріоритетів, закріплених у Плані дій, є План-графік, який сторони спільно розробили та затвердили 18 червня 2002 р. Отже, крім того, що цей План дій став двостороннім документом (крім УПС) для співпраці між Україною та ЄС, що вже само по собі було новаторством, він передбачає дуже чіткий механізм визначення завдань та моніторингу їх виконання. Важливо, що на виконання тих чи інших завдань Плану дій і Графіку заходів передбачене відповідне фінансування в рамках програми технічної допомоги ТАСІС.

План дій ЮВС містить наступні розділи:

- 1) Міграція та притулок
- 2) Прикордонна співпраця та візова політика
- 3) Організована злочинність
- 3.1. Боротьба проти тероризму
- 3.2. Співпраця у сфері судочинства
- 3.3. Співпраця у правоохоронній сфері

3.4. Посилення ролі судової влади, верховенства закону та покращення управління.

Найбільш цікавим і дотичним до теми нашого дослідження є розділ 3, зокрема 3.4. З метою посилення ролі судової влади, верховенства закону та покращення управління передбачаються такі напрямки роботи:

- підтримка зусиль України зі встановлення на конституційних засадах незалежної, компетентної та неупередженої **судової влади**, забезпеченої необхідними процедурними механізмами та гарантіями для виконання своєї ролі;
- забезпечення освіти українських суддів з наголосом на правах людини, захист особистих (персональних) даних, цивільне право, організація та адміністрація правосуддя, міжнародне право;
- підтримка українських реформ судів загальної юрисдикції та адміністративного судочинства та пенітенціарної системи відповідно до Конституції України та нового законодавства про судочинство;
- створення українських національних баз даних найважливіших судових рішень у справах про кримінальні злочини та з процедурних питань;
- здійснення боротьби з корупцією та її попередження шляхом зменшення впливу факторів, які заохочують та уможливають корупцію;

Популяризація принципів **належного урядування** шляхом:

- внесення змін і доповнень до законодавчої процедури з метою зробити її більш ефективною, сучасною та відповідною європейським стандартам;

- посилення ролі державних інституцій, зміцнення міжгалузевої співпраці та обміну даними;
- здійснення реформи громадських служб з метою використання більш комплексних, адекватних та сучасних підходів;
- забезпечення прозорості й звітності рішень та управління. Доступ до законодавчої бази та рішень судів вищих інстанцій;
- здійснення скоординованої боротьби проти корупції, в тому числі карними заходами, та діяльності, пов'язаної з корупцією;
- сприяння співпраці з громадянським суспільством для забезпечення ефективності заходів проти корупції;
- створення інституту Омбудсмана або незалежного органу з питань запобігання неналежного управління та корупції в органах державної влади.

Важливим інструментом співпраці між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ є зустрічі на рівні міністрів юстиції та внутрішніх справ України й Трійки ЄС. Рішення таких зустрічей не зобов'язують сторони до конкретних дій, але слугують інструментом визначення проблем і пріоритетів співпраці, а також визнання досягнень.

Протягом 2002–2005 років відбулося три таких зустрічі – в листопаді 2002 року, березні 2004 року та лютому 2005 року. Зокрема, під час останньої зустрічі міністрів юстиції та внутрішніх справ у форматі Україна–Трійка ЄС Європейський Союз привітав задекларовані новим урядом України пріоритети щодо забезпечення верховенства права, дотримання прав людини, високих стандартів державного управління. Відданість цим європейським цінностям «відкриває широкі перспективи до справді глибокої та ефективної співпраці між Україною та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки». ⁸ «Під час зустрічі сторони обмінялися думками з актуальних питань співпраці України та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ, зокрема в контексті моніторингу виконання Плану дій Україна–ЄС у сфері ЮВС». ⁹

3. Програма технічної допомоги TACIS

Програма TACIS є основною програмою надання технічної допомоги з боку ЄС Новим незалежним державам (ННД), зокрема й Україні. Планування діяльності в рамках програми та визначення завдань здійснюються через Стратегії щодо країн (Стратегія щодо України на 2002–2006 рр.), що розробляються на кілька років, а також Національні індикативні програми, що розраховані на коротший період часу.

⁸ Віце-президент Єврокомісії Ф.Фраттіні. Матеріали офіційного сайту Представництва України в ЄС http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/cgi-bin/valmenu_miss.sh?p0103000043.html

⁹ Матеріали офіційного сайту Представництва України в ЄС http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/cgi-bin/valmenu_miss.sh?p0103000043.html

У рамках Стратегії на 2002–2006 роки здійснюються дві індикативні програми – Національна індикативна програма на 2002–2003 роки та Національна індикативна програма на 2004–2006 роки.

Програма 2002–2003 років визначає такі пріоритети:

- 1) підтримка інституційної, законодавчої та адміністративної реформ;
- 2) підтримка приватного сектору та допомога в економічному розвитку;
- 3) підтримка в подоланні соціальних наслідків перехідного періоду.

Напрямок 1) складається з трьох компонентів, два з яких є дотичними до теми нашого дослідження:

- а) законодавча, судова та адміністративна реформа;
- б) громадянське суспільство, навчання (підвищення кваліфікації) та освіта.

Програма 2004–2006 років зазначає, що одним з пріоритетів технічної допомоги залишається інституційна, законодавча та судова реформи. На виконання цього пріоритету заплановано бюджет у розмірі 110 млн. євро із загального бюджету на програму в розмірі 212 млн. євро.¹⁰ Кілька компонентів цього пріоритету стосуються утвердження верховенства права в Україні.

Першим компонентом цього пріоритету є здійснення законодавчої та адміністративної реформи (15 млн. євро), що передбачає виконання таких завдань у рамках програми:

- зміцнення законодавчої та адміністративної спроможності центральних і регіональних органів влади;
- підтримка гармонізації законодавства та його адаптації згідно з вимогами СОТ;
- створення сприятливого для ведення бізнесу правового та адміністративного середовища, з особливим акцентом на малому й середньому бізнесі;
- підтримка судової реформи та зміцнення незалежної й компетентної судової системи;
- поліпшення контролю над використанням публічних коштів.

Наступним компонентом вищезазначеного пріоритету є виконання Плану дій у сфері юстиції та внутрішніх справ (60 млн. євро). Крім питань, що стосуються охорони кордону та боротьби з транскордонною злочинністю (питань, що перебувають поза полем зору нашого дослідження), тут ідеться також про судову систему. Програма пропонує зміцнення того компонента судової системи, що стосується кримінального судочинства, шляхом перегляду чинної системи й вироблення стратегії її формування, навчання суддів і прокурорів (особливо з питань прав людини та взаємної правової допомоги), надання інформації про законодавство ЄС щодо судочинства, налагодження співпраці з кримінальних питань з країнами-членами ЄС, покращення управління судами з метою поліпшення доступу до правосуддя.

¹⁰ Цю та інші суми взято з Додатку 1 Національної індикативної програми на 2004–2006 рр.

Третій компонент – громадянське суспільство, засоби масової інформації та демократія (10 млн. євро). Завдання цього компонента полягають у такому:

- зміцнення спроможності громадянського суспільства, особливо зміцнення мереж громадських організацій;
- покращення співпраці між державними органами влади та громадянським суспільством;
- підтримка незалежних засобів масової інформації.

Четвертий компонент – освіта і навчання (25 млн. євро).

Важливим елементом Національної індикативної програми на 2004–2006 роки є врахування нею розвитку Європейської політики сусідства. Іншими словами, програма передбачає певну гнучкість і можливість підлаштування під пріоритети й акценти, що зазначені в стратегії європейської політики сусідства. Більше того, проекти в рамках ТАСІС муситимуть максимально сприяти виконанню Плану дій Україна–ЄС і бути йому підпорядкованими. Скажімо, Плани ТАСІС на 2004 та 2005 роки містять можливість підтримки дій на виконання Плану дій Україна–ЄС, з метою чого бюджет річних планів було збільшено.

Якщо говорити про розподіл витрат між різними напрямками на практиці, то джерелом інформації про роботу ТАСІС до 2000 року є Стратегія щодо України на 2002–2006 рр. з додатками, а джерелом інформації про виконання програми 2002–2003 рр. є програма 2004–2006 рр.

Згідно з додатками до Стратегії щодо України на 2002–2006 рр., на компонент «Законодавча, судова та адміністративна реформа» на Україну протягом 1991–2001 років щороку виділяли від 2–3 до 17 мільйонів євро. При цьому від 1999 року щорічна сума почала зростати з 10 млн. євро цього року до 17 млн. євро в 2000 та 16 млн. євро – в 2001. Усього на напрямок було виділено 76 млн. євро.

На освітні заходи (тобто, компонент В) в рамках програми "Темпус" усього було протягом 1994–2001 (до 1994 кошти в цьому напрямку не виділялися) виділено 34 млн. євро – по 4–5 млн. євро щороку. В рамках програми також здійснювалося навчання різних професійних груп, зокрема тих, що мають стосунок до верховенства права. Крім вищезазначених цільових програм для України, окремо виділялися кошти в рамках інших програм, таких як програма демократії (до 1998 р.). На цю програму разом з регіональною програмою та програмою транскордонної співпраці протягом 1991–2001 було виділено 128 млн. євро з сумою в 20 млн. євро 2001 року.¹¹

Якщо говорити про динаміку фінансування законодавчої, судової та адміністративної реформ, то важливо зазначити, що Національна індикативна програма на 2004–2006 рр. передбачає значно більше витрат на інституційну, законодавчу й адміністративну реформу, ніж передбачали аналогічні програми протягом 1998–2002 років. Якщо витрати на цей пріоритет протягом 2004–2006 рр. (3 роки) становлять 110 млн. євро, то протягом 1998–2002 років (5 років) ця сума становить 75 млн. євро. При цьому з кожним роком спостерігалася тенденція в бік зростання витрат приблизно в півтора раза.¹²

¹¹ Annex 3. Country Strategy Paper. National Indicative Programme 2002–2003. 27 December 2001.

¹² Таку інформацію ми отримали, порівнявши суми, викладені в додатках 1–2 Country Strategy Paper. National Indicative Programme 2002–2003. 27 December 2001.

Важливо зазначити, що інші донори, зокрема посольства країн-членів ЄС, також надавали допомогу в напрямках, що збігались із роботою ТАСІС, і Комісія ЄС намагалася координувати діяльність як мінімум донорів країн-членів ЄС зі своєю. За даними Європейської Комісії, країни-члени ЄС надали Україні допомогу в різних напрямках на суму 157 млн. євро протягом 1996–1999 років. Що стосується адміністративної реформи, тут ключову роль відігравали Данія та Велика Британія; що стосується судової реформи – це Велика Британія; що стосується освіти – це Велика Британія й Данія.¹³ Якщо говорити про період 2002–2004 років, то значний внесок у здійснення законодавчої, судової та адміністративної реформ зробили Франція, Швеція та Велика Британія.¹⁴

Один з висновків, який ми можемо зробити щодо роботи програми ТАСІС, полягає в тому, що допомога в рамках ТАСІС багато в чому спрямована на виконання УПС та задоволення вимог щодо набуття членства у СОТ. Скажімо, кошти, що виділяються на підтримку економічних реформ і підвищення спроможності України до економічної співпраці з ЄС значно перевищують витрати, спрямовані на напрямки, що є складовими утвердження верховенства права. Навіть якщо йдеться про посилення правосуддя, то це передусім стосується комерційного права. Якщо йдеться про розвиток законодавства, то це такі сфери, як конкуренція, право на інтелектуальну власність, процедури стандартизації тощо.

Другий висновок полягає в тому, що ЄС передусім опікується питаннями безпеки, а отже, робить акцент на тих компонентах співпраці, що стосуються охорони кордонів, боротьби з нелегальною міграцією тощо. Якщо витрати на виконання Плану дій у сфері юстиції та внутрішніх справ протягом 2004–2006 рр. становлять 60 млн. євро (з них незначну частину коштів виділено на реформування судової системи), то витрати на законодавчу та адміністративну реформи становлять лише 15 млн. євро.

4. Європейська ініціатива для демократії й прав людини та спільні програми Європейської Комісії і Ради Європи

Європейська ініціатива для демократії та прав людини (European Initiative for Democracy and Human Rights) є одним з основних інструментів допомоги Україні з боку ЄС щодо демократії, прав людини та громадянського суспільства в Україні. Протягом 2002–2004 років Україна була однією з 30-ти цільових країн цієї ініціативи. Протягом цього періоду близько 5,3 млн. євро було виділено на Україну для здійснення заходів з метою покращення доступу до правосуддя та моніторингу прав людини.

Програма діє через партнерство з громадськими організаціями та Радою Європи. В рамках ініціативи здійснюється низка заходів щодо захисту прав людини, демократії та доброякісного управління; зміцнення верховенства права й незалежності судочинства та гуманної системи ув'язнення; зміцнення демократичної підзвітності та боротьби з корупцією.

¹³ Country Strategy Paper. National Indicative Programme 2002–2003. 27 December 2001., p. 13 and Annex 5.

¹⁴ Annex 3. National Indicative Programme. 2004–2006. Adopted by the European Commission on 4 August 2003.

Саме в рамках Європейської ініціативи для демократії та прав людини Європейська Комісія спільно з Радою Європи почали здійснювати спільні програми, спрямовані на зміцнення демократії в Україні від моменту її вступу до Ради Європи в 1995 році. Отож перша програма тривала протягом листопада 1995 – січня 1998 років. У червні 1996 року було узгоджено зміни до Програми, що збільшило ресурси й дещо змінило акценти. Програма II і Програма III тривали відповідно з лютого 1997 і листопада 1997 до жовтня 2000 (у зв'язку з подовженням терміну дії кожної програми). Бюджет програм протягом 1995–2000 років становив близько 3 млн. євро.¹⁵

Основні пріоритети програм – реформа правової системи та місцевого самоврядування, а також трансформування системи правоохоронних органів України. Зокрема, діяльність здійснювалася в рамках таких проектів:

- допомога в справі зміцнення незалежної судової системи.
- допомога, спрямована на зміцнення ролі Міністерства юстиції;
- допомога, пов'язана з розробленням системи адміністративного законодавства;
- допомога в підготованні основних розділів нового законодавства;
- реформа місцевих урядів, підготування службовців, обраних на місцевому та регіональному рівнях, і персоналу органів місцевої та регіональної влади;
- трансформування правоохоронної системи;
- сприяння правам людини.

Звіти про виконання програм протягом цих років констатують, що досягнуті результати в багатьох випадках не відповідали поставленим завданням. На тому етапі недоліки України на шляху зміцнення верховенства права було висвітлено в Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи 1395 (1999) про виконання Україною її зобов'язань як члена Ради Європи.

Протягом лютого 2002–грудня 2004 здійснювалася Спільна програма IV. Програма працювала за такими напрямками:

- застосування прокурорами ЄКПЛ та її практики в повсякденній роботі;
- реформування Прокуратори згідно з європейськими стандартами; внесення відповідних змін до законодавства та його ефективне застосування;
- посилення діяльності міліції та підвищення поваги до європейських стандартів з боку міліції;
- надання допомоги в заснуванні постійної структури для навчання суддів;
- поліпшення знань щодо європейських стандартів з питання свободи вираження поглядів та їх ширше застосування.

Цільову аудиторію програми склали судді, прокурори, офіцери міліції. Бюджет програми становив 1 826 846 євро.

¹⁵ Інформація складена на основі вивчення програм та звітів про їх виконання. Текст програм надано Бюро інформації Ради Європи в Україні. <http://www.coe.kiev.ua/index.html>

Сьогодні здійснюється Програма V. Вона складається з таких елементів:

- реформування законодавчої бази України та прийняття нового законодавства згідно зі стандартами прав людини, верховенства права й демократичними принципами Ради Європи;
- розбудова в Україні демократичного та толерантного суспільства, що ґрунтується на принципах верховенств права (соціальні права та права меншин, ґендерна рівність, освіта та свобода засобів масової інформації шляхом навчання професійних груп (судді, прокурори, журналісти, працівники органів правосуддя тощо);
- зміцнення боротьби проти корупції й організованої злочинності та консолідація заходів щодо зміцнення ефективного функціонування верховенства права шляхом підвищення поваги до прав людини, кращого знання та застосування серед професійних груп та інституцій і шляхом покращення якості нормативної бази.

Основні напрямки роботи в рамках Програми:

- зміцнення захисту соціальних прав і прав людини (тренування суддів з Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, тренування зі свободи вираження та інформації, навчання для працівників правозахисних органів з Європейських стандартів прав людини, навчання з Європейської соціальної хартії та Рамкової конвенції з захисту національних меншин тощо);
- зміцнення верховенства права та місцевої демократії (зміцнення незалежності та ефективності системи судочинства, зміцнення процедур кримінального судочинства, боротьба з корупцією та організованою злочинністю, посилення місцевої демократії тощо);
- освіта для демократичного громадянства.

Оцінити успішність виконання двох останніх програм складно, оскільки відповідні звіти про їх виконання ще не було складено. Варто лише зазначити, що наголос цих програм на судовій та адміністративній реформах є важливим. Адже наближення до *acquis* ЄС полягає не лише в інкорпорації правових норм ЄС, а й у створенні механізмів і процедур їх імплементації. Таким чином відповідні реформи в Україні мають забезпечити виконання Мадридського критерію членства в ЄС щодо створення адміністративного та судового механізму для застосування *acquis communautaire*. Відсутність перспективи членства в ЄС не означає, що Україна не може брати за точку відліку для оцінки свого внутрішнього прогресу саме критерії членства в ЄС. Тим більше, жодних інших критеріїв, на які б Україна могла орієнтуватися, ЄС не сформулював.

5. Європейська політика сусідства

Започаткування Європейської політики сусідства пропонує нові можливості для утвердження верховенства права в Україні. Оскільки ця політика передбачає вихід на новий рівень відносин між ЄС та країнами-сусідами, відносин, для яких більш характерним буде поняття інтеграція (аніж партнерство), ЄС вимагатиме від країн-сусідів більш серйозного ставлення до принципів та цінностей, що становлять основу європейських суспільств. Отже, Повідомлення Європейської

Комісії «Ширша Європа – сусідні країни: нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами»¹⁶ (оприлюднена 11 березня 2003 р.) передбачає «розширення заходів, спрямованих на забезпечення дотримання прав людини, подальшу співпрацю у культурній сфері та поліпшення взаєморозуміння».¹⁷

Важливим елементом Європейської політики сусідства є звіти Європейської Комісії по кожній країні-сусідові. Відповідно, є окремий звіт по Україні (Брюссель, 12.05.2004), SEC (2004) 566. Звіт для нас є цікавим через дві причини. По-перше, він свідчить про ту увагу, яку Європейська Комісія приділяє поняттю верховенства права. Це дозволяє розраховувати на можливість більш інтенсивної співпраці з відповідних питань. По-друге, звіт є елементом оцінки й визначає потреби України на шляху до утвердження верховенства права, задоволення яких є важливим з точки зору Європейської Комісії. Саме на Звіт щодо України Європейська Комісія спиралась у розробленні Плану дій Україна-ЄС. Власне, План дій Україна-ЄС,¹⁸ який було підписано 22 лютого 2005 року в Брюсселі і є тим магістральним інструментом, котрий визначає напрямки та зміст співпраці між Україною та ЄС на найближчі три роки. Серед пріоритетів, зазначених у Плані дій, зокрема в розділі 2.1. «Політичний діалог та реформування», зазначено такі:

- посилення стабільності й ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права;
- подальше проведення судової та правової реформ для забезпечення незалежності судової влади та зміцнення її адміністративної дієздатності, а також забезпечення неупередженості й ефективності прокуратури;
- забезпечення ефективності боротьби з корупцією;
- забезпечення поваги до прав людини та основоположних свобод відповідно до міжнародних та європейських стандартів;
- забезпечення розвитку громадянського суспільства;
- забезпечення поваги до свободи засобів масової інформації та свободи висловлювань;
- забезпечення поваги до прав осіб, які належать до національних меншин;
- запобігання неналежному поведженню з людьми та застосуванню тортур;
- забезпечення рівноправності.

Якщо ці пріоритети чи напрямки є досить загальними, то Заходи з виконання Плану дій затверджені Указом Кабінету Міністрів, які визначають дії України на 2005 рік, є досить деталізованими.

Цікавим і важливим є спосіб, у який Європейська Комісія пропонує допомогти країнам-сусідам виконувати свої зобов'язання через реалізацію Європейської політики сусідства. Європейська Комісія пропонує країнам-сусідам доступ до

¹⁶ Повідомлення Європейської Комісії для Ради та Європейського Парламенту «Розширена Європа – сусідство: нові рамки відносин з нашими східними та південними сусідами» – Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 104 final.

¹⁷ Там само.

¹⁸ http://www.mfa.gov.ua/integration/ua-eu/doc/plan_ua_eu.doc

доступ до ринку ЄС та інші переваги (зокрема збільшені обсяги фінансування) за умови дотримання цими країнами цінностей, про які йшлося вище (conditionality). Через підписання двосторонніх планів дій, що міститимуть низку пріоритетів та кроків для виконання, а також будуть обмежені в часі й підлягатимуть моніторингу виконання завдань, Європейська Комісія вимагатиме від країн-сусідів зміцнення демократії та верховенства права, реформування системи судочинства, боротьбу з корупцією та організованою злочинністю, повагу до прав людини та основоположних свобод, включно зі свободою ЗМІ та вираження, правами меншин і дітей, гендерною рівністю, правами профспілок, боротьбою із застосуванням тортур та запобіганням неправильному поведженню, підтримки розвитку громадянського суспільства та співпраці з Міжнародним кримінальним судом.

Співпраця в рамках Плану дій дозволяє Україні та ЄС дещо вийти за межі УПС, дія якої є досить обмеженою. Крім того, Національна індикативна програма на 2005–2006 роки, що визначає пріоритети і завдання для програми ТАСІС на ці роки, враховуватиме пріоритети й акценти, що зазначені в стратегії Європейської політики сусідства. У процесі виконання проекти в рамках ТАСІС муситимуть максимально сприяти виконанню Плану дій і бути йому підпорядкованими.

Можливість здійснення оцінки прогресу у виконанні Плану дій вже наприкінці 2006 року має слугувати підставою для поступового поглиблення відносин, де перехід на наступну стадію залежить від виконання завдань попередньої. Подальше надання фінансової підтримки з боку ЄС також має прямо залежати від прогресу в прийнятті *acquis*, проведення правових, політичних, економічних реформ, передбачених Планом дій. ЄС має досвід подібного моніторингу виконання зобов'язань перед ним державами-кандидатами за допомогою Регулярних звітів Комісії. Було б доцільно застосовувати такий механізм і до України. Посилена допомога могла б бути запропонована Україні за умови виконання певних критеріїв та ефективного проведення реформ, передбачених Планом дій.

Важливо зазначити, що виконання Планів дій та моніторинг його виконання здійснюватимуться в рамках УПС. Як було видно з попередніх розділів, потенціал УПС для поглиблення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права є досить обмеженим. Отже, постає необхідність пошуку додаткових чи альтернативних інструментів, що приділятимуть значно більше уваги зміцненню верховенства права в Україні. Європейська політика сусідства пропонує такі можливості, у довготривалій перспективі, через заміщення УПС більш «прогресивною» угодою.

Загалом, варто констатувати, що на сьогодні відсутній системний аналіз результатів та ефективності співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права, як і в інших сферах. Відсутність регулярного оцінювання та оприлюднення відповідних звітів ускладнює пошук інформації, яка могла б бути підставою для такого аналізу. Даний розділ запропонував лише огляд механізмів та інструментів співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права і є першим кроком до здійснення повноцінного аналізу у майбутньому.

II. Права людини та основоположні свободи

1. Свобода вираження поглядів

Українське інформаційне законодавство переважно успадкувало радянський спосіб регулювання, внаслідок чого передовсім забезпечуються державні інтереси й другорядним залишається право на свободу вираження поглядів.

В Україні немає суспільного телебачення та радіо. Закон «Про суспільне телерадіомовлення в Україні» ухвалено кілька років тому, але рішення про створення суспільного радіо чи телебачення так і не прийнято. При цьому чинний закон не відповідає міжнародним рекомендаціям Ради Європи.

В Україні немає обов'язку оприлюднювати власника ЗМІ, а також ефективні положення щодо антимонопольних обмежень на інформаційному ринку. Внаслідок цього всі найпотужніші загальноукраїнські інформаційні ресурси (радіо, телебачення та газети) сконцентровані в руках декількох осіб. Тому підконтрольні їм ЗМІ не критикують владу та не здатні висловлювати альтернативні до владних думки.

Практику розсилання припинено. Проте органи влади, особливо на місцевому рівні, здійснюють неофіційний тиск на ЗМІ чи їх власників.

Внаслідок цього журналісти перебувають під постійним тиском власників і менеджерів ЗМІ. Умови постійного тиску призводять до неможливості вільно висловлювати свої думки та застосування самоцензури з метою залишитися на займаній посаді.

Крім того, журналістів часто переслідують за поширення критичних матеріалів чи незаконно перешкоджають їхній діяльності. Правоохоронні органи переважно неналежно та неефективно розслідують злочини, пов'язані з нападами на журналістів, погрозами на їхню адресу чи перешкодженням їхній діяльності.

Практика подання позовів про відшкодування збитків у дуже великих розмірах за публікацію дифамаційних матеріалів та їхня кількість значно зменшилися з травня 2003 року в зв'язку з прийняттям закону про їхнє обмеження через застосування диференційованої ставки державного мита за такі справи та зменшення обсягу можливої відповідальності. Також у цьому законі вперше було скасовано відповідальність за поширення оціночних суджень і обмежено право посадових осіб органів влади подавати такі позови.

Проте з січня 2004 року в Цивільному кодексі України закладено норму, відповідно до якої «негативна інформація поширена про особу є неправдивою», на підставі чого переслідуються журналісти та ЗМІ за висловлювання критичних зауважень.

Цивільний кодекс також не відповідає в деяких положеннях європейським стандартам у сфері свободи слова.

В Україні є державне телебачення та радіо, телеканали місцевих органів влади, а також численні їхні газети.

Державні національні та місцеві телерадіоканали повністю залежать від виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування; подають односторонній погляд на події без будь-якої нормальної критики органів влади та владних політичних сил.

З січня 2004 року в Україні почалося впровадження нового законодавства щодо захисту суспільної моралі (Закон України «Про захист суспільної моралі» та пов'язані з ним зміни до інших законів). Відповідно до нього створено державний орган із захисту суспільної моралі. До його функцій належить призупинення поширення та застосування санкцій за поширення продукції, що порушує суспільну мораль (порнографічного й еротичного характеру або із застосуванням жорстокості та насильства тощо). Він також проводить ліцензування суб'єктів, які можуть здійснювати поширення такої продукції, а також ліцензує кожен такий твір окремо. Фактично таке ліцензування є попередньою цензурою творів, що заборонено Конституцією України.

При цьому слід зазначити, що згадане законодавство чітко не визначає, що може порушити суспільну мораль. Тому особа, яка поширює такий твір, не може передбачити незаконність своєї поведінки.

За порушення вказаного законодавства передбачаються жорсткі санкції: великі штрафи, кримінальне покарання та закриття ЗМІ.

Не відповідає міжнародним стандартам й ситуація з доступом до інформації. В Україні немає ефективної системи доступу до інформації, що знаходиться в органів державної влади та місцевого самоврядування. Посадові особи цих органів переважно нехтують обов'язком надавати вичерпну відповідь за запитами громадян, надають формальні відповіді або взагалі ігнорують інформаційні запити. Юридичним особам (неурядовим організаціям, підприємствам тощо) на практиці практично неможливо отримати інформацію, оскільки за законом вони не є суб'єктом подання інформаційного запиту.

Закон України «Про інформацію» не відповідає реальній ситуації та європейським стандартам у сфері доступу до інформації. Фактично, він не регулює процедури отримання такої інформації, надаючи більшої уваги регулюванню змісту самої інформації.

У міжнародному праві вироблено низку принципів, які дозволяють визначити, чи насправді внутрішнє законодавство забезпечує доступ до інформації. Для наших цілей необхідно згадати два принципи. Перший – принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яку зберігають державні органи влади, підлягає оприлюдненню, винятки можуть бути тільки для дуже обмеженої кількості випадків. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) винятки мають бути чіткими, б) описуватися вузько, в) підлягати суворому контролю на предмет наявності «шкоди» та впливу на «суспільні інтереси». А саме: відмова державного органу оприлюднити інформацію є виправданою, якщо, по-перше, інформація стосується легітимної мети, передбаченої законом, по-друге, її оприлюднення має дійсно загрожувати суттєвою шкодою легітимній меті і, по-третє, шкода, яка може бути заподіяною вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації. З цих принципів однозначно випливає, що перелік відомостей, які входять до кола обмежень, має бути вичерпно визначеним і оприлюдненим. Аналіз національного законодавства дозволяє зробити висновок про його повну невідповідність зазначеним принципам.

Державою охороняється «інформація, що становить державну або іншу передбачену законом таємницю, конфіденційна інформація, що є власністю держави, відкрита інформація, важлива для держави, незалежно від того, де ця інформація циркулює, а також відкрита інформація, важлива для особистості і суспільства, якщо ця інформація циркулює в органах державної влади і місцевого самоврядування, Національній академії наук, Збройних Силах, інших військових формуваннях, органах внутрішніх справ, на державних підприємствах, у державних установах і організаціях». З цих понять законом визначене тільки поняття «державної таємниці». Звід відомостей, що охороняються державою, створений тільки для інформації, яка належить до державної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави (із грифом ДСК). Проте зводи відомостей із грифом ДСК не опубліковані, а Звід відомостей, що становлять державну таємницю, був опублікований відразу після його затвердження в 1995 році, а потім був засекречений, як і наступні доповнення до нього. Лише через кілька років СБУ розсекретила звіт відомостей, що становлять державну таємницю. Отже, рішення про обмеження доступу до інформації приймається не на підставі відкритого нормативного акта, як це повинно бути в країні, що є членом Ради Європи, а на підставі думки посадової особи, що несе відповідальність за охорону такої інформації.

Відповідно до закону, прийнятого наприкінці 2003 року, забороняється збирати, одержувати, використовувати, поширювати та зберігати інформацію з обмеженим доступом, тобто таку, що містить державну й іншу охоронювану законом таємницю, навіть якщо така інформація має значний суспільний інтерес і отримана з відкритих джерел. Цим істотно звужується обсяг прав, наданих Конституцією щодо права на поширення будь-якої інформації, в тому числі й журналістами та ЗМІ.

І якщо інформація, що становить державну таємницю, достатньо чітко визначена законом і вноситься до окремого зводу таких відомостей, то регламентування іншої охоронюваної законом таємниці не визначено жодним нормативним актом. Наприклад, конфіденційну інформацію, що знаходиться у власності держави й отримує гриф «для службового користування», визначає кожне відомство на свій розсуд. Фактично законодавство дозволяє утаємничити будь-яку інформацію. Відповідно, стаття 330 Кримінального кодексу, яка передбачає кримінальну відповідальність за розголошення інформації з грифом ДСП, не може бути застосована.

Органи виконавчої влади без жодних правових підстав утаємничують інформацію, використовуючи грифи «не для друку», «опублікуванню не підлягає» та «для службового користування». Законодавством взагалі не передбачено використання грифу «не для друку» та «опублікуванню не підлягає». А підстави для використання іншого грифу є надзвичайно узагальненими й не чіткими. Попри правову невизначеність, кількість засекречених документів у такий спосіб зростає щороку і становить 5–10 % від загальної кількості правових актів центральних органів влади, особливо Секретаріату (раніше Адміністрації) Президента та Кабінету Міністрів України.

Рекомендації:

1. Здійснити програму реформування державних ЗМІ через зміну їхньої системи управління та фінансування відповідно до рекомендацій Ради Європи та ОБСЄ.
2. Реформувати інститут державного регулювання телебачення та радіо – Національну Раду України з питань телебачення та радіомовлення – відповідно до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № 23 (2000), 1 (1999), Директиви № 95/47/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 жовтня 1995 року.
3. З метою забезпечення плюралізму думок внести зміни до законодавства щодо можливості визначення власника ЗМІ та впровадження ефективного контролю за антимонопольним становищем на інформаційному ринку відповідно до рекомендацій Ради Європи, ОБСЄ та Європейського Союзу.
4. Розпочати процес роздержавлення друкованих ЗМІ.
5. Забезпечити швидке й прозоре розслідування всіх заяв щодо випадків насильства та смерті журналістів, перешкоджання їхній діяльності і гарантувати реалізацію прав журналістів.
6. Усунути дискримінацію щодо регулювання та правового статусу державних і приватних ЗМІ.
7. Припинити практику незаконного втаємничення інформації, в тому числі нормативних актів, під грифами «не для друку», «опублікуванню не підлягає» та «для службового користування».
8. Прийняти новий закон про інформацію, що гарантував би доступ до інформації в органах державної влади та місцевого самоврядування на основі рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R 19 (1981), REC 2 (2002), 13 (2000) Конвенції ЄЕК ООН щодо доступу до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень та доступу до правосуддя в сфері охорони навколишнього середовища (Оргуська Конвенція, прийнята 25 червня 1998 року, ратифікована Україною 1999 року).
9. Українські органи влади мали б прискорити процедуру ратифікації Європейської конвенції про транскордонне телебачення та підписання і ратифікації додаткового протоколу до Конвенції про транскордонне телебачення, а також прийняти зміни до законодавства для імплементації її норм, а також положень Директиви ЄС 85/552/ЄС, 97/36/ЄС «Телебачення без кордонів».

2. Свобода мирних зібрань

У статті 39 Конституції України визначено, що:

«Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей».

Конституційний Суд України в рішенні від 19 квітня 2001 року дав офіційне тлумачення цієї статті Конституції, зокрема щодо термінів сповіщення органів влади. Проте фактично не вирішив питання, визначивши, що всі ці питання мають бути вирішені окремим законом, який дотепер не прийнято.

В Україні немає будь-якого іншого законодавства, що регулює реалізацію права на мирні збори. Органи державної влади та місцевого самоврядування досі використовують нормативні акти колишнього СРСР, такі як Указ Президії ВР СРСР від 28 липня 1988 року, які суперечать Конституції. При цьому правоохоронні органи використовують загальні правові норми щодо забезпечення громадського порядку, хоча майже всі затримані особи під час розгону масових зборів несуть відповідальність за «злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції» (стаття 185 Кодексу про адміністративні правопорушення) або «порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» (стаття 185-1 Кодексу про адміністративні правопорушення). Лише в червні 2005 року відповідальність за останнє правопорушення було скасовано.

Окрім того, Конституція визначає, що право на мирні збори може бути обмежене виключно законом. Попри це, місцеві органи влади часто приймають власні правові акти, що грубо порушують свободу мирних зібрань.

Незважаючи на відсутність національного законодавства, суди переважно не застосовують практики Європейського суду з прав людини. Внаслідок цього більшість рішень національних судів, особливо першої інстанції, суперечать статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Правоохоронні органи та переважна кількість судів тлумачать термін про завчасне сповіщення дуже широко. На їхню думку, цей термін повинен бути не менш як 10 днів. Конституційний суд визначив, що конкретні строки повинні бути визначені законом, зазначивши, що: «Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей». Зрозуміло, що не суперечить європейській практиці норма про обов'язок організаторів попереджувати владу про проведення публічних мирних зборів, проте, очевидно, такі строки мають бути розумними та гнучкими. Як показує досвід, адміністративна та судова практика часто порушує ці вимоги і неправомірно обмежує права громадян.

Отже, фактично складена адміністративна практика забороняє проведення спонтанних мирних зборів, актуальність проведення яких може зникнути за кілька днів.

Суди першої інстанції, як правило, задовольняють подання органів влади щодо заборони проведення мирних зборів. Це, окрім іншого, пояснюється залежністю цих судів від місцевої влади.

При цьому апеляційне оскарження «автоматичних» рішень судів першої інстанції розглядається кілька місяців, що унеможливує ефективний захист порушеного права та його відновлення. При цьому неможливо вимагати відшкодування збитків за винесення судами таких рішень, оскільки неправомірні рішення судів першої інстанції переважно скасовують апеляційні суди.

Констатуємо наявність великої кількості судових рішень про заборону мирних зборів напередодні їхнього проведення, що унеможлиблює оскарження такого рішення, а також перенесення такої акції, що створює додаткові конфлікти.

Держава в особі правоохоронних органів (міліції) не виконує позитивних зобов'язань країни відповідно до статті 11 Європейської конвенції, зокрема щодо створення умов для проведення мирних зборів і забезпечення правопорядку. При найменшій, навіть умовній, загрозі порядку суди забороняють такі заходи, особливо коли це стосується демонстрації чи інших масових акцій опозиції. Завжди забороняються мирні збори, коли дві протилежні політичні організації мають намір провести мирні збори в одному місці та в один час. Цим часто користуються політичні супротивники для зриву масових акцій опонентів. Така судова та адміністративна практика суперечить європейським стандартам. Проте вона спостерігається практично в усіх заборонах на проведення мирних зібрань по всій Україні.

Слід також зазначити, що правоохоронні органи часто застосовують надмірну силу щодо розгону мирних зібрань, застосовуючи до мирних людей непропорційні до наявної загрози заходи примусу.

Загалом влада не може встановлювати загальну заборону проведення мирних зібрань у тих чи інших місцях. Проте такі заборони можуть встановлюватися тимчасово за певних обставин та на підставі конкретних фактів. Особливо це стосується центральних районів населених пунктів, оскільки надання можливості проводити публічні акції на околиці міста чи за містом суперечить меті та сутності права на мирні збори. Адміністративна практика в Україні показує, що органи місцевого самоврядування приймають окремі нормативні акти (що, до речі, не належить до їхньої компетенції та суперечить Конституції України), якими забороняють проведення будь-яких публічних масових мирних акцій у центрі населеного пункту. При цьому вони відводять місця для проведення мітингів і демонстрацій на околицях міста чи стадіонах, що суперечить самій сутності права на мирні збори.

Також поширеною адміністративною практикою є відмова органів місцевого самоврядування в прийнятті повідомлення про проведення мирних зборів у порядку завчасного сповіщення органів влади про їхнє проведення. Вимоги до такого повідомлення та процедура їхнього подання не передбачені жодним нормативно-правовим актом, що створює підстави для численних посадових зловживань в органах влади.

Констатуємо постійне збільшення кількості порушень права на мирні зібрання в Україні порівняно з іншими періодами. Можна передбачити продовження і навіть інтенсифікацію практики судових та адміністративних обмежень права на мирні зібрання протягом початку наступного року у зв'язку з парламентськими виборами.

З огляду на це необхідно законодавчо запровадити правові засоби захисту прав осіб при реалізації права на мирні зібрання. Президент України у травні 2004 р. запропонував законопроект щодо реалізації права на мирні збори, що значною мірою дублює нещодавно прийнятий російський закон і значно обмежує свободу мирних зібрань. Через сильну критику громадськості та політичних організацій цей законопроект парламент у червні 2004 року відхилив. Одночасно відхилено інший законопроект, підготовлений групою парламентарів.

Рекомендації:

1. Провести навчання працівників спеціальних підрозділів та патрульно-постової служби правоохоронних органів з метою забезпечення ними громадського порядку при проведенні мирних зібрань, охороні учасників мирних зібрань, а також підстав і умов використання ними спеціальних засобів і фізичної сили, а також забезпечити незалежний контроль за реалізацією їхніх повноважень під час проведення мирних зібрань.
2. Перекласти українською мовою рішення Європейського Суду з прав людини за статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що стосуються свободи мирних зібрань, і передати ці переклади в усі місцеві й апеляційні суди.
3. Розробити законопроект про проведення мирних зібрань, враховуючи практику Європейського Суду з прав людини, і сприяти його прийняттю парламентом.
4. Враховуючи практику Європейського суду з прав людини, розробити навчальний курс і провести навчання суддів місцевих і апеляційних судів усіх 27 регіонів України щодо практики застосування статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в судовій практиці щодо подань органів влади про заборону мирних зібрань.

3. Свобода об'єднань

Українське законодавство передбачає кілька видів організацій, що їх можна віднести до недержавних організацій (НДО): об'єднання громадян (політичні партії та громадські організації), молодіжні та дитячі громадські організації, організації роботодавців, професійні спілки, благодійні організації, релігійні організації, творчі спілки, асоціації підприємств.

Релігійні організації не мають членства. Всі інші організації повинні мати членів. Ці організації можуть бути як з фіксованим членством, так і без фіксованого членства. Політичні партії мають обов'язкове фіксоване членство.

Громадські організації можуть існувати шляхом створення юридичної особи та без цього (з обов'язковим повідомленням про утворення). Всі інші громадські організації можуть існувати виключно у формі юридичних осіб.

Більшість із цих організацій можуть створювати об'єднання.

Проте українське законодавство не передбачає створення організацій, що об'єднували б фізичних і юридичних осіб, як членів організації (засновників), утворення недержавних організацій, заснованих на відокремленому майні, а також об'єднань різних видів недержавних організацій.

Громадські організації різняться за метою створення, а також за порядком створення. Також кожен з видів має свої особливості регулювання. Кожен з цих видів організацій функціонує за власним спеціальним законом, яким визначено порядок їх заснування, діяльності та ліквідації.

Така кількість видів громадських організацій є мало виправданою. Це також підтверджується й тим, що за податковим законодавством вони взагалі нічим не відрізняються.

У законодавстві є певна суперечність. Податкове законодавство визначає тільки два види організацій: підприємства та неприбуткові організації. Статус неприбуткової організації набувається за окремою процедурою. Тому існує ситуація, коли реєструється, наприклад, громадська чи благодійна організація, проте їй не надають неприбуткового статусу. Тому такі організації, з точки зору податкового законодавства, є підприємствами. І такі організації не можна вважати «недержавними організаціями» в повному розумінні цього терміна, оскільки вони можуть займатися комерційною діяльністю практично без обмежень.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про об'єднання громадян» «діяльність об'єднань громадян, які не легалізовані або примусово розпущені за рішенням суду, є протизаконною». Цим же законом передбачено спосіб легалізації об'єднання громадян шляхом повідомлення (без створення юридичної особи).

Відповідно до статті 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення «керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося у встановленому законом порядку чи якому відмовлено у легалізації, або яке примусово розпущено за рішенням суду, але продовжує діяти, а так само участь у діяльності таких об'єднань тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти п'яти до ста тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» (приблизно від 80 до 415 доларів США).

Повідомлення державних органів про утворення релігійної громади (місцевої релігійної організації) не є обов'язковим.

Політичні партії створюються за ініціативою громадян України, які досягли 18 років, не обмежені судом у дієздатності й не тримаються в місцях позбавлення волі.

Засновниками (засновником) благодійної організації можуть бути громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, які досягли 18 років і не можуть бути юридичними особами.

Засновниками громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які досягли 18 років, а молодіжних і дитячих організацій – 15-річного віку. Для утворення об'єднання громадян необхідна згода не менш як трьох осіб, які відповідають вищевказаним умовам.

Іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до них, якщо це передбачено їхніми статутами.

Релігійні організації можуть засновувати тільки громадяни України, що досягли 18-річного віку, в кількості не менше 10 осіб.

Творчу спілку створює група професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва (всеукраїнська – в складі не менш як 100 осіб, регіональна (місцева) – не менш як 20 осіб), що мають у своєму доробку завершені та оприлюднені твори культури й мистецтва чи їх інтерпретації.

Засновниками організації роботодавців можуть бути не менш як десять роботодавців або два й більше роботодавці певної галузі для заснування галузевої організації роботодавців.

Створення недержавної організації однією особою або за заповітом чи з виділенням майна (наприклад, фонди) законодавством не передбачене.

Громадські організації набувають статусу юридичної особи від моменту їхньої легалізації. І вони користуються всіма правами, які належать іншим видам юридичних осіб: мають право власності на майно, можуть від свого імені набувати майнові та немайнові права й нести обов'язки, бути позивачем та відповідачем у суді тощо.

Проте законодавство передбачає певне обмеження правоздатності недержавних організацій. Наприклад, об'єднання громадян відповідно до закону може мати у власності лише те майно, яке воно використовує для своєї статутної діяльності. Хоча факти застосування цього положення не відомі.

Майно недержавних організацій з неприбутковим статусом після ліквідації організації не може розподілятися між їх членами, а повинно бути використано для виконання статутних завдань або на благодійні цілі.

Іншою особливістю недержавних організацій є реєстрація їх відповідно до територіального статусу: місцевого, всеукраїнського та міжнародного. Організації не мають права поширювати свою діяльність за межі визначеної території діяльності організації без перереєстрації. При чому насправді відбувається не перереєстрація, а ліквідація однієї організації та легалізація іншої з іншим статусом. Таких обмежень не існує для підприємств.

Процедура реєстрації дуже ускладнена порівняно з реєстрацією інших юридичних осіб (наприклад, підприємств), тривалість реєстрації яких є значно простішою. Середня тривалість реєстрації НДО залежно від її виду визначається від одного місяця (політичні партії) до трьох (релігійні організації), хоча на практиці документи неодноразово повертаються на доопрацювання легалізаційним органом і така реєстрація триває в середньому 4–6 місяців. Для порівняння: реєстрація підприємств триває не більше 5–10 робочих днів. Також підстави для відмови в реєстрації НДО є нечіткими, що призводить до необхідного тлумачення законодавства легалізаційним органом і відповідними зловживаннями. Наприклад, реєстрація НДО, не зважаючи на відсутність змін у законодавстві, постійно змінюється в бік ускладнення. Якщо документи, що подані на реєстрацію недержавної організації, суперечать будь-яким вимогам законодавства, легалізаційний орган відмовляє в реєстрації.

Закон про об'єднання громадян містить перелік дозволених видів діяльності. І хоча він дуже широкий, проте є все-таки вичерпним. Іншими видами діяльності організації можуть займатися лише в разі, коли такі права надані іншими законами. Адміністративна практика не дозволяє неприбутковим організаціям займатися видавничою діяльністю, здійснювати частково оплачувані соціальні послуги, а також займатися будь-якою іншою діяльністю, що навіть теоретично має на меті отримання прибутку.

Також для заняття певними видами діяльності, що потребують отримання ліцензії, організація повинна визнати себе господарюючим суб'єктом, що може призвести до втрати нею статусу неприбуткової організації. Це не стосується

отримання ліцензії на провадження соціальних послуг. Її отримання є обов'язковим для недержавних організацій, що надають так звані «соціальні послуги». При цьому термін «соціальні послуги» визначено надзвичайно не чітко, що дозволяє віднести до такої будь-яку діяльність для фізичних осіб. Впровадження ліцензування є суттєвою перепорою в діяльності таких організацій.

Іншим важливим недоліком українського законодавства є відсутність заохочення благодійної діяльності. Наприклад, система надання державних пільг побудована неправильно, оскільки пільги отримують певні види організацій, фактично незалежно від того, чи здійснюють вони таку діяльність. Отже, благодійна організація може, отримавши податкові пільги (статус неприбутковості), здійснювати значний обсяг діяльності, що приносить прибуток і який може не спрямовуватися на здійснення благодійної діяльності. Проте з іншого боку, підприємства навіть при здійсненні благодійної діяльності не отримують жодних податкових пільг. Тому доцільно перебудувати систему надання податкових пільг шляхом їх надання виключно за видом діяльності, а не за належністю до виду організації. Це стимулюватиме розвиток благодійної діяльності в країні, а також розвиток діяльності неприбуткових недержавних організацій.

У парламенті готується до прийняття Проект Закону «Про непідприємницькі організації», який об'єднує всі ці види організацій і здійснює загальне їхнє регулювання та загалом відповідає європейським стандартам.

Рекомендації:

1. Прийняти новий закон «Про непідприємницькі організації», що визначив би чіткі єдині умови створення й припинення діяльності всіх видів НДО, в тому числі організацій, створення яких не передбачено українським законодавством, а також отримання ними відповідних податкових пільг через отримання статусу неприбуткової організації.
2. Скасувати практику ліцензування видів діяльності недержавних неприбуткових організацій.
3. Спростити процедуру реєстрації недержавних організацій через уніфікацію процедури реєстрації НДО з підприємствами.
4. Створити можливості для сприяння благодійній та іншій неприбутковій діяльності через надання податкових пільг виключно за умовами здійснення благодійної чи іншої соціально значущої діяльності, а не залежно від створення того чи іншого виду організацій, що можуть і не надавати таких послуг.
5. Законодавчо визначити умови закупівлі соціальних послуг державою та надання державної допомоги недержавним неприбутковим організаціям.
6. Підписати та ратифікувати Конвенцію про визнання правосуб'єктності міжнародних недержавних організацій (ETS N 124), що набрала чинності 1 січня 1991 року.

4. Свобода від катувань та жорстокого поводження

Стаття 28 Конституції України забороняє катування та жорстоке поводження: «Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню». Це право є абсолютним, тобто не може обмежуватися за будь-яких умов, і держава має позитивний обов'язок провести швидко, ефективно й неупереджене розслідування скарг на його порушення. Проте, на жаль, порушення цього права є однією з найважчих проблем у царині прав людини в Україні, жорстоке поводження та застосування катувань залишаються, як правило, безкарними чи, що ще гірше, сприймаються як норма.

Такими випадками застосування катувань та інших видів жорстокого поводження, що мають систематичний, масовий характер, є, на наш погляд:

- катування та жорстоке, нелюдське поводження з особами, підозрюваними в здійсненні злочину, в період проведення дізнання і попереднього слідства;
- умови утримання в слідчих ізоляторах (СІЗО), ізоляторах тимчасового утримання (ІТУ) і деяких установах виконання покарань (УВП);
- так звані нестатутні відносини в армії («дідівщина»), коли службовці, які мають тривалий досвід служби, знущаються із солдатів першого року служби та принижують їх.

Корені проблеми застосування катувань до підозрюваного криються в стійких ув'язненнях суспільства про те, що заради викорінювання злочинності припустимі будь-які, іноді жорстокі, методи. На визнанні підозрюваного базується розслідування значної частини злочинів. Тому, попри декларації про прихильність ідеям прав людини, і законодавець, і адміністративні органи, і суди неохоче йдуть на зміну сформованої практики і законодавства, які, з одного боку, недостатньо ефективно запобігають застосуванню катувань, а з іншого – створюють сприятливі умови для високого ступеня латентності застосування катувань міліцією. Остання обставина дає змогу подавати проблему і в очах українського суспільства, і в очах міжнародної громадськості та міжнародних інститутів як незначну.

Існує низка факторів, що створюють сприятливий ґрунт для застосування катувань. Найчастіше катування застосовують у перші години після затримання. Правове регулювання права на свободу та особисту недоторканність у національному законодавстві є дуже недосконалим. Питання слабкого розвитку процесуальних гарантій у процесі затримання і тримання під вартою до пред'явлення обвинувачення розглядається в наступному підрозділі.

Інший важливий фактор, який сприяє перетворенню катувань на інструмент отримання визнання в здійсненні злочину, є широке використання визнань, в тому числі в суді. Навіть якщо підсудний почне доводити, що він обмовив себе внаслідок катувань, суд не сприймає цих заяв і вважає їх спробою позбутися відповідальності. Це відбувається навіть тоді, коли визнання підсудного є єдиним доказом його вини. У кращому разі суддя поверне справу для додаткового розслідування.

Наступна важлива проблема – безкарність тих, хто застосовує катування, і безвідповідальність держави загалом. Основною причиною тут є повільність і неефективність розслідування випадків катувань. Прокуратура, що згідно з законом зобов'язана провести розслідування в разі застосування катувань до підозрюваного,

неохоче виконує цей свій обов'язок. Найчастіше розслідування обмежується поверховою перевіркою заяви, що іноді зводиться до опитування осіб, на яких указує потерпілий. Найчастіше заперечення цими особами факту застосування катувань служить достатньою підставою для відмови провести розслідування. Часто справу припинюють без достатнього з'ясування всіх обставин.

Підозрюваний має змогу оскаржити відмову в порушенні кримінальної справи або законність припинення справи в суді. Суд вправі скасувати відповідну постанову, проте не вправі порушити кримінальну справу. Повільність судової процедури призводить до того, що навіть сприятливе для себе рішення суду підозрюваний може одержати лише кілька місяців по тому.

Однак навіть у разі порушення кримінальної справи закон залишає прокуратурі можливість для тривалих періодів бездіяльності. Хоча в законодавстві встановлені тимчасові терміни для розслідування кримінальних справ, однак при розслідуванні катувань прокуратура вдається до положення закону, що дозволяє проводити розслідування без обмеження терміну, «якщо не встановлена особа, що скоїла злочин». Прокуратура використовує це положення, навіть якщо жертва вказує на осіб, що застосували до нього катування. Безкарність працівників міліції заохочує подальше поширення катувань.

Наступна проблема – необхідність кваліфікації катування як злочину та призначення відповідного покарання. Кримінальний кодекс у редакції 2001 року містить статтю 127, яка визначає склад цього злочину, але не вказуючи, на відміну від визначення катування в статті 1 Конвенції ООН проти катувань, що біль або страждання заподіюють посадовець чи інші особи, які виступають в офіційній якості, або за їх підбуренням, або з їхнього відома чи мовчазної згоди. На наш погляд, варто було б включити статті про катування також у розділ XVII «Злочини в сфері службової діяльності» і вказати, що за заподіяння страждань або сприяння цьому, чи бездіяльність у цьому випадку карають саму особу, яка перебуває на державній службі. Відсутність чітких і точних вказівок у законодавстві ускладнює кваліфікацію тих чи інших дій державних службовців як катування.

У зв'язку з розслідуванням випадків катувань є також проблема доступу до незалежної експертної думки. Тепер напрямок та успіх розслідування майже цілковито залежать від ставлення слідчого й загальної політики прокуратури. При розслідуванні катувань висновки медиків мають вирішальне значення, однак тут існує можливість маніпуляцій для одержання несприятливих для жертви висновків. У законодавстві є положення, відповідно до якого захисник вправі «одержувати письмові висновки фахівців з питань, що вимагають спеціальних пізнань» (ст. 48 КПК). Однак, по-перше, статусу цих висновків у доказовому праві не визначено, і, по-друге, відповідно до буквального змісту закону цим повноваженням володіє тільки «захисник», тобто адвокат, що представляє інтереси обвинувачуваного, але в жодному разі не представник потерпілого.

Крім того, наразі в Україні склалося таке становище, за якого судову експертизу може проводити лише персонал державних експертних установ. Тим самим недержавні експертні установи, що існували в Україні протягом останніх 7–8 років, практично знищені. Це дає змогу органам розслідування безперешкодно використовувати різні важелі впливу на експертів, і не дає жертві катувань або йо-

жертві катувань або його адвокатуві ефективних засобів для контролю об'єктивності й обґрунтованості експертних висновків і можливості одержати альтернативний висновок для спростування висновків державних експертів.

Великою проблемою також є умови утримання позбавлених волі в ізоляторах тимчасового утримання та інших місцях попереднього утримання під час затримання міліцією, слідчих ізоляторах, установах виконання покарань, закритих лікарнях, дисциплінарних батальйонах, інших закритих установах. За висновками КЗК ці умови не відповідають стандартам КЗК. Вкрай необхідно провести аналіз українського законодавства та практики щодо позбавлених волі на відповідність вимогам і стандартам КЗК.

СРТ за результатами візитів до України надавав доповіді українському урядові у 1998, 1999 та 2000 роках про стан практики в Україні у цій сфері. Доповіді були опубліковані тільки 10 жовтня 2002 року і не мали гідного висвітлення в ЗМІ, так само, як і відповіді на неї уряду України. Рекомендації СРТ не були проаналізовані і доведені до відома громадськості.

Загалом можна зазначити, що умови утримання в більшості ІТТ, СІЗО та деяких установах виконання покарань є жорстокими й нелюдськими, а в деяких місцях їх можна кваліфікувати як катування. Цьому сприяє велике перенаселення цих установ та хронічна нестача фінансування. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про попереднє ув'язнення», норма площі в камері на одного заарештованого не може бути меншою за 2,5 м². У той же час середній показник по СІЗО України – лише 1,8 м², а в деяких СІЗО ще менше: У Сімферопольському, Луганському, Харківському СІЗО – 1,5 м², у Херсонському – 1,3 м², у Криворізькому – 1,2 м², у Донецькому СІЗО – 1 м².

Порівнюючи дані за різні роки про кількість місць у СІЗО та чисельність людей, що там перебувають, можна дійти висновків, які шокують. Постає враження, що щорічно облікова кількість місць у СІЗО формально збільшується на 10–15% при тій же фактичній кількості місць. З іншого боку, це можна пояснити тим, що адміністрації СІЗО необхідно розмістити ув'язнених незалежно від кількості місць, а фінансуються вони за кількістю місць. Оскільки чисельність осіб, які перебувають під вартою в СІЗО, постійно зростає, то просто змушена збільшувати облікову кількість місць, інакше засобів навіть на харчування ув'язнених катастрофічно не вистачатиме. Тим більше, що споконвічно недостатнє фінансування наявних УВП і СІЗО здійснюється не в повному обсязі. Бюджетом передбачається фінансування на рівні 35%-40% від потреби, вирахованої за нинішніми нормами, які самі по собі потребують перегляду. Це є, на наш погляд, однією з головних причин жорстоких умов утримання.

З 1 січня 2004 року почав діяти новий Кримінально-виконавчий кодекс. Навіть побіжний його аналіз дає підстави для висновку, що засуджений повністю перебуває під владою адміністрації УВП, на дії якої він навіть поскаржитися не зможе.

Як і раніше, гострою є проблема «дідівщини». За словами колишнього начальника Головного управління військових прокуратур Василя Кравченка, у 1997 р. було виявлено 287 фактів нестатутних відносин. Зафіксовано 143 випадки рукоприкладства, коли фізичне насильство робив старший за званням офіцер. У

результаті нестатутних відносин постраждали 800 чоловік, з них 5 загинули і 44 стали інвалідами. У зв'язку з нестатутними відносинами засуджено 450 військових. Але, за нашими спостереженнями, випадків нестатутних відносин усе-таки стало менше.

Слід зауважити, що Європейський суд з прав людини прийняв шість рішень по суті за заявами про порушення статті 3 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо умов утримання засуджених та одне рішення стосовно прийнятності заяви у зв'язку із застосуванням катувань (відсутність швидкого та ефективного розслідування скарги на незаконні дії під час дізнання).

Рекомендації:

1. Внести зміни до Кримінального кодексу України, уточнивши кваліфікацію злочину «катування» в главі XVIII КК «Посадові злочини» та узгодити елементи цього складу злочину з понятійним апаратом Загальної частини Кримінального кодексу України.
2. Провести міжнародну експертизу проекту Кримінально-виконавчого кодексу та інших актів кримінально-виконавчого законодавства на відповідність практиці Європейського суду з прав людини та нормам права Європейського Союзу із залученням іноземних фахівців.
3. Провести експертизу українського кримінально-виконавчого законодавства на відповідність стандартам КЗК з перевіркою виконання рекомендацій КЗК, даних українському урядові в доповідях про періодичні відвідини України у 1998, 1999, 2000 рр.
4. Запровадити статистику в судах та правоохоронних органах щодо злочинів, які містять елементи «катування» у значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань.
5. Підготувати та прийняти законопроект про незалежну експертизу, забезпечивши рівність сторін за рахунок доступу до незалежної експертної думки нарівні з державними експертами.
6. Внести зміни до законодавства з метою надати вільний доступ особам, що їх тримають у правоохоронних органах та закритих установах, до лікаря та експерта за власним вибором такої особи.
7. Провести просвітницькі семінари для суддів, правоохоронців, адвокатів, представників недержавних правозахисних організацій усіх 27 регіонів України щодо практики застосування статті 3 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. При цьому забезпечити всіх учасників семінарів текстами рішень Європейського Суду щодо України по статті 3 Конвенції.
8. Створити законодавчі норми, які унеможливляли б застосування амністії та дострокове звільнення до осіб, які вчинили діяння, що містять ознаки «катувань» у значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань.

9. Створити механізми ефективного громадського контролю за розслідування тортур та поганого поводження, яке сталося в правоохоронних органах та інших закритих установах.
10. Внести зміни до законодавства з метою надати незаможним особам, які ініціюють розслідування та інші юридичні процедури стосовно можливого застосування до них катування та нелюдського чи жорстокого поводження, доступ до безоплатної правової допомоги.
11. Передбачити в законодавстві України положення про неприпустимість будь-яких свідчень обвинуваченого (підозрюваного), отриманих на досудових стадіях кримінального судочинства. До внесення змін у законодавство рекомендуємо Верховному Суду розробити правила щодо допустимості зізнань та процедури перевірки їхньої добровільності. Такі правила мають передбачати наступне:
 - у випадку заяви підсудного щодо недобровільності його зізнання, зробленого під час досудового розслідування, воно має виключатися зі складу доказів, якщо тільки обвинувач не доведе поза розумним сумнівом добровільність такого зізнання;
 - при визначенні добровільності зізнання суд має врахувати всі обставини, які супроводжували отримання визнання: умови та строки перебування під вартою правоохоронного органу, наявність доступу до адвоката, можливість спілкування із зовнішнім світом тощо;
 - наявність тілесних ушкоджень має завжди тягти обов'язок обвинувача довести поза розумним сумнівом, що ніхто з державних посадових осіб не причетний до заподіяння тілесних ушкоджень, або що отримане зізнання не пов'язане із подіями, які призвели до тілесних ушкоджень;
 - відсутність медичних свідчень щодо застосування катувань чи інших форм поганого поводження не може як таке виключати правдивість заяви про таке поводження;
 - оцінюючи значення відсутності медичних свідчень, суд має взяти до уваги можливість для підсудного у відповідний період часу звернутися до лікаря чи експерта за власним вибором, наявність у нього захисника, можливість спілкування із зовнішнім світом тощо;
 - у разі, якщо підсудний раніше не заявляв про отримання зізнання за допомогою будь-якої форми поганого поводження, обвинувач має довести, що підсудний мав реальну нагоду заявити про це безпосередньо після відповідних подій, враховуючи, між іншим, наявність доступу до адвоката, тривалість затримання без судового контролю, підстави затримки з доставлянням до судді при затриманні;
 - оцінюючи достовірність заяви підсудного щодо застосування до нього будь-якої форми поганого поводження, суд має оцінити ретельність розслідування його заяв, якщо таке розслідування здійснювалося, зокрема, строки призначення експертиз та проведення інших слідчих дій, з метою визначити, чи були надані підсудному достатні та практично здійсненні можливості зробити відповідні заяви та надати відповідні докази.

5. Право на свободу та особисту недоторканність

Це право гарантується статтею 29 Конституції України, яка проголошує, що «ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше, як з умотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом». Проте, на жаль, свавільне затримання та незаконне тримання під вартою міліції є повсякденною практикою в Україні і залишаються безкарними. Найбільш суттєвою проблемою правового регулювання є слабкий розвиток інституту міліційного арешту й утримання під вартою міліції в національному законодавстві, що й створює базу для наявної практики. Це положення адекватно не відбито в нинішньому законодавстві. Практично не існує ефективних механізмів захисту від свавільного арешту міліцією, тому що недостатньо точно визначено умови законного арешту без ордера суду. Треба сказати, що, попри те, що незаконне затримання й арешт є злочином за законодавством України (ст. 371 Кримінального кодексу), практично не існує судової практики за застосуванням цих положень закону.

У червні 2001 року в Україні відбулася серйозна реформа кримінально-процесуального законодавства, зокрема в законодавстві було передбачено обов'язкове доставляння до судді кожного затриманого. Було запроваджено також інші важливі зміни щодо попереднього затримання. Однак результати цієї реформи виявилися не настільки значними, як очікувалось.

Відповідно до Конституції затримання слід, як правило, здійснювати за «рішенням суду». Конституція України дозволяє арешт без ордера тільки «у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити» (ст. 29). Проте новели кримінально-процесуального кодексу недостатньо зрозуміло висловили цю вимогу, тому арешт без ордера залишається радше правилом, ніж винятком.

Окрім того, законодавство дає змогу слідчому, що розслідує злочин, не звертаючись по ордер до суду, ухвалити затримання підозрюваного на термін не більш ніж три доби. Слідчий, що звичайно не знаходиться в ситуації «нагальної необхідності», не зобов'язаний одержувати судовий ордер. Таке положення явно не відповідає вимогам Конституції, однак на підставі постанови слідчого відбувається переважна більшість арештів, і таке затримання правоохоронні органи розглядають як один з ефективних засобів для просування розслідування.

Конституцією України передбачене доставляння затриманого до судді протягом трьох діб. Цей термін є максимальним. Однак, як правило, затриманих не доставляють у суд раніше трьох діб, тому цей термін на практиці перетворився на звичайний. Міліція не несе відповідальності за необґрунтоване зволікання з доставлянням до судді, якщо не вийшла за межі граничного терміну. Суддя при доставлянні до нього затриманого не з'ясовує, чи обґрунтована тривалість утримання під вартою міліції, і не зважає на необхідність утримання під вартою протягом відповідного терміну. Суддя також може продовжити затримання підозрюваного до 10 діб (ч. 8 ст. 165-1 КПК). Крім того, законодавство передбачає можливість міліції утримувати під вартою затриманого більш ніж 3 доби у визначених обставинах (ч. 4 ст. 165-1 КПК).

Таке тривале безконтрольне утримання під вартою уможливило не тільки застосування катувань, але й приховування слідів такого застосування. Невизначеність умов законного міліційного затримання, легальна можливість обійтися без ордеру суду, а отже, уникнути попередньої перевірки підстав для затримання, відсутність реальної відповідальності за незаконне затримання, – усе це призводить до того, що міліція вдається до затримання досить охоче й без наявності серйозних підстав. Свавільне затримання використовується саме щоб створити умови для одержання визнання, у тому числі й за допомогою застосування катувань.

Поліпшення ситуації в цій сфері однаковою мірою залежить як від поліпшення законодавства, так і від зміни ставлення суддів до питань незаконного арешту чи затримання. Також дуже важливою є зміна підходу адвокатів, оскільки судова перевірка обґрунтованості затримання складає нову галузь юридичної практики, й адвокати не мають у своєму розпорядженні ані достатніх знань міжнародних стандартів, практики Європейського Суду, ані достатнього досвіду в подібному представництві.

Другою важливою проблемою є забезпечення доступу до адвоката та лікаря. Своєчасний доступ до адвоката не тільки дає змогу запобігти застосуванню катувань, але також виявити подібні випадки і вжити своєчасних заходів для закріплення доказів та порушення відповідного розслідування. Швидке втручання адвоката має вирішальне значення в цьому випадку.

У законодавстві та правовій практиці є серйозні перешкоди для доступу до адвоката. Допуск адвоката до клієнта залежить від спеціального рішення слідчого. Слідчі маскують небажання надати допуск адвоката до клієнта під різні правила оформлення допуску (наприклад, дозвіл вищестоящого офіцера), що не мають під собою ніякої законної бази. Часто тими ж засобами, якими домагаються визнання від підозрюваного, домагаються також відмови від адвоката. Крім того, є проблема адвокатської допомоги незаможним підозрюваним, тому що органи державної влади практично не оплачують роботи адвокатів, наданих державою безкоштовно.

Тут важливим завданням є усунення впливу слідчого та міліційного офіцера, що відповідальні за результати розслідування, на рішення питання про доступ до адвоката, спрощення процедури доступу та забезпечення реальної можливості для конфіденційного спілкування з клієнтом.

Порушення права на захист, втручання в діяльність захисника є кримінальними злочинами за законодавством України. Проте, оскільки це нові положення, що впроваджені з 1 вересня 2001 року, судової практики стосовно цих злочинів немає. Створення прецедентів у цій сфері також полегшить доступ до адвоката, а отже, допоможе поліпшити ситуацію із запобіганням катувань.

Що ж стосується доступу до лікаря, ця проблема практично не обговорюється ані в спеціальній літературі, ані в пресі. Законодавство не передбачає жодних положень стосовно доступу до лікаря. Поліційні офіцери, слідчі, судді й адвокати майже нічого не знають про стандарти Комітету ООН проти катувань та Європейського комітету запобігання катуванням та жорстокому поведінню (КЗК) у цій сфері, не кажучи вже про підозрюваних. Тому тут важливого значення набуває також просвітницька діяльність у цій сфері, а також розроблення змін у законодавстві, що забезпечують безперешкодний доступ до лікаря.

Слід зауважити, що проект Кримінально-процесуального кодексу, який протягом останнього року п'ять разів намагалися прийняти в другому читанні, зовсім не розв'язує вказаних проблем, а в деяких аспектах щодо регулювання затримання та арешту навіть гірше, ніж чинне законодавство. У багатьох аспектах проект прямо або опосередковано суперечить Конституції та міжнародним зобов'язанням України, зокрема щодо проникнення до житла, зняття інформації з каналів зв'язку, затримання підозрюваних у скоєнні злочину, термінів їхнього перебування під вартою до пред'явлення обвинувачення, під час досудового слідства та суду, презумпції невинуватості.

Рекомендації:

1. Змінити концепцію проекту Кримінально-процесуального кодексу та підготувати нову редакцію проекту, залучивши до цього процесу науковців та експертів недержавних правозахисних організацій з метою урахування положень статей 5 та 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також вимог Ради Європи щодо реформування прокуратури й органів слідства.
2. Провести міжнародну експертизу проекту Кримінально-процесуального кодексу на відповідність практиці Європейського суду з прав людини і нормам права Європейського Союзу з залученням іноземних фахівців.
3. Провести експертизу українського законодавства про затримання, арешт та тримання під вартою поліції на відповідність стандартам КЗК з перевіркою виконання рекомендацій КЗК, даних українському урядові в доповідях про періодичні відвідини України у 1998, 1999, 2000 рр.
4. Підготувати та прийняти закон про поліцейний арешт, точно визначивши умови арешту без ордеру суду та передбачивши механізми захисту від свавільного арешту, й визначити стандарти законності затримання незалежно від подальшого вирішення кримінальної справи.
5. Розробити детальну процедуру судового розгляду законності арешту.
6. Передбачити обов'язкову присутність кожного затриманого в будь-якому судовому засіданні, в якому вирішується питання про його тримання під вартою.
7. Скоротити термін перебування під вартою протягом судового розгляду справи та визначити відповідний максимальний термін.
8. Розробити процедури, що сприяли б застосуванню застави замість позбавлення волі.
9. Усунути законодавчі перешкоди у відшкодуванні збитків, заподіяних правоохоронними органами незаконним затриманням, незалежно від результату розгляду справи.
10. Провести просвітницькі семінари для суддів, правоохоронців, адвокатів, представників недержавних правозахисних організацій в усіх 27 регіонах України щодо практики застосування статті 5 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

6. Право на недоторканність приватного життя (приватність)

Найбільш загальна проблема, яку можна сформулювати для України, – це доволі нечітке формулювання або взагалі відсутність регламентування дозволених випадків втручання в право на повагу до приватного життя, житла чи кореспонденції, обсягу його втручання та способів. Особливо це стосується кримінального процесу.

Зокрема, це стосується накладання арешту на кореспонденцію та зняття інформації з каналів зв'язку, оскільки частина 3 статті 187 Кримінально-процесуального кодексу України дозволяє ці слідчі дії до порушення кримінальної справи з метою запобігання злочину.

Законодавство не встановлює чітких підстав для зняття інформації з каналів зв'язку (прослуховування телефонів, мобільних телефонів чи відстеження електронних повідомлень і дій в інтернеті), чіткий термін зняття такої інформації, а також обставини, за яких таку інформацію слід знищувати, і як вона може бути використана.

Внаслідок цього ніхто не може контролювати кількість та необхідність здійснення прослуховувань, а особи, щодо яких вчиняли такі заходи не знають про це й відповідно не можуть оскаржити такі дії в суді чи іншим чином захистити своє право на приватність.

Прослуховування телефонів здійснюється з дозволу суду, проте суд розглядає такі подання правоохоронних органів практично автоматично, при цьому не встановлюючи граничний термін прослуховування. Офіційна статистика щодо прослуховування (наприклад, щодо кількості наданих судами санкцій) не надається органами влади переважно з огляду на секретність такої інформації. За неофіційними даними, тільки за 2002 рік таких санкцій було надано понад 40 тисяч, а в 2003 році тільки у найменшій області країни – Чернівецькій – було надано 823 таких дозволи.

В Україні активно запроваджується система моніторингу повідомлень та дій осіб у мережі інтернет, в тому числі й повідомлень електронної пошти, не зважаючи на відсутність жодних правових норм щодо порядку встановлення такої системи, її застосування, захисту та використання отриманої інформації, а також відсутності незалежних контрольних органів.

У країні немає належного законодавства щодо захисту персональних даних, яким би визначалися підстави та порядок збирання таких даних, опрацювання їх, захист і використання.

В Україні немає незалежного державного органу, що здійснював би незалежний контроль за збиранням, збереженням та використанням персональних даних органами державної влади.

Аналізуючи іноземний та міжнародний досвід, можна навести такі критерії, що визначають, чи є захист персональних даних належним і чи забезпечує він дотримання прав людини:

1. Персональні дані слід отримувати законно: тобто має бути чітко визначений порядок їхнього отримання та встановлена відповідальність за їхнє отримання незаконним шляхом. Українським законодавством не

визначено законних шляхів збирання інформації про особу та не існує кримінальної відповідальності за незаконні шляхи збирання персональних даних.

2. Персональні дані слід збирати з відома або зі згоди особи: адміністративна практика та законодавство дозволяє збирати персональні дані органам державної влади в інтересах національної, економічної та громадської безпеки чи з метою захисту прав людини взагалі без відома особи.
3. Персональні дані слід використовуватися тільки в тих цілях, в яких їх було зібрано. Це стосується також заборони об'єднувати всі отримані персональні дані з різною метою під одним кодом (ідентифікаційним кодом), що становить пряму загрозу правам і основоположним свободам людини. Проте саме таку концепцію втілюють зараз органи державної влади, незважаючи на відсутність закону про захист персональних даних. Метою державної концепції є об'єднання всіх даних про особу (дані про лікування, місце проживання, особисті дані, дані про кримінальне та адміністративне переслідування, податкова історія, пенсійний рахунок, банківські рахунки, біометричні дані та багато інших) до єдиної автоматизованої системи під одним кодом для кожної особи. Значний обсяг персональних даних планується розмістити в електронних паспортах кожної особи. Така концепція, серед іншого, пояснюється нібито новими вимогами ЄС до паспортів іноземців, що перетинають його кордони. Слід зазначити, що об'єднання всіх зібраних даних про особу під одним кодом суперечить практиці більшості демократичних країн.
4. Персональні дані слід збирати в мінімальному обсязі стосовно мети їхнього збирання. Українським законодавством не визначено обсягу даних, що може збиратися про особу. Тому широко поширеною практикою є збір персональних даних про особу, що не відповідає меті збору цих даних, особливо органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та комерційними структурами.
5. Персональні дані повинні бути точними, а також мають бути доступними для особи, якої вони стосуються (власника персональних даних). Загальна адміністративна практика свідчить, що особа не має доступу до інформації про себе, якою володіє орган державної влади. Найчастіше особа просто не знає про наявність її персональних даних у того чи іншого органу влади, оскільки вони не зобов'язані повідомляти її про такі дії.
6. Персональні дані мають бути знищені після того, як мета, з якою їх збирали, досягнута і в них не має більше потреби. Законодавством не передбачено процедури та підстави знищення персональних даних, а також порядок їх використання після того, як зникає мета їх збору (наприклад, матеріали оперативно-розшукової справи щодо особи).

Тобто в українському законодавстві чітко не визначено жодного зі згаданих вище критеріїв.

Не відповідає європейським стандартам і процедура проведення обшуку. Наприклад, проведення обшуку всіх приміщень, крім житла та іншого володіння особи, провадиться за постановою слідчого із санкції прокурора, тобто такі дії знаходяться за межами судового контролю. Хоча і функція судового нагляду за проведенням обшуку є швидше формальною, оскільки фактично ніколи не фіксуються відмови в його проведенні. При цьому часто порушуються терміни його проведення та відповідна процедура.

Ще однією проблемою є відсутність законодавчої заборони переглядати кореспонденцію засуджених або осіб, яких тримають під вартою, що адресована Європейському суду з прав людини.

Європейський суд з прав людини визнав прийнятними 6 справ щодо України, в яких стверджувалося про порушення права на приватне життя через листування засуджених, отримання ними посилок і бандеролей, обмеження кількості побачень з рідними та умови, створені для цих побачень.

Рекомендації:

1. Прийняти законодавство щодо захисту персональних даних відповідно до стандартів Ради Європи та Європейського Союзу (зокрема, Директиви № 95/46 Європейського Парламенту та Ради «Про захист фізичних осіб стосовно автоматизованої обробки персональних даних та безперешкодного руху цих даних», № 97/66/ЕС щодо опрацювання персональних даних і захисту приватності в сфері телекомунікацій, Конвенції Європолу, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (99) 5 щодо захисту приватного життя в інтернеті, № R (81)1 щодо автоматизованих баз медичних даних; № R(83)10 щодо наукових досліджень та статистики; № R(85)20 щодо прямого маркетингу; № R(86)1 щодо соціальної забезпечення, № R(87)15 щодо поліції; № R(89)2 щодо працевлаштування, № R(90)19 щодо виплат заробітної плати та пов'язаних з цим операцій, статті 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших).
2. Підписати та ратифікувати міжнародні документи щодо захисту персональних даних. Зокрема, ратифікувати Європейську конвенцію 1981 року про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних і Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних.
3. Провести навчання для суддів щодо захисту права на приватність при розгляді справ про захист персональних даних, надаванні санкції на обшук, прослуховування чи інше зняття інформації з каналів зв'язку.
4. Запровадити практику публічного річного звіту щодо використання оперативно-розшукових заходів, що порушують право на приватність (негласний обшук, зняття інформації з каналів зв'язку), в якому надавати кількість дозволів, наданих судами на проведення таких заходів, розподілення їх поміж підрозділами, які провадять оперативно-розшукову діяльність (міліція, податкова міліція, СБУ тощо), ефективність проведення цих заходів (кількість порушених кримінальних справ, тощо) та інші дані.
5. Запровадити інститут спеціального органу виконавчої влади щодо захисту персональних даних та доступу до інформації.

7. Свобода релігії

За існування СРСР держава фактично не визнавала прав людини на свободу віросповідання. Тому на початку 90-х років державні органи зіткнулися з новою для них проблемою регулювання реалізації цього права. У 1992 році було прийнято Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації». На основі цього нормативного акта здійснювалася державна політика в цій сфері протягом останніх десяти років.

Від 1996 року, коли було прийнято нову Конституцію України, Україна стала учасницею численних міжнародних угод, що пов'язані з реалізацією цього права, зокрема Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Проте законодавство щодо релігійних організацій відтоді практично не змінювалося. Як зазначають численні експерти, воно не відповідає міжнародним стандартам, а також не відповідає сучасним вимогам розвитку суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням релігійної свободи.

З огляду на негнучке й недосконале законодавство складаються умови, коли право людини на свободу світогляду та віросповідання реалізується на основі вже укладених звичаїв адміністративної практики або свавілля посадових осіб державних органів. Зокрема, не зважаючи на відсутність значних змін у законодавстві, процедура реєстрації релігійних організацій постійно змінюється в бік ускладнення.

Право на свободу віросповідання гарантується статтею 35 Конституції України (1996), що практично дублює положення статті 9 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, нею визначено:

«Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі, якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою».

Слід зазначити, що деякі положення закону про свободу совісті та релігійні організації суперечать Конституції, проте й надалі застосовуються. Наприклад, відповідно до статті 39 Конституції кожен має право мирно збиратися, про що завчасно сповіщаються органи влади. А статтею 21 згаданого закону визначено дозвільний порядок проведення будь-яких масових заходів релігійних організацій, коли такі дії здійснюються виключно з дозволу місцевої влади (органу місцевого самоврядування чи місцевого органу державної влади), що, своєю чергою, перешкоджає проведенню зборів релігійних громад не домінуючої в певній місцевості релігії.

Процедура реєстрації первинної релігійної організації полягає в поданні реєстраційних документів із заявою, що підписана не менш як 10 громадянами України. Така заява має розглядатися протягом місяця, а у виключних випадках протягом трьох місяців. У законодавстві не визначено чітких підстав відмови в реєстрації релігійних організацій, що замінюється загальним висловом «статут організації суперечить законодавству». Законодавство не дозволяє реєстрації релігійних організацій, що мають канонічне підпорядкування духовному лідерові (харизматичних організацій), оскільки дозволяється канонічне чи господарське підпорядкування виключно релігійному центру (організація, що об'єднує кілька релігійних громад), що вже зареєстрований. Отже, неможливо утворити релігійні організації, що належать до нових релігій і які ще не мають релігійних центрів. Так само неможливо утворити нові церкви, оскільки під ними розуміються вже ієрархічні структурні об'єднання.

Під час реєстрації державні органи повертають подані документи зі своїми зауваженнями, хоча такої процедури взагалі не передбачено законодавством. Зауваження органів влади часто стосуються аспектів сповідання релігії та обмежують права особи.

Слід зазначити про значні обмеження прав іноземців та осіб без громадянства в праві на віросповідання тієї чи іншої релігії. Вони не можуть бути засновниками релігійних організацій, іноземні священнослужителі мають право проповідувати лише в тих релігійних громадах, які їх запросили, і за офіційним погодженням з державним органом, який здійснив реєстрацію статуту (положення) відповідної релігійної організації. Отже, якщо іноземець сповідує релігію, організація якої не зареєстрована в Україні, то він фактично позбавляється права колективно сповідувати релігію. Більше того, відомі факти відмови в погодженні запрошення іноземців для проведення релігійної діяльності в Україні, як з боку контрольних органів, так і з боку посольств (консульств) при видачі візи за запрошенням релігійної організації.

Суди часто не визнають порушенням права на свободу релігії перепони органів влади у реєстрації релігійних організацій. В юридичному забезпеченні прав осіб, пов'язаних із їхніми релігійними переконаннями, слід розрізняти дві сторони: право вірити та право сповідувати. Перше є абсолютним і має бути захищеним без будь-яких винятків. Друге має, очевидно, містити низку обмежень. При цьому в другому випадку фундаментальним є доступ людей до організаційної форми першого рівня, за допомогою якої можна сповідувати релігію. Тому питання утворення релігійних організацій першого рівня є найважливішим і повинно розглядатися в дусі статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (свобода об'єднань та асоціацій), яка захищає існування суспільних організацій від невиправданого втручання держави (справа Європейського суду з прав людини: *Hasan and Chaush v. Bulgaria*). В Україні важливість отримання певного правового статусу збільшується, оскільки тільки таким чином релігійне утворення може утримувати культові будівлі, друкувати та поширювати літературу, запрошувати представників іноземних організацій, організовувати публічні акції та отримувати статус неприбутковості, так само як і займатися благодійністю. Усе це практично неможливо в Україні без реєстрації релігійного утворення, без статусу юридичної особи.

Місцева влада часто дискримінує нетрадиційні релігійні організації, застосовуючи різноманітні обмеження щодо користування власністю, отримання земельної ділянки, оренди приміщень для відправлення релігійних культів.

Держава визнає право особи на відмову від проходження військової служби у зв'язку з релігійними переконаннями (альтернативна служба), проте це право належить лише зареєстрованим релігійним організаціям, що занесені до спеціального переліку Кабінетом Міністрів України. Також у процедурі реалізації цього права необхідно надати докази свого віросповідання (належності до певної релігійної організації), хоча релігійні організації не можуть мати членства. Термін альтернативної служби в півтора раза перевищує строк звичайної військової служби. Особа не має права на альтернативну службу через свої політичні переконання, наприклад, пацифізм.

Органи державної влади неодноразово робили спроби посилити державний контроль цієї сфери та запровадити більше обмежень щодо реалізації цього права. Проте законопроекти, подані до парламенту, наражались на опір громадськості та не діставали підтримки народних депутатів.

Зафіксовані випадки порушення трудових прав через релігійні переконання: звільнення з роботи, примус роботи на релігійні свята тощо.

Українське законодавство практично унеможлиблює доступ священників усіх релігій до пенітенціарних закладів. Зазвичай такий доступ мають представники одної чи двох релігій, що відноситься на розсуд керівництва конкретного виправного закладу. При цьому абсолютно не враховується віросповідання засуджених осіб.

Також не існує законодавства, що дозволяло б діяльність священників усіх релігій в інших режимних закладах, наприклад, капеланів у портах.

Рекомендації:

1. Привести українське законодавство у відповідність до вимог статті 9 та 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у світлі судової практики Європейського суду з прав людини, зокрема щодо забезпечення нейтралітету держави, можливості релігійній громаді отримати статус юридичної особи та вільно відправляти релігійні культу.
2. Усунути дискримінацію при реєстрації статутів релігійних громад та чітко визначити підстави відмови в реєстрації або скасування реєстрації статутів релігійних громад.
3. Запровадити дієві механізми запобігання дискримінації за релігійною ознакою, особливо в пенітенціарній системі, соціальній сфері та сфері трудових відносин.
4. З метою усунення дискримінаційної адміністративної практики та конфліктів між церквами прийняти чіткі правові норми щодо підстав, порядку та термінів повернення культового майна церков і процедури виділення земельних ділянок для будівництва культових споруд.

5. Спростити доступ священників усіх релігій до закладів пенітенціарної системи, збройних сил та запровадити доступ капеланів в усі порти України відповідно до міжнародних норм.
6. Усунути необґрунтовані обмеження щодо релігійної діяльності іноземців в Україні (право на заснування організацій, вільно сповідувати свою релігію тощо).

8. Право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання

У період СРСР діяла дозвільна система реєстрації громадян («прописка»), коли органи державної влади на власний розсуд вирішували дозволяти чи ні особі постійно проживати за тією чи іншою адресою.

Конституційний Суд України своїм рішенням від 14 листопада 2001 року встановив, що дозвільний порядок вибору особою місця проживання суперечить Конституції України. Проте цей порядок фактично й надалі застосували, оскільки нового порядку реєстрації громадян не приймали.

З 1 січня 2004 року в Україні почав діяти новий закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Закон має багато переваг, оскільки все ж таки повністю скасовує дозвільну систему реєстрації громадян, але водночас він встановлює можливість жорсткого контролю над пересуванням громадян по країні. Тобто виникає така собі контрольована свобода, несумісний продукт посттоталітарної держави.

На виконання рішення Конституційного Суду України, законом замінюється прописка на реєстрацію місця проживання за досить простою процедурою.

З одного боку, закон є прогресивним, оскільки справді максимально спрощує систему реєстрації та гарантує свободу пересування по країні. Зокрема, для реєстрації місця проживання необхідно подати:

- 1) письмову заяву. Діти віком від 15 до 18 років подають заяву особисто. У разі, якщо особа через поважну причину не може самостійно звернутися до уповноваженого органу, реєстрація може бути здійснена за зверненням іншої особи на підставі доручення, посвідченого в установленому порядку;
- 2) паспортний документ. Якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається свідоцтво про народження або свідоцтво про належність до громадянства України. Іноземець та особа без громадянства додатково подають посвідку на постійне або тимчасове проживання;
- 3) квитанцію про сплату державного мита або документ про звільнення від його сплати;
- 4) два примірники талону зняття з реєстрації.

Вимагання інших документів заборонено, хоча на практиці це не виконується. Зокрема, логічно на практиці вимагати письмовий дозвіл власника житла, в якому реєструється дана особа. Але також при цьому вимагається й низка інших документів (довідки з різних установ тощо).

Місцем проживання вважається місце, де громадянин переважно проживає понад 6 місяців. Якщо хтось живе в іншому місці понад 6 місяців, йому треба змінювати місце реєстрації. І прибувши на нове місце проживання, необхідно зареєструватися протягом 10 днів.

Проте закон також вводить певні нові поняття для українців: поряд з реєстрацією постійного місяця проживання, що є обов'язковою, впроваджена й реєстрація тимчасового місця перебування в місці, де особа проживає від одного до 6 місяців.

Така реєстрація проводиться протягом 7 днів з моменту прибуття на нове місце перебування (відрадження, відпустки, лікування, туризм тощо, які тривають понад один місяць).

За проживання без реєстрації встановлено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу.

Не дуже точно в законі про свободу пересування визначено обов'язок реєструвати місце перебування. Зокрема, законом визначено, що «особи, які перебувають більше одного місяця за межами адміністративно-територіальної одиниці, в якій зареєстроване їхнє місце проживання, і які мають невиконані майнові зобов'язання, накладені в адміністративному порядку чи за рішенням суду, або призиваються на дійсну військову службу і не мають відстрочки, або беруть участь у судовому процесі в будь-якій якості, зобов'язані зареєструвати місце перебування».

Реєстрацію проводять спеціальні органи державної влади з питань реєстрації, що входять до Міністерства внутрішніх справ.

Закон фактично прив'язує можливість реєстрації до власності особи (її житла), що є вкрай необдуманим у країні, де існує реальна житлова проблема для третини населення – тобто ці люди просто не в змозі отримувати реєстрацію або отримують її не за місцем справжнього проживання.

Експерти відзначають, що згаданим законом детально не визначено порядку переходу від прописки до реєстрації, що призводить до негативних соціальних та економічних наслідків. Зокрема, ним задекларовано, що надання прав не може залежати від місця проживання, проте на практиці всі соціальні, пенсійні, медичні, комунальні послуги прив'язані до місця реєстрації й механізму заміни надання їх не розроблено.

Також більшість експертів схиляються, що наявність одночасної реєстрації місця проживання та місця перебування є недоцільним. Таке положення фактично втілює подвійну реєстрацію фізичних осіб, що, своєю чергою, обмежує право особи на свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

Крім того, в Україні так і не створено автоматизованої системи обліку місця проживання громадян, що негативно відбивається на ефективності дій влади та реалізації прав особи. Наприклад, під час виборів проблемою залишаються численні помилки в списках виборців, коли сотні громадян заносять до списків за вже давно недійсними даними про місце проживання.

Негативною адміністративною практикою є фактично постійна необхідність носіння особою з собою паспорта або іншого документа, що посвідчує особу. Паспорт необхідний для здійснення багатьох повсякденних операцій.

Повсюдною практикою правоохоронних органів є затримання особи лише за відсутність при собі документів, що посвідчують цю особу, зокрема паспорта. Законодавство надає право правоохоронцям затримати будь-яку таку особу на кілька годин, а іноді дів, до з'ясування даних про неї. Це право правоохоронців часто використовується з метою шантажу та зловживання посадовим становищем.

Для виїзду за кордон усі громадяни України повинні отримати закордонний паспорт. Його отримання вимагає проходження значних бюрократичних процедур і триває за загальним правилом три місяці. При цьому вартість усієї процедури (з урахуванням усіх зборів за отримання всіх необхідних до подачі документів) становить приблизно 50 Євро, що дорівнює еквіваленту 1,3 мінімальних заробітних плат на місяць. Унаслідок цього значна кількість малозабезпеченого населення, зокрема люди пенсійного віку та непрацевдатні, не можуть отримати закордонний паспорт, що є перешкодою для вільного виїзду з країни.

Існують категорії осіб, яким заборонено виїзд за кордон в інтересах національної безпеки. Вони добровільно підписують зобов'язання не виїздити за межі країни, що є передумовою отримання допуску до певної інформації, яка містить державну таємницю.

Рекомендації:

1. Завершити створення автоматизованої системи обліку місця проживання громадян із застосуванням кращих прикладів інших країн.
2. Забезпечити захист персональних даних особи щодо її реєстрації та пересування.
3. Відповідно до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 щодо вступу України до Ради Європи необхідно передати функції реєстрації в'їзду та виїзду громадян з території країни до Міністерства юстиції України.
4. Завершити реформування законодавства у сфері реєстрації осіб з урахуванням позитивної міжнародної практики та закону України про свободу пересування та вільний вибір місця проживання.
5. Передбачити положення в законодавстві щодо забезпечення прав бездомних громадян та осіб без документів.

9. Запобігання дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, громадянства, етнічної належності та мови

Слід одразу зауважити, що прямої дискримінації в Україні, крім поодиноких випадків, немає. Але існують випадки непрямої дискримінації за ознаками етнічної належності, мови, релігії тощо, які потребують аналізу, підготовки й проведення заходів щодо їх усунення. Окрім того, різні політично активні групи заявляють про етнічну, мовну та релігійну дискримінацію без достатніх на те підстав, тому необхідно провести докладне дослідження відповідних проблем і висвітлити реальний стан справ.

Для України характерні такі проблеми, де вбачають прояви дискримінації та нерівності.

1. Рівність у доступі до освіти

Нерівність у реалізації права на освіту пов'язана головно з доходами відповідної родини та можливістю оплатити навчання. Слід зауважити, що існують випадки значного обмеження права на освіту для широких категорій населення. Зокрема, правила прийому до Національної юридично академії імені Ярослава Мудрого передбачають участь у вступних іспитах на факультети прокуратури, кримінальної юстиції, військової юстиції, СБУ, підготовки фахівців для міністерства юстиції тільки на підставі угод академії з відповідними державними органами. Отже, для отримання освіти на цих факультетах треба мати клопотання від державного органу, що можна кваліфікувати, на нашу думку, як пряму дискримінацію.

2. Недискримінація в шкільній програмі

- висвітлення ролі меншин;
- програма різних курсів, особливо історії.

Тоталітарна спадщина в освіті дає про себе знати в галузі гуманітарних дисциплін, коли йдеться про роль титульної нації й окремих національних меншин та етнічних груп.

3. Рівність у галузі працевлаштування, зокрема:

- доступ до ринку праці;
- умови праці;
- можливість доступу до всіх рівнів працевлаштування;
- умови звільнення.

Ця проблема стосується певною мірою колишніх депортованих, які повертаються в Україну, та представників окремих груп і етносів, зокрема вихідців з Кавказу (яких абсолютно безглуздо називають «особи кавказької національності»), Азії та Африки, ромів тощо.

4. Рівність у праві власності та житлових умовах, зокрема:

- компенсація за втрачену власність;
- доступ до колишньої власності (реституція);
- доступ до термінового житла та його якість у випадку втрати власності, пошкодження або окупації власності;
- приватизація землі.

Ця проблема є, можливо, найбільш гострою для представників депортованих народів. Варто зауважити, що вони перебувають у нерівному становищі порівняно з нащадками розкуркулених, які принаймні теоретично мають право на повернення житлових будинків згідно з Законом України «Про реабілітацію жертв політичних репресій». Є підстави говорити про нерівність при розпаюванні землі в Криму, де велика кількість кримських татар не можуть взяти участь у процесі приватизації.

5. Рівний доступ до соціальних послуг:

- доступ до соціального благополуччя, соціальної опіки (разом з материнством і дитинством), пенсій тощо;
- доступ до базових послуг, таких як вода, електрика, каналізація;
- рівність соціальних та комунальних послуг.

Наслідком повернення родин колишніх депортованих є нерівність у житлових умовах і доступу до комунальних послуг. Ця проблема стосується також окремих груп репресованих за політичними мотивами, але не реабілітованих, зокрема чималої групи засуджених радянськими судами до 1991 р. за відмову від строкової служби в армії з релігійних мотивів. Ці люди не отримують компенсацій і пільг, передбачених для реабілітованих. Те ж саме стосується українців-воєнків Української Повстанської Армії, яких досі не реабілітовано.

6. Рівність в економічних проектах, зокрема участь у проектах розвитку

Ця проблема стосується ослаблених етнічних груп, які не мають змоги домогтися виділення коштів для задоволення їхніх соціальних, національно-культурних та інших потреб, та кримськотатарського народу, який, навпаки, обґрунтовано потребує виділення фінансування в обсягах, які держава не в змозі задовольнити.

7. Рівність у питаннях громадянства, зокрема умови його отримання

Одну з п'яти умов отримання українського громадянства – а саме, доведення, що людина не є громадянином іншої держави – досить часто просто неможливо виконати внаслідок загрози для життя при поверненні за необхідним документом у країну, де вони раніше мешкали, або внаслідок обтяжливих вимог оплати виходу з громадянства іншої країни.

8. Рівність у реалізації права на повернення (зв'язок із поверненням громадянства та проїзних документів, безпеки, житла, працевлаштування, доступу до соціальних послуг, примирення)

Ця проблема знов-таки стосується представників депортованих народів, які повертаються в рідні місця.

9. Рівне поводження правоохоронців:

- свобода від погроз та застосування фізичної сили;
- поводження під час арешту;
- поводження під час затримання.

Загальна важка проблема застосування катувань та жорстокого поводження із затриманими ще більше загострюється, коли йдеться про вихідців з Кавказу, Азії, Африки та представників окремих етнічних груп, зокрема ромів.

10. Рівне поводження в місцях попереднього ув'язнення та установах виконання покарань:

- умови тюремного утримання;
- поводження тюремного персоналу.

Персонал місць попереднього ув'язнення та установ виконання покарань брутальніше поводить з вихідцями з Кавказу, Азії, Африки та представниками окремих етнічних груп, зокрема ромами.

11. Рівність у реалізації права на безпеку та особисту недоторканність:

- державний захист проти сили, погроз та залякування;
- свобода від свавільного арешту чи затримання.

Вихідці з Кавказу, Азії, Африки та представники окремих етнічних груп, зокрема ромів, є більш уразливими.

12. Рівність у реалізації права вільно обирати й бути обраним та доступі до участі в уряді й органах місцевого самоврядування

Представники кримськотатарського народу та деяких національних меншин і етнічних груп скаржаться на нерівність у реалізації цього права й вимагають введення в виборчу систему спеціальних квот.

13. Рівність у реалізації права на свободу думки, совісті та релігії

У різних регіонах України почуваються нерівними різні гілки православної церкви та греко-католицька церква, на цьому ґрунті багато говорять про дискримінацію, але це скоріш майнове питання, ніж питання свободи совісті. Є певні підстави говорити про дискримінацію нетрадиційних релігій порівняно з канонічними, ця нерівність має регіональну специфіку.

15. Рівноправність національних культур і мов:

- використання рідної мови в публічній і приватній сферах;
- навчання рідної мови;
- здобуття освіти рідною мовою;
- доступ до культурних цінностей.

Ця проблема є найбільш гучною й потребує уваги як на рівні етнополітики, так і на рівні змін у законодавстві.

Особливості етнополітичного статусу України

За даними останнього перепису (грудень 2001), представники 130 етносів мешкають сьогодні на території України. Сучасна етнонаціональна структура українського суспільства виглядає так: найбільш численним є український етнос: титульна нація становить 37,5 млн. Найбільш численною національною менши-

меншиною є росіяни – 8,3 млн. Вісім національних меншин представлені кількістю від 100 тис. до 500 тис.: білоруси (275 000), молдавани (258 600), кримські татари (248 200), болгари (204 600), угорці (156 600), румуни (151 000), поляки (144 100), євреї (103 600), вісім національних меншин та етнічних груп – кількістю від 30 тис. до 100 тис.: вірмени (99 900), греки (91 500), татари (73 300), роми (47 600), азербайджанці (45 200), грузини (34 200), німці (33 300), гагаузи (31 900). Решта етнічних груп представлені кількістю менше 30 тис.

Одна з найбільш характерних тенденцій етнонаціонального розвитку України протягом років незалежності (1991–2004): зменшення загальної чисельності населення з 52 млн. до 47,15 млн. та чисельності низки етнічних груп (серед яких – росіяни, євреї, білоруси, поляки), зростання кількості українців, кримських татар, вірмен, грузин та азербайджанців.

Варто зауважити, що юридичне поняття національних меншин, дане в ст. 3 Закону «Про національні меншини в Україні», є недосконалим. Воно не охоплює дійсної етнічної ситуації в Україні й панівної після Другої світової війни тенденції етнічної гетерогенності, яка передбачає забезпечення можливості самовизначення етносів. До національних меншин не можна віднести кримських татар, гагаузів, караїмів та кримчаків, чий етногенез відбувався на землях сучасної України. Ці етноси не мають державних утворень поза межами України. На нашу думку, враховуючи чисельність кримських татар (їх в Україні вже близько 260 тисяч), рівень почуття їх національного самоусвідомлення та спільності між собою й інші характеристики, їх слід ідентифікувати як народ. Особливий статус мають караїми та кримчаки, на наш погляд, їх можна віднести до корінних народів.

Загалом кількісні характеристики не є визначальними. Типова для західних держав модель «титульна нація – національні меншини» може примірюватись до України з суттєвими застереженнями. Її можна застосувати тільки для західного регіону країни. В решті регіонів України ситуація інша. Там досі відчувається старий вектор національної політики КПРС із виразною російською домінантою, за якої народи так званих «суверенних» республік були насправді національними меншинами, права яких на практиці постійно ігнорувалися. Український етнос, ослаблений 350-літньою русифікацією, досі відчуває себе національною меншиною, як це було колись у СРСР. В той же час росіяни не можуть психологічно примиритися зі статусом національної меншини й не бажають адаптуватися до нових умов, тим більше, що в багатьох регіонах України вони разом зі зрусифікованими українцями, євреями, болгарами, білорусами, греками тощо є суспільною домінантою.

Зважаючи на ці особливості, можна чекати порушення національних прав у двох площинах: в Галичині можуть бути утиски прав національних меншин – росіян, поляків, євреїв тощо (наприклад, при наймі на роботу), на сході та півдні порушуються права етнічної більшості – українців (право дати своїм дітям освіту рідною мовою, користуватися державною мовою тощо). Отже, для підтримки гармонійного міжнаціонального миру українська етнополітика, законодавство та адміністративна практика повинні передбачати захист прав не тільки національних меншин та етнічних груп, а й ослабленої титульної нації. Доки вона залишатиметься ослабленою, доти суспільство не забезпечене від конфліктів. Права національних меншин можуть бути надійно захищеними лише в тому разі, якщо вони визнають національний характер державності України. Своєю чергою, радикальні українські політичні угруповання мають усвідомити, що права українців не можуть бути захищені через порушення прав інших національностей.

Загальним принципом державної етнополітики, на нашу думку, має стати забезпечення всім без винятку мешканцям України певного рівня реалізації громадянських, політичних, соціальних, економічних і культурних прав у поєднанні з широкою програмою сприяння розвитку культур і мов тих етносів, які були штучно ослаблені в минулому (українці, кримські татари та інші) за умови, що таке сприяння не зачіпає прав інших етнічних груп.

Проблема ксенофобії в Україні

На нашу думку, рівень ксенофобії в Україні не перевищує рівня в інших посттоталітарних країнах. Більше того, він є меншим, ніж у Росії, Румунії, Польщі, Угорщині, Словаччині. Хоча випадки ксенофобії відносно росіян, євреїв, кримських татар, ромів та іммігрантів з Кавказу, Азії та Африки є досить частими.

Ми були свідками актів вандалізму відносно російських та іудейських святих місць і символів; іноді відбуваються акти вандалізму стосовно українських святих місць і символів. У деяких виданнях нам траплялись публікації з помітним відтінком ксенофобії.

Загалом існують невеликі групи людей (ми називаємо їх «професійними українцями, росіянами чи євреями»), які ображають один одного на сторінках власних газет з дуже невеликим накладом. Як правило, обмін образливими статтями супроводжується судовими позовами щодо захисту честі та гідності. На наш погляд, суди адекватно розглядають ці позови. За даними нашого моніторингу, протягом 2002 року було 10 таких позовів. Іноді газети з великим накладом також друкують такі матеріали. Наприклад, 15 листопада 2002 року в газеті «Сільські вісті» (наклад – близько 500 000) з'явилась велика стаття професора Василя Яременка «Міф про український антисемітизм». Зокрема, автор писав: «Держава та громадськість мають регулювати масове проникнення особливо небезпечних сionістських елементів в органи верховної влади, фінансову сферу та мас-медіа». У відповідь Антифашистський комітет України звернувся до суду з вимогою припинити державну реєстрацію цієї газети. Зазвичай судові розгляди таких справ тривають довго. На початку 2004 року газету «Сільські вісті» закрав суд першої інстанції, нині ця справа перебуває на розгляді в Київському апеляційному суді. Ця провокативна за своїм характером справа спричинила посилення ксенофобських настроїв в українському суспільстві.

Ми вважаємо, що реакція владних органів на випадки ксенофобії була зневажливою. Це підтверджує необхідність розробляти та втілювати спеціальні заходи, спрямовані на запобігання ксенофобії. Ці заходи слід розробляти з урахуванням регіональної та місцевої специфіки. Потребує змін і законодавство. Зокрема, необхідно прийняти зміни до Закону «Про національні меншини», розвинути принцип недискримінації в цивільному та адміністративному законодавстві, зокрема в Цивільному кодексі, уточнити статтю 161 Кримінального кодексу, яка фактично не визначає як злочини расистські та ксенофобські дії.

Рекомендації:

1. Необхідно усунути безпідставні обмеження, що є дискримінаційними, стосовно осіб, що не мають українського громадянства.
2. Дати чітку структурування етнічних спільнот України, більш адекватно визначивши поняття «національна меншина», «корінні народи», визначити етнічні групи, які до них належать.
3. Передбачити відповідні норми у виборчому законодавстві, які забезпечували б права на представництво в органах влади представників національних меншин України.
4. Дати визначення й запровадити механізми протидії як прямої, так і опосередкованої дискримінації.
5. Внести зміни до Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій», усунувши дискримінацію певних груп, що мають бути реабілітованими.
6. Створити спеціальний орган, до повноважень якого має належати надання правової та іншої допомоги жертвам дискримінації, проведення досліджень з метою визначення чинників, що сприяють дискримінації, збір доказів про факти застосування дискримінації на підставі індивідуальних звернень.
7. Підготувати законопроект про зміни до Закону «Про національні меншини в Україні», провести експертизу законопроекту на відповідність стандартам ОБСЄ, Ради Європи та Європейського Союзу.
8. Розробити законопроект про зміни до Закону «Про мови», переглянути положення Закону «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин».
9. Підготувати законопроекти «Про національно-культурну автономію», про зміни до Цивільного кодексу, інших законів та спеціальних програм з метою розвинути принцип недискримінації та передбачити спеціальні квоти для дискримінованих етнічних груп (роми, кримські татари, караїми, кримчаки тощо).
10. Провести інвентаризацію землі в АРК з метою вирішення проблеми надання земельних паїв представникам депортованих народів.
11. Ратифікувати Протокол № 12 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Додатковий протокол до Конвенції ООН щодо заборони всіх форм дискримінації жінок (CEDAW-OP, підписаний Україною 7 вересня 2000 року).

III. Правосуддя

1. Доступ до правосуддя

Показниками доступності правосуддя в будь-якій державі є, зокрема:

- відсутність необґрунтованих перешкод для звернення до суду по захист та одержання своєчасного судового захисту;
- обізнаність людей про систему судів, порядок звернення до них, судову практику;
- наявність оптимальної системи судових витрат і розвинутих механізмів надання правової допомоги для найбільш вразливих верств населення;
- виконуваність судових рішень.

За роки незалежності в Україні відбулися значні зрушення в сфері забезпечення доступу до правосуддя. Юрисдикція судів поширена на всі правовідносини, що виникають у державі. Однак розширення юрисдикції судів, розвиток суспільних відносин та ускладнення їх правового регулювання призвели до перевантаження судової системи. Тому судді нерідко створюють штучні перешкоди для доступу до правосуддя – відмовляють у прийнятті заяв або навіть приховують їх. Велика завантаженість зумовлює порушення розумних термінів вирішення судових справ. На сьогодні немає достатніх правових механізмів, які б давали змогу оскаржувати в судовому порядку бездіяльність суддів, зокрема й зволікання з вирішенням судових справ. Єдиний і, як показує досвід, малоефективний спосіб вплинути на суддю в таких випадках – це звернення до суб'єктів, які мають право ініціювати дисциплінарне провадження.

Окремі види спрощених судових процедур (судовий наказ, заочне рішення в цивільному судочинстві), які б дозволили зменшити навантаження на суди, запроваджені з вересня 2005 року, однак сфера застосування, наприклад, судового наказу досить вузька. Інші механізми, які дозволяють розвантажити суди (третейські суди, медіація), перебувають у зародковому стані й поки що не набули поширення.

Інформація, необхідна для звернення до суду, часто буває недоступною та непрозорою. Нерідко консультування громадян здійснюють самі судді під час ведення особистого прийому. При цьому іноді судді висловлюють думку про перспективи вирішення справи. Тексти судових рішень, як правило, недоступні для осіб, які не брали участі в справі. Рішення судів нижчого рівня публікуються неофіційно й вибірково. У зв'язку з недостатністю приміщень судді часто розглядають справи в робочих кабінетах, що виключає доступ до них громадськості.

Судові витрати можуть бути перешкодою для звернення до суду найбільш вразливих верств. Звільнення малозабезпечених осіб від сплати державного мита при зверненні до суду майже не практикується. Механізми надання державою допомоги в несенні судових витрат у цивільних та адміністративних справах неефективні. Наприклад, безплатну правову допомогу держава забезпечує тільки в кримінальних справах. При цьому вона є майже безплатною і для адвокатів, які її надають, тому й рівень такої допомоги залишається низьким.

Невиконання судових рішень – одна з найнагальніших проблем доступу до правосуддя в Україні. Скарги на порушення права на справедливий судовий розгляд у зв'язку з невиконанням рішень національних судів складають найбільшу частину серед заяв до Європейського суду з прав людини проти України. Наявні механізми виконання судових рішень показали свою недостатню ефективність. Суди не мають повноважень щодо контролю за виконанням своїх рішень.

Рекомендації:

Держава повинна створити такі умови, щоб судді не чинили формальних чи інших перешкод для доступу до правосуддя, а також гарантувати відшкодування збитків, заподіяних учасникам судового процесу бездіяльністю суддів, у тому числі неправомірним затягуванням ними розгляду справи.

Водночас доцільно створити умови, щоб справа доводилася до судового розгляду, як правило, після вичерпання інших, позасудових, засобів розв'язання розбіжностей правового характеру. Держава повинна стимулювати розвиток більш дешевих і менш формалізованих способів урегулювання правових конфліктів. Суттєвого розвантаження судової системи можна досягнути, розвинувши потенціал нотаріату. Наказове провадження в цивільному судочинстві доцільно трансформувати у функцію нотаріату. Зокрема, на вимогу стягувача нотаріуси могли б видавати виконавчий документ, якщо від боржника не надійде заперечень проти існування відповідного зобов'язання та його примусового виконання. У такий спосіб виявлятиметься, чи є відносини спірними. У разі заперечень боржника спір може бути передано на вирішення суду. Отже, суд не розглядатиме вимоги осіб, щодо яких нема й не очікується заперечень від іншої сторони.

Перспективним способом розвантаження судів може стати медіація – посередництво в досягненні компромісу між сторонами та в урегулюванні ними спору. При цьому процедури медіації можуть застосовуватися як у цивільних та адміністративних справах, так і в кримінальних. Медіація можлива як до судового розгляду, так і під час судового провадження в справі. Держава повинна стимулювати розвиток медіації через створення відповідних законодавчих передумов, які давали б змогу судові за згодою сторін спрямувати справу для проведення медіації, а також легалізувати результати медіації.

Суттєво розвантажити національну судову систему можуть і так звані добровільні суди – третейські. В Україні діяльність третейських судів ще не дуже поширена. Третейський розгляд застосовується передусім для розв'язання економічних (комерційних) спорів. Безумовними перевагами третейського розгляду вважається конфіденційність розгляду справи й ухваленого рішення, неформалізованість процесу, взаємна довіра сторін до арбітра, швидкість вирішення справи.

Державна судова адміністрація спільно з органами місцевого самоврядування могла б організувати створення при місцевих судах інформаційних центрів, які б безоплатно або за доступну плату забезпечували членам відповідних територіальних громад доступ до правових баз даних, правові консультації з питань судового процесу, стандартизовані бланки заяв, скарг, клопотань до суду,

допомогу щодо їхнього заповнення, іншу інформацію, необхідну для звернення до суду. Полегшенню доступу до правосуддя сприяло б також розроблення та виготовлення безкоштовних інформаційно-довідкових буклетів. Для забезпечення неупередженості суду потрібно відмовитися від практики приймання суддями позовних заяв під час особистого прийому громадян.

Прозорість судової влади вимагає забезпечення доступності судових рішень для усіх зацікавлених осіб. З цією метою, крім регулярного видання збірників судової практики, доцільно створити єдину пошукову систему судових рішень з відкритим доступом до неї через інтернет. З одного боку, це сприятиме однаковому застосуванню права суддями та підвищить прогнозованість результатів вирішення справ, з іншого – це забезпечить контроль громадськості за діяльністю судів. Створення такої системи уже передбачено Законом України “Про доступ до судових рішень” від 22 грудня 2005 року, який має бути впроваджено у життя до кінця 2006 року.

Розмір і склад судових витрат не повинні становити перешкоду для звернення до суду. Для цього мають бути впроваджені справедливі механізми надання державної допомоги в несенні судових витрат. Судові витрати в цивільному судачинстві за загальним правилом повинна нести сторона, яка ініціює певні процесуальні дії, а в адміністративному – адміністративний орган, оскільки він не зміг запобігти виникненню правового спору. У кримінальному судочинстві судові витрати повинна нести держава. За результатами вирішення справи судові витрати мають бути справедливо розподілені судом між сторонами відповідно до задоволених чи відхилених вимог та їхньої поведінки в процесі. Правосуддя не може вважатися доступним для кожного, якщо в державі немає ефективних механізмів надання правової допомоги. Держава має створити умови, що гарантуватимуть правову допомогу особам, які внаслідок малозабезпеченості позбавлені можливості належно обстоювати свої права в суді. Для людей з низьким рівнем достатку правова допомога повинна забезпечуватися безоплатно або за доступну плату не тільки в кримінальних, а й у цивільних та адміністративних справах, де йдеться про захист найважливіших прав людини. Тому важливо визначити категорії цивільних та адміністративних справ, у яких особа зможе розраховувати на одержання правової допомоги безоплатно або за доступну плату. Правову допомогу правильно було б гарантувати, наприклад, у справах з приводу соціальних виплат та інших видів соціальної допомоги, порушень права на житло, на працю. Крім цього, доцільно надати судові або іншим незалежним органам можливість на власний розсуд визначати, чи потрібно забезпечити особі правову допомогу, зважаючи на її неплатоспроможність та значення для неї прав, про захист яких вона просить.

Держава повинна створити при органах місцевого самоврядування мережу центрів правової допомоги, які б забезпечували надання правової допомоги безоплатно або на пільгових умовах.

Подолати правову невизначеність, що виникла у сфері правової допомоги, має спеціальний закон. Цей закон повинен не тільки встановити підстави та порядок надання правової допомоги безоплатно або за доступну плату, а й урегулювати весь комплекс питань у сфері правової допомоги. Зокрема, необхідно визначити засади надання правової допомоги, її види та критерії якості, суб'єктів надання правової допомоги й особливості їхньої відповідальності.

У галузі виконання судових рішень потрібно створити умови, щоб добровільне виконання судового рішення стало для боржника набагато вигіднішим, ніж його виконання в примусовому порядку. Доцільно вивчити також можливість демонополізації державної діяльності з виконання судових рішень і запровадження недержавних виконавців чи виконавчих агенцій. Системи приватного та державного виконання судових рішень можуть функціонувати паралельно – за вибором стягувача.

Необхідно також відновити контрольні повноваження суду за виконанням його рішень. Суд повинен мати право вимагати від виконавців звіту про виконання судового рішення, це, безумовно, підвищило б їхню відповідальність. За результатами розгляду звіту суд повинен бути наділеним повноваженням видати в разі необхідності виконавцю наказ для коригування виконавчих дій.

Розвиток інформаційних технологій дозволяє створити єдиний державний реєстр виконавчих проваджень. Важливо, щоб комп'ютеризована система виконавчих проваджень була інтегрована з комп'ютерною базою судових рішень, яка давала б змогу кожному судді відстежувати стан виконання його рішень.

Отже, поліпшення доступу до правосуддя вимагає від України:

- 1) гарантувати відшкодування збитків, заподіяних учасникам судового процесу незаконною бездіяльністю суддів;
- 2) стимулювати розвиток позасудових способів вирішення правових питань (нотаріат, медіація, третейське судочинство);
- 3) сприяти створенню при місцевих судах інформаційних центрів, які надаватимуть консультації з питань судового процесу, та іншому поширенню інформації про організацію й діяльність судів;
- 4) надати відкритий доступ до текстів судових рішень, зокрема через розміщення їх в інтернеті;
- 5) запровадити механізми надання державної допомоги в несенні судових витрат, а також удосконалити механізми надання правової допомоги безоплатно або за доступну плату особам з низьким рівнем достатку;
- 6) демонополізувати, наскільки це можливо, державну діяльність з виконання судових рішень;
- 7) встановити контроль суду за виконанням його рішень.

2. Судова система

2.1. Система судів загальної юрисдикції

Судова система перебуває в стані трансформації. Відсутність чіткої стратегії реформування судової системи привела до непослідовності в її проведенні. Система судів в Україні з радянських часів мало змінилася. Загальні суди, крім різноманітних перейменувань, структурних змін майже не зазнали. Хіба що в 1992 році було створено міжобласний суд для вирішення справ на секретних об'єктах. А в 2001 році його успішно ліквідовано як особливий суд, існування яких Конституція України не допускає.

У 1991 році утворено арбітражні суди, згодом перейменовані на господарські (один вищий суд і 26 місцевих). Арбітражні суди становили самостійну гілку судів, відокремлену від загальних. Через десять років у системі господарських судів запроваджено апеляційні суди, а найвищою інстанцією щодо господарських судів визнано Верховний Суд України. Отже, загальні та господарські суди було об'єднано в систему судів загальної юрисдикції. З 1996 року почав діяти Конституційний Суд України, утворений поза межами судів загальної юрисдикції.

Новий Закон України «Про судоустрій України» 2001 року передбачив деякі зміни в системі судів загальної юрисдикції. Найсуттєвіші з них – створення нових судів: Апеляційного та Касаційного судів України в системі загальних судів, а також адміністративних судів (окружних, апеляційних адміністративних судів і Вищого адміністративного суду України). Положення Закону «Про судоустрій України» щодо Касаційного суду Конституційним Судом України були визнані такими, що не відповідають Конституції України. Підготовка нових процесуальних кодексів засвідчила недоцільність утворення й Апеляційного суду України, тому вирішення питання про налагодження його функціонування відкладено.

На початку 2004 року замість 146 районних і міських судів утворено 73 міськрайонні суди. Наприкінці 2004 року було ліквідовано 7 військових судів і видано указ про створення окружних та апеляційних судів. Іншими указами було прийнято рішення утворення Вищого адміністративного суду, 7 апеляційних адміністративних судів і 27 окружних адміністративних судів.

Тож станом на 1 січня 2006 року мережу судів загальної юрисдикції на чолі з Верховним Судом України склали

загальні суди:

- 683 місцевих судів (67 міських, 412 районних, 114 районних у містах, 73 міськрайонні, 17 військових судів гарнізонів);
- 32 апеляційні суди (27 апеляційних судів областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, 4 військові апеляційні суди регіонів і Військово-морських Сил, а також Апеляційний Суд України, який існує лише на папері);

господарські суди:

- 27 місцевих судів;
- 11 апеляційних судів;
- Вищий господарський суд України;

адміністративні суди:

- 27 місцевих окружних судів (створюються);
- 7 апеляційних судів (створюються);
- Вищий адміністративний суд України (діє з 1 вересня 2005 року).

Принцип спеціалізації, що визначений Конституцією України як засада побудови системи судів загальної юрисдикції, відображений у системі судів загальної юрисдикції тільки частково. Загальні суди не визнаються спеціалізованими, попри те, що вони спеціалізуються на розгляді переважно цивільних

цивільних і кримінальних справ. Крім того, спеціалізація суддів на розгляді окремих категорій справ – рідкісне явище в загальних місцевих судах. Тому спостерігається нерівномірний розподіл справ між суддями, судді змушені розбиратися в найширшому колі питань, а це збільшує затрати часу на розгляд справ.

Після прийняття Конституції України постало питання про необхідність відмовитись від військових судів. Існування військових судів у системі судів загальної юрисдикції не узгоджується з конституційними принципами спеціалізації й територіальності, оскільки військові суди здійснюють кримінальне судочинство у військових формуваннях. Більше того, судді військових судів мають особливий привілейований статус порівняно з іншими суддями. Військові звання суддям військових судів присвоюються за участю військового командування. Це викликає обґрунтовані сумніви в незалежності та неупередженості таких суддів. Довіра до військових судів серед військовослужбовців невисока. До того ж, з вересня 2005 року військові суди не розглядають цивільних справ. При теперішньому навантаженні доцільності збереження військових судів немає.

Сумнівною є й доцільність існування господарських судів. Виділені із системи радянського державного арбітражу, на яку покладалося вирішення спорів між організаціями, ці суди виконали свою історичну роль. Зараз вони вирішують такі самі справи, що розглядають загальні суди в порядку цивільного судочинства, але з участю юридичних осіб та фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності. Суттєвих відмінностей між правилами цивільного та господарського судочинства немає. Господарські суди викликають багато нарікань через різне застосування законів порівняно із загальними судами, які сьогодні здійснюють цивільну й адміністративну юрисдикції. Крім того, господарські суди здобули репутацію найбільш корумпованих у судовій системі України.

Судовому захисту прав і свобод людей у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування приділено недостатньо уваги. При вирішенні публічно-правових спорів судді часто залежні від органів влади, від тиску яких вони недостатньо захищені. Система адміністративних судів досі не функціонує.

Інстанційна організація судів загальної юрисдикції також недосконала й неоднорідна. Апеляційні загальні суди в окремих категоріях справ досі виконують функції першої інстанції. Внаслідок цього учасники судового процесу необґрунтовано позбавлені права на апеляційне оскарження в таких справах. Касаційною інстанцією для цивільних та кримінальних справ є Верховний Суд України, для господарських справ – Вищий господарський суд України, а для адміністративних – Вищий адміністративний суд України. Водночас, Верховний Суд України є останньою інстанцією в цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справах.

Рекомендації:

Відповідно до вимог Конституції України та потреб правосуддя система судів загальної юрисдикції має бути організована за принципами:

- спеціалізації – поділ судів на основі особливостей предмету судових спорів, віднесених до їхньої юрисдикції, та обумовленого цими особливостями виду судочинства (вимога щодо утворення судів з поширенням їхньої юрисдикції на певні правовідносини);
- територіальності – утворення судів з поширенням їхньої юрисдикції на певну географічну територію України на основі потреби їх наближення до людей (вимога щодо утворення судів з поширенням їхньої юрисдикції на певну територію);
- інстанційності – організація судів на основі необхідності забезпечити право на перегляд судового рішення судом вищого рівня.

Спеціалізованою має бути вся система судів загальної юрисдикції. Поділ загальної юрисдикції на окремі види спеціалізованих юрисдикцій покликаний покращити оперативність і якість вирішення судових справ. Спеціалізація судів має відбуватися за галузевою ознакою та обумовленим нею видом судочинства. Ці критерії дають змогу в перспективі виділити в системі судів загальної юрисдикції цивільні, кримінальні та адміністративні суди.

Цивільні суди мають вирішувати всі приватні правові спори за правилами цивільного судочинства (особа проти особи). Адміністративні суди в порядку адміністративного судочинства розглядатимуть публічно-правові спори, крім тих, що віднесені до конституційної та кримінальної юрисдикцій (особа проти влади). Кримінальні суди будуть вирішувати справи про злочини за правилами кримінального судочинства (держава проти особи).

Організація судів за принципом територіальності спрямована на забезпечення наближеності місцевих та апеляційних судів до людей. Водночас при визначенні територіальної юрисдикції судів повинні враховуватися вимоги щодо незалежності суддів від місцевої влади. Оптимальне поєднання критеріїв доступності судів та їх незалежності зумовлює дворівневу структуру місцевих судів. На найбільш наближеному до людей рівні – рівні району чи міста – діють місцеві суди, які вирішують у першій інстанції нескладні цивільні, кримінальні та адміністративні справи. Тут запроваджується спеціалізація суддів. Імовірність тиску на суддів при вирішенні таких справ незначна.

На рівні областей чи їхніх частин мають бути утворені місцеві спеціалізовані суди – окружні цивільні суди, окружні кримінальні суди, окружні адміністративні суди. Такі суди здатні забезпечити більш оперативне, кваліфіковане та неупереджене вирішення в першій інстанції складних справ, зокрема й тих, у яких високою є ймовірність тиску на суддів.

Апеляційні цивільні, кримінальні та адміністративні суди утворюються на рівні областей чи кількох областей залежно від потреб кожного виду судочинства.

Територіальна юрисдикція місцевих та апеляційних судів не повинна бути жорстко прив'язаною до адміністративно-територіального поділу й має встановлюватися з урахуванням об'єктивних критеріїв. Юрисдикцію кожного суду одного рівня доцільно поширювати на територію з приблизно однаковою кількістю населення. Місцезнаходження суду необхідно визначати з урахуванням зручності транспортного сполучення. У найменуванні місцевих та апеляційних судів слід використовувати назву населеного пункту за місцем його розташування.

Кількість посад суддів у місцевих та апеляційних судах доцільно визначити на основі розрахунку середньої кількості судових справ, яка припадає на відповідну територію, поділену на норматив навантаження на одного суддю. Норматив навантаження залежить від кількості судових справ, для правильного вирішення яких звичайний суддя може приділити достатньо уваги протягом робочого часу.

Організація судів за інстанційною ознакою повинна забезпечити правосудність судового рішення. У разі незгоди з судовим рішенням першої інстанції особі має бути гарантоване право на перегляд його справи судом другої (апеляційної) інстанції з огляду на правильність встановлення фактів і застосування права. Зважаючи на необхідність однакового застосування права на всій території України, учасник судового процесу має бути наділений правом оскаржити судові рішення першої та апеляційної інстанцій до суду касаційної інстанції (відповідного вищого спеціалізованого суду) на предмет правильності застосування права. У разі виявлення різного застосування однієї й тієї самої норми права судами різних спеціалізованих юрисдикцій правосудність судових рішень має забезпечуватися найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції – Верховним Судом України.

Система судових інстанцій повинна будуватися з урахуванням того, що учасники судочинства наділені рівними правами щодо оскарження судових рішень. Це вимагає, щоб кожен суд виконував функції тільки однієї інстанції: місцеві суди – перша інстанція, апеляційні суди – апеляційна інстанція, вищі суди – касаційна інстанція, Верховний Суд України – касаційна інстанція у виняткових випадках.

Створення стабільної системи судів загальної юрисдикції вимагає:

- 1) відмовитися від Апеляційного суду України, для створення якого заходів ще не вжито;
- 2) створити Вищий цивільний і Вищий кримінальний суди України, сформувавши їхній склад. Визнати загальні суди спеціалізованими з розгляду цивільних, кримінальних та інших справ у передбачених законом випадках;
- 3) ліквідувати військові суди. Заохотити перехід військових суддів до інших судів та забезпечити пільговий вихід у відставку;
- 4) налагодити діяльність системи адміністративних судів;
- 5) утворити на основі загальних і господарських судів систему цивільних та систему кримінальних судів.

2.2. Забезпечення судів

Незадовільний стан забезпечення судів загальної юрисдикції залишається однією з основних проблем судової системи України. Вона пов'язана з недостатнім забезпеченням багатьох судів, насамперед місцевих, належними приміщеннями, комп'ютерами, технічними засобами фіксації судового процесу, витратними матеріалами тощо. При цьому найбільший тягар щодо забезпечення роботи суду залишається на голові суду. Він змушений дбати про ремонт приміщень судів, про те, щоб кожен суддя був забезпечений папером, конвертами, марками, бланками. Голова суду організовує доставляння підсудних, які утримуються під вартою. За таких умов часу на здійснення правосуддя в голови суду майже не залишається. Виконання адміністративно-господарських функцій – пряме джерело залежності голови суду від місцевої влади та комерційних структур. Крім того, спостерігається залежність голів судів від Президента України та його адміністрації, оскільки саме Президент України всупереч Конституції України призначає суддів на посаду голови суду.

Деякі позитивні зрушення відбулися після передачі повноважень щодо забезпечення судів від Міністерства юстиції України та Вищого господарського суду України новій системі спеціалізованих органів виконавчої влади, яка підзвітна органам суддівського самоврядування – державній судовій адміністрації. Однак при цьому апарати судів залишилися в безпосередньому підпорядкуванні голів судів. Забезпечення вищих спеціалізованих судів, Верховного та Конституційного Судів України й надалі здійснюють апарати цих судів.

Видатки на фінансування судової влади порівняно з минулими роками суттєво зросли, проте не покривають усіх потреб судів. Значна частина витрат спрямовується на заробітну плату суддів, працівників апаратів судів, соціальне забезпечення. Державне мито, яке сплачується при зверненні до суду й могло б своєчасно покривати значну частину витрат на організацію судового процесу, не має цільового призначення та зараховується до Державного бюджету України.

Рекомендації:

Система забезпечення діяльності судів повинна гарантувати їх незалежність. Відповідно до принципу розподілу влади судові та управлінські функції не повинні поєднуватися в межах судової влади. Важливо чітко розмежувати повноваження судів і органів виконавчої влади. Суди повинні здійснювати правосуддя, а спеціалізовані органи виконавчої влади мають відповідати за стан забезпечення діяльності судів. Саме такий розподіл гарантує максимальну незалежність суддів.

Про належне забезпечення діяльності судів повинна дбати державна судова адміністрація. Обов'язок судді полягає лише в призначенні судової справи до розгляду та своєчасному й справедливому її вирішенні. Організаційним забезпеченням процесу повинен опікуватися апарат суду, який має підпорядковуватись не голові суду, а державній судовій адміністрації. Тоді судді, а тим більше голови судів, більше не будуть перейматися адміністративними питаннями, а тому не залежатимуть ні від місцевої влади, ні від підприємців. За всі проблеми в організації судового процесу відповідатиме виконавча влада, і при цьому вона не зможе «торгувати» судовими справами, бо їх вирішуватимуть судді.

Апарат суду повинен дбати про належне технічне оснащення кабінетів, залів судових засідань, організацію ремонту приміщень, про ведення діловодства та судової статистики, виклик учасників процесу, народних засідателів, присяжних, доставляння підсудних, що утримуються під вартою, про фіксування судового процесу технічними засобами тощо.

Контролювати забезпечення діяльності судів мають органи суддівського самоврядування. Апарат суду повинен бути підзвітним голові та загальним зборам суддів відповідного суду.

Велике значення матиме й покращення фінансування судової влади. Кошти, передбачені Державним бюджетом України на суди, державна судова адміністрація повинна спрямовувати лише на грошове та соціальне забезпечення суддів, оплату праці народних засідателів і присяжних. Фінансування апаратів судів має здійснюватися з Державного бюджету з коштів, які окремо на них передбачені в рамках фінансування державної судової адміністрації. Розпорядником цих коштів повинні бути органи державної судової адміністрації.

Покращенню фінансування судів сприятиме заміна державного мита, що сплачується при зверненні до суду, на судовий збір, надходження від якого спрямовуватимуться на забезпечення потреб судового процесу в судах. Розмір судового збору має бути обумовлений насамперед видом і складністю справи. В адміністративному судочинстві він повинен бути суттєво меншим, ніж у цивільному. Запровадження судового збору дозволить відмовитися від оплати сторонами витрат на інформаційно-технічне обслуговування судового процесу.

Одним із пріоритетів діяльності державної судової адміністрації є завершення комп'ютеризації судів. Це дасть змогу забезпечити поступовий перехід від «паперового» до електронного діловодства. Потрібно створити єдину судову інформаційну мережу. Єдина судова інформаційна мережа повинна містити, зокрема, правову базу даних, бланки судової документації, базу даних судової практики (державний електронний архів судових рішень). Згодом у судах повинні бути створені також електронні архіви судових справ, де б зберігалися документація в справі, результати фіксації судового процесу технічними засобами. В подальшому ці архіви можна було б об'єднати в єдину мережу з наданням доступу учасникам процесу до матеріалів їхніх справ через інтернет. Необхідно завершити процес обладнання судів у достатній кількості технічними засобами фіксації процесу.

Для забезпечення безпеки суддів, працівників суду, учасників кримінального судочинства, а також для забезпечення порядку в судових засіданнях необхідно в структурі державної судової адміністрації створити судову міліцію та службу судових розпорядників.

Отже для налагодження надійного забезпечення судів необхідно:

- 1) обмежити адміністративні повноваження голів судів; передати повноваження призначати суддів на посади голів судів органам суддівського самоврядування;

- 2) підпорядкувати апарати судів державній судовій адміністрації. Повністю відмежувати функцію здійснення правосуддя від функції забезпечення судового процесу;
- 3) покласти на державну судову адміністрацію організаційне забезпечення всіх судів загальної юрисдикції, а не тільки місцевих та апеляційних;
- 4) забезпечити суди належними приміщеннями;
- 5) змінити структуру бюджетного фінансування судів, запровадити судовий збір замість державного мита при зверненні до суду;
- 6) комп'ютеризувати робочі місця суддів і працівників апаратів судів, а також зали судових засідань;
- 7) створити в системі державної судової адміністрації судову міліцію та службу судових розпорядників.

3. Судочинство

3.1. Кримінальне судочинство

Сучасна система кримінальної юстиції України досі зберігає основні риси тієї моделі, що була збудована за радянських часів. Вона ґрунтується на жорсткій централізації, в ній немає чіткості в орієнтирах моральності, справедливості та порядності, домінує формалізм і тяганина, поширеними є випадки корупції та хабарництва. Ця система зовні декларує демократичні цінності, а на практиці віддає перевагу репресивним методам.

Кримінальна юстиція в Україні є нині дієвим інструментом обмеження демократії, її активно використовують у політичних та економічних цілях як на найвищому політичному рівні, так і в місцевому масштабі. За часів незалежності не досягнуто належного рівня деполітизації правоохоронної системи та суддівського корпусу. В усіх регіонах країни непоодинокими є факти прояву залежності суддів. Ефективність дії правових інструментів забезпечення суддівської незалежності вкрай низька. На жаль, слід констатувати, що в останні роки не спостерігається належної активності самих суддів у справі обстоювання засад власної незалежності.

Функціональна основа діяльності органів кримінального переслідування характеризується дублюванням, у разі конкуренції функцій відомчі інтереси перемагають над суспільно корисними, розподіл функцій не відповідає зразкам демократичних країн, функція судової влади на досудових стадіях процесу штучно обмежена. Обвинувальний ухил набув значного розвитку та оновленої якості.

Недоліки чинної системи процесуального закріплення та оцінки судових доказів, суттєво посилюються проявами залежності судових експертів від адміністративного впливу. Інституційно експертні установи є тісно пов'язаними з функціонуванням слідчих органів.

Забезпечення засад змагальності залишається на вкрай низькому рівні. Адвокати не мають належного впливу на суд у справі досягнення справедливості правосуддя, а в прокуратурі критично обмежені прояви професійної самостійності її працівників, що беруть участь у судових процесах. Адвокати не мають єди-

мають єдиної всеукраїнської незалежної самоврядної організації. Участь працівників прокуратури в громадських і професійних організаціях є суто декларативною.

Україна стоїть у ряду держав з надзвичайно високим відсотком випадків затримання та тримання під вартою осіб на досудових стадіях. Звичайною практикою стала фальсифікація адміністративних арештів з метою вдавання законності затримання підозрюваного. Близько третини обвинувачених чекають суду саме за ґратами. До заарештованих нерідко застосовують незаконні методи фізичного та психічного впливів. Серед доказів домінує визнання обвинуваченим своєї вини, при цьому нерідко таке визнання затриманих оформлюється у вигляді явки з повинною. Численними є випадки фальсифікації та знищення доказів.

Закріплений у Конституції України принцип презумпції невинуватості реалізується вкрай незадовільно. Сумніви щодо доведеності вини обвинуваченого судді частіше тлумачать не на його користь, а навпаки. Звичайною практикою є заяви правоохоронних органів у засобах масової інформації про доведеність вини особи у вчиненні злочину, проголошені до вироку суду, та взагалі до направлення обвинувального висновку в суд.

За останні десять років в Україні суттєво обмежено процесуальний статус підозрюваного. До підозрюваного застосовується той самий арсенал репресивних заходів, у тому числі запобіжних, що й до обвинуваченої особи.

Однією з панівних ідей у галузі вітчизняного кримінального процесу залишається ідея обмеженого судового контролю, відповідно до якої суддя на досудових стадіях з'являється тільки ситуативно, він не вправі закріплювати й оцінювати судові докази. Приймавши рішення про взяття під варту особи чи про проведення обшуку в приватній сфері, суддя в подальшому є відстороненим від провадження справи.

Порядок судового розгляду не забезпечує реалізації засад змагальності. Докази, надані стороною обвинувачення, найчастіше апріорі дістають увагу з боку суду на відміну від доказів сторони захисту. Суттєві зловживання в суді, окрім іншого, стали наслідком відмови від принципу безперервності судового розгляду кримінальної справи.

Значну шкоду правосуддю завдала відмова від пріоритету колегіальних форм судочинства. Переважну більшість кримінальних справ судді розглядають одноособово. Правила підсудності дозволяють одноособовому судді виносити вироки в усіх справах з призначенням покарання на строк до десяти років позбавлення волі. Якщо законом за скоєний злочин передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад десять років, то колегіальний розгляд призначається виключно за клопотанням підсудного. Обов'язковий колегіальний розгляд справ передбачено лише для тих складів злочинів, за які передбачено можливість призначити покарання у виді довічного позбавлення волі. Упродовж восьми років цілеспрямовано не запроваджується в Україні суд присяжних. Закріплений у законі про судоустрій порядок відбору присяжних та народних засідателів допускає значний адміністративний вплив.

Рекомендації:

У сфері кримінального судочинства, організації діяльності судів, органів слідства та прокуратури наближення правової системи України до європейських стандартів передбачає реформування як процедурних, так і організаційно-правових засад. Останні потребують невідкладних заходів:

- посилення гарантій суддівської незалежності, що включає суттєве зниження впливу політичних чинників на суддів, суб'єктів системи судового адміністрування, перехід на бездефіцитне фінансування судів;
- забезпечення реальної незалежності судових експертів шляхом аміністрування експертних установ через Мін'юст та МОЗ України, а в правоохоронних відомствах розвитку розгалуженої спеціалізованої системи (підрозділів, лабораторій, інститутів) за окремими напрямками криміналістичних досліджень;
- посилення засад професійної незалежності працівників прокуратури за рахунок її часткової децентралізації та зміцнення самостійності процесуального статусу прокурорів; окрім того, на часі розвиток дискреційних начал у системі процесуальних прокурорських повноважень;
- розширення гарантій адвокатської діяльності, забезпечення реальної незалежності адвоката в судовому процесі від незаконного впливу з боку органів обвинувачення та суду; створення умов для переходу в адвокатській професії до єдиної загальнодержавної незалежної самоврядної організації;
- утворення ефективної системи надання державної безоплатної правової допомоги окремим категоріям осіб.

Окремим інституційним напрямком на найближчі роки має стати розбудова інституту слідчого судді, який існував на території України наприкінці XIX – початку XX століть і є нині вельми поширеним у країнах Європи. В межах цього напрямку має бути визначено статус слідчого судді, процедурні засади його діяльності та характер взаємовідносин з іншими органами в системі кримінальної юстиції. Статус слідчого судді не повинен ґрунтуватись на обмеженому, вузькому розумінні судового контролю. Слідчий суддя повинен сам проводити слідчі дії, особливо неповторні та невідкладні, проводити судові допити, процесуально закріплювати речові докази. Слідчий суддя повинен бути єдиною посадовою особою, що вирішує питання про взяття під варту та звільнення заарештованих з-під варті.

Безперечним пріоритетом судової реформи виступає реалізація принципу участі народу в здійсненні правосуддя. Потребує вдосконалення на рівні законодавчого закріплення як порядок складання списків народних засідателів та присяжних, так і правила визначення підсудності справ, що підлягають розгляду в цих колегіальних складах судів. Однією з основних тенденцій у судовій системі України за часів проголошення державної незалежності стало розширення одноосібного розгляду справ, що не сприяло утвердженню верховенства права та справедливості в судах. В демократичних країнах як раніше, так і нині приділяється значна увага цьому важливому принципу права. Народ має брати участь у

Народ має брати участь у здійсненні правосуддя в кожному випадку суттєвого порушення правопорядку, а отже, потребує негайного розширення підсудності справ як для суду присяжних, так і для суду за участі народних засідателів.

Стратегічними принципами судочинства в розумінні наближення України до європейських стандартів у сфері кримінальної юстиції є принципи презумпції невинуватості та змагальності. На шляху їх утвердження насамперед потребує відлагодження механізм закріплення та оцінювання судових доказів.

Рух кримінального процесу України до демократичних стандартів потребує таких заходів.

Насамперед необхідно переглянути систему законних підстав для здійснення кримінального переслідування та порядку їх застосування (підстав порушення кримінальної справи з визначенням суті цієї стадії процесу, підстав обмеження прав і свобод особи, прав підприємств, установ, організацій у процесі провадження справ, підстав застосування запобіжних заходів). Особливо невідкладного вдосконалення потребує порядок затримання особи, взяття під варту та проведення обшуку. Зокрема, максимальний термін затримання не повинен перебільшувати 72 години, має неухильно виконуватись правило про негайне доставляння затриманого до судді та негайний судовий розгляд питання про підстави та мотиви обмеження свободи особи. Підстави взяття під варту мають бути чіткими та обґрунтованими, а проведення обшуку – реальною можливістю здобуття судових доказів.

Усі випадки проведення невідкладних слідчих дій необхідно супроводжувати вагомими процесуальними гарантіями забезпечення законності з боку судової влади. Невідкладні слідчі дії здійснюються виключно під контролем судової влади за умови забезпечення незалежності та неупередженості останньої.

У порядку процесуального закріплення доказів на досудових стадіях має відбутись довгоочікуваний перерозподіл процесуальних функцій та здійснено перехід до засад змагальності з відновленням повноважень суду щодо проведення судових допитів під присягою (на відміну від поліцейського опитування без присяги), проведення впізнання осіб та предметів, прийняття речових доказів, призначення судових експертиз. Лише в такий спосіб буде поновлено право громадян України надавати докази безпосередньо суду.

Підстави проведення оперативно-розшукових заходів та оцінка їх результатів потребують вагомого контролю з боку судової влади. Використання цих результатів як судових доказів має допускатись лише за наявності реальної можливості їх перевірки та виключно через змагальну процедуру.

З метою утвердження верховенства права та захисту прав і свобод особи в кримінальному процесі потребує уточнення процесуальний статус підозрюваного з принциповим його відмежуванням від статусу обвинуваченого.

За часів незалежності в Україні фактично ліквідовано стадію віддання до суду, нині суддя при попередньому розгляді справи перевіряє головню формальні підстави для призначення справи до судового розгляду. Активно застосовується на практиці такий рудимент, як повернення справи на додаткове розслідування. Ліквідація останнього та збільшення значення стадії віддання до суду є негайною потребою.

Серйозної уваги на шляху реформування кримінального судочинства потребує система перегляду судових рішень, яка повинна складатись із апеляції, касації та відновлення справи за нововиявленими обставинами.

Враховуючи вищезазначене, Україна має забезпечити чітку диференціацію за змістом, спрямованістю та суб'єктним складом таких видів діяльності, як оперативна, розшукова, слідча (в особі слідчого судді), обвинувальна (в особі представника прокуратури) на досудових стадіях. Судова влада на всіх стадіях провадження з кримінальних справ повинна мати пріоритетну вагу, а рішення судді – обов'язковим для виконання всіма учасниками процесу та незмінним без відомо судді. За жодних умов при наявності судового рішення прокуратура не повинна приймати власних рішень з питання, вирішеного суддею. Зокрема, при наявності рішення суду про взяття особи під варту прокурор не вправі самостійно приймати рішення про скасування цього запобіжного заходу.

Наближення кримінального судочинства України до європейських стандартів має відбуватись як шляхом реформування національного законодавства, так і через удосконалення відносин у сфері міжнародної правової допомоги.

3.2. Цивільне судочинство

Згідно з радянською догмою цивільного процесу, яка дісталася в спадок і Україні, основним завданням цивільного судочинства вважалися охорона суспільного ладу, забезпечення законності та інших державних інтересів при вирішенні судових справ. Таке завдання було закріплене в статті 2 Цивільного процесуального кодексу УРСР 1963 року. На досягнення цього завдання була спрямована концепція всього Кодексу.

Цивільний процесуальний кодекс 1963 року, навіть після суттєвого оновлення в 90-их роках та під час малої судової реформи в 2001 році, зберіг елементи слідчого (розшукового, інквізиційного) радянського цивільного судочинства й перестав відповідати духові нових кодексів приватного матеріального права, зокрема Цивільному та Сімейному кодексам України, які діють з 1 січня 2004 року. Крім того, в цьому Кодексі збережено регулювання розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин. Ще не повністю диспозитивний і змагальний, але вже не розшуковий судовий процес не міг повністю задовольняти потреби справедливого та своєчасного вирішення ні приватноправових, ні публічно-правових спорів.

У зв'язку з цим 18 березня 2004 року прийнято новий Цивільний процесуальний кодекс України. Він набрав чинності одночасно з Кодексом адміністративного судочинства з вересня 2005 року. Дію нового Цивільного процесуального кодексу поширено на вирішення судом тільки цивільних справ, тобто справ, що виникають з приватноправових відносин. Суттєво поглиблено засади диспозитивності та змагальності. Замість державного мита при зверненні до суду запроваджено судовий збір, який за ухвалення спеціального закону сплачуватиметься в порядку, встановленому для сплати судового збору. Передбачено нові види проваджень – наказне провадження, заочний розгляд справи, які повинні прискорити судовий розгляд і таким чином зменшити навантаження на суддів. Апеляційні суди втратили повноваження судів першої інстанції. Кожний рівень судів

інстанції. Кожний рівень судів здійснюватиме повноваження тільки однієї інстанції. Кодекс доповнено розділами про визнання та виконання рішень іноземних судів.

Після прийняття нового Цивільного процесуального кодексу України цивільне та господарське судочинство залишається не уніфікованим. На жаль, на сучасному етапі кодифікаційних робіт питання про об'єднання Цивільного та Господарського процесуальних кодексів в один Цивільний процесуальний кодекс не порушується. Для початку потрібно усунути необґрунтовані розбіжності між цими кодексами.

Рекомендації:

Цивільне судочинство слід розглядати як послугу держави щодо вирішення приватноправових спорів сторонам, які самотійно не можуть їх урегулювати. В цивільному судочинстві засади диспозитивності та змагальності реалізуються в повному обсязі. Щоб уникнути звинувачень в упередженості, цивільний суд повинен вирішувати тільки ті питання, про вирішення яких просять сторони. Суд має розглядати цивільну справу в межах заявлених ними вимог. Сторони наділені рівними можливостями щодо обґрунтування та обстоювання своєї позиції. Вони повинні вести справу добросовісно. Суд може займати активну позицію тільки у виняткових випадках і у визначених категоріях справ, наприклад, у спорах, які зачіпають інтереси недієздатних, неповнолітніх та інших осіб, обмежених у можливості самотійно вести свою справу в суді.

Принципово важливо віднести до предмету регулювання цивільного процесуального права правовідносини, які складаються у зв'язку із судовим розглядом усіх приватноправових спорів. Для початку потрібно докладати зусилля до уніфікації господарського судочинства з цивільним з подальшою інтеграцією особливих правил судочинства в економічних справах до Цивільного процесуального кодексу України. Імплементация правил господарського судочинства в цивільне процесуальне законодавство – один із перспективних напрямків розвитку цивільного процесуального права.

Нагальною потребою є розроблення та законодавче запровадження в цивільне судочинство процедур примирення (медіації). Залагодження спору самими сторонами на основі взаємних поступок – найоптимальніший варіант вирішення справи. Найбільш доцільними й ефективними процедури медіації можуть виявитися в сімейних, житлових і трудових справах, хоча обмежувати категорії спорів, у яких допустима медіація, на законодавчому рівні не потрібно. Заходів до примирення могли б вживати як судді, так і спеціально підготовлені фахівці (медіатори). Правової регламентації потребують умови та порядок передачі справи судом для проведення медіації, а також кваліфікаційні та інші вимоги до особи медіатора.

З метою зменшення навантаження на суди можна розширити сферу застосування письмового провадження. Йдеться про розгляд судом справи без виклику сторін та проведення судового засідання, якщо сторони письмово висловили свої позиції, надали судові всі докази й не бажають брати участь у судовому засіданні. У першій та апеляційній інстанціях письмове провадження доцільне, якщо сторони заявили клопотання про розгляд справи без їхньої участі; в

участі; в касаційній інстанції – якщо немає клопотання сторін про проведення судового засідання, оскільки в касаційній інстанції докази не досліджуються і заслуховувати сторін, як правило, потреби нема. Це також дасть можливість зменшити судові витрати.

До письмового провадження може бути прирівняне й провадження з використанням сучасних досягнень у сфері інформатизації. У зв'язку з розвитком інтернет-технологій, легалізацією електронного документообігу та електронного цифрового підпису перспектива звернення до суду, надання і дослідження доказів, а також вирішення справ через інтернет не видається фантастичною. Якщо врахувати, що деякі країни вже активно використовують інтернет для здійснення судочинства, доцільно і в Україні вивчити потреби процесуально-правового забезпечення розгляду цивільних справ з допомогою інтернету. Тим більше, що технічні можливості багатьох судів уже зараз дозволяють це робити. Застосування інтернет-технологій у цивільному судочинстві дало б змогу суттєво зменшити час на розгляд справи.

З метою наближення до європейських стандартів мають бути вдосконалені правила цивільного судочинства, насамперед ті, що стосуються визначення підсудності справ з іноземним елементом, а також визнання та виконання рішень іноземних судів. При цьому повинні бути враховані регламенти та директиви Європейського Союзу про судову юрисдикцію, про визнання та примусове виконання судових рішень у цивільних, сімейних і торгових справах, про провадження в справах про неспроможність (банкрутство), про співпраця між судами щодо збирання доказів, вручення судових і позасудових документів, про полегшення доступу до правосуддя в транскордонних справах через встановлення мінімальних спільних правил щодо правової допомоги та інших фінансових аспектів у цивільних судових процесах, про європейський виконавчий лист щодо неоспорених грошових вимог. Це може створити достатні умови для приєднання України до Луганської конвенції про підсудність та виконання судових рішень у цивільних і торгових справах від 16 вересня 1988 року.

Отож у напрямку розвитку цивільного процесуального права України доцільно:

- 1) уніфікувати правила господарського судочинства з цивільним процесуальним законодавством з подальшим об'єднанням їх у Цивільному процесуальному кодексі України;
- 2) забезпечити моніторинг застосування нового Цивільного процесуального кодексу України й оперативно реагувати на виявлені проблеми;
- 3) запровадити в цивільне судочинство процедури примирення (медіації), визначити правові наслідки їх застосування;
- 4) розширити сферу застосування письмового провадження;
- 5) наблизити правила цивільного судочинства до європейських стандартів, насамперед ті, що стосуються розгляду справ з іноземним елементом, визнання та виконання рішень іноземних судів; створити умови для приєднання України до Луганської конвенції про підсудність та виконання судових рішень у цивільних і торгових справах від 16 вересня 1988 року.

3.3. Адміністративне судочинство

Провадження в справах адміністративної юрисдикції до вересня 2005 року здійснювалося за принципами та правилами цивільного судочинства, хоч і з незначними особливостями, що передбачалися нормами Цивільного процесуального кодексу 1963 року, що регулювали провадження в справах, які виникають з адміністративно-правових відносин. Господарське судочинство, в межах якого також здійснювався розгляд адміністративно-правових спорів, взагалі не передбачало ніяких особливостей розгляду таких справ.

Закладена в Цивільному процесуальному кодексі 1963 року концепція заперечувала наявність спору між особами, які оскаржують дії адміністрації, та управлінськими органами чи посадовими особами, на яких скаржаться. На основі цього основні учасники процесу йменувалися не сторонами, а заявником та заінтересованою особою. Орган влади не вважався відповідачем у справі. У зв'язку з цим учасники правового конфлікту не можуть дійти до мирного вирішення спору. Справи адміністративної юрисдикції за участю юридичних осіб в господарських судах вирішувалися в позовному провадженні без визначення будь-яких особливостей. Таке регулювання процедури вирішення справ адміністративної юрисдикції було недостатнім для досягнення цілей правосуддя в таких справах.

Правовою основою для вирішення спорів у сфері публічної адміністрації (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо) став Кодекс адміністративного судочинства України, який набрав чинності 1 вересня 2005 року. Як показує досвід інших країн, адміністративні суди можуть і повинні дати потужний імпульс для розвитку науки адміністративного права та адміністративного законодавства. Як відомо, успадковане нами з радянських часів адміністративне право має мало спільного з тим, що називається адміністративним правом у західноєвропейських країнах. Наявність чисельної судової практики з цих питань має стати невичерпним джерелом для дослідників і творців нового українського адміністративного права. А їхня діяльність має активно засвоюватися у практиці самих адміністративних судів.

Суд в адміністративному процесі, на відміну від цивільного, повинен відігравати активну роль, щоб сприяти особі в захисті її прав. Адміністративний суд має вжити всіх передбачених законом заходів, щоб порушені владою права були захищені. З цією метою адміністративний суд повинен мати повноваження з власної ініціативи збирати докази, а також виходити за межі вимог сторін тією мірою, якою це необхідно для повного захисту прав людини. Така роль суду обумовлена тим, що переважно саме з вини публічної адміністрації виникають конфлікти або вона не вжила достатніх заходів, щоб цьому запобігти.

Конституційна засада змагальності доповнюється в адміністративному судочинстві засадою офіційного з'ясування обставин справи. Відповідно до неї адміністративний суд повинен вжити передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин справи, в тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Отже, адміністративний суд, на відміну від суто змагального процесу, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, має повністю встановити обставини справи, щоб ухвалити справедливе та об'єктивне рішення.

На адміністративний орган покладено обов'язок довести правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи правових інтересів. Потенційний обов'язок публічної адміністрації довести правомірність своєї поведінки посилює її відповідальність при прийнятті рішень, вчиненні інших дій чи допущенні бездіяльності.

На жаль, становлення адміністративної юстиції в Україні відбувається не просто. Доводиться констатувати, що держава недостатньо сприяє цьому процесу: не надаються належні приміщення для судів, не створюються умови для роботи суддів, держава не турбується про добір кандидатур на посади адміністративних суддів, про спеціальне навчання та підготовку.

Рекомендації:

Завдання адміністративного судочинства має полягати в захисті прав як фізичних, так і юридичних осіб у публічно-правових відносинах від порушень з боку публічної адміністрації. Таке завдання обумовлене специфікою публічно-правових відносин, яка полягає в тому, що учасники таких правовідносин, як правило, наділені нерівними можливостями.

Як засвідчує практика, більшість проблем, що виникають сьогодні, пов'язана не стільки з недосконалістю законодавства, скільки із його тлумаченням. На жаль, з'являються такі варіанти тлумачення, які спотворюють зміст Кодексу адміністративного судочинства. Протидіяти цьому можна насамперед через поширення інформації про його концептуальні положення та досвід інших країн у розвитку адміністративно-правової сфери.

Необхідно більше уваги приділити створенню системи адміністративних судів. Адміністративним судам повинні бути надані належні приміщення, потрібно сформувані їхній склад з висококваліфікованих фахівців, забезпечити їх відповідну підготовку до роботи у цих судах.

Потребує вирішення проблема відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції. Ця проблема пов'язана з тим, що судова практика з відповідних питань ще не встигла сформуватися. З часом, коли буде напрацьована судова практика у процесі функціонування адміністративних судів, проблема розмежування юрисдикції перестане бути гострою.

Інша проблема полягає у тому, що матеріальне право передбачає надто багато випадків, коли публічна адміністрація може позиватися в суді до фізичних чи юридичних осіб. Лише маленька частина таких випадків обумовлена вимогами Конституції України. Але адміністративні суди за призначенням не повинні застосовувати до фізичних чи юридичних осіб санкції адміністративного характеру. Ці справи потрібно поступово вивести з компетенції судів, оскільки в таких випадках вони змушені діяти не як органи, які чинять правосуддя, а як адміністративні органи. Застосовувати адміністративні санкції мали б лише органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які здійснюють адміністративний контроль у відповідній сфері правовідносин. Юрисдикція судів (а це будуть адміністративні суди) повинна бути обмежена у таких випадках лише розглядом скарг осіб у зв'язку з порушенням їхніх прав при застосуванні таких санкцій. Це вимагає перегляду комплексу норм багатьох актів матеріального адміністративного законодавства, які вимагають від органів влади звертатися з позовом до суду проти особи.

Для ефективної реалізації Кодексу адміністративного судочинства потрібно прийняти і запровадити також Адміністративно-процедурний кодекс, який став би мірилом поведінки для органів та чиновників у їхніх відносинах з фізичними та юридичними особами.

Результатом запровадження адміністративного судочинства має стати відчуття впевненості та захищеності людини в її відносинах з владою. Діяльність адміністративних судів повинна стимулювати чиновників до відповідального й добросовісного ставлення у здійсненні владних повноважень. За таких умов принцип відповідальності публічної адміністрації перед людиною за свою діяльність набуде реального змісту.

Отже, у сфері розвитку системи захисту прав людини від порушень з боку публічної адміністрації та становлення адміністративної юстиції необхідно:

- 1) забезпечити впровадження Кодексу адміністративного судочинства та налагодити ефективне функціонування адміністративних судів;
- 2) забезпечити належну підготовку та підвищення кваліфікації суддів цих судів;
- 3) скоротити у матеріальному адміністративному законодавстві випадки, коли орган влади може позиватися до особи в суді;
- 4) ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс, який би урегулював процедурні відносини публічної адміністрації з особою.

4. Статус суддів

В Україні перше призначення на посаду судді здійснює Президент на п'ять років, а по завершенні цього терміну суддю обирає безстроково парламент. Відповідальність за добір суддів покладається на систему кваліфікаційних комісій суддів і Вищу раду юстиції. Кваліфікаційні комісії суддів здійснюють первинний відбір на посаду судді шляхом перевірки відповідності претендентів кваліфікаційним вимогам та проведення кваліфікаційної атестації. Вища рада юстиції проводить співбесіду з рекомендованими на посаду судді претендентами й за її результатами вносить подання Президентові України про призначення на посаду судді.

Такий порядок за умови поваги до незалежності суддів загалом не створює загрози для незалежності судді, оскільки безстрокове заняття посади суддею не залежить від волі Президента, який здійснює перше призначення, тому суддя після призначення чи обрання перестає бути залежним від органу, що його призначив чи обрав. До того ж у цьому процесі задіяні незалежні колегіальні органи – кваліфікаційні комісії суддів, Вища рада юстиції.

Водночас у процесі зайняття посади судді можна помітити чимало недоліків. Проходження шляху від кандидата до судді досі суттєво залежить від окремих посадових осіб виконавчої та судової влади, які залучені на певних етапах до процесу добору суддів. Розпливчастість положень Закону «Про судоустрій України» 2002 року допускає широкі можливості для зловживань чиновників. Чимало його положень може неоднозначно тлумачитися, що на практиці робить процес добору суддів непрозорим. У процесі добору суддів так чи інакше задіяні,

крім кваліфікаційних комісій суддів і Вищої ради юстиції, державна судова адміністрація, голови судів, Секретаріат Президента. На кожному етапі можна наразитись на будь-які перепони.

Повноваження щодо підготовки матеріалів про призначення та обрання суддів передано від Міністерства юстиції державній судовій адміністрації. Державна судова адміністрація виступає посередником на кожному етапі проходження таких матеріалів. Тільки повага до суддівської незалежності з боку державної судової адміністрації може запобігти практиці гальмування проходження матеріалів, яка траплялась раніше.

Роль голів судів у процесі добору та кар'єри суддів залишається суттєвою. З 2002 року частину їхніх функцій передано від голів апеляційних судів до голів судів вищого рівня. Зокрема, Голова Верховного Суду України вносить подання про призначення та обрання суддів, вносить подання до відповідної кваліфікаційної комісії про надання висновку щодо можливості обрання або призначення суддів на посади, а голови вищих спеціалізованих судів вносять подання про призначення та обрання безстроково суддів відповідних спеціалізованих судів.

Збереглися в Законі «Про судоустрій України» і положення про те, що для проведення кваліфікаційної атестації необхідна характеристика, яку складає голова суду. Це означає, що без такої характеристики суддя, який претендує на обрання безстроково, може бути недопущений до кваліфікаційної атестації. Це також може бути одним із важелів незаконного впливу голови суду на суддю.

На жаль, через невисоку престижність посади судді та непрозорість процесу зайняття посади судді вимога про конкурс при призначенні на посаду практично не діє. Охочих працювати суддею виявляється менше, ніж вакантних посад. Така ситуація виникла після збільшення в 2001 році суддівських посад на третину. Для обрання суддів до судів вищого рівня проведення конкурсу взагалі не передбачено.

На посаду судді дедалі частіше призначаються особи, які не мають достатніх моральних і професійних якостей, що вимагаються високим статусом судді. Нерідко на посаду судді потрапляють колишні працівники міліції чи прокуратури, які виявляються неспроможними абстрагуватися від стереотипів мислення сторони обвинувачення.

Закон «Про судоустрій України» однією з гарантій єдності системи судів загальної юрисдикції називає єдиний статус суддів. Однак тривалий час загальні та господарські (арбітражні) суди діяли як окремі системи судів, підходи до їх забезпечення були різними. Так само й статус суддів цих судів відрізнявся, насамперед у частині грошового та соціального забезпечення. Через те, що більшість питань грошового й соціального забезпечення врегульовано підзаконними актами, в господарських судах зберігаються кращі умови перебування на посаді судді.

Законом «Про судоустрій України», всупереч задекларованій єдності статусу суддів, збережено особливий статус суддів військових судів. Вони перебувають на військовій службі і входять до штатної чисельності Збройних Сил України. Кар'єра та зарібок судді залежить від військових звань, присвоєних за активної участі військового командування. Так само військовий суддя користується всіма

видами військового спорядження, тобто частково перебуває на забезпеченні органу (Міністерства оборони), який часто є однією зі сторін у судовій справі. Привілейований статус суддів окремих судів дискримінує інших суддів, а також викликає справедливі сумніви у незалежності таких суддів.

Законодавчі гарантії матеріального забезпечення суддів в Україні не сприяють незалежності суддів. Система оплати праці суддів, за якої заробіток судді залежить від розсуду Президента та Кабінету Міністрів у зв'язку з відсутністю відповідного законодавчого регулювання, свідчить про значну залежність суддів від глави держави й уряду. Щоб ця залежність не проявлялася так очевидно, окремі акти, які стосуються заробітку суддів, раніше не публікувалися.

Система дисциплінарної відповідальності суддів є недосконалою: в багатьох випадках вона дозволяє судді уникнути відповідальності, а деколи механізм дисциплінарної відповідальності використовується як спосіб розправи над суддею.

Сьогодні дисциплінарну владу в Україні реалізують кваліфікаційні комісії суддів (щодо суддів місцевих та апеляційних судів) і Вища рада юстиції (щодо суддів вищих судів і Верховного Суду; також розглядає скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів місцевих та апеляційних судів).

Однак питання суддівської дисципліни безпосередньо не пов'язані з кваліфікацією. Наприклад, поява судді на підпитку в судовому засіданні аж ніяк не свідчить про рівень його професійних знань, однак утворює дисциплінарний проступок. Тому притягнення судді до дисциплінарної відповідальності не мало б належати до повноважень кваліфікаційних комісій суддів. Труднощі в притягненні до відповідальності судді за дисциплінарну провину спричинює також те, що ці органи діють не на постійній основі, а терміни для притягнення до дисциплінарної відповідальності обмежені.

Рекомендації:

Призначення на посаду судді, а також обрання суддів на іншу, в тому числі вищу, посаду має відбуватися тільки на конкурсних засадах. Конкурс доцільно проводити у формі тестування, що дасть змогу суттєво підвищити об'єктивність оцінювання знань кандидатів. Відомості про наявність вакантних посад і про час та місце проведення конкурсу мають бути відкритими.

Конкурс може бути організований у два способи: або проводити його регулярно із зарахуванням осіб, які витримали конкурс, до резерву, як це практикується в нас, або оголошувати конкурс щодо кожної вакантної посади судді. Однак у разі збереження першого варіанта для заміщення вакантної посади судді доцільно закликати тих кандидатів, які показали кращий результат тестування. У разі наявності кількох вакантних посад переважне право вибору майбутнього місця роботи необхідно надати кандидатам з кращими результатами кваліфікаційної атестації. Результати атестації треба анулювати, якщо особа кілька разів відмовилася від зайняття вакантної посади судді. Це дасть можливість зробити добір кандидатів у судді з резерву справедливим і прозорим. Через такий конкурс повинні проходити також професійні судді, які бажають перейти на вакантну посаду до іншого суду, в тому числі до суду вищого рівня.

Роль Вищої ради юстиції в цьому процесі добору суддів також доцільно вдосконалити. Вона не повинна просто дублювати повноваження кваліфікаційних комісій і повторно заслуховувати кандидатів. Тому для здобуття посади судді доцільно встановити двоетапне випробування. Перший етап – перевірка відповідності претендентів на посаду судді кваліфікаційним вимогам та складання кваліфікаційного іспиту перед кваліфікаційною комісією суддів для з'ясування рівня фахової підготовки претендентів. Кваліфікаційний іспит доцільно організувати у формі тестування, що може гарантувати більш об'єктивне оцінювання. Всі особи, що успішно склали іспит, повинні бути рекомендовані для призначення на посаду судді. Другий етап – співбесіда з цими особами у Вищій раді юстиції з метою виявлення серед рекомендованих претендентів тих, що за особистими й моральними якостями найбільше заслуговують на заняття посади судді.

Це також дозволить певною мірою усунути залежність проходження шляху від кандидата до судді від розсуду окремих посадових осіб виконавчої та судової влади, які залучені до процесу добору суддів.

З метою ознайомлення зі специфікою діяльності на посаді судді необхідно запровадити обов'язкові навчальні курси для суддів, призначених на посаду вперше, а також для суддів, що обрані до судів вищого рівня з наголосом на правах людини. Крім цього, доцільно запровадити регулярні курси підвищення кваліфікації в Академії суддів України. Після проходження курсів судді повинні пройти тестування, успішні результати яких могли б стати підставою для встановлення надбавки до заробітку судді.

Єдність статусу суддів як умова їхньої рівності повинна бути втілена. Цей принцип вимагає, щоб судді мали однакові гарантії діяльності незалежно від спеціалізації та рівня суду чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді. Судді судів вищого рівня не повинні мати привілеїв, порівняно з колегами судів нижчого рівня. Зокрема, наприклад, рівень заробітку судді має залежати насамперед від його досвіду роботи на посаді судді та значно менше – від рівня суду. Так само заріток голів судів не повинен суттєво перебільшувати заріток інших суддів відповідного суду. Перехід суддів з суду однієї спеціалізації до суду іншої спеціалізації має не обмежуватися, крім випадків, коли йдеться про суддів, які мають іншу, ніж юридична, фахову підготовку з питань окремої юрисдикції. Необхідно відмовитися від особливого статусу суддів військових судів. Судді не можуть перебувати на військовій службі та входити до штатної чисельності Збройних Сил України.

Велике значення для незалежного й неупередженого здійснення правосуддя має законодавче врегулювання оплати праці суддів. Гарантований високий розмір заробітку суддів і система оплати їхньої праці повинні бути визначені законом, щоб виконавча влада не могла впливати на суддів шляхом регулювання їхнього заробітку. Рівень грошового й соціального забезпечення суддів має відповідати тій високій та відповідальній ролі, яку судді виконують у демократичному суспільстві. Система оплати праці повинна бути зрозумілою та прозорою не тільки для суддів, а для кожної людини. Збільшення заробітної плати суддів доцільно провести одночасно з відмовою від окремих пільг, які не обумовлені статусом судді і суперечать принципів рівності всіх громадян. Престиж професії судді має триматися на високому заробітку та високому місці в соціальній ієрархії, а не на системі пільг та привілеїв.

Для здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів доцільно створити дисциплінарну комісію суддів України, яка б діяла на постійній основі і формувалась із найбільш шанованих суддів, що вийшли у відставку, з'їздом суддів України. Всеукраїнський рівень цього органу та поважність його членів забезпечували б високий авторитет рішень дисциплінарної комісії суддів.

Для досягнення справедливих результатів дисциплінарна процедура має наближатися до судової. Особа, яка вважає себе потерпілою від негідної поведінки судді, а також суддя, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, повинні мати право бути вислуханими. Дисциплінарна справа має розглядатися на змагальних засадах.

Отже, для вдосконалення статусу суддів конче необхідно:

- 1) зробити процедури добору та кар'єри суддів більш прозорими, запровадити короткострокове навчання суддів, вперше призначених на посаду, регулярне підвищення кваліфікації суддів з наголосом на правах людини;
- 2) вирівняти статус суддів судів різних спеціалізованих юрисдикцій, законом встановити механізм оплати праці суддів;
- 3) встановити додаткові гарантії від необґрунтованого притягнення суддів до відповідальності, підвищити дієвість механізму дисциплінарної відповідальності суддів, провівши необхідні інституційні зміни.

IV. Належне урядування

1. Публічна адміністрація в Україні: необхідність реформування

Публічна адміністрація в Україні (насамперед це органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) характеризується низкою суттєвих недоліків. Хоча успадкований з радянської доби адміністративний апарат і зазнав суттєвих трансформацій за тринадцять років незалежності, проте більшість змін не відзначалися системністю та послідовністю, а отже, не привели до утворення ефективної публічної адміністрації.

Як наслідок, **основними вадами публічної адміністрації в Україні** сьогодні є неспроможність ініціювати та впроваджувати реформи, вирішення багатьох публічних завдань у режимі «гасіння пожеж», надмірна централізація, неповага до людини, корупція та бюрократизація, закритість від суспільства та непідконтрольність суспільству, неефективне використання публічних ресурсів.

Основними причинами такого стану є:

1) *незахищеність особи у відносинах з публічною адміністрацією:*

- відсутність загального закону про адміністративну процедуру, переважно підзаконне нормативне регулювання в цій сфері, суперечливість, формалізм, пріоритет відомчих інтересів, презумпція правоти чиновника та органу влади;
- неналежне врахування потреб та інтересів приватних осіб при організації відносин з органами влади (зокрема в частині надання адміністративних послуг);
- непрозорість діяльності публічної адміністрації;
- неефективний адміністративний та судовий захист;

2) *неефективна система державної (та муніципальної) служби:*

- нерозуміння державними (та муніципальними) службовцями свого суспільного призначення, зверхнє ставлення для громадян (публічна служба – це не лише форма зайнятості, але й особливий вид діяльності – «служіння суспільству»);
- неналежний рівень кваліфікації службовців (через значну плінність кадрів і неналежний рівень підготовки персоналу);
- високий рівень корупції (насамперед через низькі та непрозорі розміри оплати праці службовців);
- незастосування або фіктивність конкурсів прийняття на державну службу та просування по службі, і як наслідок – сформування корпусу державної служби не за критеріями знань та заслуг, а особистої відданості керівнику та протекції;
- незахищеність від політичних впливів і нестабільність державної служби (фактичне виконання вищими державними службовцями

політичних функцій; можливість звільнення з посади державного службовця без обґрунтування; втягування державних службовців у виборчі кампанії та інші політичні акції);

- диспропорції та несправедливість в оплаті праці й інших умовах служби в різних органах влади;

3) неефективна організація міністерств:

- переобтяженість міністерств і міністрів адміністративними питаннями;
- незавершеність розмежування політичного й адміністративного керівництва в міністерствах (єдиною політичною посадою в міністерстві є посада міністра, а тому державні службовці змушені виконувати політичні функції);
- організаційна несамостійність урядових органів (їх утворення «в складі» міністерств перешкоджає можливостям автономізації та оптимізації менеджменту їхньої діяльності, а отже, покращенню якості їхніх послуг);
- невідповідність побудови апаратів міністерств функціональним вимогам;

4) нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні:

- невпинне зростання кількості органів виконавчої влади центрального рівня (кількість центральних органів виконавчої влади – понад п'ятдесят);
- пряме підпорядкування багатьох центральних органів виконавчої влади Президентові, а не уряду;
- фактична відсутність різниці в статусі міністерств та інших ЦОВВ;
- низький рівень горизонтальної координації;
- надвисока централізація виконавчої влади (тенденція до створення власної адміністративної вертикалі в більшості ЦОВВ);

5) неефективна організація виконавчої влади на рівні району та області:

- неналежний рівень підпорядкування місцевих державних адміністрацій урядові;
- діяльність голів місцевих державних адміністрацій часто спрямована на реалізацію регіональних або партійних інтересів, а не державної політики;
- високий рівень одержавлення влади (замість передачі багатьох повноважень органам місцевого самоврядування);

б) неефективне місцеве самоврядування:

- фінансова неспроможність низової (базової) ланки місцевого самоврядування (декларативне право на місцеве самоврядування громади кожного населеного пункту);
- відсутність виконавчих органів місцевого самоврядування (і взагалі самоврядування) на рівні району;

- відсутність відповідальності перед виборцями (громадою) органів влади на районному рівні (оскільки виконавчими органами є місцеві державні адміністрації);

7) нераціональний адміністративно-територіальний устрій:

- дрібні населені пункти (всього в Україні понад 30 тисяч населених пунктів) з правами самостійного суб'єкта місцевого самоврядування (близько 12 тисяч таких суб'єктів);
- радикально відмінні за розмірами та чисельністю населення райони (сьогодні 490 районів, в тому числі деякі з чисельністю 9–10 тисяч населення);
- диспропорції в розвитку регіонів та обсягу і якості надаваних послуг;

8) малоефективні процедури прийняття рішень у Кабінеті Міністрів:

- переобтяженість уряду адміністративними функціями;
- другорядність політичних і стратегічних питань;
- низька спроможність до стратегічного планування в діяльності Кабінету Міністрів;
- використання бюрократизованого механізму візування проектів урядових рішень замість процедур політичного узгодження;
- неефективне використання інституту урядових комітетів (які не стали органами політичного узгодження, а до їх складу включали державних службовців);
- незабезпечення «інституційної пам'яті» та наступництва в роботі уряду (очолювання секретаріату Кабінету Міністрів членом уряду);

9) неконституційний і неефективний розподіл повноважень між Президентом та Кабінетом Міністрів у реалізації державної політики:

- перевищення Президентом своєї компетенції (видання нормативних актів з економічних питань, з питань організації виконавчої влади тощо);
- прийняття багатьох стратегічно-політичних і кадрових рішень де-факто главою держави або в його секретаріаті, але покладення політичної та юридичної відповідальності за них на уряд;
- легітимізація неконституційного впливу глави держави на органи виконавчої влади через механізм видання «доручень».

Все вищеперераховане переконує в необхідності проведення адміністративної реформи в Україні. При цьому важливо гарантувати легітимність процесу перетворень у системі публічної адміністрації. Це необхідно для того, щоб забезпечити стабільність інститутів, які гарантують демократію, верховенство права та забезпечення прав людини.

Досвід реформування органів виконавчої влади України протягом 1999–2004 років переконує, що недотримання вимог легітимності призводить до спотворень, непослідовності та регресних процесів. Найяскравішим прикладом непослідовності можна назвати ситуацію із запровадженням посад державних секретарів міністерств (2001 рік) та їх наступним скасуванням (2003 рік).

Фактично основними досягненнями в сфері адміністративної реформи в Україні є відносно впорядкування системи центральних органів виконавчої влади (хоча нині кількість органів виконавчої влади центрального рівня знову понад сто, а відмінність у статусах між міністерством та іншими центральними органами виконавчої влади є невиразною), часткова реорганізація апарату Кабінету Міністрів, утворення урядових комітетів, прийняття Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів.

Правове забезпечення повноважень, організації та порядку діяльності публічної адміністрації й особливо органів виконавчої влади є незадовільним. Закон «Про Кабінет Міністрів України» вісім разів приймала Верховна Рада України трьох різних скликань, але Президент України Л.Кучма, застосовуючи до нього право вето, унеможливив набрання чинності цим Законом. Через це відкладалося прийняття Закону «Про центральні органи виконавчої влади». Неодноразове застосування главою держави права вето перешкодило також набранню чинності Законом «Про адміністративно-територіальний устрій України». Закон «Про державну службу» прийнятий у 1993 році на сьогодні потребує суттєвого оновлення. Закон «Про місцеві державні адміністрації» також необхідно переглянути з метою створення правових умов для запровадження належного урядування на місцях.

2. Забезпечення прав на "належне урядування"

Україна та Європейський Союз, визнаючи принцип інституційної автономії, вважають пріоритетом створення умов для забезпечення права на «належне урядування» в Україні.

Україна повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право включає: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення. Крім того, кожній особі повинно гарантуватися право на отримання від держави відшкодування збитків, завданих їй органом або службовцями при виконанні повноважень. Зазначені права повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися всіх адміністративних органів без винятків.

Загалом відносини публічної адміністрації та приватних осіб повинні будуватися на принципах:

- *верховенства права* як пріоритету прав і свобод людини й громадянина, справедливості та гуманізму в діяльності публічної адміністрації;
- *законності* як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень та в порядку, визначеному законом;

- *відкритості* як доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також іншої публічної інформації;
- *процедурної справедливості* як гарантування зваженого та неупередженого застосування права, поваги до людини та захисту її честі й гідності;
- *пропорційності* як вимоги щодо обмеження адміністративних дій метою, якої необхідно досягти, а також обов'язку адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій і бездіяльності;
- *своєчасності* як встановлення й дотримання часових меж для вирішення адміністративних справ і публічних завдань;
- *підконтрольності* як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього, в тому числі судового, контролю за діяльністю публічної адміністрації;
- *відповідальності* як обов'язку кожного адміністративного органу бути відповідальним за свої дії та прийняті рішення перед особою та суспільством.

Особлива увага має бути приділена процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб, до числа яких належать:

- забезпечення права приватної особи бути вислуханою перед прийняттям адміністративного акта;
- доступу адресата адміністративного акта або зацікавленої особи до матеріалів справи;
- обмеження дискреційних повноважень адміністративних органів з урахуванням принципу пропорційності;
- прийняття адміністративного акта в обґрунтований термін;
- обов'язкового мотивування (обґрунтування) адміністративного акта;
- визнання права приватної особи на допомогу та представництво в адміністративній процедурі;
- наявності засобів правового захисту від адміністративного акта та обов'язкового повідомлення адміністративним органом порядку його оскарження.

Сьогодні правове регулювання адміністративної процедури в Україні здійснюється, як правило, на підзаконному рівні, і при цьому особливо гострою проблемою є захист прав та законних інтересів приватних осіб. Тому проект Адміністративно-процедурного кодексу України як загальний законодавчий акт, який повинен урегулювати процедурні відносини між приватними фізичними та юридичними особами та публічною адміністрацією, розроблений Міністерством юстиції, потребує якнайшвидшого розгляду та прийняття.

Принципи та правила, викладені в загальному законі про адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурному кодексі), повинні пронизувати будь-які інші законодавчі акти, які стосуються відносин між людиною та публічною адміністрацією.

Адміністративно-процедурне законодавство має урегулювати не лише заявні провадження, коли особа звертається до адміністративного органу, але й «втручальні провадження» – коли рішення в справі, ініційованій адміністративним органом, адресоване або зачіпає права та законні інтереси приватної особи.

Важливим елементом забезпечення права на належне урядування є створення дієвих процедур та інституцій для оскарження рішень, дій і бездіяльності адміністративних органів. Має завжди гарантуватися право на оскарження в адміністративному порядку рішень, дій і бездіяльності адміністративних органів. Згадані вище принципи адміністративної процедури (втручальної та заявної) повинні поширюватися й на процедуру адміністративного оскарження. Для забезпечення вимог щодо неупередженості розгляду скарги в адміністративному порядку та для реалізації принципу ефективності діяльності публічної адміністрації доцільно вирішити питання щодо створення спеціальних апеляційних органів для розгляду скарг. Такі органи можуть діяти й на дорадчих засадах.

Особливо важливою категорією втручальних проваджень є контрольно-наглядові. Порядок проведення перевірок адміністративними органами має бути детально регламентований на законодавчому рівні.

Невіддільною складовою законодавчого врегулювання адміністративно-процедурних відносин є реформування інституту адміністративної відповідальності. Кодекс про адміністративні проступки (про адміністративну відповідальність) повинен встановлювати уніфікований порядок застосування адміністративних стягнень адміністративними органами та визначати механізми захисту прав і законних інтересів приватних осіб у цьому різновиді адміністративної процедури, в тому числі гарантувати можливість адміністративного та судового оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень.

Окремим напрямком активності української влади є забезпечення *відкритості та прозорості публічної адміністрації*. Цей принцип є однією з найважливіших засад функціонування Європейського адміністративного простору. Влада повинна належно забезпечувати діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень і постійний доступ до повної та об'єктивної інформації про діяльність органів влади та її посадових осіб.

Основний зміст права на інформацію полягає в можливості кожного вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб й на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

В Україні до основних проблем, пов'язаних з доступом громадян до публічної інформації, можна віднести:

- наявність та широке неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації;
- хаотичний розвиток інформаційного законодавства, який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать одне одному, непорядкованість термінології інформаційного законодавства;

- неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність;
- відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Однією з причин існування такої ситуації є недосконалість законодавства України про інформацію, яке не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин. Розв'язати цю проблему має прийняття та впровадження сучасного закону «Про доступ до публічної інформації», який міститиме демократичні стандарти, визначені в документах Ради Європи, зокрема:

- всі громадяни мають право скласти запит на інформацію, яка знаходиться в розпорядженні органів публічної влади;
- забороняється відмовляти в запиті на інформацію лише тому, що інформація, на яку складається запит, не стосується особистих інтересів зацікавленої сторони;
- кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а в разі відмови в наданні документів мають бути чітко пояснені (обґрунтовані) причини відмови;
- доступ до інформації може бути обмежений у визначених законом випадках, які стосуються інтересів національної безпеки, оборони та міжнародних зв'язків та охорони публічного порядку, розслідування кримінальних злочинів, або які можуть порушити право на приватність.

Право на доступ до інформації повинна гарантувати держава, що включає в себе також визначення на законодавчому рівні інформації, доступ до якої обмежується, та мету обмеження. При цьому перелік відомостей, доступ до яких обмежено, має бути вичерпно визначеним і оприлюдненим.

Принципово забезпечити, щоб була відкритою інформація про повноваження, структуру, організацію діяльності органів державної влади та послуги, які вони надають, чисельність працівників, матеріально-технічне забезпечення, фінансування тощо. В цьому разі необхідно також дотримуватися двох принципів. Перший – принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яка знаходиться у володінні державних органів влади, підлягає оприлюдненню; кількість винятків повинна бути обмеженою. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) винятки повинні бути зрозумілими, б) описуватися вузько, в) підлягати контролю на предмет наявності «шкоди» та впливу на «суспільні інтереси».

3. Структурно-функціональні елементи адміністративної реформи

Реалізація права на «належне урядування» вимагає також впровадження багатьох інституційних елементів. Зокрема, це стосується доступу до адміністративних органів, забезпечення можливості оскарження рішень адміністративних органів до незалежних інституцій тощо.

Загалом забезпечення права на «належне урядування» неможливе без поліпшення загального стану публічної адміністрації в Україні. Зокрема, однією з вимог до системи публічної адміністрації є інституційна та адміністративна **спроможність**. Спроможність полягає в здатності ефективно виконувати функції вироблення політики та її впровадження, а також в ефективному виконанні публічних завдань. Питання ефективності дійсно є ключовим в адміністративній реформі за умови, коли права та свободи людини визнаються найвищою цінністю й реально визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

В Україні головною метою адміністративної реформи має бути демократизація влади, утвердження поваги до особи з боку публічних інституцій, тобто створення ефективної системи публічної адміністрації, що забезпечить становлення України як правової демократичної європейської держави, в якій пріоритетом є ЛЮДИНА.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення треба виконати низку першочергових **завдань**:

- забезпечення прав і законних інтересів громадян у відносинах з публічною адміністрацією;
- формування ефективної організації виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях;
- формування ефективної системи місцевого самоврядування з економічно самодостатніми громадами;
- організація на засадах політичної нейтральності, конкурсності й професійності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження нової ідеології функціонування публічної адміністрації як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання публічних послуг;
- удосконалення адміністративно-територіального устрою для створення економічно ефективних адміністративно-територіальних одиниць.

Рекомендації:

1) Реформа вищого та центральних органів виконавчої влади

Стратегічною метою **реформування Кабінету Міністрів України** (уряду) є забезпечення конституційного статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Концептуальною основою реформування уряду має бути утвердження такого основоположного напрямку його діяльності, як визначення стратегічного курсу щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Для підвищення відповідальності та ефективності роботи Кабінету Міністрів організація його діяльності має базуватися на таких засадах:

- діяльність уряду повинна здійснюватися відповідно до стратегії, визначеної в Програмі діяльності Кабінету Міністрів;
- всі питання попередньо розглядаються на урядових комітетах, до складу яких входять лише члени уряду (і в окремих випадках заступники міністрів);

- для обговорення на засідання уряду виносяться лише складні політичні питання, з яких не вдалося домовитися на рівні урядового комітету; всі інші питання лише проголосовуються;
- уряд повинен максимально делегувати свої повноваження окремим міністрам та іншим органам виконавчої влади;
- основна діяльність міністрів має бути зосереджена на вирішенні політичних питань – в урядових та парламентських комітетах;
- всі члени уряду повинні особисто «працювати з парламентом» (контактувати з профільним комітетом, доповідати стосовно законопроектів тощо); кожен член уряду повинен нести персональну відповідальність за розроблення та реалізацію політики у відповідному секторі, а також за стан справ у ньому.

Підтвердженню статусу Кабінету Міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади відповідатиме законодавче впровадження принципу, за яким у цій системі не може бути органів, які б не були безпосередньо чи опосередковано підпорядковані урядові.

Для ефективного здійснення Кабінетом Міністрів України функцій, пов'язаних з керівництвом підвідомчими органами виконавчої влади, йому повинні бути надані права щодо:

- скасування актів інших органів виконавчої влади;
- призначення на посади та звільнення з посад заступників міністрів і заступників керівників інших ЦОВВ, державних секретарів міністерств, а також заслуховування звітів керівників інших ЦОВВ.

Необхідне підвищення рівня колегіальності в роботі уряду шляхом запобігання надмірному впливові окремих членів уряду на розроблення та здійснення політики уряду й надання рівних можливостей всім міністрам разом формувати та провадити цю політику. Цьому сприятиме чітке визначення місця й ролі віце-прем'єр-міністрів у процесі формування та реалізації урядової політики.

Для забезпечення якісної підготовки питань до засідань урядових комітетів та наступництва і професійності в діяльності урядових комітетів необхідно при кожному урядовому комітеті утворити окремий апарат – підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів, який знаходитиметься в прямому оперативному підпорядкуванні голови урядового комітету. Саме урядові комітети мають здійснювати повноваження щодо міжвідомчого узгодження проектів урядових рішень. При цьому необхідно скасувати систему попереднього візування проектів рішень з одночасним посиленням вимог та відповідальності за підготування матеріалів (проектів) у міністерствах.

Слід продовжити здійснення інших заходів щодо поліпшення організації роботи уряду. Апарат Кабінету Міністрів не повинен підміняти діяльність міністрів. Основна робота з підготування проектів законів та актів Кабінету Міністрів має виконуватися міністерствами з власної ініціативи міністрів, а також згідно з рішенням уряду або урядових комітетів.

З урахуванням того, що Секретаріат Кабінету Міністрів повинен зберігати «інституційну пам'ять» та наступництво в роботі Кабінету Міністрів очолювати Секретаріат повинен державний службовець (Державний секретар Кабінету Міністрів або урядовий секретар), призначений на цю посаду Кабінетом Міністрів України. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату уряду має здійснюватися відповідно до законодавства про державну службу. Він, як і інші державні службовці, не може бути звільнений з посади з мотивів формування нового складу Кабінету Міністрів чи обрання нового Президента України.

Реформування центральних та інших підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) повинно бути спрямовано на:

- а) уточнення та зміну функцій ЦОВВ, перегляд їх статусу й кількісного складу;
- б) забезпечення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів розроблення та реалізації урядової політики в тій чи іншій сфері;
- в) підвищення ролі міністрів як політичних діячів (політиків) і чітке розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах.

На центральному рівні основними видами органів виконавчої влади повинні бути міністерства та урядові органи, підпорядковані міністрам.

Міністерства, як органи, яких очолюють члени Кабінету Міністрів України, тобто є «продовженням уряду», повинні стати основними центрами вироблення державної політики. Лише уряд і міністри як його члени повинні мати право видавати нормативно-правові акти, що стосуються прав та обов'язків громадян. Інші органи виконавчої влади не повинні мати повноважень щодо «зовнішнього» нормативного регулювання.

Кількість міністерств, з одного боку, не повинна бути надто малою, щоб кожен з міністрів мав змогу охопити все коло питань, віднесених до його відання, а з іншого – надто великою, щоб якомога рідше виникали ситуації, коли вирішення однакових питань покладається водночас на кількох міністрів, що загрожує виникненню колізій і конфліктів інтересів.

Основну групу органів (за кількістю та за чисельністю службовців) у системі виконавчої влади мають складати урядові органи («виконавчі агенції») зі своєю територіальною мережею. Діяльність цих органів виконавчої влади повинна бути зосереджена на поточному адмініструванні, тобто на реалізації державної політики (законодавства) через надання адміністративних послуг, здійсненні контрольних функцій тощо. Ключові установчі та кадрові питання щодо цих органів (та установ) мають вирішувати міністри та/або Кабінет Міністрів України, в тому числі з використанням угод. З метою покращення якості послуг, що їх надають урядові органи, в організації їхньої діяльності повинні використовуватися методи виробничого менеджменту, в тому числі з можливістю оплати праці на рівні приватного сектору.

Відповідальність урядових органів перед приватними особами має бути заснована на персональній відповідальності керівника урядового органу перед міністром (або Кабінетом Міністрів України). Для максимальної автономізації діяльності урядових органів вплив міністра, якому підпорядковується

відповідний урядовий орган, має бути обмежений повноваженнями: 1) нормативного регулювання з питань діяльності урядового органу (з поданням відповідних проектів головою урядового органу); 2) контролю за діяльністю урядового органу (через отримання інформації тощо); 3) правом ініціювання звільнення, заміни керівника урядового органу. Міністр і працівники міністерства не повинні мати права давати «доручення» керівникові чи іншим працівникам урядового органу.

Окремо від міністерств та урядових органів повинні функціонувати також декілька центральних органів виконавчої влади, вплив Кабінету Міністрів на які об'єктивно повинен бути обмеженим, зважаючи на положення Конституції, які, зокрема, передбачають специфіку в призначенні та звільненні керівників Антимонопольного комітету, Фонду державного майна та Державного комітету телебачення і радіомовлення. Ці органи, а також СБУ частину своїх повноважень повинні здійснювати «автономно» від уряду відповідно до законів.

Важливим питанням реформування міністерств є зміна їхньої внутрішньої організації та засад здійснення керівництва. Зокрема, необхідно продовжити розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах. Крім формального визнання посад міністрів політичними, необхідно забезпечити легітимність такого визначення, а також забезпечити міністрів політичною підтримкою в особі заступників міністрів (теж політиків). У деяких міністерствах, зважаючи на обсяг «зовнішньої» роботи, може бути запроваджено дві-три посади заступників міністра.

Для керування апаратом міністерства, забезпечення інституційної пам'яті органу та стабільності державної служби доцільно повернути посаду державного секретаря міністерства (зі статусом державного службовця та відповідними процедурами призначення, звільнення тощо).

2) Реформування організації територіального устрою та системи місцевого урядування

Реформа адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування має виконати такі завдання:

- зміна базового рівня місцевого самоврядування, який забезпечить фінансову спроможність адміністративно-територіальної одиниці;
- укрупнення громад і районів;
- чіткий перерозподіл функцій і повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема передача значного обсягу повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та переорієнтація місцевих державних адміністрацій на виконання функцій щодо нагляду за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування з подальшою ліквідацією районних державних адміністрацій;
- розмежування функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях;
- визначення механізму судового захисту прав територіальних громад, конституційних засад самостійності органів місцевого самоврядування.

Пріоритетною є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом об'єднання адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – громади, яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг. Для цього повинні застосуватися стимулюючі механізми утворення об'єднань територіальних громад (в тому числі завдяки диференціації повноважень громад різних розмірів), посилення бюджетних повноважень і фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Після цього мають бути укрупнені адміністративно-територіальні одиниці вищої ланки (район).

Лише через 4–5 років після звершення реформи місцевого самоврядування повинно вирішуватися питання запровадження регіонального самоврядування з утворенням виконавчих органів обласних рад, а також наділенням їх повноваженнями суб'єктів самоврядування.

Формування об'єднань територіальних громад також передбачає:

- встановлення організаційних зв'язків між структурними елементами об'єднання громад та громадами населених пунктів, які входять до такого об'єднання, на основі законодавчого розмежування їхніх функцій і повноважень;
- розвиток ініціативи населення, створення органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознаками, встановлення їхніх організаційних зв'язків з органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Необхідне утвердження нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання публічних послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; розмежування сфери відповідальності щодо надання публічних послуг місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, в тому числі різних рівнів.

Метою **реформування місцевих органів виконавчої влади є:**

- підвищення ефективності здійснення державної політики на територіальному рівні;
- спрямування їхньої діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних публічних послуг;
- гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;
- сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Зважаючи на перспективи запровадження на рівні районів та області виконавчих органів районних і обласних рад, в майбутньому функції обласних державних адміністрацій мають бути поступово зведені до здійснення нагляду за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування й іншими публічними інституціями. Районні державні адміністрації можуть бути ліквідовані (за умови внесення змін до Конституції).

Доцільно змінити порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій, закріпивши це повноваження за Кабінетом Міністрів України (щоправда, це вимагатиме внесення змін до Конституції України).

Основним видом органів виконавчої влади на місцевому рівні мають бути територіальні підрозділи урядових органів.

Головним принципом державної політики на місцевому та регіональному рівнях має бути децентралізація, тобто передача більшості владних повноважень (публічних завдань) органам самоврядування.

3) Реформування публічної (державної та муніципальної) служби

Реформування державної служби залишається актуальним завданням адміністративної реформи. Метою реформування цього інституту є становлення професійної, політично-нейтральної та авторитетної державної цивільної служби.

Для успішної реалізації визначених цілей і завдань державна служба повинна будуватися на принципах:

- принцип верховенства права;
- законності;
- професіоналізму;
- політичної нейтральності;
- відкритості та прозорості.

З урахуванням місця органу в системі органів виконавчої влади, характеру повноважень, порядку призначення (обрання) на посаду, звільнення з посади та видів відповідальності є важливим поділ посад на політичні та адміністративні (чиновницькі).

До політичних посад в органах виконавчої влади повинні належати посади членів Кабінету Міністрів та заступників міністрів. Особи, які обіймають державні політичні посади, є державними політичними діячами.

Державними службовцями є особи, що обіймають адміністративні (чиновницькі) посади.

Від посад політичних діячів необхідно відрізнити посади «політичних службовців», тобто працівників, яких добирають політичні діячі як консультативно-дорадчий персонал до їхніх патронатних служб. Важливо відзначити, що патронатні служби політичних діячів можуть складатися як з політичних службовців, так і з державних (переведених за згодою останніх).

Принципово важливим аспектом реформування системи державної служби є забезпечення політичної нейтральності державних службовців, в тому числі встановлення законодавчої заборони зайняття політичною діяльністю, заборони державним службовцям бути членами політичних партій тощо.

Оскільки нинішній поділ посад державної служби на сім категорій не дозволяє забезпечити однакове правове регулювання в межах кожної категорії, то для уніфікації правового регулювання державно-службових відносин доцільно запровадити нову категорійність службових посад: категорія А –

посади керівників органів та їхніх заступників, категорія Б – посади керівників структурних підрозділів; категорія В – посади спеціалістів (консультантів, інспекторів тощо).

Для забезпечення об'єктивності та прозорості в прийнятті на державну службу та службовій кар'єрі необхідно:

- перейти до реального виключно конкурсного прийняття на державну службу та підвищення в посаді, з обов'язковим встановленням достатніх механізмів для забезпечення об'єктивності цього процесу;
- завершити створення системи регулярного оцінювання діяльності державних службовців.

Необхідно змінити також нинішні підходи до інституту «ранжування державних службовців», щоб забезпечити гнучкість у визначенні кваліфікації службовця та, відповідно, в оплаті праці.

Слід реформувати систему оплати праці державних службовців, щоб забезпечити конкурентоспроможність державної служби на ринку праці. Для цього заробітна плата на державній службі повинна наближатися до оплати праці в приватному секторі. Частка посадового окладу в оплаті праці повинна бути значно підвищена та приведена у відповідність із європейськими стандартами й становити в середньому 80%. Також необхідно врегулювати на законодавчому рівні перелік доплат, які отримує державний службовець. Обов'язковим є посилення диференціації оплати праці з урахуванням рівня відповідальності, забезпечення її швидкого зростання на початку кар'єри, а також зменшення міжвідомчих і місцевих розбіжностей.

Велика увага має бути присвячена постійному навчанню державних службовців.

Потребує вдосконалення інститут муніципальної служби. Необхідні зміни аналогічні до змін, запропонованих у системі державної служби, в тому числі вилучення з муніципальної служби політичних посад.

4) Впровадження нових принципів діяльності публічної адміністрації

Фундаментом організації й діяльності держави та публічних інституцій має бути впровадження доктрини публічних, в тому числі адміністративних, послуг. Для цього важливо на практиці забезпечити діяльність публічної адміністрації на основі сучасних стандартів надання послуг, зокрема, за критеріями доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, своєчасності, професійності та результативності. В організації та діяльності органів, які надають адміністративні послуги, доцільно запроваджувати використання методів і принципів, що використовуються в приватному секторі.

Ще одним з ефективних засобів забезпечення прозорості влади, її підконтрольності громадськості є **електронне урядування**, яке передбачає можливість будь-якої фізичної або юридичної особи через інтернет звертатися із запитом до органів влади стосовно одержанням необхідної інформації та здійснення юридичних операцій.

З метою становлення й розвитку електронного урядування в Україні необхідно послідовно виконати **чотири завдання**:

- організація електронного документообігу в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування через інформаційні технології;
- забезпечення можливості звернення громадян до органів державної влади через інформаційні технології;
- надання адміністративних послуг через інформаційні технології.

4. Організаційне та правове забезпечення адміністративної реформи

Адміністративна реформа вимагає комплексного механізму організаційного забезпечення.

Необхідно забезпечити визначальну роль Кабінету Міністрів України в питанні адміністративної реформи. Для політичного керівництва розробленням і запровадженням заходів на всіх напрямках реформування має бути призначений член Кабінету Міністрів (віце-прем'єр-міністр або «міністр без портфеля»), наділений необхідними повноваженнями.

Для проведення реформи адміністративно-територіального устрою доцільно утворити консультативно-дорадчу структуру (раду чи комісію), сформовану спільно Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Після завершення адміністративної реформи питання моніторингу виконання прийнятих рішень, процес постійної модернізації публічної адміністрації, відповідальність за регіональну політику та сферу місцевого самоврядування доцільно покласти на реформоване Міністерство внутрішніх справ (або утворити нове Міністерство публічної адміністрації та регіональної політики).

Одним із заходів реформи системи державної служби має бути створення незалежного колегіального органу, відповідального за призначення на посади та звільнення з посад вищих державних службовців шляхом надання згоди на прийняття рішень щодо цих питань.

Для правового забезпечення адміністративної реформи необхідне прийняття таких законів:

- «Про Кабінет Міністрів України»;
- «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»;
- «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція);
- «Про державну службу» (нова редакція);
- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція);
- «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція);
- «Про статус області та регіональне самоврядування»;
- «Про адміністративно-територіальний устрій»;

- «Про нормативно-правові акти»;
- «Про свободу інформації» (або «Про доступ до публічної інформації»);
- Адміністративно-процедурного кодексу.

Закони про органи виконавчої влади є базовими для адміністративної реформи, адже без них неможливо законодавчо забезпечити реформування інших складових публічної адміністрації. Цими законами мають бути вирішені питання: 1) визначення складу та порядку формування уряду; форм роботи Кабінету Міністрів; порядку делегування функцій і повноважень Кабінету Міністрів; відносин Кабінету Міністрів з іншими органами виконавчої влади, а також Президентом та Верховною Радою України; організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності Кабінету Міністрів; 2) види центральних органів виконавчої влади, їхні основні завдання, принципи та організація діяльності; нова структура керівництва міністерством; загальна компетенція центральних органів виконавчої влади; 3) завдання, повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій.

У пакеті та на реалізацію вищезазначених законів повинна бути прийнята нова редакція Закону «Про державну службу» (бажано з новою назвою «Про державну цивільну службу»). Цим законом необхідно вирішити такі питання: розмежування типів посад в органах державної влади; встановлення засад політичної нейтральності державних службовців і визначення механізмів регулювання участі державних службовців у політичному житті; реформування системи поділу посад державних службовців на категорії; встановлення загального порядку проведення конкурсу для відбору осіб на державну службу; визначення порядку та засобів оцінки діяльності державних службовців; реформування системи оплати праці державних службовців тощо. Аналогічні питання щодо служби в органах місцевого самоврядування мають бути вирішені Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція).

Реформа адміністративно-територіального устрою України має бути реалізована Законом «Про адміністративно-територіальний устрій України», який також має вирішити питання укрупнення громад, визначення території та меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Відповідно, потребуватимуть нової редакції закони «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», а в перспективі прийняття Закону «Про статус області та регіональне самоврядування».

Порядок зовнішньої діяльності публічної адміністрації, зокрема в частині прийняття індивідуальних адміністративних актів, має бути врегульованим Адміністративно-процедурним кодексом (або законом про адміністративну процедуру). Цей законодавчий акт повинен визначити порядок провадження за заявами фізичних і юридичних осіб; за ініціативою адміністративних органів; процедуру адміністративного оскарження.

Порядок підготування та прийняття нормативно-правових актів має бути вирішений Законом «Про нормативно-правові акти». Особливий акцент у ньому має бути зроблено на забезпеченні прозорості прийняття рішень органами влади та участі громадськості в цьому процесі.

Закон «Про доступ до публічної інформації» повинен визначити види публічної інформації та режими доступу до неї, встановити процедуру надання інформації, відповідальність за порушення права на доступ до інформації тощо.

Вимагатимуть перегляду та змін десятки інших законів і підзаконних нормативних актів.

5. Порядок проведення адміністративної реформи

Для ефективного проведення адміністративної реформи необхідно сформувати на нових засадах (політичності та реформаторської спрямованості) Кабінет Міністрів, а також призначити члена уряду, відповідального за адміністративну реформу.

I етап адміністративної реформи – підготовчий – підготування та схвалення урядом Концепції та Програми заходів щодо проведення реформи публічної адміністрації.

II етап (до кінця 2006 року):

- *напрямок – реформа органів виконавчої влади.* Прийняття та впровадження законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»; функціонально-секторне обстеження центральних органів виконавчої влади та урядових органів;
- *напрямок – реформа системи публічної служби.* Прийняття, впровадження закону «Про державну службу» (нова редакція), прийняття та впровадження закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- *напрямок – адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування.* Підготування та прийняття закону «Про внесення змін до Конституції України» та схвалення проекту адміністративно-територіальної реформи через добровільне об'єднання громад. Прийняття закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні». Підготування та прийняття закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), змін до Бюджетного кодексу;
- *напрямок – адміністративна процедура.* Прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, підготування законів «Про свободу інформації» та «Про нормативно-правові акти».

III етап (2006–2009 роки):

- *напрямок – реформа органів виконавчої влади.* Інституційна реформа секторів державного управління за результатами функціонально-секторного обстеження; децентралізація та деконцентрація управлінських функцій і повноважень;

- *напрямок – реформа системи публічної служби.* Впровадження закону «Про державну службу» (нова редакція); прийняття та впровадження закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- *напрямок – адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування.* Прийняття закону «Про статус області та регіональне самоврядування»;
- *напрямок – адміністративна процедура та адміністративні послуги.* Прийняття законів «Про свободу інформації» та «Про нормативно-правові акти». Реформа системи адміністративних послуг: електронні послуги, «універсами послуг», приватизація, делегування та впровадження конкуренції тощо.

IV етап (після 2009 року):

Централізоване об'єднання громад, що не об'єдналися добровільно. Обрання у 2010 році нових органів місцевого самоврядування, які протягом року виконуватимуть перехідні функції, і повністю отримають повноваження після закінчення строку повноважень органів місцевого самоврядування, обраних у 2006 році. Прийняття та впровадження закону «Про статус області та регіональне самоврядування» (після 2015 року).

Після впровадження основних заходів у сфері адміністративної реформи обов'язковим є також моніторинг реалізації цих заходів та їх коригування.

V. Протидія корупції

Світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини та соціальній справедливості, що заважає економічному розвитку та становить реальну загрозу моральним устоям суспільства.

Багатьом країнам світу, досить чистим стосовно корупції (за рейтингом корумпованості «Тренсперенсі інтернешнл»), вдалося створити ефективний механізм протидії корупційним проявам. До таких країн слід віднести: Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сінгапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Велику Британію, Австрію, Ізраїль, США, Чилі, Ірландію, Німеччину та ін. Усі вони мають деякі особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є:

- бажання організації активно протидіяти корупційним проявам;
- створення відповідної правової бази;
- залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій.

Досвід цих держав свідчить, що існують універсальні для світової співдружності постулати, без яких досягти успіху в протидії корупції фактично неможливо.

Передусім це політична воля влади. Жодні законодавчі або адміністративні заходи не можуть бути ефективними, якщо нема політичної волі на всіх рівнях влади.

Друге – це реальна, гарантована незалежність правоохоронної, передусім судової, системи країни. Такий підхід добре ілюструє правоохоронна система Італії, Франції, Республіки Кореї, де зовсім недавно було засуджено два екс-президенти країни за зловживання владою.

Третє – це те, що правові реформи лише частково розв'язують проблему. Щоб одержати віддачу, вони повинні бути тісно поєднані з іншими напрямками протидії корупції: економічними, фінансовими, соціальними, організаційними та навіть культурними.

Четверте – роль громадськості, особливо її формальних і неформальних об'єднань. Їх постійна поінформованість є ключовим елементом. Обізнана громадська організація може бути найефективнішим рушієм будь-якої антикорупційної компанії. Це підтверджує досвід протидії корупції в Німеччині, Великій Британії та в низці інших європейських держав.

1. Сучасний стан та недоліки антикорупційного законодавства в Україні

В Україні впродовж останніх двох десятиріч проблема корупції та протидії їй залишалася й досі залишається однією з найактуальніших. Розроблена та діє система заходів протидії цьому негативному суспільному явищу. Створена й удосконалюється нормативна база щодо протидії корупційним проявам. Проте такого досвіду протидії корупції, який накопичений в багатьох інших країнах світу, в нашій державі ще немає.

Альтернативою цьому явищу може бути розроблення та реалізація національної антикорупційної політики на основі консолідації більшої частини політичних сил і при тісній взаємодії з міжнародними правовими інститутами світового співтовариства.

Законодавча база стосовно протидії корупції в Україні налічує сьогодні понад 100 законів України, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів – як базових для всіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин. До останніх належать закони України «Про Вищу раду юстиції», «Про банки і банківську діяльність» «Про Конституційний Суд України», «Про міліцію», «Про Національний банк України» тощо. Крім законів України, є низка підзаконних нормативно-правових актів. Проте всіх їх приймали в різні часи, різні органи, в низці випадків – без наукового обґрунтування, через що й виникали колізії, суперечності та невідповідність один одному. На жаль, доводиться констатувати, що різноманітні заходи щодо подолання корупції, які планують і здійснюють сьогодні в державі, дуже слабо пов'язуються із зусиллями з наведення порядку в економіці, а законодавчі акти, які регламентують економічні реформи, нерідко поспіхом прийняті, недосконалі і, головне, не завжди передбачають відповідні механізми з нейтралізації зловживань.

Базовими нормативно-правовими актами з протидії корупції для всіх сфер соціального життя є такі: закони України «Про боротьбу з корупцією», «Про державну службу»; Кримінальний кодекс України, Національна програма боротьби з корупцією, Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, затверджені указами Президента України, тощо. Нижче подається короткий аналіз відповідного законодавства.

1. **Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».** Прийняттям цього закону в червні 1993 року Верховною Радою України почалося створення правової системи протидії організованій злочинності та корупції в Україні. Відповідно до статті 5 цього Закону створено спеціальні підрозділи для боротьби з організованою злочинністю та корупцією: в структурі Міністерства внутрішніх справ України – Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю, в структурі Служби безпеки України – Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Основним завданням цих підрозділів є боротьба з проявами організованої злочинності та корупції. Цим Законом передбачено, що контроль за виконанням законодавства в сфері протидії корупції здійснює Комітет Верховної Ради з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю. Він дає згоду на призначення керівників спеціальних підрозділів для боротьби з організованою злочинністю і корупцією та прокурорів, які здійснюють нагляд за їхньою діяльністю.
2. **Закон України «Про державну службу».** Закон було прийнято в грудні 1993 року. Ним визначено загальні засади діяльності, а також правовий статус державних службовців, порядок проходження та припинення державної служби. Але аналіз ефективності дії цього Закону показав,

що його реальний вплив на розв'язання зазначеної проблеми є низьким, основні норми спрацьовують слабо, особливо ті, які регламентують атестацію та декларування доходів. Зокрема, відповідно до його положень певна частина державних службовців через ті чи інші причини не підлягають атестації. Попри те, що понад 99% державних службовців подають декларацію про доходи, реальна віддача від цієї акції незначна, оскільки законодавчо механізм контролю за об'єктивністю поданих декларацій не визначений.

3. **Закон України «Про боротьбу з корупцією»** прийнято 5 жовтня 1995 р. Він уперше визначив поняття корупції та корупційних дій, заклав основу для створення нормативної бази з питань подальшої протидії корупції, встановив правові й організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних дій. В ньому дається перелік суб'єктів та засобів покарання за вчинення корупційних дій. Зокрема, згідно зі статтею 4 Закону функції боротьби з корупцією в Україні безпосередньо покладено на підрозділи: Міністерства внутрішніх справ України; податкової міліції Державної податкової адміністрації України; Служби безпеки України; органів прокуратури України; Військової служби правопорядку в Збройних Силах України. Проте й цей Закон ще не відповідає вимогам сьогодення. Майже 10 років він діє в Україні, але змінити ситуацію на краще не вдалося. Він не визначив головного: чітких рамок, які розділяли б поняття адміністративних та кримінальних корупційних дій, встановивши лише адміністративну відповідальність за такі дії. Як результат: кримінальне законодавство в боротьбі з корупцією різко відстає від криміногенної ситуації в державі. Хоча основною проблемою в сфері протидії корупції є неналежне застосування антикорупційного законодавства.
4. **Національна програма боротьби з корупцією** затверджена Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. Програма передбачає профілактичні, організаційно-правові та інші заходи протидії корупції.
5. **Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки** затверджена в квітні 1998 року. В ній визначено концептуальні положення протидії корупції в усіх її формах та на всіх рівнях влади. На підставі цієї Концепції щороку розробляється система конкретних заходів, які необхідно здійснити центральним і місцевим органам виконавчої влади, правоохоронним структурам у контексті забезпечення більш активної та ефективної протидії корупції.
6. **Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки** затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. Вона передбачає заходи протидії корупції запобіжного характеру.

Корупційні дії кримінального характеру в Україні кваліфікуються за багатьма статтями Кримінального кодексу, зокрема такими як: 364 – зловживання владою або службовим становищем; 365 – перевищення влади або службових пов-

службових повноважень; 368 – брання хабара; 369 – давання хабара; 370 – провокація хабара. За цими статтями правоохоронні органи щорічно порушують понад 10 тис. кримінальних справ.

Можна констатувати, що правова система протидії корупції в Україні створена й ґрунтується на великій кількості законів і нормативно-правових актів. Проте закони в сфері протидії корупції сьогодні працюють не дуже ефективно. Окремі положення таких концептуальних документів, як Національна програма боротьби з корупцією та Концепція боротьби з корупцією, мають декларативний і загальний характер. Саме тому невиконаною залишилася майже третина заходів Національної програми боротьби з корупцією. Це пояснюється, зокрема, тим, що ці акти приймалися з політичною метою і не передбачалося їх реальне впровадження в практику.

Рекомендації:

На сучасному етапі в Україні слід провести системний аналіз законодавства щодо таких аспектів:

- забезпечення захисту прав людини й громадянина від корупції;
- щодо повноти, безпосередності та стабільності регулювання відносин у підприємницькій, господарській, фінансовій, кредитно-банківській діяльності, виявлення прогалин, суперечностей, а також норм, які дають змогу їх по-різному тлумачити, та інших недоліків, що можуть бути використані для корупційних дій та інших посадових порушень.

Зважаючи на динаміку відносин між Україною та ЄС, потрібно вжити невідкладних заходів щодо адаптації національного законодавства з цього питання до європейських стандартів.

По-перше, Закон України «Про боротьбу з корупцією» доцільно прийняти в новій редакції, оскільки ґрунтовній переробці підлягають фактично всі його норми. Передусім у ньому необґрунтовано звужене коло суб'єктів корупційних дій та органів, на які держава покладає функції боротьби з корупцією, тощо.

Верховна Рада України підтримала в першому читанні два законопроекти, що розширюють перелік суб'єктів корупційних дій та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією. Відповідно до одного з них, до суб'єктів корупційних дій, а також інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, належать, крім інших, керівники та інші посадові особи державних підприємств, установ і організацій.

Крім того, парламент підтримав законопроект, відповідно до якого до суб'єктів корупційних дій та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, крім інших, належатимуть також Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри, міністри Кабінету Міністрів України, посадові особи Збройних Сил України та інших військових формувань.

По-друге, є можливості для вдосконалень положень Кримінального Кодексу, які б привели кримінальні злочини, пов'язані з корупцією, у відповідність до міжнародних стандартів (такими як: Конвенція ООН про корупцію, Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію та Конвенція ОЄСР про боротьбу з даванням хабарів іноземним державним посадовим особам при здійсненні міжнародних ділових операцій) і які б, зокрема, забезпечили взаємо-

взаємодоповнюваність і гармонізацію відповідних означень злочинів між адміністративною відповідальністю відповідно до Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Кримінальним кодексом України.

Забезпечити криміналізацію підкupu посадових осіб урядів іноземних держав чи міжнародних організацій за допомогою розширення визначення «посадової особи» або шляхом внесення окремих положень про такі карні злочини в Кримінальний кодекс України.

Забезпечити, щоб імунітет, наданий Конституцією України деяким категоріям представників влади, не перешкоджав проведенню розслідування та переслідування актів хабарництва.

По-третє, потрібно законодавчо регламентувати одержання подарунків державними службовцями.

На законодавчому рівні необхідно прийняти відповідний нормативно-правовий акт, який закладе би основні принципи поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави при виникненні конфліктів інтересів, а також встановлював відповідальність, покарання за надання переваги власним інтересам над інтересами держави.

Таким нормативно-правовим актом міг би стати Кодекс основних правил поведінки державного службовця (ця назва використовується в законопроектах, внесених через суб'єктів законодавчої ініціативи), але буде доречніше вести мову про Кодекс основних правил поведінки представників влади (державних службовців). Один з варіантів такого акту сьогодні розроблено Міністерством юстиції України (проект Кодексу добросесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування). До того ж, приєднавшись до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про корупцію, Україна на міжнародному рівні взяла на себе зобов'язання встановити кодекси поведінки публічних посадових осіб, зокрема врегулювавши в них питання колізії інтересів таких посадовців з державними інтересами.

По-четверте, на основі аналізу реалізації Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки необхідно оновити загальнонаціональну антикорупційну стратегію з урахуванням масштабів корупції в суспільстві, її особливостей у конкретних державних інститутах – міліції, суді, сфері державних закупівель, митній і податковій службах, системах освіти та охорони здоров'я тощо. Ця стратегія має зосереджуватись на реалізації пріоритетних пілотних проектів, що передбачають попереджувальні та репресивні заходи, в окремих державних інститутах з високим ризиком корупції. Стратегія повинна передбачати створення ефективних механізмів моніторингу та звітності про корупцію.

2. Сучасний стан застосування антикорупційного законодавства: недоліки та тенденції

Важливе місце в протидії корупції в тій чи іншій державі має визначення її масштабів. Об'єктивно оцінити рівень і масштаби поширеності корупції та результати боротьби з нею в Україні сьогодні неможливо, тому що не існує

загально визнаних критеріїв оцінювання цього явища. Чинна статистика не відбиває реального стану справ, її дані не корелюються між різними відомствами й тому викривлюють реальні кінцеві результати боротьби з такими діями.

Статистичні дані, які узагальнює Міністерство внутрішніх справ України, містять лише зведені дані про кількість складених і направлених до суду протоколів щодо корупційних правопорушень, у той же час результатів розгляду їх судами в цій звітності не передбачено.

За таких обставин неможливо дати повну, виважену й об'єктивну характеристику стану протидії корупції. Суттєві розбіжності щодо результатів боротьби з корупцією є навіть між звітами Міністерства внутрішніх справ та Міністерства юстиції України.

Висока латентність корупційних правопорушень не дозволяє лише на базі статистики простежити масштабність і ступінь поширеності корупції. За підрахунками науковців, які вивчають це явище, частка виявлених правоохоронними органами корупційних правопорушень не перевищує одного відсотка від фактично вчинених.

Щорічно правоохоронні органи виявляють близько 7 тис. фактів корупційних дій і складають адміністративних протоколів, переважна більшість з яких – за порушення особами, уповноваженими на виконання функцій держави, спеціальних обмежень. Однак слід зауважити, що до адміністративної відповідальності досі не притягнуто жодного державного службовця 1–2 категорій. Понад половину притягнутих до адміністративної відповідальності за корупційні дії – це сільські та селищні голови, державні службовці найнижчої ланки.

Значну кількість адміністративних протоколів про корупційні діяння складають за малозначні правопорушення або взагалі безпідставно, в результаті чого суди закривають провадження у таких справах.

З метою координації роботи правоохоронних та інших державних органів щодо боротьби з організованою злочинністю та корупцією, розгортання послідовної наполегливої боротьби зі злочинністю Указом Президента України від 26 листопада 1993 р. було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президенті України. Комітет координував діяльність усіх правоохоронних та інших державних органів, на які покладено обов'язки протидіяти корупції та організованій злочинності. Він постійно вивчав стан роботи центральних органів влади з виконання законодавства щодо боротьби з корупцією, проводив відповідні перевірки. Питання протидії корупції періодично розглядали на засіданнях Комітету, щодо них приймали відповідні рішення. Указом Президента України від 8 лютого 2005 р. «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України» Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президенті України ліквідовано, а його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення передано Раді національної безпеки та оборони України.

На виконання статті 21 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» Указом Президента України від 1 грудня 1994 р. з метою наукового забезпечення протидії організованій злочинності та корупції створено Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю.

Звичайно, недосконалість антикорупційного законодавства, його безсистемність, необґрунтованість та непродуманість деяких положень є причиною неефективної антикорупційної діяльності. Але слід зауважити, що це не головна причина. Основна – це відсутність у керівників виконавчої влади та правоохоронних структур бажання бачити всю гостроту проблеми й робити відповідні висновки, намагання підмінити серйозні оцінки заспокійливою еквілібристикою цифрами. Переважно проблема полягає не в недосконалості законодавчої бази стосовно протидії корупції, а в її неефективному застосуванні.

Міністри, керівники інших центральних органів виконавчої влади, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій не забезпечували належно реалізацію вимог Президента України та постанов Кабінету Міністрів України з питань посилення боротьби з корупцією.

Малоефективними виявилися й профілактичні заходи, що їх здійснювали правоохоронні органи.

Через неналежне документальне оформлення виявлених фактів корупції провадження стосовно багатьох адміністративних справ припиняється, а державні службовці, які вчинили ці правопорушення, уникають передбаченої Законом відповідальності.

В окремих органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування належно не використовується атестація державних службовців для звільнення з посад осіб, які втратили довіру, порушують законодавство.

Керівники міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади практично самоусунулися від роботи з виконання вимог статті 10 Закону України «Про боротьбу з корупцією» стосовно вжиття заходів щодо припинення корупційних дій з боку підлеглих і правоохоронним органам про такі факти не повідомляли.

Для посилення протидії корупції фактично не застосовуються вимоги Закону України «Про боротьбу з корупцією» щодо усунення з посад осіб, які вчинили корупційні дії.

Першопричиною такого стану справ слід визнати те, що за всі роки існування незалежної української держави не вдалося досягти реального функціонування в Україні загально визнаних у світі державно-правових принципів – верховенства права, найвищої пріоритетності прав і свобод людини порівняно з будь-якими іншими цінностями.

Саме ці принципи забезпечують демократичність влади, її змінюваність і повну підконтрольність народу, а їх відсутність обов'язково веде до зростання корумпованості влади аж до повного захоплення останньої корумпованими злочинними елементами.

Рекомендації:

В Україні слід проаналізувати та внести пропозиції щодо вдосконалення наявної інституціональної системи для впорядкування і зміцнення процесів формування єдиної політики й для здійснення координації незалежним органом по боротьбі з корупцією, що відповідає за стратегічні, аналітичні, превентивні та координаційні аспекти протидії корупції. Україні необхідно посилити запобіжні заходи щодо протидії корупції за допомогою зміцнення міжвідомчої співпраці між слідчими органами й органами правозастосування. Отже, є потреба здійснення наступного реформування.

По-перше, в Україні треба створити і закріпити Законом систему органів, які, поряд з правоохоронними відомствами, несли б відповідальність за стан боротьби з корупцією. Це ті державні органи, які в межах виконання своїх головних функцій одночасно забезпечують антикорупційну профілактичну роботу. До таких органів необхідно віднести органи представницької та виконавчої влади, які покликані протидіяти корупції всередині самого відомства шляхом контролю та правового регулювання.

По-друге, доцільно було б Держкомстатові України разом з МВС та Мін'юстом України за участі Генпрокуратури України розробити та ввести в дію відповідні форми статистичної звітності про стан розслідування корупційних дій кримінального характеру.

Потрібно вдосконалити статистичний моніторинг і звітність щодо корупції та пов'язаних з нею правопорушень у всіх сферах державної служби, органах виконавчої влади і судах за допомогою введення механізмів строгої звітності перед РНБО України на основі погоджених методів. Підтримувати зміцнення зв'язків, співпраці й обміну інформацією між РНБО України та відповідним парламентським комітетом.

По-третьє, необхідно зосередити можливості правоохоронних органів у сфері протидії корупції, які сьогодні роздроблені, й створити оперативні спеціалізовані антикорупційні органи судового переслідування. Одним з варіантів може бути створення Національного бюро розслідувань, яке б мало спеціальні можливості й було уповноваженим виявляти та розслідувати порушення, пов'язані з корупцією, і переслідувати осіб, винних у їх вчиненні.

По-четверте, здійснити аналіз судової практики щодо розгляду справ про оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

3. Заходи із запобігання корупції

Незважаючи на те, що Україна має багато юридичних і стратегічних документів загального характеру, їх ефективна координація, реалізація та виконання залишаються недостатніми. Сьогодні прийняття і виконання антикорупційних положень вимагає приділяти більше уваги заходам із запобігання корупції.

Упродовж останніх років в Україні неодноразово проводилися антикорупційні заходи, що зводились до прийняття програм, указів, постанов, проведення нарад тощо. Однак відчутних результатів зазначені заходи не дали. Більше того, масштаби корупції збільшилися. Така ситуація значною мірою стала наслідком того, що протидію корупції здійснювали безсистемно. Головні зусилля витрачались на окремі корупційні прояви, а не на усунення причин і умов, що сприяють їм. Незавершеність формування правової системи, суперечливість вимог одного закону вимогам інших стала причиною масового тиску на державних службовців, підбурювання їх до корупційних дій з боку керівників підприємств різних видів власності з метою захиститись від податкового тиску, різноманітних штрафів, стягнень тощо. Систематичні зміни й доповнення податкового законодавства ще більше ускладнили їхнє становище, вносячи нестабільність у бізнес, економіку, зменшуючи кількість інвесторів і загалом підриваючи економічні засади держави та в кінцевому результаті породжуючи корупцію. Реальної ж системної протидії корупційним проявам в Україні, по суті, не здійснювали. Це визнали не лише фахівці в галузі юриспруденції, а й на найвищому політичному рівні нашої держави. Аналіз діяльності відповідних правоохоронних органів це підтверджує.

Отже, один з головних прорахунків, допущених під час організації владою протидії корупції в суспільстві, полягає в тому, що ставку робили на правоохоронні органи, а не на утворення нової системи інституцій розвиненої економіки, які б комплексно охоплювали всі сфери її діяльності.

Слід визнати також, що дедалі активнішу роль у протидії корупції стали відігравати засоби масової інформації. Вільні й відкриті засоби масової інформації здійснюють важливий внесок у протидію корупції, розкриваючи й піддаючи гласності зловживання посадовців.

Ефективна протидія корупції можлива тільки спільно із залученням усіх зацікавлених у цьому сторін – державного й приватного сектору та громадянського суспільства.

Організаційно-правові заходи щодо протидії корупції можуть бути розподілені на дві групи: 1) заходи організаційного характеру, які спрямовані на поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та прирівняних до них осіб; 2) заходи, які спрямовані на поведінку юридичних і фізичних осіб.

До першої групи належать: вдосконалення роботи апарату державного управління; ротація кадрів; усунення дискримінації при прийомі на державну службу; підвищення оплати праці працівникам органів державного управління; пропаганда антикорупційних стандартів, передовсім стандартів етики поведінки державного службовця; встановлення заходів заохочення для державних службовців та інших осіб, які виконують владні повноваження і мають бездоганну репутацію за час тривалої служби на посаді та інші.

До другої групи заходів належать: проведення роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їхньої правової свідомості; стимуляція громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення; опублікування рейтингів адміністративно-територіальних одиниць та підприємств, які найменш уражені корупцією тощо.

Рекомендації:

Для того щоб мінімізувати фактори, які сприяють корупції, варто приділяти більше уваги запобіганню корупції, виявленню й усуненню системних регулятивних чи організаційних пробілів, що створюють сприятливі умови для корупції. Превентивні заходи варто зосередити не тільки на кодексах етичної поведінки та аналогічних превентивних інструментах, а й на реформуванні системи регулювання з низкою скорочень можливостей для довільного прийняття рішень державними чиновниками, реалізації моделі «відкритого уряду», включаючи, зокрема, поліпшення прозорості процедур прийняття рішень, забезпечення доступу до інформації та участь громадськості в діяльності державних органів.

Слід створити в Україні таку систему протидії корупції, яка б містила наступні елементи:

- постійну звітність та гласність у питаннях виявлення корупції і обговорення наслідків – покарання за корупційні дії. Всі матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку мають стати доступними для громадськості;
- систему моніторингу можливих місць виникнення корупційних дій у державних і громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, які там працюють;
- систему прав і обов'язків посадових осіб із визначенням міри відповідальності за порушення посадової етики та корупційні прояви. Система повинна також визначати правила поведінки щодо виправлення допущених порушень;
- заборону працювати в державних організаціях і втрату всіх соціальних пільг, наприклад, пенсійного та соціального обслуговування державного службовця як основний засіб покарання за корупційну дію;
- систему служб внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних чи випадкових порушень чинних правил і відповідних наслідків таких порушень. Державні установи мають заохочувати позитивні дії посадових осіб. Система заохочень має бути спрямована на те, щоб чиновникові було вигідно й у матеріальному, і в моральному планах поводитися чесно та ефективно;
- систему підбору осіб на посади, небезпечні з погляду корупції;
- систему навчання чиновників, яка б роз'яснювала, зокрема, політичну, суспільну шкоду корупції та можливі наслідки участі в ній;
- систему моніторингу урядовими організаціями та спеціальними підрозділами МВС, СБ України, а також РНБО України, якій передано функції Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України. Ці організації мають досліджувати можливі корупційні прояви, а в разі виявлення їх інформувати органи розслідування. Причому отриману інформацію треба в обов'язковому порядку доводити до громадськості. Слід також постійно навчати чиновників запобігати можливим корупційним діям і координувати роботу різних внутрішньовідомчих служб з боротьби за чистоту державних органів;

- залучення засобів масової інформації як інструментів інформування про випадки корупції та проведення незалежних розслідувань.

До економічних заходів протидії корупції слід віднести насамперед такі:

- удосконалення системи оподаткування, зменшення податкового тиску на підприємців та інших фізичних осіб, спрощення порядку стягнення податків, створення сприятливих умов для внутрішнього й зовнішнього інвестування економіки;
- вдосконалення системи контролю за використанням державного майна, виявлення фактів прихованого одержання прибутків приватними особами та злочинними угрупованнями за рахунок операцій із цим майном;
- здійснення заходів щодо підтримки суб'єктів підприємництва, спрощення державної реєстрації цих суб'єктів, упорядкування механізму анулювання реєстрації, зосередження виконання реєстраційних функцій у єдиному державному органі;
- розроблення та реалізацію механізму репатріації капіталів за умов амністії, укладання інвестиційних угод і здійснення інших заходів;
- підвищення рівня оплати праці та соціальної захищеності державних службовців (як свідчить досвід застосування Закону України «Про боротьбу з корупцією», саме прийняття на роботу малокваліфікованих державних службовців та низька оплата їхньої праці стають одним із основних чинників поширення серед них корупції);
- продовження практики звуження переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню;
- розроблення дійової системи економічних і фінансових засобів контролю та протидії легалізації «брудних» грошей, продовження виконання рекомендацій FATF і MONEYVAL.

До організаційно-управлінських заходів належать такі:

- забезпечення рівності всіх громадян перед законом у разі викриття корупційних дій і притягнення до відповідальності винних у їх вчиненні осіб, незалежно від займаних посад;
- проведення роботи з підвищення рівня громадянської свідомості та активності населення в протидії корупції;
- розроблення законодавчих норм щодо забезпечення прозорості фінансування політичних партій, громадських організацій, контролю правомірності його джерел, перевірки одержаних прибутків та здійснених витрат лідерами й активістами цих формувань, а також щодо критеріїв та механізму контролю фінансування виборчих кампаній;
- опрацювати методичку й запровадити щорічний моніторинг громадської думки населення України та окремих соціально-демографічних категорій щодо рівня корупції в суспільстві;

- обмежити повноваження апарату щодо дозвільно-розпорядчих функцій, у тому числі з питань надання пільг, переваг, ліцензій, замінивши ці повноваження на здійснення контролю за додержанням норм законодавства;
- проаналізувати та визначити щодо кожної галузі економіки й управління, кожного етапу виробництва та іншої діяльності службові дії, операції, рішення, за умови здійснення яких можливе вчинення корупційних діянь, визначити умови та процедури, що виключали б такі факти;
- детально регламентувати правила та стандарти прийняття розпорядчо-дозвільних управлінських рішень, видачі населенню офіційних документів, вирішення інших питань щодо його обслуговування;
- поінформувати населення про ці стандарти, процедури та правила;
- забезпечити добір і розстановку кадрів на засадах неупередженого конкурсного відбору, а також їхню об'єктивну атестацію, періодичну ротацію й однорівневе переміщення (слід створити об'єктивні критерії та засоби відбору й підготування висококваліфікованих державних службовців. Необхідно суворо додержуватися встановлених правил добору кадрів на посади державних службовців, ретельно перевіряти ділові та моральні якості кожного кандидата, який претендує на таку посаду. Треба виключити саму можливість призначення на посади, пов'язані з виконанням функцій держави, людей нечесних, корисливих, безвідповідальних, забезпечити постійний жорсткий контроль за виконанням кожним державним службовцем покладених на нього обов'язків з точки зору доброчесності, відданості справі та компетенції, зміцнити дисципліну праці);
- розробити та запровадити єдині загальні правила регулярної атестації та просування по службі, гарантії перевірки їх додержання;
- регламентувати умови та порядок правомірного отримання державними службовцями й іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, подарунків, комісійної винагороди, гонорарів, послуг тощо, а також використання ними засобів транспорту, зв'язку, техніки, іншого майна незалежно від форм власності;
- вивчити питання щодо дотримання порядку притягнення до відповідальності керівників установ і організацій за вчинення корупційних дій їхніми працівниками та невжиття заходів щодо запобігання подібним вчинкам;
- встановити обмеження щодо зайняття посад в органах державної влади та місцевого самоврядування особами, які вчинили корупційні правопорушення (створити централізований автоматизований банк даних на осіб, притягнутих до відповідальності за статтями 7–11 Закону України «Про боротьбу з корупцією» та розробити механізм безоплатного надання кадровим службам інформації про наявність або відсутність у кандидатів на посади державних службовців судимості або адміністративного покарання за корупційні дії або інші правопорушення, пов'язані з корупцією);
- встановити відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за ухилення від реагування відповідно до закону на критичні виступи засобів масової інформації щодо оприлюднених фактів корупції, порушень прав і свобод людини й громадянина;

- вжити заходів щодо захисту працівників державних установ та інших юридичних організацій від дисциплінарних стягнень і утисків у разі обґрунтованого повідомлення ними про підозрілу практику в своїх відомствах правоохоронним органам за допомогою прийняття законодавчих чи нормативних документів про захист свідків чи «осіб, що повідомляють про факти порушень».
- підвищувати рівень організації антикорупційної діяльності державних органів шляхом:
- оптимізації кількісного складу державних службовців та правової регламентації умов і порядку здійснення ними владних повноважень відповідно до завдань органу;
- поширення соціально-правового контролю та підзвітності державних службовців;
- відкритості та прозорості рішень, що приймаються;
- скорочення штату чиновників;
- зведення владних повноважень чиновників;
- розробити та запровадити механізм заборони створення при органах виконавчої влади, правоохоронних органах та судах різного роду позабюджетних фондів, одержання ними матеріальної допомоги від суб'єктів підприємницької діяльності;
- встановити критерії оцінювання державних службовців, у тому числі працівників контрольних та правоохоронних органів, у напрямках:
 - професійної відповідності штатним посадам працівників державних служб;
 - дотримання ними законності при виконанні функціональних обов'язків та рівня їх відповідальності;
 - забезпечення контролю за їхньою діяльністю згідно з міжнародною практикою та стандартами;
 - посилення вимогливості до керівників усіх рівнів щодо їх належного реагування на фінансові порушення, допущені посадовими та матеріально відповідальними особами;
- регулярно проводити вивчення результатів соціологічних досліджень, які здійснюються в Україні незалежними дослідницькими та громадськими установами з метою виявлення ставлення населення до правоохоронних органів, у тому числі до міліції, та оцінювання ефективності роботи з протидії корупції;
- розробити єдину для державної й недержавної сфер діяльності систему статистичних показників, яка відповідає міжнародним стандартам обліку та звітності й об'єктивно відбивала стан боротьби з корупцією в Україні;
- в обласних центрах і великих містах України розробити систему інформаційного зв'язку з громадянами стосовно питань протидії корупції («телефон довіри», електронна пошта, правові консультації, подання пропозицій тощо).

4. Роль громадянського суспільства в протидії корупції

В Україні основні (базові) інститути громадянського суспільства поки ще слабкі. Погіршення соціально-економічного становища громадян і спричинене цим розчарування замість колишніх надій сприяють відчуженню суспільства від влади й ізоляції останньої. Тим часом ні низову, ні верхівкову корупцію не можна перебороти без зусиль громадських організацій.

Основною причиною багатьох негативних явищ у суспільному житті є нерозвиненість інститутів громадянського суспільства та громадянської самосвідомості людей і, як наслідок, неврахування органами державної влади інтересів громадян. Це породжує, з одного боку, соціальну апатію, з другого – перебирання владних функцій апаратом державного управління. В останньому випадку замість ефективного надання управлінських послуг населенню, що, наприклад, задекларовано в Концепції адміністративної реформи в Україні, превалюють інтереси «панування – підкорення», бюрократична тяганина у вирішенні питань організації громадського життя.

Саме тому одна з цілей, на які зорієнтована реформа політичної системи, є прискорення розвитку громадянського суспільства та його інституцій.

Громадськість у протидії корупційним проявам виглядає скоріш як потенційна можливість, а не як реальне право самим утручатися в управління державними справами та тримати ситуацію під громадським контролем.

Незаперечним є той факт, що доброчесність – важлива складова менталітету українського народу. Історична доля його життя внесла свої корективи у форми її впливу. Це підтверджує гострота реакції більшості наших громадян на факти корупції, хабарництва у владних структурах та прагнення їх до створення громадських об'єднань для протидії цьому злу.

У квітні 2000 року в Україні було засновано Національну коаліцію за доброчесність, мета якої – об'єднання й координація зусиль, обмін досвідом роботи організаційних структур, які працюють у сфері профілактики і боротьби з корупцією, а також просвітницька робота серед населення щодо прав та обов'язків громадян; організація та проведення спеціальних заходів членами Коаліції; забезпечення консультативної інформаційної підтримки, ознайомлення з найкращим національним і міжнародним досвідом у боротьбі та запобіганні корупції.

Громадські організації за останні роки провели в Україні низку соціологічних досліджень, які стосувалися розуміння корупції в нашому суспільстві, її сприйняття різними верствами населення. Зокрема, «Питання національної доброчесності», «Українська доброчесність», «Партнерство за прозорим суспільством» «Ставлення громадян до проблем прозорості та корупції», «Корупція в освіті» тощо. Метою досліджень було вивчення деяких аспектів ставлення населення України до корупції та питань, пов'язаних з цією проблематикою.

Результати досліджень показують, що в різних верствах українського суспільства поступово визріває усвідомлення дійсної небезпеки корупції та необхідності якісно нового ставлення до протидії їй. Радикальні перетворення в українському суспільстві при переході до нової системи суспільних відносин обумовлюють необхідність утвердження та прийняття громадянами України нової парадигми соціальних цінностей, яка повинна ґрунтуватися на ідеї самодостатньої цінності людської особистості, яка відповідно до Конституції України визначена в суспільстві найвищою соціальною цінністю.

Рекомендації:

У сучасних умовах особливого значення набуває такий фактор, як встановлення режиму інформаційної прозорості діяльності органів влади, підприємств та організацій. Отже, одним із дієвих заходів з наведення порядку в цій сфері може стати ефективне вирішення питань створення, використання та поширення інформації в сфері бізнесу, державних органах і громадських структурах. Необхідно виключити можливість безконтрольного використання та передачі інформації окремими чиновниками та підвищити їхню персональну відповідальність за достовірність і повноту наданої суспільству інформації про діяльність влади у вирішенні різних соціально-економічних та політичних проблем. Іншими словами, перемога над корупцією практично неможлива без «інформаційної прозорості» влади та широкого доступу суспільства до інформації про її діяльність. Є кілька необхідних складових інформаційної прозорості.

- Здійснення відкритої й чесної інформаційної взаємодії влади з громадськістю – передусім через засоби масової інформації – і ставлення до ЗМІ як до основного об'єктивного джерела інформації та зворотного зв'язку між суспільством і владою. Це означає зміцнення інституту незалежних від влади ЗМІ; підвищення рівня прозорості самих ЗМІ та вжиття багатьох інших заходів.
- Забезпечення прозорості діяльності урядових структур, працівників, які приймають важливі рішення, їх підзвітності, чіткого механізму дійового контролю за їхньою діяльністю. У цьому контексті проблемними є й подальша лібералізація економіки, комплексне та виважене реформування бюджетної, податкової системи тощо. Тобто йдеться про ліквідацію найбільш важливих чинників корупції.
- Розширення участі малого бізнесу у виконанні державних замовлень, зниження кредитних ставок, обмеження закритих конкурсів. Необхідно підвищити доступність кредитів для малого бізнесу. Запорукою цього можуть стати створення корпорації розвитку, кооперативів взаємного кредитування, заставно-страхового фонду.
- Налагодження зв'язку з громадянами (можливо через інтернет), який би став свого роду інструментом постійної суспільної експертизи діяльності органів влади всіх рівнів. Через цей зв'язок може здійснюватися обговорення різних нормативних актів, суспільно-значущих проєктів, ініціатив і проблем.

- Створення умов для вільного доступу громадян до рішень органів державної влади та інформації про діяльність цих органів, у тому числі в таких аспектах, як формування й реалізація державної політики в різних сферах суспільного життя, підготовки та прийняття проектів законів, інших нормативно-правових актів, формування державного замовлення, закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб, проведення приватизації, управління об'єктами державної власності, ліцензування певних видів господарської діяльності, економічної співпраці з іноземними державами, вирішення завдань з охорони довкілля та використання природних ресурсів, чіткішого визначення підстав для обмеження доступу до інформації в інтересах національної безпеки, забезпечення прав людини, збереження комерційної таємниці та усунення необґрунтованих обмежень у цій сфері тощо.
- Створення правових підстав та механізмів обов'язкового беззаперечного відшкодування державою збитків, у тому числі необґрунтованих втрат, заподіяних громадянинові внаслідок неправильного застосування або невиконання, або неналежного виконання норм законодавства під час здійснення службової діяльності з подальшими стягненнями витрачених на це коштів з посадової особи, з вини якої були завдані такі збитки або втрати.
- Надання підтримки структурам громадянського суспільства, які забезпечують правовий захист населення та безпосередній контроль за владою, а також сприяння незалежним журналістським розслідуванням.
- Розгортання через усі засоби масової інформації широкої пропагандистської та просвітницької діяльності серед громадськості, спрямованої на усвідомлення переваг доброчесності як основи розвитку суспільства, небезпеки негативних наслідків корупції, формування громадської думки щодо необхідності протидії цьому негативному явищу.

Резюмуючи вищенаведене, слід сказати, що складність проблеми протидії корупції в Україні полягає в реальній можливості корумпованих структур і конкретних осіб, що мають владу та повноваження перешкоджати намаганням проникнути в сферу їхньої кримінальної діяльності, а також у неготовності правоохоронних органів та політичних сил суспільства до безкомпромісної боротьби з корупцією. Немає соціальних, політичних традицій публічного викриття корупціонерів, спеціальних криміналістичних прийомів викриття фактів корупції, що є серйозною перешкодою для ефективної протидії цьому явищу. Є проблема вивчення особистості тих, хто, займаючи керівні посади, погрузли в хабарництво, розкраданнях. Нинішні умови існування корупції кардинально різняться серйозними негативними чинниками, й без особливих заходів протидії їй стабілізувати ста-
новище не вдасться.

VI. Юридична освіта та стандарти юридичної професії

Нинішній стан юридичної професії в Україні обумовлений багатьма чинниками. Насамперед, слід враховувати, що протягом сімдесяти років радянської доби закладались підвалини розуміння місця та ролі юриста як виключно захисника державних інтересів. Тоді не було громадських, самоврядних, професійних об'єднань юристів усіх юридичних професій, панувало переконання в їх недоцільності. Інерція цього переконання залишилась і донині. Другий чинник пов'язаний з високим рівнем централізації та впливу адміністративних важелів в усіх ланках юридичної професії. По-третє, слід звернути увагу на домінування відомчих інтересів у судовій і правоохоронних системах. По-четверте, відсутність сильної авторитетної незалежної судової влади, що діє неупереджено та гарантує верховенство права. Нарешті, відсутність на загальнополітичному рівні послідовності у ставленні до розвитку юридичної професії в Україні на демократичних засадах.

В Україні не побудовано обґрунтованої системи зв'язків між окремими ланками юридичної професії та не визначено її функціональних меж. Донині панує ідея про єдність завдань правоохоронних органів та судів з боротьби зі злочинністю та з підтримання правопорядку. Юридичну професію як основу правосуддя, функціонування адвокатури та прокуратури не відділено належно від професій зі здійснення охорони громадського порядку, оперативної та розшукової діяльності, зі здійснення митних, податкових та інших адміністративних процедур. В Україні відкрито безперешкодний доступ до професії судді й адвоката юристів з відомчою освітою та досвідом роботи виключно в органах міліції, податкової адміністрації, у митних органах тощо. В Україні при оцінюванні роботи юристів усіх ланок професії на офіційному рівні панують статистичні показники та політичні чинники і майже не враховуються результати діяльності з гарантування верховенства права.

Рекомендації:

Справедливість правосуддя й забезпечення верховенства права в суспільстві прямо пов'язані зі станом організації юридичної професії.

Специфіка юридичної сфери передбачає особливий допуск юристів до професії судді, прокурора, адвоката. Недаремно в багатьох європейських країнах професії прокурора та судді об'єднані поняттям «магістратура», до судових слухань допускаються не всі без винятку юристи, а лише адвокати.

До професії судді, прокурора та адвоката має бути забезпечено допуск лише тих осіб, що здобули освіту в цивільних навчальних закладах, переважно освіту університетську, ліберальну за своїм змістом. Для юридичної професії неабияке значення має саме атмосфера демократизму, справедливості, поваги до свободи, рівності як основа передачі правових знань і виховання в дусі утвердження верховенства права. Здобуття юридичних знань в умовах військової та напіввійськової дисципліни суттєво перешкоджає вихованню юриста як носія демократичних цінностей.

Професії судді, прокурора та адвоката мають бути, починаючи з рівня освіти, відокремленими від професій міліційного (поліційного) спрямування. Такий підхід суттєво ускладнить поширення корупції у сфері юстиції, не дозволить розвиватись негативним зв'язкам між різними органами та службами оперативного характеру та системами кримінального переслідування.

Післяуніверситетська спеціальна підготовка суддів та прокурорів має здійснюватись також не на основі вузьковідомчих програм, а на базі ліберальних демократичних цінностей.

Обов'язковою має бути система перепідготовки, підвищення кваліфікації суддівських і прокурорських кадрів. Особа, що пропрацювала на прокурорській посаді чи суддею п'ять–сім років, обов'язково має протягом кількох місяців пройти курс «реабілітації», спрямований на виправлення професійної деформації, на корекцію соціальних оцінок, на поновлення розуміння та професійного відчуття свободи, справедливості, верховенства права, інших демократичних цінностей.

Основним джерелом формування судового корпусу України в майбутньому має стати адвокатура як найбільшою мірою носій ідеалів захисту свободи та права. Керуючись цим, професійна діяльність адвокатів має постійно бути «під пильним оком» колег-адвокатів, адвокатських об'єднань, а також тих органів, що формують суддівський корпус. Адвокат, який у майбутньому планує стати суддею, повинен тривалий час бути максимально відкритим перед своїми колегами, широкою громадськістю та перед системою юстиції.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

**План дій щодо утвердження
верховенства права в Україні**

Права людини та основоположні свободи

Завдання	Кроки з боку України	Очікувані кроки з боку ЄС	Результати
Забезпечити конституційні гарантії прав людини та основоположних свобод	Переглянути Конституційну реформу від 8 грудня 2004 року, скасувати функцію загального нагляду Прокуратури, реформувати систему конституційного судочинства, зокрема, через провадження індивідуальної конституційної скарги		
Забезпечити імплементацію норм Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в українську правовому систему	Розробити та запровадити навчальний курс з прав людини для шкіл та вищих навчальних закладів з урахуванням європейських стандартів з прав людини та основоположних свобод протягом 2005–2007 років	Фінансова підтримка проекту, що передбачає підготовку посібника / посібників та навчання лекторів, які надалі читатимуть курс	Розроблено та запроваджено навчальний курс з прав людини для шкіл і навчальних закладів
	Розробити та запровадити спеціальний курс для вивчення міжнародних стандартів прав людини та основоположних свобод у вищих навчальних закладах за юридичною спеціальністю, а також при навчанні суддів і працівників правоохоронних органів	Фінансова підтримка проекту, що передбачає підготовку посібника / посібників та навчання лекторів/вчителів, які надалі читатимуть курс	Розроблено та запроваджено спеціальний курс для вивчення міжнародних стандартів прав людини та основоположних свобод у вищих навчальних закладах за юридичною спеціальністю, а також при навчанні суддів і працівників правоохоронних органів

Створити умови для існування вільних і незалежних ЗМІ, а також незалежній діяльності журналістів	Здійснити програму реформування державних ЗМІ через зміну їхньої системи управління та фінансування відповідно до рекомендації Ради Європи та ОБСЄ протягом 2005 року, в тому числі забезпечити поступову приватизацію державних ЗМІ	Запровадження та реалізація окремого проекту з експертної підтримки реформування державних ЗМІ, що передбачає, зокрема, використання залучення провідних європейських фахівців з правового регулювання діяльності державних ЗМІ	
	Реформувати інститут державного регулювання телебачення та радіо – Національну Раду України з питань телебачення та радіомовлення – відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №23 (2000), 1 (1999), Директиви №95/47/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 жовтня 1995 року протягом 2005 року	Надання експертної та консультаційної підтримки щодо реформування Нацради; проведення тренінгів для працівників органу, що заступає Нацраду / оновленого складу реформованої Нацради	

	Внести зміни до законодавства щодо можливості визначення власника ЗМІ та впровадження ефективного контролю за антимонопольним становищем на інформаційному ринку відповідно до рекомендацій Ради Європи, ОБСЄ та Європейського Союзу протягом 2005–2006 років	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи / Євросоюзу, технічна допомога в імplementації норм майбутнього закону (якщо вона буде потрібна)	
	Прискорити процедуру ратифікації Європейської конвенції про транскордонне телебачення та підписати й ратифікувати додатковий протокол до Конвенції про транскордонне телебачення, а також прийняти зміни до законодавства для імplementації її норм, а також положень Директиви ЄС 85/552/ЄС, 97/36/ЄС «Телебачення без кордонів» протягом 2005–2006 років	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту / законопроектів, що мають забезпечити імplementацію положень Конвенції	
	Забезпечити швидке та прозоре розслідування всіх заяв щодо випадків насильства та смерті журналістів і гарантування реалізації прав журналістів на отримання й збір інформації та вільне її поширення		Збільшення кількості розкритих злочинів проти журналістів, а також зменшення випадків порушення їхніх законних прав

	Усунути дискримінацію щодо регулювання державних та приватних ЗМІ, а також правового статусу журналістів цих ЗМІ		
Забезпечити доступ осіб до інформації органів державної влади та місцевого самоврядування	Припинити практику незаконного втаємничення інформації, в тому числі правових актів, під грифами «не для друку», «опублікуванню не підлягає» та «для службового користування»		Вільний доступ до інформації
	Прийняти новий закон про інформацію, що гарантував би доступ до інформації в органах державної влади та місцевого самоврядування на основі рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи №R 19 (1981), REC 2 (2002), 13 (2000), Конвенції ЄЕК ООН щодо доступу до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень та доступу до правосуддя в сфері охорони довкілля (Оргуська конвенція, прийнята 25 червня 1998 року, ратифікована Україною 1999 року) протягом 2005–2007 років	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи / Євросоюзу, технічна допомога в імплементації норм майбутнього закону (якщо вона буде потрібна)	Вільний доступ до інформації

Створити умови для захисту та реалізації права на мирні збори	Провести навчання працівників спеціальних підрозділів і патрульно-постової служби правоохоронних органів з метою забезпечення ними громадського порядку при проведенні мирних зібрань, охороні учасників мирних зібрань, підстав і умов використання ними спеціальних засобів і фізичної сили, а також забезпечити незалежний контроль за реалізацією їхніх повноважень під час проведення мирних зборів	Фінансова підтримка проекту з підготування методичного посібника та інших матеріалів (приміром, «пам'ятки міліціонерів»), які використовуватимуться в процесі навчання відповідних працівників правоохоронних органів	
	Перекласти українською мовою рішення Європейського суду з прав людини за статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що стосуються свободи мирних зібрань та передати ці переклади в усі місцеві та апеляційні суди протягом 2005–2006 років	Фінансова підтримка проекту з відбору, перекладу українською мовою та публікації зазначених рішень	
	Розробити законопроект про проведення мирних зібрань, враховуючи практику Європейського суду з прав людини і сприяти його прийняттю парламентом	Участь європейських експертів у підготуванні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	

	Враховуючи практику Європейського суду з прав людини, розробити навчальний курс і провести навчання суддів місцевих та апеляційних судів усіх 27 регіонів України щодо практики застосування статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в судовій практиці щодо подань органів влади про заборону мирних зібрань	Фінансова підтримка проекту з підготування відповідного курсу та проведення циклу лекцій для суддів апеляційних судів	
Відповідно до міжнародних стандартів забезпечити можливість діяльності громадських організацій	Прийняти новий закон «Про неприбуткові організації», що визначив би чіткі єдині умови створення та припинення діяльності всіх видів ГО, в тому числі організацій, створення яких не передбачено українським законодавством, а також надання їм відповідних податкових пільг через отримання статусу неприбуткової організації протягом 2005 року		
	Скасувати практику ліцензування видів діяльності недержавних неприбуткових організацій протягом 2005 року		
	Спростити процедуру реєстрації недержавних організацій через уніфікацію процедури реєстрації НДО з підприємствами протягом 2005 року	Участь європейських експертів у підготуванні відповідного законопроекту, технічна допомога в імплементації його положень	

	Створити можливості надання податкових пільг виключно за умовами здійснення благодійної чи іншої соціально значущої діяльності, а не залежно від створення того чи іншого виду організацій, що можуть і не надавати таких послуг		
	Законодавчо визначити умови закупівлі соціальних послуг державою та надання державної допомоги недержавним організаціям		
	Підписати та ратифікувати Конвенцію про визнання правосуб'єктності міжнародних недержавних організацій (ETS N 124), що набрала чинності 1 січня 1991 року		
Запобігання практиці катувань, жорстокого або такого, що принижує гідність, поводження	Внести протягом 2005 року зміни до Кримінального кодексу України, уточнивши кваліфікацію злочину «катування» в главі XVIII КК «Посадові злочини» та узгодити елементи цього складу злочину з понятійним апаратом Загальної частини Кримінального кодексу України	Участь європейських експертів у підготуванні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	

	Провести міжнародну експертизу проекту Кримінально-виконавчого кодексу та інших актів кримінально-виконавчого законодавства на відповідність практиці Європейського суду з прав людини і нормам права Європейського Союзу із залученням іноземних фахівців	Здійснення експертизи проекту Кримінально-виконавчого кодексу відповідними інституціями Ради Європи	
	Провести експертизу українського кримінально-виконавчого законодавства на відповідність стандартам КЗК з перевіркою виконання рекомендацій КЗК, даних українському урядові в доповідях про періодичні відвідини України в 1998, 1999, 2000 рр.	Запровадження окремого проекту з постійного моніторингу відповідності українського кримінально-виконавчого законодавства та практики його застосування рекомендаціям КЗК	
	Запровадити статистику в судах і правоохоронних органах щодо злочинів, які містять елементи «катування» в значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань		
	Підготувати та прийняти законопроект про незалежну експертизу, забезпечивши рівність сторін за рахунок доступу до незалежної експертної думки нарівні з державними експертами		

	Внести зміни до законодавства з метою надати вільний доступ особам, яких тримають в правоохоронних органах та закритих установах, до лікаря та експерта за власним вибором такої особи		
	Створити законодавчі норми, які унеможливили б застосування амністії та дострокове звільнення до осіб, які вчинили дії, що містять ознаки «катувань» у значенні статті 1 Конвенції ООН проти катувань		
	Створити механізми ефективного громадського контролю за розслідування тортур і поганого поводження, яке сталося в правоохоронних органах та інших закритих установах		
	Передбачити в законодавстві України положення про неприпустимість будь-яких свідчень обвинуваченого (підозрюваного), отриманих на досудових стадіях кримінального судочинства		

	Провести просвітницькі семінари для суддів, правоохоронців, адвокатів, представників недержавних правозахисних організацій усіх 27 регіонів України щодо практики застосування статті 3 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. При цьому забезпечити всіх учасників семінарів текстами рішень Європейського Суду щодо України за статтею 3 Конвенції	Фінансова підтримка проекту з підготування відповідних семінарів та їх проведення	
Запобігання незаконним затриманням та арештам	Змінити концепцію проекту Кримінально-процесуального кодексу і підготувати нову редакцію проекту, залучивши до цього процесу науковців та експертів недержавних правозахисних організацій з метою врахування положень статей 5 та 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також вимог Ради Європи щодо реформування прокуратури та органів слідства	Участь європейських експертів у підготуванні відповідного законопроекту	
	Провести міжнародну експертизу проекту Кримінально-процесуального кодексу на відповідність практиці Європейського суду з прав людини і нормам права Європейського Союзу із залученням іноземних фахівців	Експертиза проекту Кримінально-процесуального кодексу відповідними інституціями Ради Європи	

	Провести експертизу українського законодавства про затримання, арешт та тримання під вартою поліції на відповідність стандартам КЗК з перевіркою виконання рекомендацій КЗК, даних українському урядові в доповідях про періодичні відвідини України в 1998, 1999, 2000 рр.	Запровадження окремого проекту з постійного моніторингу відповідності українського кримінально-виконавчого законодавства та практики його застосування рекомендаціям КЗК	
	Підготувати та прийняти закон про поліцейний арешт, а також визначити стандарти, що визначали б законність затримання незалежно від подальшого вирішення кримінальної справи	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	Визначення умов арешту без ордеру суду та створення механізмів захисту від свавільного арешту
	Розробити детальну процедуру судового розгляду законності арешту		
	Усунути законодавчі перешкоди у відшкодуванні збитків, заподіяних правоохоронними органами незаконним затриманням, незалежно від результату розгляду справи		
	Розробити процедури, що сприяли б застосуванню застави замість позбавлення волі		
	Підготувати зміни до кримінально-процесуального законодавства, які передбачають доступ затриманих до лікаря		

Забезпечити захист права на приватність	Прийняти законодавство щодо захисту персональних даних відповідно до стандартів Ради Європи та Європейського Союзу (зокрема Директиви 95/46 Європейського Парламенту та Ради «Про захист фізичних осіб стосовно автоматизованої обробки персональних даних та безперешкодного руху цих даних», №97/66/ЕС щодо опрацювання персональних даних і захисту приватності в сфері телекомунікацій, Конвенції Європолу, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (99) 5 щодо захисту приватного життя в інтернеті, № R(81)1 щодо автоматизованих баз медичних даних; № R(83)10 щодо наукових досліджень та статистики; № R(85)20 щодо прямого маркетингу; № R(86)1 щодо соціальної забезпечення, № R(87)15 щодо поліції; № R(89)2 щодо працевлаштування; № R(90)19 щодо виплат заробітної плати та пов'язаних з цим операцій, статті 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод тощо)	Участь європейських експертів у підготуванні відповідного законопроекту / законопроектів, експертиза законопроекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	
---	---	---	--

	Підписати та ратифікувати міжнародні документи щодо захисту персональних даних. Зокрема, ратифікувати Європейську конвенцію 1981 року про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою ім персональних даних та Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних		
	Запровадити інститут спеціального органу виконавчої влади щодо захисту персональних даних та доступу до інформації		
	Провести навчання для суддів щодо захисту права на приватність при розгляді справ про захист персональних даних, наданні санкції на обшук, прослуховування чи інше зняття інформації з каналів зв'язку	Фінансова підтримка проекту з підготування та проведення відповідних семінарів.	
	Запровадити практику публічного річного звіту протягом 2005 року щодо використання оперативно-розшукових заходів, які порушують право на приватність (негласний обшук, зняття інформації з каналів зв'язку), в якому надавати кількість дозволів, наданих судами на		

	проведення таких заходів, розподілення їх поміж підрозділами, які провадять оперативно-розшукову діяльність (міліція, податкова міліція, СБУ тощо), ефективність проведення цих заходів (кількість порушених кримінальних справ тощо) та інші дані		
Забезпечення реалізації права на свободу віросповідання та збереження нейтралітету держави	Привести українське законодавство у відповідність до вимог статті 9 та 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у світлі судової практики Європейського суду з прав людини, зокрема щодо забезпечення нейтралітету держави, можливості релігійній громаді отримати статус юридичної особи та вільно відправляти релігійні культу	Участь європейських експертів у підготуванні відповідного з аконoproекту / законопроектів, експертиза аконoproекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	
	Усунути дискримінацію при реєстрації статутів релігійних громад і чітко визначити підстави відмови в реєстрації або скасування реєстрації статутів релігійних громад	Участь європейських експертів у підготуванні відповідного аконoproекту / законопроектів, експертиза аконoproекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	

	Запровадити дієві механізми запобігання дискримінації за релігійною ознакою, особливо в пенітенціарній системі, соціальній сфері та сфері трудових відносин		
	З метою усунення дискримінаційної адміністративної практики та конфліктів між церквами прийняти чіткі правові норми щодо підстав, порядку й термінів повернення культового майна церков	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту / законопроектів, експертиза законопроекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	
	Спростити доступ священників усіх релігій до закладів пенітенціарної системи, збройних сил та запровадити доступ капеланів в усі порти України відповідно до міжнародних норм		
Завершити реформу законодавства щодо переходу від системи «прописки» (дозвільна система) до реєстрації (шляхом повідомлення)	Завершити створення автоматизованої системи обліку місця проживання громадян із застосуванням кращих прикладів інших країн	Запровадження окремого проекту технічної допомоги для вивчення відповідного світового досвіду, створення та запровадження автоматизованої системи обліку місця проживання громадян в Україні	

	Забезпечити захист персональних даних особи щодо її реєстрації та пересування	Технічна допомога в рамках проекту, зазначеного в попередньому пункті	
	Відповідно до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи №190 щодо вступу України до Ради Європи необхідно передати функції реєстрації в'їзду та виїзду громадян з території країни до Міністерства юстиції України		
	Завершити реформування законодавства в сфері реєстрації осіб з урахуванням позитивної міжнародної практики та закону України про свободу пересування та вільний вибір місця проживання	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту / законопроектів	
	Передбачити положення в законодавстві щодо забезпечення прав бездомних громадян та осіб без документів, що прагнуть їх отримати		
Забезпечити відсутність дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, громадянства	Необхідно усунути безпідставні обмеження, що є дискримінаційними, стосовно осіб, що не мають українського громадянства		

<p>дьянства, віросповідання, етнічної належності, мови, віку та іншими ознаками</p>	<p>Дати чітку структурування етнічних спільнот України, більш адекватно визначивши поняття «національна меншина», «корінні народи», визначити етнічні групи, які до них належать</p>	<p>Запровадження окремого проекту для розв'язання проблем у сфері етнічних відносин в Україні</p>	
	<p>Передбачити відповідні норми у виборчому законодавстві, які забезпечували б права на представництво в органах влади представників національних меншин України</p>	<p>Участь європейських експертів у підготуванні відповідного законопроекту / законопроектів, експертиза законопроекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи</p>	
	<p>Дати визначення й запровадити механізми протидії як прямої та і опосередкованої дискримінації</p>	<p>В рамках попереднього проекту</p>	
	<p>Внести зміни до Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій»</p>	<p>Експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи</p>	<p>Усунення дискримінації щодо певних груп, що мають бути реабілітованими</p>
	<p>Створити спеціальний орган, до повноважень якого має належати надання правової та іншої допомоги жертвам дискримінації, проведення досліджень з метою визначення чинників, що сприяють дискримінації, збір доказів про факти застосування дискримінації на підставі індивідуальних звернень</p>		

	Підготувати законопроект про зміни до Закону «Про національні меншини в Україні», провести експертизу законопроекту на відповідність стандартам ОБСЄ, Ради Європи та Європейського Союзу	Експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	
	Розробити законопроект про зміни до Закону про мови, переглянути закон про ратифікацію Європейської хартії про регіональні мови та мовні меншини	Експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	
	Підготувати законопроекти «Про національно-культурну автономію», про зміни до Цивільного кодексу, інших законів та спеціальних програм з метою розвинути принцип недискримінації та передбачити спеціальні квоти для дискримінованих етнічних груп (роми, кримські татари, караїми, кримчаки тощо)	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту / законопроектів, експертиза законопроекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	
	Провести інвентаризацію землі в АРК з метою розв'язання проблеми надання земельних паїв представникам депортованих народів	Запровадження спеціального проекту технічної допомоги	
	Ратифікувати Протокол №12 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Додатковий протокол до Конвенції ООН щодо заборони всіх форм дискримінації жінок (CEDAW-OP, підписаний Україною 7 вересня 2000 року)		

Правосуддя

Покращення доступу до правосуддя	Прийняття законів про правову допомогу, про державну допомогу в несенні судових витрат та змін до процесуальних кодексів, які поліпшать доступність правосуддя для найбільшого населення. Передбачення витрат на державну допомогу в держбюджеті.	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту / законопроектів, експертиза законопроекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	Дієві фінансово забезпечені механізми надання державної допомоги в несенні судових витрат особам з низьким рівнем достатку, а також механізми надання правової допомоги таким особам безоплатно або за доступну плату
	Створення державного реєстру судових рішень і вільнодоступного сайту з текстами судових рішень. Правове врегулювання питань, пов'язаних з оприлюдненням судових рішень.	Запровадження спеціального проекту технічної допомоги	Широкий доступ до текстів будь-яких судових рішень, зокрема через розміщення їх в інтернеті (можуть бути встановлені обмеження на основі поваги до таємниці приватного життя)
	Внесення змін до процесуальних кодексів щодо порядку спрямування справ для медіації та врахування її результатів у судових рішеннях	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту / законопроектів, експертиза законопроекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	Розвиток медіації як позасудового способу вирішення правових питань. Зменшення навантаження на суди

	Прийняття закону щодо відшкодування збитків учасникам судового процесу внаслідок незаконних дій чи бездіяльності суддів та апаратів судів (можуть бути доповнення до Цивільного кодексу України)	Експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	Несення державою відповідальності за завдання шкоди учасникам судового процесу внаслідок незаконних дій чи бездіяльності суддів та апаратів судів
	Внесення змін до процесуальних кодексів щодо підвищення ефективності виконання судових рішень через встановлення судового контролю. Інтеграція державних реєстрів судових рішень та виконавчих проваджень	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту / законопроектів, експертиза законопроекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	Ефективніше виконання судових рішень внаслідок здійснення судом контролю за виконанням його рішень. Створення та інтеграція реєстрів судових рішень та виконавчих проваджень
	Внесення змін до закону про державну виконавчу службу, про виконавче провадження щодо запровадження недержавних виконавців		Демоніполізація державної діяльності з виконання судових рішень
Удосконалення судової системи	Створення окружних, апеляційних адміністративних судів, сформування складу цих судів		Покращення захисту прав фізичних та юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування

	Внесення змін до закону про судоустрій щодо ліквідації системи військових судів		Підвищення гарантій незалежності суду при здійсненні судочинства за участі військовослужбовців та військових організацій. Покращення захисту прав військовослужбовців
	Зміни до закону про судоустрій щодо обмеження адміністративних повноважень голів судів з одночасним розширенням повноважень суддівського самоврядування. Зміна порядку та структури бюджетного фінансування судів	Експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	Підвищення гарантій незалежності суддів. Зростання ролі суддівського самоврядування. Забезпечення фінансування судів на належному рівні

Удосконалення судочинства	Прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України з розширеним інститутом судового контролю на стадії досудового слідства; гарантіями недоторканності та дотримання прав особи при застосуванні втручальних повноважень; без права суду повернути справу стороні обвинувачення для додаткового розслідування; із інститутом суду присяжних та розумними можливостями для залучення народних засідателів до розгляду справ	Участь європейських експертів у підготованні змін до проекту КПК, експертиза проекту КПК відповідними інституціями Ради Європи	Здійснення судового контролю на стадії досудового слідства слідчим суддею. Підвищення ролі суду в закріпленні доказів у кримінальному судочинстві з метою забезпечення змагальності сторін (проведення судових допитів під присягою, проведення впізнання осіб та предметів, прийняття речових
---------------------------	---	--	--

			<p>доказів, призначення судових експертів). Забезпечення негайного доставлення затриманого до судді та невідкладного розгляду питання у суді про підстави та мотиви обмеження свободи особи. Забезпечення права на захист затриманим особам. Відсутність інституту повернення судом кримінальної справи прокурору або на додаткове розслідування. Забезпечення справедливості розгляду кримінальних справ внаслідок запровадження суду присяжних, розширення кола справ, що можуть розглядатися за участю народних засідателів.</p>
--	--	--	---

	Внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України.	Участь європейських експертів у підготованні проекту відповідних змін до ЦПК, експертиза проекту цих змін відповідними інституціями Ради Європи	Наближення правил цивільного судочинства до європейських стандартів, насамперед тих, що стосуються розгляду справ з іноземним елементом, визнання та виконання рішень іноземних судів. Розширення сфери застосування письмового провадження та використання інтернету для розгляду справ
	Зміни до законів про судустрій, статус суддів щодо встановлення вичерпного, зрозумілого правового регулювання добору суддів, обов'язкового проходження навчання претендентів на посаду судді в Академії суддів України, запровадження конкурсу при переході суддів до судів вищого рівня	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту / законопроектів, експертиза законопроекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	Прозора та конкурсна процедура добору суддів. Підвищення фахового рівня претендентів на посаду судді та суддів.
Формування якісного і незалежного судового корпусу	Прийняття нового закону про статус суддів із чітко визначеними гарантіями оплати праці	Експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	Підвищення гарантій незалежності суддів від виконавчої влади внаслідок встановлення на рівні закону механізму оплати праці суддів

		Експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	Забезпечення змагальності при розгляді справ про дисциплінарну відповідальність
	Внесення змін до закону про судоустрій щодо створення дисциплінарної комісії суддів та визначення процедури дисциплінарного провадження	Участь європейських експертів у підготованні нового закону про прокуратуру, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	Відсутність у прокуратури повноважень щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законів, а також досудового слідства
	Прийняття нового закону про прокуратуру без збереження за нею функцій загального нагляду та досудового слідства в будь-якій формі	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	Забезпечення незалежності судової експертизи внаслідок виведення її з підпорядкування органам, що здійснюють досудове розслідування. Забезпечення права на проведення альтернативної експертизи
Реформування прокуратури та судової експертизи відповідно до європейських стандартів	Внесення змін до закону про судову експертизу щодо демонополізації державної діяльності в галузі судової експертизи		

Належне урядування

<p>Забезпечення права громадян на належне урядування</p>	<p>Законодавче закріплення принципів і правил відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з приватними особами на основі Резолюції Ради Європи №77 (31) від 28 вересня 1977 року шляхом прийняття закону про адміністративну процедуру</p>	<p>Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту / законопроектів, експертиза законопроекту / законопроектів відповідними інституціями Ради Європи</p>	<p>Гарантування кожній особі права на неупереджений і справедливий розгляд її справи протягом розумного терміну, включаючи забезпечення кожної особи в адміністративній процедурі правами:</p> <ul style="list-style-type: none"> - бути вислуханою перед прийняттям адміністративного рішення або вжиттям заходу, які можуть мати несприятливі наслідки для особи; - на доступ до інформації та матеріалів справи, що стосуються особи; - на представника та на отримання консультативної та іншої допомоги;
--	--	--	--

			а також встановленням обов'язків адміністративних органів мотивувати свої рішення та зазначити порядок їх
	Удосконалення механізмів адміністративного оскарження рішень дій і бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, в тому числі запровадження спеціальних апеляційних інституцій (відокремлених підрозділів, в тому числі на дорадчих засадах із залученням громадськості) при цих органах	Запровадження проекту з вивчення відповідного світового досвіду та підготування відповідних законодавчих пропозицій з питань, викладених у цьому й наступному пунктах	Оскарження Покращення правового захисту прав і законних інтересів приватних осіб. Можливість досудового вирішення спорів, що є зручнішим, простішим та дешевшим для приватної особи. Зменшення навантаження на суди загальної юрисдикції

	<p>Децентралізація виконання публічних завдань, у тому числі делегування більшості функцій щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування</p>	<p>Запровадження проекту з вивчення відповідного світового досвіду та підготування відповідних законодавчих пропозицій з питань, викладених у цьому та попередньому пунктах</p>	<p>Наближеність влади до громадян, підвищення якості надання адміністративних послуг (і взагалі публічних послуг), оскільки громадяни безпосередньо впливають насамперед на органи місцевого самоврядування</p>
	<p>Впровадження сучасних стандартів надання адміністративних послуг на основі принципу «єдиного вікна» та оцінювання якості адміністративних послуг за критеріями доступності, зручності, відкритості, своєчасності, поваги до особи, професійності, результативності</p>	<p>Запровадження проекту технічної допомоги з метою впровадження надання в Україні адміністративних послуг на основі принципу «єдиного вікна»</p>	<p>Запровадження принципу «єдиного вікна» полегшуватиме отримання адміністративних послуг, оскільки органи орієнтуватимуться на кінцевий результат, тобто на задоволення очікувань особи. Крім того, реалізація цього принципу стимулює утворення «інтегрованих офісів», тобто місця, де можна отримати майже всі адміністративні послуги</p>

			<p>Запровадження критеріїв оцінки якості адміністративних послуг дозволить підвищувати якість надання адміністративних послуг, зокрема шляхом поточного оцінювання цієї якості та через постійне поліпшення стандартів надання окремих видів адміністративних послуг</p>
	<p>Прийняття Закону «Про інформацію» (нова редакція) з метою покращення доступу громадян до публічної інформації; запровадження інституту омбудсмана з питань інформації або розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради з питань прав людини в сфері доступу громадян до публічної інформації</p>	<p>Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи / Європейського Союзу</p>	<p>Покращення доступу громадян до публічної інформації, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> - чітка класифікація інформації за режимами доступу; - зменшення обмежень доступу до публічної інформації; - встановлення процедури доступу до інформації; - збільшення обсягу публічної інформації, обов'язкової для оприлюднення

	<p>Прийняття Кодексу про адміністративні проступки (про адміністративну відповідальність) з метою реформування інституту адміністративної відповідальності</p>	<p>Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи</p>	<p>Покращення правового захисту прав особи завдяки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - покращенню процедури застосування адміністративних стягнень (шляхом поширення на неї загальних вимог до адміністративної процедури); - встановленню можливості судового оскарження рішень про притягнення до адміністративної відповідальності;
			<ul style="list-style-type: none"> - обмеженню кількості адміністративних органів, які мають право накладати адміністративні стягнення - позбавлення суду невластивих функцій – які вилученню із компетенції судів справ про накладення судом адміністративних стягнень.

Удосконалення організації та діяльності органів виконавчої влади	Прийняття законів з метою врегулювання повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція)	Участь європейських експертів у підготованні відповідних законопроектів, експертиза законопроектів відповідними інституціями Ради Європи	Забезпечення стабільності та легітимного функціонування органів виконавчої влади. Покращення якості функціонування системи органів виконавчої влади завдяки: - підпорядкуванню Кабінету Міністрів України всіх органів виконавчої влади; - розмежуванню політичних та адміністративних функцій у системі органів виконавчої влади, а також політичного та адміністративного керівництва в міністерствах;
			- забезпеченню організаційної самостійності урядових органів та спрямуванню їх діяльності на виконання адміністративних функцій

	Законодавче урегулювання питань ієрархії нормативно-правових актів та процедури їх прийняття, шляхом прийняття закону про підзаконні нормативно-правові акти	Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи	Упорядкування стану справ у сфері нормотворчості, в тому числі обмеження можливості видання підзаконних нормативно-правових актів, які стосуються прав та обов'язків приватних осіб, лише Кабінетом Міністрів України та міністрами. Зменшення колізій у правозастосуванні
Підвищення ефективності місцевого самоврядування	Укрупнення базового рівня місцевого самоврядування, в тому числі шляхом прийняття нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону «Про адміністративно-територіальний устрій», змін до Бюджетного кодексу	Участь європейських експертів у підготованні відповідних законопроектів, їх експертиза відповідними інституціями Ради Європи	Зміцнення фінансової та інституційної спроможності базового рівня місцевого самоврядування
	Ліквідація районних державних адміністрацій та утворення виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні району (потребує внесення змін до Конституції України)		Запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району

<p>Створення ефективної професійної та політично-нейтральної системи державної та муніципальної служби</p>	<p>Прийняття Закону «Про державну службу» (нова редакція) та Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) з метою реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування</p>	<p>Участь європейських експертів у підготованні відповідного законопроекту, експертиза законопроекту відповідними інституціями Ради Європи</p>	<p>Створення правових та фінансових умов для функціонування ефективної професійної та політично-нейтральної системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування завдяки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - встановленню обмежень щодо зайняття політичною діяльністю державних і муніципальних службовців та встановленню механізмів захисту від втягування службовців у політичні процеси (виборчі кампанії тощо); - запровадженню раціональної класифікації посад і кількості рангів - запровадженню та дотриманню прозорих конкурсних процедур прийняття на службу та проходження служби; - реформуванню системи оплати праці із підвищенням частки посадового окладу в оплаті праці до 80%.
--	--	--	--

Протидія корупції

<p>Забезпечити адаптацію українського законодавства з питань протидії корупції до європейських стандартів</p>	<p>Розроблення проектів законів: «Про ратифікацію Конвенції ООН про боротьбу з корупцією»; «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією»; «Про ратифікацію додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією»; «Про ратифікацію Конвенції ОЕСР про боротьбу з даванням хабарів іноземним державним посадовцям при здійсненні міжнародних ділових операцій»; «Про боротьбу з корупцією» (нова редакція); «Про державну службу» (нова редакція); «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні дії».</p>	<p>Участь європейських експертів у підготованні відповідних законопроектів.</p>	<p>Приведення положень Кримінального кодексу щодо кримінальних злочинів, пов'язаних з корупцією, у відповідність з міжнародними стандартами. Забезпечення криміналізації підкупу посадових осіб урядів іноземних держав чи міжнародних організацій.</p> <p>Забезпечення ефективної міжнародної юридичної взаємодопомоги при розслідуванні й переслідуванні в корупційних справах.</p> <p>Забезпечення гармонізації відповідних визначень злочинів і адміністративної відповідальності в Законі України «Про боротьбу з корупцією» та Кримінальному кодексі України. Конкретизація положень законодавства щодо одержання подарунків. Криміналізація «торгівлі впливом». Конкретизація правил скасування імунітету від карного переслідування. Заборона працювати у державних організаціях та втрата всіх соціальних пільг (пенсійного і соціального обслуговування) державного службовця у разі вчинення корупційних дій.</p>
---	---	---	---

	Прийняти Кодекс поведінки державних службовців	Участь європейських експертів у підготуванні відповідних законопроектів	Створення системи прав і обов'язків посадових осіб із визначенням міри відповідальності за порушення посадової етики та корупційні прояви. Закладення основних принципів поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави при виникненні конфліктів інтересів, і встановлення відповідальності за надання переваги власним інтересам над інтересами держави
Створення ефективної системи протидії корупції	Здійснення аналізу реалізації Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки та аналізу судової практики щодо розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.	Участь європейських експертів у підготуванні відповідних законопроектів	Оновлення загальнонаціональної антикорупційної стратегії, яка передбачала б запобіжні та репресивні заходи з пріоритетами в окремих державних інститутах з високим ризиком корупції, а також створення ефективних механізмів моніторингу й звітності про корупцію

	Держкомстату України разом з МВС та Мін'юстом України за участі Генпрокуратури України розробити та ввести в дію відповідну систему статистичних показників та форми статистичної звітності про стан розслідування корупційних дій кримінального характеру.	Участь європейських експертів	Приведення статистичного моніторингу та звітності щодо корупції і пов'язаних з нею правопорушень у всіх сферах державної служби, органах виконавчої влади і судах, у відповідність до міжнародних стандартів обліку та звітності
	Здійснення моніторингу корупційних проявів урядовими організаціями та спеціальними підрозділами МВС, Служби безпеки України, а також РНБО України, якій передано функції Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентіві України		
	Створення служб внутрішньої безпеки в державних установах, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їхніх навмисних чи випадкових порушень чинних правил і відповідних наслідків таких порушень		

	Заборона створення при органах виконавчої влади, правоохоронних органах та судах різноманітних позабюджетних фондів, одержання ними матеріальної допомоги від суб'єктів підприємницької діяльності		
	Запровадження в обласних центрах та великих містах України «телефону довіри» та правових консультацій для громадян		Встановлення інформаційного зв'язку з громадянами з питань протидії корупції
Створення умов для унеможливлення корупційних проявів	Розроблення законодавчих норм щодо забезпечення прозорості фінансування політичних партій, громадських організацій, контролю правомірності його джерел, перевірки одержаних прибутків і здійснених витрат лідерами й активістами цих формувань, а також щодо критеріїв та механізму контролю фінансування виборчих кампаній	Участь європейських експертів	
	Продовження практики звуження переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню		

	Зниження кредитних ставок, створення корпорації розвитку, кооперативів взаємного кредитування, заставно-страхового фонду.		Підвищення доступності кредитів для малого бізнесу
	Зменшення податкового тиску на підприємців та інших фізичних осіб		
	Продовження виконання рекомендацій FATF і MONEYVAL		Розроблення дійової системи економічних та фінансових засобів контролю та протидії легалізації «брудних» грошей
	Доведення до громадськості інформації про виявлені випадки корупційних дій в органах влади через засоби масової інформації		
	Прийняття законодавчих чи нормативних документів про захист свідків чи «осіб, що повідомляють про факти порушень»		Захист працівників державних установ та інших юридичних організацій від дисциплінарних стягнень і утисків у разі обґрунтованого повідомлення ними про підозрілу практику в своїх відомствах правоохоронним органам
	Детально регламентувати правила та стандарти прийняття розпорядчо-дозвільних управлінських рішень, видачі населенню офіційних документів, вирішення інших питань щодо його обслуговування		Встановлення режиму інформаційної прозорості діяльності органів влади, підприємств і організацій

	Підвищення рівня оплати праці та соціальної захищеності державних службовців		
	Забезпечити добір і розстановку кадрів на засадах неупередженого конкурсного відбору, а також їхню об'єктивну атестацію, періодичну ротацію й однорівневе переміщення		
	Регламентувати умови та порядок правомірного отримання державними службовцями й іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, подарунків, комісійної винагороди, гонорарів, послуг тощо, а також використання ними засобів транспорту, зв'язку, техніки, іншого майна незалежно від форм власності		

	<p>Встановити обмеження щодо зайняття посад в органах державної влади та місцевого самоврядування особами, які вчинили корупційні правопорушення.</p> <p>Створити централізований автоматизований банк даних на осіб, притягнутих до відповідальності за статтями 7–11 Закону України «Про боротьбу з корупцією» та безоплатно надавати кадровим службам інформацію про наявність або відсутність у кандидатів на посади державних службовців судимості або адміністративного покарання за корупційні дії або інші правопорушення, пов'язані з корупцією</p>		<p>Запобігання зайняттю посад в органах державної влади та місцевого самоврядування особами, які вчинили корупційні правопорушення</p>
	<p>Встановити відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за ухилення від реагування відповідно до закону на критичні виступи засобів масової інформації щодо оприлюднених фактів корупції, порушень прав і свобод людини й громадянина</p>		

	Розгортання через усі засоби масової інформації широкої пропагандистської й просвітницької діяльності серед громадськості, спрямованої на усвідомлення переваг доброчесності як основи розвитку суспільства		Підвищення рівня громадянської свідомості та активності населення в протидії корупції
	Зміцнення інституту незалежних від влади ЗМІ; підвищення рівня прозорості, прозорості самих ЗМІ		

Юридична освіта

<p>Забезпечення реалізації права на якісну юридичну освіту</p>	<p>Запровадження механізмів забезпечення рівного доступу до юридичної освіти всіх верств населення. Розширення системи кредитування навчання в юридичних навчальних закладах. Суттєве зменшення кількості відомчих юридичних навчальних закладів. Оновлення навчальних програм, підручників, методичних матеріалів у напрямку гармонізації правової системи України до європейських стандартів. Розвиток юридичних навчальних закладів на основі самоврядування та європейської хартії університетів щодо відділення від політики та релігії</p>	<p>Запровадження та реалізація окремого проекту технічної допомоги, що матиме на меті інтеграцію правової освіти в Україні в загальноєвропейську систему правничих шкіл (у рамках Болонського процесу), запровадження в Україні європейських вимог до юридичної освіти, «європеїзації» бачення юридичної професії як такої та ставлення до неї</p>	<p>Запровадження обов'язкового тестування в юридичних навчальних закладах. Максимальне скорочення кількості відомчих навчальних закладів, що мають право присвоювати кваліфікацію юриста. Запровадження європейських вимог у десяти найбільших провідних юридичних ВНЗ країни (включаючи юридичні факультети держуніверситетів)</p>
--	--	--	---

Визначення місця та ролі юридичної професії в суспільстві	Формування нових підходів щодо розуміння ролі та місця юридичної професії в суспільстві, визначення її функціональної межі. Відділення юридичної професії від діяльності з охорони громадського порядку, оперативної та розшукової діяльності, зі здійсненню митних, податкових та інших адміністративних процедур. Запровадження механізмів подолання впливу тих міжвідомчих зв'язків у системі юридичної професії, які продукують обвинувальний ухил та домінування публічних інтересів над приватними в системі судового захисту		Закріплення на законодавчому рівні та на рівні державної правової політики нового бачення місця та ролі юридичної професії
---	---	--	--

Формування виважених та обґрунтованих критеріїв і підходів до оцінювання роботи юристів	Запровадити більш дієвий та обґрунтований механізм оцінювання роботи юристів, основу якої мають складати результати діяльності з гарантування верховенства права. Значною мірою мінімізувати вплив на офіційному рівні статистичних показників і політичних чинників на оцінювання роботи юристів		Включення в механізм оцінювання роботи юристів міжвідомчого та громадського факторів
Забезпечення особливого допуску юристів до професії судді, прокурора, адвоката	Формування допуску до професії судді, прокурора та адвоката лише через здобуття вищої юридичної освіти в цивільних навчальних закладах, що діють на засадах самоврядування та забезпечують високий рівень демократизму й свободи думки, а також через адвокатську практику		Впровадження нових стандартів допуску до професії судді, прокурора та адвоката
Розвиток системи підвищення кваліфікації та перепідготовки суддівських і прокурорських кадрів, а також адвокатів на демократичних засадах	Формування системи підвищення кваліфікації суддівських та прокурорських кадрів, адвокатів, здійснення їх перепідготовки на основі поглиблення розуміння засад свободи, справедливості, верховенства права, на основі не вузьковідомчих програм, а на базі загальнодемократичних цінностей		Створення демократично відкритих центрів перепідготовки суддівських та прокурорських кадрів, адвокатів

Посилення участі юристів у громадській роботі з демократизації суспільства	Запровадження механізмів стимулювання активності всіх ланок юридичної професії в процесах демократизації українського суспільства		Забезпечення державною підтримкою громадських ініціатив у сфері демократизації системи юстиції та посилення ролі адвокатів
--	---	--	--

Для нотаток

Міжнародний фонд "Відродження" (МФВ) — найбільша національна благодійна громадська організація в Україні, заснована відомим американським фінансистом і філантропом Джорджем Соросом. Місія Фонду — фінансово та організаційно сприяти становленню демократичного, відкритого суспільства в Україні шляхом підтримки значущих для його розвитку громадських ініціатив. У 1990–2005 роках Фонд надав численним неурядовим організаціям (НУО) України, а також науково-освітнім, просвітницьким закладам, видавництвам грантів на суму понад 89 мільйони доларів США. 2006 року МФВ надасть фінансову підтримку на суму до 7 мільйонів доларів США на проекти, що сприяють розвитку європейської інтеграції, посиленню впливу громадянського суспільства та його контролю за владою, системі громадського правозахисту й утвердженню принципу верховенства права в Україні, проведенню судової та пенітенціарної реформ, розвитку громадської активності національних меншин, реформам у сферах освіти, охорони здоров'я, видавничій справі, проведенню справедливих та чесних виборів тощо.

Міжнародний фонд "Відродження" (МФВ) засновано у квітні 1990 року. Він належить до мережі фондів Джорджа Сороса, що складається з національних і регіональних фондів більш, ніж у тридцяти країнах світу, переважно у Центральній і Східній Європі та на території колишнього Радянського Союзу. Ці фонди об'єднує спільна мета — вони підтримують правничі, медійні, освітні, інформаційні, медичні, соціальні ініціативи, що сприяють розвитку й утвердженню відкритого суспільства.

Європейська програма МФВ була започаткована у травні 2004 року. Мета програми — посилити спроможність організацій громадянського суспільства до активної участі у процесах європейської інтеграції України. Завдання програми — сприяти налагодженню різних форм співпраці між громадськими організаціями та органами державної влади у формуванні, реалізації та моніторингу реалізації політики європейської інтеграції України та двосторонніх відносин між Україною та ЄС; сприяти активній суспільній дискусії щодо різних аспектів процесу європейської інтеграції України та поширенню об'єктивної інформації про ЄС, політику європейської інтеграції України та відносини між Україною та ЄС; сприяти встановленню довготривалих партнерських зв'язків, у тому числі форумів/ коаліцій громадських організацій України, що займаються питаннями європейської інтеграції України; сприяти розвитку європейських студій в Україні. Протягом 2004–2005 року програма підтримала більш ніж 50 проектів на суму понад 500 000 дол. США.

www.irf.kiev.ua

Інститут відкритого суспільства – Брюссель, заснований 1997 року, є посередником у взаємодії між організаціями мережі фондів Джорджа Сороса та західноєвропейськими партнерами, такими як різноманітні інститути Європейського Союзу, донорські та громадські організації.

Інститут відкритого суспільства – Брюссель надає допомогу програмам та організаціям мережі фондів Джорджа Сороса у пошуку донорів та інформує партнерські організації про цілі, заходи і методи роботи мережі Інституту відкритого суспільства. Інститут відкритого суспільства – Брюссель також багато робить для підвищення обізнаності Європейських міжурядових організацій, урядів, впливових кіл громадськості про діяльність мережі. Серед усього іншого, Інститут підтримує розширення міжнародної підтримки громадянського суспільства, прав людини, незалежності засобів масової інформації, демократичних реформ та утвердження верховенства права.

Інститут відкритого суспільства – Брюссель також допомагає організаціям мережі співпрацювати з іншими міжнародними громадськими організаціями, що знаходяться у Брюсселі і займаються питаннями громадянського суспільства та прав людини у ЄС. Інститут забезпечує організацію візитів представників мережі, грантоотримувачів та представників громадянського суспільства до Західної Європи.

<http://www.soros.org/about/offices#brussels>

Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні

Аналітична доповідь та рекомендації

Колектив авторів: Авер'янов В., Бондаренко І., Доля Л., Гега П.,
Захаров Є., Коліушко І., Кравчук І., Куйбіда Р., Романюк Б., Сірий М.,
Солоненко І., Тимошук В., Шишкін В., Яворський В.

Під загальною редакцією І.Солоненко

Підписано до друку 24.01.2006. Формат 70x100/16. Папір офсетний.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 12,90. Обл.-вид. арк. 10,87. Наклад 1000 прим.

Видавництво «К.І.С.»
04080 Київ-80, а/с 1, тел./факс (044) 462-5269/70, <http://books.dovidka.com.ua>
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи
ДК №677 від 19.11.2001 р.

Віддруковано в друкарні ТОВ «Лайт-прінт»
Київ, вул. Машинобудівна 46