

**ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ
ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА**

**“УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО
ДОГОВОРУ”**

Матеріали до круглого столу



КИЇВ – 2007



ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| Вступ..... | 3 |
| 1. Загальний огляд виконання Плану дій „Україна – ЄС” в частині розбудови демократії, забезпечення верховенства права та захисту прав людини..... | 3 |
| 1.1. Посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права | 3 |
| 1.2. Проведення судової та правової реформ, забезпечення незалежності судової влади, зміцнення її адміністративної дієздатності, забезпечення неупередженості та ефективності прокуратури | 5 |
| 1.3. Забезпечення ефективної боротьби з корупцією | 7 |
| 1.4. Забезпечення поваги до прав і свобод людини у відповідності до міжнародних та європейських стандартів | 7 |
| 1.5. Забезпечення розвитку громадянського суспільства | 8 |
| 1.6. Забезпечення поваги до свободи ЗМІ та свободи висловлювань | 9 |
| 1.7. Забезпечення поваги до прав осіб, які належать до національних меншин | 10 |
| 1.8. Запобігання неналежному поведженню з людьми та застосуванню тортур | 11 |
| 1.9. Забезпечення рівноправності | 12 |
| 1.10. Забезпечення поваги до прав дитини | 12 |
| 1.11. Забезпечення поваги до прав професійних спілок та основних стандартів праці | 13 |
| 1.12. Забезпечення міжнародного правосуддя | 14 |
| 2. Чинники, які ускладнюють виконання Плану дій „Україна – ЄС” | 14 |
| 2.1. Відсутність ефективної взаємодії між зацікавленими сторонами щодо виконання Плану дій | 14 |
| 2.2. Неконкретизованість Плану дій та відсутність стратегії його виконання | 15 |
| 2.3. Нереалістичність строків здійснення заходів, які впливають з Плану дій | 16 |
| 2.4. Затвердження заходів щодо виконання Плану дій актом уряду, а не законом | 16 |
| 2.5. Абстрактність вимог до відповідальних виконавців та формальність виконання Плану дій | 16 |
| 2.6. Відсутність чітких критеріїв оцінки виконання Плану дій та відповідальності за виконання Плану дій | 17 |
| 3. Висновки та рекомендації..... | 18 |
| 4. Додаток. Демократія, верховенство права, права людей: оцінка Заходів щодо виконання у 2006 році Плану дій „Україна–ЄС”..... | 21 |

21 лютого 2007 минуло 2 роки після схвалення Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом Плану дій „Україна – Європейський Союз”. Через рік завершиться трирічний строк, відведений самим Планом для реалізації заходів щодо його виконання. У зв’язку з цим особливої актуальності набувають питання оцінки здійснених за попередній рік заходів у напрямі реалізації Плану, виявлення основних чинників, які негативно впливають на його виконання, визначення подальших пріоритетів реалізації Плану дій.

Автори цього короткого дослідження не ставили собі за мету провести оцінку виконання Плану дій за всіма напрямками співробітництва України та ЄС, і зосередили основну увагу лише на виконанні пріоритетних напрямів співробітництва, визначених п. 2.1. Плану – розбудові демократії, забезпеченні принципу верховенства права, дотримання прав людини та основних свобод (підпункти 1 – 12). Дослідження цих питань має неабияке значення не лише в контексті інтеграції України в ЄС, але і в контексті співробітництва з Євроатлантичним Альянсом, виконання Україною зобов’язань, що випливають з її членства в Раді Європи. Зрештою, розбудова демократії та посилення захисту прав людини – це зобов’язання, яке виконується не стільки для міжнародних організацій, скільки для громадян самої України.

1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ „УКРАЇНА – ЄС” В ЧАСТИНІ РОЗБУДОВИ ДЕМОКРАТІЇ, ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

1.1. Посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права

До основних напрямів посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенства права План дій „Україна – ЄС” відносить демократичне проведення парламентських виборів 2006 року у відповідності до стандартів ОБСЄ та БДПЛ, продовження адміністративної реформи та реформування місцевого самоврядування. Також Резолюцією 1466 (2005) ПАРЄ українській владі було рекомендовано схвалити закони стосовно функціонування гілок влади, зокрема – ввести в дію закони про Кабінет Міністрів України та про Президента України, посилити контрольну функцію парламенту (схвалити закон про тимчасові слідчі і спеціальні комісії Верховної Ради України, встановити законодавчі гарантії та умови діяльності парламентської опозиції, упорядкувати внутрішню парламентську діяльність шляхом прийняття закону про новий Регламент Верховної Ради України), дотримуватись в процесі здійснення реформ вимог Конституції України, переглянути конституційні положення, які не відповідають демократичним стандартам (наприклад, в частині запровадження імперативного мандату для народних депутатів України та відновлення функції прокурорського нагляду за дотриманням законів), ввести в дію законодавство про Державний реєстр виборців, а також встановити юридичну відповідальність за виборчі порушення, передбачені новим законодавством про вибори.

Окрім з цих рекомендацій були втілені в життя.

Перш за все, 23 лютого 2006 року набув чинності Закон „Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян”, який встановив адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення положень виборчого законодавства. 12 вересня 2006 року до порядку денного пленарних засідань парламенту також було включено проект Закону „Про Державний реєстр виборців” (реєстр. № 0901 від 25.05.2006 р., внесений народними депутатами України Ю.Ключковським та О.Задорожнім), прийняття якого сприятиме забезпеченню принципів загального та рівного виборчого права. Слід також відзначити, що парламентські вибори 2006 року в Україні були проведені з дотриманням міжнародних стандартів, що знайшло підтвердження у фінальному звіті Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради

*Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”*

м. Київ, 26 лютого 2007 року

України 26 березня 2006 року [Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 року: Звіт Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами. – Варшава, 23 червня 2006 року. – http://www.osce.org/documents/odhr/2006/06/19631_uk.pdf].

По-друге, протягом 2005 – 2006 рр. Україною також було докладено зусилля у напрямі підвищення *ефективності парламентського контролю*. Так, 22 грудня 2005 року парламент схвалив в цілому Закон „Про комітети Верховної Ради України”, який розширив та конкретизував законотворчі, організаційні та контрольні повноваження парламентських комітетів. Крім того, 16 березня 2006 року парламентом було прийнято новий Регламент Верховної Ради України. У той же час, все ще не врегульованим залишається *статус тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій парламенту*. 22 грудня 2006 року та 23 січня 2007 року на розгляд Верховної Ради України було внесено два законопроекти, спрямовані на врегулювання цієї проблеми: проект Закону „Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” (№ 2815 від 22.12.2006, внесений народними депутатами України А.Мартинюком і В.Матвеевим), та проект Закону „Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України” (№ 2815-1 від 23.01.2007, внесений народним депутатом О.Фельдманом). Подальшого розширення вимагають *функції та повноваження парламентського омбудсмана* (зокрема, щодо участі у судовому процесі), а також *Рахункової палати*. При цьому, якщо проблеми функціонування омбудсмана не обійдені увагою народних депутатів України (в парламенті зареєстровано ряд законопроектів, спрямованих на розширення повноважень омбудсмана у сфері контролю за дотриманням прав людини, наприклад – законопроекти №№ 2283, 2892, 2893), то будь-яких спроб у напрямі перегляду Закону „Про Рахункову палату”, попри внесення змін до статті 98 Конституції, які розширили компетенцію Рахункової палати, протягом 2005-2006 років здійснено не було. Актуальним залишається і питання створення умов для ефективної діяльності парламентської меншості (опозиції). Хоча Верховна Рада України прийняла у першому читанні проект Закону „Про парламентську опозицію”, внесений народними депутатами В.Ковалем, М.Комаром та Ю.Тимошенко (реєстр. № 2885 від 12.01.2007 р.), проте існує імовірність того, що навіть за умови прийняття парламентом відповідний закон у нинішній редакції законопроекту № 2885 буде ветований Президентом України.

По-третє, у 2007 році нарешті було врегульовано статус Кабінету Міністрів України – відповідний закон був прийнятий парламентом 12 січня 2007 року та набув чинності за підписом Голови Верховної Ради України. Не вдаючись до аналізу відповідності Конституції України окремих положень цього Закону, слід відзначити, що сам факт його прийняття заслуговує на позитивну оцінку.

У той же час, основні досягнення України в напрямі посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права фактично вичерпуються вищеназваними законодавчими актами. Інші ж рекомендації ПАРЄ продовжують залишатись актуальними.

Перш за все, ні на крок вперед *не зрушила з місця адміністративна реформа*. У березні 2006 року компанією SIGMA за фінансової підтримки Європейського Союзу, Шведського агентства з міжнародного розвитку (SIDA) та Міністерства міжнародного розвитку Великобританії (DFID) було оприлюднено комплексну оцінку системи врядування в Україні та розроблено ґрунтовні пропозиції щодо напрямів подальшого реформування державної служби, системи управління державними видатками, державного внутрішнього фінансового контролю та зовнішнього аудиту, системи державних закупівель. Крім того, у липні 2006 року було проведено міжнародну конференцію „Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України”, за результатами якої вироблено конкретні

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

пропозиції у 6 сферах державного управління (планування та координація державної політики, адміністративне законодавство і державна служба, внутрішній фінансовий контроль, зовнішній аудит, державні закупівлі, управління видатками Державного бюджету). Відповідні висновки мають неабияке значення хоча б з огляду на те, що саме на підставі звітів SIGMA Європейська Комісія робить висновки щодо відповідності публічного управління країни-кандидата на членство в ЄС вимогам Євросоюзу. Проте, за результатами міжнародної конференції суб'єктами права законодавчої ініціативи поки що не було здійснено будь-яких практичних кроків, спрямованих на втілення в життя розроблених SIGMA рекомендацій (за винятком хіба що прийняття Закону „Про Кабінет Міністрів України”).

Все ще актуальною залишається проблема *приведення у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування положень чинної Конституції* та, відповідно, законів „Про місцеве самоврядування в Україні” і „Про місцеві державні адміністрації”. Проект Закону „Про внесення змін до Конституції України” щодо реформи місцевого самоврядування хоча і був включений до порядку денного Верховної Ради, однак питання про строки його розгляду, зміст концептуальних положень та перспективи прийняття залишається відкритим.

Не було виконано і рекомендації ПАРЄ в частині *перегляду тих положень Основного Закону*, які не узгоджуються з демократичними стандартами (наприклад, щодо запровадження імперативного мандату, який в українському варіанті існує лише у соціалістичних країнах Азії та в Індії, а також відновлення функції загального прокурорського нагляду). Більше того, практика прийняття законів, які не узгоджуються з Конституцією та демократичними стандартами в Україні набуває поширення. Так, 12 січня 2007 року парламент схвалив Закон „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад”, яким фактично пропонується поширити принцип імперативного мандату на місця (законом передбачена можливість відкликання партією (блоком) депутатів, які не увійшли або вийшли зі складу фракцій партій/блоків, за списками яких їх було обрано, або за наявності „інших підстав”, встановлених керівним органом партії або блоку). Сумнівною є і конституційність ряду положень Закону „Про Кабінет Міністрів України”, зокрема тих, які безпідставно розширюють права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

1.2. Проведення судової та правової реформ, забезпечення незалежності судової влади, зміцнення її адміністративної дієздатності, забезпечення неупередженості та ефективності прокуратури

Основні напрями реформування судової системи та системи правоохоронних органів викладено у п. 13 Резолюції ПАРЄ 1466 (2005). Серед них, зокрема, – підпорядкування Державної судової адміністрації судовій гілці влади, надання Державній судовій адміністрації повноважень щодо призначення голів судів, виділення судовій системі усіх необхідних ресурсів, особливо для фінансування адміністративних судів, гарантування законом рівня судової винагороди; утворення професійної асоціації адвокатів шляхом прийняття нового закону про адвокатуру, зміна ролі і функції прокуратури, реформування СБУ у відповідності до стандартів Ради Європи, забезпечення виконання рішень Європейського Суду з прав людини. Планом дій „Україна – Європейський Союз” також передбачено посилення навчання суддів, прокурорів та працівників інших правоохоронних органів, зокрема – щодо захисту прав людини.

Протягом 2005 – 2006 років статус Державної судової адміністрації не зазнав суттєвих змін. У відповідності до статті 125 Закону „Про судоустрій України” Державна судова

*Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”*

м. Київ, 26 лютого 2007 року

адміністрація продовжує залишатись центральним органом виконавчої влади, голова якого призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України у порядку, встановленому для керівників центральних органів виконавчої влади, за поданням Прем'єр-міністра України, погодженим з Радою суддів України (стаття 127 Закону). Не передбачає кардинального реформування Державної судової адміністрації і внесений Президентом України на розгляд парламенту проект Закону „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій України” № 2834 від 27.12.2006, спрямований на подальше реформування судової системи України. Так, у відповідності до статті 89 законопроекту Державна судова адміністрація є центральним органом виконавчої влади, голова якої призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України на основі рекомендації Ради суддів України (стаття 91 законопроекту). Таким чином, зазначеним законопроектом *пропонується і надалі зберегти залежність Державної судової адміністрації від виконавчої гілки влади, що навряд чи узгоджується з рекомендаціями ПАРЄ.*

В частині обмеження повноважень Президента України щодо призначення суддів на адміністративні посади українське законодавство також не зазнало суттєвих змін – відповідними повноваженнями Закон „Про судоустрій України” наділяє Президента України (частина 5 статті 20 Закону). Водночас наприкінці 2006 року сам Президент ініціював перегляд відповідних положень Закону „Про судоустрій України” – статтею 19 вже згадуваного законопроекту № 2834 від 27.12.2006 повноваженнями щодо призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад пропонується наділити Раду суддів України (частина перша статті 19 законопроекту), що цілком узгоджується з рекомендаціями ПАРЄ. Щоправда перспективи втілення в життя цього позитивного кроку залишаються досить сумнівними, оскільки ряд концептуальних положень законопроекту № 2834 неоднозначно сприймаються в середовищі суддів (насамперед, Верховного Суду України), фахівців у галузі юриспруденції та народних депутатів України.

Подальше реформування інституту адвокатури на сьогодні ускладнюється відсутністю єдиного бачення концепції нового Закону „Про адвокатуру”. Так, на розгляд Верховної Ради України 4 скликання було внесено 5 проектів нової редакції цього Закону (проект № 3061 від 03.06.2004 р., внесений н.д. М.Маркуш, С.Соболевим, В.А.Демьохіним, № 3061-1 від 30.10.2003, внесений н.д. В.А.Демьохіним, № 5187 від 27.02.2004, внесений н.д. М.Маркуш, № 7051 від 9.02.2006 р., внесений М.Маркуш, В.Демьохіним, Ю.Кармазіним, В.Надрагою, М.Карнаухом, Р.Богатирьовою, № 7051-1 від 29.11.2005 р., внесений М.Оніщуком та С.Слабенком), причому жоден з них прийнятий так і не був. На розгляд парламенту 5 скликання було внесено ще 2 законопроекти, якими передбачалось викласти Закон „Про адвокатуру” в новій редакції (№ 2421 від 26.10.2006 р., внесений Д.Шенцевим, та № 2421-1 від 8.11.2006 р., внесений М.Оніщуком, Є.Мармазовим, Є.Корнійчуком). Як і попередні, ці законопроекти у першому читанні парламентом не розглядались.

Жодних кроків не було зроблено у напрямі реформування прокуратури. Реформування прокуратури передбачає не лише прийняття нової редакції Закону „Про прокуратуру” та нового Кримінально-процесуального кодексу України, який приведе повноваження прокурора у кримінальному процесі у відповідність до демократичних стандартів, але і внесення змін до Конституції України в редакції Закону від 8.12.2004 р. в частині здійснення прокуратурою функцій загального нагляду. Поки що основні кроки у напрямі реформування прокуратури звелись до того, що 6 жовтня 2006 року Постановою Верховної Ради України № 207-V прийнятий парламентом у першому читанні проект Закону „Про прокуратуру” (№ 0953, внесений М.Потебеньком та Ю.Кармазіним) був знятий з розгляду, і Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності було доручено створити робочу

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

групу для розробки нової редакції Закону України „Про прокуратуру”. На момент підготовки цього матеріалу нових законопроектів, спрямованих на реформування прокуратури, у парламенті зареєстровано не було.

Забезпечення виконання в Україні рішень Європейського суду з прав людини потребує не лише запровадження механізмів їхнього виконання, спрямованих на розвиток положень прийнятого 23 лютого 2006 року Закону „Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, але і внесення тих змін до чинних законів, які прямо впливають з практики Європейського суду. 31 жовтня 2006 року групою народних депутатів України (С.Головатим, В.Шибком, Г.Немирею, М.Янковським, І. Попеску) на розгляд парламенту було внесено проект Постанови Верховної Ради „Про виконання рішень Європейського суду з прав людини” (реєстр. № 2438), яка визначала основні напрями узгодження чинного законодавства з рішеннями Європейського суду. Проте, 28 листопада 2006 року проект постанови було відхилено парламентом.

Певні позитивні зрушення відбулись в навчанні працівників правоохоронних органів, проте відповідними навчальними програмами на сьогодні охоплено переважно суддівський корпус та працівників апаратів судів (вагомим зусиллям у цьому напрямі докладає Академія суддів та правозахисні організації). Натомість навчання працівників системи МВС та виправних закладів щодо захисту прав людини практично не проводиться.

1.3. Забезпечення ефективної боротьби з корупцією

До основних досягнень України у сфері боротьби з корупцією слід віднести приєднання України до GRECO у січні 2006 року, затвердження відповідним Указом Президента України Концепції подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності”, а також ратифікацію у жовтні 2006 року Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією та Додаткового протоколу до неї. Приєднання України до GRECO поки що не призвело до вагомих зрушень у напрямі боротьби з корупцією, оскільки Група ще не завершила всі раунди оцінки заходів по боротьбі з корупцією в Україні та не підготувала рекомендацій за наслідками попередніх моніторингових візитів в Україну.

Загалом, у 2006 році не було здійснено будь-яких суттєвих кроків у напрямі реформування тих сфер правового регулювання, для яких є характерним високий рівень корумпованості (державні закупівлі, адміністративні процедури, фінансування політичних партій, публічні послуги (охорона правопорядку, митні процедури, ліцензування і регуляторна політика), запровадження ефективного контролю за бюджетними видатками (наприклад, внесення змін до Закону „Про Рахункову палату” з урахуванням конституційних новацій 2004 року та стандартів INTOSAI). Не відбулось зрушень і в напрямі реформування публічної служби та забезпечення прозорості і підвітності діяльності органів публічної влади. Практика залучення громадськості до обговорення проектів рішень, забезпечення доступу до результатів обговорень відповідних рішень в органах публічної влади все ще набула широкого поширення і є скоріше винятком, аніж загальним правилом.

1.4. Забезпечення поваги до прав і свобод людини у відповідності до міжнародних та європейських стандартів

Резолюцією 1466 (2005) ПАРЄ Україні було рекомендовано активізувати діяльність у сфері боротьби з торгівлею людьми, ратифікувати Конвенцію Ради Європи про діяльність проти торгівлі людьми (п. 13.9. Резолюції), покращити демократичний контроль за правоохоронними органами (п. 13.11. Резолюції), реформувати кримінальний процес у

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

відповідності до демократичних стандартів (гарантувати захист проти свавільного або необгрунтованого затримання, гарантувати доступ всім затриманим до захисника і лікаря, швидке повідомлення близьких про місце перебування затриманих, позбавити прокуратуру права забороняти адвокатуві представляти своїх клієнтів у разі порушення проти адвоката кримінальної справи, забезпечення дотримання офіційними особами у своїх публічних виступах принципу презумпції невинуватості), запровадити систему безоплатної правової допомоги (п. 13.13 Резолюції), встановити ефективний контроль за перехопленням комунікацій правоохоронними органами (п. 13.14. Резолюції), розсекретити всі офіційні документи, які були закриті для загального доступу (п. 13.17. Резолюції) та ратифікувати Прокол № 12 до Європейської конвенції з прав людини (п. 13.17. Резолюції).

Протягом 2006 року Україна частково виконала лише дві з вищезазначених рекомендацій ПАРЄ.

По-перше, 9 лютого 2006 року парламентом було ратифіковано Протоколи № 12 та № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, які встановили загальну заборону дискримінації за будь-якою ознакою (Протокол № 12) та оптимізували роботу Європейського суду з прав людини (Протокол № 14).

По-друге, певні зусилля Україною були докладені у напрямі запобігання *торгівлею людьми*. Так, 12 січня 2006 року до Кримінального кодексу України було внесено зміни, які розширили дію статей 149 та 303 КК України, які встановлювали відповідальність за торгівлю людьми, сутенерство та втягнення особи в заняття проституцією. Тим самим, КК України було приведено у відповідність до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності та Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї. Наступним кроком у напрямі запобігання торгівлею людьми стало схвалення урядом Концепції Державної програми протидії торгівлі людьми на 2006 – 2010 роки (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5.04.2006 р. № 188-р). Щоправда, сама Державна програма Кабінетом Міністрів затверджена так і не була.

Водночас решта рекомендацій ПАРЄ виконана не була. Зокрема, Україна поки що не приєдналась до *Конвенції Ради Європи „Про боротьбу проти торгівлі людьми”*. Актуальним питанням залишається *прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України* (проект нового КПК № 0952, внесений В.Мойсиком, О.Бандуркою та іншими 1 серпня 2006 року був переданий на розгляд профільного парламентського комітету, однак в сесійній залі парламенту поки що не розглядався). Також не було створено і дієвих механізмів контролю за *перехопленням телекомунікацій* правоохоронними органами: проект Закону „Про перехоплення телекомунікацій”, розроблений за участі представників громадських організацій (реєстр. № 4042-1 від 02.06.2005 року), так і не був прийнятий парламентом як закон. Не втрачає актуальності і проблема подальшого *реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, зокрема – у напрямі забезпечення неупередженості та політичної нейтральності омбудсмана, обмеження строків його перебування на посаді, розширення повноважень омбудсмана у кримінальному і цивільному процесі.

1.5. Забезпечення розвитку громадянського суспільства

У відповідності до Плану дій „Україна – Європейський Союз” Україна взяла на себе зобов’язання забезпечити дотримання права на свободу об’єднань та залучення громадян до прийняття рішень, у тому числі через організації громадянського суспільства.

На сьогодні реалізація права на свободу об’єднань ускладнюється недосконалістю чинних законів, які регулюють порядок створення та діяльності неприбуткових (благодійних,

громадських та релігійних) організацій. Зокрема, критерії, за якими громадські організації звільняються від оподаткування податком на прибуток підприємств визначені суб'єктивно, без урахування відповідного зарубіжного досвіду (від оподаткування звільняються лише ті громадські організації, які створено з метою здійснення екологічної, оздоровчої, аматорської, спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності, тоді як організації, створені з іншою метою, сплачують податок на прибуток підприємств на загальних підставах). Законодавством ряду інших країн Центральної та Східної Європи передбачені інші критерії оподаткування неприбуткових організацій – податок на прибуток сплачують лише ті громадські організації, які створені для задоволення потреб своїх членів (організації взаємного інтересу), тоді як організації, які забезпечують потреби суспільства в цілому (реалізація екологічних програм, охорона культурної спадщини, надання соціальних послуг тощо) звільняються від оподаткування. Не сприяє реалізації права на свободу об'єднань і *подвійна реєстрація громадських організацій* (Міністерством юстиції та його територіальними управліннями, які здійснюють первинну реєстрацію організації, та державними реєстраторами при місцевих державних адміністраціях, які вносять дані про неприбуткову організацію до ЄДРПОУ), *штучний поділ організацій на організації з всеукраїнським та місцевим статусом, нечіткість вимог до статутів громадських організацій, неузгодженість вимог, які ставляться до благодійних, громадських та релігійних організацій* (різний порядок та суб'єкти заснування, обмеження граничного розміру видатків на адміністрування (для благодійних організацій розмір таких видатків обмежується 20%, тоді як для інших організацій відповідних обмежень не передбачено), можливості створювати власні підприємства (громадські організації мають відповідне право, благодійні фонди – не мають).

Вирішення відповідних проблем потребує прийняття нового закону про неприбуткові (непідприємницькі) організації. Проект відповідного закону був внесений на розгляд парламенту ще у березні 2000 року (народними депутатами Г.Омельченком, А.Матвієнком, А.Єрмаком), включений до порядку денного парламенту у вересні 2006 року, однак поки що не розглядався.

Що ж стосується залучення громадськості у прийняття владних рішень, то на сьогодні з громадськими організаціями активну співпрацю здійснюють лише деякі парламентські комітети (наприклад, Комітет з питань свободи слова та інформації) та окремі центральні органи виконавчої влади (зокрема, Міністерство юстиції України). Натомість рівень співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями залишає бажати кращого.

1.6. Забезпечення поваги до свободи ЗМІ та свободи висловлювань

Починаючи з кінця 2004 року ЗМІ в Україні стали більш плюралістичними та вільними від державного втручання. Проте, подальше забезпечення свободи ЗМІ сьогодні ускладнюється тим, що в Україні поки що відсутнє суспільне телебачення і радіомовлення, значна кількість друкованих засобів масової інформації, обласні телерадіокомпанії все ще перебувають у власності держави та органів місцевого самоврядування. Законодавство, яким регламентується доступ до інформації явно застаріло і не відповідає демократичним стандартам; мають бути здійснені суттєві кроки у напрямі підвищення соціальної захищеності журналістів, забезпечення прозорості власності на засоби масової інформації, запобігання концентрації медіа власності у зв'язку із запланованим реформуванням преси, роздержавленням поліграфічних підприємств тощо.

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

Міністерством юстиції України були здійснені певні кроки у напрямі вирішення відповідних завдань. Зокрема, підготовлено проект нової редакції закону про інформацію, розроблено механізми роздержавлення друкованих ЗМІ, власниками або співвласниками яких на сьогодні є органи державної влади та/або місцевого самоврядування. (проект Закону „Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації”). Крім того, 16 листопада 2006 року на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України було внесено проект Закону „Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації” (реєстр. № 2555 від 16.11.2006), прийняття якого сприятиме встановленню реальних власників українських ЗМІ. Проте з усіх розроблених Міністерством юстиції законопроектів лише один – проект Закону № 2555 – було прийнято в першому читанні, тоді як інші поки що навіть не були внесені на розгляд парламенту (законопроект про реформування ЗМІ, наприклад – через суперечності стосовно концептуальних засад роздержавлення преси між Міністерством юстиції та Національною спілкою журналістів України, яка розробила альтернативний міністерському законопроект).

Невиконаними залишаються й інші редокомедації Парламентської Асамблеї Ради Європи (п. 12.4. Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005) „Про виконання обов’язків і зобов’язань Україною”), зокрема – щодо невідкладної ратифікації українським парламентом Європейської конвенції транскордонного телебачення, перетворення державних телерадіокомпаній в канали суспільного мовлення, приведення нової редакції Закону „Про телебачення і радіомовлення” у відповідність до європейських стандартів та потреб медійного ринку, створення рівних умов для діяльності ЗМІ шляхом внесення змін до Закону „Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”.

1.7. Забезпечення поваги до прав осіб, які належать до національних меншин

Пунктом 13.20. Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005) Україні рекомендовано вжити заходів щодо впровадження Рамкової конвенції про захист національних меншин, зокрема у сфері освіти, та переглянути Закон „Про національні меншини в Україні” з урахуванням Рекомендацій Венеціанської комісії та Консультативного комітету з питань Рамкової конвенції.

4 березня 2005 року народними депутатами України О.Фельдманом, І.Гайдошем, Н.Мхітаряном та М.Шульгою на розгляд парламенту було внесено *проект Закону „Про національні меншини в Україні” № 3558* (внесений на заміну раніше поданого законопроекту від 26 травня 2003 р.). Загалом, концепція відповідного законопроекту була позитивно оцінена Венеціанською комісією (Висновок на останній варіант законопроекту був затверджений на 59-ій пленарній сесії Комісії 18-19 червня 2004 року), а також Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України. Основна суть зауважень Венеціанської комісії зводилась до того, що законопроект „Про національні меншини в Україні” мав рамковий характер і, відповідно, потребував прийняття низки підзаконних актів, які б забезпечили виконання відповідного закону у разі його прийняття; крім того, Комісія наголошувала на необхідності доопрацювання ряду положень законопроекту.

Проте, після отримання висновків Венеціанської комісії, законопроект парламентом не розглядався. Натомість починаючи з кінця 2005 року на розгляд Верховної Ради почали надходити законопроекти, які носили переважно політичне забарвлення, мали спекулятивний характер і не передбачали дієвих механізмів врегулювання реальних проблем національних меншин. Серед них, зокрема, проект Закону „Про гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської мови, а також регіональних мов або мов меншин

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

в Україні” (№ 6254-1 від 25.10.2005, внесений народними депутатами - членами фракції СДПУ (о), законопроекти № 2344 від 17.10.2006 р „Про внесення змін до Закону України „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин”, № 2346 від 17.10.2006 року „Про регіональні мови та мови меншин”. Всі вони не узгоджувались з положеннями Європейської хартії регіональних або мов меншин.

Відсутність нової редакції Закону „Про національні меншини в Україні” породжує ряд проблем, зокрема – недотримання (порушення) прав національних меншин, закріплених Рамковою конвенцією про захист національних меншин та Європейською хартією регіональних мов або мов меншин, а також непрозоре та неефективне використання коштів, які щорічно виділяються на фінансування заходів з відтворення культури національних меншин (на 2007 рік обсяг відповідного фінансування складає 1,5 млн. грн.), заходів з реалізації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (обсяг бюджетного фінансування програми у 2007 р. – 963 тис. грн.), фінансової підтримки газет мовами національних меншин (запланований обсяг бюджетного фінансування у 2007 році – 2 млн. 675 тис. грн.).

Загалом, у 2005 – 2006 рр., зобов’язання щодо запровадження дієвого захисту прав національних меншин Україною виконано не було. Виконання відповідних зобов’язань потребує прийняття в новій редакції Закону „Про мови в Україні”, „Про національні меншини в Україні”, прийняття закону „Про національно-культурні автономії”, впровадження механізмів забезпечення представництва національних меншин у виборних органах місцевого самоврядування (у зв’язку з цим існує доцільність внесення змін до Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” в частині формування списків кандидатів на виборах або запровадження квот представництва для національних меншин), забезпечення права на землю для представників депортованих народів в АРК; збільшення обсягів фінансування існуючих бюджетних програм, пов’язаних з підтримкою національних меншин.

1.8. Запобігання неналежному поводженню з людьми та застосуванню тортур

До основних досягнень України у напрямі запобігання катуванням та неналежному поводженню з людьми слід віднести ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (Закон від 21 липня 2006 року), а також затвердження урядом Державної програми покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006 – 2010 роки (Постанова КМУ № 1090 від 3.08.2006 р.), одним із завдань якої є забезпечення імплементації Європейських пенітенціарних правил.

Крім того, 7 листопада 2006 р. Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради України було внесено законопроект № 2491 „Про внесення змін до Кримінально-процесуального, Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України”, яким передбачається суттєве розширення прав засуджених, зокрема – надання права на щорічний короткостроковий виїзд за межі виправного центру або колонії мінімального рівня безпеки тривалістю до 14 днів, скасування обмежень кількості телефонних розмов та посилок, які можуть отримувати засуджені, розширення кола осіб, які можуть бути звільнені від відбування покарання (вагітні жінки, інваліди, особи пенсійного віку) у вигляді позбавлення волі, збільшення норм жилої площі у розрахунку на одного засудженого (з 3 кв.м. до 4 кв.м.). Поки що цей законопроект парламентом не розглядався.

Водночас Україна і досі не виконала рекомендацій Комітету ООН з прав людини 2001 року, які закликали до створення більш ефективного механізму моніторингу поводження з

затриманими; створення незалежного органу для розслідування скарг щодо дій міліції; здійснення розслідування всіх випадків тортур незалежним органом; забезпечення вільного доступу затриманих до послуг юриста та лікаря; забезпечення права затриманих проінформувати рідних про факт затримання і місце його здійснення. До актуальних проблем, які потребують подальшого вирішення, слід віднести і проблеми реалізації засудженими права на працю, покращення медико-санітарного та побутового обслуговування засуджених.

1.9. Забезпечення рівноправності

Утвердження гендерної рівності в Україні поки що перебуває на початковому етапі. У 2005 році парламентом було прийнято Закон № 2866-IV „Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, який на сьогодні є основою гендерної політики в Україні. Цей Закон носить рамковий характер, і забезпечення його виконання потребує внесення додаткових змін у виборче, трудове законодавство, законодавство про публічну службу, а також прийняття низки підзаконних актів, спрямованих на забезпечення рівноправності чоловіків і жінок.

В 2006 році основними кроками у напрямі забезпечення гендерної рівності стало схвалення урядом Концепції Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на 2006 – 2010 рр. (Розпорядження КМУ від 5.07.2006 р.) та Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року (Постанова КМУ № 1834 від 27.12.2006 р.) У зв'язку з тим, що Державна програма була схвалена лише наприкінці 2006 року, реальних кроків у напрямі її реалізації поки що здійснено не було. До основних питань, які потребують вирішення на шляху забезпечення рівноправності в Україні, слід віднести також запровадження законодавчих механізмів, які б гарантували виконання Конвенції МОП № 100 „Про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності” 1951 року (Україна приєдналась до Конвенції в 1956 році), а також Рекомендації МОП № 165 1981 року щодо рівних можливостей та рівного ставлення до працюючих чоловіків і жінок: працівники із сімейними обов'язками, Конвенції МОП № 156 „Про рівне ставлення та рівні можливості для працюючих чоловіків та жінок: працівники із сімейними обов'язками” (Україна приєдналась до Конвенції в 2000 р.), втілення в життя Рекомендації № Rec(2003)3 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам „Про збалансоване представництво чоловіків і жінок в процесі прийняття політичних та суспільних рішень”.

1.10. Забезпечення поваги до прав дитини

2006 рік в Україні пройшов під знаком Року захисту прав дитини, тому і кількість нормативно-правових актів, прийнятих з метою забезпечення прав дітей в Україні за цей рік була значною.

Перш за все, з метою забезпечення захисту прав дитини та сприяння виконанню Україною Конвенції ООН про права дитини Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2006 № 367 у складі Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту було утворено Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини та затверджено Положення про нього. За Департаментом були закріплені функції щодо координації діяльності органів і служб у справах неповнолітніх, пов'язаної з усиновленням дітей, опікою та піклуванням, формування банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, кандидатів в усиновлювачі, опікунів, піклувальників та прийомних батьків, надання

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

інформації потенційним усиновлювачам-іноземцям тощо, а також повноваження, необхідні для реалізації покладених на нього функцій (право перевірки умов утримання та виховання дітей, визначати потребу у створенні дитячих будинків сімейного типу).

До позитивних кроків слід віднести також затвердження 22 квітня 2006 року Концепції загальнодержавної програми „Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на 2006 – 2016 роки” (Розпорядження КМУ від 22.04.2006 р. № 229-р). Щоправда, сам Національний план дій, розроблений на базі цієї Концепції, Кабінетом Міністрів України затверджено так і не було.

Крім того, протягом 2006 року Україна приєдналась до низки міжнародно-правових документів, спрямованих на посилення захисту прав дітей. Зокрема, – до Конвенції про цивільно-правові аспекти викрадення дітей (Закон від 11 січня 2006 року „Про приєднання України до Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей”), Конвенції про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей (Закон № 136-V від 14.09.2006 р.), Європейської конвенції про здійснення прав дітей (Закон 3.08.2006 р.), Конвенції про контакт з дітьми (Закон від 20.09.2006 р.), Конвенції про визнання і виконання рішень стосовно зобов’язань про утримання (Закон від 14.09.2006 р.) Крім того, на виконання Закону від 11.01.2006 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 10 липня 2006 року № 952 було затверджено Порядок виконання на території України Конвенції про цивільно-правові аспекти викрадення дітей, який врегулював процедуру повернення з України до іноземної держави або на територію України з іноземної держави дітей, які були незаконно вивезені або утримуються третіми особами.

Серед інших кроків, здійснених Україною у напрямі забезпечення прав дитини слід відзначити, зокрема, схвалення урядом Концепції Державної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (Розпорядження Кабінету Міністрів України № 263-р від 11 травня 2006 року), затвердження Державної програми „Дитяча онкологія” на 2006 – 2010 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 19 липня 2006 року № 983), затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006 – 2010 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 623).

Також варто відзначити і те, що на розгляді парламенту перебуває проект Закону „Про затвердження Державної цільової програми розвитку національного усиновлення дітей в Україні „Кожній дитині – власну родину” на 2006 – 2016 роки” (реєстр. № 0918 від 25.05.2006 р) тощо.

Разом з тим, окремі питання, пов’язані із забезпеченням прав дитини, і досі залишаються невирішеними. Так, запровадження ювенальної юстиції сьогодні перебуває лише на стадії розробки відповідної концепції. Актуальність зберігає і проблема забезпечення реалізації дітьми права на приватність, права на освіту (на сьогодні в сільській місцевості організованим підвезенням забезпечено 83% учнів із числа тих, які цього потребують, загалом близько 20 000 дітей в Україні з тих чи інших причин не відвідують школу, поза межами правового регулювання перебуває і проблема навчання дітей у лікувальних закладах).

1.11. Забезпечення поваги до прав професійних спілок та основних стандартів праці

На сьогодні базовим законом, який регламентує порядок створення та діяльності профспілок в Україні є Закон „Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” від 15 вересня 1999 року, ряд положень якого суперечать стандартам Міжнародної організації

*Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”*

м. Київ, 26 лютого 2007 року

праці. Серед таких невідповідностей, зокрема, – встановлення таких умов легалізації професійних спілок, які фактично пов'язують початок діяльності профспілки з моментом її державної реєстрації. Обов'язкова реєстрація профспілки як юридичної особи суперечить не лише Конвенції МОП № 87 „Про свободу асоціації та захист прав на організацію”, але і Конституції України (невідповідність вимог щодо обов'язковості реєстрації Основному Закону підтверджується Рішенням Конституційного Суду України у справі про свободу утворення профспілок від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000).

Згідно з даними Звіту Міжнародної конфедерації вільних профспілок за 2006 рік [Ukraine: Annual Survey of Violations of Trade Union Rights (2006).– <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991223918&Language=EN>], українське профспілкове законодавство не передбачає дієвих механізмів запобігання тиску на профспілки, у тому числі – з боку роботодавців (перешкоджання створенню професійних спілок, факти погроз звільненням у разі відмови від виходу з членства у профспілці, непоодинокі факти примушування працівників-членів профспілки обирати вигідних роботодавцю керівників профспілок тощо); санкцій за порушення прав профспілок у ряді випадків або не передбачено взагалі, або ж вони не застосовуються на практиці.

Жодних кроків у напрямі удосконалення та підвищення дієвості профспілкового законодавства у 2006 році здійснено не було. Забезпечення основних стандартів праці ускладнюється тим, що парламентом і досі не було прийнято Трудовий кодекс України, проект якого розглядається законодавчим органом вже декілька років.

1.12. Забезпечення міжнародного правосуддя

Найбільш вагомим кроком України у напрямі забезпечення міжнародного правосуддя стало приєднання України до Угоди про привілеї та імунітети Міжнародного кримінального суду (Закон від 18 жовтня 2006 року). У той же час, і досі не створено умов для *ратифікації Україною Римського Статуту Міжнародного кримінального суду*, підписаного від імені України ще 20 січня 2000 року. Як відомо, Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, дійшов висновку про те, що Римський Статут в частині, яка передбачає доповнення національних органів кримінальної юстиції Міжнародним кримінальним судом, не відповідає статті 124 Конституції України. Відповідно, ратифікація Римського Статуту є можливою лише за умови внесення змін до статті 124 Основного Закону. Проте проект Закону „Про внесення змін до статті 124 Конституції”, хоча і був підготовлений Міністерством юстиції України, поки що на розгляд парламенту не подавався.

2. ЧИННИКИ, ЯКІ УСКЛАДНЮЮТЬ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ „УКРАЇНА –ЄС”

2.1. Відсутність ефективної взаємодії між зацікавленими сторонами щодо виконання Плану дій

Ефективна реалізація Плану дій „Україна – ЄС” потребує прийняття фундаментальних за своїм змістом нормативно-правових актів – закону „Про Президента України”, „Про центральні органи виконавчої влади”, „Про публічну службу”, нової редакції Кримінально-процесуального кодексу України, Адміністративно-процедурного кодексу, Трудового кодексу, Закону „Про Державний реєстр виборців”, нових редакцій Закону „Про прокуратуру”, „Про адвокатуру”, „Про національні меншини в Україні”, „Про об'єднання

громадян” („Про невідприємницькі організації”), „Про інформацію”, „Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації” тощо. Реалізація окремих реформ, приміром – реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи, а також ратифікація, наприклад, Римського Статуту Міжнародного кримінального Суду потребують внесення суттєвих змін до Конституції.

Між тим, єдине бачення концептуальних положень кожного із зазначених проєктів на сьогодні відсутнє. Про це переконливо свідчить багаторічний досвід роботи над новою редакцією КПК, Трудовим кодексом, новими редакціями законів „Про прокуратуру”, „Про адвокатуру”. Не менш дискусійними будуть і концептуальні положення законопроекту „Про Президента України” (особливо в світлі положень нового Закону „Про Кабінет Міністрів України”). Вже зараз тривають дискусії за участі Міністерства юстиції України, Національної спілки журналістів, державних і комунальних ЗМІ навколо положень поки що не внесеного на розгляд парламенту законопроекту про реформування друкованих ЗМІ.

В основному складність прийняття цих та інших „концептуальних” законопроєктів обумовлена відсутністю практики їхніх попередніх обговорень між усіма зацікавленими учасниками. Непоодинокими є випадки, коли про той чи інший законопроєкт громадськість, суб’єкти, яких такі законопроєкти безпосередньо стосуються, а також суб’єкти права законодавчої ініціативи дізнаються вже після того, коли проєкт зареєстровано у парламенті. В умовах, коли інші альтернативні концепції відсутні (або мають невисокі шанси на схвалення), а єдина запропонована концепція не дозволяє об’єднати 226 народних депутатів та ще й врахувати інтереси Президента, основні зусилля зацікавлених осіб спрямовуються на блокування проходження запропонованого проєкту або його неприйняття (ветування).

В ідеалі прийняттю кожного з дискусійних актів мали б передувати їх оприлюднення на веб-сторінках розробників (профільних міністерств, Кабінету Міністрів (стосовно проєктів урядових актів), Президента (стосовно проєктів Указів), широка дискусія за участі політиків та експертів щодо концептуальних положень відповідних законопроєктів, створення міжвідомчих робочих груп за участі провідних політичних сил та представників Секретаріату Президента України, напрацювання концепцій відповідних законопроєктів, узгодження цих концепцій з Венеціанською комісією та іншими міжнародними організаціями, внесення підготовлених на базі концепцій законопроєктів, їх розгляд, прийняття та набуття ними чинності. Реалізація такого підходу дозволила б суттєво прискорити виконання заходів, які впливають з Плану дій „Україна – Європейський Союз” та забезпечити виконання Плану у визначений ним трирічний термін.

2.2. Неконкретизованість Плану дій та відсутність стратегії його виконання

Аналіз плану дій дозволяє говорити про те, що його розробники не ставили за мету визначити всі кроки, які має здійснити Україна для забезпечення демократії, верховенства права та захисту прав людини. В цілому передбачені Планом кроки сформульовано з точки зору кінцевої мети, яку необхідно досягти. Наприклад, – забезпечити незалежність та неупередженість суддів, зорієнтувати систему публічної влади на забезпечення потреб людини, створити належні умови для розвитку національних меншин, забезпечити свободу ЗМІ тощо. Відповідно, Україна отримала значне поле для „маневру” та добору засобів досягнення визначених Планом цілей. Проте добір таких заходів мав би здійснюватись не безсистемно, а з урахуванням раніше прийнятих рекомендацій ОБСЄ, Венеціанської комісії, резолюцій ПАРЄ щодо України, зобов’язань перед іншими міжнародними організаціями (наприклад, НАТО).

*Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”*

м. Київ, 26 лютого 2007 року

Іншими словами, реалізації Плану дій мала б передувати Концепція його реалізації упродовж 2005 – 2008 років, яка б визначала *перелік необхідних кроків, відповідальних за їх здійснення, етапи виконання, механізми взаємодії між зацікавленими сторонами, а також розрахунки необхідних організаційних та фінансових ресурсів, за рахунок яких мали б здійснюватись відповідні заходи.*

Проте, як відомо, така концепція прийнята не була. Як результат – реалізація Плану дій відбувається хаотично. Як і у випадку із співпрацею з НАТО в рамках Плану дій Україна – НАТО та адаптацією українського законодавства до права ЄС, план заходів по виконанню Плану дій „Україна – Європейський Союз” затверджується *лише на один рік, а не на весь період реалізації з порічним розписом.* Що конкретно робити в наступному році у напрямі виконання Плану дій стає зрозумілим лише наприкінці року, коли відповідальні виконавці отримують „кінцеву картину” виконання Плану у поточному році.

2.3. Нереалістичність строків здійснення заходів, які впливають з Плану дій

Заходи, спрямовані на виконання Плану дій, щороку затверджуються Постановою Кабінету Міністрів України. У 2006 році Заходи щодо виконання у 2006 році Плану дій „Україна – ЄС” було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2006 року № 243-р (більш детальна інформація про результати його виконання наведена в Додатку). По більшості запланованих заходів визначено кінцевий строк їхнього виконання, хоча у деяких випадках відповідальні виконавці не обмежені часовими рамками. Окремі з цих строків є настільки оптимістичними, що перед виконавцями постає дилема – або виконати передбачений захід на належному рівні, але з порушенням передбаченого строку, або виконати захід формально, але своєчасно. Варто навести лише окремі приклади цього твердження. Так, на розробку законопроекту „Про нормативно-правові акти”, створення експериментальних центрів з надання правової допомоги, розробку законопроекту „Про безоплатну правову допомогу”, розробку нової редакції законопроекту „Про прокуратуру” (тоді як лише концепція реформування прокуратури узгоджується упродовж останніх 10 років), Міністерству юстиції було відведено по одному місяцю на кожен захід.

2.4. Затвердження заходів щодо виконання Плану дій актом уряду, а не законом

Виконання Плану дій потребує залучення до цього процесу не лише Кабінету Міністрів України, але і Верховної Ради України та Президента України. Цілком очевидно, що забезпечення прийняття законопроектів як законів та набуття ними чинності – *справа не лише міністерств-розробників, але і народних депутатів України, профільних парламентських комітетів, керівництва Верховної Ради та Президента.*

Разом з тим, участь цих суб’єктів у виконанні Плану нівелює той факт, що основні заходи на його виконання затверджуються Кабінетом Міністрів України, який не може давати доручення або уповноважувати профільні парламентські комітети, народних депутатів України та інших безпосередньо непідпорядкованих йому суб’єктів. На наш погляд, механізм вирішення цієї проблеми на сьогодні лише один – *Заходи щодо виконання Плану дій (Програма виконання плану дій) мають затверджуватись не Розпорядженням Кабінету Міністрів, а законом України, який визначатиме роль відповідних профільних парламентських комітетів, Президента України та центральних органів виконавчої влади у реалізації запланованих заходів, загальні механізми взаємодії між ними тощо.*

*2.5. Абстрактність вимог до відповідальних виконавців та формальність виконання
Плану дій*

У більшості випадків завдання відповідальних за виконання заходів, що впливають із Плану дій, сформульовано нечітко. Зокрема, у багатьох випадках міністерствам-розробникам уряд доручає розробити певні законопроекти, вказуючи при цьому лише на їх назви, без конкретизації концептуальних положень законопроектів. Наприклад, – розробити законопроекти „Про нормативно правові акти”, „Про Кабінет Міністрів України”, проект Адміністративно-процедурного кодексу, проект Закону „Про безоплатну правову допомогу”, „Про прокуратуру”, проект Національної стратегії запобігання і боротьби з корупцією, проект Закону „Про Державну службу”, „Про внесення змін до Закону „Про об’єднання громадян” (нова редакція) і т. ін. *На скільки* такі проекти мають враховувати інтереси зацікавлених суб’єктів, які конкретно правовідносини вони мають врегульовувати, і як вони впливатимуть на існуючий стан суспільних відносин, зазвичай не вказується. Позбавлені будь-якої конкретики, приміром, і такі заходи, як забезпечення реалізації Плану заходів з виконання обов’язків та зобов’язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, забезпечення створення експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги, забезпечення супроводження та розгляду парламентом законопроектів, вжиття заходів для укладення Угоди про співробітництво між Україною та Євроюстом, інші види „забезпечення” та „вжиття заходів”. Подібні абстрактні формулювання породжують інші суміжні проблеми – відсутність критеріїв для оцінки виконання/невиконання відповідних заходів та, відповідно, застосування/незастосування певних санкцій (від політичної відповідальності міністра до звільнення з посади відповідальних службовців).

2.6. Відсутність чітких критеріїв оцінки виконання Плану дій та відповідальності за виконання Плану дій

Аналіз проміжного звіту, підготовленого Департаментом адаптації законодавства про хід виконання Заходів щодо реалізації Плану дій „Україна – ЄС” у 2006 році дозволяє говорити про відсутність критеріїв оцінки виконання Плану дій. Як правило, у тих випадках, де профільним Міністерством було підготовлено передбачений Заходами законопроект, міністерство вважає свої завдання виконаними, незалежно від того, якою буде подальша доля відповідного проекту. У тих випадках, коли законопроект було підготовлено, але за результатами розгляду Кабінетом Міністрів його було повернено на доопрацювання, розробник констатує, що захід перебуває „в процесі виконання”, при цьому тривалість цього процесу залишається невизначеною. У ряді випадків під виконанням розуміється проведення певних зустрічей, нарад, засідань громадських рад та інші організаційні заходи. В результаті такого виконання виникає парадоксальна ситуація – щороку відповідальні міністерства звітують про виконання заходів, однак за своєю суттю процес виконання перманентно перебуває на початкових стадіях реалізації.

У зв’язку з цим існує потреба у запровадженні чітких і зрозумілих критеріїв оцінювання виконання заходів, що впливають з Плану дій. Наприклад, у тих випадках, де профільному міністерству доручається розробити проект нормативно-правового акту, відповідний захід слід вважати виконаним як мінімум за умови, що розроблений законопроект було підтримано урядом і внесено на розгляд парламенту, максимум – після прийняття законопроекту парламентом (до речі, прийняття законопроекту парламентом та підписання закону Президентом є критерієм оцінки якості супроводження проекту

профільним міністерством). У свою чергу, вироблення таких критеріїв потребує більш чіткого формулювання завдань, які ставляться перед розробниками.

3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

- У напрямі посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права актуальними залишаються питання подальшого **реформування виборчого законодавства** (насамперед прийняття Закону про Державний реєстр виборців), **підвищення ефективності парламентського контролю** (прийняття закону про тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, нового закону про Рахункову палату, внесення змін до Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, спрямованих на розширення прав омбудсмана у судовому процесі), **конкретизації конституційного статусу Президента України** (прийняття закону про Президента України), **проведення адміністративної реформи** з урахуванням оцінки державного врядування, здійсненого компанією SIGMA, **реформування місцевого самоврядування** (прийняття Закону про внесення змін до Конституції України в частині реформування місцевого самоврядування, внесення відповідних змін до Законів „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про місцеві державні адміністрації”, Бюджетного кодексу України), **створення належних умов для діяльності парламентської опозиції** (шляхом прийняття закону про парламентську опозицію), **приведення у відповідність до демократичних стандартів та рекомендацій Венеціанської комісії положень чинної Конституції** в частині запровадження імперативного мандату та закріплення за прокуратурою функцій загального нагляду.
- У напрямі **реформування системи правоохоронних органів, судової реформи** актуальними залишаються питання **посилення незалежності Державної судової адміністрації від впливу виконавчої гілки влади** (прийняття нової редакції Закону „Про судоустрій України”), **обмеження повноважень Президента в частині призначення суддів на адміністративні посади** (прийняття нової редакції Закону „Про судоустрій України”), **внесення суттєвих змін до Закону „Про статус суддів”**, **реформування інституту адвокатури** (прийняття нової редакції Закону „Про адвокатуру”), **реформування прокуратури** (внесення змін до Конституції України з урахуванням висновків Венеціанської комісії, прийняття нового закону про прокуратуру, нового Кримінально-процесуального кодексу України), **посилення прозорості діяльності правоохоронних органів** (внесення змін до Законів „Про службу безпеки України”, „Про міліцію”), **забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини** (шляхом внесення змін до законів України, які прямо впливають з рішень Європейського суду у справах проти України)
- У напрямі **забезпечення ефективної боротьби з корупцією** актуальними залишаються питання **реформування публічної служби** (прийняття нового закону про публічну службу), **визначення загальних засад взаємодії органів публічної влади з особою** (прийняття Адміністративно-процедурного кодексу), **підвищення прозорості державних закупівель** (внесення змін до Закону „Про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб”), **запровадження ефективного**

контролю за витрачанням коштів Державного та місцевих бюджетів (внесення змін до Закону „Про контрольно-ревізійну службу”, „Про Рахункову палату”, „Про місцеве самоврядування в Україні” в частині забезпечення функціонування рахункових палат органів місцевого самоврядування, розробки методології та впровадження аудиту ефективності використання бюджетних коштів), проведення регуляторної реформи (спрощення процедур обліку та звітності суб’єктів підприємницької діяльності), забезпечення прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, виконання рекомендацій GRECO за результатами попередніх та наступних моніторингових візитів в Україну

- У напрямі забезпечення поваги до прав і свобод людини актуальними є питання розширення повноважень парламентського омбудсмана у судовому процесі (внесення відповідних змін до процесуального законодавства), реформування кримінального процесу у відповідності до демократичних стандартів (прийняття нової редакції КПК України), подальше наближення умов тримання засуджених до стандартів, визначених Європейськими пенітенціарними правилами (внесення відповідних змін до Кримінально-виконавчого кодексу), запровадження системи безоплатної правової допомоги (прийняття закону про безоплатну правову допомогу), встановлення контролю за перехопленням телекомунікацій правоохоронними органами (прийняття розробленого за участі представників громадських організацій закону про перехоплення телекомунікацій), забезпечення реалізації громадянами права на доступ до інформації (прийняття нової редакції Закону „Про інформацію”)
- Забезпечення розвитку громадянського суспільства потребує уніфікації правового регулювання неприбуткових організацій та приведення законодавства про об’єднання громадян у відповідність до європейських стандартів (прийняття нового закону про неприбуткові організації)
- Забезпечення поваги до свободи ЗМІ та свободи висловлювань потребує реформування (роздержавлення) державних і комунальних друкованих ЗМІ, обласних телерадіокомпаній, запровадження Суспільного мовлення, підвищення прозорості власності щодо ЗМІ, запобігання концентрації власності в медійній сфері, вироблення прозорих механізмів державної підтримки засобів масової інформації, ратифікації Європейської конвенції транскордонного телебачення
- Забезпечення поваги до національних меншин вимагає прийняття нового закону про національні меншини в Україні, закону про національно-культурні автономії, а також внесення змін до інших нормативних актів, спрямованих на забезпечення політичних, культурних та інших прав національних меншин
- Запобігання неналежному поводженню з людьми та застосуванню тортур потребує приведення законодавства щодо умов тримання у відповідність до Європейських пенітенціарних правил та виконання рекомендацій Комітету ООН з прав людини (створення системи ефективного моніторингу умов тримання засуджених, створення незалежного від виконавчої гілки влади органу, який розглядатиме скарги на дії працівників правоохоронних органів та органів кримінально-виконавчої системи)
- Забезпечення поваги до прав професійних спілок та основних стандартів праці потребує приведення Закону „Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” у відповідність до Конвенції МОП № 87 та рекомендацій

Міжнародної конфедерації вільних профспілок, прийняття нового Трудового кодексу України

- **Забезпечення міжнародного правосуддя** вимагає **внесення змін до статті 124 Конституції України, за якими Міжнародний кримінальний суд доповнюватиме національну судову систему** (внесення відповідних змін є передумовою ратифікації Римського Статуту Міжнародного кримінального суду).

З метою підвищення ефективності виконання Плану дій „Україна - ЄС” необхідно:

- Виробити чітку, зорієнтовану на весь період виконання Плану дій, а не один рік, Стратегію виконання Плану дій „Україна–ЄС”, яка визначатиме: перелік необхідних кроків, концептуальні положення законопроектів, які передбачається прийняти на виконання Стратегії, відповідальних за їх здійснення передбачених Стратегією заходів (до них варто віднести не лише профільні міністерства, але і парламентські комітети, Секретаріат Президента), етапи виконання Стратегії з порічним розписом, механізми взаємодії між зацікавленими сторонами, а також розрахунки необхідних організаційних та фінансових ресурсів, за рахунок яких мали б здійснюватись відповідні заходи.
- Затвердити Стратегію виконання Плану дій законом України.
- До участі у розробці та виконанні Стратегії залучити не лише профільні міністерства, але і парламентські комітети, структурні підрозділи Секретаріату Президента України, громадські організації та науковців.
- Більш реалістично визначати строки виконання заходів щодо реалізації Плану дій.
- Більш чітко формулювати завдання, які ставляться перед відповідальними органами. Зокрема, в процесі визначення завдань слід уникати формулювань на кшталт „сприяння”, „забезпечення”, „вжиття заходів щодо...” тощо, оскільки відповідні формулювання де-факто унеможливають оцінку ступеня виконання поставлених завдань. Крім того визначати не лише назву законопроекту, який передбачається розробити, але і його концептуальні положення. У тих випадках, коли виконання заходу зводиться до розробки певного проекту нормативно-правового акту, захід варто вважати виконаним лише після схвалення законопроекту Кабінетом Міністрів та внесення його на розгляд парламенту (у випадках, якщо відповідальним за розробку проекту є центральний орган виконавчої влади). У тих випадках, коли на відповідальний орган покладається обов’язок супроводження розгляду певного нормативно-правового акту, захід варто вважати виконаним лише після набуття нормативно-правовим актом чинності.

Додаток. Демократія, верховенство права, права людини: оцінка Заходів щодо виконання у 2006 році Плану дій „Україна Європейський Союз”

| Зміст Плану дій | Заходи на виконання, визначені Кабінетом Міністрів | Строки виконання | Результати виконання та оцінка виконання за формальними ознаками |
|---|--|----------------------|---|
| <p>1. Демократичне проведення парламентських виборів згідно із стандартами ОБСЄ, рекомендаціями ОБСЄ/БДПЛ, включаючи ті, що стосуються ЗМІ.</p> | <p>Виконання календарного плану основних організаційних заходів з підготовки та проведення виборів народних депутатів України 26.03.2006 р.</p> | <p>Квітень 2006</p> | <p>Виконано. Міжнародні спостерігачі, у тому числі від ОБСЄ, констатували відсутність порушень виборчого законодавства, які вплинули на результати виборів.</p> |
| <p>2. Проведення законодавчих реформ у відповідності до міжнародних стандартів, продовження проведення адміністративної реформи та посилення місцевого самоврядування шляхом запровадження відповідного законодавства у відповідності до стандартів Європейської Хартії місцевого самоврядування</p> | <p>1. Розроблення проекту Закону „Про нормативно-правові акти”</p> | <p>Липень 2006</p> | <p>Не виконано. Проект закону „Про нормативно-правові акти” було передано Міністерством юстиції на розгляд Кабінету Міністрів України 20 травня 2005 року. Розглянувши законопроект, Кабінет Міністрів відправив його Міністерству юстиції для доопрацювання, яке не завершилось і нині. На сьогодні на розгляді парламенту перебуває лише один законопроект „Про нормативно-правові акти”, внесений 20.11.2006 р. народним депутатом України І.Зваричем (реєстр. № 2577). Проте він потребує ґрунтовного доопрацювання.</p> |
| | <p>2. Доопрацювання та завершення супроводження розгляду ВРУ проекту Закону „Про Кабінет Міністрів України”</p> | <p>Протягом року</p> | <p>Виконано. Розроблений Міністерством юстиції України Закон „Про Кабінет Міністрів України” був схвалений парламентом 12 січня 2007 року. Президент України цей закон не підписав (звернувшись 5 лютого 2007 року з конституційним поданням щодо відповідності положень Закону Конституції України), і він набув чинності за підписом Голови Верховної Ради України від 21 грудня 2006 року.</p> |
| | <p>3. Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою законопроекту „Про внесення змін до Конституції України” (щодо удосконалення системи місцевого самоврядування)</p> | <p>-</p> | <p>Не виконано. Проект Закону „Про внесення змін до Конституції України”, попередньо схвалений парламентом 8.12.2004 року, був відправлений до Конституційного Суду для отримання висновку про його відповідність вимогам ст.ст. 157, 158 Конституції України. Конституційний Суд надав висновок про відповідність проекту статтям 157 та 158 Конституції лише у вересні 2005 року. 12 вересня 2006 року законопроект було включено до порядку денного, однак питання про те, чи буде він розглядатись Верховною Радою нинішнього скликання, залишається відкритим.</p> |
| | <p>4. Розроблення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України</p> | <p>-</p> | <p>Не виконано Проект Адміністративно-процедурного кодексу був внесений на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів ще у квітні 2004 року (реєстр. № 5462). У першому читанні законопроект не розглядався. За інформацією, підготовленою Департаментом з питань адаптації законодавства, 1 червня 2006 року проект Кодексу Міністерство юстиції передало до Секретаріату Кабінету Міністрів для попереднього опрацювання. Проект Кодексу також було розміщено на веб-сторінці Міністерства юстиції для громадського обговорення, яке поки що не завершилось.</p> |
| | <p>5. Забезпечення реалізації Плану заходів з виконання обов’язків та зобов’язань України, що впливають з її членства в Раді Європи</p> | <p>-</p> | <p>Не виконано Більшість заходів, визначених Планом заходів з виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи протягом 2006 року виконано не було. Зокрема, не було підготовлено проект Закону про внесення змін до Конституції України, який би враховував висновки Венеціанської комісії та п. 14 Резолюції ПАРЄ № 1466 (2005), не прийнято Закон про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (врегулювання статусу ЦОБВ передбачалось здійснити в законопроекті „Про Кабінет Міністрів України”, внесеному Президентом, який не був підтриманий парламентом), не було прийнято Закон „Про тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України”, Урядом не були подані пропозиції щодо проекту Закону про парламентську опозицію, не забезпечено створення Суспільного телебачення і радіомовлення, роздержавлення державних і комунальних ЗМІ (відповідний</p> |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

| | | | |
|--|--|--------------|---|
| | | | проект зараз перебуває на стадії розгляду Кабінетом Міністрів України), не прийнято закону про гарантування прозорості власності щодо ЗМІ, не завершено судову реформу. Таким чином, станом на початок 2007 році виконання Плану заходів перебуває на початкових етапах реалізації. |
| <p>3. Забезпечення реалізації змін, внесених до ЦК України, КК України, КУпАП, а також відповідних процесуальних кодексів відповідно до норм ЄС</p> | <p>1. Забезпечення створення експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги</p> | Серпень 2006 | <p>Не виконано</p> <p>1. У вересні 2006 року стартував пілотний проект з надання безоплатної правової допомоги у Харківській області, що здійснюється за підтримки Міжнародного фонду „Відродження”. Проект передбачає надання безоплатної правової допомоги особам, які звинувачуються у вчинення злочинів та не мають можливості оплатити допомогу приватних адвокатів. Нещодавно аналогічний проект стартував також у Білій Церкві.</p> <p>2. Серед основних заходів, вжитих органами виконавчої влади у напрямі створення експериментальних центрів правової допомоги варто відзначити розробку проекту угоди про співробітництво в процесі реформування безоплатної правової допомоги між Міністерством юстиції, Генеральною прокуратурою, МВС та Верховним Судом, розробку проекту постанови Кабінету Міністрів щодо проведення експерименту з організації надання безоплатної правової допомоги, проведення у червні 2006 року зустрічі з європейськими експертами з обміну досвідом щодо впровадження експериментальних центрів з надання безоплатної правової допомоги.</p> <p>3. На сьогодні основними центрами надання безоплатної юридичної допомоги є юридичні клініки. Так, у м. Києві діють юридичні клініки при Національному університеті „Києво-Могилянська академія”, Київському юридичному інституті МВС, Національній академії ДПС України, Соломоновому університеті, юридичні клініки „Легіс”, „Надія”, „Феміда”. В Івано-Франківській області – Прикарпатська юридична клініка, в Харкові – „Юридична допомога” та „Вместе”, в Миколаївській області – юридична клініка Національного університету кораблебудування ім. адм. Макарова, в Сумській області – юридична клініка „Правова допомога”, у Львівській області – юридична клініка Ліги студентів-правників ЛКА, Лабораторія практичного права, в Запорізькій області – юридична клініка „APIU” та юридична клініка Запорозького національного університету, в Дніпропетровській області – юридична клініка „Феміда” Дніпропетровського національного університету, юридична клініка „Pro Bono”.</p> |
| | <p>2. Розроблення законопроекту „Про безоплатну правову допомогу”</p> | Жовтень 2006 | <p>Не виконано.</p> <p>9 червня 2006 року своїм Указом глава держави затвердив Концепцію формування безоплатної правової допомоги в Україні (Указ Президента № 509/2006), схвалену Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 22.03.2006 р. За інформацією Департаменту з питань адаптації законодавства, у липні 2006 року Міністерство юстиції України працювало над виробленням структури законопроекту „Про безоплатну правову допомогу”. На сьогодні підготовка проекту до розгляду Кабінетом Міністрів ще не завершилась.</p> |
| <p>4. Продовження реформування системи органів прокуратури згідно з Планом дій Ради Європи. Звернути увагу на виявлені недоліки у роботі правоохоронних</p> | <p>1. Розроблення з урахуванням висновків Венеціанської комісії проекту Закону України „Про прокуратуру” (нова редакція)</p> | Серпень 2006 | <p>Не виконано</p> <p>Міністерство юстиції України та Генеральна прокуратура в 2006 році так і не підготували узгоджений варіант законопроекту „Про прокуратуру” (нова редакція). Виконання висновків Венеціанської комісії ускладнюється тим, що Закон „Про внесення змін до Конституції України” фактично узаконив здійснення прокуратурою загального нагляду (Згідно із Конституцією України в редакції Закону від 28.06.1996 р. прокуратура мала бути позбавлена функцій загального нагляду ще в 2001 році.). Крім того, реформування прокуратури потребує не лише схвалення нової редакції Закону „Про прокуратуру”, але і одночасного внесення концептуальних змін до Кримінально-процесуального кодексу України.</p> |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

| | | | |
|--|---|---------------|---|
| | 2. Вжиття заходів для укладення Угоди про співробітництво між Україною та Євроюстом | Протягом року | <p>Виконується</p> <p>З першого по друге червня 2006 р. в Гаазі в ході переговорів щодо підготовки проекту Угоди між Україною та Євроюстом опрацьовано більшість положень майбутньої Угоди. На сьогодні укладанню Угоди перешкоджає відсутність Закону „Про захист персональних даних”. Верховна Рада України двічі приймала відповідний закон, однак через невідповідність ряду його положень Конституції України та Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, закон два рази було ветовано Президентом.</p> |
| <p align="center">5. Завершення реформування судової системи з метою забезпечення незалежності, неупередженості та ефективності судової влади</p> | <p>1. Розроблення за участі Верховного Суду України проекту Концепції реформування системи судоустрою та судочинства в Україні та плану дій із забезпечення її реалізації</p> | | <p>Виконано</p> <p>1. Проект Концепції удосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів було схвалено на п'ятому пленарному засіданні Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 14 лютого 2006 року. Разом із Концепцією Комісія схвалила Рекомендації щодо здійснення судової реформи у 2006 році. Указом Президента України від 20 березня 2006 року було затверджено План заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів (Указ № 242/2006). 22 березня 2006 року на шостому пленарному засіданні Комісії було обговорено Концепцію удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (схвалена Указом Президента від 10 травня 2006р. № 361/2006) та Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні.</p> <p>2. Ряд важливих нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення незалежності та підвищення ефективності судової влади у 2006 році було схвалено і Кабінетом Міністрів України. Зокрема, Постановою КМУ від 4.07.2006 р. № 918 було затверджено Державну програму забезпечення судів належними приміщеннями на 2006 – 2010 роки, Постановою КМУ від 25.05.2006 р. № 740 – Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень.</p> <p>3. 27 грудня 2006 року Президент вніс на розгляд парламенту законопроекти №№ 2834 (проект Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій України”) та 2835 (проект Закону „Про внесення змін до Закону України „Про статус суддів”), якими пропонується викласти відповідні закони у новій редакції. Обидва законопроекти розроблено на виконання вищезазваного Плану заходів та Концепції удосконалення судівництва. Законопроект № 2834 передбачає створення вищих судів цивільної і кримінальної юрисдикцій, окружних кримінальних судів із розгляду справ, нині підсудних у першій інстанції апеляційним судам загальної юрисдикції, ліквідацію Апеляційного суду України, обмеження адміністративних повноважень голів судів, реформування системи кваліфікаційних комісій суддів, утворення дисциплінарної комісії суддів, запровадження служби судових інспекторів. Законопроект № 2835 передбачає запровадження нового порядку добору кандидатів на посади суддів (конкурсний відбір, анонімне тестування, проходження кандидатами на посаду судді, що призначаються вперше, обов'язкового навчання в Національній школі суддів України протягом двох років) та присвоєння кваліфікаційних класів, конкретизацію переліку підстав дисциплінарної відповідальності суддів, вдосконалення механізму оплати праці суддів.</p> <p>У той же час, положення обох законопроектів неоднозначно сприймаються як у наукових колах, так і суддівським корпусом, а також і народними депутатами, що може негативно вплинути на перспективи їх схвалення парламентом</p> |
| 6. Ефективне виконання рішень | 1. Розроблення проекту нормативних | Протягом | Виконано частково. |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

| | | | |
|---|--|-------------|--|
| <p>Європейського Суду з прав людини. Підвищення ефективності навчання суддів, прокурорів, та посадових осіб органів виконавчої влади та інших державних органів, діяльність яких пов'язана із судочинством</p> | <p>правових актів, необхідних для забезпечення підвищення ефективності діяльності інституту Уповноваженого ВРУ з прав людини</p> | <p>року</p> | <p>1. На розгляді Верховної Ради знаходиться ряд законопроектів, спрямованих на розширення повноважень Уповноваженого з прав людини у сфері контролю за дотриманням прав людини і громадянина. Всі вони були ініційовані народними депутатами України: проект Закону „Про внесення змін та доповнень до Кримінально-процесуального кодексу України щодо надання Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та його представникам можливості судового захисту прав та свобод людини” (реєстр. № 2283 від 05.10.2006 р., внесений н.д. Н.Карпачовою), проект Закону „Про внесення змін і доповнень до Цивільного процесуального кодексу України щодо здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина у сфері цивільного судочинства” (реєстр. № 2892 від 12.01.2007 р., внесений Н.Карпачовою, Ю.Мірошниченком, Е.Павленком) та законопроект „Про внесення змін і доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України щодо здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина у сфері адміністративного судочинства” (реєстр. № 2893 від 12.01.2007 р., внесений Н.Карпачовою, Ю.Мірошниченком, Е.Павленком). Законопроект № 2283 передбачає надання омбудсману право участі у судовому розгляді справи в першій, апеляційній та касаційній інстанціях, наділяє Уповноваженого правами, якими користуються інші учасники кримінального процесу, у тому числі – правом оскаржувати вироки у кримінальних справах та ухвали апеляційних судів. Законопроект № 2892 пропонує надати Уповноваженому ВРУ з прав людини право звернення до суду за захистом прав особи (громадянина, іноземця або апатрида) у справах, що виникають з цивільних, житлових, сімейних, трудових відносин, а також відносин з органами влади та їх посадовими особами, право вступу у цивільний процес на будь-якій його стадії, право участі в цивільному процесі (з правами, якими наділено інших учасників процесу) право апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, оскарження рішень до Верховного Суду у зв'язку з винятковими обставинами. Приблизно аналогічними правами пропонується наділити Уповноваженого і в адміністративному процесі (законопроект № 2893).</p> <p>2. Крім того, слід відзначити, що за інформацією Державного департаменту з питань адаптації законодавства, у липні 2006 року Міністерством юстиції було проведено збір інформації від зацікавлених органів та організацій щодо напрямів подальшого удосконалення Закону „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. Наразі результати збору інформації поки що не було втілено в окремий законопроект Міністерства юстиції.</p> |
| | <p>2. Вжиття заходів, спрямованих на забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини</p> | <p>-</p> | <p>Виконано частково</p> <p>1. 23 лютого 2006 року Президент України підписав Закон України „Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” (Закон № 3477-IV). Згодом на виконання окремих положень цього Закону Кабінетом Міністрів України було затверджено Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського Суду з прав людини, передбачено обов'язкове проведення Міністерством юстиції експертизи проектів постанов Кабінету Міністрів на предмет їхньої відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини, а також передбачено ряд інших додаткових механізмів, спрямованих на врахування практики Європейського суду в нормотворчому процесі (Постанова КМУ від 31.05.2006 р. № 784).</p> <p>2. Вживаються й інші заходи, спрямовані на забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини. Зокрема, 2 листопада 2006 року Кабінет Міністрів України вніс на</p> |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

| | | | |
|---|---|--------------|---|
| | | | <p>розгляд парламенту законопроект „Про внесення змін до Закону України „Про виконавче провадження” (реєстр. № 2463). Цим законопроектом до переліку виконавчих документів, які підлягають виконанню державною виконавчою службою пропонується віднести рішення Європейського суду з прав людини. Окремі заходи, спрямовані на забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини здійснюються також Міністерством юстиції. Зокрема, за перше півріччя 2006 року Мінюст здійснив експертизу майже 20 проектів нормативно-правових актів на відповідність положенням Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, надав близько 100 відповідей на звернення громадян щодо роз’яснення положень Конвенції, процедури звернення до Європейського суду за захистом порушених прав.</p> <p>3. У той же час, заходи, які вживаються Урядом у напрямі забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини навряд чи можна вважати достатніми. Показовим у цьому контексті є відхилення парламентсько-урядовою коаліцією проекту Постанови Верховної Ради „Про виконання рішень Європейського Суду з прав людини”, спрямованого на виконання рекомендацій, що містяться в Резолюції ПАРС № 1516 (2006) від 2.10.2006 р. „Виконання рішень Європейського суду з прав людини” (ініціаторами Постанови були члени Постійної делегації Верховної Ради України в ПАРС)</p> <p>4. Забезпечення виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України потребує, зокрема, запровадження апеляційного оскарження судових рішень у справах про адміністративні правопорушення, можливості оскарження за винятковими обставинами з мотивів визнання судового рішення міжнародною судовою установою таким, що порушує міжнародні зобов’язання України, включення до навчальних програм вищих юридичних навчальних закладів спеціалізованих курсів з вивчення практики Європейського суду з прав людини, перекладу практики Європейського суду на українську мову тощо. Зазначені заходи урядом не вживаються.</p> |
| | 3. Продовження виконання спільної програми співробітництва між Європейською Комісією та Радою Європи для зміцнення демократичної стабільності в Україні | - | <p>Виконується Термін реалізації П’ятої Спільної програми завершився 31 травня 2006 року.</p> |
| | 4. Сприяння підвищенню кваліфікації суддів, працівників органів прокуратури, правоохоронних органів, органів і установ виконання покарань у сфері захисту прав людини | - | <p>Виконується У 2006 році Академією суддів України було проведено ряд заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації суддів, зокрема – семінари для вперше призначених суддів, працівників апаратів місцевих судів, з мистецтва правового письма, протидії проблемі торгівлі людьми (спільно з ОБСЄ), з особливостей практики призначення та виконання покарань, непов’язаних з позбавленням волі (за підтримки Центру суддівських студій), з актуальних питань впровадження відновного правосуддя в Буковині (спільно з Українським Центром Порозуміння), проблем взаємодії судової влади із ЗМІ, соціальної експертизи тощо. Що стосується підвищення кваліфікації співробітників інших правоохоронних органів, то у 2006 році, як і попередніх роках, основним центром підвищення кваліфікації продовжувались залишатись відомчі навчальні заклади.</p> |
| 7. Приєднання до Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), виконання відповідних рекомендацій, у тому числі щодо перегляду Національної програми | 1. Розроблення проекту Національної стратегії запобігання і боротьби з корупцією та плану заходів із забезпечення її реалізації | Квітень 2006 | <p>Виконано Україна приєдналась до GRECO 1 січня 2006 року, ратифікувавши Цивільну конвенцію проти корупції. 11 вересня 2006 року Указом Президента № 742/2006 було затверджено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності». Крім того, 18 жовтня 2006 року парламентом було ратифіковано Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією та</p> |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

| | | | |
|--|--|---------------|---|
| боротьби із корупцією | | | Додатковий протокол до неї. 20-24 листопада 2006 року відбувся оціночний візит в Україну Делегації GRECO, за результатами якому упродовж наступних півроку планується підготувати звіт стосовно виконання Україною рекомендацій по боротьбі з корупцією. Також 4-8 грудня 2006 року українська делегація з представників Мініюсту та Інституту прикладних гуманітарних досліджень взяла участь у 31-му пленарному засіданні GRECO, в ході якого, серед іншого, ознайомилась з технічною документацією щодо проведення GRECO третього раунду оцінки у зв'язку з вступом України до GRECO, який присвячуватиметься фінансуванню політичних партій в Україні. |
| 8. Сприяння прозорості та підзвітності органів державного управління, зокрема шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів | 1. Розроблення проекту Закону „Про державну службу” (нова редакція) | Грудень 2006 | Не виконано. Проект нової редакції Закону «Про державну службу в органах виконавчої влади» було підготовлено Головдержслужби. У червня 2006 року Кабінет Міністрів України схвалив його основні положення і прийняв рішення про внесення законопроекту Президенту після доопрацювання. Станом на кінець 2006 року робота ГУДС над законопроектом не завершилась. |
| | 2. Розроблення проекту Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування | Червень 2006 | Не виконано. Проект Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, було розроблено Міністерством юстиції спільно з Головдержслужби і після узагальнення пропозицій органів місцевої влади 31 березня 2006 року передано на розгляд Кабінету Міністрів України. Після цього у квітні та липні 2006 року проект Кодексу доброчесної поведінки двічі повертався розробникам для доопрацювання. |
| | 3. Забезпечення проведення оцінки деяких секторів державного управління за базовими показниками SIGMA/OECD | Протягом року | Виконано Оцінка шести горизонтальних систем державного управління за базовими показниками SIGMA була здійснена у березні 2006 року за підтримки Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку, Шведської агенції з міжнародного розвитку. За результатами проведеної оцінки було підготовлено Звіт, який було представлено на міжнародній конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України». Проте, жодних кроків у напрямі здійснення адміністративної реформи за результатами оцінки секторів державного управління, поки що здійснено не було. |
| 9. Сприяння дотриманню та забезпеченню виконання основних конвенцій та відповідних факультативних протоколів ООН і Ради Європи (в тому числі підписання і ратифікація ССРР-ОР2-DP, CAT- Declar. Art. 21, Declar.Art.22, CAT-OP, MWC, 1951, CSR, 1967, CSR-Prot. та CEDAW-OP і CRC-OP-AC) | 1. Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до неї | Протягом року | Не виконано. 29.08.2005 р. Україна приєдналася до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 року та Додаткового протоколу до цієї Конвенції щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних від 8 листопада 2001 року. Законопроект про ратифікацію цієї Конвенції на розгляд парламенту не подавався. Крім того, слід відзначити, що 9 січня 2003 року групою народних депутатів України на розгляд парламенту було внесено законопроект «Про захист персональних даних». Законопроект був прийнятий в цілому, але Президент застосував щодо закону право вето (7 квітня 2006 року), не в останню чергу через те, що ряд положень закону не відповідав вимогам Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних. Верховна Рада знову розглянула і прийняла цей закон (з урахуванням окремих пропозицій Президента), проте 30 січня 2007 р. Президент вдруге ветоував його. |
| | 2. Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту про ратифікацію Європейської конвенції про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів | | Не виконано. Європейська конвенція про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів 1983 року від імені України була підписана Міністром юстиції Р.Зваричем у квітні 2005 року. Законопроект про ратифікацію цієї Конвенції на розгляд парламенту не подавався. |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

| | | | |
|---|---|-------------------------------------|--|
| <p align="center">10. Забезпечення реалізації громадянами права на свободу об'єднань та залучення громадян до участі в управлінні державними справами, у тому числі через організації громадянського суспільства</p> | <p>1. Розроблення законопроекту „Про внесення змін до Закону України „Про об'єднання громадян” (нова редакція)</p> | <p align="center">Серпень 2006</p> | <p>Не виконано. Підготовка нової редакції Закону «Про об'єднання громадян» розпочалась ще наприкінці 1990-х років. 14 травня 2002 року народними депутатами А.Матвієнком, Г.Омельченком та А.Срмаком на розгляд парламенту було подано законопроект «Про невідприємницькі організації» (реєстр. № 0961), який Верховна Рада України прийняла у першому читанні, однак у другому читанні законопроект повторно не розглядався. Ще один законопроект, спрямований на удосконалення правового регулювання діяльності неприбуткових організацій (проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян») підготовлено Міністерством юстиції України, 6 лютого 2006 року Міністерством було проведено його громадське обговорення. Однак, після цього законопроект на розгляд парламенту поданий так і не був.</p> |
| | <p>2. Розроблення законопроекту „Про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування”</p> | <p align="center">Протягом року</p> | <p>Не виконано. Проект Закону „Про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування” був розроблений Міністерством юстиції та винесений Урядом на громадське обговорення у січні 2006 року. З 24 лютого по 2 березня 2006 року Урядом було організовано 5 круглих столів, присвячених обговоренню законопроекту, за результатами обговорення підготовлено порівняльну таблицю, яку надіслано Міністерству юстиції для остаточного доопрацювання законопроекту. Проте після цього активна робота над підготовкою законопроекту зупинилась. 21 листопада 2006 року Президент України звернувся до Прем'єр-міністра України В.Януковича з пропозицією вжити заходи для прискорення підготовки законопроекту про відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також нової редакції Закону України „Про звернення громадян”. На сьогоднішній день Уряд відповідних заходів так і не вжив.</p> |
| | <p>3. Розроблення проекту Концепції взаємодії держави та громадянського суспільства</p> | <p align="center">Червень 2006</p> | <p>Виконано. Розробка проекту Концепції взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства розпочалась у 2004 році. 16 січня 2007 року відбулось попереднє обговорення проекту Концепції в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, у якому взяли участь представники Міністерства юстиції України, Міжнародного фонду „Відродження” та громадських організацій. Остаточне завершення громадського обговорення концепції планується на травень 2007 року, у червні Концепцію передбачається внести на розгляд Кабінету Міністрів України та затвердити відповідною Постановою КМУ.</p> |
| <p align="center">11. Покращення законодавчих та адміністративних умов для забезпечення свободи ЗМІ з урахуванням відповідних рекомендацій Ради Європи. Забезпечення дотримання принципу свободи ЗМІ, у тому числі щодо захисту прав журналістів</p> | <p>1. Розроблення законопроекту „Про інформацію” (нова редакція)</p> | <p align="center">Травень 2006</p> | <p>Виконано Міністерством юстиції України підготовлено проект Закону „Про внесення змін до Закону України „Про інформацію” (нова редакція), який 1 лютого 2007 року було розміщено на сайті Мінюсту для громадського обговорення та внесення пропозицій.</p> |
| | <p>2. Розроблення законопроекту „Про захист професійної діяльності журналістів”</p> | <p align="center">-</p> | <p>Виконано 1. Проект Закону „Про захист професійної діяльності журналістів” було підготовлено Державним комітетом телебачення і радіомовлення України та Національною спілкою журналістів України, презентовано громадськості 22.12.2005 р. Аналогічний проект на розгляд парламенту було подано депутатом В.Надрагою (реєстр. № 9175 від 27.02.2006 р.). Після цього законопроект В.Надраги не розглядався і до порядку денного сесії нового парламенту включений не був. 21.11.2006 р. Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення Едуард Прутнік повідомив про те, що підготовлений Держкомтелебачення та НСЖУ законопроект вже погоджено з усіма центральними органами виконавчої влади, і після отримання позитивного висновку Міністерства юстиції, він буде внесений на розгляд Кабінету Міністрів України, а</p> |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

| | | | |
|---|---|----------------------|---|
| <p>12. Продовження діяльності, спрямованої на дієвий захист прав осіб, що належать до національних меншин, і на створення відповідної законодавчої бази на основі європейських стандартів. Продовження тісної співпраці між органами державної влади та представниками національних меншин</p> | <p>1. Розроблення з урахуванням Висновків Венеціанської Комісії проект Закону України „Про національні меншини в Україні” (нова редакція)</p> | <p>Вересень 2006</p> | <p>потім – переданий на розгляд парламенту. Не виконано. Нова редакція Закону „Про національні меншини в Україні” підготовлена не була. У той же час, на розгляд Верховної Ради України було внесено ряд законопроектів, спрямованих на вирішення окремих проблем національних меншин. Серед них, зокрема – проект Закону „Про національно-культурні автономії національних меншин в Україні” (реєстр. № 1062 від 15.06.2006 р.), законопроект „Про внесення змін до Закону України „Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин” (реєстр. № 2344 від 17.10.2006 р.), проект Закону „Про регіональні мови та мови меншин” (реєстр. № 2346 від 17.10.2006 р.). Всі ці проекти є далекими від досконалості. Зокрема, законопроектом № 1062 за національно-культурними автономіями закріплено ряд прав, проте не передбачено дієвих механізмів їхньої реалізації. Законопроекти № 2344 і 2346 (внесені н.д. В.Колісніченком) – суперечать Європейській хартії регіональних мов та мов меншин.</p> |
| <p>13. Забезпечення подальшого удосконалення законодавчої бази та поліпшення роботи у сфері утримання під вартою, зокрема досудового утримання під вартою, з метою ефективного розв’язання проблеми незаконного утримання під вартою, поліпшення умов перебування під вартою та неналежного поводження працівників правоохоронних органів із затриманими, забезпечення навчання працівників з відповідних питань. Забезпечення виконання рекомендацій Європейського комітету щодо запобігання тортурам</p> | <p>1. Забезпечення супроводження та розгляду Верховною Радою України законопроекту „Про ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання”</p> | <p>Протягом року</p> | <p>Виконано 1. Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання було ратифіковано Законом України від 21.07.2006 року № 22-V. У 2005 році МВС було розпочато пілотний проект за участі місцевих правозахисних організацій для моніторингу місць утримання в системі МВС. Проте, відповідні моніторингові групи знаходяться під контролем МВС, а інформація, зібрана в ході моніторингу, залишається недостатньо відкритою для громадськості. Відповідно, забезпечення виконання Факультативного протоколу потребує створення незалежної моніторингової інституції, сформованої з представників громадськості. 2. Україна і досі не виконала рекомендації Комітету ООН з прав людини 2001 року, які закликали до створення більш ефективного механізму моніторингу поводження з затриманими; створення незалежного органу для розслідування скарг щодо дій міліції; здійснення розслідування всіх випадків тортур незалежним органом; забезпечення вільного доступу затриманих до послуг юриста та лікаря на практиці; забезпечення права затриманих проінформувати рідних про факт затримання і місце його здійснення; і також розслідування заяв про отримання доказів шляхом фізичного тиску та виключення таких доказів із переліку доказів, крім доказу застосування тортур 3. У червні 2006 року організацією „Міжнародна Амністія” було оприлюднено звіт, аналіз якого дозволяє стверджувати, що основна причина поширеності практики застосування тортур та нелюдського поводження полягає не стільки в недосконалості чинного українського законодавства, скільки у безкарності відповідних дій працівників правоохоронних органів.</p> |
| | <p>2. Розроблення проекту Закону України „Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінально-виконавчого кодексу України” (щодо гуманізації положень кримінального та кримінально-виконавчого кодексу)</p> | <p>Квітень 2006</p> | <p>Виконано частково 1. 14 грудня 2006 року Президент підписав прийнятий парламентом Закон „Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України” (Закон № 462-V), який передбачив можливість судового оскарження постанови про порушення кримінальної справи та визначив механізми відповідного оскарження та розгляду справ судами. 2. Крім того, 7 листопада 2006 року Кабінет Міністрів України вніс на розгляд парламенту проект Закону „Про внесення змін до Кримінально-процесуального, Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів України” (реєстр. № 2491), який передбачає розширення переліку осіб, які мають право відвідувати установи виконання покарань без спеціальних дозволів (до них пропонується віднести посадових осіб Міністерства юстиції, членів Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що</p> |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

| | | | |
|--|--|---------------|--|
| | | | <p>принижує гідність поведженню чи покаранню, голів спостережних комісій, що здійснюють громадський контроль за дотриманням прав засуджених), надання засудженим до обмеження волі права на щорічний короткостроковий виїзд за межі виправного центру тривалістю 14 календарних днів та права проживати зі своїми сім'ями в орендованих квартирах в межах виправного центру; можливість звільнення від відбування покарання у вигляді обмеження волі осіб, які після постановлення вироку були визнані інвалідами 1 або 2 груп, досягли пенсійного віку або захворіли на тяжку хворобу, вагітних жінок; надання засудженим до позбавлення волі права на телефонні розмови та отримання посилок без обмежень їх кількості, на щорічний короткостроковий виїзд (14 днів) за межі колонії мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання, збільшення норм жилої площі на одного засудженого з 3 до 4 кв. м.</p> <p>3. 24 січня 2007 року народним депутатом України В.Стретовичем на розгляд парламенту було внесено законопроект № 3031 „Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності”. Серед іншого, законопроектом передбачається звільнення від кримінальної відповідальності неповнолітніх, які вчинили бандитизм, диверсію, терористичний акт, встановлення в якості підстави для звільнення від відповідальності скоєння злочину середньої тяжкості з необережності, добровільне каяття (ст. 45 КК) та примирення винного з потерпілим (ст. 46 КК), можливість розстрочки виплати штрафу на три роки, звуження підстав для застосування конфіскації як виду покарання (конфіскацію пропонується призначати лише у випадках вчинення тяжких або особливо тяжких корисливих злочинів), віднести до переліку підстав, які пом'якшують покарання, надання допомоги потерпілому, скасування покарання у вигляді громадських та виправних робіт для осіб, які не досягли 18-річного віку тощо</p> |
| | 3. Поліпшення медико-санітарного та побутового забезпечення, зміцнення матеріальної бази Державної кримінально-виконавчої служби | Протягом року | <p>Виконано частково</p> <p>1. 16 березня 2006 року Президент підписав Закон № 3559-IV „Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України”, розроблений н.д. В.Онопенком та О.Пеклушенком для законодавчого забезпечення основних принципів Європейських в'язничних правил (зведення до мінімуму різниці між умовами життя в колонії і на свободі, підтримання здоров'я засуджених та почуття їх особистої гідності тощо).</p> |
| | 4. Створення додаткових місць для утримання засуджених та осіб, взятих під варту | Протягом року | <p>2. 3 серпня 2006 року Кабінетом Міністрів України було затверджено Державну програму покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006 – 2010 роки (Постанова КМУ № 1090), одним із завдань якої є забезпечення імплементації Європейських в'язничних правил. В ряді регіонів (Луганська, Харківська, Рівненська області) було затверджено обласні програми створення нових робочих місць для засуджених, що утримуються в установах виконання покарань відповідної області на 2006 – 2010 рр.</p> |
| | 5. Вжиття заходів для імплементації Європейських в'язничних правил | | <p>3. У парламенті зареєстровано законопроект В.Маруценка „Про внесення доповнень до Закону України „Про податок на додану вартість” (реєстр. № 2714 від 11.12.2006 р.), який передбачає звільнення від оподаткування ПДВ операцій з продажу або безкоштовної передачі продукції (робіт, товарів, послуг) підрозділами, створеними для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України. За задумом ініціатора, прийняття законопроекту створить умови для зміцнення виробничої бази установ виконання покарань і реалізації Європейських в'язничних правил в частині залучення засуджених до суспільно корисної праці та створення належних умов утримання в місцях позбавлення волі. Приблизно аналогічну мету має і інший законопроект – „Про списання податкового боргу підприємств установ виконання покарань за станом на 1 листопада 2006 року” (реєстр. № 2595, внесений н.д. В.Маруценком), який передбачає списання</p> |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”**

м. Київ, 26 лютого 2007 року

| | | | |
|---|---|---------------|---|
| | | | <p>податкового боргу підприємств установ виконання покарань, пені та штрафних санкцій, нарахований на вказаний борг. Поки що жоден з них прийнятий не був.</p> <p>4. Попри суттєві законодавчі зрушення у напрямі покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, імплементація Європейських в'язничних правил ускладнюється відсутністю належних умов для виконання законодавчих норм. Зокрема, кількість хворих засуджених перевищує кількість місць на 2 500, кількість осіб в СІЗО в окремих регіонах перевищує кількість місць на 4000. Навчальний процес в установах виконання покарань не забезпечений належною матеріально-технічною базою, стан більшості інженерних та побутових об'єктів є аварійним.</p> |
| <p>14. Продовження докладання зусиль, для забезпечення рівності чоловіків та жінок у суспільному і економічному житті</p> | <p>1. Розроблення проекту державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві</p> | - | <p>Виконано.</p> <p>1. 27 грудня 2006 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Постанову № 1834 „Про затвердження Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року”. Крім того, 27 листопада 2006 року на розгляд парламенту урядом було внесено законопроект „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України „Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” (реєстр. № 2598).</p> |
| <p>15. Впровадження рекомендації Комітету ООН з прав дитини 2002 року. Забезпечення повного дотримання стандартів ювенальної юстиції згідно з відповідними міжнародними стандартами. Обмін інформацією щодо результатів імплементації в ЄС та Україні положень Конвенцій ООН і Гаазьких конвенцій про захист прав дитини</p> | <p>1. Розроблення проекту Закону „Про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення”</p> | Протягом року | <p>Виконано.</p> <p>1. Проект Закону „Про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення” був внесений на розгляд парламенту Президентом України 19.06.2006 р., однак підтриманий парламентом не був.</p> <p>2. У той же час, парламент підтримав внесені Президентом законопроекти „Про ратифікацію Європейської конвенції про здійснення прав дітей” (Закон від 03.08.2006 р.), „Про приєднання України до Конвенції про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей” (Закон від 14.09.2006 р.)</p> <p>3. На розгляді парламенту перебуває низка інших законопроектів, спрямованих на забезпечення прав дітей. Серед них – проект Закону „Про затвердження Державної цільової програми розвитку національного усиновлення дітей в Україні „Кожній дитині – власну родину” на 2006 – 2016 роки” (реєстр. № 0918 від 25.05.2006 р), законопроект „Про внесення змін до Сімейного кодексу України щодо збільшення розміру аліментів на дітей” (№ 2014 від 22.08.2006), законопроект „Про внесення змін до Закону України „Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх” (реєстр. № 2065 від 07.09.2006). Жоден з них поки що не прийнято як закон.</p> |
| <p>16. Продовження докладання зусиль для забезпечення захисту прав профспілок та дотримання основних стандартів у сфері праці на основі європейських стандартів та відповідно до конвенцій, укладених в рамках МОП</p> | <p>1. Забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України проекту Трудового кодексу України</p> | - | <p>Не виконано.</p> <p>1. Проект Трудового кодексу України був розроблений Кабінетом Міністрів України ще у 2003 році. 10 лютого 2006 року законопроект було підготовлено до повторного другого читання, 12.09.2006 р – включено до порядку денного Верховної Ради. На момент підготовки дослідження законопроект парламентом не розглядався, дата розгляду залишається невідомою.</p> <p>2. На сьогоднішній день ряд положень українського законодавства в частині прав профспілок, порядку їх легалізації не узгоджується з положеннями Конвенції МОП № 87 “Про свободу асоціації та захист прав на організацію”, ратифікованої Україною. На недотриманні прав профспілок в Україні наголосила і Місія МОП, яка перебувала в Україні у квітні 2005 року. 11.01.2007 за ініціативою народного депутата М. Волинця парламентом було призначено парламентські слухання з відповідної проблематики (Постанова ВРУ від</p> |

**Матеріали до круглого столу „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ”
м. Київ, 26 лютого 2007 року**

| | | | |
|--|---|---------------------|--|
| <p>17. Посилення співробітництва з метою сприяння міжнародному правосуддю та запобігання уникненню відповідальності, у тому числі шляхом подальшої підтримки Міжнародного кримінального суду та запровадження консультативного механізму щодо діяльності та функціонування зазначеного Суду. Започаткування тісного співробітництва з метою розроблення законопроектів, необхідних для ратифікації Римського статуту. Підписання та ратифікація Угоди про привілеї та імунітети Міжнародного кримінального суду</p> | <p>1. Розроблення проекту Закону „Про внесення змін до статті 124 Конституції України” (необхідних для ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду)</p> | <p>Травень 2006</p> | <p>11.01.2007 № 563-V). Виконано. Міністерство юстиції своєчасно підготувало проект Закону „Про внесення змін до статті 124 Конституції України”, який створює умови для ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального Суду. Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права 13.07.2006 р. схвалила законопроект і вирішила направити його Президенту для внесення на розгляд парламенту. Жоден із суб'єктів права законодавчої ініціативи підготовлений Мінюстом законопроект на розгляд парламенту не вносив</p> |
| | <p>2. Розроблення проекту Закону України „Про приєднання України до Угоди про привілеї та імунітети Міжнародного кримінального суду”</p> | <p>-</p> | <p>Виконано. Проект Закону „Про приєднання України до Угоди про привілеї та імунітети Міжнародного кримінального суду” 21.06.2006 р. був внесений на розгляд парламенту Президентом України, прийнятий парламентом та підписаний главою держави 18.10.2006 року</p> |