



KAS POLICY PAPER

ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВЕНСТВО
ПРАВА, ПРАВА ЛЮДИНИ:
ОЦІНКА ВИКОНАННЯ
УКРАЇНОЮ ПЛАНУ ДІЙ
„УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ
СОЮЗ“

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ
КРУГЛОГО СТОЛУ «УКРАЇНА –
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ
НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ»

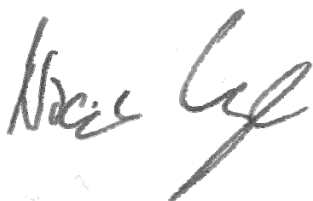
ПЕРЕДМОВА

«План дій Європейської політики сусідства» для України закінчиться менше, ніж через рік. Але до недавнього часу цей документ був майже невідомий українській громадськості та політичним елітам країни. З початком переговорів про «посилену угоду» між ЄС та Україною План дій та стан його виконання опинилися в центрі уваги. Було б добре, якби виконання Плану дій та записаних в ньому зобов'язань, взятих на себе Україною, залишалось важливим питанням всієї громадськості і в майбутньому постійно ставилося перед політичним керівництвом країни.

План дій Європейської політики сусідства є дуже комплексним і об'ємним документом. Крім того, не є таємницею, що в тексті існують недопрацьовані та слабкі моменти. І все ж таки ясна та чесна оцінка є на даний момент надзвичайно важливою.

При цьому перш за все слід зрозуміти, що пункти, сформульовані в Плані дій, не є вимогами Євросоюзу, які Україна повинна виконати, наче сумлінний школяр. Йдеться виключно про зобов'язання, які Україна, ступивши на європейський шлях, сама взяла на себе. Законодавство в плані боротьби з корупцією, посилення незалежності судів та стабілізація демократичних інституцій – і це лише декілька прикладів – є, безсумнівно, предметом зацікавленості самої України. Це – цінності, яких варто досягти в будь-якому випадку, незалежно від розвитку зовнішніх відносин та від перспективи вступу в міжнародні структури.

І все ж таки ясно, що виконання Плану дій матиме великий вплив на переговори про можливу нову угоду та на подальший розвиток відносин між Україною та Євросоюзом. Текст даного випуску – своєрідний внесок до справи поширення знань про План дій. В ньому йдеться про серйозні недоліки в його реалізації та про слабкі місця, що викликають тривогу. А для того, щоб конструктивно оцінити ситуацію і продовжити роботу, в даному тексті містяться конкретні рекомендації, врахування яких може допомогти Україні у просуванні на шляху запровадження європейських стандартів.



Ніко Ланге

Керівник Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні
м. Київ, березень 2007 р.

© ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА
В УКРАЇНІ, 2007

ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
01021 КИЇВ
ВУЛ. ШОВКОВИЧНА, 10 КВ. 4
WWW.KAS.DE/UKRAINE
OFFICE@ADENAUER.KIEV.UA

ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА,
ПРАВА ЛЮДИНИ: ОЦІНКА
ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ПЛАНУ ДІЙ
„УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ“

**АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ КРУГЛОГО СТОЛУ
«УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ:
НАПЕРЕДОДНІ УКЛАДЕННЯ НОВОГО БАЗОВОГО ДОГОВОРУ»**



**Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих
ініціатив Денисом Ковриженком і Оленою Чебаненко**

**СЕРІЯ «ПОЛІТИЧНА ОСВІТА»
ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
WWW.KAS.DE/UKRAINE**

ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА, ПРАВА ЛЮДИНИ: ОЦІНКА ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ПЛАНУ ДІЙ „УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ”

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. Для визначення концептуальних засад нового базового договору немає потреби проводити оцінку виконання Плану дій за всіма напрямками співробітництва України та ЄС; достатньо зосередити основну увагу на діяльності у пріоритетних напрямках 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 впливають 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) Посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права

До основних напрямів посилення стабільності та ефективності інституцій, що забезпечують демократію та верховенство права План дій „Україна – ЄС“ відносить демократичне проведення парламентських виборів 2006 року у відповідності до стандартів ОБСЄ та БДІПЛ, продовження адміністративної реформи та реформування місцевого самоврядування. Крім того, 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. Окремі 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“.

По-друге, протягом 2005 – 2006 рр. Україною також було докладено зусилля у напрямі підвищення *ефективності парламентського контролю*.

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.

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.

Перш за все, ні на крок вперед не зрушила з місця *адміністративна реформа*. Крім того, 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”. Не було виконано і рекомендації ПАРЕ 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). До того ж, практика прийняття законів, які не узгоджуються з Конституцією та демократичними стандартами в Україні набуває поширення.

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 ПАРЕ 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. 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. *Обмеження повноважень Президента України щодо призначення суддів на адміністративні посади* українське законодавство також не передбачило. Подальше *реформування інституту адвокатури* на сьогодні ускладнюється відсутністю єдиного бачення концепції нового Закону „Про адвокатуру”. Жодних кроків не було зроблено у напрямі *реформування прокуратури*, яке передбачає не лише прийняття нової редакції Закону „Про прокуратуру” та нового Кримінально-процесуального кодексу України, але і внесення змін до Конституції України в редакції Закону від 8.12.2004 р., в частині здійснення прокуратурою функцій загального нагляду. *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. Певні позитивні зрушення відбулись в *навчанні працівників правоохоронних органів*, проте відповідними навчальними програмами на сьогодні охоплено переважно суддівський корпус та працівників апаратів судів; натомість навчання працівників системи МВС та виправних закладів щодо захисту прав людини практично не проводиться.

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 напрямках: реформування тих сфер правового регулювання, для яких є характерним високий рівень корумпованості, запровадження ефективного контролю за бюджетними видатками, реформування публічної служби та забезпечення прозорості і підзвітності діяльності органів публічної влади, залучення громадськості до обговорення проектів рішень, забезпечення доступу до результатів обговорень відповідних рішень в органах публічної влади.

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 відповідності до демократичних стандартів (гарантувати захист проти свавільного або необґрунтованого 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 вищеназаних 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, що встановлювали відповідальність за торгівлю людьми, сутенерство та втягнення особи в заняття проституцією. 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.

У той же час, 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*. Також не було створено дієвих механізмів контролю за *перехопленням телекомунікацій* правоохоронними органами. Не втрачає актуальності і проблема подальшого *реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, зокрема – у напрямі забезпечення неупередженості та позапартійності омбудсмена, обмеження строків його перебування на посаді, розширення повноважень у кримінальному та цивільному процесі.

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 організацій (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).

Не сприяє реалізації права на свободу об’єднань і *подвійна реєстрація громадських організацій, 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.*

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). Водночас рівень співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями залишає бажати кращого.

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. У той же час, 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.

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”). 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).

Однак рештаї законопроектів поки що навіть не були внесені на розгляд парламенту.

Невиконаними залишаються й інші редокомедації Парламентської Асамблеї Ради Європи (п. 12.4. Резолюції ПАРЕ № 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”.

7) Забезпечення поваги до прав осіб, які належать до національних меншин

Пунктом 13.20. Резолюції ПАРЕ № 1466 (2005) Україні було 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. Відсутність нової редакції Закону „Про національні меншини в Україні” породжує ряд проблем, пов’язаних з непрозорим та неефективним використанням коштів, які щорічно виділяються на фінансування заходів з відтворення культури національних меншин.

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, забезпечення права на землю для представників депортованих народів в АРК; збільшення обсягів фінансування існуючих бюджетних програм, пов’язаних з підтримкою національних меншин.

8) Запобігання неналежному поведженню з людьми та застосуванню тортур

До основних досягнень України у напрямі запобігання катуванням та неналежному поведженню з людьми слід віднести ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження 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. Україна і досі не виконала рекомендацій Комітету ООН з прав людини 2001 року, які закликали до створення більш ефективного механізму моніторингу поведження 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.

9) Забезпечення рівноправності

Утвердження гендерної рівності в Україні на сьогодні 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. 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. та Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року. 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“.

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. Крім того, 22 квітня 2006 року було затверджено Концепцію загальнодержавної програми „Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на 2006 – 2016 роки“, однак сам Національний план дій, розроблений на базі цієї Концепції, Кабінетом Міністрів України затверджено так і не було. Протягом 2006 року Україна приєдналась до низки міжнародно-правових документів, спрямованих на посилення захисту прав дітей (Конвенції про цивільно-правові аспекти викрадення дітей; Конвенції про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей, Європейської конвенції про здійснення прав дітей, Конвенції про контакт з дітьми, Конвенції про визнання і виконання рішень стосовно зобов'язань про утримання). 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. Серед інших кроків – схвалення урядом Концепції Державної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, затвердження Державної програми „Дитяча онкологія“ на 2006 – 2010 роки, затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006 – 2010 роки. *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 та права на освіту.*

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 праці. *На сьогодні 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.*

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.

До чинників, які ускладнюють виконання Плану дій «Україна – ЄС», належать: відсутність ефективної взаємодії між зацікавленими сторонами щодо виконання Плану дій; неконкретизованість Плану дій та відсутність стратегії його виконання; нереалістичність строків здійснення заходів, які випливають з Плану дій; затвердження заходів щодо виконання Плану дій актом уряду, а не законом; абстрактність вимог до відповідальних виконавців та формальність виконання Плану дій; відсутність чітких критеріїв оцінки виконання Плану дій та відповідальності за виконання Плану дій.

2. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОДАЛЬШИХ ДІЙ У НАПРЯМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ПЛАНУ ДІЙ «УКРАЇНА – ЄС»

1) 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 омбудсмена 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.

2) 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)

3) 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

4) У напрямі забезпечення **поваги до прав і свобод людини** актуальними є питання розширення повноважень парламентського омбудсмена 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“)

5) 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)

6) 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

7) **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

8) **Запобігання неналежному поведженню 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)

9) **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

10) **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.



Konrad
Adenauer
Stiftung

ПОПЕРЕДНІ ВИДАННЯ:

1. РОЗВИТОК ПАРТІЙНИХ СИСТЕМ
У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄС
2. ЗА ЯКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ
ЖИТИМЕ УКРАЇНА В 2007 Р.?

KAS POLICY PAPER
ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
ПРЕДСТАВНИЦТВО В УКРАЇНІ