



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «РЕФОРМА ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ»

Автори: Михайло Каменєв, експерт Асоціації УМДПЛ, Євген Крапивін, експерт Центру політико-правових реформ

Рецензентка: Злата Симоненко, адвокатка

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 — липень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

Стратегічне планування діяльності Кабінету Міністрів України (далі — КМУ, Уряд) має типові для України проблеми. Плани, стратегії та інші документи політик не узгоджені між собою, містять багато незначних завдань, які суттєво не впливають на ситуацію.

Влада фокусує свою увагу на нових антикорупційних інституціях та Державному бюро розслідувань (далі — ДБР). Інші ж питання залишаються на периферії інтересів. Поки не реалізовано жодної великої системної реформи будь-якого з органів правопорядку. Натомість кожна нова влада намагається отримати повний політичний контроль за ними, навіть тими, які мають високі гарантії незалежності¹.

Так, здійснено спробу внести зміни до Конституції України, прямо передбачивши повноваження Президента України створювати Національне антикорупційне бюро України (далі НАБУ) та призначати і звільняти директорів НАБУ та ДБР². Конституційний Суд України (далі — КСУ) різко розкритикував таку законодавчу ініціативу через порушення принципу поділу влади та спробу фактичної узурпації повноважень і визнав законопроект некон-

ституційним³.

У грудні 2019 року законом⁴ звільнені з посад директор ДБР та його заступники, що суперечить гарантіям їхньої незалежності та не відповідає принципу верховенства права. На посаду виконуючої обов'язки директора Президент України призначив очільницю парламентського Комітету з питань правової політики Ірину Венедіктову. 17 березня 2020 року її призначено Генеральною прокуроркою. Внаслідок цього ДБР очолив призначений Іриною Венедіктовою після дещо сумнівного конкурсу, проведеного з порушенням порядку, заступник директора ДБР Олександр Соколов. Понад пів року ДБР існує без постійного директора, що шкодить його розвитку та стабільності. ДБР за законом втратило статус центрального органу виконавчої влади, підпорядкованого КМУ, та отримало юридично невизначений статус державного правоохоронного органу. Також розширено повноваження Президента з впливу на ДБР.

Скасовано монополію державних установ на проведення судових експертиз⁵ у кримінальному провадженні (існувала з радянських часів, була скасована, а у 2017 році відновлена «поправкою Лозового»⁶), що можна оцінити позитивно, проте досі не скасовано весь перелік «поправок Лозового», зокрема нову систему обчислення строків досудового розслідування та можливість оскарження повідомлення про підозру.

¹ <https://dt.ua/internal/garantuvannya-konstituciji-prezidentovi-varto-pochati-z-sebe-308450.html>

² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19>

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/305-IX>

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-20#n106>

⁶ https://ukr.lb.ua/blog/evgen_krapivin/393373_kolo_domovlenostey_obitsyanok_shcho.html

7 серпня 2019 року Президент України Володимир Зеленський створив Комісію з питань правової реформи⁷, яка має широкий спектр завдань. Попри певний оптимізм попервах, уже можна констатувати, що комісію не залучили до ключових змін у законодавстві та підготовки змін до Конституції України, пов'язаних з реформою органів правопорядку, які відбулися з початку роботи нового скликання Парламенту.

З 1 січня 2020 року набули чинності зміни до Кримінального процесуального кодексу України (далі — КПК України), якими «скасовано депутатську недоторканність»⁸. Водночас запроваджено новий особливий порядок притягнення до відповідальності народного депутата України. Повноваженнями винятково Генерального прокурора стали внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення злочину народним депутатом; погодження клопотань, що подаються на розгляд слідчому судді; повідомлення про підозру. Фактично незалежність процесуального керівника суттєво обмежено волею Генерального прокурора. Затримати народного депутата України на місці вчинення злочину можна лише за насильницький злочин, а під час розгляду клопотань слідчим суддею народний депутат України має бути присутній особисто (окрім обшуку та негласних слідчих (розшукових) дій).

1 липня 2020 року запрацював інститут кримінальних проступків, який передбачає диференціацію процедури розслідування залежно від тяжкості злочину та надання дізнавачам права його здійснювати⁹, що має частково розвантажити слідство з метою підвищення ефективності роботи слідчих. Водночас досі нерозв'язані питання, які суперечать виснов-

ку Генерального директорату Ради Європи¹⁰. У листопаді 2019 року Уряд запропонував¹¹ законодавчі зміни, щоб усунути загрозу правам людини, проте через зміну Уряду їх відкликали, але повторно не внесли в Парламент.

17 січня 2020 року Парламент відхилив законопроект про створення Бюро фінансових розслідувань (далі — БФР)¹². Документ повторював напрацювання попереднього Уряду, у якому міністр фінансів України Олександр Данилюк просував¹³ ідею Служби фінансових розслідувань, що мала замінити орган досудового розслідування Державної фіскальної служби України (колишню податкову міліцію), департаменти захисту економіки Національної поліції та економічної контррозвідки Служби безпеки України (далі — СБУ). Наразі Офіс Президента України вніс до ВРУ новий законопроект про БФР (№ 3087-д¹⁴).

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Реформам бракує юридичної визначеності, узгодженості та скоординованості різних політичних гравців. Позиція експертної, наукової спільноти та громадянського суспільства враховується нечасто. Окремі процеси суперечать Конституції України або є непрозорими.

Національна гвардія України перебуває в потрійному підпорядкуванні — Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству оборони України та Президенту України, що також суперечить Конституції України^{15,16}. Аналогічна ситуація і з Державною прикордонною службою України.

Ухвалений у 2018 році Закон України «Про національну безпеку України»¹⁷ зводить функції

⁷ <https://www.president.gov.ua/documents/5842019-28949>

⁸ Закон України від 18.12.2019 № 388-IX.

⁹ Закон України від 03.12.2019 № 321-IX.

¹⁰ Висновок Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи DGI(2018) від 12.10.2018.

¹¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67340

¹² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66887

¹³ Мінфін презентував законопроект про створення Служби фінансових розслідувань // Закон і бізнес, 24.02.2017: <https://zib.com.ua/ua/127715-minfin-prezentuvav-zakonoproekt-pro-sluzhbu-finansovih-rozsl.html>

¹⁴ Про Бюро економічної безпеки: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69331

¹⁵ <https://dt.ua/internal/zhandarmeriya-zelenskogo-322848.html>

¹⁶ <https://dt.ua/internal/nacgvardiya-samostiyno-patrulyuye-vulici-demokratiya-chi-policeyska-derzhava-320893.html>

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

СБУ до чотирьох — боротьби з тероризмом, контррозвідувального захисту, охорони державної таємниці та протидії розвідувально-підривної діяльності. Натомість спецслужба продовжує тиснути на бізнес та бере участь у політичній боротьбі. Ключовою ідеєю реформи є вилучення в СБУ функції досудового розслідування та ліквідація місць несвободи. Гучні заяви топ-посадовців про потребу реформ залишаються словами¹⁸, а нову редакцію Закону України «Про Службу безпеки України»¹⁹, подану Президентом України, Парламент не підтримав та відправив на повторне перше читання.

Кримінальний кодекс України ухвалено у 2001 році. За 20 років хаотичні правки призвели до ситуації, коли за зґвалтування, контрабанду лісу або викрадення автомобіля встановлені однакові санкції²⁰. 16 січня 2020 року набрав чинності закон²¹, який зрівняв санкції за вбивство, поєднане із сексуальним злочином, із санкціями за повторний сексуальний злочин щодо малолітніх. Стриманого оптимізму заслуговує робоча група з питань розвитку кримінального права Комісії з питань правової реформи, яка розробляє нову редакцію Кримінального кодексу України.

Майже в усіх містах органи місцевого самоврядування впроваджують системи відеоспостереження за публічним порядком²² та створюють місцеві варти, хоча законні підстави для цього відсутні. Серйозними проблемами залишаються незахищеність інформації, втручання в приватне життя громадян, порушення законодавства про персональні дані тощо²³.

Реформа поліції завершилася, так і не відбувшись. Кримінальний блок не зазнав відчутних змін. Просування по службі залишається прерогативою відповідних начальників, а не незалежної структури²⁴. Система кількісних показників («палочна система»²⁵), попри фор-

мальне скасування, продовжує діяти на практиці, а оцінювання діяльності поліції за рівнем довіри населення досі не працює.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020—2021 рр., зокрема на порядок денний четвертої сесії Парламенту

Щоб розв'язати загальні проблеми, реформи варто проводити скоординовано та узгоджено, залучати до них громадськість та експертів. Серед конкретних найбільш актуальних рекомендацій можемо виділити такі:

- 1.** Удосконалити інститут кримінальних проступків. Якісне законодавство про кримінальні проступки сприятиме належному й швидкому розслідуванню дрібних злочинів, розвантаженню органів досудового слідства й дозволить спрямувати вивільнені ресурси на розслідування тяжких злочинів.
- 2.** Створити Бюро економічної безпеки відповідно до міжнародних стандартів та найкращих практик єдиного органу, відповідального за розслідування економічних злочинів.
- 3.** Реформувати СБУ, ухваливши нове законодавство про СБУ без функції досудового розслідування й утримання місць несвободи.
- 4.** Узгодити закони з Конституцією України. Зокрема, змінити підпорядкування і функціонал Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України в бік мілітаризації та передати правоохоронні функції поліції; позбавити неконституційних функцій щодо НАБУ та ДБР Парламент та Президента України, передавши / повернувши їх виконавчій гілці влади.
- 5.** Узаконити відеоспостереження, підготувавши законодавче підґрунтя та підзаконну базу для створення і функціонування систем відеоспостереження за публічним порядком.

¹⁸ <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ukraine-preparing-to-reform-security-service-national-security-and-defense-council-secretary.html>

¹⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68347

²⁰ https://dt.ua/internal/spiski-pedofiliv-dlya-pedagogiv-chi-zahistit-ditey-reyestr-seksualnih-zlochinciv-334753_.html

²¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/409-IX>

²² https://dt.ua/SOCIUM/gostre-oko-starshogo-brata-328171_.html

²³ <http://umdpl.info/library/cctv-report>

²⁴ <http://umdpl.info/library/politsejski-komisiyi-v-ukrayini-zvit-za-rezultatamy-doslidzhennya>

²⁵ <http://umdpl.info/library/naukovo-praktychne-vydannya-otsinka-efektyvnosti-roboty-politsii-v-ukraini-vid-palyts-do-novoi-systemy-na-prykladi-organiv-dosud-rozsliduvannya>

6. Повністю скасувати «поправки Лозового» до КПК України, а саме — систему обчислення строків досудового розслідування та мож-

ливість оскарження повідомлення про підозру в редакції Закону № 2147-VIII.

Ці аналітичні брифи розроблені громадськими експертами та відображають позицію громадянського суспільства. Усі брифи пройшли процес публічних консультацій та обговорень і належним чином висвітлюють думку громадян.