



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ (ДРАФТ) «РЕФОРМА ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ»

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

Рецензентка: Злата Симоненко, адвокатка

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

Стратегічне планування діяльності Уряду має типові для України проблеми. Плани, стратегії та інші документи політик не узгоджені між собою, містять багато незначних завдань, які не впливають на ситуацію.

У фокусі уваги влади перебувають нові антикорупційні інституції та Державне бюро розслідувань (ДБР). Інші ж питання – на периферії інтересів. Поки не втілено жодної великої системної реформи будь-якого з органів правопорядку. Державна політика стосовно цих органів поки сфокусована на отриманні повного контролю над ними, навіть тими, які мають високі гарантії незалежності. [Такий підхід є проблемою](#) з боку кожної нової влади.

Так, здійснено спробу внести зміни до Конституції України, прямо передбачивши повноваження Президента України [створювати](#) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та призначати й звільняти директорів НАБУ та ДБР. Конституційний Суд України (КСУ) різко розкритикував законодавчу ініціативу через порушення принципу поділу влади та спробу фактичної узурпації повноважень і [визнав законопроект неконституційним](#).

У грудні 2019 року [законом](#) були звільнені з посад директор ДБР та його заступники, що суперечить гарантіям їхньої незалежності та не

відповідає принципу верховенства права. На посаду в. о. директора Президент України призначив очільницю парламентського Комітету з питань правової політики Ірину Венедіктову. ДБР втратило статус центрального органу виконавчої влади, підпорядкованого Кабінету Міністрів України (КМУ), та отримало юридично невизначений статус державного правоохоронного органу. Також було розширено повноваження Президента з впливу на ДБР.

Скасовано монополію державних установ на проведення судових [експертиз](#) у кримінальному провадженні (існувала з радянських часів, була скасована, але у 2017 році відновлена [«поправкою Лозового»](#)), що можна позитивно оцінити, проте досі не скасовано весь перелік «поправок Лозового»: нова система обчислення строків досудового розслідування та можливість оскарження повідомлення про підозру досі залишаються.

7 серпня 2019 року Президент Володимир Зеленський створив Комісію з питань [правової реформи](#), яка має широкий спектр завдань. Попри певний оптимізм, уже можна констатувати, що комісію не залучили до ключових змін у законодавстві та підготовки змін до Конституції, які відбулися з початку роботи нового скликання Парламенту.

З 1 січня 2020 року набули [зміни до Кримінального процесуального кодексу України](#) (КПК України), якими «скасовано депутатську недоторканність». Водночас запроваджено новий особливий порядок притягнення до відповідальності народного депутата України. Виключними повноваженнями Генерального

прокурора стали внесення до ЄРДР відомостей про вчинення злочину народним депутатом; погодження клопотань, що подаються на розгляд слідчому судді; повідомлення про підозру. Фактично незалежність процесуального керівника суттєво обмежено волею Генпрокурора. Затримати народного депутата на місці вчинення злочину можна лише за насильницький злочин, а під час розгляду клопотань слідчим суддею має бути присутній особисто народний депутат (окрім обшуку та негласних слідчих (розшукових) дій).

Кримінальні проступки, які передбачають диференціацію процедури розслідування залежно від тяжкості злочину та надання дізнавачам право його здійснювати, мали набрати чинності з 1 січня 2020 року, але [відтерміновані](#) до 1 липня. Невирішеними залишаються питання створення окремих підрозділів дізнання, суперечностей з висновком Генерального директорату Ради Європи¹ тощо. У листопаді 2019 року Уряд [запропонував](#) зміни для усунення загроз правам людини.

17 січня Парламент відхилив законопроект про [створення Бюро фінансових розслідувань](#). Документ повторював напрацювання попереднього Уряду, у якому міністр фінансів України Олександр Данилюк просував² ідею Служби фінансових розслідувань, що мала замінити податкову міліцію, департаменти захисту економіки Національної поліції та економічної контррозвідки Служби безпеки України (СБУ). Наразі Офіс Президента України розробляє новий законопроект.

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 вра-

ховується нечасто. Окремі процеси суперечать Конституції або є непрозорими.

Національна гвардія України перебуває в потрійному підпорядкуванні – Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України та Президента України, що також суперечить Конституції, . Аналогічною є ситуація з Державною прикордонною службою України.

Ухвалений у 2018 році [Закон «Про національну безпеку України»](#) зводить функції СБУ до чотирьох – боротьби з тероризмом, контррозвідувального захисту, охорони державної таємниці та протидії розвідувально-підривній діяльності. Спецслужба, натомість, продовжує «кошмарити» 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 лише словами](#), а до Парламенту досі не подано проект [нової редакції закону про СБУ](#), який розробляє Офіс Президента України.

Кримінальний кодекс України (КК України) ухвалено у 2001 році. За 20 років хаотичні правки створили ситуацію, коли за зґвалтування, контрабанду лісу або викрадення автомобіля [встановлені однакові санкції](#). 16 січня 2020 року набрав чинності [закон](#), 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 новий КК України.

Майже в усіх містах органи місцевого самоврядування впроваджують системи відеоспостереження за публічним порядком, попри [відсутність законних підстав](#) для цього. Серйозною проблемою є незахищеність інформації, втручання в приватне життя громадян, [порушення законодавства про персональні дані](#) тощо.

¹ Висновок Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи DGI(2018) від 12 жовтня 2018 року.

² Мінфін презентував законопроект про створення Служби фінансових розслідувань // Закон і бізнес, 24 лютого 2017 року / <https://zib.com.ua/ua/127715-minfin-prezentuvav-zakonoproekt-pro-sluzhbu-finansovih-rozsl.html>

³ https://dt.ua/internal/zhandarmeriya-zelenskogo-322848_.html

⁴ https://dt.ua/internal/nacgvardiya-samostiyno-patrulyuye-vulici-demokratiya-chi-policeyska-derzhava-320893_.html

Реформа поліції завершилася, так і не відбувшись. Кримінальний блок не зазнав відчутних змін. [Просування по службі](#) залишається прерогативою відповідних начальників, а не незалежної структури. Система кількісних показників («палична система»), попри формальне скасування, продовжує діяти на практиці, а оцінювання діяльності поліції за рівнем довіри населення не працює належним чином.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного третьої сесії Парламенту

Для розв'язання загальних проблем варто проводити реформи скоординовано та узгоджено, залучати до них громадськість та експертів. Також можна виділити такі найбільш актуальні рекомендації:

- Оновлення та запровадження кримінальних проступків. Ухвалення якісного законодавства про кримінальні проступки, що сприятиме належному і швидкому розслідуванню дрібних злочинів, розвантаженню органів досудового слідства і дозволить спрямувати вивільнені ресурси на розслідування тяжких злочинів.

- Створення Служби фінансових розслідувань. Створення відповідно до міжнародних стандартів та кращих практик єдиного органу, відповідального за розслідування економічних злочинів.

- Реформа СБУ. Ухвалення нового законодавства про СБУ з повним вилученням функцій досудового розслідування та утримання місць несвободи.

- Узгодження законів із Конституцією України. Зміна підпорядкування і функціоналу Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України в бік мілітаризації та передачі правоохоронних функцій поліції. Позбавлення неконституційних функцій Парламенту та Президента щодо НАБУ та ДБР з передачею / поверненням їх виконавчій гілці влади.

- Законність відеоспостереження. Забезпечення законодавчого підґрунтя та підзаконної бази для створення і функціонування систем відеоспостереження за публічним порядком.

- Повне скасування «поправок Лозового» до КПК України, а саме системи обчислення строків досудового розслідування та можливості оскарження повідомлення про підозру в редакції закону № 2147-VIII.