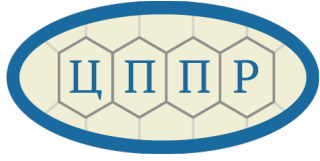




**ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ**



Асоціація  
**УМДПЛ**  
**UMDPL**  
Association

**№13** травень-червень  
2019 рік  
періодичність: 1 раз / 2 місяці

*Цю публікацію створено за підтримки Європейського Союзу  
Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу*

# ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ ПРО РЕФОРМУ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

*Інформаційний бюлетень присвячено перебігу реформи органів правопорядку в Україні, насамперед поліції, прокуратури, Державного бюро розслідувань та змін у кримінальному, кримінальному процесуальному законодавстві. Видається з метою посилення інформування суспільства, експертного середовища та міжнародних інституцій про стан реформування зазначених органів та сфер їхньої діяльності.*

## I. НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ

Система органів правопорядку в Україні переживає довгу трансформацію з радянської системи органів внутрішніх справ, спрямованих на захист безпеки держави, на органи правопорядку європейського зразка, які мали б орієнтуватись на надання послуг населенню та дотримання прав людини.

Проте станом на сьогодні, зміни, які відбуваються у поліції мають радше несистемний характер внаслідок відсутності системного бачення реформи, а сам процес змін часто орієнтований на інтереси самого міністерства, а не на потреби суспільства.

**В Україні запустили проект  
«Поліцейський офіцер громади»**

28 травня за участю Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана, Міністра вну-

трішніх справ України Арсена Авакова та Голови Національної поліції України Сергія Князева відбулась презентація проекту «Поліцейський офіцер громади», який має охопити близько 30 тисяч населених пунктів, де мешкає майже 28 мільйонів громадян. Його метою є тісна взаємодія поліцейського з об'єднаною територіальною громадою та орієнтація на її потреби.

Поліцейський офіцер громади – це службовець, який орієнтований на вирішення безпекових проблем саме своєї територіальної громади. Створення інституції поліцейського офіцера громади дозволить удосконалити діяльність поліції не лише у великих містах, де працює патрульна поліція, а й на всій території держави, у невеликих населених пунктах. Передбачено два етапи реалізації проекту: у 2019 році – 802 об'єднані територіальні громади, а у 2020-му – вся територія держави.

Відбір кандидатів на посади поліцейських офіцерів громади здійснюється як серед нинішніх поліцейських, так і серед громад-

ськості. Кандидатові потрібно подати анкету, пройти тестування, поліграф і співбесіду із залученням представників громади.

## II. ПРОКУРАТУРА

Реформування органів прокуратури розпочалося тільки після Революції Гідності, хоча було одним із зобов'язань перед Радою Європи ще за часів вступу до цієї організації та ухвалення Конституції України. Прокуратура довгий час зберігала централізовану, мілітаризовану структуру з внутрішнім безумовним підпорядкуванням прокурорів своїм керівникам, сформовану ще за радянських часів.

За останні три роки було ухвалено новий Закон «Про прокуратуру» (2014), яким прокуратуру позбавлено функції загального нагляду (2014), створено Генеральну інспекцію (2015), запрацювали органи прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (2017), прокуратуру було позбавлено повноважень з досудового розслідування злочинів (2017). Водночас низка ініціатив не була доведена до кінця, а оцінка результативності реформи в цілому не здійснювалась.

### *Уперше стартував прийом заяв від кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури*

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів 28 травня оголосила прийом заяв від кандидатів на 350 посад прокурора місцевої прокуратури. Заяви приймаються до 26 липня від кандидатів, які перед тим пройшли однорічну спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України та успішно склали кваліфікаційний іспит. Наразі потенційних кандидатів 248.

Це перший конкурс у прокуратурі, який відбувається в порядку, передбаченому новою редакцією Закону України «Про прокуратуру» (2014). Однак такої кількості нових прокуро-

рів недостатньо, оскільки, за інформацією Генеральної прокуратури України, у 2018 році за власним бажанням звільнилося 307 прокурорів, ще 33 прокурори були звільнені за результатами розгляду дисциплінарних проваджень КДКП.

**Детальніше про особливості конкурсу на сайті КДКП: <http://bit.ly/2RR8nOR>**

### *Президент вніс до Верховної Ради подання про звільнення Генерального прокурора*

11 червня Президент України вніс до парламенту подання про звільнення Юрія Луценка з посади Генерального прокурора.

Згідно з поданням, Юрій Луценко не відповідає встановленим Законом про прокуратуру вимогам до прокурора, в першу чергу в питанні наявності юридичної освіти і стажу роботи за спеціальністю, а тому не може перебувати на посаді в системі прокуратури.

Такий порядок звільнення не відповідає статті 42 Закону про прокуратуру. Адже відсутні визначені законом підстави для звільнення Генерального прокурора з цієї адміністративної посади. Про це, зокрема, 19 червня 2019 року зазначив Голова Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України Андрій Кожем'якін.

**Проект постанови Верховної Ради № 10380 від 11.06.2019: <http://bit.ly/323Y7rc>**

**Стаття спеціаліста Експертного центру з прав людини Євгена Крапивіна «Чотири ймовірні сценарії відставки Генпрокурора»: <http://bit.ly/2KSrDLg>**

**Стаття експерта РПП та юридичного радника «StateWatch» Володимира Петраковського «Генеральний прокол vs. Генеральний прокурор»:** <http://bit.ly/2Ytp3hQ>

**Вища рада правосуддя визнала Генерального прокурора суб'єктом дисциплінарної відповідальності**

Вища рада правосуддя 20 червня 2019 року, за результатами розгляду скарги адвоката Рохманова С.І. на рішення КДКП від 23 травня 2018 року № 216дп-18 про закриття дисциплінарного провадження стосовно Генерального прокурора, Юрія Луценка встановила, що Генеральний прокурор може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності у разі вчинення ним дисциплінарного проступку.

Закриваючи провадження, КДКП мотивувала свій висновок неможливістю притягнення Генерального прокурора до дисциплінарної відповідальності через те, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру» Генераль-

ний прокурор не уповноважений застосовувати дисциплінарні стягнення до самого себе. КДКП вважає, що за відсутності належного правового регулювання позбавлена можливості здійснювати дисциплінарні провадження стосовно нього.

Вища рада правосуддя не погодилась із таким висновком. Органом, який здійснює дисциплінарні провадження стосовно прокурорів, є КДКП. Враховуючи визначені Законом повноваження, вона не може уникати оцінки дій прокурора, у тому числі й Генерального, щодо наявності або відсутності підстав для притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

За результатом розгляду скарги Вища рада правосуддя скасувала рішення КДКП та ухвалила нове рішення, у якому дійшла висновку про наявність у діях Генерального прокурора складу дисциплінарного проступку, втім, закрила дисциплінарне провадження через сплив строку накладення дисциплінарного стягнення.

### ІІІ. ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

**В**ажливою реформою в сфері органів правопорядку має стати утворення Державного бюро розслідувань – «головного контролера» за всіма правоохоронцями, високопосадовцями і суддями.

Державне бюро розслідувань – це орган досудового розслідування, уповноважений розслідувати злочини (окрім підслідних НАБУ), вчинені політиками, народними депутатами, держслужбовцями, суддями, прокурорами, поліцейськими та іншими службовцями органів правопорядку.

**Ухвалено Закон про вдосконалення діяльності Бюро**

17 травня Верховна Рада України ухвалила в цілому, а 18 травня Президент України Петро Порошенко підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів Украї-

ни щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань», який дозволяє Бюро сформувати власні оперативні підрозділи, зокрема оперативно-технічні та власної безпеки. ДБР вже оприлюднило заяву про оголошення конкурсу на відповідні посади в оперативні підрозділи. Про необхідність прийняття цього закону (проект 5395-д) неодноразово зазначалося в цьому бюлетені протягом останнього року.

Проте ухвалений Закон містить дискусійне положення – вводяться спеціальні звання для службовців ДБР і не визначено переліку посад, перебування на яких потребує присвоєння цих звань. Іншими словами, вирішення цього питання залишається на розсуд директора ДБР та його заступників. Хоча раніше планувалося утворення ДБР як винятково «цивільного» органу.

**Закон № 2720-VIII на сайті Верховної Ради України:** <http://bit.ly/307c9Xu>

### **Директор ДБР звільнив низку керівників Бюро**

В кінці травня Директор Державного бюро розслідувань звільнив з посад таких керівників Бюро: директора територіального управління у Полтаві, керівника Другого Управління організації досудового слідства, керівника Управління планово-фінансової діяльності та керівника Управління забезпечення діяльності. Їх було звільнено нібито через невідповідність займаній посаді за результатами строкового випробування, передбаченого Законом України «Про державну службу».

Водночас такий порядок звільнення не відповідає профільному Закону про Державне бюро розслідувань. Адже ним визначено, що Директор ДБР призначає та звільняє з посад директорів територіальних органів, керівників підрозділів центрального апарату ДБР за поданням Конкурсної комісії (стаття 13 Закону). Крім того, Директор повинен погодити таке подання зі своїми заступниками (стаття 12 Закону). Ні зазначених подання, ні погодження не було зроблено. Ця проблема, зокрема, стала предметом парламентських слухань у Комітеті з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, які відбулись 29 травня. Станом на сьогодні дія всіх наказів про звільнення призупинена у зв'язку із застосуванням заходів забезпечення провадження адміністративними судами, в яких суб'єкти звільнення оскаржують рішення Директора ДБР.

### **Президент України змінив склад «зовнішньої» конкурсної комісії ДБР**

26 червня Президент України Володимир Зеленський своїм указом вивів зі складу «зовнішньої» конкурсної комісії ДБР Р. Майданика, В. Самохвалова та Т. Сліпачук. Натомість, ввівши до складу комісії Оксану Квашу – провідного наукового співробітника Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Олександра Костенка – завідувача відділу Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України та Віктора Кощинця – начальника відділу Інституту спеціальної підготовки Національної академії прокуратури України.

Нагадаємо, що до повноважень комісії, крім обрання Директора ДБР та його заступників, також належить обрання керівників середньої ланки, а це понад 150 осіб, з яких обрано лише 27. Ця комісія не отримує винагороди за свою роботу, сформована за політичним критерієм та давно має бути усунута з процесу, адже фізично не має можливості провести ці конкурси (про що заявляє сама). Під час ухвалення вищезгаданого законопроекту № 5395-д була спроба усунути Комісію від вирішення цих кадрових питань шляхом внесення змін до Закону, але це положення вилучили під час підготовки проекту до другого читання.

**Указ Президента України від 26 червня 2019 року № 457: <http://bit.ly/2Lwawys>**

## IV. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВОСУДДЯ

Проблемним залишається питання гармонізації та наближення кримінального та кримінального процесуального законодавства до європейських стандартів. З часу ухвалення КПК 2012 року цей закон піддається хаотичним і безсистемним змінам (на кшталт "поправки Лозового"), що потребує систематизації змін. Як зміни до КПК України, так і КК України, сильно впливають на боротьбу зі злочинністю, яка в сьгоднішніх умовах є одним із найбільших викликів, які постали перед поліцією. Зокрема, від запровадження кримінальних проступків залежить ефективність діяльності органів кримінальної юстиції в цілому, зокрема навантаження на слідчі та оперативні підрозділи, дієвість кримінального закону та дотримання принципу невідворотності покарання.

### Нові законодавчі ініціативи щодо повторної криміналізації незаконного збагачення

26 лютого Конституційний Суд України визнав неконституційною статтю 368-2 КК України про незаконне збагачення у зв'язку з її невідповідністю презумпції невинуватості та порушенням принципу юридичної визначеності.

Робоча група при Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, яка згадувалась в минулому випуску Бюлетеня, напрацювала власний варіант законопроекту про незаконне збагачення.

Водночас Президент України Володимир Зеленський також виступив із законодавчою ініціативою, зареєструвавши проект Закону щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів. Ініціатива Президента, крім кримінального покарання за незаконне збагачення, передбачає цивільну конфіскацію активів, отриманих в його результаті. Таким чином, враховуючи загальний строк позовної давності у цивільних право-

відносинах, який складає три роки, НАБУ та САП можуть отримати можливість притягнути до відповідальності осіб, які були підозрюваними, обвинуваченими у закритих кримінальних провадженнях у зв'язку із Рішенням Конституційного Суду України.

**Законопроект № 10110-д, напрацьований робочою групою:** <http://bit.ly/2LxTosd>

**Законопроект № 10358, запропонований Президентом України:** <http://bit.ly/2YvlpTC>

### Конституційний Суд заборонив НАБУ представляти державу в суді

5 червня 2019 року Другий сенат Конституційного Суду України ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо конституційності положення п. 13 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Цим положенням НАБУ надавалось право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

КСУ наголосив, що дублювання повноважень/функцій прокуратури іншими державними органами може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень. При цьому, Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, а оспорювані положення Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 131-1 Конституції України.

**Рішення КСУ від 05.06.2019 № 4-р(II)/2019 та окремі думки суддів Первомайського О.О., Тулицького О.М., Городовенка В.В. та Лемака В.В. доступні за посиланням:** <http://bit.ly/2xsbVhj>

**Ухвалено закон про тимчасові слідчі комісії  
Верховної Ради України**

6 червня парламент ухвалив в цілому Закон «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» (№ проекту 1098). Документ містить розділ, який визначає процедуру імпічменту президента.

Відповідно до закону, підставами для утворення ТСК можуть бути повідомлення про порушення Конституції України, законів України органами держави, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, керівниками (або посадовими особами, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, що становлять суспільний інтерес.

Тимчасова спеціальна комісія утворюється Радою для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Ради на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених парламентом, крім випадку утворення спеціальної комісії для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України.

У законі також містяться положення щодо діяльності спеціальної ТСК для імпічменту Президента. Вказується, що спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган парламенту, до якого входять нардепи, спецпрокурор та спецслідчі.

Завданням комісії, зокрема є проведення розслідування обставин щодо вчинення президентом України державної зради або іншого злочину, викладених у підписаному більшістю народних депутатів від конституційного складу ВРУ поданні про ініціювання питання про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту.

21 червня представник Президента України у Верховній Раді України заявив, що закон, імовірно, буде ветований Главою держави як такий, що ухвалений з порушенням Конституції та містить неконституційні норми.

**Проект закону № 1098 на сайті Верховної Ради України:** <http://bit.ly/2NrbKh2>

**Конституційний Суд на сторожі свободи  
осіб під час кримінального провадження**

13 червня Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини 2 статті 392 Кодексу, щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті. Тобто такі рішення не могли бути оскаржені до завершення розгляду обвинувачення на відміну від досудового розслідування, де підозрюваний мав змогу оскаржити ухвалу про продовження, довівши, що ризики, передбачені статті 177 КПК України відпали (ризик втечі, впливу на свідків тощо).

Суд дійшов висновку, що зазначені положення не дозволяли окреме апеляційне оскарження ухвал суду про продовження строку тримання під вартою до закінчення судового розгляду, а тому не гарантували особам ефективною реалізації права на судовий захист та не відповідали критеріям справедливості та співмірності (пропорційності).

А 26 червня Конституційний Суд ухвалив рішення про невідповідність Конституції України положень частини 5 статті 176 КПК України. Вони передбачали неможливість застосування альтернативних запобіжних заходів (крім тримання під вартою) до осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів проти держави. Ці положення КПК допускали тримання під вартою особи лише на підставі формального судового рішення, що порушувало принцип верховенства права. У рішенні наголошуєть-

ся, що оспорювана норма обґрунтовувала необхідність тримання під вартою самою лише злочину тяжкістю інкримінованого діяння, що не забезпечувало конституційним гарантоване Конституцією право особи на свободу та особисту недоторканність.

Вказані рішення ухвалені за результатами розгляду конституційних скарг.

**Рішення КСУ від 13 червня 2019 року №4-р/2019: <http://bit.ly/2xnftRS>**

**Рішення КСУ від 25 червня 2019 року №7-р/2019: <http://bit.ly/2YtGH5d>**

Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 13: травень-червень 2019 року. – К. : Асоціація УМДПЛ, ЦППР, 2019. – 8 с.

Відповідальний за випуск: **Степан Золотар**  
Редактори: **Олександр Банчук, Євген Крапивін, Михайло Каменів**  
Дизайн: **Іван Юрчик**  
Верстка: **Степан Золотар**

**Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (Асоціація УМДПЛ)** – неурядова правозахисна організація, що здійснює системний всеукраїнський моніторинг дотримання прав людини та основоположних свобод у діяльності правоохоронних органів.

Напрямки діяльності Асоціації УМДПЛ:

- експертно-аналітичний
- розвиток громадського контролю
- просвітництво
- пенітенціарний

Детальніше про організацію та результати роботи – [www.umdpl.info/police-experts](http://www.umdpl.info/police-experts)

**Центр політико-правових реформ (ЦППР)** – недержавний аналітичний центр, метою якого є сприяння проведенню реформ у політико-правовій сфері задля утвердження в Україні демократії, верховенства права та належного урядування.

Напрямки діяльності ЦППР:

- Конституціоналізм
- Публічна адміністрація
- Судівництво і кримінальна юстиція

Наскрізними для цих напрямків діяльності є питання:

- європейської інтеграції
- прав людини
- протидії корупції

Детальніше про організацію та результати роботи – [www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)

#### **Контакти для зауважень та пропозицій щодо наповнення бюлетеня**

01001, Київ-1, а/с 496, тел.: (044) 253-40-36  
association.umdpl@gmail.com

© Асоціація УМДПЛ

© Центр політико-правових реформ

При використанні будь-яких матеріалів посилання (у разі використання в мережі Інтернет – гіперпосилання) на інформаційний бюлетень обов'язкове