



ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ ПРО РЕФОРМУ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Інформаційний бюлетень присвячено перебігу реформи органів правопорядку в Україні, насамперед поліції, прокуратури, Державного бюро розслідувань та змінам 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 початок 2017 р., зміни, які відбуваються у поліції мають радше несистемний характер внаслідок відсутності детальної, покрокової дорожньої карти здійснення реформи у вигляді єдиного цілісного документа, а сам процес реформування подекуди орієнтований на інтереси самого відомства, а не на потреби населення.

1. Законодавство у сфері поліцейської діяльності

2 липня 2015 року Верховна Рада ухвалила новий Закон «Про Національну поліцію» (на заміну Закону «Про міліцію» від 1990 року), який набрав чинності 7 листопада 2015 року. Закон містить багато позитивних положень, зокрема деполітизацію поліції, сервісний характер її роботи тощо.

Водночас у Законі присутні цілий ряд недоліків, на які вказують і представники експертного середовища, і Рада Європи, яка зазначила цілих 29 таких зауважень.

Рада Європи має критичні зауваження до Закону України «Про Національну поліцію». Серед них: відсутність конкурсного відбору на всі посади, збереження мілітарних звань, наявність у системі МВС закладів охорони здоров'я та ряд інших проблем, які не вирішені в новому законі

Серед них: відсутність конкурсного відбору на всі посади, аналоги військових звань в поліцейських і непрозорий порядок їх присвоєння; непропорційне застосування окремих поліцейських заходів – перевірки документів в осіб, вилучення майна, обмеження пересування особи та проникнення до приватного володіння, а також застосування зброї і спеціальних засобів та інші; необмеженість строків зберігання інформації в базах даних поліції, наявність в системі МВС закладів охорони здоров'я та інші.

* перший випуск містить стислий огляд реформ в цілому та зріз за три місяці

Окрім цього застарілим є Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року, норми якого застосовує на практиці насамперед патрульна поліція у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. Ефективність притягнення винних осіб у порушенні громадської безпеки або безпеки на дорозі до відповідальності значно знижена внаслідок ряду недоліків застарілого адміністративно-деліктного законодавства, на що справедливо скаржаться самі поліцейські та судді.

Березень-травень 2017

1.1. Профільний Комітет Верховної Ради рекомендував ухвалити в другому читанні проект Закону “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України”

15 березня Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендував ухвалити Верховній Раді України проект Закону “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України” (реєст. №4670) у другому читанні.

При цьому найсуттєвіші поправки, які подавались групою депутатів і були розроблені за участі громадськості не були враховані. Наприклад, обов'язковість включення представників громадськості до таких комісій у випадку, якщо службове розслідування проводиться за скаргою фізичної або юридичної особи або гарантії права на захист поліцейського, щодо якого проводиться службове розслідування.

Профільний комітет рекомендував ухвалити проект закону “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України” без урахування суттєвих поправок з боку громадськості, які зокрема стосуються права на захист поліцейського, щодо якого проводиться службове розслідування

Основні поправки, подані громадськістю:
<https://goo.gl/UhrJqX>

Аналітична стаття “Дисциплінарний статус Нацполіції: поліцейські – не люди?” від експерта Центру політико-правових реформ Олександра Банчука на Українській правді: <https://goo.gl/dwH0u6>

1.2. Законопроекти про ідентифікацію поліцейських та військовослужбовців Нацгвардії розглянув профільний Комітет та рекомендував Верховній Раді ухвалити їх в першому читанні

Комітет з питань законодавчого забезпечення

правоохоронної діяльності ВРУ рекомендував ухвалити законопроекти №5700 та №5701 про ідентифікацію поліцейських та військовослужбовців Національної гвардії України у першому читанні.

Відповідні законопроекти було зареєстровано у січні 2017 року після попереднього обговорення з громадськістю, представниками Нацполіції та Нацгвардії, а також Уповноваженим Верховної Ради з прав людини.

Законопроекти №5700 та №5701 про ідентифікацію поліцейських та нацгвардійців мають на меті поглати анонімність правоохоронців. Відсутність персональної ідентифікації призводить до свавілля та ускладнює притягнення до відповідальності поліцейських, які перевищили службові повноваження

Основні норми, які пропонуються в законопроектах: 1) індивідуальний номер зазначається на жетоні таким чином, щоб забезпечити можливість розпізнавання номеру на відстані, а також у службовому посвідченні. Запроваджується дисциплінарна відповідальність за приховування жетона під час несення служби; 2) для підрозділів Нацгвардії, якщо вони задіяні для охорони громадського порядку запроваджуються ті самі стандарти, що і для поліції: жетон, номер, можливість ідентифікувати; 3) створюється єдина онлайн-база даних, в якій ведеться облік індивідуальних номерів із повним доступом громадян до службової інформації, яка вказана у службовому посвідченні.

Детальніше про норми, запропоновані законопроектами: <https://goo.gl/HHWxaO>

1.3. У Верховній Раді зареєстровано проект Закону №6479 щодо удосконалення порядку розгляду судами окремих категорій справ про адміністративні правопорушення, зокрема керування у стані сп'яніння

Проект Закону №6479 «Про внесення змін до Кодексу про адмін. правопорушення (щодо удосконалення порядку розгляду судами окремих категорій адміністративних справ)» направлений на удосконалення процедури притягнення до відповідальності за окремі категорії адміністративних правопорушень. Законопроект частково усуває недоліки Кодексу про адмін. правопорушення 1984 року, користуючись якими, правопорушники сьогодні мають можливість уникнути відповідальності: розгляд справ про дрібне хуліганство, злісної непокори законній вимозі поліцейського протягом однієї доби, неможливості оскарження

поліцією рішення суду за її матеріалами тощо. Таким чином мова йде про ефективність гарантування безпеки дорожнього руху та громадської безпеки поліцією, насамперед патрульною.

Зазначені зміни є лише “точковими” – такими, які можуть в невеликій мірі покращити роботу поліції та суду вже завтра. Це не панацея від усіх проблем, з якими зустрічається поліція та громадяни під час розгляду справ про адміністративні правопорушення. Все одно нагальним питанням в контексті євроінтеграції залишається комплексне, системне оновлення адміністративно-деліктного законодавства, включно із запровадженням інституту кримінальних проступків.

Брифінг у Верховній Раді ініціаторів законопроекту: <https://goo.gl/mr8wgX>

Презентація законопроекту в Українському кризовому медіа-центрі: <https://goo.gl/G79WIX>

1.4. На розгляді в Уряді перебуває проект Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції”

Робоча група з реформування органів правопорядку Реанімаційного Пакету Реформ розглянула проект цього документу і вбачає низку серйозних проблем, які потребують вирішення. Зокрема, мова йде про:

- » наявність виключно кількісного методу соціологічного дослідження (репрезентативного опитування громадян), що виключає можливість використання якісного методу (тематичні фокус-груп з представниками громадських організацій, що співпрацюють з поліцією, глибинні інтерв'ю тощо);
- » можливість впливу поліції на об'єктивність дослідження;
- » неузгодженість з іншими нормативно-правовими актами;
- » оприлюднення тільки підсумкового документу щодо результатів аналізу соціологічної інформації про рівень довіри населення до Національної поліції без методики дослідження та аналізу інформації.

Враховуючи вищевикладене, експерти групи Реформа органів правопорядку РПР закликають Уряд не приймати документ у такому вигляді, натомість суттєвого його доопрацювати після консультацій з представниками громадськості.

Детальніше: <https://goo.gl/v5gbKI>

1.5. На розгляді в профільному Урядовому комітеті перебуває проект розпорядження Кабміну про за-

твердження плану заходів щодо реалізації Стратегії та Концепції реформування системи МВС

17 травня на засіданні Урядового комітету з питань економічної, фінансової та правової політики, розвитку паливно-енергетичного комплексу, інфраструктури, оборонної та правоохоронної діяльності розглядався проект розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ”. Зазначені документи у сфері державної політики були затверджені Кабміном у 2014 році та напрацьовані в результаті діяльності громадської ради при МВС.

Проект розпорядження містить ряд необхідних елементів реформи, зокрема запровадження електронного документообігу, електронного протоколювання, запровадження алгоритмів дій у штатних та позаштатних ситуацій, впровадження нової системи оцінки ефективності роботи поліції тощо. Водночас, зазначені заходи можуть бути ініційовані, однак повна їх реалізація у 2017 році неможлива. Разом з тим загальний курс реформи Національної поліції, визначений документом, є правильним та підтримується громадськістю.

2. Реформування слідчо-оперативних підрозділів

Абсолютно нереформованим залишається кримінальний блок Національної поліції, де продовжують працювати старі кадри, використовуючи старі методи роботи. Понад того продовжує існувати радянська система оцінки ефективності роботи слідчо-оперативних підрозділів, центральним показником якої є динаміка розкриття злочинів, тобто переданих справ до суду. На практиці, це призводить до фільтрації справ на етапі реєстрації, попри вимоги КПК, фальсифікацію доказів тощо.

Іншою проблемою є розподіл функцій слідчого та працівника оперативного підрозділу (оперативника), які під час розслідування взаємодіють між собою, а комунікація між ними здійснюється через документування кримінального провадження. Отож відбувається бюрократичне затягування розслідування кримінального провадження, що прямо впливає на його якість.

Кримінальний блок Нацполіції залишається нереформованим: посади слідчого та оперативника досі не об'єднано, а центральним показником ефективності залишається радянська система оцінки розкриття злочинів.

Запровадження інституту детективів є логічним і передбачено рядом політичних документів у сфері реформи, однак МВС та Національна поліція, попри неодноразові анонси, досі не підготували та не винесли на розгляд Кабінету Міністрів для схвалення та реєстрації у Верховній Раді законопроект, який дозволив би об'єднати функції слідчого та оперативника поліції в єдиного детектива.

Березень-травень 2017

У березні-квітні в м. Києві та Одеській області (Подільський відділ поліції) стартував пілотний проект з об'єднання функцій оперативників та слідчих, який на думку Консультативної місії ЄС має підвищити ефективність розкриття злочинів та зменшити бюрократію.

На практиці цей проект означатиме об'єднання функцій оперативників та слідчих під єдине підпорядкування. КМЕС повідомляє, що такий підхід успішно випробуваний в країнах ЄС, зокрема в Чеській Республіці, Литві, Польщі та Румунії.

Пілотний проект запроваджується з метою реорганізації кримінального блоку поліції та утворення інституту детективів, які є одним із напрямів реформи поліції.

Детальніше про проект: Кястутіс Ланчінскас "Кримінальні розслідування: процес складний, ціль — проста": <https://goo.gl/rJcDnU>

В травні стартував експеримент із запровадження детективів у 7 областях України — Хмельницької, Запорізької, Львівської, Одеської, Полтавської, Сумської та Харківської. Поліцейські з слідчих підрозділів та підрозділів кримінальної поліції пройшли навчання у квітні та розпочали роботу як детективи. На думку Нацполіції оцінити ефективність експерименту можна буде після 30 березня 2018 року, що стане підґрунтям до запровадження детективів по всій країні.

3. Кадрові питання

Через низку організаційних проблем та недоліків законодавчого регулювання результатом атестування стало звільнення лише 7,7% поліцейських, що показало низьку ефективність процесу та неефективне використання ресурсів, які були на нього витрачені.

Окрім того, частина зі звільнених за результатами атестування поліцейських поновились через суди внаслідок юридичних протиріч та недоліків в підзаконному нормативно-правовому акті — Наказі

№1465 МВС України — на підставі якого комісії ухвалювали рішення про звільнення.

За результатами атестації звільнено 7,7% поліцейських. МВС так і не врегулювало ряд організаційних проблем та правових протиріч, які виникли під час переатестації. Частина зі звільнених працівників уже поновились на посадах через суди

4. Реформування поліцейської освіти

Реформування поліцейської освіти зупинилось на етапі оголошення концепції запровадження сучасної європейської моделі освіти поліцейських за ступеневим принципом з коледжами як основними закладами освіти, але не перейшло на етап реалізації.

Навчальні заклади в системі МВС, що надають вищу освіту, залишились nereorganізованими. При цьому, за винятком патрульної поліції, підготовка нових кадрів та підрозділів продовжує здійснюватись за старими програмами та методиками, що призводить до низького рівня професійної підготовки поліцейських та неготовності виконувати покладені на них завдання.

Березень-травень 2017

4.1. Міжнародні інституції звернулись до МВС із консолідованою позицією щодо реформування поліцейської освіти

Міжнародні інституції, які надають донорську підтримку реформі органів правопорядку звернулись до МВС із консолідованою позицією щодо відокремлення професійної освіти, підготовки та підвищення кваліфікації поліцейських відповідно до кращих міжнародних практик, від вищої юридичної освіти, що ґрунтується на верховенстві права. Зокрема, в позиції висловлені такі напрями реформування:

1. Підготовка поліцейських має бути відокремлена від вищої юридичної освіти.
2. Керівні кадри поліції повинні отримувати додаткові навички та освіту у вищих навчальних закладах, що не входять до МВС.
3. Юридичну освіту мають надавати виключно вищі навчальні заклади підпорядковані Міністерству освіти і науки, а випускники-правники мають складати єдиний кваліфікаційний іспит.
4. Система інститутів МВС має бути реформована шляхом затвердження нових програм та передачі їх у управління Національній поліції.

Відповідний лист був опублікований заступником Міністра юстиції з питань євроінтеграції Сергієм Петуховим на його сторінці у мережі "Facebook": <https://goo.gl/h7Cjb6>

4.2. Загроза вступу випускників відомчих вишів в правничу магістратуру поза загальним конкурсом

25 квітня колишній Перший заступник Міністра освіти і науки України Інна Совсун повідомила про внесення змін у проект наказу МОН, відповідно до яких зовнішнє незалежне оцінювання при вступі до правничої магістратури не поширюється на відомчі університети внутрішніх справ, які входять до системи МВС, СБУ, Міноборони, Служби зовнішньої розвідки.

Реанімаційний пакет реформ відреагував заявою із закликом МОН і Міністерство юстиції не зривати реформу правничої освіти, зазначивши, що у такому випадку "відомчі виші й надалі зможуть використовувати корупційні схеми продукування дипломованих спеціалістів без необхідних знань. Адже ЗНО як система контролю якості юридичної освіти не поширюватиметься на випускників таких вишів. І такі особи в майбутньому зможуть стати адвокатами, прокурорами, суддями та вершитами правосуддя".

Нагадаємо, що минулого року був проведений пілотний проект на базі дев'яти провідних юридичних вищих навчальних закладів, а цього року МОН планувало поширити його на всі університети, зокрема відомчі.

Аналітика від Михайла Жернакова "Як Народний Фронт вбиває правничу освіту": <https://goo.gl/d6OCly>

Водночас, Міністр освіти Лілія Гриневич повідомила, що у проекті документа, який Міністерство освіти і науки передало в Міністерство юстиції 11 квітня, немає згадки про звільнення закладів, які підпорядковані відомчим навчальним закладам, від обов'язку проводити набір у магістратуру через ЗНО з права.

5 травня Наказ №579 МОН України, яким затверджено відповідне Положення про проведення єдиного фахового вступного випробування з використанням організаційно-технологічних процесів здійснення зовнішнього незалежного оцінювання для вступу для здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 081 «Право» в 2017 році було зареєстровано в Міністерстві юстиції України та опубліковано.

Остаточна версія документу не містить жодних виключень про які йшла мова вище, тому запровадження єдиного іспиту для всіх університетів має

стати значним кроком до якісної системи правничої освіти і доступу до правничої професії в Україні.

Наказ №579 на офіційному веб-сайті МОН України: <https://goo.gl/6NOL3T>

5. Деполітизація поліції

Утворення в 2015 році Нацполіції як окремого органу виконавчої влади у системі МВС стало значним кроком у деполітизації поліції. Відповідно до європейських стандартів роботи органів правопорядку в основу нового Закону "Про Національну поліцію" було закладено модель розподілення функцій міністра-політика та керівника Нацполіції-менджера.

Однак, в Законі закріплені норми, які значно обмежують повноваження керівника Нацполіції – адже призначення на ключові посади (керівників і заступників керівників структурних підрозділів центрального апарату, керівників територіальних органів) мають бути погоджені із міністром-політиком. Це спричинило низку непрозорих призначень на керівні посади в поліції протягом 2016 року.

Відчутним залишається вплив політики на поліцію. Голова Нацполіції повинен погоджувати із Міністром внутрішніх справ ключові управлінські питання, зокрема кадрові призначення на посади власних заступників, керівників територіальних підрозділів тощо.

6. Забезпечення прав людини

У 2016 році у складі Національної поліції було утворено Управління забезпечення прав людини (УЗПЛ), діяльність якого спрямована на контроль за дотриманням прав і свобод людини в діяльності департаментів, відділень поліції, спеціальних установ та конвойних підрозділів, безпосередньо поліцейськими.

Станом на сьогодні, перед УЗПЛ стоїть низка складних завдань, спрямованих на налагодження координації роботи зі скаргами громадян з внутрішньою безпекою та інспекцією з особового складу, прокуратурою, а також інформаційно-аналітична, просвітницька та інша діяльність.

Ряд документів у сфері державної політики прийнятих у 2014-2015 рр. Передбачають запровадження додаткових заходів щодо забезпечення прав затриманих та заарештованих осіб відповідно до європейських норм, зокрема практики відеофіксації першого допиту затриманого та єдиного

електронного протоколу (custody record), а також індивідуальних пакетів для зберігання речей затриманих.

Однак, на початок 2017 року такі завдання виконані не були, хоча відповідна концепція була озвучена поліцією та вже має ряд напрацювань для її реалізації.

Березень-травень 2017

6.1. Видано публікацію із оглядом стану дотримання прав людини Національною поліцією у 2016 році

В березні видано науково-практичне видання “Права людини в діяльності української поліції – 2016”, яке присвячене стану дотримання прав людини в діяльності української поліції протягом 2016 року, а також ключовим подіям в сфері поліцейської діяльності – реформі поліції (<https://goo.gl/Ovcwod>) та атестуванню (переатестації) (<https://goo.gl/OfgKou>) поліцейських.

Видання доступне в електронному виляді за посиланням: <https://goo.gl/fjWbzo>

Розділи щодо реформи поліції та атестування (переатестації) доступні англійською мовою.

6.2 Впровадження “поліції діалогу” – медіаторів Національної поліції на мирних зібраннях

Національна поліція впроваджує “поліцію діалогу” – медіаторів Національної поліції, які запобігають екскаляції насильства на мирних зібраннях. Про необхідність такого кроку протягом багатьох років зазначали правозахисники, зокрема у звітах щодо забезпечення права на мирні зібрання поліцією.

Наразі методика ведення переговорів з метою запобігання насильству під час протестів і масових заходів опанували 120 поліцейських із 11 ре-

гіонів України в межах тренінгів, які організує Консультативна місія ЄС. Проте вже 9 травня до забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення заходів в м. Дніпрі не було залучено жодного поліцейського, які пройшли навчання по курсу превентивної комунікації (так звані «антиконфліктні групи») та працівників патрульної поліції. Про це повідомив Голова Нацполіції, оголосивши попередні висновки службового розслідування щодо непрофесійних дій поліції, які полягали у перевищенні службових повноважень та політичній ангажованості.

Детальніше у статті: <https://goo.gl/kDBj3Q>
Інфографіка про проект: <https://goo.gl/T73q8A>

6.3. Презентовано концепцію інформування поліцейськими громадян про їх права

11 травня відбулась презентація результатів експерименту з інформування поліцейськими затриманих, свідків та потерпілих про їхні права. У межах експерименту зазначені категорії осіб отримували пам'ятки про права в період з кінця січня по березень 2017 року, що позитивно вплинуло на якість розгляду справ про правопорушення. За словами заступника Голови Нацполіції Костянтина Бушуєва до кінця 2017 року така практика інформування буде поширена по всій території України. Така ініціатива є результатом спільних зусиль Національної поліції України, Офісу Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та Української фундації правової допомоги.

Водночас актуальним залишається питання покращення якості роздаткових матеріалів та контролю за виконанням рядовими поліцейськими такої вказівки.

Пам'ятки можна переглянути за посиланнями: <https://goo.gl/OEOzHz> ; <https://goo.gl/IAmGow> ; <https://goo.gl/72skk6> ; <https://goo.gl/VgOCFd>

II. ПРОКУРАТУРА

Реформування органів прокуратури залишається одним із невиконаних зобов'язань України перед Радою Європи ще з 1995 року. Довгий час залишався чинним Закон «Про прокуратуру» від 1991 року, який зберігав централізовану, мілітаризовану структуру пострадянської прокуратури з внутрішнім безумовним підпорядкуванням прокурорів своїм керівникам та намаганням охопити прокурорським контролем усі сфери життєдіяльності людини, суспільства й держави.

Новий закон «Про прокуратуру», що був прийнятий 14 жовтня 2014 року, передбачив позбавлення прокуратури функцій загального нагляду, проведення конкурсу на посади у новостворених місцевих прокуратурах в усіх регіонах країни та появу органів прокурорського самоврядування.

1. Досудове розслідування в прокуратурі

Закон України “Про прокуратуру” передбачає передавання функцій досудового розслідування новому

органу – Державному бюро розслідувань. Однак на початок травня 2017 року, ДБР ще не сформоване. Таким чином, справи проти правоохоронців, суддів та високопосадовців досі розслідують слідчі органів прокуратури. На низьку ефективність такого розслідування неодноразово вказували міжнародні інституції, оскільки досудове розслідування справи та процесуальне керівництво в межах одного органу влади містить в собі системний конфлікт інтересів.

Справи проти правоохоронців, суддів та високопосадовців досі розслідує прокуратура. Досудове розслідування справ та процесуальне керівництво в межах одного органу влади містить в собі системний конфлікт інтересів

2. Органи прокурорського самоврядування

Ідея нового закону про прокуратуру передбачала, що органи прокурорського самоврядування повинні бути створені лише після того, як буде оновлено (або переатестовано) кадровий склад органів прокуратури на усіх рівнях. Однак переатестація та відкриті конкурси були проведені лише на посади в місцеві прокуратури. В обласних же прокуратурах та в ГПУ загалом залишились працювати ті самі люди, які роками формували імідж прокуратури як корумпованого і політично залежного органу. Призначення нових людей на рівні областей та ГПУ залишались непрозорими і часто політично мотивованими. За таких умов як конференція прокурорів, проведена в 2016 році, так і конференція, всупереч закону скликана Генпрокурором в 2017 році, переважно складалась із делегатів, які звикли працювати у централізованій системі прокуратури. Таким чином і до обраних ними представників органів прокурорського самоврядування немає суспільної довіри.

Березень-травень 2017

2.1. Уповноважений ВРУ з прав людини погодив кандидатури до КДКП з правоохоронним Комітетом Верховної Ради

12 квітня на засіданні Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності було погоджено кандидатури до складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яких призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Ними стали Архіпов Валерій Іванович, Піцик Юрій Миколайович та Шемчук Віктор Вікторович.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 74 Закону України “Про прокуратуру” трьох з одинадцяти членів КДКП призначає Уповноважений ВРУ з прав людини за погодженням з комітетом ВРУ, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури.

Протокол засідання Комітету: <https://goo.gl/bjHj8R>
Відеотрансляція погодження: <https://goo.gl/tQxcuU>

2.2. Всеукраїнською конференцією прокурорів обрано членів Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів

26 квітня 2017 року у Генеральній прокуратурі України розпочала свою роботу всеукраїнська конференція прокурорів на виконання положень Закону України «Про прокуратуру» щодо функціонування органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, які набрали чинності 15 квітня 2017 року.

Відповідно до Закону України “Про прокуратуру” на всеукраїнську конференцію прокурорів покладено ряд важливих завдань, насамперед: призначення членів до Ради прокурорів України строком на 5 років та до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів строком на 3 роки. Згідно з положеннями Закону на вирішення Ради прокурорів України покладається питання рекомендування призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, соціального і правового захисту прокурорів, їх сімей тощо. Головними завданнями КДКП є дисциплінарні провадження стосовно прокурорів, добір кандидатів на посаду прокурора та переведення прокурорів між різними органами прокуратури.

Окрім того, на конференції було прийнято та затверджено низку актів правового змісту: Регламент роботи всеукраїнської конференції прокурорів, Положення про Раду прокурорів України, Кодекс професійної етики і поведінки працівників прокуратури, Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Детальніше: <https://goo.gl/tLJIRE>

При цьому в квітні 2016 року вже відбулась Всеукраїнська конференція прокурорів, яка обрала відповідних делегатів та затвердила Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, Регламент всеукраїнської конференції працівників прокуратури, Положення про Раду прокурорів України та Положення про порядок роботи КДКП.

Однак, згідно з внесеними у травні 2016 року змін до закону «Про прокуратуру», вступ в силу положень закону про діяльність органів прокурорського самоврядування і органів, що забезпечують діяльність прокуратури, був перенесений з 15 квітня 2016 на 15 квітня 2017 року

В кінці 2016 року в ухваленому проекті Закону «Про вищу раду правосуддя» були включені положення, що всеукраїнська конференція працівників прокуратури відтепер має називатися всеукраїнською конференцією прокурорів. В додаток до цього з'явилося положення про те, що конференція прокурорів має бути скликана у двотижневий строк після 15 квітня 2017 року. Це дозволило Генеральному прокурору перезаснувати Раду прокурорів та КДКП, не дивлячись на те, що строк повноважень у обраних делегатів не сплив, а всеукраїнську конференцію прокурорів має право скликати лише Рада прокурорів.

На наш погляд, застосовуючи аналогію закону, після зміни назви органу, члені обрані конференцією зберігають свій статус та можуть бути виключені з них виключно на підставах, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Відтак, маючи легітимних кандидатів та нормативні документи, затверджені всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, процеси щодо утворення органів прокурорського самоврядування видаються вкрай небезпечними та ставлять під сумнів подальшу діяльність зазначених органів.

2. Кадрові питання

Через два роки після ухвалення нового Закону мета повноцінної реформи прокуратури досі не

досягнута. У результаті конкурсу, проведеного в 2015 році, 84% колишніх керівників районних прокуратур були знову призначені Генпрокурором на посади керівників новостворених місцевих прокуратур. Попри обіцяники нинішнього та попереднього генпрокурорів відкриті конкурси на посади в обласні та генеральну прокуратури так і не були розпочаті.

За результатами масштабної перевірки на добросовісність жоден прокурор не був звільнений з посади, з понад 11 тисяч прокурорів, які пройшли перевірку, лише п'ятьом оголошені догани

Оголошена влітку 2016 року масштабна перевірка прокурорів на добросовісність фактично завершилась нічим, адже з понад 11 тисяч прокурорів, що заповнили анкети добросовісності, п'ятьом прокурорам оголошена сувора догана, жоден прокурор не був звільнений.

Березень-травень 2017

З набуттям чинності змін до Закону України «Про прокуратуру», про які мова йшла вище, з 15 квітня Генеральний прокурор втратив повноваження з самостійного призначення та звільнення кадрів в органах прокуратури. Відтепер це повноваження належить Раді прокурорів (вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад) та КДКП (проводить добір кандидатів на посаду прокурора, бере участь у переведенні прокурорів, розглядає дисциплінарні скарги та здійснює дисциплінарне провадження).

III. ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Важливою реформою в сфері органів правопорядку має стати утворення Державного бюро розслідувань – головного контролера за всіма правоохоронцями, високопосадовцями і суддями.

Слідчі цього новоствореного органу будуть розслідувати всі злочини (крім тяжких корупційних), вчинені будь-яким правоохоронцем, включно із детективом НАБУ. Йдеться, зокрема, про зловживання службовим становищем, катування, дорожньо-транспортні пригоди, що призвели до тяжких наслідків тощо.

У 2015 році ухвалений Закон України «Про Державне бюро розслідувань», а у 2016 році роботу

розпочала конкурсна комісія з відбору директора ДБР та його заступників. Однак, процес супроводжується прямими порушеннями вимог законодавства, що може перешкодити своєчасному та прозорому формуванню ДБР. Адже будь-які рішення комісії, прийняті в нинішньому складі, можна буде оскаржити в суді. Зокрема, двоє членів комісії не змогли підтвердити наявності у них вищої юридичної освіти, що є обов'язковою вимогою закону для членів комісії. Їх участь у проведенні співбесід та подальшому прийнятті рішень ставитиме під сумнів легітимність усього процесу призначення керівництва ДБР.

Іншими порушення є неоприлюднення автобіографії та декларації про майно кандидатів, подані ними для участі у конкурсі, відсутність вільного доступу до інформації про кандидатів тощо.

Загалом на конкурс подали документи близько 80 осіб, 65 з них були допущені до подальших етапів виходячи з формальних вимог. Після проведених тестувань на знання законодавства та на загальні навички, а також після серії співбесід в грудні 2016 року конкурсна комісія обрала 19 фіналістів конкурсу. Однак перед проведенням перевірки на

поліграфі та остаточної співбесіди усі кандидати повинні пройти спецперевірку. Зазвичай вона триває 30-40 днів, однак станом на початок травня результатів її конкурсна комісія так і не отримала, а отже конкурс фактично призупинений.

Саме директор ДБР та його заступники мають стати гарантом незалежності та аполітичності ДБР, вони відповідальні за набір співробітників та формування структури цього органу, тому прозорість конкурсу є критично важливою.

IV. КРИМІНАЛЬНА ЮСТИЦІЯ

Проблемним залишається питання гармонізації та наближення кримінального та кримінального процесуального законодавства до європейських стандартів. 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.

Запровадження інституту кримінальних проступків передбачено більшістю документів у сфері державної політики (Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” від 27.11.2014 року, Концепція реформування кримінальної юстиції, затв. Указом Президента України від 08.04.2008 року та інших) та полягає у виокремленні злочинів невеликої тяжкості в окрему категорію правопорушень зі спрощеною процедурою розслідування, як це передбачено в КПК, що сприятиме розвантаженню прокурорів та слідчих, дозволить їм витратити більше часу на роботу із більш складними справами, а простіші розслідувати, не списуючи тони паперу на непотрібні бюрократичні процедури.

Чинним залишається радянський Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року, який передбачає відповідальність за правопорушення фактично кримінального характеру. Зміни до законодавства досі нереалізовані попри низку напрацьованих з боку експертного та наукового середовища

Відповідний законопроект №2897 зареєстрований у Верховній Раді України та залишається без жодного руху, а керівництво правоохоронних органів лише декларує свої наміри щодо запровадження цього інституту.

В 2016 році як Міністр внутрішніх справ, так і новий Генеральний прокурор декларували пріоритетність цього напрямку реформ, однак ці декларації не були втілені у життя.

23 травня за результатами голосування у Верховній Раді цей проект Закону було відхилено. Відповідно до ч. 2 ст. 107 Регламенту Верховної Ради до наступної сесії (починається у вересні) подібний законопроект не може бути внесений, а це означає, що запровадження кримінальних проступків знову відкладається на невизначений строк.

Березень-травень 2017

4.1. Ухвалено проект Закону №5610 щодо заочного засудження

16 березня Верховна Рада ухвалила в цілому проект Закону № 5610 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу (щодо удосконалення механізмів забезпечення завдань кримінального провадження)».

Проект закону містив цілу низку небезпечних положень, які порушували права осіб: продовження строку тримання під вартою і строку досудового розслідування, відтермінування початку діяльності Державного бюро розслідувань тощо. Частина з них вдалось нейтралізувати під час доопрацювання цього документу до другого читання.

Однак, в ухваленому Законі залишилася низка положень, які обмежують конституційні права громадян, суперечать стандартам, закріпленим у Європейській конвенції з прав людини, і засадам провадження, гарантованим КПК. Мова йде про виключення часу ознайомлення з матеріалами провадження із загального строку досудового розслідування (порушення права на захист і розумні строки провадження); нові правила обра-

хунку строків розслідування при об'єднанні і виділенні проваджень (порушують принцип розумних строків кримінального провадження); Укладення угод про визнання винуватості в усіх категоріях справ про особливо тяжкі злочини, у тому числі у тих, де є потерпілі (порушуватиме право на захист і права потерпілих); відсутність в перехідних положеннях Закону правил застосування його положень до триваючих наразі кримінальних проваджень (порушує принцип юридичної визначеності як складової верховенства права).

Не дивлячись на заклики експертного середовища та громадськості 11 квітня Президент України підписав проект Закону №5610, він вже набув чинності.

Детальніше про це:

Заява робочої групи з реформи органів правопорядку РПР: <https://goo.gl/g3Z1yC>, а також інфографіка <https://goo.gl/RH15ei>

Заява Національної асоціації адвокатів України: <https://goo.gl/dMv7Xk>

Аналітика від Олександра Банчука “Заочне засудження: Порошенко продовжує наступ на права українців”: <https://goo.gl/OMsAfY>

4.2. Зареєстровано черговий проект Закону №6284 про оперативно-розшукову діяльність

4 квітня у Верховній Раді було зареєстровано черговий проект Закону “Про оперативно-розшукову діяльність” (реєст. №6284), який має замінити застарілий закон про ОРД 1992 року – нормативно-правовий акт, ухвалений ще до ухвалення Конституції України.

Проте остання спроба ухвалення подібного Закону про ОРД № 4778 була провалена у грудні 2016 року. Однією з причин такого рішення став висновок експертів Ради Європи, що у проекті “наявна низка недоліків та прогалин, що потрібно виправити для забезпечення відповідності європейським стандартам та вимогам КПК України”.

Група з реформи органів правопорядку РПР закликала народних депутатів (<https://goo.gl/BvrHUh>) відхилити відповідний законопроект і розпочати підготовку нового законодавства про негласні дії органів правопорядку, узгодженого з вимогами Конституції України та міжнародних стандартів, із обов'язковим залученням європейських експертів.

Причиною цього є неврахування у законопроекті останніх змін до Конституції України від 2 червня 2016 року, відповідно до яких “оперативно-розшукова діяльність” трансформована у “негласні дії органів правопорядку”. Водночас законопроект

містить ризики для прав і свобод людини – необмежені в часі строки ведення оперативно-розшукових справ; новий вид діяльності підрозділів ОРД – пошукові заходи; різний обсяг гарантій захисту прав і свобод осіб під час здійснення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій тощо. Повний перелік та аргументація зазначені у заяві групи (<https://goo.gl/503Jxl>).

Детальніше про доцільність існування інституту ОРД, який сформувався в Радянському Союзі та його відповідності європейським стандартам негласної діяльності читайте у аналітиці Євгена Крапивіна “Чому Україні не потрібен новий закон про оперативно-розшукову діяльність”: <https://goo.gl/5LnPj6>

4.3. Прийнято в першому читанні проект Закону №6220 щодо зміни порядку внесення відомостей до ЄДР та підстав закриття кримінального провадження

13 квітня було прийнято в першому читанні проект Закону №6220 “Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та підстав закриття кримінального провадження”. Законопроект пропонує запровадити процедуру перевірки в Єдиному реєстрі досудових розслідувань (ЄДР) нескасованих постанов про закриття кримінальних проваджень перед внесенням до реєстру відомостей про нове кримінальне правопорушення.

На думку експертів робочої групи з реформування органів правопорядку Реанімаційного Пакету Реформ у випадку ухвалення цього законопроекту розслідування справ колишніх керівників держави (Януковича та інших) буде заблоковано. Це також створить серйозні проблеми для антикорупційних розслідувань НАБУ і САП та призведе до масового порушення прав потерпілих осіб.

Детальніше у заяві групи: <https://goo.gl/beubAJ>

Відповідно до положень проекту Закону порушується принцип автоматичної реєстрації кримінальних проваджень за заявою потерпілого або заявника – один із здобутків КПК 2012 року, який має подолати практику фільтрації “незручних” для органу досудового розслідування проваджень шляхом здійснення дослідчої перевірки.

Водночас антикорупційна група РПР закликала народних депутатів відхилити законопроект №6220 вказавши на те, що він створює можливість для штучного закриття будь-якого розслідування НАБУ в інтересах високопосадових корупціонерів. Зокрема, на думку групи, ухвалення цього зако-

нопроекту поставить під загрозу розслідування НАБУ проти Юрія Іванющенка, Романа Насірова, Олександра Онищенка та інших.

Також див. статтю Голови правління Центру протидії корупції Віталія Шабуніна “Недовбити: законопроект 6220 знешкоджує НАБУ та посилює ГПУ з СБУ” у блозі на Українській правді: <https://goo.gl/82xVZ2>

Перед засіданням профільного Комітету проти законопроекту №6220 висловились такі органи державної влади:

- » Генеральна прокуратура України (див. позицію <https://goo.gl/53rmHD>) зазначивши, що “невнесення відомостей при наявності винесених постанов про закриття [кримінального провадження] може стати інструментом маніпулювання, оскільки винесене колись можливо необґрунтоване або навіть незаконне рішення блокує і повністю унеможливує розслідування кримінального провадження. Такий порядок є неприпустимим”. Понад того запропонована проектом перевірка до початку досудового розслідування є неможливою й із суто технічної точки зору, зважаючи на специфіку функціонування Єдиного державного реєстру досудових розслідувань та особливостей доступу користувачів до відомостей, що містяться у ньому.
- » Національне антикорупційне бюро України (див. позицію <https://goo.gl/Tpj9cx>) зазначивши, що “на практиці слідчі органів досудового розслідування та детективи НАБУ мають доступ до відомостей в ЄРДР виключно щодо тих кримінальних проваджень, які перебувають в їх провадженні”. Відповідно, за таких умов про-

ведення перевірки в обумовлені законом надзвичайно стислі строки внесення інформації до ЄРДР (протягом 24 годин з моменту отримання заяви) фізично та технічно неможливе. А відтак саме лише включення до КПК запропонованої норми не матиме бажаних наслідків та буде недією на практиці;

- » Міністерство юстиції України (див. позицію <https://goo.gl/BUBO1n>) вказавши на те, що чинна редакція КПК України і, зокрема, його стаття 217 в частині норм, що регулюють порядок об'єднання матеріалів досудового розслідування, станом на сьогодні містить достатні механізми для вирішення проблем, на розв'язання яких спрямований відповідний законопроект. На це вказав заступник міністра юстиції України Анрій Вишневський.

17 травня на засіданні Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності було прийнято рішення перенести розгляд законопроекту та утворити робочу групу для його доопрацювання.

4.4 Огляд змін у кримінальному процесуальному законодавстві протягом останніх трьох років, які містять загрози для прав людини

Аналітика від Олександра Банчука “Свобода, яку ми втрачаємо” про законодавчі зміни, які були ухвалені Верховною Радою протягом останніх років із нехтування владою конституційними правами і свободами громадян (заочне засудження, е-декларування тощо) в хронологічному порядку: <https://goo.gl/Zyrz9h>

Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 1: березень-травень 2017 року. – К. : Експертна група “Поліція під контролем”, 2017. – 12 с.

Відповідальний за випуск: **Сергій Баглай**
Редактор: **Марина Цапок, Євген Крапивін**
Дизайн, верстка: **Іван Юрчик**

Експертна група “Поліція під контролем” – платформа правозахисних організацій, яка здійснює аналітичні та незалежні експертні дослідження стану дотримання прав людини в діяльності органів правопорядку.

До роботи Експертної групи залучені юристи, науковці, правозахисники, помічники народних депутатів та інші фахівці в галузі поліціювання.

Організації-засновники:

Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів
(Асоціація УМДПЛ)

Центр політико-правових реформ
(ЦППР)

Експертний центр з прав людини
(ЕЦПЛ)

Експерти групи входять до робочої групи з реформи органів правопорядку Реанімаційного пакету реформ
(РПР)

Детальніше про групу та результати роботи – police-experts.info.

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

© Експертна група “Поліція під контролем”.

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