

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 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 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.

1.1. Національна поліція продовжує реформувати підрозділи громадської безпеки

22 червня, відбувся чотирнадцятий випуск бійців підрозділів поліції особливого призначення – Корпусу оперативно-раптової дії у

Черкаській і Тернопільській областях. За словами першого заступника Голови Нацполіції Вячеслава Аброськіна, з цією подією повністю завершено формування територіальних підрозділів КОРД.

Водночас триває запуск спецпідрозділів Департаменту патрульної поліції – ТОР (рота тактично-оперативного реагування). Останній такий запуск відбувся 16 травня на Житомирщині. На “тактиків” покладено завдання щодо забезпечення публічного порядку під час масових заходів.

Третьою ланкою системи підрозділів, які залучаються під час охорони мирних зібрань, є “поліція діалогу”. Станом на кінець червня в Україні діє 11 таких підрозділів. При тому, саме “антиконфліктні групи” мають контактувати з протестувальниками у першу чергу. Якщо ж перемовини не змогли владнати кон-

флікт, то надалі залучаються “тактики”. Однак, на практиці такому підходу бракує узгодженості, адже “поліція діалогу” проходила тренінги відповідно до “Скандинавської моделі”, а спецпідрозділ ТОР навчали за американсько-канадською програмою. Як наслідок, у двох підрозділів різняться і методи роботи, і екіпірування.

Детальніше про запуск територіальних підрозділів КОРОД на веб-сайті Національної поліції: <https://goo.gl/fLNFTL>

1.2. Триває експеримент з впровадження детективів у Національній поліції

20 червня результати експерименту було представлено керівництвом Національної поліції разом із КМЕС у Комітеті Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. З квітня підрозділи детективів працюють у кожному обласному управлінні поліції. В кожній з областей вони діють за п'ятьма напрямками: загальна кримінальна злочинність, внутрішня безпека, наркозлочинність, кібербезпека і торгівля людьми. Проте самі представники поліції говорять про певні складнощі впровадження детективів на територіальному рівні.

Так, оперативні працівники, які залишилися на посадах, і надалі виконують прямі обов'язки кримінальної поліції: оперативну й агентурну роботу, ведення оперативно-розшукових справ, встановлення невпізнаних трупів і розшук безвісти зниклих осіб. Тобто в межах експерименту не відбулося повної відмови від оперативних працівників, що залишає детективам можливість звертатися до них із дорученнями. Це негативно позначитися на якості експерименту.

Під час обговорення членами Комітету результатів експерименту не було прийнято жодного рішення. Водночас на концептуальному рівні законодавчі зміни щодо запровадження детективів не було підтримано, тому

майбутнє існування підрозділів детективів у поліції залишається під питанням.

Детальніше на веб-сайті Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності: <https://goo.gl/RpGLbF>

1.3. Національна поліція визначила критерії оцінки діяльності своїх органів та підрозділів

7 травня Національна поліція визначила критерії оцінки діяльності своїх органів та підрозділів. Їх встановлено Наказом №449 Національної поліції України від 07.05.2018 року на виконання вимог Закону про Національну поліцію та Постанови Кабінету Міністрів України №58 від 7 лютого 2018 року щодо порядку оцінки довіри громадян до поліції.

Відповідно до Наказу №449 ними є:

- 1) рівень довіри населення до поліції як основний критерій;
- 2) результати внутрішнього опитування поліцейських щодо рівня задоволеності службою, їх мотивації та управлінської діяльності керівництва;
- 3) результативність та ефективність діяльності органів і підрозділів Національної поліції щодо виконання пріоритетів, визначених Планом основних заходів на відповідний рік.

Нагадаємо, що до сьогодні залишається нерезалізованим положення Закону про Національну поліцію щодо довіри громадян як основного критерію ефективності роботи поліції. Про це ми згадували майже в кожному попередньому бюлетені. На липень цього року заплановано оголошення тендеру серед соціологічних організацій на проведення першого дослідження рівня довіри громадян відповідно до ухваленого Кабінетом Міністрів України та Національною поліцією законодавства.

Новина про оголошення тендеру на веб-сайті Національної поліції: <https://goo.gl/D8AbPY>

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.

2.1. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів відзначила рік своєї роботи

18 червня Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів відзначила рік своєї роботи проведенням круглого столу на тему: "Актуальні аспекти діяльності КДКП в умовах реформування".

На заході було підбито підсумки діяльності КДКП за перший рік роботи. Так, за 2017-2018 роки було притягнуто до дисциплінарної відповідальності 139 прокурорів. У свою чергу, обговорено досягнення та певні недоліки у роботі, які ще потребують вирішення.

Також розглянуто основні аспекти взаємодії Ради прокурорів України, як органу прокурорського самоврядування, з КДКП. Крім того, було обговорено спеціальну підготовку, як важливий етап у формуванні професійного кадрового корпусу органів прокуратури.

Новина на веб-сайті Генеральної прокуратури України: <https://goo.gl/vH7sf6>

Інформація про рішення, ухвалені Комісією, на сайті КДКП: <https://goo.gl/nXq9UR>

III. ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Важливою 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.

3.1. Триває формування кадрів у Державному бюро розслідувань

Конкурси на посади в центральний апарат та територіальні органи ДБР тривають. Нара-

зі кандидати складають тести на знання законодавства та переходять до другого етапу кваліфікаційного іспиту – виконання завдань практичного характеру.

Нагадаємо, що конкурси на керівні посади (167 посад, з яких оголошено конкурс лише на 27) проводить зовнішня комісія, сформована за політичними квотами, яка раніше обрала Директора ДБР та його заступників. Конкурс на інші 674 посад проводять дві внутрішні комісії, до яких залучені представники громадськості.

Проблемним залишається питання обрання керівництва ДБР середньої ланки. Враховуючи обсяг навантаження на зовнішню комісію, конкурс на 27 посад це максимум, що вона може провести до 1 вересня. Керівництво ДБР

не має важелів впливу на цю комісію, тому ДБР запрацює 1 вересня без достатньої кількості керівників.

Інша проблема із кадрами полягає в тому, що Законом про ДБР не передбачено грошове забезпечення (заробітну плату) для оперативних працівників. Тому наразі конкурси по посади оперативних працівників не оголошено. При цьому Роман Труба заявив, що у вересні в Державному бюро розслідувань буде достатньо працівників для того, щоб розпочати роботу.

Виступ Романа Труби на конференції щодо проблем із запуском ДБР та майбутніх пріоритетів його роботи: <https://goo.gl/xhXUDX>

Про проблемні питання конкурсів до ДБР читайте у статтях головного експерта Антикорупційної групи РПР Олександра Леменова "Як отримують права на водіння ДБР" та "Хто рветься керувати середньою ланкою ДБР?": <https://goo.gl/pRf1Ma>, <https://goo.gl/vK3s5h>

3.2. Верховна Рада прийняла за основу законопроект №5395-д, який вносить зміни до закону "Про Державне бюро розслідувань"

Народні депутати 265 голосами прийняли у першому читанні та за основу проект закону 5395-д «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань». Наразі проект Закону готується до другого читання правоохоронним Комітетом Верховної Ради.

Законопроектом передбачено низку змін до законів про ДБР та оперативно-розшукову діяльність, а саме він:

- вводить посаду оперуповноваженого. Через її відсутність у переліку посад, які прописані у законі «Про Державне бюро розслідувань», Бюро не може оголошувати конкурси на весь оперативний блок;
- відносить окремі підрозділи ДБР до таких, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. За існуючим законодавством це лише підрозділи внутрішньої безпеки та

забезпечення особистої безпеки;

- конкретизує можливість фінансування ДБР в рамках міжнародних договорів України або проектів міжнародної технічної допомоги;
- змінює розташування деяких територіальних управлінь;
- надає можливість притягати до дисциплінарної відповідальності працівників ДБР.

Водночас сумнівною є необхідність окремих змін. Наприклад, що стосується зміни розташування територіальних органів, наприклад Миколаїв замінюють на Одесу або Полтаву на Харків. Це має корупційну небезпеку і може поставити під загрозу об'єктивність розгляду справ Бюро в судах. Модель розташування теруправлінь, передбачена чинним законом, навмисне встановлює підсудність справ, в яких фігурують високопосадовці з міст мільйонників, судам у менших містах країни. Інший приклад – законопроект пропонується встановити суворі вимоги до кандидатів на зайняття посад директора територіального органу Бюро (10 років стажу) і керівника підрозділу у центральному апараті (7 років стажу). Такі вимоги не дозволять залучити до роботи в органі молодих спеціалістів з юридичної практики, а гратимуть на руку «старим» кадрам з органів правопорядку.

Картка законопроекту на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/KDywUK>

3.3. Обрано Голову Науково-консультативної Ради при Бюро

16 травня члени Науково-консультативної ради (НКР) під час першого засідання ухвалили рішення про обрання доктора юридичних наук, професора Миколу Хавронюка Головою цієї Ради.

Микола Хавронюк окреслив основні напрямки роботи Ради: аналіз діючого законодавства та напрацювання необхідних змін, підготовка пропозицій для вирішення проблемних питань під час формування та роботи ДБР, комунікація з міжнародними організаціями та інші. Він закликав науковців підтримувати створення

Бюро: «Маємо розподілити сили та працювати за різними напрямками».

Під час засідання було погоджено план роботи Науково-консультативної ради на 2018 рік.

Нагадаємо, що НКР при ДБР була створена у

квітні цього року. До її складу увійшли 23 фахівці у галузі права, зокрема науковці, народні депутати, експерти від громадськості.

Новина на веб-сайті Державного бюро розслідувань: <https://goo.gl/Aq3J4M>

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 (накшталт 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 органами правопорядку. 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.

4.1. Верховна Рада прийняла за основу законопроект про кримінальні проступки

7 червня народні депутати ухвалили у першому читанні проект Закону №7279-д, яким запроваджується інститут кримінальних проступків. Метою цього законопроекту є введення диференційованої процедури розслідування кримінального правопорушення в залежності від тяжкості злочину. Так, до кримінальних проступків перейдуть злочини невеликої тяжкості та частина злочинів середньої тяжкості. Водночас, запрацює форма досудового розслідування кримінального правопорушення – дізнання, яка передбачена КПК України 2012 року. Це дозволить використовувати нові інструменти для розслідування нетяжких злочинів. Водночас повноваження з розслідування кримінальних проступків перейде від слідчих до дізнавачів, що дозволить

розвантажити слідство для ефективного розслідування таких та особливо тяжких злочинів. Станом на сьогодні у одного слідчого може бути в провадженні близько 300 справ, замість оптимального навантаження у 40-50 кримінальних проваджень.

Наразі проект готується до другого читання. В нинішній редакції є небезпечні для прав і свобод людини положення – занижені строки дізнання, додаткові позапроцесуальні джерела доказів, можливість засудження особи, яка визнала свою вину, без участі захисника тощо. А саме:

- *порушення права на особисту свободу* (ст. 298-2 Проекту) – запроваджуються нові підстави для затримання осіб, які прямо суперечать Конституції, зокрема, можливість затримувати осіб за намагання залишити місце події (без визначення, якої саме), перебування у стані алкогольного сп'яніння тощо;
- *порушення принципу юридичної визначеності* (ст. 298 КПК) – законопроект містить положення, які дозволяють до початку розслідування опитувати осіб, вилучати знаряддя і засоби тощо. Водночас ні чинна редакція КПК, ні пропоновані зміни відповідні процедури не визначають;
- *порушення права на захист* – кримінальне провадження повинне завершитися протягом 72 годин з моменту повідомлення про підозру, або 20 діб, якщо особа не визнає вину. Це буде чітким «сигналом» працівникам органів правопорядку – отримуйте зізнання за будь-яку ціну. А для спрощеного порядку кримінального провадження тепер вже не потрібна участь

захисника і згода потерпілого. Достатньо бажання прокурора і визнання вини особи, яка не отримала правової допомоги;

- *порушення презумпції невинуватості* – основною метою спрощеної процедури розслідування проступків стане підштовхування підозрюваного до визнання вини. А вину особи дозволяється доводити за допомогою нових «джерел доказів» – пояснення самої особи, медичного засвідчення, висновку спеціаліста і показань технічних приладів.

Нагадаємо, що перший законопроект, що пропонував запровадження кримінальних проступків, з'явився ще у 2014 році, але голосування за нього було провалено. Новий законопроект довго не виносився на голосування: затримка пов'язана з великою кількістю зацікавлених сторін – тут і Нацполіція, і МВС, і Генпрокуратура та суди. Однією з причин є і те, що наразі у сфері реформування органів правопорядку в державі відсутнє єдине бачення того, як це працюватиме.

Картка законопроекту №7279-д на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/BSzGYS>

Стаття експерта Асоціації УМДПЛ Євгена Крапивіна “Кримінальні проступки: панацея від дрібних злочинів, чи обмеження прав?”: <https://goo.gl/tGYWV5>

4.2. Зареєстровано законопроект про безпеку учасників кримінального судочинства

8 червня у Верховній Раді України було зареє-

стровано законопроект №8457 “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” (ініціатори – Андрій Кожем'якін, Антон Геращенко та інші).

Законопроект передбачає суттєві зміни у системі забезпечення безпеки свідків, потерпілих, викривачів та інших осіб, яким загрожує небезпека, що пов'язана з їхньою участю у розслідуванні злочину. Чинний закон із аналогічною назвою ухвалено ще у 1993 році і він потребує оновлення відповідно до вимог часу. Водночас найбільша проблема неефективності цієї системи пов'язана не з якістю цього закону, а практикою його застосування.

Проект Закону №8457 пропонує створити правоохоронний орган – Національну службу захисту, яка буде перебувати у структурі МВС і через нього ж і координуватися. При цьому нинішня система захисту з боку органів, які розслідують провадження, в якому бере участь особа, частково зберігається. Національна служба захисту забезпечує безпеку лише під час розслідування злочинів проти основ національної безпеки, тяжких, особливо тяжких злочинів, корупційних правопорушень, пов'язаних з державними службовцями категорії “А”. В інших випадках захист забезпечують ті ж органи, що й розслідують – Національна поліція, НАБУ, СБУ тощо.

Картка проекту Закону №8457 на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/XwKA2i>

V. РЕФОРМА СФЕРИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

5.1. Ухвалено в цілому проект Закону про національну безпеку України

21 червня парламент ухвалив в цілому Закон про національну безпеку України (реєстр. № 8068), ініціатором якого став Президент України. Цей Закон покликаний замінити застаріле законодавство у сфері управління сектором безпеки.

Президент України і парламентська більшість вважають цей Закон таким, що дозволить привести систему національної безпеки України у відповідність до стандартів країн-членів НАТО.

В ухваленому Законі залишилися значні невідповідності європейським стандартам і положенням Конституції, які не вдалося випра-

вити перед його другим читанням. Зокрема:

- включення міністерств та інших органів виконавчої влади (поліції, міграційної служби, служби транспорту та ін.) до сектору безпеки є прямим порушенням європейських стандартів (Рекомендації ПАРЄ 1713 (2005) про демократичний контроль за сектором безпеки держав-членів). Адже у зазначеній Рекомендації встановлено, що законодавство повинно чітко розмежувати, з одного боку, органи безпеки і розвідки, і органи правопорядку – з іншого боку, зважаючи на різницю в їхніх завданнях і повноваженнях;
- залишення у Служби безпеки правоохоронних функцій не відповідає контррозвідальному характеру діяльності цього органу;
- надання Президенту неконституційних повноважень щодо призначення і звільнення вищого командування військових формувань, загального керівництва розвідувальними органами тощо.

Рекомендації ПАРЄ 1713 (2005) “Демократичний контроль в секторі цивільної безпеки держав-учасниць” (англійською): <https://goo.gl/kaTQNi>

Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 7: травень-червень 2018 року. – К. : Асоціація УМДПЛ, ЦППР, 2018. – 8 с.

Відповідальний за випуск: **Євген Крапивін**
Редактори: **Олександр Банчук, Марина Цапок**
Дизайн, верстка: **Іван Юрчик**

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

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

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