

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. У Нацполіції створено Департамент стратегічних розробок та аналізу

3 лютого представники Національної поліції заявили про створення нового підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю – Департаменту стратегічних розробок та аналізу.

За словами першого заступника Голови Нацполіції В. Аброськіна наразі вже погоджено стратегію створення цього підрозділу і до кінця цього року

він має бути сформований.

А вже 6 лютого Голова Нацполіції С. Князев оголосив про початок відбору працівників до нового підрозділу. Він також зазначив, що департамент займатиметься протидією суспільно-небезпечним організованим групам та злочинним організаціям, зокрема, кримінальним авторитетам.

Зазначимо, що до 2015 року в структурі МВС діяло Управління боротьби з організованою злочинністю (УБОЗ), що мало негативне реноме пов'язане з участю у незаконному тиску на бізнес та порушенням прав і свобод людини.

Детальніше на веб-сайті Національної поліції України: <https://goo.gl/bFtZbH>, <https://goo.gl/3QcySk>

1.2. Завершився конкурс на посади керівників детективних підрозділів

18 січня Голова Нацполіції Сергій Князев повідомив про завершення конкурсу на посади керівників детективних підрозділів в обласних управліннях поліції. За його результатами конкурсна

комісія визначила претендентів на посади керівників детективних підрозділів в усіх регіонах країни.

У січні 2017 р. Нацполіція спільно з міжнародними партнерами розпочала пілотний проект на базі Бориспільського відділу поліції Київської області, який передбачав об'єднання функцій слідчих та оперативних працівників у вигляді єдиної посади детектива. У червні пілотний проект поширено на вісім областей: Харківську, Львівську, Одеську, Хмельницьку, Запорізьку, Сумську, Полтавську і Київську. В експерименті бере участь один відділ поліції від кожної області. При цьому до 31 березня 2018 року Нацполіція обіцяла підбити підсумки пілотного проекту та оцінити його успішність з метою подальшого впровадження на всій території країни.

Детальніше на веб-сайті Національної поліції України: <https://goo.gl/KvSfZh>

1.3. Уряд затвердив Порядок визначення рівня довіри населення до поліції

7 лютого Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 58 “Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції”.

До цього положення ч. 3 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» від 2015 року, що визначали рівень довіри населення до поліції як основний критерій оцінки ефективності їх діяльності, залишалися нереалізованими протягом двох з половиною років.

Порядок встановлює, що на загальнонаціональному рівні оцінка відбуватиметься не рідше одного разу на рік. Об'єктами оцінки Постанова визначає рівень задоволення потреби населення в поліцейських послугах та процеси, що відбуваються в системі Національної поліції, а також характеристики і результати її діяльності.

Постанова враховує більшість зауважень громадськості, висловлених у 2017 р. до проекту Порядку оцінки рівня довіри до поліції.

Варто зауважити, що за словами держсекретаря МВС Олесія Тахтая гроші на дослідження незалежними соціологічними організаціями є вже цього року.

Ухвалена Постанова містить базові правила щодо залучення незалежних соціологічних організацій до оцінки довіри, визначення періодичності тощо. Однак, в частині індикаторів (перемінні, які мають щороку повторюватись з метою відстеження динаміки за конкретно-визначений період) оцінки відсилає до акту, який має в подальшому ухвалити МВС.

Інформація на веб-сайті Кабінету Міністрів України: <https://goo.gl/ks8w37>

Порядок оцінки рівня довіри населення до Національної поліції на веб-сайті Кабінету Міністрів України: <https://goo.gl/qq7gWb>

Заява РПП щодо проекту Порядку оцінки довіри населення до поліції: <https://goo.gl/ZrNynS>

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. Набрал чинності Порядок проведення службових розслідувань щодо прокурорів, який порушує вимоги Закону

Набрала чинності Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури, затверджена Наказом ГПУ № 343 від 06.12.2017 р. Після ухвалення у 2014 році нового Закону про прокуратуру та створення у 2017 році Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП), дисциплінарна влада повністю перейшла до цієї Комісії. Хоча цей наказ містить посилання на чинний Закон про прокуратуру, однак в Законі немає жодної згадки про службові розслідування. Інструкція наділяє керівників прокуратури повноваженнями, яких за законом вони не мають.

Наразі підстави та порядок притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності містяться в Розділі VI Закону «Про прокуратуру». Єдиним органом, що здійснює дисциплінарне провадження та притягує до дисциплінарної відповідальності прокурорів є КДКП. Натомість Інструкцією введено додатковий порядок перевірок, який передує цій

процедурі, що може бути використаний як інструмент тиску з боку керівників на своїх підлеглих.

Службові розслідування можуть стати механізмом протиправного збору та нагромадження відомостей про незручних прокурорів та, одночасно, – надійним механізмом перетворення решти на безмовних виконавців волі керівництва.

Детальніше читайте у статті "Прокурорів – "на гачок"" Володимира Петраковського, экс-прокурора, менеджера групи з реформи органів правопорядку РПР: <https://goo.gl/yBQLEC>

Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах прокуратури на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/xgK1DK>

2.2. Генеральний прокурор заявив про створення департаменту для процерівництва у справах ДБР

21 лютого Генеральний прокурор Юрій Луценко оголосив рішення про створення Департаменту процесуального керівництва кримінальних проваджень, які розслідуються ДБР та органом, який тимчасово виконує його функції. Такий Департамент за словами Генерального прокурора має бути утворений до 15 квітня.

Нагадаємо, що серед експертів відбувалась дискусія щодо необхідності створення спеціалізованої прокуратури у справах ДБР за прикладом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Відповідно до результатів опитування "Державне бюро розслідувань: пріоритети роботи" (грудень 2017 року), проведеного Асоціацією УМДПЛ та Центром політико-правових реформ, створення спеціалізованої прокуратури підтримувало 47,6% експертів. Водночас 45,2% підтримувало позицію, що цим має займатись Генпрокурор та уповноважені ним прокурори. Іншу позицію зайняла громадськість – 72,6% респондентів виступили за створення спецпрокуратури за прикладом САП.

Результати опитування "Державне бюро розслідувань: пріоритети роботи": <https://goo.gl/wkiBFg>

ІІІ. 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. Затверджено низку важливих документів щодо діяльності Державного бюро розслідувань

У січні 2018 р. опубліковано низку документів, необхідних для початку роботи ДБР:

- Положення про Раду громадського контролю при ДБР та порядок її формування (затверджено Постановою КМУ № 1086 від 20 грудня 2017 р.)

РГК є одним із механізмів демократичного цивільного контролю за діяльністю ДБР. Порядок її формування, завдання, порядок дострокового припинення повноважень та інші повноваження, визначені в ухвалених Положеннях та Порядку.

- Типовий порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у ДБР (затверджено Постановою КМУ № 1069 від 20 грудня 2017 р.)

Типовим порядком визначено загальну процедуру проведення відкритого конкурсу на заміщення посад ДБР, зокрема порядок їх створення, залучення громадськості, формату роботи тощо.

- Регламент реалізації повноважень Директором ДБР (затверджено Наказом ДБР №6 від 31 січня 2018 р.)

Такий порядок необхідний для чіткої координації дій керівництва цього органу, адже відповідно до статей 10, 12 Закону Директор реалізує частину своїх повноважень за погодженням із заступниками, а не одноособово (як це відбувається в інших органах правопорядку). Мова йде про ключові кадрові питання, розподіл бюджетних коштів тощо.

Регламент суттєво обмежує можливості заступників Директора для блокування певних рішень, внаслідок встановлення чітких і вичерпних підстав та строків для непогодження наказів Директора ДБР. Цей наказ Директора вже назвали початком «війни за повноваження в ДБР».

Слід визнати невиправданими такі положення Регламенту: можливість непогодження рішення Директора лише через його невідповідність вимогам 3-ох Законів - «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про очищення влади» (без згадки про можливість порушення інших законів, в тому числі КПК і «Про Державне бюро розслідувань»).

Також Типовий порядок проведення конкурсу був підданий критиці з боку громадськості, оскільки ним передбачено, що представники громадськості лише можуть залучатись до таких комісій, що може створити практику формування комісій без їхньої участі. В ДБР пообіцяли, що у майбутньому документі буде в обов'язковому порядку прописана участь представників громадськості у роботі конкурсних комісій (так і відбулося на практиці).

Також критикувався Порядок формування РГК ДБР адже він відтворює неефективну процедуру, яка встановлена постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Вона передбачена для формування громадських рад при міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади. Процес формування перших громадських рад відповідно до цієї процедури виявив одну з суттєвих вад такого механізму – можливість «рейдерського» захоплення громадської ради «кишеньковими» організаціями, які насправді існують лише на папері. Такі ради формувались, наприклад при МВС, та складались переважно із представників залежних від МВС асоціацій, спілок тощо.

Натомість ДБР вважає, що обмеження щодо сфери (правозахисна діяльність) та періоду діяльності (не менше 2-х років) є тими запобіжниками, які допоможуть захиститися від маніпуляцій під час голосування через створення та залучення фіктивних структур. Форму конкурсу – рейтингове голосування – було обрано, в першу чергу, з огляду на ризики, пов'язані з кібербезпекою. А також з тих міркувань, що це не шкодить прозорості та підзвітності процесу. Під кібербезпекою мається на увазі відкрите інтернет-голосування за кандидатів, яке мало місце при формуванні РГК при НАЗК, НАБУ, АРМі.

Заява РПП із закликом змінити Порядок формування Ради громадського контролю при ДБР та долучити громадськість: <https://goo.gl/oDA2CM>

Стаття «Каламутна прозорість ДБР» головного експерта Антикорупційної групи РПП Олександра

Леменова у виданні “Дзеркало тижня”: <https://goo.gl/kSnECC>

Публічна відповідь ДБР на сторінці у соціальній мережі Фейсбук: <https://goo.gl/YVVCzn>

3.2. В ДБР створені внутрішні комісії для відбору працівників, до складу яких увійшли представники громадськості

30 січня Директор ДБР Р. Труба затвердив «Порядок проведення конкурсу для призначення на посади у Державному бюро розслідувань», яким регулюється робота внутрішніх комісій Бюро.

Відповідно до нього конкурсна комісія складається з п'яти осіб, три з яких – обов'язково мають бути представниками ДБР. Ще два члени Комісії можуть бути як від ДБР, так і від інших державних органів чи громадських об'єднань.

Директор Бюро звернувся до відомих експертів та представників ЗМІ з проханням утворити комітет та відібрати кандидатів до складу комісій. Ними стали: головний редактор “LB.ua” Олег Базар; Голова Громадської організації “Антикорупційний монітор” Дмитро Остапчук; Голова Центру “Ейдос”, член Ради Реанімаційного пакету реформ Віктор Таран.

Таким чином, до комітету увійшли як представник засобів масової інформації, так і члени відомих організацій (які не подавали кандидатури до складу конкурсних комісій), що свідчить про відкритість та фаховий рівень відбору кандидатів. Для того, щоб уникнути тиску на членів комітету, до ухвалення рішення їх прізвища не розголошувались.

Одразу після надходження пропозицій щодо включення представників громадськості до складу конкурсних комісій, Державне бюро розслідувань оприлюднило прізвища членів комітету та їх рішення.

Не зважаючи на це, Асоціація правників і Асоціація адвокатів оприлюднили відкритий лист щодо непрозорості утворення конкурсних комісій. Причиною цього звернення є не включення їх представників до складу комісій.

Отже, 8 лютого Комітет оголосив відібраних кандидатів:

- Олександр Леменов (Громадська організація «Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів»);
- Петро Варишко (Громадська організація «Громадський люстраційний комітет»);

– Максим Болдін (Громадська організація «Центр правового аналізу та дослідження політичних ризиків»);

– Тарас Бойко (Громадська організація «Центр політико-правових реформ»).

Відкритий лист Асоціація правників і Асоціація адвокатів: <https://goo.gl/iLHiE5>

3.3. Державне бюро розслідувань оголосило про проведення конкурсу з формування Ради громадського контролю

До 7 березня громадські об'єднання, які діють відповідно до Закону України “Про громадські об'єднання” та не менше двох років проводять діяльність, пов'язану із правозахисною сферою, можуть подавати свої кандидатури до Ради громадського контролю ДБР.

РГК ДБР складається з 15 членів та обирається строком на 1 рік. Вимоги до кандидатів та необхідні документи від громадських об'єднань детально прописані в оголошенні про проведення конкурсу з формування складу РГК ДБР та установчих зборів, затвердженому Наказом ДБР № 15 від 21 лютого 2018 р.

Склад Ради формуватиметься шляхом рейтингового голосування за кожну кандидатуру на установчих зборах, які відбудуться 30 березня. Голосувати буде кожен кандидат, присутній особисто на установчих зборах.

Оголошення на веб-сайті ДБР: <https://goo.gl/S1EC6J>

3.4. Комітет розглянув законопроекти щодо ДБР, які мають усунути законодавчі прогалини

28 лютого Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України розглянув проекти Закону №6430 (урядовий) та №7450 (від народних депутатів Мустафи Найема, Олени Сотник та інших). Обидва законопроекти Комітет вирішив взяти за основу, тобто ухвалити у 1му читанні. Водночас, законопроект №7450 від народних депутатів набрав більшу кількість голосів Комітету, що буде відзначено під час доповіді Голови Комітету Андрія Кожем'якіна у сесійні залі Верховної Ради, а тому має більше шансів на підтримку з боку народних депутатів.

Законопроекти стосуються таких речей як: уточнення підслідності ДБР, надання оперативним підрозділам та підрозділам внутрішнього контролю повноваження із здійснення оперативно-розшукової діяльності, зміна місцезнаходження тери-

торіальних органів для уникнення впливу з боку місцевої влади тощо.

Проект Закону №6430 на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/89WNCs>

Проект Закону №7450 на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/oVh1FS>

Стаття Романа Труби, Директора ДБР щодо необхідних змін у законодавстві у виданні "LB.UA":
<https://goo.gl/PNDemz>

Проект Закону №6430 на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/YNLg5w>

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 сьогоdnішніх 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. Утворено робочу групу з напрацювання системних змін до КПК України

Рішення про утворення робочої групи було прийнято під час проведення 22 листопада 2017 року міжнародної конференції на тему "Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 р.: проблеми застосування та перспективи удосконалення". Пізніше, 6 грудня, його було ухвалено рішенням Комітету та обрано головою робочої групи першого заступника Комітету Миколу Паламарчука. До робочої групи були запрошені представники органів державної влади, провідних вищих навчальних та наукових закладів, міжнародні експерти, представники громадських організацій та інші фахівці.

22 лютого відбулась установча зустріч робочої групи, під час якої було сформовано п'ять підгруп, яка працюватимуть над такими темами: механізм реалізації правового статусу учасників кримінального судочинства; досудове розслідування; заходи забезпечення кримінального провадження, особливо, що стосується застави; особливості досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проступків; здійснення спеціального досудового розслідування та спеціального

судового провадження; зміна існуючого порядку здійснення правосуддя судом присяжних; забезпечення додаткових гарантій прав учасників кримінального провадження на справедливий суд.

Станом на сьогодні на розгляд Верховної Ради подано близько ста законопроектів щодо вдосконалення положень КПК України. З них, 17 стосуються стадії досудового розслідування, 25 законопроектів щодо удосконалення заходів забезпечення кримінального провадження, 11 законопроектів стосуються прав суб'єктів кримінального процесу. Реєструється велика кількість законопроектів щодо вдосконалення запобіжних заходів, зокрема застави та тримання під вартою. Загалом від дня набрання чинності нової редакції до КПК до нього внесено 569 змін до статей, які вносилися 52 законами та одним рішенням Конституційного суду.

Детальніше на веб-сайті Верховної Ради України:
<https://goo.gl/y2LmqK>

4.2. Зареєстровано законопроекти, які мають запобігти колапсу розслідування злочинів

У Верховній Раді України зареєстровано законопроекти №7547 (народний депутат Олена Сотник та інші) та 7547-1 (народний депутат Антон Герашенко) з метою виправлення змін до КПК, зумовлених "поправкою Лозового", які можуть призвести до колапсу розслідування злочинів.

15 березня 2018 відповідно до прикінцевих положень ухвалених змін до КПК України набувають чинності зміни щодо:

- надання виключого права суду призначати експертизи, що позбавляє сторону захисту змагального права самостійно залучати експертів;
- клопотання слідчих і суддів розглядатимуться виключно судом за місцем реєстрації органу розслідування (поліція має юр.особи лише в обласних центр, а отже слідчим області не-

обхідно буде щодня долати 50-100 кілометрів, що паралізує розслідування кримінальних проваджень);

- інше.

Більшість цих небезпек знімається у запропонованих проектах, однак існує небезпека, що до 15 березня Верховна Рада не встигне ухвалити необхідні зміни і на деякий час розслідування злочинів, насамперед Національною поліцією, буде паралізоване.

28 лютого Комітет з питань законодавчого забез-

печення правоохоронної діяльності розглянув основний законопроект (№7547) та рекомендував взяти його за основу. Водночас в ході дискусії, автор альтернативного законопроекту погодився зняти його з розгляду, для забезпечення швидкого ухвалення необхідних змін.

Проект Закону №7547 на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/JTfSaZ>

Проект Закону №7547-1 на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/zPWkDW>

Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 5: січень-лютий 2018 року. – К. : Асоціація УМДПЛ, ЦППР, 2018. – 8 с.

Відповідальний за випуск: **Сергій Баглай**
Редактори: **Олександр Банчук, Євген Крапивін, 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