

ЩО ЗАВАЖАЄ ЗАПУСКУ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ?

Відповідно до Стратегії розвитку Державного бюро розслідувань та заяв його очільника Романа Труби, **ДБР розпочне свою роботу з 1 вересня 2018 року**. Наразі в ДБР працює лише 11 осіб, а на інші посади півторатисячного штату тривають конкурси. Бюро має тимчасове приміщення та налагоджує зв'язки із різними інституціями, як державними, так і міжнародними.

Попри намагання керівництва ДБР, науковців, експертів з громадського сектору та інших, **Верховна Рада України так і не ухвалила пакет законодавчих змін, які необхідні для повноцінного запуску Бюро** (мова йде про законопроекти №5395, 6430 та 7450). **Існує низка проблем, що зроблять його роботу низькоефективною, а повноваження обмеженими.** Цього недостатньо для початку боротьби з безкарністю правоохоронців, суддів та чиновників, яку так очікують громадянське суспільство та міжнародні партнери. Мова йде як про кадрові проблеми — відсутність оперативних працівників і керівництва середньої ланки, так і недостатні повноваження окремих підрозділів, наприклад оперативних, в частині здійснення оперативно-розшукової діяльності.

1 вересня, за відсутності необхідних кроків як з боку

керівництва ДБР, Генеральної прокуратури, так і народних депутатів, ми отримаємо низькоефективний орган, який може стати заручником політичних баталій. Враховуючи, що відтермінування запуску не призведе до бажаних змін, та необхідність запуску незалежного, наділеного повноваженнями та укомплектованого кадрами ДБР, ми наполягаємо на низці рішень, які мають ухвалити ключові гравці на полі запуску ДБР.

Довідково:

Державне бюро розслідувань — це орган досудового розслідування, до підслідності якого віднесено всі злочини (окрім підслідних НАБУ), які вчиняються топ-чиновниками, прокурорами, поліцейськими, суддями, а також військові злочини (проти встановленого порядку несення військової служби). Закон про ДБР було ухвалено у 2016 році, а його керівництво обрано в кінці 2017 року, наразі відбуваються конкурси на посади в Бюро. Відповідно до Конституції України 20 листопада 2017 року органи прокуратури де-юре втратили повноваження з розслідування злочинів, однак ДБР досі не розпочав свою роботу.

ПРОБЛЕМА №1: ДБР запрацює без керівників середньої ланки

В ДБР існує два види комісій — зовнішня і внутрішня. Перша обрана з представників Верховної Ради, Президента України та Кабінету Міністрів України за політичними критеріями. До неї не включено представників ДБР та громадськості. Зовнішня комісія має працювати на постійній основі, оскільки у разі припинення повноважень одного з працівників, ця комісія оголошує та проводить новий конкурс. Саме ця комісія півтора роки обирала директора ДБР, його першого заступника та заступника. Наразі її завдання — обрання керівництва середньої ланки.

Внутрішні комісії утворені на підставі наказу Директора ДБР та складаються з працівників органів правопорядку і громадськості, делегованих громадськими об'єднаннями, які працюють у сфері реформи органів правопорядку. Внутрішня комісія уповноважена відбирати лише рядовий склад ДБР.

Станом на сьогодні зовнішня комісія оголосила конкурс на 27 посад керівного складу з 167. При цьому

не оголошено конкурс на інші 140 посад, обрання кандидатів на які віднесено до її повноважень, а саме 119 посад центрального апарату та 21 посаду працівників секторів внутрішнього контролю територіальних органів.

Враховуючи обсяг навантаження на комісію, ці 27 посад це максимум посад, на які буде завершено конкурси до 1 вересня. Керівництво ДБР не має важелів впливу на зовнішню комісію. Ще у грудні минулого року воно зверталось до зовнішньої комісії, щоб вона обрала керівників управлінь та директорів територіальних органів, але лише в червні кандидати на керівні посади почали складати тести.

Зовнішня комісія не завжди має кворум, щоби зібратись та явно не може впоратись із поставленими перед нею завданнями, насамперед обранням 167 керівних посад середньої ланки. Константуємо, що без необхідних змін, ДБР запрацює без керівництва середньої ланки, що негативно вплине на результативність роботи Бюро.

Рішення проблеми полягає у переданні повноважень з обрання керівництва ДБР внутрішнім комісіям. Такі зміни має ухвалити Верховна Рада України, шляхом внесення зміни у статтю 11 Закону про

ДБР. Вони були передбачені проектом Закону № 7450, однак, під час доопрацювання в Комітеті з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності ВРУ були виключені без жодних пояснень.

ПРОБЛЕМА №2: В ДБР не буде оперативних працівників, лише слідчі

Відповідно до чинного Закону про ДБР в його склад входять оперативні працівники. Саме слідчо-оперативні підрозділи забезпечують повне, швидке та неупереджене розслідування злочинів. Водночас в статті 20 профільного Закону, положення якої встановлюють розмір грошового забезпечення працівників ДБР, ця посада не згадується. Таким чином ДБР сьогодні не оголошує конкурс на ці посади, адже без встановлення посадового окладу на рівні Закону, оперативні працівники можуть розраховувати лише на оклад державного службовця, який складає 8 тисяч гривень. Інша проблема — оперативні підрозділи ДБР не належать до підрозділів, яким надано право на здійснення оперативно-розшукової діяльності відповідно до профільного Закону.

Враховуючи такий стан справ, всю оперативну та оперативно-розшукову діяльність планується виконувати за рахунок “роздутого” штату підрозділів внутрішньої безпеки та забезпечення особистої безпеки, які прямо вказані у статті 5 Закону про оперативно-розшукову діяльність як такі, яким надано відповідні повноваження. Така модель навряд чи є нормальною та може розглядатись лише як тимчасова.

Рішення проблеми полягає у внесенні змін до статті 20 Закону про Державне бюро розслідувань, а також статті 5 Закону про оперативно-розшукову діяльність. Такі зміни передбачені проектом Закону №5395-д, який направлено на друге читання.

ПРОБЛЕМА №3: Працівників ДБР буде неможливо притягнути до дисциплінарної відповідальності

Відповідно до чинного Закону про ДБР його керівник не має повноважень з накладення дисциплінарних стягнень на працівників Бюро згідно з висновком Дисциплінарної комісії ДБР, яка встановлює наявність дисциплінарного проступку, відповідно до результатів службового розслідування, що проводиться підрозділом внутрішнього контролю.

Наразі механізму виконання цього висновку не існує, що призведе до ситуації, коли працівники ДБР можуть вчиняти будь-які правопорушення — від порушення порядку зберігання доказів до психологічного тиску на підозрюваного під час допиту — та їх буде неможливо притягнути до відповідальності. За виключенням випадків, коли такі дії будуть утворювати склад злочину та мають розслідуватись за правилами, встановленими кримінальним процесуальним законодавством.

Також статтею 25 профільного Закону не визначено підстави для притягнення працівників ДБР

до дисциплінарної відповідальності. Закон містить лише відсилочну норму щодо складу та положення про Дисциплінарну комісію ДБР, які затверджуються його директором на основі Типового положення про Дисциплінарну комісію центрального органу виконавчої влади, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Це положення встановлює лише порядок діяльності комісії, водночас підстави для відповідальності мають бути встановлені законом. Відповідно до пункту 22 статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Рішення проблеми полягає у внесенні змін до статей 12 та 25 Закону про Державне бюро розслідувань. Такі зміни частково передбачені проектом Закону №5395-д, який направлено на друге читання.

ПРОБЛЕМА №4: Існує невизначеність з територіальними підрозділами ДБР

Не дивлячись на те, що місцезнаходження семи територіальних органів чітко вказане у Законі про ДБР, а також те, що вже триває конкурс на 455 посад у цих територіальних органах, в разі ухвалення змін до законодавства їх розташування може бути змінено.

Проектом Закону №5395-д, який направлено до другого читання пропонується змінити розташування територіальних органів. Так, замість Хмельницького це буде Вінниця, замість Миколаєва — Одеса, замість Мелітополя — Дніпро, замість Полтави — Харків. Незмінними залишається лише місцезнаходження територіальних органів Львова, Києва та Краматорська (до другого читання пропозиція проекту Закону №5395 змінити Краматорськ на Маріу-

поль була знята).

По суті відбувається боротьба між двома опозиційними концепціями — територіальних органів у малих містах та великих. Перша, яка закладена у чинному Законі про ДБР, виходить з логіки децентралізації та необхідності розвитку невеликих міст (Миколаїв, Полтава тощо), друга — невеликі міста найбільш корумповані, тож необхідно перенести такі органи у більш розвинені (Одеса, Харків тощо). Обидві мають право на існування, однак у разі ухвалення змін, обрані за конкурсом працівники будуть вимушені переїхати в інші міста, можливо вже розпочавши роботу. В силу об'єктивних причин частина кадрів буде під питанням, адже люди не мають впевненості у тому, де вони будуть працювати.

Рішення проблеми полягає у остаточному визначенні концепції розташування територіальних ор-

ганів ДБР та наданні особам, які подаються на конкурс, визначеності з цього питання.

ПРОБЛЕМА №5: Формування підрозділів процесуального керівництва за діяльністю ДБР органів прокуратури відбувається поза конкурсом

2 липня Генеральний прокурор Юрій Луценко підписав наказ про утворення в структурі та штатному розписі Генеральної прокуратури України Департаменту процесуального керівництва у кримінальних провадженнях, підслідних Державному бюро розслідувань, у складі 3 управлінь і 2 відділів на правах окремих структурних підрозділів.

До компетенції одного з управлінь новоствореного Департаменту, а саме Управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих центрального апарату Державного бюро розслідувань, входить здійснення нагляду за додержанням Державним бюро розслідувань законів під час проведення досудового розслідування.

Два інших управління у складі вказаного Департаменту — Управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих Головного слідчого управління і Управління організації процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих регіональних прокуратур створені з метою оптимізації функції процесуального керівництва у тих провадженнях, які до початку діяльності Державного бюро розслідувань відкриті слідчими органів прокуратури і перебувають на стадії досудового розслідування.

Одночасно відповідно до зазначеного наказу Генерального прокурора України в структурі та штатному розписі Генеральної прокуратури ліквідовано два структурні підрозділи відомства — Департамент процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих центрального апарату і управління наглядової діяльності у кримінальних провадженнях слідчих органів прокуратури Головного слідчого управління.

Водночас **нові підрозділи будуть наповнюватись кадрами шляхом переведення діючих прокурорів з інших підрозділів, а не проведення відкритих**

конкурсів. Оскільки процесуальне керівництво у справах, які розслідуються Державним бюро розслідувань, є вкрай важливим питанням з точки зору об'єктивності досудового розслідування, а також нагляду за дотримання прав і свобод людини, важливим є формування цих підрозділів на конкурсній основі з професійних та незалежних прокурорів. Якщо для цілей процесуального керівництва за діяльністю НАБУ було створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру з особливим порядком призначення прокурорів за відкритими конкурсами, до яких була прикута увага громадськості та міжнародних інституцій, то у випадку з ДБР існує ризик наповнення вищезгаданих підрозділів кадрами, які будуть в “ручному” режимі блокувати розслідування кримінальних проваджень.

Чинним законом “Про прокуратуру” передбачено, що призначення на посади прокурора здійснюється за рекомендацією Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а на адміністративні посади в прокуратурі — Ради прокурорів, які організують конкурс. Водночас Законом дозволено здійснювати переведення прокурора за його згодою до іншого органу прокуратури, при цьому КДКП залучається лише у випадку переведення до органу прокуратури вищого рівня, яке здійснюється за результатами конкурсу. Таким чином переведення не суперечить законодавству, водночас є недоцільним та непрозорим, враховуючи специфіку та складність справ, які розслідуються Державним бюро розслідувань. Генеральний прокурор міг оголосити конкурс аби дати можливість працівникам регіональних та місцевих прокуратур зайняти вакантні посади у відповідних підрозділах.

Рішення проблеми полягає в укомплектуванні підрозділів, які здійснюють процесуальне керівництво за діяльністю ДБР, шляхом проведення конкурсів на ці посади.

ПРОБЛЕМА №6: Відсутність повноважень із самостійного прослуховування

Державне бюро розслідувань не матиме можливість самостійно знімати інформацію з транспортних телекомунікаційних мереж (прослуховування). Відповідно до законодавства наразі лише Служба безпеки України та Національна поліція України мають монополію на використання технічних засобів для здійснення цієї негласної слідчої дії (стаття 263 КПК України та Закон “Про радіочастотний ресурс України”). Оскільки ДБР розслідуватиме злочини високопосадовців, правоохоронців, зокрема СБУ та Нацполіції, то існує загроза блокування необхідних негласних слідчих дій, а також ймовірність “зливу” інформації, що призведе до низької ефективності досудового розслідування окремої категорії справ.

Лише в одному законопроекті (№ 7450) було запропоновано надати такі повноваження Держав-

ному бюро розслідувань. Під час доопрацювання в Комітеті законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України з цього законопроекту відповідну норму було вилучено без пояснень. Це відображає тенденцію, відповідно до якої, держава залишає повноваження з прослуховування виключно за технічними підрозділами СБУ та Національної поліції, навіть для нового органу, який буде притягати до відповідальності їх працівників. Подібна ситуація існує і з НАБУ, проте коло злочинів яке воно розслідує набагато вужче, адже стосується топ-чиновників та великих розмірів корупційних злочинів.

Рішення проблеми полягає у внесенні необхідних змін до статті 263 Кримінального процесуального кодексу України та статті 7 Закону “Про радіочастотний ресурс України”.

Що заважає запуску Державного бюро розслідувань? Policy brief. Липень 2018 – К. : Асоціація УМДПЛ, Правозахисна Ініціатива, 2018. – 4 с.

Полісі-бріф підготовлено експертом Асоціації УМДПЛ Євгеном Крапивіним

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
- правосуддя у кримінальній юстиції

Детальніше про організацію та результати роботи — www.umdpl.info/police-experts

ГО “Правозахисна Ініціатива” — організація, головною метою якої є відстоювання громадянських прав і свобод та домагання їх відновлення у разі порушення.

Основними напрямками діяльності є:

- моніторинг дотримання прав людини і основоположних свобод в Україні, інформування про факти порушень
- дослідження з прав людини, зокрема моніторинг законопроектів та інших правових актів
- протидія прийняттю нормативних актів, що погіршують забезпечення прав людини і основоположних свобод, оскарження у випадку прийняття

Детальніше про організацію та результати роботи — <https://www.facebook.com/pravozahyst>

Контакти для зауважень та пропозицій

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

© Асоціація УМДПЛ

© Правозахисна Ініціатива

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