

*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.

Президент України підписав Закон України про Дисциплінарний статут Національної поліції України

4 липня під час святкування Дня Національної поліції України Президент України Петро По-

рошенко підписав Закон України “Про Дисциплінарний статут Національної поліції України”, який було ухвалено Верховною Радою ще 15 березня. Він вступає в силу через 3 місяці з дня його опублікування, тобто 7 жовтня 2018 року.

Дія цього статуту поширюється виключно на поліцейських. Водночас старий Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ (2006) не втрачає чинність щодо інших органів у зв'язку із поширенням його дії на осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та податкової міліції.

Попередній статут суттєво не змінювався з 1990-х років та надавав необмежену дисциплінарну владу керівництва над своїми підлеглими. У новому Дисциплінарному статуті повторено багато положень старого, але у по-

ліцейського нарешті з'являються нові права для захисту під час проведення службового розслідування, а розглядатись дисциплінарні провадження будуть не одноособово керівником, а дисциплінарною комісією. Така комісія

складається з поліцейських різних підрозділів, а також до неї можуть входити представники громадськості.

Новина на веб-сайті Президента України:
<https://goo.gl/geGHju>

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.

В ГПУ сформовано підрозділи процесуального керівництва за діяльністю Державного бюро розслідувань та укомплектовано кадрами поза конкурсом

2 липня Генеральний прокурор Юрій Луценко підписав наказ про утворення у Генеральній прокуратурі України Департаменту процесуального керівництва у кримінальних провадженнях, підслідних Державному бюро розслідувань у складі 3 управлінь і 2 відділів.

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 в Генеральній прокуратурі 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.

Однак важливим є той факт, що прокурори у нові підрозділи призначені шляхом переведення з інших підрозділів, а не в результаті проведення відкритих конкурсів. Процесуальне керівництво у справах, які розслідуються ДБР, є вкрай важливим з точки зору об'єктивності досудового розслідування та дотримання прав і свобод людини. Формування підрозділів самого ДБР відбувається шляхом відкритих конкурсів, тому подібним чином мали би комплектуватись відповідні підрозділи прокуратури, щоб забезпечити їхню професійну і якісну роботу.

Якщо для цілей процесуального керівництва за діяльністю НАБУ було створено Спеціалізо-

вану 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.

Відповідно до чинного законодавства Генеральний прокурор може оголосити конкурс на

посади в новоствореному Департаменті, аби дати можливість працівникам регіональних та місцевих прокуратур позмагатись за можливість зайняти вакантні посади у відповідних підрозділах. Окрім відбору найбільш професійних кандидатів відкритий конкурс також забезпечив би можливість перевірити доброчесність прокурорів, які в подальшому керуватимуть розслідуваннями злочинів правоохоронців та інших високопосадовців.

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.

Триває формування кадрів у Державному бюро розслідувань

Конкурси на посади в центральному апараті та територіальних органах ДБР тривають. Нагадаємо, що конкурси на керівні посади та посади працівників управління внутрішнього контролю (167 посад) проводить “зовнішня” комісія, сформована за політичними квотами (складається з представників Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів), яка раніше обрала Директора ДБР та його заступників. Конкурс на інші 674 посад проводять дві “внутрішні” комісії, до яких залучені представники громадськості.

а) “внутрішні” комісії

20 липня внутрішня конкурсна комісія №2 визначила **14** переможців конкурсу на посади **заступників директорів семи територіальних управлінь Бюро**. За словами директора ДБР

саме вони запустять напрямки роботи Бюро 1 вересня, в умовах відсутності керівників територіальних органів.

3 серпня внутрішня конкурсна комісія №1 визначила переможців на **75 посад слідчих** центрального апарату Державного бюро розслідувань. Зазначимо, що всього оголошено конкурс на 152 посади слідчих центрального апарату і на 231 посаду – семи територіальних управлінь. Тобто всього на 383 посади слідчих в Бюро.

14 серпня обрано **180** переможців конкурсу на **посади в центральному апараті ДБР**: 126 слідчих та 54 державних службовців (головні та провідні спеціалісти). 39 посад залишилися вакантними – на них буде оголошено повторний конкурс. Усього до конкурсу було допущено 1646 кандидатів, які подали більше 5 тис. пакетів документів на різні посади.

За результатами конкурсу забезпечено кадрами 3 управління досудового розслідування центрального апарату ДБР. До першого управління – з розслідування злочинів у сфері службової діяльності та корупції – оголошено конкурс на 57 посад, обрано – 48 осіб. До другого – з розслідування злочинів, вчинених працівниками правоохоронних органів та у сфері правосуддя: оголошено – конкурс на 57 посад, обрано – 47 осіб. До третього – управління з розслідування військових злочинів за результатами конкурсу – заповнено 31 з 38 вакансій.

Результати конкурсу на 219 посад центрального апарату ДБР



Джерело: сайт Державного бюро розслідувань

Конкурс на посади слідчих центрального апарату ДБР



Джерело: сайт Державного бюро розслідувань

20 серпня внутрішньої конкурсною комісією №2 визначено 53 переможців конкурсу на **посади начальників та їх заступників слідчих відділів**, а також **начальників відділу супроводження оперативними підрозділами досудових розслідувань та відділу оперативних розробок** у семи територіальних управліннях ДБР.

б) “зовнішня” комісія

23 липня зовнішня комісія оголосила конкурс на 44 керівні посади центрального апарату

ту Бюро – начальників відділів, у тому числі слідчих, заступників керівників управлінь та начальників відділів. До цього було оголошено конкурс на 27 керівних посад із загальної кількості 167 посад керівної ланки, яких має обрати “зовнішня” конкурсна комісія.

18 липня зовнішня комісія обрала переможців конкурсу на посади керівного складу Бюро – директорів територіальних органів та керівників управлінь центрального апарату (всього – 27 посад). Після цього в ЗМІ з’явилась інформація про недоброчесність більшо-

сті із кандидатів, їх політичні зв'язки, розслідування щодо них кримінальних проваджень тощо. Коаліція громадських організацій Реанімаційний пакет реформ закликала директора Державного бюро розслідувань:

- не призначати на посади осіб, щодо яких є достовірні відомості про їхню недоброчесність;
- не затверджувати та не направляти до Комісії з проведення конкурсів на заняття керівних посад в Державному бюро розслідувань кваліфікаційні вимоги щодо решти керівних посад у центральному апараті Бюро, аби запобігти черговим політичним призначенням.

28 серпня під час прес-брифінгу щодо запуску Державного бюро розслідувань Роман Труба заявив про відмову у розгляді рекомендацій про призначення 27 переможців конкурсу на керівні посади в Бюро. Він заявив, що “зовнішня” комісія знищила результати психофізіологічного дослідження кандидатів із застосуванням поліграфу, які мав отримати Директор ДБР для ухвалення кадрового рішення. Таким чином, за його словами, комісія позбавила його можливості перевірити їх особисті, моральні та ділові якості і ухвалити рішення про призначення. Також Роман Труба зауважив, що він не прийняв рішення про відмову у призначенні цих кандидатів, а про відмову у розгляді подання щодо призначення цих працівників у зв'язку із неповнотою поданих документів.

Зауважимо, що згідно із Законом про ДБР, переможці відповідного конкурсу призначаються на посаду та звільняються з посади директором Бюро за поданням Комісії. При цьому не визначено порядок дій директора, що спричинило дискусію серед правників щодо наявності дискреції у директора ДБР на виконання рішення конкурсної комісії. Водночас перший заступник директора Бюро Ольга Варченко у своєму коментарі для видання “Судово-юридична газета” вказала, що таке рішення Роман Труба мав ухвалити за погодження із нею та ще одним заступником директора Бюро, а та-

кож, що у кандидатів, яким відмовили, є всі шанси отримати позитивне судове рішення під час оскарження такої відмови у суді.

Конкурсна комісія зібралась на засідання 3 вересня і вирішила повторно направити подання про призначення 27 переможців на посади, зазначивши, що у Романа Труби немає правових підстав повертати документи, тим самим не виконуючи рішення Конкурсної комісії. Також було прийнято рішення звернутись до Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності з проханням надати правову оцінку.

Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України 5 вересня прийняв рішення рекомендувати директору ДБР розглянути по суті відповідне подання Конкурсної комісії. Також звернутись до прокуратури щодо перевірки наявності в діях Романа Труби ознак складу злочину, а саме у відмові розглядати подання Конкурсної комісії щодо 27 кандидатів на керівні посади в ДБР.

Заява групи “Реформа органів правопорядку” Реанімаційного пакету реформ: <https://goo.gl/wqXZr5>

Заява директора ДБР Романа Труби з відмовою у призначенні 27 переможців конкурсу на керівні посади в Бюро: <https://goo.gl/VDFVW2>

Коментар першого заступника директора ДБР Ольги Варченко для видання “Судово-юридична газета”: <https://goo.gl/4xNuYP>

Інтерв'ю директора ДБР Романа Труби “Я готовий до будь-яких компромісів. В межах закону” для видання “Лівий берег”: <https://goo.gl/55YzMa>

Позиція Конкурсної комісії щодо заяв директора ДБР: <https://goo.gl/my8fUC>

Рішення правоохоронного комітету щодо кадрового забезпечення Державного бюро розслідувань від 5 вересня 2018 року: <https://goo.gl/u1QZrN>

Початок роботи Державного бюро розслідувань

Роман Труба анонсував, що Бюро мало розпочати свою роботу 1 вересня. Пізніше в інтерв'ю він зазначив, що перші кримінальні провадження будуть у ДБР цього року. За прогнозами експертів у сфері реформи органів правопорядку це може статись у жовтні-листопаді, адже саме тоді територіальні органи ДБР будуть укомплектовані слідчими підрозділами.

Водночас 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; конкурсна комісія не обрала керівні посади, а Генеральна прокуратура сформувала підрозділи процесуального керівництва за діяльністю ДБР поза конкурсом. Тож існує низка проблем, що

зроблять його роботу низькоефективною, а повноваження обмеженими. А саме:

- ДБР запрацює без керівників середньої ланки;
- в ДБР не буде оперативних працівників, лише слідчі;
- працівників ДБР неможливо притягнути до дисциплінарної відповідальності;
- існує невизначеність з територіальними підрозділами ДБР;
- формування підрозділів процесуального керівництва за діяльністю ДБР органів прокуратури відбулось поза конкурсом;
- відсутність у ДБР повноважень із самостійного проведення окремих негалусних слідчих (розшукових) дій.

Детальніше про ці проблеми та шляхи їх вирішення читайте у аналітичному матеріалі “Що заважає запуску Державного бюро розслідувань” (липень 2018): <https://goo.gl/XK5e5S>

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. Наразі законопроект №7279-д про кримінальні проступки ухвалено у першому читанні. Також при Комітеті з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради

працює робоча група щодо напрацювання системних змін до КК та КПК України.

Верховний Суд висловився щодо принципу “поза розумним сумнівом” в питаннях доказування у кримінальному процесі

Колегією суддів Першої судової палати Касаційного кримінального суду постановлено рішення у справі № 688/788/15-к, яким скасовано обвинувальні вироки судів нижчих інстанцій, закрито кримінальне провадження за відсутністю складу злочину і звільнено обвинуваченого з-під варти. До складу колегії входить колишній адвокат і правозахисник Аркадій Бущенко.

Обвинуваченому інкримінувалось заподіяння тяжкого тілесного ушкодження, що спричинило смерть потерпілого (частина 2 статті 121 КК України). Суд проаналізувавав з позиції загальновідомого принципу поза розумним сумнівом (beyond the reasonable doubt)

як об'єктивну сторону злочину (діяння), так і суб'єктивну (умисел) та дійшов висновку, що у справі не міститься беззаперечних доказів на підтвердження ні умислу заподіяти потерпілому тяжких тілесних ушкоджень, ні складу злочину в діях обвинуваченого. Адже тілесні ушкодження могли бути заподіяні самим потерпілим. Сторона обвинувачення мала спростувати версію такого розвитку подій, яку було запропоновано стороною захисту, однак обвинувачення не надало будь-яких доказів, які б виключали таку можливість.

Таким чином Суд застосував на практиці один з ключових стандартів доведення (стандарт переконання) у кримінальному процесі, визначеному частинами 2 та 4 статті 17 КПК

України, відповідно до якої «2. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом...».

Така аргументація у постанові Верховного Суду може мати дуже важливі і далекі наслідки для всіх кримінальних проваджень у майбутньому. Це перше рішення, в якому Верховний Суд висловлюється щодо засад, принципів та підвалин кримінальної процедури, що є нестандартним для практики попереднього Суду.

Рішення у справі № 688/788/15-к в Реєстрі судових рішень: <https://goo.gl/oPjUHr>

Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 8: липень-серпень 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