

*Цю публікацію створено за підтримки Європейського Союзу
Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу*

РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ

«ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ: ПРІОРИТЕТИ РОБОТИ»

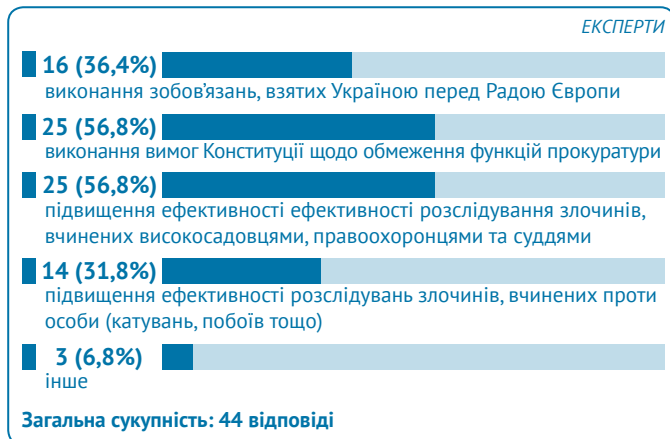
22 листопада 2017 року Президент України призначив Романа Трубу директором Державного бюро розслідувань, який згодом затвердив своїх заступників. 13 грудня Кабінет Міністрів України затвердив структуру ДБР, а протягом місяця з дня свого призначення Директор повинен представити програму розвитку нового органу правопорядку на 5 років. Вже в середині або наприкінці 2018 року цей орган має запрацювати, а прокуратура перестане розслідувати злочини, які віднесені до підслідності ДБР. Мова йде про найрезонансніші злочини в країні за участю високопосадовців та правоохоронців, які до цього розслідувались недостатньо ефективно внаслідок поєднання в органах прокуратури функції слідства та процесуального керівництва. Створення ДБР, про яке йшла мова майже 20 років історії нашої держави, є значним кроком в сфері реформування органів правопорядку. Однак відкритим є питання очікувань як експертів, так і громадськості щодо проблем, які пов'язані з функціонуванням цього органу.

Центр політико-правових реформ (ЦППР) та Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (УМДПЛ) провели опитування (шляхом онлайн-анкетування) експертів і громадськості щодо очікувань від ДБР.

Онлайн-анкетування відбувалося з 4 по 15 грудня 2017 року і охопило понад 40 експертів та 110 представників громадськості. Анкета для експертів складалася з понад 20 питань, а вибірка сформована відповідно до участі цих експертів у створенні ДБР. Водночас окрема анкета, менша за обсягом, була запропонована представникам громадськості, вибірка яких хоч і не є репрезентативною, однак відображає певні тенденції у поглядах серед громадянського суспільства.

Опитування було сфокусоване на питаннях підслідності ДБР, процесі обрання керівництва та добору працівників ДБР, роботи цього органу на регіональному рівні, можливості проведення оперативно-розшукової діяльності та самостійного зняття інформації з каналів зв'язку тощо. Разом з тим було виділено основні точки перетину та розбіжностей в поглядах між громадськістю та експертами. Запропоновані респондентам питання часом виходили за межі чинного законодавства та мали на меті дізнатись бачення функцій, повноважень та структури ДБР для ефективної боротьби з найбільш небезпечними категоріями злочинів в Україні. Опитування має стати зрізом очікувань від ДБР та підґрунтям для фахового обговорення майбутнього цього органу правопорядку.

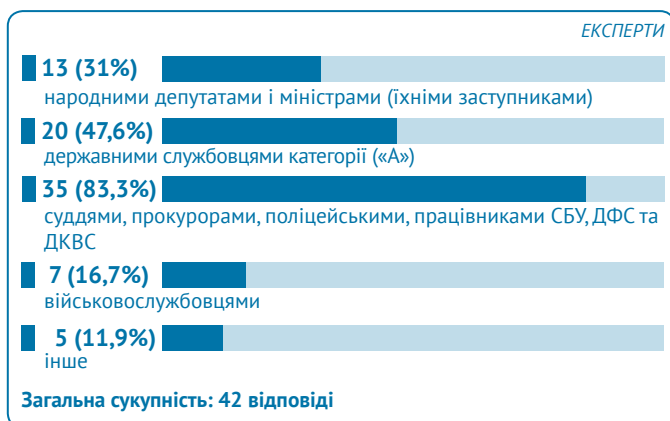
1. Чим продиктоване утворення Державного бюро розслідувань?



Більшість експертів (56,8%) пов'язують необхідність утворення ДБР з виконанням вимог Конституції України щодо обмеження функцій прокуратури, а також з підвищенням ефективності розслідувань злочинів, вчинених високопосадовцями, правоохоронцями та суддями.

Передання органами прокуратури функції досудового розслідування триває ще з 1995 року, коли Україна взяла на себе відповідне зобов'язання перед Радою Європи. Такий тривалий перехідний період був, зокрема, пов'язаний з відсутністю органу, який міг би розслідувати кримінальні справи, підслідні прокуратурі. Відтак, є досить очікуваним саме така найбільш поширена позиція експертів.

2. Хто є суб'єктами злочинів, на розслідуванні яких насамперед має сконцентруватися Державне бюро розслідувань?

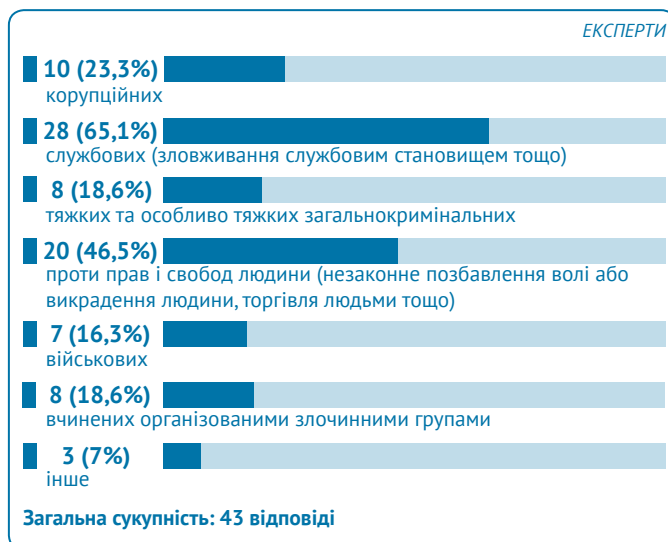


Зважаючи на результати відповідей на перше питання, цілком логічно виглядають тенденції, визначені наступним пунктом в опитуванні. Так, експерти в переважній більшості (більше 80%) вважають, що ДБР має розслідувати передусім злочини, вчинені суддями, прокурорами, поліцейськими, співробітниками СБУ, державної фіскальної та кримінально-виконавчої служби. Крім того

половина експертів на друге місце поставили розслідування злочинів, вчинених державними службовцями категорії «А». Це відбиває наявну невтішну для України проблему уникнення відповідальності суддями та правоохоронцями. Експерти покладають великі сподівання на зміну ситуації з катуваннями, незаконними затриманнями, фальсифікацією доказів тощо – поширеними на практиці злочинами, однак такими, за які майже не притягають до відповідальності сьогодні.

«ДБР мала б концентруватись на розслідуванні випадків катувань, протидії організованій злочинності та протидії корупції (окрім тієї, що віднесена до підслідності НАБУ). ДБР жодним чином не повинна розслідувати військові злочини через їх специфіку» – зазначив один з учасників опитування.

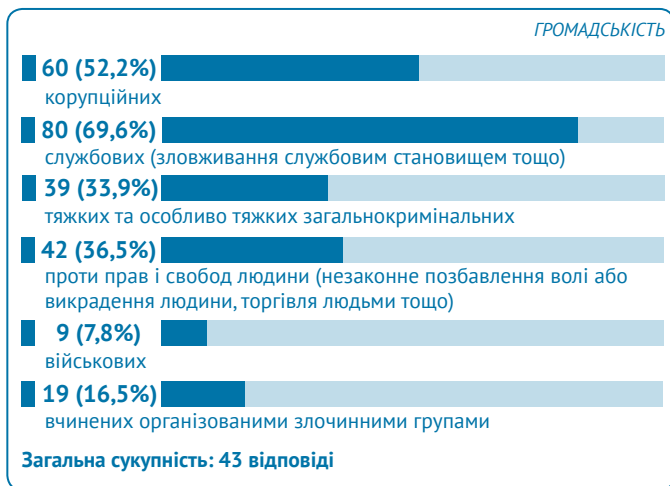
3. На розслідуванні яких категорій злочинів насамперед має сконцентруватися Державне бюро розслідувань?



Більше половини експертів (65,1%) вважає, що ДБР має зробити головний акцент у своїй діяльності на розслідуванні службових злочинів. На друге місце (46,5%) експерти переконливо поставили розслідування злочинів проти прав і свобод людини. Водночас значно меншу підтримку серед експертів знайшли тяжкі та особливо тяжкі загально-кримінальні злочини (нелегальний обіг зброї, наркотрафік, дорожньо-транспортні пригоди, що спричинили загибель декількох осіб тощо), а також організована злочинність. Варто зауважити, що в одній з перших концепцій ДБР саме ці злочини мали бути в фокусі роботи цього органу за зразком американського Федерального бюро розслідувань (ФБР).

Водночас на думку громадськості (52,2%) на протиположну експертній думці (23,3%) значним прі-

оритетом у роботі ДБР мають стати корупційні злочини. Очевидно, для громадськості внаслідок гарячих дискусій в ЗМІ щодо ефективності НАБУ, САП та створення антикорупційного суду – подолання корупції залишається однією з основних проблем в державі і є центральною і найважливішим пунктом всіх реформ.



4. Ким має обиратись керівництво Державного бюро розслідувань?

ЕКСПЕРТИ



Загальна сукупність: 115 відповідей

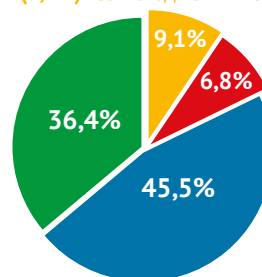
Дві третини експертів вважають, що керівництво ДБР має обиратися конкурсною комісією з обов'язковою участю представників громадськості, адвокатури, юридичних навчальних закладів і наукових установ. Така позиція цілком вписується в останні тенденції, які диктують конкурсний відбір високопосадовців задля збільшення суспільної довіри до відповідного державного органу та незалежності кандидата, обраного у такий спосіб. Водночас 11,9% респондентів зазначили, що конкурсна комісія повинна формуватися постійним органом – Комісією з питань вищого корпусу державної служби, а не окремо під кожен випадок обрання керівництва ДБР (ad hoc).

На наш погляд для ще більших гарантій незалежності доцільно склад комісії формувати з числа суб'єктів, які не представляють інші державні органи.

5. Яким має бути порядок прийняття рішень керівником ДБР – одноосібно чи колегіально?

ЕКСПЕРТИ

4 (9,1%) - за погодженням зі своїми заступниками – в усіх випадках



3 (6,8%) - за погодженням зі своїми заступниками у випадках, визначених законом, оскільки такий підхід обмежуватиме можливі зловживання з його боку, – тільки щодо рішень, які не є ключовими (нагородження, заохочення тощо)

20 (45,5%) - одноосібно – в усіх випадках, оскільки "колегіальність" породжує зайву бюрократію та конфлікти

16 (36,4%) - за погодженням зі своїми заступниками у випадках, визначених законом, оскільки такий підхід обмежуватиме можливі зловживання з його боку, – тільки щодо ключових рішень

Загальна сукупність: 44 відповіді

На питання про те, чи має Директор ДБР приймати рішення одноосібно, чи колегіально (за участю своїх заступників), як це передбачено Законом, то думки експертів поділилися майже порівну. Зважаючи на відсутність в Україні досвіду функціонування органу правопорядку з колегіальним способом ухвалення важливих організаційних та кадрових рішень, все ж таки на незначну перевагу отримала більш консервативно налаштована частина експертів, яка схильна більше довіряти звичному, одноосібному порядку ухвалення рішень.

6. Хто має входити до складу конкурсних комісій з добору працівників Державного бюро розслідувань?

ЕКСПЕРТИ



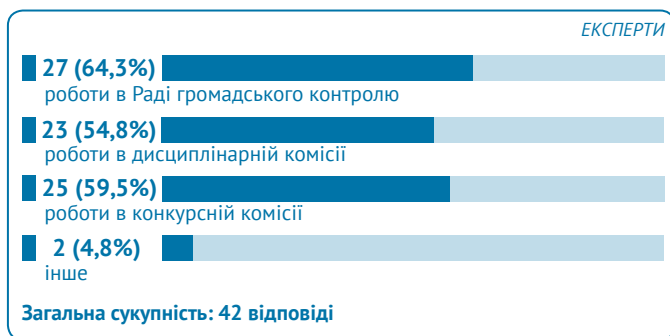
Загальна сукупність: 42 відповіді

Експерти віддали очевидну перевагу двом категоріям представників у складі конкурсних комісій, а саме – представникам громадськості та представникам юридичних навчальних закладів і наукових установ. Таким чином на думку експертів це є одним із шляхів підвищити суспільну довіру до новоутвореного правоохоронного органу, а також залучити до лав ДБР професійних та самостійних фахівців. Відповіді експертів також відбивають поширену практику останніх трьох років реформ

щодо максимального залучення представників громадськості та професійної правничої спільноти до обрання не тільки керівництва органів державної влади, а й добору рядових працівників.

«Цікаве запитання: а чи можуть входити до конкурсних комісій представники органів, які гіпотетично можуть бути майбутніми «підслідними» ДБР. Тому - юрзаклади і ГОшки. Адвокати? - адвокати часто є співучасниками (посередниками) злочинів проти правосуддя, хоча швидше «за», ніж «проти». Мають бути спеціальні критерії до відбору ГО, бо їх мільйон, а в їх числі кишенькових тисячі. ГО мають бути юридичного спрямування, крім профспілкових організацій, адвокатських асоціацій, АПУ і т.п.» – зазначив один з учасників опитування.

7. Яким чином представники громадськості можуть брати участь в кадровій політиці Державного бюро розслідувань?



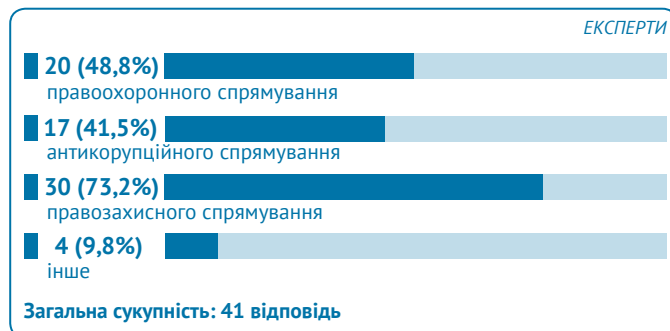
Експерти більшою мірою зупинили свій вибір на тому варіанті, що представники громадськості мають бути присутніми одночасно в усіх можливих підрозділах ДБР, які слугують цілі моніторингу діяльності ДБР з боку громадськості: в Раді громадського контролю, в дисциплінарній комісії, в конкурсній комісії.

Важливо вказати на позицію експертів, згідно з якою представники повинні входити до складу конкурсних комісій з відбору працівників ДБР. Хоча Закон не містить такої вимоги до керівника Бюро щодо включення громадськості до складу конкурсних комісій.

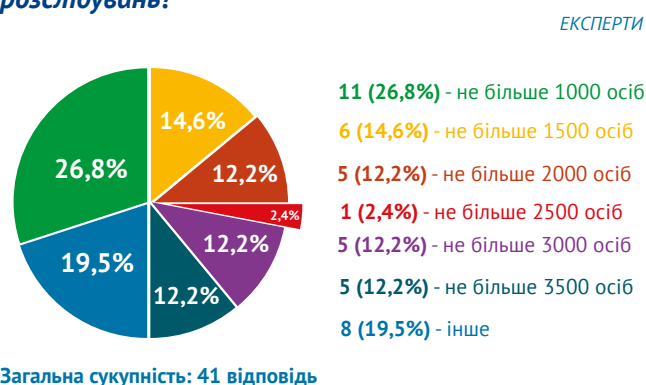
8. Якою є тематика діяльності громадських організацій, представники яких будуть входити до складу Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань?

Хоча в Україні немає чіткого визначення антикорупційних, правозахисних чи правоохоронних громадських організацій, однак респонденти віддали значну перевагу саме правозахисним організаціям. Відповідно до усталеної практики правозахисні ГО займаються моніторингом дотриманням прав і свобод людини органами влади,

наданням консультацій з питань порушення прав і свобод людини, створення та поширення тематичних просвітницьких матеріалів для підвищення правової обізнаності населення тощо.



9. Якої має бути чисельність Державного бюро розслідувань?



Більшість опитаних експертів (26,8%) вважають, що в ДБР має працювати не більше 1000 осіб. Це означає, що на думку фахівців більш ефективним та корисним для суспільства буде невеликий за своїм складом орган. Ймовірно така позиція також пов'язана зі складністю фінансування органів правопорядку в Україні – менший за чисельністю орган потребує менше технічного оснащення, витрат на професійну підготовку фахівців тощо. Водночас в експертному середовищі після ухвалення Закону України «Про Державне бюро розслідувань» побутує думка, що Бюро буде просто «завалене» величезним обсягом справ, віднесених до його підслідності, адже вона здебільшого визначена відповідно до суб'єктів, а не категорії злочинів. Це означає, що загально-кримінальні злочини, наприклад крадіжки, які вчиняються правоохоронцями і не пов'язані з їхньою професійною діяльністю, також будуть підслідні ДБР.

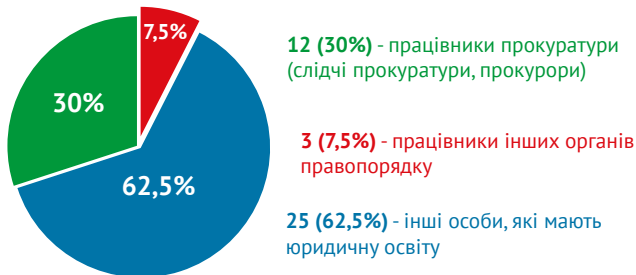
«В чинній моделі, для ефективної роботи ДБР має бути щонайменше 10 тис. осіб, через необхідність мати змогу розслідувати усі типи злочинів. В моделі, яка закладена Коаліційною угодою, було б достатньо 4-5 тис.» – зазначив один респондент.

«Чисельність має визначатись на базі наукових досліджень щодо виконання функцій ... кількісний

склад працівників ДБР має відповідати завданням, покладеним на орган законодавцями та опиратись на проведену відповідну оцінку потреб» – зазначили респонденти.

10. Хто має отримати пріоритет щодо прийняття на службу в Державне бюро розслідувань?

ЕКСПЕРТИ

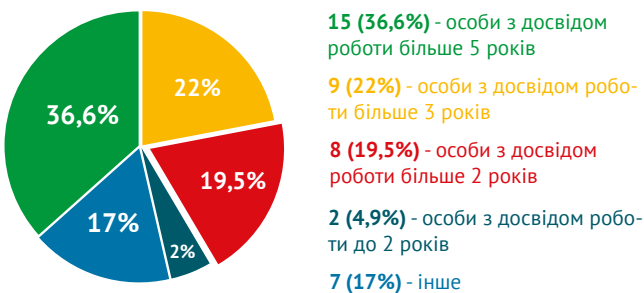


Загальна сукупність: 40 відповідей

Більшість експертів визначила, що пріоритет у доборі на службу в ДБР мають отримати фахівці, які ніколи не працювали у правоохоронних органах (62,5% голосів експертів). Таким чином, навіть розуміючи, що особам, які до цього не працювали в правоохоронних структурах, необхідний час для набуття відповідного досвіду, експерти все-таки віддають перевагу представникам «з-поза системи». Причиною цього є бажання започаткувати новий за своїми цінностями та стандартами роботи орган досудового розслідування, що можна зробити лише, якщо його працівників не привнесуть негативний досвід та неформальні практики роботи інших органів правопорядку. Для керівництва ДБР це насамперед, означає, насамперед, що необхідно зробити акцент на професійній підготовці нових кадрів та на добре структурованій системі підвищення кваліфікації працівників.

11. Який робочий стаж необхідний для прийняття на службу в Державне бюро розслідувань?

ЕКСПЕРТИ



Загальна сукупність: 41 відповідь

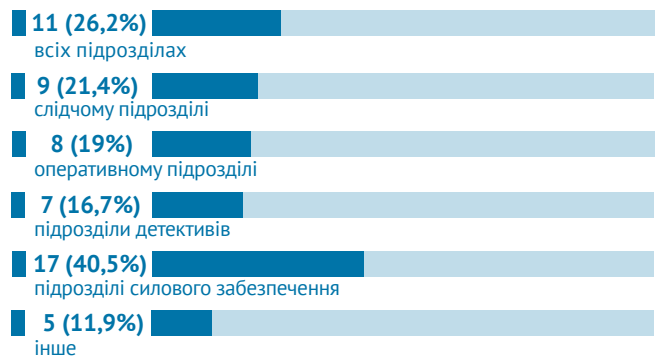
Більше ніж третина експертів вважає, що співробітники ДБР перед вступом на службу повинні мати як мінімум 5-ти річний юридичний стаж або стаж роботи в правоохоронних структурах (для ці-

лей цього опитування вид стажу не уточнювався). Водночас п'ята частина респондентів зазначила, що трьох-річного стажу достатньо для роботи в ДБР. Варто зауважити, що респонденти зробили акцент саме на формальній вимозі – визначеній кількості років стажу, а не на якісному компоненті, тобто знання і навичках, якими володіє кандидат на службу до нового органу правопорядку.

«До питання про пріоритети при прийнятті на роботу в ДБР: - жодних пріоритетів! Грамотність, ерудованість, швидкість мислення, інтелігентність (технічні підрозділи не так обов'язково), на тест запропоную скласти кандидату програму розслідування змодельованого злочину» – зазначив у коментарі один з респондентів.

12. В яких підрозділах мають працювати співробітники Державного бюро розслідувань зі спеціальними званнями?

ЕКСПЕРТИ



Загальна сукупність: 42 відповіді

Експерти віддали значну перевагу необхідності наявності спеціальних звань у підрозділах силового забезпечення (40,5%). Решта варіантів набрали значно меншу кількість голосів. Такий вибір експертів пов'язаний з тим, що вони воліють бачити в складі ДБР все ж таки переважно професіоналів без досвіду роботи у правоохоронних органах, а також меншу мілітаризацію цього органу.

13. Чи доцільне розділення функцій досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності в Державному бюро розслідувань (детективи чи слідчо-оперативні підрозділи)?

ЕКСПЕРТИ

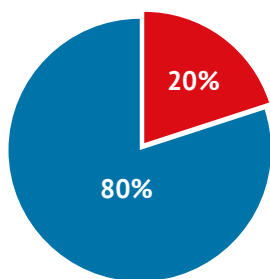


Загальна сукупність: 40 відповідей

Більшість експертів підтримало об'єднання функцій досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності, тобто концепцію детектива як єдиної особи, яка відповідає за кримінальне провадження від початку і до кінця. Це твердження є в руслі сучасних підходів до реформування органів правопорядку, в яких пропагується ідея відходу від зазначеного штучного поділу, який виник ще за радянських часів, до моделі детектива, який у своїй діяльності поєднує обидві функції. Сьогодні детективні підрозділи існують в НАБУ, а також запущено пілотні проекти з їх запровадження у органах досудового розслідування Національної поліції України.

14. Яким підрозділам Державного бюро розслідувань мають бути надані повноваження з проведення оперативно-розшукової діяльності?

ЕКСПЕРТИ

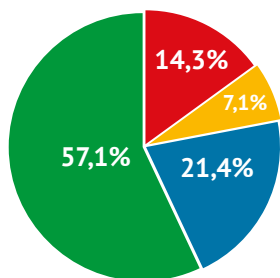


Загальна сукупність: 41 відповідь

Майже 80 % експертів вказали, що по суті таку діяльність повинні мати право проводити всі підрозділи ДБР, які так чи інакше пов'язані з досудовим розслідуванням: підрозділи детективів, оперативно-технічні, оперативного документування, підрозділи внутрішнього контролю та власної безпеки. Таким чином панує думка про використання працівниками ДБР всього спектру інструментів для розслідування злочинів. Для законодавця це означає, що варто внести зміни до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», відповідно до якого сьогодні повноваження з проведення ОРД мають виключно підрозділи внутрішньої безпеки та забезпечення особистої безпеки ДБР.

15. Чи варто надати Державному бюро розслідувань повноваження самостійно знімати інформацію з каналів зв'язку?

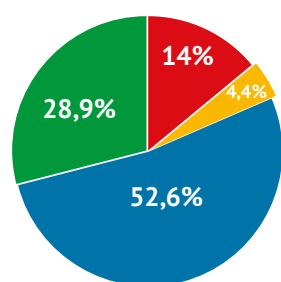
ЕКСПЕРТИ



Загальна сукупність: 42 відповіді

57,1% респондентів зазначили, що ДБР повинно беззаперечно мати технічні можливості здійснювати негласне зняття інформації з каналів зв'язку. Адже у полі уваги ДБР перебувають правоохоронці, що вчинили або збираються вчинити злочин. Відтак делегування технічного процесу зняття інформації у таких кримінальних провадженнях призведе до зниження ефективності діяльності ДБР та до конфліктів між ДБР та органами, які мають зазначену технічну можливість (Національна поліція та СБУ). Питання вкрай актуальне в контексті дискусій щодо «прослуховування для НАБУ», яке не має можливості самостійного зняття інформації з каналів зв'язку та вимушено звертатись до СБУ.

ГРОМАДСЬКІСТЬ



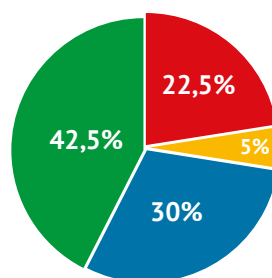
Загальна сукупність: 114 відповідей

Варто зауважити, що якщо експерти вважають, що надання повноважень з самостійного зняття інформації з каналів зв'язку це правильний шлях з огляду на проблеми між НАБУ та СБУ, то громадськість має дещо іншу думку. Так, 52,6% респондентів зауважили, що ДБР має робити це виключно з НАБУ. Мабуть, громадськість не завжди чітко розріняє концептуальну різницю між НАБУ та ДБР та сприймає останній як ще один правоохоронний орган, який має боротися з корупцією серед високопосадовців.

16. Чи має Державне бюро розслідувань окрім центрального апарату мати регіональні представництва та в якій кількості?

ЕКСПЕРТИ

17 (42,5%) - центрального апарату та 7 територіальних управлінь, утворених за принципами рівномірної віддаленості від Києва та з урахуванням транспортної інфраструктури

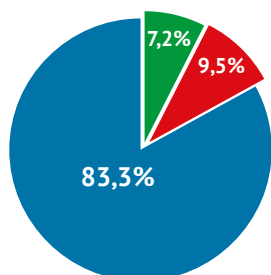


Загальна сукупність: 40 відповідей

З огляду на невизначеність підслідності ДБР та його граничної чисельності складно зрозуміти обсяг роботи та структуру його регіональних представництв. Хоча наразі Закон дає чіткі відповіді на ці питання, Директор ДБР заявив про необхідність внесення до нього змін, зокрема він вказав на бажаність змін в питаннях підслідності. Саме тому експерти не визначились з конкретною відповіддю. Приблизно порівну розділилися голоси між трьома варіантами: а) центральний апарат та 7 територіальних відділень б) центральний апарат та територіальне відділення у кожній області; в) центральний апарат та 4 територіальних відділення. Разом з тим 42,5% респондентів все-таки зупинилися на концепції центрального апарату та 7 регіональних представництв, яка не тільки сьогодні присутня у законі, а також знаходила найбільшу підтримку ще з часів її встановлення першого бюро розслідувань в Україні – Національного бюро розслідувань (1997 рік).

17. Чи мають територіальні управління Державного бюро розслідувань уповноважені на виконання всього спектру повноважень цього органу?

ЕКСПЕРТИ



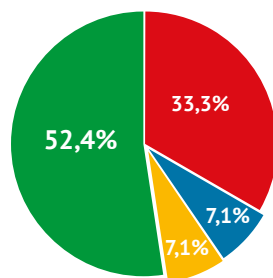
3 (7,2%) - лише на прийняття заяв та повідомлень про протиправні дії
4 (9,5%) - на прийняття заяв та повідомлень про протиправні дії, а також на проведення оперативно-розшукової діяльності
35 (83,3%) - окремі з них можуть бути детективами, а решта – слідчими і оперативними працівниками

Загальна сукупність: 42 відповіді

Переважає більшість фахових експертів (83,3%) переконані, що територіальні управління повинні мати не окремі функції, а діяти відповідно до всієї компетенції ДБР. Від цього суттєво залежить обсяг ресурсів, необхідний для розбудови цього органу, однак для ефективної роботи однозначно необхідно мати не тільки представництва у регіонах, а також зробити їх повністю функціональними.

18. Чи має Державне бюро розслідувань щороку проходити через процедуру незалежної оцінки (аудиту) своєї діяльності?

Половина (52,4%) експертів вважає, що оптимальним є проходження ДБР аудиту своєї діяльності щорічно, але водночас третина (33,3%) експертів має думку, що достатньо проходження аудиту раз на три роки.



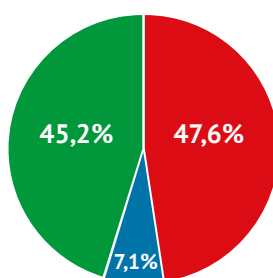
ЕКСПЕРТИ

22 (52,4%) - так, безумовно. Негативні результати аудиту мають бути підставою для звільнення керівників ДБР
14 (33,3%) - так, але аудит слід проводити не частіше, ніж раз на три роки
3 (7,1%) - ні, від такої процедури більше загроз, ніж користі
3 (7,1%) - інше

Загальна сукупність: 42 відповіді

19. Хто має здійснювати організацію досудового розслідування, процесуальне керівництво та нагляд за негласною діяльністю Державного бюро розслідувань?

ЕКСПЕРТИ

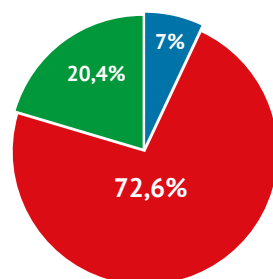


19 (45,2%) - Генеральний прокурор та уповноважені ним прокурори
20 (47,6%) - спеціалізована прокуратура, створена «під ДБР» (за прикладом САП)
3 (7,1%) - інше

Загальна сукупність: 42 відповіді

Думки експертів приблизно порівну поділилися між двома варіантами відповіді: 1) процесуальними керівниками у провадженнях ДБР мають бути Генеральний прокурор і уповноважені ним прокурори (45,2%); 2) прокурори спеціально утвореного підрозділу прокуратури, наприкладі Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) для НАБУ (47,6%). Однозначно, в питаннях незалежності органу, професійності (спеціалізації) прокурорів та прозорості кадрової комплектації, другий варіант, який отримав дещо більше голосів, є більш привабливим з організаційної точки зору. Однак залишається відкритим питання, чи слід створювати під кожен новий орган розслідування спеціалізовану прокуратуру.

ГРОМАДСЬКІСТЬ



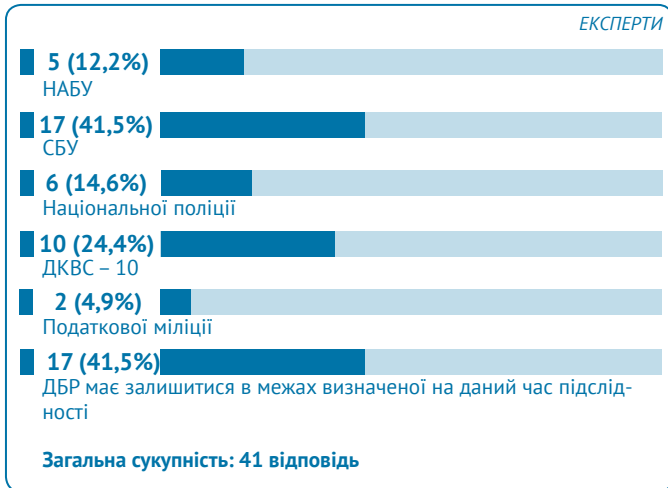
23 (20,4%) - Генеральний прокурор та уповноважені ним прокурори
82 (72,6%) - спеціалізована прокуратура, створена «під ДБР» (за прикладом САП)
8 (7%) - інше

Загальна сукупність: 113 відповіді

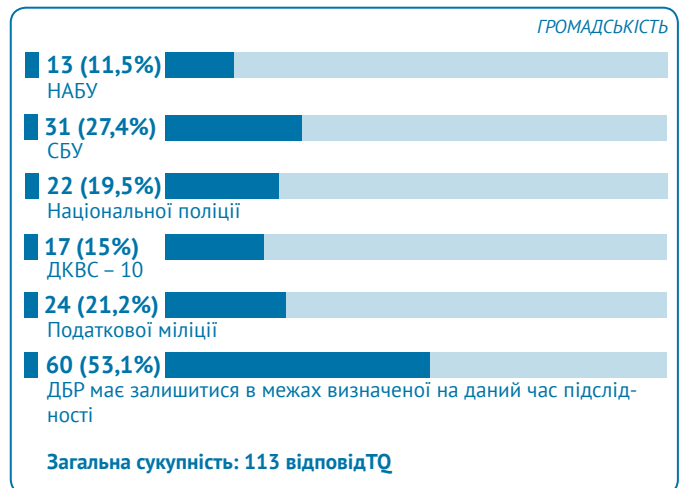
Водночас більшість респондентів з боку громадськості (72,6%) надали перевагу спеціалізованій

прокуратурі, створеній «під ДБР» (за прикладом САП). Ймовірно причиною цього є значна недовіра до органів прокуратури в Україні.

20. Підслідність яких органів має перейти до Державного бюро розслідувань після його становлення (2019-2020 роки)?



Питання полягало у тому, чи слід розширювати підслідність ДБР за рахунок інших органів, які мають підрозділи досудового розслідування. Експерти не дали однозначної відповіді, адже більше 40% отримали два протилежних варіанти: 1) залишити підслідність ДБР у чинному обсязі; 2) розширити підслідність ДБР за рахунок деяких складів злочинів, які наразі розслідуються СБУ.



Водночас більша частина громадськості зробила свій вибір в бік залишення підслідності ДБР в існуючому обсязі (53,1%). При цьому майже третина громадськості висловила за необхідність передання підслідності СБУ (27,4%), що є вкрай актуальним в контексті реформування СБУ. Своєю чергою п'ята частина (21,2%) висловила за необхідність передання до ДБР підслідності податкової міліції – економічних злочинів. Зауважимо, що сьогодні йде процес створення Служби фінансових розслідувань (СФР), яке має перебрати ці повноваження.

Результати опитування «Державне бюро розслідувань: пріоритети роботи». Авторський колектив. – К. : Асоціація УМДПЛ, ЦППР, 2017. – 8 с.

Авторський колектив:
Олександр Банчук
Євген Крапивін
Борис Малишев
Володимир Петраковський

Дизайн, верстка:
Іван Юрчик

Опитування проведено у межах проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади», який фінансує Європейський Союз.

© Асоціація УМДПЛ

© Центр політико-правових реформ

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