

*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.

Національній поліції надали нові інструменти для забезпечення прав водіїв

25 листопада набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу Укра-

їни та деяких інших законодавчих актів України щодо ввезення транспортних засобів на митну територію України».

Цим законом внесено, зокрема, зміни до Закону України «Про Національну поліцію», якій надано повноваження щодо:

- виявлення транспортних засобів особистого користування, тимчасово ввезених на митну територію України громадянами більш як на 30 діб та не зареєстрованих в Україні у встановлені законодавством строки;
- вжиття заходів для виявлення неправомірного керування транспортними засобами, щодо яких порушено обмеження, встановлені Митним кодексом України, а також заходів для виявлення неправомірного розкомплектування таких транспортних засобів.

Також у статті 35 Закону України «Про Національну поліцію», де визначені підстави для зупинки поліцейським транспортного засобу, додано нову підставу – зупинення авто на іноземній реєстрації з метою виявлення передачі транспортного засобу у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такий транспортний засіб на митну територію України. Водночас поліцейські зобов'язані зупиняти автомобілі, якщо існує інформація про порушення водієм митних правил.

Законодавчі зміни вирішили проблему, коли поліцейські через відсутність повноважень не могли зупиняти транспортні засоби з метою виявлення можливого порушення режиму тимчасового ввезення або транзиту.

Крім цього, з 21 грудня в Україні запрацював Електронний кабінет водія. Відтепер кожен може дізнатися актуальну інформацію про власні авто та посвідчення водія, перевірити й оплатити адміністративні правопорушення, переглянути історію будь-якого автомобіля за VIN-кодом та записатися в електронну чергу до сервісних центрів МВС.

Закон № 2612-VIII на сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/znYyZ6>

Електронний кабінет водія доступний за адресою: <https://goo.gl/MrN47w>

Конституційний Суд України закрив провадження щодо збирання поліцією зразків ДНК

6 грудня Конституційний Суд України постановив ухвалу про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про Національну поліцію».

В поданні йшла мова про неконституційність повноваження Національної поліції щодо збирання та накопичення біометричних даних

особи у формі зразків ДНК за умови відсутності процедури збереження, поширення серед третіх осіб, диференціації випадків збору тощо. Мова йде про один з елементів глобальної проблеми щодо відсутності належного захисту персональних даних в Україні.

Провадження було закрито за поданням Омбудсмена Людмили Денісової, хоча воно вносилося ще попереднім Уповноваженим з прав людини Валерією Лутковською.

Голова Конституційного Суду України Станіслав Шевчук виклав свою окрему думку щодо цього рішення, в якій він висловив незгоду з ухвалою КСУ.

Народні депутати України зараз збирають підписи для повторного внесення конституційного подання для розгляду його Судом.

Ухвала Конституційного Суду України від 06.12.2018 № 10-ун: <https://goo.gl/XM1JkD>

Окрема думка Станіслава Шевчука стосовно ухвали: <https://goo.gl/y8V4MF>

Конституційний Суд України визнав неконституційним негайне застосування стягнення за адміністративні правопорушення

23 листопада Конституційний Суд України ухвалив рішення у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо неконституційності положень КУпАП про застосування адміністративного арешту негайно після прийняття відповідної постанови про притягнення до адміністративної відповідальності.

На цьому вже наголошував Європейський суд з прав людини, який зазначав, що перегляд апеляційним судом постанови про застосування адміністративного арешту після його відбуття у повному обсязі є порушенням права на оскарження, гарантованого статтею 2 Про-

токолу № 7 до ЄКПЛ. Таким чином право на оскарження стає ілюзорним, тобто його неможливо реалізувати.

До такого висновку прийшов ЄСПЛ у справі «Швидка проти України» (2014), визнавши порушення права заявниці на перегляд призначеного їй стягнення, адже на момент розгляду апеляції Галина Швидка вже фактично відбула призначені їй 10 днів адміністративного арешту.

Не дивлячись на те, що після скасування апеляційним судом відповідного рішення особа

може вимагати на цій підставі виплати їй відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди, на думку ЄСПЛ такий ретроспективний та виключно компенсаторний засіб юридичного захисту не можна вважати заміною права на перегляд, закріпленого у статті 2 Протоколу № 7. Суд наголосив, що Конвенція покликана гарантувати не якісь теоретичні або ілюзорні права, а права, які є ефективними на практиці.

Рішення Конституційного Суду України від 23.11.2018 № 10-п: <https://goo.gl/Ye2PC5>

II. ПРОКУРАТУРА

Реформування органів прокуратури розпочалось 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), запровадили 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.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів стала розпорядником бюджетних коштів

7 грудня Президент підписав Закон про Державний бюджет на 2019 рік, в якому Квалі-

фікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів вперше визначена самостійним розпорядником бюджетних коштів. На діяльність Комісії наступного року у бюджеті передбачено більше 15 мільйонів грн. До Комісії перейшли від Генерального прокурора повноваження щодо призначення прокурорів на посади та притягнення до дисциплінарної відповідальності, в тому числі їх звільнення.

Не зважаючи на прямі вимоги Закону про прокуратуру, Комісія з моменту її створення у 2017 році у повному обсязі фінансувалась за рахунок коштів Генеральної прокуратури. Це могло бути причиною незаконного впливу з боку Генерального прокурора на її діяльність. Не в останню чергу через таку фінансову залежність, Комісія досі не наважилася застосувати дисциплінарні стягнення до очільників прокуратури. Під час розгляду справ проти Генерального прокурора Юрія Луценка та Головного військового прокурора Анатолія Матіоса щодо порушення ними презумпції невинуватості та проти заступника Генерального прокурора Дмитра Сторожука щодо його участі в з'їзді політичної партії – Комісія не знайшла в їх діях жодних порушень.

Процесуальне керівництво кримінальними провадженнями ДБР

Після запуску Державного бюро розслідувань процесуальне керівництво його кримінальними провадженнями здійснює Генеральна прокуратура України.

Для забезпечення цього процесу Генеральний прокурор прийняв наказ № 161 від 14 серпня 2018 року, яким затверджене Положення про Департамент процесуального керівництва у кримінальних провадженнях, підслідних Державному бюро розслідувань, Генеральної прокуратури України. Зазначене Положення регулює процесуальне керівництво процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих центрального апарату Державного бюро розслідувань.

Генеральний прокурор Юрій Луценко 3 грудня заявив, що підписав наказ про створення управління організації процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке здійснюється слідчими територіальних управлінь

ДБР, так звані «кущові» підрозділи.

«За вами у всіх областях, не важливо, чи це область кущова, чи не кущова, – створення з числа колишніх слідчих процесуальних керівників місцевих підрозділів ДБР», – підкреслив він, звертаючись до прокурорів областей.

Раніше у бюлетені зазначалось, що підрозділі процесуального керівництва сформовано та укомплектовано кадрами поза конкурсом. Прокурори призначені шляхом переведення з інших підрозділів прокуратури одного рівня, а не в результаті відкритих конкурсів, адже Закон України “Про прокуратуру” зобов’язує проводити конкурс обов’язково лише у разі переведення в прокуратуру вищого рівня. Генеральна прокуратура не створила можливості для прокурорів регіональних прокуратур через конкурс претендувати на роботу у підрозділах процесуального керівництва за діяльністю ДБР.

Інформація на сайті інформаційного агентства “УНІАН”: <https://goo.gl/dqRGuf>

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.

27 листопада Державне бюро розслідувань офіційно розпочало роботу

27 листопада Державне бюро розслідувань нарешті приступило до роботи. В цей день 300 слідчих склали присягу та було зареєстровано перші кримінальні провадження. Напередодні про запуск ДБР було повідомлено в “Урядовому кур’єрі”. Одночасно працювали центральний апарат та сім територіальних управлінь Бюро, які поширюють свою діяльність на всю Україну.

При цьому, як повідомлялось раніше, Бюро розпочало роботу без оперативних підрозділів через недосконалість законодавства. Наразі неможливо оголосити конкурс внаслідок відсутності відповідних положень в законі.

Тому для проведення оперативних (розшукових) дій наразі залучатимуться працівники інших органів правопорядку.

Відповідний законопроект — №5395-д, спрямований вирішити цю проблему, наразі перебуває на доопрацюванні до II читання в правоохоронному комітеті Верховної Ради України.

Картка законопроекту № 5395-д на сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/X9hqLr>

Призначені керівники територіальних управлінь ДБР

23 з 27 переможців конкурсів на зайняття керівних посад у Державному бюро розслідувань, який був проведений «зовнішньою» конкурсною комісією ще в липні, були призначені на посади після запуску роботи ДБР.

Директор Бюро Роман Труба наголосив, що «зовнішня» комісія порушила законодавство під час проведення конкурсу та знищила матеріали поліграфу переможців, які мають бути передані для ухвалення кадрового рішення, проте він все ж ухвалив його після декількох місяців суперечок. Детальніше про наявність дискреції у Директора ДБР на прийняття таких рішень читайте у попередньому випуску Бюлетеня № 8-9.

Нагадаємо, що згідно з Законом «Про Державне бюро розслідувань» «зовнішня» комісія проводить конкурс на 170 керівних посад в ДБР — від керівника сектору до Директора ДБР. До складу «зовнішньої» комісії входять

по три представники Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

Правоохоронний парламентський комітет підтримав законопроект про парламентський контроль за діяльністю ДБР

Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності підтримав проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення парламентського контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань та порядку висловлення недовіри Директору Державного бюро розслідувань № 9326.

Законопроектом пропонується внести зміни до Законів України «Про Державне бюро розслідувань» та «Про Регламент Верховної Ради України», якими надати Верховній Раді право здійснювати парламентський контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань шляхом розгляду питання про висловлення недовіри керівнику цього органу правопорядку та заслуховування звітів про роботу Державного бюро розслідувань на щорічній основі на своїх пленарних засіданнях.

Виникають питання щодо конституційності запропонованих повноважень Верховної Ради України щодо висловлення недовіри Директору ДБР, а також їх відповідності принципу незалежності у діяльності Бюро.

Картка законопроекту № 9326 на сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/RtBb1J>

IV. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВОСУДДЯ

Проблемним залишається питання гармонізації та наближення кримінального та кримінального процесуального законодавства до європейських стандартів. З часу ухвален-

ня КПК 2012 року цей закон піддається хаотичним і безсистемним змінам (на кшталт “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 поліцією. 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.

Верховна Рада України ухвалила закон про кримінальні проступки

22 листопада Верховна Рада України підтримала в цілому Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень».

Закон про кримінальні проступки дозволить розслідувати нетяжкі злочини за спрощеною процедурою, що значно розвантажить слідчих. До прийняття цього законопроекту лише слідчі здійснювали досудове розслідування за всіма заявами та повідомленнями, в яких містяться відомості про кримінальні правопорушення. Після введення поняття «кримінального проступку» та спрощеної процедури його розслідування слідчі зможуть сконцентруватися на розкриття тяжких та особливо тяжких злочинів.

На думку експерта Асоціації УМДПЛ Євгена Крапивіна, ухвалений законопроект лише формально підходить до розв'язання цього питання. Понад те, він надає додаткові повноваження поліції, які можуть поставити під загрозу право на захист. Саме тому Рада Європи надала негативний висновок на цей законопроект, а критичні зауваження, які були в ньому висловлені, – не враховані під час голосування.

Наразі законопроект № 7279-д підписаний Головою Верховної Ради України та очікує на підпис Президента.

Картка законопроекту № 7279-д на сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/WVK3UP>

Висновок Ради Європи на проект Закону №7279-д: <https://goo.gl/cdQ2wk>

Стаття експерта Асоціації УМДПЛ Євгена Крапивіна «Кримінальні проступки: панацея від дрібних злочинів, чи обмеження прав?»: <https://goo.gl/1mqVba>

Верховний Суд вирішив проблему кваліфікації насильницьких злочинів правоохоронців

5 грудня Велика палата Верховного Суду ухвалила постанову щодо насильницьких злочинів, вчинених співробітниками правоохоронних органів. Проблема кваліфікації зазначених злочинів виникла після набрання чинності Законом щодо візової лібералізації з ЄС від 2014 року. Цим Законом були, зокрема, внесені зміни до статей 364 і 365 Кримінального кодексу. Для притягнення до відповідальності за зловживання владою, а також перевищення влади співробітником правоохоронного органу, необхідне завдання шкоди у розмірі 88 100 грн і більше.

Після набрання чинності зазначеним Законом склалася різна практика щодо насильницьких злочинів правоохоронців, вчинених як до, так і після набрання ним чинності.

Верховний Суд вирішив, що при застосуванні насильства чи погрози його застосування з боку правоохоронців не має значення завданий розмір шкоди. Це діяння є самостійним складом злочину, яке повинно каратися законом.

Парламент не подолав вето Президента на Закон про приватну детективну діяльність

18 грудня Верховна Рада України не змогла подолати вето Президента України на Закон про приватну розшукову (детективну) діяльність (реєстр. № проекту 3726). Закон передбачав можливість запровадження в Україні

нової професії – приватного детектива. Ліцензування цього виду діяльності планувалося здійснювати органами Міністерства юстиції. Завданням детективів повинно стати допомогу в зборі відомостей для захисту осіб у кримінальному провадженні, розшук боржників та їх майна тощо.

Відмова парламенту підтримати Закон з пропозиціями Глави держави означає, що цей вид діяльності і надалі не буде врегульований законами. Відсутність контролю держави у цій сфері матиме наслідком поширеність незаконних втручань у сферу особистого і сімейного життя.

Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 10: листопад-грудень 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