

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.

7 жовтня набрав чинності новий Дисциплінарний статут Національної поліції України

7 жовтня силу набрав чинності Закон України "Про Дисциплінарний статут Національної

поліції України", ухвалений Верховною Радою України ще 15 березня цього року.

Дія цього статуту поширюється виключно на поліцейських. Водночас старий Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ (2006) не втрачає чинності щодо інших органів правопорядку 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.

Дисциплінарний статут запроваджує нові правила притягнення до відповідальності поліцейських, серед яких:

1. Службове розслідування буде проводитись дисциплінарною комісією, яка приймає рішення. Раніше це робилось одноособово керівником щодо підлеглого (стаття 15 Статуту).

2. До складу дисциплінарної комісії можуть входити представники громадськості (стаття 15 Статуту).
3. Поліцейському нарешті забезпечується право на захист під час проведення службового розслідування, зокрема його інтереси може представляти адвокат (стаття 18 Статуту).
4. В новому Дисциплінарному статуті уточнено поняття службової дисципліни, загальні положення і термінологію приведено у відповідність до Закону “Про Національну поліцію” від 2015 року.

Нагадаємо, що попередній Статут суттєво не змінювався з 1990-х років, що надавав необмежену дисциплінарну владу керівництва над своїми підлеглими, тобто можливість одноособово притягувати до відповідальності за проступки. При цьому реальних механізмів захисту у самого поліцейського від таких дій начальства не було. Це одна із тих проблем, про яку говорили патрульні поліцейські, що йшли із “нової поліції” та публічно озвучували причини звільнення. Поряд із “депреміюванням” та радянським КУПАП це суттєво пригнічувало будь-які ініціативи, які йшли всупереч бачення керівництва, що успішно пройшло атестацію і, відповідно, перейняло ненайкращі міліцейські практики управління.

Блог експерта Асоціації УМДПЛ Євгена Крапивіна “Відповідальність для поліцейських: вступають у силу нові правила” у виданні “LB.UA”: <https://goo.gl/8qrw2h>

Верховна Рада України встановила заборону використання найменування “поліція” недержавними організаціями

2 жовтня Верховна Рада України ухвалила в цілому Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання найменування та ознак належності до Національної поліції України (№ 7474), ініційований Урядом.

Ним передбачається встановити адміністративну відповідальність за незаконне використання ознак належності до Національної

поліції України або незаконне використання нею на транспортному засобі найменування Нацполіції чи похідних від нього. Крім того, Закон України “Про Національну поліцію” доповнюється статтею 5-1 «Використання найменування та ознак належності до поліції». У ній встановлюється, що ознаками належності до поліції є символіка поліції, однострій поліцейських, спеціальні звання, відомчі відзнаки, спеціальний жетон та службове посвідчення поліцейського. Використання найменування поліції або похідних від нього, у тому числі іноземною мовою, ознак належності до поліції здійснюється виключно поліцією.

Проблема, яку має вирішити законопроект, полягає у великій кількості громадських організацій, формувань та інших установ, які використовують у своїй назві слово “поліція”, найчастіше – “муніципальна поліція”. Часто вони використовують візуально схожий однострій на поліцейський та вводять тим самим в оману пересічних громадян, які не обізнані в тому, що в Україні не існує поліції на муніципальному рівні.

Раніше існувала лише заборона використання повного або скороченого найменування державних органів юридичними особами (стаття 16 Закону про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань). При цьому проблема полягає в тому, що частина “муніципальних поліцій” була зареєстрована до 2015 року, коли слово “поліція” не використовувалось у назві державних органів. Водночас після створення Національної поліції відповідні організації не привели свої назви у відповідність до законодавства, не дивлячись на неодноразові заяви Міністерства юстиції та МВС. В будь-якому випадку відповідальності за використання найменування поліції не існувало, тому непоодинокими були випадки порушення законодавства про реєстрацію юридичних осіб.

Картка законопроекту № 7474 на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/WL4Rjs>

11 вересня набрав чинності Наказ МВС України щодо термінових заборонних приписів у ситуаціях домашнього насильства

11 вересня набрав чинності Наказ МВС України № 654 “Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника”, який розроблено на виконання вимог Закону “Про запобігання та протидію домашньому насильству”, ухваленого 7 грудня 2017 року. Фактично без підзаконного регулювання поліцейські не мали можливості виносити термінові заборонні приписи, хоча Закон набрав чинності ще в січні 2018 року.

Терміновий заборонний припис виноситься кривднику поліцейськими підрозділів органів Національної поліції України строком на 10 діб у разі існування безпосередньої загрози життю чи здоров'ю постраждалої особи з метою негайного припинення домашнього насильства, недопущення його продовження чи повторного вчинення.

Такий припис накладатиме на правопорушника зобов'язання залишити місце проживання (перебування) постраждалої особи; міститиме заборону на вхід та перебування в цьому місці; а також заборонятиме кривднику в будь-який спосіб контактувати з постраждалою особою.

У разі виявлення фактів домашнього насильства поліцейські можуть одразу затримати винних осіб (не більше як на 3 години). За невиконання термінового заборонного припису особі-порушнику загрожує штраф (що важливо, на суді його присутність є обов'язковою), громадські роботи від 30 до 40 годин або ж адміністративний арешт на строк до 7 діб.

Тому на час дії припису кривдник повинен сповістити орган поліції про місце свого тимчасового перебування. Контроль за виконанням спеціальних заходів (терміновий заборонний припис, обмежувальний припис, профілактичний облік, програми для кривдників) також здійснюватимуть органи поліції (не тільки патрульна поліція, а й дільничні офіцери поліції, групи реагування патрульної поліції й інспектори ювенальної превенції).

Зазначимо, що цей документ є доволі важливим у світлі змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, що наберуть чинності вже на початку 2019 року й полегшать реалізацію положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами.

Наказ №654 МВС України від 01.08.2018 року “Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника”: <https://goo.gl/KASNVY>

II. 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 Державного 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.

Станом на 22 жовтня визначено 212 переможців конкурсу на посади слідчих до 7 територіальних управлінь ДБР, 19 посад залишилися вакантними. Також визначено 5 переможців на посади головних спеціалістів слідчих відділів. Усі переможці мають пройти психофізіологічне дослідження із застосуванням поліграфу, а ті, хто претендує на посаду слідчого – також спеціальну перевірку державними органами. Відповідна робота тільки розпочата.

З обранням слідчих завершився конкурс на 455 посад до семи територіальних управлінь Державного бюро розслідувань, який тривав з квітня цього року. Усього обрано 351 переможця, 104 посади залишилися вакантними. На вакантні посади буде оголошено нові конкурси.

Раніше **призначено на посади 5 заступників директорів територіальних органів ДБР** у містах Хмельницькому, Києві, Мелітополі, Краматорську та Миколаєві. Водночас на посади директорів було обрано переможців ще 18 липня, але внаслідок конфлікту між “зовнішньою” конкурсною комісією та директором ДБР вони досі не призначені на посади. Про конфлікт детальніше можна прочитати у попередньому випуску інформаційного бюлетеня.

24 жовтня призначено перших 16 переможців конкурсу на посади державних службовців і керівників слідчих та оперативних відділів територіального управління ДБР у Києві. Усього штат Київського територіального управління ДБР нараховуватиме 114 осіб. Конкурс на перші 65 посад ДБР тривав з квітня цього року і завершився з обранням слідчих теруправління. За результатами конкурсу обрано 54 переможця: двох заступників директора територіального управління, 8 керівників слідчих та оперативних відділів, 30 слідчих, одного спеціаліста слідчого відділу та 13 державних службовців.

Всі інші переможці конкурсів на посади в ДБР проходять відповідні перевірки та не призначені. Таким чином констатуємо, що **1 листо-**

пада (наступна дата після 1 вересня на яку планувався запуск ДБР) **Бюро не запрацює**, тобто не почне розслідувати кримінальні провадження.

Інтерв'ю із заступником директора Київського теруправління Олександром Мельниковим:
<https://bit.ly/2N1fntq>

Інтерв'ю із заступником директора Мелітопольського теруправління Богданом Чегилем:
<https://bit.ly/2N4GgwH>

Інтерв'ю із заступником директора Краматорського теруправління Ігорем Руденком:
<https://bit.ly/2NxAuD3>

Інтерв'ю із заступником директора Хмельницького теруправління Олександром Лисим:
<https://bit.ly/2O5slmg>

Інтерв'ю із заступником директора Миколаївського теруправління Миколою Черновим:
<https://bit.ly/2Mguda8>

Комітет міністрів Ради Європи закликає владу забезпечити добір працівників у ДБР

Комітет міністрів Ради Європи вітає створення Державного бюро розслідувань та закликає владу активізувати свої зусилля, щоб забезпечити добір працівників та ефективно функціонування Бюро без подальшої затримки.

Про це йдеться у рішенні Комітету за результатом розгляду питання щодо нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини (Групи Каверзін, Афанасьєв, Карабет та інші, Белоусов проти України).

Відповідне рішення ухвалено під час візиту Директора ДБР Романа Труби до міста Страсбург. 18 вересня він взяв участь у засіданні Комітету міністрів Ради Європи під час розгляду питання щодо нагляду за виконанням рішень Європейського Союзу.

Рішення CM/Del/Dec(2018)1324/27 на веб-сайті Ради Європи (англійською): <https://goo.gl/1gnyad>

Інформація про візит директора ДБР Романа Труби до Страсбурга на веб-сайті ДБР: <https://goo.gl/Af5Q2g>

III. 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 до 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 Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності працює робоча група щодо напрацювання системних змін до КК та КПК України.

Парламент запровадив механізм регресної вимоги органів правопорядку до працівників, що порушили права людини

18 вересня Верховна Рада України ухвалила в цілому проект Закону № 8490 щодо удосконалення забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування. В медіа-середовищі законопроект отримав назву "маски-шоу стоп № 2". 31 жовтня закон підписаний Президентом України.

Законопроектом передбачаються такі положення:

1. Встановлюється право зворотної вимоги з боку держави до працівника органу правопорядку, який вчинив незаконні дії. При цьому його вина має бути встановлена судом (для злочину) або компетентним органом (для дис-

циплінарних проступків). Мова йде про випадки катувань, незаконних затримань, затримки із поверненням тимчасово вилученого майна та інші грубі процесуальні порушення. Якщо раніше після компенсації держави правоохоронці не могли понести жодної матеріальної відповідальності, то тепер держава має право компенсувати такі витрати з коштів платників податків (зміни до Цивільного кодексу України).

2. Адвокати отримали право клопотати про закриття кримінального провадження, якщо існує нескасована постанова слідчого про закриття провадження по тому самому злочину або при закінченні строків досудового розслідування. Раніше механізм закриття кримінального провадження міг запустити лише слідчий/прокурор, навіть після настання передбачених законом підстав. Провадження могло тривати місяці, а на такі зволікання ніхто не зважав уваги (зміни до КПК України).

3. Запроваджуються нові випадки компенсації шкоди особам, які постраждали від незаконних дій працівників органів правопорядку. Йде мова про винесення рішення суду, яким задоволено скаргу на рішення, дії чи бездіяльність слідчого, прокурора під час досудового розслідування (оскарження в порядку статті 303 КПК України). Тобто якщо раніше компенсація передбачалась переважно за обвинувальним вироком суду щодо злочинних дій правоохоронців, що робило положення цього закону невиконуваними, то відтепер будь-які ухвали слідчих суддів про задоволення скарги можуть бути підстави для компенсації.

Наприклад, у випадку зволікання із виконанням рішення суду про повернення тимчасово вилучення майна, то упущена вигода може сягати великих сум. Тож сьогодні адвокатура покладає великі сподівання на цей Закон, адже разом із регресною вимогою конкретний слідчий може понести величезну майнову відповідальність (зміни до Закону про порядок

відшкодування шкоди, завданої громадянину-ві незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду).

Карта законопроекту №8490 на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/azkSYj>

Правоохоронний комітет рекомендував парламенту ухвалити в цілому законопроект з новими правилами проведення експертиз у кримінальному провадженні

17 жовтня Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендував парламенту ухвалити в цілому проект Закону № 8336 щодо нових правил експертиз. Цим проектом декларується ціль – усунення недоліків так званої “поправки Лозового” щодо судового контролю під час призначення експертиз, але фактично він несе загрозу для ефективного досудового розслідування злочинів.

Нагадаємо, що з 16 березня цього року всі експертизи призначаються за ухвалою слідчого судді, а не за постановою слідчого/прокурора як раніше. Понад те, експертизи в кримінальному провадженні більше не можуть проводитись приватними установами, тільки державними. На практиці це призвело до суттєвого збільшення строків їх проведення через велике навантаження державних установ, збільшення строків розслідування злочинів в цілому, а також відсутність альтернативи у проведенні експертизи, якщо є сумніви в її якості чи неупередженості експерта.

Законопроектom № 8336 пропонується ввести наступні положення:

1. Необхідність звернення до суду для проведення експертизи частково усувається, окрім експертизи відео-, звукозапису, почеркознавчої, лінгвістичної, економічної або товарознавчої експертизи (якщо вартість об'єкта в 200 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб). Зауважимо, що це саме ті експертизи, які часто необхідні детективам НАБУ і прокурорам САП під час розслідування корупційних кримінальних

правопорушень.

2. Виключається можливість допитати експерта щодо висновку як свідка. При цьому, експерт може подати письмове роз'яснення до суду. Запровадження альтернативного інституту – письмових роз'яснень експерта – не є рівнозначною заміною можливості допиту експерта в якості свідка. По-перше, “листування” між слідчим, прокурором та експертом може бути досить тривалим, оскільки кожне роз'яснення експерта може призводити до нових запитань з боку слідчого, прокурора. По-друге, це дозволяє експерту на власний розсуд вирішувати, чи є необхідність у наданні письмового роз'яснення і необґрунтовано відмовлятися від його надання. По-третє, ст. 384 КК України встановлює кримінальну відповідальність лише за надання завідомо неправдивого висновку експерта, але не за надання завідомо неправдивих письмових роз'яснень, у яких експерт може намагатись з тих чи інших причин маніпулювати твердженнями у висновку, коригувати свої попередні твердження на користь однієї зі сторін кримінального процесу тощо (*з експертного висновку ЦППР, посилання нижче*).

3. Створення Єдиного державного реєстру судових експертиз та експертних досліджень. Це може загрожувати розголошенням таємниці досудового розслідування та надасть можливість фігурантам кримінальних проваджень ще на стадії слідства стежити за перебігом слідчих дій, дізнаватися, які експертизи призначаються, та мати можливість “повпливати” на їхні результати (під час розгляду законопроекту Комітет відмовився від цього положення законопроекту).

4. Законопроект остаточно вказує, що у кримінальному провадженні експертизи проводяться виключно експертами державних спеціалізованих установ (зміни до статті 242 КПК України). Наразі після вступу в силу “поправки Лозового” КПК України не містить такої вимоги, водночас спеціальний Закон “Про судову експертизу” у статті 7 вказує на державну монополію з цього питання. На практиці існують дискусії щодо необхідності застосування цієї

норми, але суди у всіх випадках призначають проведення експертизи у державних експертних установах. Запропоновані зміни “цементують” вже існуючі положення. Тим часом деякі судово-експертні установи мають повністю заповнений розклад проведення експертиз на 2019 рік та повідомляють про можливість призначити експертизу лише на 2020 рік. Вочевидь, закріплення такого обмеження вже призводить до порушення принципу розумності строків та не дозволяє дотримуватись строків досудового розслідування, встановлених у ст. 219 КПК України.

17 жовтня Національне антикорупційне бюро України заявило, що вважає неприйнятними запропоновані зміни до законодавства та закликала парламентарів в повній мірі скасувати норми, які унеможливають ефективні розслідування корупційних злочинів, становлять загрозу незалежності правоохоронних органів, порушують права потерпілих, цивільних позивачів та інших учасників кримінального процесу.

Картка законопроекту №8336 на веб-сайті Верховної Ради України: <https://goo.gl/b8H88J>

Заява НАБУ “Запропоновані зміни до КПК ставлять під загрозу незалежність та блокують роботу НАБУ і САП”: <https://goo.gl/1kChf3>

Експертний висновок на законопроект, підготовлений Центром політико-правових реформ: <https://goo.gl/gqznFy>

Правоохоронний комітет рекомендував парламенту ухвалити в цілому законопроект про кримінальні проступки

19 вересня Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України ухвалив рішення рекомендувати народним депутатам прийняти проект Закону №7279-д в другому читанні та в цілому як Закон. Ним запроваджується інститут кримінальних проступків, тобто вводиться диференційована процедура розслідування кримінального правопорушення в залежності

від тяжкості злочину. Так, до категорії кримінальних проступків перейдуть злочини невеликої тяжкості та частина злочинів середньої тяжкості. Водночас, запрацює форма досудового розслідування кримінального правопорушення – дізнання, яка передбачена КПК України 2012 року. Це дозволить використовувати нові інструменти для розслідування нетяжких злочинів. Водночас повноваження з розслідування кримінальних проступків перейде від слідчих до дізнавачів, що дозволить розвантажити слідство для ефективного розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів. Станом на сьогодні у одного слідчого поліції може бути в провадженні близько 300 справ, замість оптимального навантаження у 40-50 кримінальних проваджень.

Проект Закону №7279-д ухвалено в I читанні 7 червня 2018 року. В цій редакції є небезпечні для прав і свобод людини положення – занижені строки дізнання, додаткові позапроцесуальні джерела доказів, можливість засудження особи, яка визнала свою вину, без участі захисника тощо. Частина з них була усунена в редакції до II читання, схваленій Комітетом.

Враховуючи обсяг та суспільну важливість законопроекту на засіданні Комітету 7 листопада будуть розглянуті окремим питанням зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України та Висновок Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи від 12 жовтня 2018 року.

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

Стаття голови Консультативної місії ЄС Кястутіса Ланчінскаса “Геть бюрократію. Чому Кримінальний процесуальний кодекс потребує негайних змін?”: <https://goo.gl/X7kQj7>

Стаття експерта Асоціації УМДПЛ Євгена Крапивіна “Кримінальні проступки: панацея від дрібних злочинів, чи обмеження прав?”: <https://goo.gl/tGYWV5>

Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 9: вересень-жовтень 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