

Реформа органів правопорядку¹

1. Завдання реформи та основні досягнення у 2014–2018 рр.

Засади діяльності та система органів правопорядку довгий час не відповідали міжнародним стандартам у цій сфері – вони залишалися цілковито радянськими. Також вони не мали нічого спільного з потребами суспільства та актуальними викликами сьогодення. За даними соціологічних досліджень Інституту соціології Національної академії наук України, після подій Революції Гідності рівень довіри громадян до органів правопорядку становив менше відсотка (0,8%).

Найважливіших перетворень, на які багато років чекала Україна та її міжнародні партнери, у 2014–2018 рр. зазнала прокуратура. Конституційними змінами вона віднесена до органів правосуддя. Нове законодавство, конституційні зміни зокрема, нарешті позбавили прокуратуру надмірних функцій: так званий «загальний нагляд» був цілковито ліквідований, а функція досудового слідства передана новоствореному Державному бюро розслідувань. Також почали діяти органи самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, яка тепер має виключну компетенцію у питаннях добору, просування по службі та притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Поліція теж зазнала масштабних реформ протягом цього періоду. Новий закон передбачив чимало прогресивних аспектів, зокрема деполітизацію поліції та сервісний характер її роботи. Однак реформа оминула найбільшу ланку цього органу – слідчі підрозділи та кримінальний розшук.

Створення Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури стало втіленням вимог низки міжнародних документів у сфері протидії корупції стосовно необхідності проведення спеціалізації органів кримінального переслідування.

2. Основні виклики, які виникли під час реалізації реформи (конкретизація внутрішнього середовища)

З моменту запуску реформи поліції та прокуратури найбільш впливові політичні сили зробили чимало спроб, аби заблокувати чи загальмувати низку принципів нововведень. Внаслідок їхнього тиску реформа поліції та прокуратури відбулась не в повному обсязі, а Державне бюро розслідувань є інституційно слабким. Новостворені антикорупційні органи (Національне антикорупційне бюро та Спеціалізована антикорупційна прокуратура) від початку та й надалі перебувають під постійними медіа-атаками, а також атаками з боку неререформованої Служби безпеки України. Крім того, персональні конфлікти керівників цих антикорупційних органів суттєво загрожують реформі.

3. Ілюстрація розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Переважаюча частина суспільства чітко усвідомлює те, що ціною нездійснення реформ у сфері кримінальної юстиції буде сценарій, за якого дисфункціональність системи органів правопорядку лише посилюватиметься; реальне відновлення порушених прав людини, особливо допущених самими посадовцями, й надалі буде ілюзорним; політично вмотивовані кримінальні переслідування та неправомірні втручання органів слідства у діяльність бізнесу залишаться звичною практикою для України. Тому громадяни очікують на зміну парадигми кримінальної юстиції: переорієнтацію на відновлення порушених злочином прав; політичну нейтральність органів розслідування та прокуратури; забезпечення невідворотності покарання за злочини, вчинені посадовцями.

4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці з посиланням на документи (конкретизація зовнішнього середовища)

Очікування суспільства цілком відповідають міжнародним зобов'язанням України. Зокрема, Порядок денний Асоціації Україна-ЄС, який є імплементуючим документом для Угоди про Асоціацію, План дій для України на 2018–2021 рр., підготовлений Радою Європи та погоджений Україною, а також зобов'язання України в межах Угоди з Міжнародним валютним фондом про Механізм розширеного фінансування, передбачають підвищення дієвості Державного бюро розслідувань та Національного антикорупційного бюро України, забезпечення невідворотності покарання за злочини, вчинені посадовцями, гарантію політичної нейтральності та незалежності

Головний Автор:

Володимир Петраковський, провідний радник StateWatch

Співавтори

Злата Симоненко, член Асоціації правників України,

Євген Крапивін, юрист, керівник експертно-аналітичного напрямку Асоціації УМДПЛ

прокуратури. Також у меморандумах з Міжнародним валютним фондом закріплено домовленість про утворення нової служби, яка консолідує всі повноваження із розслідування фінансових злочинів.

5. Основні завдання реформи на 2019–2023 рр. [наступні 5 років] та очікувані результати їх втілення

Безперечно, за останні роки Україна зробила чимало кроків у бік посилення гарантій прав людини та імплементації інших міжнародних стандартів у сфері кримінального правосуддя. Водночас ефективність органів правопорядку, які покликані дбати про відновлення порушених прав та інтереси суспільства загалом, все ще залишається на незадовільному рівні. Тому наразі пріоритетом у цій галузі є підвищення функціональної спроможності та дієвості органів правопорядку.

Наступні кроки:

- Законодавство про детективні підрозділи (в усіх органах досудового слідства) та негласну діяльності органів правопорядку, яке відповідатиме міжнародним стандартам, закладе фундамент ефективного досудового розслідування як дрібних, так і тяжких злочинів з урахуванням принципу пропорційності обмеження прав людини.
- Якісне законодавство про кримінальні проступки, що сприятиме належному та швидкому розслідуванню дрібних злочинів, розвантаженню органів досудового слідства й дозволить спрямувати вивільнені ресурси на розслідування тяжких злочинів.
- Посилення функціональної спроможності та гарантій незалежності Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Належний рівень роботи Державного бюро розслідувань значною мірою розв'яже проблему катувань та інших грубих порушень прав людини, які допускаються працівниками органів правопорядку, а також трапляються у війську. Ефективні Національне антикорупційне бюро та Спеціалізована антикорупційна прокуратура – стануть надійним запобіжником супроти величезних за обсягом розкрадань державного бюджету (коштів платників податків). Належний рівень спроможності та незалежності органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів стане надійним механізмом забезпечення незалежності самої прокуратури та прокурорів. Це, водночас, свідчитиме, що політичний або інший вплив на кримінальні переслідування буде зведений до рівня, який не несе загрози кримінальному правосуддю.

- Створення відповідно до міжнародних стандартів та кращих сучасних практик єдиного органу, відповідального за фінансові розслідування – Служби фінансових розслідувань – допоможе підвищити стабільність роботи фінансових інститутів, запобігти масовим шахрайствам на ринку, зокрема податковим, та приборкати невиправдане втручання органів слідства у діяльність легального бізнесу.