

Рекомендації щодо вдосконалення системи органів прокуратури та розвитку системи органів кримінальної юстиції

Рекомендації експертів громадянського суспільства, надані в робочих групах при Національній раді відновлення України

I. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

1. Загрози порушення незалежності та політичної нейтральності прокуратури

Пропозиції:

- 1.1. Підвищити кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду Генерального прокурора щодо професійної компетентності, доброчесності та етичності.
- 1.2. Впровадити винятково конкурсний, із залученням незалежних експертів, порядок заміщення посади Генерального прокурора.
- 1.3. Визначити вичерпний перелік підстав дострокового звільнення або припинення повноважень Генерального прокурора, розробити спеціальну процедуру їх застосування.
- 1.4. Усунути вплив на керівників органів прокуратури на регіональному та окружному рівні з боку представників місцевих органів влади, зокрема виключити з компетенції останніх питання організаційного та матеріального забезпечення прокуратури.

2. Недостатня ефективність роботи прокурора в кримінальному процесі

Пропозиції:

- 2.1. Розвивати конституційну роль прокурора в кримінальному провадженні — організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.
- 2.2. Посилити координаційну роль прокуратури стосовно органів правопорядку.
- 2.3. Забезпечити прокурорів стандартами досудового розслідування та судового розгляду визнаними спільнотою методичними напрацюваннями стосовно найкращих практик професійної роботи прокурора.
- 2.4. Завершити роботу над створенням комплексної системи оцінювання роботи прокурора та слідчого, яка б визначала прокурора як кінцевого відповідального за результати досудового розслідування.
- 2.5. Обмежити втручання у функціональну діяльність прокурорів з боку керівництва прокуратури, мінімізувати практику надмірного погодження процесуальних рішень, регламентувати процедури та форми надання вказівок і видачі наказів, можливість їх оскарження.
- 2.6. Укомплектувати адміністративні посади в органах прокуратури на мінімально необхідному рівні, обмежити контрольні повноваження осіб, які їх обіймають, у бік оперативного менеджменту, передбачити обов'язковість виконання ними загальних функціональних обов'язків.

3. Несформована система організаційного забезпечення прокуратури

Пропозиції:

3.1. Забезпечити незалежність Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

3.2. Розвивати прокурорське самоврядування для розв'язання питань внутрішньої діяльності прокуратури; надати органам прокурорського самоврядування реальну можливість брати участь у визначенні потреб матеріального забезпечення прокуратури та розподілі матеріальних ресурсів.

4. Недостатнє матеріальне, аналітичне та криміналістичне забезпечення прокуратури

Пропозиції:

4.1. Передбачити можливості фінансування прокуратури, окрім коштів Державного бюджету України, за кошти зареєстрованих проектів міжнародної технічної допомоги.

4.2. Визначити коефіцієнти диференціації розміру грошового забезпечення прокурорів залежно від обсягу навантаження та результатів роботи за попередній звітний період.

4.3. Розвивати аналітичну та науково-методичну базу прокуратури, розробити і впроваджувати сучасні методики розслідування кримінальних правопорушень.

5. Недостатній кадровий потенціал прокуратури та корпоративна закритість корпусу її представників

Пропозиції:

5.1. Розробити профілі компетентності для всіх керівних посад у прокуратурі; чітко розділити адміністративну та процесуальну роботу прокурора.

5.2. Створити систему регулярного незалежного оцінювання кадрів, засновану на особистих якісних результатах роботи відповідно до визначених компетентностей; забезпечити ведення «персонального досьє», зокрема з декларуванням родинних зв'язків.

5.3. Удосконалити механізми перевірки доброчесності прокурорів та внутрішні механізми протидії корупції в системі прокуратури.

5.4. Розробити та впровадити єдиний підхід до формування правил професійної етики та поведінки для суддів, прокурорів, адвокатів та співробітників органів правопорядку, зокрема шляхом створення єдиного кодексу професійної етики правника.

5.5. Упровадити систему заохочень, яка б враховувала персональні досягнення прокурорів у роботі, за допомогою комплексу моральних, матеріальних і кар'єрних стимулів.

II. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ¹

¹ *Кримінальна юстиція* — цілісний правовий механізм, покликаний забезпечити захист людини, суспільства, держави, міжнародного правопорядку від кримінально-протиправних посягань і справедливе вирішення кримінально-правових конфліктів, систему якого становлять органи

1. Відсутність сталої та послідовної кримінальної політики

Пропозиції:

1.1. Здійснювати аналіз стану формування та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності на основі проблемно-орієнтованого підходу.

1.2. Розробити та ввести в дію Національну стратегію кримінальної політики, яка визначатиме довгострокові міжгалузеві та галузеві, інституційні, правові та організаційні заходи з протидії злочинності.

1.3. Здійснювати постійний моніторинг та оцінювання реалізації державної кримінальної політики. Інформаційна система моніторингу повинна включати, зокрема, дані про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального, Кримінально-виконавчого кодексів України та суміжних законів, мету, з якою ці зміни були внесені, а також якісні та кількісні показники результатів реалізації цих змін; статистичні дані про результати роботи системи кримінальної юстиції; результати реалізації відповідних державних стратегій і виконання програм; доповіді керівників органів правопорядку, Генерального прокурора, голови профільного комітету Верховної Ради України щодо ефективності державної кримінальної політики.

1.4. Запровадити періодичне анонімне віктимологічне опитування населення.

1.5. Централізувати, об'єднати та уніфікувати процеси збирання й систематизації даних кримінальної статистики, що передбачає необхідність збирання по кожному кримінальному правопорушенню всіх обставин його вчинення (час, місце, спосіб, предмет, потерпілий, суб'єкт, мотиви тощо), а по кожній кримінальній справі — усіх юридичних наслідків (покарання, підстави припинення кримінального переслідування, рецидив тощо).

1.6. Комплексно впровадити сучасні системи кримінального аналізу в діяльності органів правопорядку, зокрема методології Європолу з оцінювання загроз тяжких злочинів та організованої злочинності (SOCTA).

1.7. Забезпечити вдосконалення місцевої інфраструктури безпеки, систем відеоспостереження та оповіщення населення про виникнення надзвичайних ситуацій, впровадження і використання інших автоматизованих систем, що забезпечують інформаційно-технічну підтримку діяльності органів правопорядку.

2. Невизначеність правового статусу органів правопорядку²

правопорядку, прокуратура, суди загальної юрисдикції з розгляду кримінальних справ, адвокатура, органи виконання покарань та органи пробації, які на виконання кримінального, кримінального процесуального, кримінально-виконавчого та суміжного законодавства здійснюють діяльність із запобігання кримінальних правопорушень та їх досудового розслідування, підтримання публічного обвинувачення в суді, захисту від кримінального обвинувачення, судового розгляду кримінальних проваджень, а також виконання покарань, обмежувальних та інших кримінально-правових і кримінально-процесуальних засобів.

² **Органи правопорядку** — система державних органів, які з метою забезпечення захисту людини, суспільства, держави, міжнародного правопорядку від кримінально-протиправних посягань наділені державно-владними повноваженнями щодо викриття, припинення кримінальних правопорушень, здійснення їх досудового розслідування, проведення негласних й інших слідчих і розшукових дій, застосування заходів процесуального примусу, які характеризуються єдністю структури, порядку,

Пропозиції:

- 2.1. Розробити базовий закон про органи правопорядку, яким визначити правовий статус і місце органів правопорядку в системі державних органів, їх систему та функції, вимоги до їх співробітників, основи фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих органів та соціально-правового захисту їх співробітників.
- 2.2. Відмежувати органи правопорядку від розвідувальних, контррозвідувальних, охоронних та інших суміжних органів та інститутів на основі виключної функціональної спрямованості, якою є здійснення досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності.
- 2.3. Гармонізувати систему органів правопорядку із системами судоустрою та прокуратури на окружному та регіональному рівнях з урахуванням засади територіальності.
- 2.4. Провести деполітизацію та демілітаризацію органів правопорядку.
- 2.5. Стандартизувати систему, організаційну структуру та кадровий склад органів правопорядку, їх фінансове та матеріально-технічне забезпечення на основі єдиних критеріїв, зумовлених обсягом і специфікою їх роботи.
- 2.6. Забезпечити організаційну та функціональну автономію тих органів правопорядку, що діють як структурні підрозділи інших державних органів.
- 2.7. Уніфікувати правовий статус співробітників органів правопорядку, трансформувати посади слідчих і співробітників оперативних підрозділів, які мають вищу юридичну освіту, у детективів.

3. Неналежна координація органів правопорядку

Пропозиції:

- 3.1. Рационально розподілити повноваження між органами правопорядку на основі розмежування предметів відання, усунення дублювання і паралельності в їхній роботі.
- 3.2. Подолати відомчу відокремленість та корпоративну роз'єднаність органів правопорядку.
- 3.3. Удосконалити процес координації прокуратурою органів правопорядку на центральному та місцевому рівнях на основі чітко визначеного предмета координації, яким є діяльність органів правопорядку щодо запобігання та протидії злочинності.
- 3.4. Передбачити необхідність використання даних аналітичних досліджень (зокрема, аналізу стану злочинності, її структури та динаміки).
- 3.5. Запровадити загальну практику затвердження Генеральним прокурором міжвідомчих актів, а також погодження відомчих актів органів правопорядку з питань досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності.
- 3.6. Розвивати канали комунікації та мережі обміну даними між органами правопорядку та прокуратурою, а також між ними та іншими органами державної влади, закордонними партнерами. Забезпечити взаємодію органів правопорядку з муніципальними, громадськими та приватними суб'єктами охоронної та детективної діяльності, іншими недержавними суб'єктами.

форм і методів діяльності. Органами правопорядку є органи (підрозділи) досудового розслідування й оперативні підрозділи відповідних державних органів, які здійснюють слідчі та розшукові дії.

4. Неєфективна діяльність системи кримінальної юстиції

Пропозиції:

- 4.1. Впровадити систему об'єктивного оцінювання ефективності діяльності органів правопорядку на основі якісних та кількісних показників (наприклад, динаміка злочинності, відшкодування заподіяної шкоди, тривалість кримінального провадження, суспільна думка про захищеність від кримінально-протиправних посягань тощо).
- 4.2. Передбачити на рівні закону регулярний зовнішній аудит діяльності органів правопорядку на предмет ефективності їх роботи з використанням спеціально розроблених методик визнаними й неупередженими фахівцями у сфері кримінальної юстиції.
- 4.3. Раціонально використовувати часові, людські та матеріальні ресурси для утримання кримінальної юстиції на основі збалансованості економії та результативності.
- 4.4. Запровадити інноваційні підходи та методи в роботі, спрямовані на досягнення оптимального результату, зокрема інформатизацію, алгоритмізацію та технологізацію на підставі функціонального аналізу; використовувати можливості цифровізації та впровадження систем електронного управління кримінальним провадженням.
- 4.5. Поширити практики узгодженого короткострокового та перспективного планування діяльності кожного органу правопорядку, орієнтованого на результат, і звітування про виконання таких планів.
- 4.6. Уніфікувати судову, прокурорську та слідчу практику застосування законодавства у сфері кримінальної юстиції.

5. Невизначеність положень та інші системні вади Кримінального кодексу України, відсутність ефективних інструментів захисту потерпілого

Пропозиції:

- 5.1. Закріпити в Кримінальному кодексі України гарантії щодо забезпечення стабільності й презумпції знання кримінального законодавства; єдиний глосарій кримінально-правових термінів; критерії диференціації шкоди, зокрема майнової, і пропорційні видам шкоди розміри покарань; правила кримінально-правової кваліфікації; систему гіперпосилань; уніфіковані підстави звільнення від покарання; типізовані комплекси кримінально-правових засобів, які мають застосовуватися за певні види кримінальних правопорушень з урахуванням особливостей окремих видів осіб, які їх вчиняють.
- 5.2. Забезпечити належне збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання кримінальної статистики єдиним державним органом на основі Закону України «Про кримінальну статистику», який слід розробити й ухвалити задля забезпечення ефективного аналізу стану злочинності та реагування на неї.
- 5.3. Розробити дієву систему кримінально-правових засобів: покарання, пробація, судимість, засоби безпеки, реституція та компенсація, конфіскація майна та вилучення речі, кримінально-правові засоби щодо юридичної особи, а також співвідношення між ними, підстави і порядок їх застосування.

5.4. Визначити загальний обов'язок особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, внаслідок якого постраждало особисте право потерпілої особи та/або завдана шкода потерпілій особі, здійснити реституцію та/або компенсацію.

5.5. Встановити підвищену відповідальність за вчинення будь-якого злочину щодо особи (чи її близької особи) у зв'язку з реалізацією нею суб'єктивного права чи виконанням юридичного обов'язку в інтересах суспільства або правосуддя.

5.6. Узяти під посилену охорону кримінального закону всіх вразливих осіб — неповнолітніх, вагітних жінок, осіб, які досягли 70-річного віку, осіб з інвалідністю, осіб, які мають психічний розлад, а також тих, з якими суб'єкт кримінального правопорушення перебуває (перебував) у сімейних чи близьких відносинах.

5.7. Запровадити широке коло обмежувальних засобів-заборон, що накладаються на засудженого з метою забезпечення потерпілої особи.

5.8. Підвищити відповідальність службових та інших осіб за посягання на права, свободи й законні інтереси людини з використанням влади, службових чи професійних повноважень або пов'язаних з ними можливостей.

6. Несформованість окремих інститутів кримінальної юстиції, зокрема з огляду на виклики воєнного стану (війни)

Пропозиції:

6.1. Обмежити функціонування прокуратури сферою кримінальної юстиції. Забезпечити юридичну визначеність конституційних функцій прокуратури.

6.2. Удосконалити організаційну структуру кримінально-виконавчої служби, розвивати систему органів пробації та оптимізувати пенітенціарну систему. Створити подвійну систему регулярних пенітенціарних інспекцій для контролю законності та додержання прав особи в місцях несвободи.

6.3. Трансформувати Військову службу правопорядку у Збройних Силах України у військову поліцію, яка стане органом правопорядку, відповідальним за запобігання та протидію військовим кримінальним правопорушенням і кримінальним правопорушенням, вчинюваним військовослужбовцями.

6.4. Розвивати післявоєнну кримінальну юстицію: створити спеціалізований орган з розслідування воєнних злочинів, а також відповідну спеціалізовану прокуратуру з гарантіями незалежності.

6.5. Поширити повноваження Служби судової охорони на підтримання громадського порядку у суді, охорону приміщень та іншого майна органів прокуратури, забезпечення державного захисту прокурорів, інших працівників прокуратури та їхніх родин.

6.6. Створити Державний фонд відшкодування потерпілим спричиненої кримінальними правопорушеннями шкоди, визначити механізми його наповнення.

6.7. Розвивати мережу об'єднань медіаторів та залучення їх представників до медіації в кримінальному провадженні.

6.8. Створити центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом замість відповідних підрозділів в органах правопорядку, на який покласти забезпечення безпеки учасників кримінальних проваджень щодо тяжких та особливо тяжких злочинів.

**Євген Крапивін,
експерт Коаліції РПР,
експерт Центру політико-правових реформ**

**Микола Хавронюк,
експерт Коаліції РПР,
член правління Центру політико-правових реформ**

Рекомендації підготовлені в межах проєкту Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ «Посилення громадянського суспільства України в процесі прийняття рішень», який фінансується Ініціативою «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», що реалізується ІСАР Єднання у консорціумі з Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) та Центром демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ) завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст рекомендацій не обов'язково відображає погляди ІСАР Єднання, погляди Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду США.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

