



Посольство
Великої Британії
в Україні



Центр політико-правових
реформ

БРИФ ПРО СТАН СПРАВ У СФЕРІ ПРАВОПОРЯДКУ «Україна після перемоги» Бачення України 2030

**Київ
2023**

Видання цього брифу стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”», який виконує Центр політико-правових реформ. Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

1. Найважливіші події державної політики у сфері після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС	3
2. Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року	4
3. Плани та дії влади у сфері правопорядку на початок 2022 року	5
4. Вплив війни та воєнного стану на державну політику	6
5. Вимоги та стандарти ЄС щодо даної сфери, а також інших міжнародних документів, обов'язкових для України	7
6. Актуальні плани влади станом на осінь 2022 року, включаючи План відновлення України	8

1. Найважливіші події державної політики у сфері після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Після Революції Гідності в Україні відбулась не одна спроба реформувати органи правопорядку та прокуратури, які відповідають за середовище внутрішньої безпеки в Україні. Не можна сказати, що всі спроби були неуспішними, проте спостерігалась розкоординованість реформ та відсутність системності у їх проведенні, а також надмірний політичний вплив на ці процеси.

Разом з тим, не можна не зауважити частковий успіх реформи МВС та Національної поліції (2015-2017 рр.). Новий Закон України “Про Національну поліцію” (2015) передбачив чимало прогресивних змін, зокрема деполітизацію поліції та сервісний характер її роботи. Однак реформа оминула найбільшу ланку цього органу — підрозділи досудового розслідування та кримінальну поліцію. До того ж, після реформування прокуратури (2014-2016 рр.), її діяльність не була скоординована із роботою цих поліцейських підрозділів, хоча слідчі та оперативні працівники поліції тісно працюють із прокурором у кримінальному провадженні над одними цілями кримінального правосуддя.

Схожа ситуація із утворенням спеціалізованих органів досудового розслідування (Національного антикорупційного бюро – 2015 р.; Державного бюро розслідувань – 2016 р.; Бюро економічної безпеки – 2019 р.) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (2015 р.) – це стало здобутками, які не можна заперечувати, хоча реалізація реформ подекуди не повною мірою відповідає їх задуму. Кожна з вищезгаданих реформ супроводжувалась ухваленням профільного законодавства – спеціальних законів та підзаконних нормативно-правових актів з різним рівнем якості, що здебільшого потребують внесення змін, особливо в тій частині, що стосується деполітизації цих органів, гармонізації та узгодженості функцій і повноважень, удосконалення механізму стримувань і противаг у середині системи антикорупційних органів.

Водночас демотивуючим фактором у діяльності органів правопорядку подекуди є судова система, яка потребує завершення процесу реформування. Злагоджена робота органів досудового розслідування та прокурорів інколи зводиться нанівець неякісною роботою судів, а апеляційне чи касаційне оскарження може затягуватись на роки. Позитивним кроком у подоланні цієї проблеми було створення Вищого антикорупційного суду України (2019), який уже демонструє нові підходи до роботи та якість правосуддя. Разом з тим уся судова система досі в процесі постійного реформування, що впливає на кінцевий результат розгляду матеріалів, зібраних органами досудового розслідування та представлених органами прокуратури.

У 2018 році було ухвалено Закон України “Про національну безпеку України”, положення якого серед іншого мали запустити комплексну реформу Служби безпеки України – позбавлення її функцій правопорядку (функції досудового розслідування) та перетворення на класичний контррозвідувальний орган у сфері національної безпеки. На початку 2021 року Верховна Рада України ухвалила в першому читанні [проект Закону “Про](#)

внесення змін до Закону України “Про Службу безпеки України” щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України” (реєст. №3196-д від 26.10.2020 р.), який, зокрема, передбачає поступову реорганізацію Служби, що має вивести її з системи правопорядку до 2024 року. В кінці 2021 року народним депутатам було надано порівняльну таблицю до другого читання, на чому цей процес зупинився, проте ухвалення за основу цього документу можна розглядати як намір у сфері державної політики.

Окремої уваги потребує кадрова проблема. Недосконала система підготовки спеціалістів для органів правопорядку та працевлаштування випускників закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання призводить до того, що на посадах опиняються немотивовані до роботи та/або некомпетентні працівники. Наслідком цього є висока плинність кадрів або переймання корупційних практик молодими працівниками від старших наставників. Ця проблема посилилася після запровадження протиепідемічних заходів у 2019 році та воєнного стану у 2022.

2. Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року

Ключовими проблемами у сфері правопорядку є:

- недосконала процедура добору кадрів, зокрема на посади, які вимагають високого рівня менеджерських компетентностей;
- неефективність та непрозорість механізмів призначення на посади та просування по службі в органах правопорядку, а також низька ефективність службових розслідувань і притягнення до дисциплінарної відповідальності, система яких є непрозорою та супроводжується надмірним впливом безпосереднього керівника;
- недосконалість або відсутність нормативного регулювання дисциплінарної практики (дисциплінарних статутів);
- відсутність прозорості та ефективності у деяких внутрішніх управлінських процесах прокуратури, зокрема практика невмотивованого звільнення прокурорів;
- наявність старих практик незаконних методів роботи з людьми, зокрема розслідування злочинів, що разом із корупцією та толерантністю до порушень прав людини призводить до орієнтації системи правопорядку на власні відомчі потреби, а не потреби громадян. Іншими словами – розуміння проблеми людини, яка звернулась та допомога їй є вторинними до мети правильно “розкрити” кримінальне правопорушення та відзвітувати про це;
- використання підходів, орієнтованих на відтворення кількісно-статистичних показників успішності, які не передбачають зовнішньої об’єктивної оцінки діяльності органів правопорядку та призводять до корупційних практик і порушень прав громадян;
- низька довіра до системи правопорядку і як наслідок неготовність громадян сприяти цим органам, насамперед звертатись із повідомленнями про правопорушення, ділитись інформацією, брати участь у провадженні в ролі понятих тощо;

- нераціональне використання ресурсів з боку держави: нові органи правопорядку отримують велике фінансування, водночас органи правопорядку, що виконують не менший обсяг роботи відсуваються на другий план і втрачають мотивацію до розвитку;
- неузгодженість функцій та/або дублювання повноважень, що з одного боку призводить до надмірного навантаження працівників органів правопорядку, а з іншого – до протистояння в середині системи, яке носить деструктивний чи відволікаючий від основних завдань характер; наявність дискреційних повноважень;
- низький рівень грошового забезпечення для правоохоронців нижчої та середньої ланки, а також низьке матеріально-технічне, соціальне, медичне забезпечення;
- наявність конфлікту інтересів під час розслідувань правопорушень, вчинених працівниками спеціалізованих правоохоронних органів.

Ключовими викликами у сфері правопорядку є:

- подолання надмірного впливу політичних сил на керівництво органів правопорядку;
- формування сталої державної політики у сфері правопорядку;
- належне координування органів правопорядку з різних відомств та служб задля ефективної роботи;
- оновлення системи освіти та підготовки кадрів у системі правопорядку;
- урахування науково-обґрунтованих даних і моделей, закордонного досвіду для вирішення проблем сфери правопорядку на законодавчому та управлінському рівнях;
- усунення політичних протистоянь, які призводять до затягування у прийнятті кадрових рішень та рішень, пов'язаних із реформуванням і забезпеченням діяльності органів правопорядку.

3. Плани та дії влади у сфері правопорядку на початок 2022 року

Починаючи з 2019 року активно тривала розмова про *необхідність ухвалення Концепції реформи кримінальної юстиції* – документу, яким було б продовжено традицію планування на рівні публічної (державної) політики, закладену ще у 2008 році [відповідною Концепцією](#), затвердженою Указом Президента України від 08.04.2008 р. № 311/2008, яка була успішно виконана (мова йшла і про новий КПК України, проступки у кримінальному законодавстві, новий дизайн органів правопорядку тощо).

Поштовхом до цього стала нова редакція Закону України “Про прокуратуру”, яка імплементувала координуючу стосовно органів досудового розслідування роль прокуратури, відповідно до змін у Конституції України в частині правосуддя (червень 2016 р.). Станом на початок 2022 року такий документ був [розроблений](#) робочою групою, яка працювала [під егідою Офісу Генерального прокурора](#) як органу, що координує діяльність усіх органів сфери кримінальної юстиції в процесі запобігання та протидії злочинності.

Що стосується Міністерства внутрішніх справ України, то попри те, що це відомство отримало нового керівника у липні 2021 року, процес реформування на рівні публічної (державної) політики чітко не окреслений, адже [Стратегія розвитку органів системи МВС \(2017-2020\)](#) залишається не до кінця реалізованою. Попри намагання продовжити план заходів її виконання у 2021-2022 роках (намагання, які частково мали успіх, наприклад [затвердження](#) галузевої програми інформатизації системи МВС на 2021-2023 рр.) це не отримало вираження у формалізованих документах. Тож питання подальшого розвитку МВС залишалося відкритим станом на початок 2022 року. Активізації подальшого формування та реалізації державної політики у сферах, що належать до компетенції МВС, значно сприяло б відновлення роботи Громадської ради при МВС, яка забезпечувала участь громадськості у регуляторній діяльності міністерства, але фактично припинила свою діяльність у вересні 2021 року у зв'язку із завершенням каденції її членів. Наразі міністерство жодним чином не демонструє намірів подальшої взаємодії з громадськістю у реалізації своїх повноважень.

В частині реформи Служби безпеки України – станом на початок 2022 року очікувалось ухвалення у другому читанні проекту Закону №3196-д, який розпочав би поступовий план із реорганізації Служби, скорочення її штату, зміни функцій та впровадження інших складових, передбачених реформою СБУ, викладеною у законодавчій ініціативі, яка є спільною роботою виконавчої та законодавчої влади.

4. Вплив війни та воєнного стану на державну політику

З 24 лютого 2022 року – часу повномасштабного вторгнення збройних сил російської федерації з використанням території держави білорусь – як система кримінальної юстиції, так і система правопорядку в частині громадської безпеки були суттєво переорієнтовані на вимоги воєнного часу.

Що стосується системи кримінальної юстиції, то крім звичайних повсякденних злочинів, вона переорієнтувалась на розслідування воєнних злочинів, а також злочину агресії з боку російської федерації. Водночас суттєво зросли злочини проти національної безпеки, а в умовах війни різного роду диверсанти, корегувальники вогню, колаборанти тощо прямо загрожують існуванню держави. Отже, Національна поліція та Служба безпеки України в умовах війни здебільшого займаються підтримкою порядку всередині країни та координації дій зі Збройними Силами України, зокрема роботою на деокупованих територіях, протидії диверсійно-розвідувальним групам у співпраці з СБУ, а також запобіганні та протидії злочинам проти основ національної безпеки. Крім загроз національній безпеці, додаткове навантаження на органи кримінальної юстиції та прокуратури створює сплеск злочинів проти волі та статевої свободи людини, випадків мародерства, а також правопорушень, пов'язаних з обігом товарів гуманітарного призначення. Так само загальнокримінальна злочинність потребує належного реагування, адже із зволіканням розслідування цих злочинів зростає безлад у державі, недовіра до правових інструментів захисту прав громадян тощо.

Що стосується сектору громадської безпеки, то попит на безпекові послуги держави суттєво зріс, що потребує міцної координації органів системи МВС, соціальних служб, ЗСУ та інших органів, які забезпечують діяльність критичної інфраструктури держави, щоб під час війни населення могло забезпечувати достатній рівень життя. Окрім постійних нових викликів, які пов'язані з бойовими діями, ракетними обстрілами та диверсіями, зросли обсяги роботи з виявлення небезпечних предметів, розмінування територій, забезпечення безпеки територій, прилеглих до зони бойових дій, надання допомоги населенню, яке постраждало у результаті бойових дій, тощо. Крім того, в умовах війни органи правопорядку виконують і невластиві їм функції, зокрема щодо сприяння та/або забезпечення евакуації населення, доставляння гуманітарної допомоги (продуктів харчування, засобів гігієни тощо) у регіони, які перебувають під постійними обстрілами ворога, або у зоні бойових дій, запобігання гуманітарним катастрофам.

Також у посиленому режимі у умовах значного психофізичного навантаження працюють підрозділи кібербезпеки, оскільки активізувалася масштабна інформаційна атака з боку російської федерації.

Попри нові виклики, які постали перед системою правопорядку в умовах війни, вона продовжує розвиватись і необхідність унормувати, систематизувати, скерувати у правильному напрямі цей процес є важливим завданням для безпеки України як під час війни, так і після її завершення.

5. Вимоги та стандарти ЄС щодо даної сфери, а також інших міжнародних документів, обов'язкових для України

У [Висновку](#) Європейської комісії стосовно України (17 червня 2022 року) містяться рекомендації, серед яких прямо зазначається необхідність розвитку органів правопорядку: *“ухвалити загальний стратегічний план реформування всього сектору правопорядку як частини безпекового середовища України”* (adopt an overarching strategic plan for the reform of the entire law enforcement sector as part of Ukraine's security environment).

Варто зауважити, що реформа системи кримінальної юстиції є частиною сектору правопорядку, адже охоплює лише запобігання та протидію злочинності в Україні. Поняття “сектор правопорядку” чи “система правопорядку” також охоплює питання громадської безпеки, запобігання та протидії безпековим загрозам некримінального характеру, посилення відчуття безпеки у населення тощо.

Крім того, із реформуванням органів правопорядку, зокрема спеціалізованих, та посиленням їхньої ролі у забезпеченні безпеки пов'язана рекомендація Європейської комісії щодо посилення боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також забезпечення належної динаміки судових справ та винесених вироків (further strengthen the fight against corruption, in particular at high level, through proactive and efficient investigations, and a credible track record of prosecutions and convictions). Зважаючи на низку корупційних скандалів у сфері безпеки й оборони України, а також красномовний приклад негативного впливу корупції

на стан забезпечення прав, свобод і безпеки громадян у росії, виконання цієї вимоги набуває ще більшої ваги.

6. Актуальні плани влади станом на осінь 2022 року, включаючи План відновлення України

За словами органів влади з 1 серпня в Офісі Президента України створена робоча група, яка працює над *Стратегією повоєнного реформування державного управління в Україні* (1).

Водночас до 24 лютого Офіс Генерального прокурора (ОГП) розробив *Концепцію реформи кримінальної юстиції 2022-2030* (2), що включає більшість питань, які передбачає рекомендація Європейської Комісії, а Міністерство внутрішніх справ має напрацювання стосовно розвитку сектору громадської безпеки: *продовження Стратегії розвитку МВС 2017-2020 рр.* (3) та *Концепцію безпечної громади* (разом із Міністерством розвитку громад та територій України) (4).

Таким чином, мова йде про наявність принаймні 4 різних документів у сфері державної політики, які охоплюють тему правопорядку – жоден із них не завершений та не опублікований, хоча б для проведення консультацій із громадськістю та фахівцями у галузі правопорядку. Тож *наразі складно сказати про зміст цих документів.*

Влітку 2022 року набула чинності Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки. У ній серед пріоритетних визначені проблеми, пов'язані з функціонуванням прокуратури й органів правопорядку, а також очікувані стратегічні результати, досягнення яких має сприяти підвищенню рівня довіри до цих органів серед населення. У разі своєчасного ухвалення Кабінетом Міністрів України державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії та її успішної реалізації низка описаних вище проблем буде вирішена повністю або частково.

11 листопада 2022 року наказом № 248 Генерального прокурора була створена Міжвідомча робоча група (МРГ). Учасники міжвідомчої групи – очільники Офісу Генпрокурора, МВС, Міністерства юстиції, ДБР, СБУ, Національної поліції, БЕБ, Державної прикордонної служби, Державної митної служби, а також представники Офісу Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні експерти від КМЄС, проекту ЄС «PRAVO-JUSTICE», Офісу Ради Європи в Україні, відділу з правоохоронних питань Посольства США в Україні, Міжнародної організації права розвитку (IDLO).

До кінця 2022 року очікувався готовий проєкт документу, який буде скеровано для затвердження Президенту України, який має відповідні повноваження у сфері безпеки і оборони.

11 січня 2023 року Генеральний прокурор Андрій Костін повідомив, що Міжвідомча робоча група розробила проєкт Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і

оборони України на 2023–2027 роки і скеровує його до Офісу Президента України для вивчення і подальшого затвердження Указом Президента України. Наразі тексту Комплексного стратегічного плану у загальному доступі немає.

В ході підготовки проєкту цього документа експертна група опрацювала масив пропозицій і зауважень, які допомогли сформулювати шість стратегічних пріоритетів реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України. Це дозволить його модернізувати й привести у відповідність до стандартів, яких має досягти Україна на шляху до членства у ЄС. Також закладено підґрунтя для подальших кроків на цьому шляху – формування операційного плану.

До стратегічних пріоритетів реформування органів правопорядку відноситься:

1. Дієвість та ефективність органів правопорядку та прокуратури, як невід’ємної складової сектору безпеки і оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадську безпеку і порядок, протидію злочинності з урахуванням стратегічних цілей і відповідно до стандартів прав людини, основних прав і свобод, а також принципів гендерної рівності.

2. Послідовна кримінальна політика, пріоритетом якої є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого.

3. Оперативність кримінального провадження з дотриманням міжнародних стандартів та принципу верховенства права.

4. Система управління, що орієнтована на результат відповідно до встановлених пріоритетів.

5. Комплексна цифрова трансформація.

6. Відкритість, прозорість, підзвітність, незалежність та політична нейтральність.

Наразі усі фахівці у сфері реформи органів правопорядку в межах робочої групи очікують публікації затвердженого Комплексного стратегічного плану, адже далі можна буде проаналізувати ключові напрями розвитку держави і висловити свої пропозиції щодо Плану заходів на його виконання. До цього моменту більшість експертів просто відмовляються корегувати уже розроблене бачення “Україна – 2030”, для того, щоб не дублювати роботу, яка ведеться всередині органів влади із залученням експертної спільноти.

Таким чином всі пропозиції щодо бачення розвитку системи правопорядку висловлені в документі, підготовленому в межах експертної групи для цього проєкту, залишаються актуальними. Так само і їхня

актуальність – необхідно визначитись, насамперед, із питання воєнної юстиції, реформи СБУ та ДБР в умовах війни та окремим складовим реформи органів правопорядку, які не можуть відбуватись в умовах війни і мають бути відкладеними на певний час після її завершення.

Разом з тим варто зауважити, що хоча Офіс Генерального прокурора і координує діяльність органів правопорядку в сфері кримінальної юстиції, мова йде не лише про кримінальну юстицію, адже “сектор правопорядку” чи “система правопорядку” мають ширший зміст, адже охоплюють питання громадської безпеки, запобігання та протидії безпекових загроз некримінального характеру, посилення відчуття безпеки у населення, виконання контролюючих функцій органами влади у сфері публічного права тощо.

Таким чином як поняття “органи правопорядку” залишається невизначеним, так і окремі складові сектору безпеки і оборони, наприклад діяльність СБУ, який насамперед є контррозвідувальним органом, під питанням – чи мають вони бути враховані у цьому плані розвитку, зважаючи на наявну у них функцію досудового розслідування чи ні.

Робоча група під “органами правопорядку” розуміє насамперед органи досудового розслідування і органи, що наділені повноваженнями із здійснення оперативно-розшукової діяльності, проте кримінальний аспект правопорядку – органи громадської безпеки, контролюючі органи у сфері публічного права невраховані.

Підхід до визначення предмета Комплексного стратегічного плану є радше інструментальним, адже є приблизний перелік органів, які партнери України в Європейському Союзі відносять до органів правопорядку. Через офіційну комунікацію із Віцепрем’єр-міністром України Ольгою Стефанішиною та Консультативною місією Європейського Союзу в Україні (КМЄС) відповідні рекомендації були висловлені.

Ними було висловлено конкретні рекомендації щодо підготовки Комплексного стратегічного плану – він повинен, зокрема, охоплювати такі суб’єкти: Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція, Державна прикордонна служба, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки, Служба безпеки України та Державна митна служба. До переліку не включено судові та антикорупційні установи.

Предметно мова має йти про розвиток таких складових як:

1) управління правоохоронними органами має здійснюватися відповідно до результатів роботи; щорічні стратегічні цілі встановлюються політичним керівництвом, що обмежує політичну залежність (у мирний час).

Продуктивність та ефективність сектору безпеки вимірюється якісно та кількісно відповідно до встановлених пріоритетів.

2) сучасні методи управління та організаційні структури забезпечують ефективність і результативність роботи.

3) спеціальна перевірка, постійний моніторинг доброчесності (включаючи повторну перевірку персоналу з високим рівнем ризику), впровадження кодексу поведінки, прозоре управління людськими ресурсами, пов'язане із загальною реформою державного управління в Україні, за якого добір відбувається на основі заслуг працівників.

4) практики та процедури, які зменшують корупцію та сприяють доброчесності.

5) інституціоналізовані механізми зовнішнього та внутрішнього нагляду, запроваджені в державних органах, із залученням громадянського суспільства до демократичного контролю та розробки політик. Посилення уваги державних органів до якості, що вимірюється «рівнем довіри громадян», і орієнтований на надання послуг, контрольований підхід.

6) робота органу ґрунтується на внутрішньому та міжвідомчому розмежуванні та координації, оптимізації ресурсів та синергії.

7) міжнародне співробітництво для сприяння стратегічним і оперативним можливостям і стійкості сторін.

8) потрібно розвинути потужний потенціал для взаємодії з іноземними правоохоронними органами (особливо з сусідніми країнами ЄС) та європейськими та міжнародними агентствами, такими як ЄВРОПОЛ, ІНТЕРПОЛ тощо. Краще та систематичне приведення повноважень українських правоохоронних органів у відповідність із найкращими міжнародними практиками (наприклад, повернення криміналізації контрабанди у великих обсягах).

9) забезпечення активної участі громадянського суспільства у розробці та реалізації превентивних політик.

10) цифрова трансформація сприяє організаційним змінам, ефективності та спільним рішенням.

11) завдяки комплексній програмі заміни та модернізації обладнання покращується сумісність ІТ-систем (включаючи міжвідомчу систему управління справами) і модернізуються технології.

12) покращене управління активами та бюджетом.

13) поступове припинення надання юридичної освіти в поліцейських академіях і чітке розмежування між поліцейською та юридичною освітою.

Підсумовуючи, наразі відсутнє єдине бачення стосовно:

1) які заходи з реформування органів правопорядку будуть першочерговими – це питання подальшого Плану заходів, який буде ухвалений на виконання Комплексного стратегічного плану;

2) що саме відноситься до “органів правопорядку” і яка сфера підлягає реформуванню – консенсус існує лише стосовно “кримінального аспекту” органів правопорядку, проте не охоплює ширше коло органів системи правопорядку, які його забезпечують;

3) Комплексний стратегічний план наразі виглядає несистемним та має низку невирішених питань – у зв'язку із стислими строками підготовки, а також бажанням задовольнити європейських партнерів, об'єднати кримінальний аспект органів правопорядку та ширше коло безпекових органів, наприклад СБУ в цілому, остаточний документ буде несистемним, що негативно вплине на реалістичність підготовки Плану заходів у стислі строки та початку його реалізації. Більш доречним було б розділити його на три окремі документи – 1) Концепція реформи системи кримінальної юстиції; 2) Концепція розвитку органів правопорядку як складової виконавчої влади; 3) Концепцію розвитку органів системи воєнної юстиції та питань функціонування органів правопорядку в перехідний період під час збройного конфлікту.