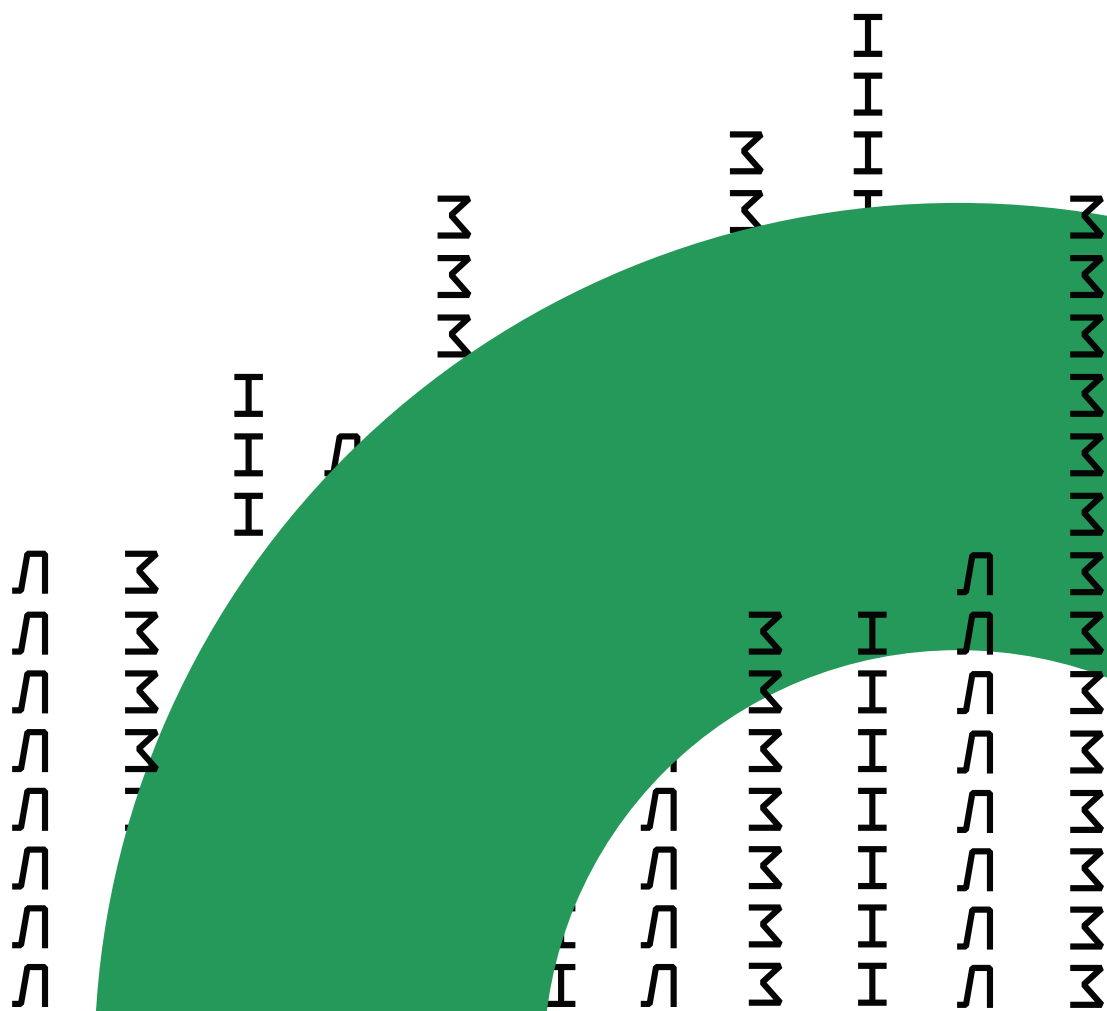


InfoBrief: якою має бути реформа органів правопорядку?

Бачення ЛЗІ



I. Що таке «реформа органів правопорядку»?

У сфері внутрішньої (цивільної) безпеки держави існує низка загроз, які негативно впливають на безпеку людини, насамперед фізичну. Серед цих загроз, як і в будь-якому суспільстві, існує **злочинність**, яку неможливо викоринити чи подолати з огляду на те, що це негативне соціальне явище є прямим наслідком людської природи (поведінки). Проте злочинність як явище **можна контролювати та мінімізувати в окремих сферах**.

Рівень злочинності та її *сприйняття* (уявлення людей про безпеку) є предметом прямого впливу органів правопорядку, від результативності роботи яких залежить як безпека людини, так і її сприйняття безпеки. В цих умовах ефективність може піддаватися корупційними практиками всередині цих органів. І, якщо за наявності корупційних практик, загалом система може бути ефективною в питаннях контролю над злочинністю, то точно сприйняття злочинності потерпає від негативного іміджу органів правопорядку. І навпаки — намагання покращити свій імідж шляхом активної комунікації результатів роботи не обов'язково матиме позитивні наслідки, особливо в частині реального контролю за злочинністю.

При цьому ставлення людей до системи протидії злочинності прямо залежить від двох обставин. З одного боку органи правопорядку повинні мати належну спроможність *допомогти* людині із її проблемою, тобто кримінально-правовим конфліктом (кримінальним правопорушенням), який її спіткав. А саме надати підтримку потерпілому, розслідувати кримінальне правопорушення, відновити справедливість шляхом притягнення винних до відповідальності і компенсації шкоди. З іншого — саме система правопорядку наділена *найбільш інвазивними щодо прав і свобод людини інструментами*, адже має законні повноваження із обмеження свободи, проведення обшуків чи вилучення майна тощо. Саме тут наявні випадки незаконного затримання, катування, фальсифікації доказів, корупції тощо.

Сьогодні в Україні доволі поширеними є нарікання як на першу, так і другу складову. Залежно від типу злочину (очевидно, що в насильницьких злочинах людина більше шукає захисту в органах правопорядку, водночас в майнових чи тим паче службових — набагато менше) люди по-різному оцінюють можливість органів правопорядку захистити їхні права, тобто гарантувати їм безпеку. Наприклад, у 2024 році 48% компаній відчували тиск з боку органів правопорядку чи регуляторних органів¹. Адже в органах правопорядку існують зловживання кримінально-правовими інструментами з метою тиску та отримання неправомірної вигоди. Відбувається це в межах штучно ініційованих кримінальних проваджень (проведення обшуків, вилучення та арешт майна). Як наслідок — це блокує діяльність підприємства, від чого страждає бізнес та його інвестори. Такі дії мають довгостроковий негативний вплив на українську економіку та обмежують її розвиток. Зокрема, іноземні інвестори часто називають саме проблеми з верховенством права серед причин, з яких вони не готові працювати на українському ринку.

Отже, громадяни шукають підтримки від системи правопорядку з метою захисту від протиправних посягань, що негативно впливають на їхню безпеку, при цьому очікують, що система правопорядку виконуватиме прямо покладені на них обов'язки із належним забезпеченням прав і свобод людини, а не створюватиме нові протиправні дії у сфері службових злочинів. Для цього система правопорядку має бути ефективною, зорієнтованою на потреби людей, насамперед потерпілих, і використовувати науково обґрунтовані підходи до прогнозування та протидії злочинності на системному рівні.

Саме тому **реформа органів правопорядку полягає у виконанні цими структурами основного завдання — протидії злочинності**, що негативно впливає на внутрішню безпеку людей в суспільстві. Йдеться про **інституційну спроможність органів правопорядку² здійснювати запобігання і боротьбу зі злочинністю**, насамперед організованою, яка завдає найбільшої шкоди інтересам суспільства.

1 Стан та потреби бізнесу в Україні: результати дослідження у серпні 2024 року. Дослідження проведено Центром Розвитку Інновацій, Офісом з розвитку підприємництва та експорту, національним проектом Дія.Бізнес, AdvanterGroup у співпраці з Міністерством економіки України, Міністерством фінансів України, Міністерством розвитку громад та територій України, Міністерством цифрової трансформації, Коаліцією бізнес-спільнот за модернізацію України. Період опитування: 20.08.2024–31.08.2024.

2 Конституція України вживає як термін «органи правопорядку» (ст. 131-1), так і «правоохоронні органи» (ст. 17). Галузеве законодавство використовує різну термінологію, яка потребує уніфікації. Першим кроком для цього може стати Закон України «Про органи правопорядку», ухвалення якого передбачене п. 1.1 Планом заходів з реалізації Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки. Під органами правопорядку, на наш погляд, необхідно розуміти органи, які наділені повноваженнями із 1) здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень; 2) повноваженнями зі здійснення оперативно-розшукової діяльності (в перспективі — кримінальної розвідки). При цьому термін «органи правопорядку» є видовим, а «правоохоронні органи» родовим, тобто ширшим за змістом і таким, що охоплює перший термін, який включає органи з атестованими працівниками, форменим одягом, правом носити зброю, які виконують контрольні функції безпекового характеру або такі, які прямо віднесені законом до правоохоронних органів.

II. Які ключові складові реформи органів правопорядку?

У контексті європейської інтеграції Україна продовжує процес приведення свого законодавства до *acquis communautaire* ЄС, а також виконує рекомендації щодо політики розширення, які містяться у звітах про розширення (2023, 2024, 2025) Європейської комісії за **Розділом 24 «Юстиція, свобода та безпека»**. Саме в цьому розділі основний акцент на організованій злочинності, кіберзлочинності, наркозлочинності, боротьбі з тероризмом та міжнародному співробітництву у цій сфері (Європол, Євроюст) та інші аспекти **боротьби з серйозною злочинністю (serious crimes)**.

Крім того, мова йде не лише про інституційну спроможність органів правопорядку протидіяти злочинності, а й про **інструменти щодо стратегічного запобігання злочинності та пріоритезацію ресурсів системи правопорядку** у формі впровадження планової та послідовної **кримінальної політики**³. Так, планується впровадження європейських механізмів оцінки загроз такої злочинності (SOCTA⁴, IOCTA⁵), обмін інформацією з європейськими органами правопорядку (SIENA, SIENA-CT, співпраця з Європолем та Євроюстом), впровадження концепцій *intelligence-led policing* тощо. Мова йде про стратегічне планування у сфері протидії злочинності.

Крім інституційної спроможності та посилення аналітичної складової (стратегічне планування), йдеться і про **перегляд кримінальних процесуальних повноважень та інфраструктури кримінальної юстиції**. До першого можна віднести удосконалення інституту підслідності кримінальних правопорушень, удосконалення альтернативних заходів вирішення кримінально-правових конфліктів (наприклад, світовий досвід *transactions*), трансформацію інституту оперативно-розшукової діяльності в кримінальну розвідку, впровадження засад зловживання процесуальними правами тощо. До другого ж — впровадження системи відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких злочинів, удосконалення системи гарантування безпеки учасників кримінального провадження, розширення інституту викривацтва до ширшого кола службових злочинів, як це передбачено Директивою ЄС тощо.

Отже, євроінтеграційні зобов'язання Україні спрямовані на побудову більш ефективної системи правопорядку, яка орієнтуватиметься на послідовну та дієву кримінальну політику, пріоритезацію кримінальних проваджень, виділення ресурсів на протидію серйозній злочинності. А в центрі такої системи буде потерпілий та його потреби у відшкодуванні шкоди, не лише кримінальне переслідування правопорушника будь-якою ціною.

Реформа органів правопорядку полягає в **трьох ключових напрямках**:

1. **посилення інституційної спроможності органів правопорядку у протидії серйозній злочинності;**
2. **удосконалення системи стратегічного планування у сфері протидії злочинності — впровадження системи кримінальної політики;**
3. **перегляд кримінальних процесуальних повноважень прокуратури та органів правопорядку й загалом інфраструктури системи кримінальної юстиції.**

3 *Дет. див.: Крапивін Є. Кримінальна політика і стратегічне планування в протидії злочинності: перспективи і до чого тут євроінтеграція. JustTalk, 12.11.2025.*

4 *Serious and Organised Crime Threat Assessment.*

5 *Internet Organised Crime Threat Assessment.*

III. Якою є державна (публічна) політика у цій сфері?

Основним документом у сфері реформування органів правопорядку є **Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки**⁶ (КСП) та **Урядовий План заходів**, спрямованих на його виконання⁷ (План заходів до КСП).

Окремі його положення відображені у **Дорожній карті з питань верховенства права**, затвердженій Кабінетом Міністрів України у травні 2025⁸. При цьому виконання КСП є одних із заходів Розділу 24 acquis ЄС.

Окремі заходи є в Плані для Ukraine Facility⁹, Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки (наразі НАЗК готує нову програму) та галузевих документах (Стратегія боротьби з організованою злочинністю, Стратегія розвитку прокуратури на 2025–2028 роки¹⁰, Національній стратегії захисту прав дитини у сфері юстиції на період до 2028 року тощо).

Досягнення комплексної реформи органів правопорядку на євроінтеграційному шляху можливе лише за умови виконання всіх заходів, передбачених цими документами у сфері державної політики, адже вони стосуються одночасно змін до законодавства, розв'язання інституційних проблем, впровадження практик стратегічного планування тощо.

Натомість розв'язання окремих складових — чи то кадрових питань (впровадження конкурсних засад відбору тощо), чи то розширення повноважень, чи то інституційних практик — не матиме належного ефекту з огляду на несистемний та розрізнений характер таких реформ.

IV. Які складові реформи органів є пріоритетними?

4.1 Ключові заходи щодо посилення інституційної спроможності органів правопорядку у протидії серйозній злочинності:

- ▶ ухвалення Закону України «Про органи правопорядку», який визначить «правову рамку» функціонування органів правопорядку, уніфікує їх статус та повноваження;
- ▶ впровадження меритократичних засад добору на керівні посади в органах правопорядку, включно з керівниками цих органів (Національна поліція, ДБР, НАБУ);
- ▶ реформування Служби безпеки України шляхом поступової втрати функцій досудового розслідування, що перетворить її на класичний контррозвідувальний орган;
- ▶ посилення інституційної спроможності аналітичних підрозділів органів правопорядку;

6 [Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки](#) : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023.

7 [План заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки](#) : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792.

8 [Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»](#) : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475.

9 [План для Ukraine Facility. 2024–2027.](#)

10 [Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки](#): Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220.

- › посилення системи внутрішньої безпеки органів правопорядку та порядку проведення службових розслідувань і дисциплінарної процедури;
- › посилення інституційної спроможності уповноважених підрозділів органів системи кримінальної юстиції, відповідальних за запобігання та виявлення корупції, надання їм повноваження для ефективного моніторингу та підтримки впровадження антикорупційних програм;
- › удосконалення системи підзвітності і прозорості органів правопорядку.

4.2 Ключові заходи щодо удосконалення системи стратегічного планування у сфері протидії злочинності — впровадження системи кримінальної політики:

- › впровадження системи стратегічного планування у сфері протидії злочинності — кримінальної політики, яка охоплюватиме як питання превенції, так і боротьби зі злочинністю;
- › впровадження європейських інструментів стратегічного планування: Оцінка загроз серйозної злочинності — SOCTA, Оцінка загроз організованої злочинності в інтернеті — IOCTA;
- › впровадження системи збору альтернативних даних, які складають знання про злочинність: crime survey, victimology survey тощо;
- › удосконалення системи кримінальної статистики;
- › впровадження документів кримінальної політики: 1) загальнонаціональних пріоритетів протидії злочинності (кримінальна політика довгострокового верхнього рівня строком на 5–10 років); 2) стратегічних пріоритетів органів правопорядку (кримінальна політика середньострокового рівня — річні плани), 3) пріоритетів в індивідуальних кримінальних провадженнях (кримінальна політика короткострокового рівня), які є частиною менеджменту (управління) в цій системі.

4.3 Ключові заходи щодо перегляду кримінальних процесуальних повноважень прокуратури та органів правопорядку й загалом інфраструктури системи кримінальної юстиції:

- › удосконалення інституту підслідності як засобу визначення спеціалізації органів правопорядку;
- › впровадження детективів в усіх органах правопорядку;
- › впровадження спільної системи оцінювання детективів та інших залучених до розслідування кримінальних правопорушень осіб, яка орієнтована на якісні, а не лише кількісні показники;
- › удосконалення альтернативних заходів вирішення кримінально-правових конфліктів (наприклад, світовий досвід transactions);
- › впровадження у КПК України засади зловживання процесуальними правами;
- › удосконалення системи гарантування безпеки учасників кримінального провадження;
- › створення фонду відшкодування шкоди потерпілим від насильницьких злочинів;
- › реформування системи судово-експертної діяльності у кримінальному провадженні;
- › ухвалення Закону України «Про кримінальну розвідку», який трансформує інститут оперативно-розшукової діяльності через відмежування від кримінальної процесуальної, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності;
- › імплементація положень Конвенції про кіберзлочинність та II додаткового протоколу до неї у повному обсязі, зокрема введення в КПК України поняття електронного (цифрового) доказу (за аналогією з ГПК України, ЦПК України, КАСУ), криміналізація кібернасильства тощо.

Лабораторія законодавчих ініціатив (ЛЗІ) — незалежний український аналітичний центр, який 25 років допомагає державі будувати сталі інституції і формувати evidence based державну політику у різних сферах.

parlament.org.ua