

Рожнова Вікторія Василівна,
начальник відділу Офісу Генерального
прокурора, кандидат юридичних наук,
доцент

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Рішенням Європейської ради від 23.06.2022 Україні надано статус кандидата на членство в Європейському Союзі на підставі рекомендацій Єврокомісії від 17.06.2022.

Водночас Єврокомісія оголосила план дій, який потрібно виконати Україні для початку переговорів про вступ до Європейського Союзу, де серед необхідних кроків зазначила ухвалення комплексного стратегічного плану реформування всього правоохоронного сектору як частини середовища безпеки України [1].

Безпека держави, а саме принцип «безпека першочергово» в управлінні, як заявив президент В. Зеленський, вимагає сильного цивільного сектору безпеки не лише з точки зору людських ресурсів і державної влади, але й з точки зору ефективного використання наявних ресурсів, компетентності персоналу, його чесності та міцної міжвідомчої співпраці. Усе це також має супроводжуватися сильними механізмами нагляду та чітким закріпленням демократичних традицій України, верховенства права та прав людини. Згідно з дослідженнями, безпека входить до трійки найважливіших для українців цінностей разом зі свободою та справедливістю. Також безпека – це головна умова існування держави та її незалежності [2].

І хоча необхідність реформування всього правоохоронного сектору як частини середовища безпеки України представлена Єврокомісією як необхідна умова на євроінтеграційному шляху України, в ній немає значних викликів, адже, як зауважує експерт Центру політико-правових реформ Є. Крапивін, за останні 10 років наша країна зробила багато роботи, аби привести прокуратуру та органи правопорядку до європейських стандартів [3].

У листопаді 2022 року на базі Офісу Генерального прокурора створено міжвідомчу робочу групу з розроблення проекту комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України, до складу якої увійшли керівники Офісу Генерального прокурора, органів правопорядку, представники зацікавлених міністерств і відомств, національні та міжнародні експерти.

Міжвідомчою робочою групою був напрацьований проект комплексного стратегічного плану, що покликаний інтегрувати українську систему органів правопорядку до європейського простору свободи, безпеки та справедливості, водночас максимально орієнтуючи її на роботу в інтересах кожної людини [4].

11 травня 2023 року Президент України Володимир Зеленський схвалив Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. Президент також доручив Уряду розробити з відповідними державними органами та затвердити План заходів, спрямованих на виконання цього Стратегічного плану [5].

План визначає шість стратегічних пріоритетів, які дозволять модернізувати сектор безпеки й привести у відповідність до стандартів, яких має досягти Україна на шляху до членства у Європейському Союзі.

Такими пріоритетами визнано:

1. Дієвість і ефективність органів правопорядку та прокуратури як невід’ємної складової сектору безпеки і оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадські безпеку й порядок, протидіють злочинності з урахуванням стратегічних цілей та відповідно до стандартів прав людини і основоположних свобод, у тому числі із забезпеченням гендерної рівності.

2. Послідовну кримінальну політику, пріоритетом у якій 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. Систему управління, орієнтовану на результат відповідно до встановлених пріоритетів.

5. Комплексну цифрову трансформацію.

6. Відкритість, прозорість, підзвітність і незалежність.

Указані пріоритети, а також стратегічні цілі їх досягнення є підґрунтям для подальших кроків на цьому шляху – формування Плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки.

Саме План заходів має містити детальний перелік завдань, якісних і кількісних показників, очікуваних результатів подальшого реформування та розвитку органів правопорядку та прокуратури, необхідних змін до законодавства України.

Водночас з приводу змін до законодавства України варто зауважити таке.

На шляху впровадження проголошених у державі реформ, насамперед, і як правило, декларується комплексне оновлення законодавства без ризиків обмеження прав, свобод і законних інтересів кожного члена суспільства [6, с. 21]. Водночас, доводиться констатувати, що зміни у законодавстві (без їх належного наукового обґрунтування, за відсутності системного підходу) не вирішують наявних проблем, а подекуди навіть створюють нові.

Так, приміром, процес масштабного реформування кримінального процесуального законодавства України, що розпочався, зокрема, в межах реалізації Концепції судово-правової реформи в Україні (1992 р.), продовжився у межах реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України (2008 р.) і формально завершився прийняттям у квітні 2012 року Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України, фактично триває і до сьогодні. Можливо не так масштабно, але реформування вітчизняного кримінального процесуального законодавства стало постійним явищем для сучасної правової системи України. Здавалося б, це можна оцінити позитивно, як необхідну й оперативну реакцію законодавця на зміни у відповідних суспільних відносинах та об'єктивні потреби суб'єктів правозастосування у цій сфері. Однак, вже у 2015 році у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, стан правосуддя, функціонування прокуратури та кримінальної юстиції, як суміжних правових інститутів, оцінюється як такий, що має свої недоліки, обумовлені серед іншого й проблемами у сфері стратегічного планування та у законодавчому процесі, зокрема надмірною зосередженістю на короткострокових рішеннях у законодавчому процесі, відсутністю системного бачення у формуванні демократизації сектору правосуддя у довгостроковій, середньостроковій та найближчій перспективі [7].

Сучасне вітчизняне кримінальне процесуальне право зазнає постійних змін, внаслідок яких в КПК України залишається усе менше і менше норм, які були сформульовані в його первинній редакції і відображали сутність його ідеології, як «людиноорієнтованого закону... в основі якого закладено принцип пропорційності в проведенні процесуальних дій та обмеженні прав осіб, що залучені до кримінального судочинства» [8, с. 9–10].

Основне джерело кримінального процесуального права – чинний КПК України діє з 20 листопада 2012 р. Хоча перші зміни до нього були внесені ще 5 липня 2012 р., тобто до набрання чинності. У подальшому щороку КПК України (подекуди наряду з іншими джерелами кримінального процесуального права України) зазнавав і зазнає змін, доповнень і виключень. Загалом, у тому чи іншому виді зміни до чинного КПК України вносились більш ніж 100 законами України. На розгляді у парламенті постійно знаходяться проекти законів України, якими пропонується внести зміни, зокрема до КПК України, з метою удосконалення порядку здійснення кримінального провадження, зокрема з урахуванням актуальних соціально-політичних умов.

Така ситуація не могла не відобразитись на якості кримінального процесуального закону. За справедливим твердженням О.А. Лейби, стихійно-ситуаційна нормотворча динаміка кримінального процесуального законодавства останніх років призвела до загострення тих нормативно-змістовних проблем, що п'ять років поспіль були «болючими» для правозастосування, досі залишаються невирішеними,

та породжує нові, що посилюють неузгодженість окремих структурних елементів кримінального процесуального законодавства або утворюють взаємну конфронтацію між деякими нормами; спричиняють помилки при встановленні структурних зв'язків із використанням бланкетних та відсылних норм; зумовлюють порушення законів логіки при конструюванні термінології і понятійно-категоріального апарату тощо [9, с. 18].

У контексті нестабільності кримінального процесуального законодавства та хронічної реформи кримінального процесу постає питання щодо концептуально обумовленої оптимальної моделі унормування суспільних відносин у сфері кримінального провадження.

Усвідомлення необхідності такого підходу стало приводом до прийняття парламентом 19 травня 2020 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» № 619-IX, автори якого констатували, що зміни, які вносяться до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення не завжди є корисними та необхідними, а також зауважили, що зміни до КК, КПК України та КУпАП повинні готуватись та обговорюватись із залученням фахівців-науковців, практичних працівників та всієї юридичної громадськості України. Тільки наведення концептуальних засад таких змін, ґрунтовна, докладна аргументація їх доцільності, здатні сформувані підстави для впевненості, що подібні новації є корисними та необхідними [10].

Безперечно, що сам по собі концептуальний підхід до нормотворчої діяльності можна лише вітати, якби не одне важливе методологічне застереження: цей підхід не може бути ефективно реалізований без системного розроблення кримінально-правової політики, існування якої на сьогодні є скоріше теоретичною конструкцією, ніж констатацією факту за відсутності офіційних концепцій і стратегій, програм, які б визначали основні напрями та перспективи довготривалого, якісного та стабільного розвитку інститутів кримінальної юстиції.

Свого часу таким програмним документом стала вже згадана Концепція реформування кримінальної юстиції України (2008 р.), у якій було констатовано нагальну об'єктивну потребу у реформуванні системи кримінальної юстиції відповідно до цієї Концепції, що має ґрунтуватися на досягненнях і традиціях національного законодавства, європейських цінностях щодо захисту прав та основоположних свобод людини і громадянина, положеннях міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [11].

Більшість положень цієї Концепції на цей час імплементовані у національне законодавство.

Так, прийнятий новий Кримінальний процесуальний кодекс України; впроваджений інститут кримінальних проступків зі

спрощеною формою кримінального провадження; переглянута роль прокурора у кримінальному провадженні; розпочала роботу система безоплатної правової допомоги; створений і почав функціонувати національний превентивний механізм, а також служба пробації; створений і функціонує спеціальний орган антикорупційних розслідувань та ін.

Разом з тим, з моменту початку реалізації згаданої Концепції пройшло більше чотирнадцяти років. Змінилися як внутрішньополітична, так і геополітична ситуація, що, безумовно, мало свій вплив і продовжує впливати зараз на процес розвитку кримінальної юстиції в Україні.

Кримінальна юстиція зіткнулася з новими викликами, практика застосування законодавства свідчить про наявність ряду системних проблем в процесуальному і інституціональному аспектах, Україна залишається серед лідерів за кількістю скарг проти неї в Європейському суді з прав людини, в тому числі – в аспекті реалізації кримінальною юстицією і системою органів правопорядку своїх функцій; законодавчі ініціативи в цій сфері почали стикатися з проблемою визнання їх такими, що не відповідають Конституції України, часто вони не мають системного і комплексного характеру та нерідко концептуально суперечать одна одній, як правило, не маючи належного наукового і практичного обґрунтування, і, як наслідок, рівень довіри до кримінальної юстиції та системи органів правопорядку з боку громадськості продовжує бути критично низьким, а громадяни не відчувають себе в безпеці.

Досвід проведення реформ у сфері кримінальної юстиції свідчить про те, що, по-перше, зміни повинні бути комплексними і мати достатні підстави; по-друге, по можливості, проводитися паралельно; по-третє, необхідними є чітко встановлені як часові рамки, з урахуванням усіх перехідних і адаптивних періодів, так і цілі, яких необхідно досягти у короткостроковій і довгостроковій перспективах [12, с. 46–47].

Викладене засвідчує, що лише ґрунтовна розробка та визначення концептуальних основ може створити надійний фундамент ефективної та сталої моделі системи органів правопорядку, кримінальної юстиції, забезпечити належну правову основу їх функціонування та ефективної діяльності.

Список використаних джерел

1. Рекомендації Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС. *Представництво Європейського Союзу в Україні* : офіційний вебсайт. URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine>.

2. Україна не хоче війни, але для миру повинна мати сильну й боєздатну армію – Глава держави. *Президент України* : офіційний вебсайт. URL: <https://www.president.gov.ua/news/ukrayina-ne-hoche-vijni-ale-dlya-miru-povinna-mati-silnu-j-b-68361>.

3. Вступний іспит до ЄС: як Україна виконує рекомендації Єврокомісії. *Реанімаційний пакет реформ* : вебсайт.

URL: <https://rpr.org.ua/news/vstupnyy-ispyt-do-yes-iak-ukraina-vykonuie-rekomendatsii-yevrokomisii/>.

4. Андрій Костін: Наша спільна мета – розбудова європейської України, в якій панують безпека, свобода, верховенство права та повага до людини. *Офіс Генерального прокурора* : офіційний вебсайт. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/andrii-kostin-nasa-spilna-meta-rozbudova-jevropeiskoyi-ukrayini-v-yakii-panuyut-bezpeka-svoboda-verhovenstvo-prava-ta-povaga-do-lyudini>.

5. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.

6. Акімова Л.М. Аспекти реалізації засад антикорупційної політики. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 7 грудня 2018 року). Ч. 2. Київ, 2018. С. 19–22.

7. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text>.

8. Кримінальний процесуальний кодекс 2012 року: ідеологія та практика правозастосування : колективна монографія / за заг. ред. Ю.П. Аленіна; відпов. за вип. І.В. Гловюк. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 1148 с.

9. Лейба О.А. Дефекти кримінального процесуального законодавства та засоби їх подолання : монографія. Харків: «Юрайт», 2018. 216 с.

10. Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін (реєстр. № 2256 від 11.10.2019). *Верховна Рада України* : офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2256&skl=10.

11. Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. *Верховна Рада України. Законодавство України* : офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008#Text>.

12. Рожнова В.В. Концептуальний підхід як основа ефективного розвитку кримінального судочинства. *Кримінальне судочинство: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 28 травня 2021 року). К.: НАВС, 2021. С. 44–47.