

## АКТУАЛЬНІ ДОСЛІДЖЕННЯ:

**Катерина Чижмарь**, *д.ю.н., доцент,  
головний науковий співробітник НДІ публічного права*  
**Олександр Олійник**, *головний консультант  
Директорату з питань юстиції та правоохоронної  
діяльності Офісу Президента України*

## СТВОРЕННЯ СЕРЕДОВИЩА БЕЗПЕКИ В КРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена проблемам створення в Україні безпечного середовища, забезпечення його функціонування, аналізу ефективності роботи правоохоронних органів стосовно протидії корупційним кримінальним правопорушенням. Також у статті висвітлено причини неефективної діяльності правоохоронних органів та пропозиції щодо покращення їх роботи.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, правоохоронна система, прокуратура, прокурорський нагляд, корупційне кримінальне правопорушення, координація правоохоронних органів, реформування правоохоронної системи, правоохоронних органів та органів правопорядку.

Пріоритетами національних інтересів України є захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, реалізація яких забезпечується шляхом захисту особи, суспільства та держави від правопорушень, зокрема корупційних, а також забезпечення відновлення порушених прав та відшкодування заподіяної шкоди<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392;

Центральне місце в сфері правового захисту в державі посідають правоохоронні органи<sup>2</sup>.

Так, згідно із ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», правоохоронні органи – це органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. У чинному законодавстві існують і інші підходи до визначення номенклатури правоохоронних органів.

Аналіз відповідних положень законодавства дозволяє констатувати, що чинне законодавство умовно розмежовує правоохоронні органи, які забезпечують державну безпеку, і правоохоронні органи, які здійснюють окремі функції охорони правопорядку в усіх інших сферах суспільного життя. Але подібна умовність призводить до плутанини в розумінні правоохоронної діяльності та до неможливості встановити вичерпне коло суб'єктів такої діяльності.

Чергова реформа правоохоронної системи в Україні, яка розпочалася в 2014 році була спрямована на підвищення спроможностей суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері публічної безпеки та цивільного захисту, вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності правоохоронних органів із боротьби зі злочинністю, тощо.

Так, було прийнято нову редакцію Закону про прокуратуру, створено Національну поліцію, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора), Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне бюро розслідувань. Відповідними

---

<sup>2</sup> Теоретико-правові аспекти правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України / В. В. Микитенко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 3. – С. 240-242.

змiнами до антикорупційного законодавства передбачено діяльність Національного агентства з питань запобiгання корупцiї. З метою оптимiзацiї структури та чисельностi органiв, якi ведуть боротьбу зi злочинами у сферi економiки також прийнято закон про Бiро економiчної безпеки України.

Законом України № 1401-VIII вiд 02.06.2016 «Про внесення змiн до Конституцiї України (щодо правосуддя)» Основний Закон України з помiж iншого було доповнено статтею 1311, у якiй iдется, зокрема, про те, що на прокуратуру в Україні покладено «органiзацiю i процесуальне керiвництво досудовим розслiдуванням, вирiшення вiдповiдно до закону iнших питань пiд час кримiнального провадження, нагляд за негласними та iншими слiдчими i розшуковими дiями органiв правопорядку»<sup>3</sup>.

Згiдно цих положень, прокурорiв позбавлено функцiй прокурорського (загального) нагляду за додержанням i застосуванням державними органами законiв, а також дещо обмежено повноваження щодо координацiї i взаємодiї всiх правоохоронних органiв у боротьбi зi злочинностю та корупцiєю.

Це призвело до того, що наразi система правоохоронних органiв, особливо тих, на якi покладається завдання стосовно попередження, виявлення, припинення та розслiдування корупцiйних правопорушень виглядає дещо розбалансованою, не реформованi правоохороннi органи чи органи, реформування яких перебуває на початковому етапi, а також новостворенi правоохороннi органи тепер працюють без належного центру координацiї та взаємодiї у сферi боротьби з корупцiєю i оргiзованою злочинностю.

Разом з цим, вказанi органи все активнiше конкурують за ресурси Державного бюджету України та мiсце у iєрархiї правоохоронних структур, що у свою чергу призводить до дублювання функцiї цих органiв.

Фiнансування діяльностi правоохоронних органiв, у тому числi й антикорупцiйних, останнiм часом активно зростає.

<sup>3</sup> «Про внесення змiн до Конституцiї України (щодо правосуддя)»: Закон України вiд 2 червня 2016 року № 1401-VIII;

Для прикладу, за останні 10 років фінансування з Державного бюджету України Міністерства внутрішніх справ України зросло на 415,3% (з 24,2 млрд. у 2014 році до 100,5 млрд. у 2020 році), Служби безпеки України – 331,6 % (з 3.8 млрд. у 2014 році до 12,6 млрд. у 2020 році), Офісу Генерального прокурора (не враховуючи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) – 264,3% (з 2.8 млрд. грн. у 2014 році до 7,4 млрд. у 2020 році). У Державному бюджеті на 2021 рік на функціонування Офісу Генерального прокурора передбачено додатково 4,1 млрд. грн., при тому, що у прокуратури наразі відсутні повноваження на здійснення досудового розслідування та прокурорського нагляду.

Що стосується утримання антикорупційних органів, зазначимо, що фінансування з Державного бюджету України Національного антикорупційного бюро України за 4 роки зросло на 194 % (з 476,7 млн. у 2016 році до 925,1 млн. у 2020 році), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – 200 % (з 46 млн. у 2016 році до 92,1 млн. грн. у 2020 році)<sup>4</sup>.

На діяльність Державного бюро розслідувань у 2021 році передбачено 2,5 млрд. грн, що на 178,5 % більше ніж у 2020 році .

Отже, ураховуючи нинішній стан діяльності правоохоронних органів України, середовище безпеки, яке повинно формуватися із сукупності заходів і факторів, які зведуть до мінімуму можливості заподіяння людині фізичної, матеріальної та моральної шкоди внаслідок загроз криміногенного та техногенного характеру, створити буде вкрай непросто, оскільки воно має гарантуватися державою через ефективну діяльність правоохоронних органів, які повинні своєчасно й оперативно вживати заходів щодо максимального захисту життя, здоров'я та майна людей від протиправних посягань.

**Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392, серед поточних та прогнозованих загроз провідну роль**

<sup>4</sup> Скільки коштує бюджету утримання правоохоронних органів та антикорупційної системи: Аналітичний портал «Слово і діло».

**визначено** саме корупції, яка перешкоджає виведенню української економіки з депресивного стану, унеможлиблює її сталі і динамічне зростання та, як наслідок, підживлює кримінальне середовище<sup>5</sup>.

В Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) із 33 балами зі 100 можливих Україна займає 117 місце зі 180 країн у списку CPI<sup>6</sup>.

За результатами опрацювання статистичних даних за 2020 рік та звітності правоохоронних органів встановлено, що впродовж 2020 року в Єдиному реєстрі досудових розслідувань зареєстровано 784 096 кримінальних правопорушень, з яких 3 908 – корупційних кримінальних правопорушень, що становить лише 0,5% від загальної кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень.

У провадженні підрозділів, які здійснюють досудове розслідування перебувало 5616 кримінальних проваджень з ознаками корупції.

Зокрема у провадженні органів поліції – 3 348, Національному антикорупційному бюро України – 2 213, органів безпеки – 42, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства – 13 проваджень вказаної категорії.

Із кількості направлених до суду проваджень – 2 272 (40,5%) перебувало у провадженні слідчих органів поліції, 23 (0,4%) – Служби безпеки України, 5 (0,09%) – органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства.

При цьому за результатами досудового розслідування – Національним антикорупційним бюро України скеровано до суду 80 обвинувальних актів, у тому числі 12 з угодою про визнання винуватості.

Корупційними кримінальними правопорушеннями завдано збитків на суму 3 млрд 25 млн грн, з яких відшкодовано 276,3 млн. грн. Питома вага відшкодованих збитків складає 9,1%.

<sup>5</sup> «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392;

<sup>6</sup> Індекс сприйняття корупції-2020;

За закінченими кримінальними провадженнями Національним антикорупційним бюро України встановлено збитків на суму 1 млрд. 549 млн. грн, а відшкодовано заподіяних злочинами збитків на суму 103,5 млн. грн, або 6,7%.

Також зауважимо, що Державним Бюро розслідувань до суду скеровано 461 обвинувальний акт про корупційні правопорушення, що становить 13,9% від загальної кількості скерованих актів<sup>7</sup>.

Очевидно, що ефективність правоохоронної діяльності в сучасній державі визначається далеко не кількістю «людей у погонах» та множинністю різноманітних правоохоронних структур.

З наведеного вище також вбачається, що саме відсутність чіткої координації у системі органів кримінальної юстиції, і як наслідок, взаємодії між вказаними правоохоронними органами призводить до низької ефективності діяльності цих органів.

Водночас зазначимо, що здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень Національним антикорупційним бюро України покладено на Спеціалізовану антикорупційну прокуратура, яка є самостійним структурним підрозділом Офісу Генерального прокурора (на правах Департаменту)<sup>8</sup>, при цьому нагляд за додержанням законів іншими уповноваженими суб'єктами на здійснення досудового розслідування у сфері корупційних правопорушень покладено на інші органи прокуратури.

На нашу думку, ще однією з причин, що спричинили такі низькі показники результативності та, як наслідок, загрозливий стан протидії корупції в Україні, а відтак і стан дотримання конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності органів правопорядку є розгалужена, але в той же час неефективна система правоохоронних органів та органів правопорядку, які уповноважені на здійснення досудового розслідування у

<sup>7</sup> Єдиний державний веб-портал відкритих даних

<sup>8</sup> «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора»: Наказ Генерального прокурора від 5 березня 2020 року № 125;

сфері корупційних правопорушень: органи Національної поліції, Служба безпеки України, органи, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань.

Посадові особи деяких антикорупційних органів своїми заявами часто намагаються сформуванати оманливу думку про те, що для викорінення корупції ними робиться усе можливе, однак їм заважає відсутність політичної волі, здійснення на них певного тиску.

Підсумовуючи викладене, можемо стверджувати, що за правоохоронними органами держави, які отримали в статті 17 Конституції України завдання щодо забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, не закріплюється їх основна функція – забезпечення правопорядку в суспільстві та державі. Така нормативна невизначеність об'єктно-суб'єктного складу відповідних конституційних правовідносин в Основному Законі породжує неоднозначність доктринального тлумачення, правотворчої та правозастосовної практики у сфері національної безпеки і оборони України. Отже, наразі об'єктивною необхідністю є розробка державної доктрини соціальної безпеки. У рамках цієї доктрини одне з основних місць повинна займати Концепція реформування правоохоронних органів України та органів правопорядку, а також узгоджений План дій щодо реформування правоохоронної системи держави з обговоренням та затвердженням їх на засіданні Ради національної безпеки і оборони України.

Згадана Концепція має включати:

- основні заходи з розвитку системи правоохоронних органів та органів правопорядку держави;
- розробку та прийняття спеціального, базового Закон України «Про правоохоронну діяльність та правоохоронні органи України», як це і передбачено частиною 3 статті 17 Конституції України;
- шляхи та етапи її реалізації;
- очікуванні результати;

Потребує перегляду система звітності, яка формується за результатами діяльності правоохоронних органів.

Наразі складається така звітність: «Єдиний звіт про кримінальні правопорушення» форми 1, «Єдиний звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення» форми 2, «Про результати боротьби з організованими групами і злочинними організаціями» форми 1-ОЗ, «Про стан протидії корупції» форми 1-КОР, «Про роботу прокурора» форми № П, «Про роботу органів досудового розслідування» форми № 1-СЛ.

Вважаємо, що замість згаданої звітності доцільно запровадити форму Єдиної державної статистичної звітності яка буде містити об'єктивну, повну, структуровану інформацію про стан злочинності та корупції в країні.

Очевидно, що проблеми удосконалення конституційно-правового статусу правоохоронних органів, а також узгодження їх системи, функцій і повноважень із закріпленою в Конституції України моделлю забезпечення національної безпеки і оборони має стати предметом серйозного розгляду Комісії з питань правової реформи, яка створена Указом Президента України №584/2019. З метою ефективного, а головне результативного реформування правоохоронної діяльності неодмінно повинні бути проведенні ряд заходів стосовно коригування чинного національного законодавства. Така робота має проводитись у рамках загальнодержавної програми адаптації національного законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Оскільки РНБО, яка є допоміжним органом при Президенті України зі спеціальною компетенцією, діяльність якої дозволяє главі держави повно й ефективно забезпечувати правовий режим національної безпеки і оборони, вважаємо, що назріла нагальна необхідність Раді національної безпеки і оборони України проведення аналізу розроблених Концепцій реформування кожного правоохоронного органу та з урахуванням сформованого системного бачення підготувати загальнодержавну Концепцію реформування правоохоронної системи України та План дій щодо реформування правоохоронної системи держави з обговоренням та затвердженням їх на засіданні РНБО.

Принагідно зауважимо, що Концепція реформування кримінальної юстиції України, яка була затверджена Указом Президента України від 08.04.2008 № 311 передбачала завдання щодо розробки та запровадження єдиної статистики та науково обґрунтованих критеріїв оцінки результатів роботи органів системи кримінальної юстиції, які мають містити, зокрема, аналіз рівня суспільної довіри до діяльності органів досудового розслідування чи прокурорів<sup>9</sup>.

Разом з цим, доцільно було б провести й координаційну нараду за участю Президента України із керівним складом правоохоронних органів та органів превенції стосовно стану їх роботи, де обговорити питання щодо поточної діяльності органів досудового розслідування, прокуратури та превенції у сфері протидії злочинності та корупції, а також шляхи її покращення і вдосконалення.

На виконання вимог Конституції України та реалізації Стратегії Національної безпеки України, держава має обов'язок створити реальне безпекове середовище та забезпечити ефективне його функціонування.

---

<sup>9</sup> «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311.

**Список використаних джерел:**

1. «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»: Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1401-19>;
2. «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора»: Наказ Генерального прокурора від 5 березня 2020 року № 125 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0125905-20>.
3. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>;
4. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>;
5. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/311/2008>.
6. Єдиний державний веб-портал відкритих даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://data.gov.ua/organization/office-heneralnogo-prokurora>.
7. Індекс сприйняття корупції-2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020/>.
8. Скільки коштує бюджету утримання правоохоронних органів та антикорупційної системи: Аналітичний портал «Слово і діло» [Електронний ресурс]. – <https://www.slovoidilo.ua/2021/03/01/infografika/finansy/skilky-koshtuye-byudzhetu-utrymannya-pravoohoronnyh-ta-antikorupcijnyh-orhaniv>;
9. Теоретико-правові аспекти правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України / В. В. Микитенко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 3. – С. 240-242. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch\\_2014\\_3\\_76](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2014_3_76).