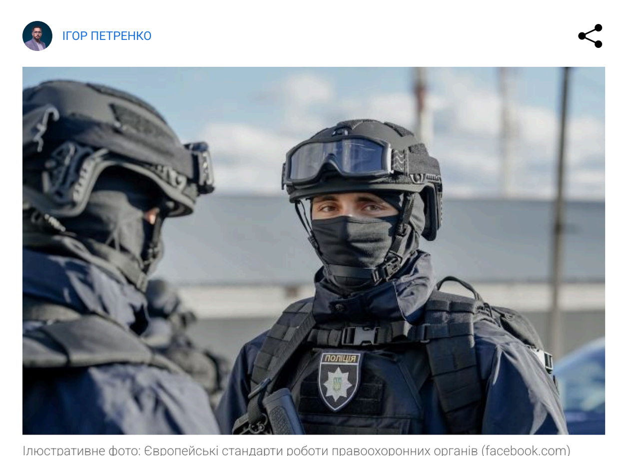
Європейські стандарти роботи правоохоронних органів

12:32 16.06.2026 Вт
9 хв

Чи дійсно ЄС вимагає, щоб наших правоохоронців обирали іноземці?

ІГОР ПЕТРЕНКО



Ілюстративне фото: Європейські стандарти роботи правоохоронних органів (facebook.com)

Не витрачай час на шум! Читай тільки суть з РБК-Україна у Google

15 червня у Брюсселі відбулася міжурядова конференція Україна – ЄС, яка офіційно відкрила перший переговорний кластер "Основи". Це не церемоніальна подія.

Більш детально про європейські стандарти формування правоохоронних органів в колонці доктора політичних наук та засновника Аналітичного центру "Об'єднана Україна" Ігоря Петренка для РБК-Україна.

Головне:

- **Реформи мають спиратися на реальні практики ЄС.** Україна більше не має тестувати унікальні моделі, а повинна впроваджувати те, що дійсно працює в країнах Євросоюзу.
- **Відкриті конкурси не є домінуючим стандартом у Європі.** У країнах ЄС через них переважно обирають керівників антикорупційних органів, а не "великої" поліції чи прокуратури.
- **Комісії лише оцінюють кандидатів, а не ухвалюють рішення.** Європейський підхід передбачає, що остаточне призначення та політичну відповідальність несе уряд, парламент або президент.
- **Іноземці не мають вирішального голосу в кадрових комісіях ЄС.** В Україні їхня роль на етапі вступу має зводитися до фахової експертизи європейських директив, а не до арбітражу.

Відтепер розмова про реформи в Україні переходить у нову якість: ми більше не країна, яка демонструє добру волю, а держава, що веде офіційні переговори про членство. І серцевиною цього кластера є блок "Верховенство права", в якому окремою темою стоїть роль, повноваження і спосіб формування правоохоронних органів.

Саме тому зараз, на старті, важливо чесно домовитися про систему координат.

Кожна пропозиція, яку Україна кладе на переговорний стіл, має відповідати двом критеріям: вона повинна підвищувати ефективність правоохоронної системи і вона повинна відповідати європейським стандартам – директивам, конвенціям, рекомендаціям Венеційської комісії та GRECO.

Реформи, сконструйовані спеціально для України і такі, що не мають аналогів у жодній державі-члені, у логіці переговорів про вступ виглядають дивно. Якщо ми йдемо в ЄС, то і відбір керівників правоохоронних органів має бути влаштований так, як у ЄС.

Що насправді є "європейським стандартом"

Тут варто зробити уточнення, яке часто губиться в публічній дискусії. Acquis ЄС не містить директиви, яка прописувала б, як саме держава-член призначає генерального прокурора чи керівника поліції.

Європейське законодавство регулює функціонування правоохоронної сфери: захист персональних даних у кримінальних провадженнях (директива 2016/680), боротьбу з відмиванням коштів, захист викривачів (директива 2019/1937), процесуальні права підозрюваних, роботу Європейської прокуратури.

Стандарти ж формування органів – це передусім рекомендації Ради Європи, висновки Венеційської комісії та оціночні раунди GRECO, які вимагають незалежності, доброчесності, прозорих і змагальних процедур, але залишають державам свободу інституційного дизайну.

Тому єдиний коректний спосіб перевірити будь-яку пропозицію – подивитися, як це реально працює у 27 державах-членах. Не як "мало б працювати в ідеальному світі", а як працює там, де правоохоронна система демонструє результат.

Що показує мапа ЄС

Ми в Аналітичному центрі "Об'єднана Україна" проаналізували процедури призначення керівників понад 130 правоохоронних органів у 27 країнах ЄС та державах G7 – поліції, прокуратури, спеціалізованих антикорупційних структур, служб внутрішніх розслідувань. Картина виходить значно складнішою, ніж її зазвичай подають.

Перше. Відкритий конкурсний відбір у ЄС існує, але він не є домінуючою моделлю.

Обов'язковий публічний конкурс застосовується приблизно у третині випадків – і переважно для спеціалізованих органів: антикорупційних бюро (KNAB у Латвії, BAK в Австрії, KPK у Словенії), служб фінансових розслідувань (FNTT у Литві, FIOD у Нідерландах), органів нагляду за поліцією (Comité P у Бельгії, GSOC в Ірландії, шведський департамент спеціальних розслідувань).

Натомість керівників "великої" поліції та прокуратури більшість країн призначає за політико-адміністративною або кар'єрною процедурою: у Німеччині, Франції, Італії, Іспанії, Польщі жодного відкритого конкурсу на ці посади немає.

Є й протилежні приклади – Ірландія обирає комісара Garda Síochána через відкритий міжнародний конкурс, Швеція і Фінляндія публічно оголошують вакансії керівників поліції, Хорватія і Чехія запровадили обов'язковий конкурс на посаду директора поліції.

Друге. Там, де конкурси є, комісія майже ніколи не "видає" одного обов'язкового переможця.

Стандартна європейська конструкція інша: комісія оцінює кандидатів, відсіює невідповідних і подає рекомендацію або перелік придатних, а призначення здійснює конституційний орган – уряд, президент, парламент чи монарх за поданням уряду.

У Бельгії комісія з відбору оцінює кандидатів і подає рекомендацію уряду, а комісара федеральної поліції призначає король. У Латвії Рада юстиції оцінює кандидатів на посаду генерального прокурора, але обирає його Сейм.

В Ірландії після відкритого конкурсу комісара поліції призначає уряд. Логіка прозора: експертна оцінка і політична відповідальність розведені, але обидві присутні.

Третє – і це принципово для нашої дискусії. **У жодній державі-члені ЄС у складі комісій з відбору керівників національних правоохоронних органів немає іноземних представників із вирішальним голосом.**

Коли в Греції говорять про "відкритий міжнародний конкурс" на посаду керівника Національного управління прозорості, йдеться про відкритість для кандидатів, а не про іноземних суддів у комісії.

Модель із вирішальним голосом міжнародників – це інструмент перехідного періоду, який застосовувався в Україні, Молдові, на Західних Балканах як тимчасовий зовнішній запобіжник за умов слабкої інституційної довіри.

Він зіграв свою роль, але видавати його за "європейський стандарт" некоректно: це радше стандарт для країн, які ще тільки йдуть до ЄС.

Український контекст: що ми насправді пообіцяли

Останнім часом активізувалася дискусія про поширення схеми конкурсних комісій із вирішальним голосом міжнародних представників на ширше коло органів – ідеться про посади Генерального прокурора, голови Національної поліції та директора ДБР. Прихильники посилаються на зобов'язання України. Тож подивімося, що в цих зобов'язаннях написано насправді.

У комюніке, підписаному в грудні 2025 року віцепрем'єром Тарасом Качкою та єврокомісаркою Мартою Кос, щодо Генерального прокурора зафіксована необхідність "провести комплексний перегляд процедури відбору та звільнення Генерального прокурора з метою приведення її у відповідність до найкращих європейських практик із залученням Венеційської Комісії".

Щодо ДБР – проведення незалежного комплексного перегляду інституційної структури, механізмів доброчесності та наглядових функцій "відповідно до найкращих європейських практик".

Зверніть увагу на формулювання: "комплексний перегляд", "найкращі європейські практики", "Венеційська комісія". Там немає ані готового дизайну комісій, ані вимоги вирішального голосу міжнародників, ані "єдиного переможця".

Рамка задана, а наповнення – це якраз предмет експертної та політичної дискусії, яка має відбутися в Україні. Остаточні формулювання з'являться внаслідок цієї дискусії, і саме так працює переговорний процес.

Тут доречно згадати свіжий приклад з іншої сфери – так званий "податок на OLX". Перша редакція законопроєкту викликала жорстку критику: спеціальні рахунки, доступ до банківської таємниці, оподаткування продажу вживаних речей.

Але після місяців аргументованої експертної дискусії найконфліктніші норми прибрали, з'явилися пільгова ставка і неоподатковуваний поріг для дрібних продажів – і Рада ухвалила компромісний закон, який виконує і європейські вимоги, і не б'є по людях.

Це доводить: коли дискусія ведеться аргументами, а не ультиматумами, компроміс можливий. Той самий підхід потрібен і щодо правоохоронних призначень.

Уроки, які не можна ігнорувати

Чесна розмова вимагає визнати і негативний досвід роботи конкурсних комісій в Україні. Були випадки, коли комісії місяцями і роками не могли визначити переможця, і органи залишалися без легітимного керівництва.

Були відбори, результати яких виявилися настільки суперечливими, що лунали взаємні звинувачення у політизації – причому з обох боків. Були ситуації, коли об'єктивно найсильніші кандидати не проходили далі через процедурні чи репутаційні підстави, які так і не були переконливо пояснені публіці.

Ігнорувати ці уроки і механічно тиражувати модель – означає закласти ті самі ризики в ще більш чутливі інституції.

Принципи, які варто підтримати, – і акценти, які варто розставити

Базові принципи дискусії не викликають заперечень: незалежність комісії, відбір за заслугами, об'єктивні критерії, підвищення ефективності органів.

Більше того, значна частина цих принципів уже працює в чинних процедурах. Питання не в принципах, а в трактуваннях і акцентах – і вони мають бути спрямовані на результат, а не на процес заради процесу.

З аналізу європейської практики випливає збалансована модель. Конкурсні комісії потрібні – це відповідь на головне питання дискусії. Але їхня функція має бути чітко окреслена: перевірка рівня компетентності кандидатів і перевірка доброчесності – за деклараціями, відповідністю способу життя задекларованим доходам, репутаційною історією.

Комісія відсіює невідповідних і подає конституційному органу оцінки поданих кандидатур. А політичне рішення про призначення ухвалює конституційний орган – уряд, президент чи парламент, залежно від посади, – як це відбувається в Бельгії, Латвії, Ірландії, Швеції.

Із цього випливає і другий елемент, якого бракує нинішній дискусії: посилення політичної відповідальності за призначення. Якщо суб'єкт призначення обирає з-поміж перевірених кандидатів, він не може потім ховатися за комісією – він відповідає за роботу призначеного керівника перед парламентом і суспільством.

Саме так розведення функцій працює в державах-членах: комісія гарантує якість "вхідного матеріалу", політичний орган несе відповідальність за вибір і результат.

І нарешті, місце міжнародного компонента. Участь західних експертів у комісіях на перехідний період – нормальна практика для країни-кандидата.

Але їхня роль має бути функціональною, а не арбітражною: міжнародний представник – це той, хто найкраще здатен перевірити компетентність кандидата у знанні та розумінні європейських рамкових директив, стандартів Ради Європи, практики ЄСПЛ – тобто саме того інструментарію, з яким керівнику доведеться працювати в процесі вступу.

Це сильніша і чесніша роль, ніж вирішальний голос у кадровому рішенні суверенної держави, яка веде офіційні переговори про членство.

Запрошення до дискусії

Відкриття кластера "Основи" означає, що час універсальних гасел минув – починається робота з деталями. Спосіб формування правоохоронних органів стане однією з найчутливіших тем блоку "Верховенство права", і ціна помилки тут висока в обидва боки: і консервація закритих призначень, і дискредитація самої ідеї конкурсів через невдалий дизайн.

Тому запрошую колег – правників, політологів, представників антикорупційних інституцій, міжнародних партнерів – до публічної експертної дискусії щодо моделі формування керівництва правоохоронних органів.

З аргументами, з порівняльними даними, з чесним визнанням і успіхів, і провалів попередніх конкурсів. Досвід показує: саме така дискусія, а не обмін ультиматумами, дає компроміс, який працює.

Україна тепер в офіційних переговорах – і всі наші реформи варто будувати за європейськими зразками. Включно з тим, як ми обираємо тих, хто ці реформи захищатиме.

Не пропустіть головне! Підпишіться на наші оновлення в Google!

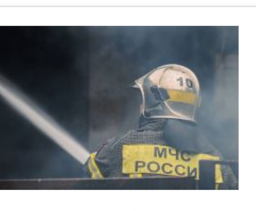
Або читайте нас там, де вам зручно!

Більше по темі:

Вступ в ЄС | Євросоюз

Реклама

НОВИНИ



Московський НПЗ палає після удару українських дронів: Генштаб розкрив наслідки

Інформаційний портал «РБК-Україна» має тримовну версію (українську, російську та англійську), головна сторінка порталу - https://www.rbc.ua. Фотографії, зображення належать їх правовласникам. Всі фотографії на Порталі, авторами яких є журналісти «РБК-Україна», розміщені на умовах ліцензії Creative Commons Attribution 4.0 International. Редакція «РБК-Україна» може не поділяти точку зору авторів. Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості. За достовірність та зміст реклами відповідальність несе рекламодавець. Матеріали, позначені плашкою: «Пресрелізи», «Спецпроект», «Партнерський матеріал», «Promo», «Благодійність», «Резонанс» розміщуються на правах реклами і призначені, як правило, для осіб, які досягли 21-річного віку. «Новини компанії» - це інформаційний формат, що охоплює новини, події та оголошення, пов'язані з діяльністю компаній, базуються на пресрелізах, які випускають самі компанії, і за які редакція не несе відповідальність. Онлайн-медіа «РБК-Україна» призначене для осіб віком від 21 року.

© LLC «UBT MEDIA», 2006-2026.