



ЦЕНТР РАЗУМКОВА

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ТА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

**Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу
“Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті
загальнонаціонального плану реформ”
16 квітня 2015р.**

Проект “Правоохоронна системи України:
стан, проблеми, перспективи реформування”
виконується за підтримки
Міністерства закордонних справ Королівства Нідерландів (Програма *MATRA*)

Київ

З М І С Т

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ТА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ 3

1. Необхідність і мета реформування 3
2. Актуальність і своєчасність реформування 4
3. Характерні проблеми вітчизняних реформ 4
4. Умови і можливості здійснення нинішньої реформи ОВС. 5
5. Обмеження і ризики у процесі реформування 6
6. Рекомендації 7

ДОДАТКИ 10

Додаток 1. Система забезпечення правоохоронних функцій держави . . 10

Додаток 2. Нинішня та перспективна структура правоохоронних органів у системі державної влади України 11

Додаток 3. Підготовка реформи правоохоронної системи в рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони 12

Додаток 4. Базові критерії оцінки законодавчих ініціатив стосовно реформування правоохоронних органів України 14

Додаток 5. Міжнародні стандарти поліцейської діяльності 18

УКРАЇНЬСЬКА МІЛІЦІЯ ОЧИМА ГРОМАДЯН: ОЦІНКИ СТАНУ, ПРОБЛЕМ І ПЕРСПЕКТИВ РЕФОРМУВАННЯ 19

РЕФОРМУВАННЯ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ 35

РЕФОРМУВАННЯ ОВС УКРАЇНИ: ОЦІНКИ ТА ПОЗИЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ 42

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ТА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Необхідність реформи правоохоронної системи України визнається всіма зацікавленими сторонами: суспільством, політиками, правоохоронцями. Діяльність відомств, покликаних захищати права громадян, викликає справедливую критику. Міліція, прокуратура, СБУ, суди стали уособленням репресивного державного апарату, корупції задовго до революційних подій 2013-2014рр. Дії “правоохоронців” під час Майдану призвели до повної дискредитації правоохоронної системи у країні, а міліція та військовослужбовці Внутрішніх військ відчували на собі всю силу суспільного протесту, спрямованого проти режиму Януковича¹.

Наступні події – анексія Росією Криму та розв’язаний за її участі збройний конфлікт на Сході України – висунули на порядок денний необхідність невідкладного реформування всього сектору безпеки і оборони держави, складовою якого є правоохоронна система.

Таким чином, реформування системи правоохоронних органів має відбуватися в комплексі реформ сектору безпеки і оборони та торкнутися всіх інститутів, що забезпечують виконання правоохоронних функцій держави – як суб’єктів, так і об’єктів реформування (Додаток 1 “Система забезпечення правоохоронних функцій держави”).

У 2014р. зроблено низку перших кроків до створення передумов здійснення цих системних реформ, у т.ч. реформи органів внутрішніх справ (міліції). Ентузіазм нової команди Міністерства внутрішніх справ, активна участь громадськості, міжнародна допомога додають оптимізму, але не гарантують успіху. *Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України та Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ*² заслуговують на позитивну оцінку, однак їм притаманні суттєві недоліки, що містять загрозу зриву не лише термінів виконання, але й досягнення задекларованих цілей.

У цьому Позиційному документі увага зосереджується саме на реформуванні міліції – як ключової ланки сектору громадської безпеки, сектору, де громадяни безпосередньо зустрічаються з державою в особі правоохоронців.

1. Необхідність і мета реформування

1.1. У спадок від радянської системи Україна отримала авторитарну державоцентричну мілітаризовану модель органів внутрішніх справ (ОВС, міліції), яка характеризується жорсткою ієрархічністю, політичною ангажованістю та орієнтована не на служіння суспільству, а на репресивні форми соціального контролю (культура ворожого оточення і примусу).

За роки незалежності міліція не лише не була реформована відповідно до засад демократії і верховенства права, але й перетворилася на інструмент боротьби за

політичні та бізнесові інтереси, машину придушення суспільних протестів, джерело корупційних прибутків персоналу правоохоронних відомств. Події останнього часу продемонстрували всі вади існуючої репресивної моделі ОВС, їх повну неспроможність до виконання легітимних функцій в інтересах громадян.

1.2. Репресивна та корумпована система ОВС не відповідає потребам суспільства та не користується його довірою. Наразі повною мірою довіряють міліції 2% громадян, рівень загальної довіри становить 25% проти 69% тих, хто міліції не довіряє³. Таким чином,

¹ За даними МВС, під час протестів 15 правоохоронців загинули, 919 були травмовані. Див.: Звіт Міжнародної дорадчої групи про проведення нагляду за розслідуванням подій на Майдані. – <http://glavcom.ua/media/o-00257958-a-00027916.pdf>.

² Схвалені Розпорядженням Кабінету Міністрів України №1118 від 22 жовтня 2014р. – www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd.

³ За результатами опитування, здійсненого соціологічною службою Центру Разумкова 6-12 березня 2015р. Опитано 2 009 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та тимчасово окупованих територій Донецької і Луганської областей. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. Докладно результати опитування див.: Сайт Центру Разумкова, <http://razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php>.

є підстави констатувати **кризу легітимності органів внутрішніх справ держави**.

З іншого боку, від тотальної корупції в міліції, зловживання повноваженнями страждають не лише громадяни, але й самі правоохоронці (насамперед, низової і середньої ланок), позбавлені належного рівня забезпечення умов праці та соціального захисту. При цьому, працівники міліції не відчують підтримки влади – як державної (64%), так і місцевої (55%), а також підтримки з боку місцевих громад (57%), – що може свідчити про **високий ступінь їх соціальної ізоляваності**⁴.

У поєднанні ці показники свідчать про головну проблему як забезпечення громадського порядку, так і стану та умов діяльності ОВС – **взаємне відчуження міліції і суспільства**.

1.3. Ця проблема може бути розв’язана лише шляхом реформування нинішньої репресивної моделі органів внутрішніх справ у **демократичну модель європейського зразка** – демілітаризовану, децентралізовану систему легітимних публічних спеціалізованих служб, захищених від кон’юктурних політичних впливів. Ця система має бути спроможна забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, громадський порядок від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству та застосовуючи силу (примус) винятково в рамках, визначених законом.

У європейській (та загалом західній) поліцейській таку модель зазвичай називають орієнтованою на права людини або демілітаризованою сервісною службою, яка “набуває легітимності, виконуючи радше правову, ніж політичну функцію”.

2. Актуальність і своєчасність реформування

2.1. Найбільш зацікавленим у реформуванні нинішньої репресивної міліцейської системи в ефективний правоохоронний орган, який буде захищати права і свободи громадян, гарантувати громадський порядок, боротися зі злочинністю, є **суспільство**. Актуальність реформи підтримують дві третини (66%) громадян країни⁵.

2.2. Питання реформи посідають пріоритетні місця у програмних документах **парламентських**

політичних сил, Президента, Уряду⁶. Ці документи передбачають, зокрема створення Національної поліції як центрального органу виконавчої влади в системі МВС. Існує також **внутрішній (на рівні керівництва МВС) запит на реформи**.

2.3. Більшість **працівників ОВС** не задоволені нинішнім станом справ (соціальна незахищеність, свавілля начальства) і готові до змін у разі впевненості в їх позитивних результатах. Близько двох третин (61%) опитаних працівників міліції упевнені в актуальності реформування органів внутрішніх справ, не вважають його актуальним – менше 4%.

2.4. Актуальність реформи правоохоронних органів зумовлена також **зовнішніми факторами**. Відповідні зобов’язання держави зафіксовані, зокрема, в Угоді про асоціацію з ЄС. Зволікаючи з реформою, Україна зазнає суттєвих втрат – як іміджевих (міжнародні індекси прав і свобод), так і економічних (непривабливий інвестиційний клімат, виплати за рішеннями ЄСПЛ).

2.5. Якщо з необхідністю реформи погоджуються всі зацікавлені сторони, то відповідь на питання **своєчасності реформи** є менш очевидною та однозначною. Головні виклики тут пов’язані з необхідністю реформування ОВС в умовах підвищеного навантаження як на них, так і на владу та суспільство в цілому, зумовленого збройним конфліктом, – коли ризики можливого зниження їх дієздатності та керованості значно зростають.

3. Характерні проблеми вітчизняних реформ

3.1. Нинішня реформа є далеко не першою за роки незалежності⁷. Кожна зміна на рівні керівництва держави або відомства неодмінно супроводжувалася подібною ініціативою (реформування, модернізація). Анонсування чергової реформи, як правило, відбувалося після зміни влади або напередодні чергових виборів. При цьому, попередні концепції, стратегії, плани реформування великою мірою схожі з нинішніми, особливо в частині обґрунтування необхідності реформи та її цілей.

3.2. Однак, жодна з попередніх спроб не була завершена якісними результатами. Процес реформування щоразу переводився в режим “ручного управління” і спрямовувався на реалізацію тактичних цілей. Невиконання зобов’язань зазвичай аргументувалось

⁴ Тут і далі в тексті наводяться результати опитування працівників міліції, здійсненого в лютому 2015р. Харківським інститутом соціологічних досліджень на замовлення Центру Разумкова в рамках виконання проекту “Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування”. Докладно результати опитування див. у матеріалі “Реформування ОВС України: оцінки та позиції працівників міліції”, вміщеному в цьому виданні.

⁵ Тут і далі в тексті, якщо не вказане інше, наводяться результати тематичних опитувань, здійснених соціологічною службою Центру Разумкова в рамках виконання проекту “Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування”. Докладно результати опитувань див. у матеріалі “Українська міліція очима громадян: оцінки стану, проблем і перспектив реформування”, вміщеному в цьому виданні.

⁶ Див.: Коаліційна угода депутатських фракцій, до складу яких належить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради VIII скликання, Розділ V “Реформа системи органів правопорядку”; Програма “Стратегія сталого розвитку Україна-2020” (схвалена 24 грудня 2014р. Національною радою реформ; ухвалена Указом Президента №5 від 12 січня 2015р.).

⁷ Зокрема: в 1996р. були ухвалені Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ і Комплексна програма боротьби зі злочинністю на 1996-2000рр. Тоді ж РНБО розглядала Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України (не були ухвалені). У 2008р. затверджена Концепція реформування кримінальної юстиції. У 2012р. створений Комітет з питань реформування правоохоронних органів, презентовані основні положення Концепції реформування органів внутрішніх справ (офіційний текст так і не був опублікований). Крім того, неодноразово пропонувалися ініціативи з покращення окремих аспектів діяльності ОВС. Так, у травні 2013р. на обговорення громадськості був наданий проект Комплексного плану заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013-2014рр., який так і не був затверджений.

економічними та політичними причинами (неможливістю завершити реформу через втрату посади главою держави чи відомства, або через зміну владної політичної сили). Нерідко реформаторські починання завдавали системі більше шкоди, ніж користі.

3.3. У результаті, **попри декларовані прогресивні цілі, попередні реформи зберігали основи репресивної політики держави** та, відповідно – репресивної моделі правоохоронних органів і правоохоронної діяльності, орієнтованої на репресивні форми соціального контролю над суспільством. Офіційно головною функцією ОВС залишалася боротьба зі злочинністю, реагування на вже скоєні правопорушення, а головними критеріями ефективності діяльності – кількісні показники затримань, розкриття злочинів тощо. Неофіційно – правоохоронні органи використовувались як адміністративний ресурс і джерело тіньових коштів.

3.4. Аналізуючи причини невдач, доцільно виходити з того, що **реформування органів внутрішніх справ – це, насамперед, політичний процес** і як такий – є залежним від політичної волі, позицій і цілей політичного керівництва держави, владних (парламентських) політичних партій, а у випадку парламентсько-президентської моделі державного устрою – позицій парламентської коаліції та Уряду, сформованого за політичним принципом партійних квот.

3.5. З цієї точки зору, **найбільш характерною причиною неефективності** попередніх спроб реформування слід визнати підміну національних і суспільних інтересів політичними, відомчими, приватними – що зумовлювало **брак політичної волі до реальних змін моделі діяльності правоохоронних органів, у т.ч. міліції**. Звідси – зосередження реформаторів на короткострокових пріоритетах, популістських заходах, намагання здійснити певні реформи в найкоротші терміни без належного обґрунтування, організаційного та ресурсного забезпечення – а отже **брак комплексного підходу до реформи, її безсистемність і непослідовність**.

4. Умови і можливості здійснення нинішньої реформи ОВС

4.1. Реформа органів внутрішніх справ, започаткована у 2014р., відбувається в ситуації, що кардинально відрізняється від умов попередніх спроб реформування, з точки зору як можливостей, так і обмежень. Революція гідності створила передумови для реалізації дійсно радикальних змін, які можуть отримати реальну суспільну підтримку, розуміння в лавах ОВС, безпрецедентну міжнародну допомогу. За таких обставин зволікання з реформою чи її неякісне проведення може бути наслідком лише вже згаданого вище браку політичної волі.

4.2. На відміну від Майдану-2005, Революція гідності не завершилася лише зміною влади, після якої суспільство повернулося до позиції пасивного спостерігача і критика дій нових владних осіб і політичних сил. Наразі спостерігається значна активізація структур громадянського суспільства і громадян загалом. Про це свідчать і самодіяльні волонтерські рухи, і активні зусилля громадських організацій, що не обмежують свою участь зобов'язаннями здійснювати постійний моніторинг, але й формують конструктивні ініціативи, готують проекти нормативних документів, лобіюють їх просування в органах влади, здійснюють позитивний тиск на владу, в т.ч. – через міжнародні організації.

4.3. Сьогодні існує не лише пасивний запит суспільства на реформування, але й готовність до співпраці з державою у цьому процесі як неурядових організацій, так і значної частини громадян. Виразним сигналом готовності суспільства до практичної підтримки реформаторських ініціатив стала реєстрація 27 тисяч кандидатів за перший тиждень після оголошення конкурсу на набір до нової патрульної служби в Києві, а також велика кількість громадських ініціатив з перебудови правоохоронної системи.

4.4. Відмінною від попередніх етапів є ситуація влади, яка сформована в результаті насамперед Революції гідності, а надалі – демократичних виборів. Це, з одного боку, накладає на неї додаткову відповідальність перед суспільством, з іншого – дозволяє спиратися на його підтримку у здійсненні реформ, у т.ч. реформи ОВС, актуальність якої, як зазначалося вище, визнають дві третини українських громадян.

4.5. У намірах реформування вітчизняного сектору безпеки і оборони (в т.ч. сектору громадської безпеки – органів внутрішніх справ) **Україна має значну підтримку міжнародних організацій** (ЄС, ОБСЄ, НАТО) і **країн-партнерів** (США, Велика Британія, Нідерланди та ін.). Так, в Україні наразі працюють, зокрема Консультативна місія ЄС з реформування цивільного сектору безпеки (EUAM), Місія ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), Група ЄС з підтримки України (SGUA), Міжнародна програма підвищення кваліфікації органів кримінального розслідування Департаменту юстиції США (ICITAP).

4.6. У **ключових суб'єктів реформування** (Парламент, Президент, Уряд, МВС (та його окремі структури), громадські організації, представництва міжнародних організацій в Україні) **існує певний консенсус стосовно універсальних європейських принципів реформування органів внутрішніх справ**: демілітаризація, деполітизація, децентралізація, запровадження принципів верховенства права, підзвітності і прозорості, професійності, співпраці з суспільством⁸. Майже всі вони одностайні в розумінні необхідності структурної оптимізації (Додаток 2 “Нинішня та перспективна структура правоохоронних органів у системі державної влади України”),

⁸ Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України. – <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.

а також чіткого розподілу функцій і повноважень, створення Національної поліції, забезпечення належних умов праці та посилення рівня соціального захисту персоналу.

4.7. Узагальнюючи наведене, можна констатувати, що умови, в яких здійснюється нинішня реформа, в цілому сприяють досягненню її цілей. Водночас, існує ряд обмежень і ризиків, що можуть цьому завадити.

5. Обмеження і ризики у процесі реформування

5.1. Перед командою реформаторів стоять надзвичайно складні **безпекові, ресурсні, політичні, інституційні виклики**. Так, очевидно, що жодним чином не сприяють успішності реформ бойові дії на Сході країни, не усунута повністю загроза поширення сепаратистських настроїв та/або широкомасштабна російська агресія. Однак, це не може бути причиною відмови від реформування. Навпаки, саме в цей час проблема забезпечення громадської безпеки є особливо гострою і потребує невідкладного вирішення. З цієї точки зору, одним із найбільш серйозних викликів є необхідність **поєднання властивостей майбутньої моделі демілітаризованої сервісної поліцейської служби і її спроможностей виконання завдань в умовах воєнного часу**.

5.2. Поєднання у рамках МВС максимально можливої кількості функцій внутрішньої безпеки виглядає **доцільним з точки зору оптимізації системи центральних органів влади, економії коштів** на утримання управлінського апарату тощо. Передбачається збереження у структурі МВС функцій прикордонної та міграційної служб (з можливим об'єднанням у єдиний орган), служби з надзвичайних ситуацій, Національної гвардії. Водночас, ряд правоохоронних функцій залишаються поза зоною повноважень МВС, або дублюються іншими органами (боротьба з економічними злочинами, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю). Рішення з пошуку балансу між оптимізацією (концентрацією), обґрунтованим дублюванням і розумною альтернативою монополії, очевидно, повинне ухвалюватися поза межами відомства.

5.3. Нинішнє офіційне бачення моделі МВС передбачає наявність у його структурі потужного військового компоненту, діяльність якого "спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ". Подібна практика існує в інших державах (Польща, Австрія, Франція), однак наразі важко стверджувати, чи буде вона успішною в умовах України. Крім того, Державна прикордонна служба (ДПС) у разі посилення її військового потенціалу для виконання функцій оборони кордону автоматично втрачає статус цивільного правоохоронного органу, що не лише йде

врозріз з попередніми реформаторськими зусиллями з демілітаризації та загальноєвропейською практикою, але й вимагатиме істотних змін у системі підготовки персоналу, додаткових витрат на закупівлю озброєнь. З іншого боку, якщо ДПС залишається демілітаризованою службою, то повинна бути забезпечена гарантія їх ефективної і своєчасної підтримки іншими військовими формуваннями в разі потреби.

5.4. Залишається ряд питань стосовно **спроможності МВС до управління виконанням надто широкого спектру функцій, їх належного організаційно-політичного та ресурсного забезпечення**. Від керівництва МВС залежатиме погодження планів діяльності, реформування, розвитку, закупівель, а також визначення пріоритетів при розподілі обмежених ресурсів (бюджет). **Слід врахувати не лише питання закупівель військової техніки, підготовки персоналу, навчань, логістики, але й механізмів оперативного підпорядкування військовому командуванню в зоні бойових дій, налагодження взаємосумісності систем озброєння та зв'язку, проведення спільних навчань із підрозділами Збройних Сил**.

5.5. Реформа потребує **додаткових ресурсів**, які іноді в разі перевищують витрати на поточну діяльність. У цьому контексті постає проблема чіткого визначення пріоритетів і черговості кроків реформування. Тим часом, *Стратегія сталого розвитку "Україна-2020"* передбачає 62 реформи та програми розвитку держави. Реформа правоохоронної системи є однією із дев'яти "за вектором безпеки"⁹, та однією з 10 першочергових. Отже, на реформаторів очікує складна боротьба за обмежені людські та матеріальні ресурси як між "векторами", так і в кожному із "векторів". У будь-якому разі, слід розраховувати лише на часткове задоволення передбачених витрат.

5.6. Вже на підготовчому етапі нинішніх реформ стали очевидними **традиційні проблеми, що супроводжували всі попередні їх спроби**. Ідеться про **непродуктивну політичну конкуренцію, відомче лобіювання, неузгодженість ініціатив і дій**. Так, нинішній процес реформування супроводжується значною законодавчою активністю¹⁰. Аналіз законодавчих ініціатив підтверджує появу цікавих інновацій, вартих уваги пропозицій. Однак, водночас їм притаманні системні проблеми, що містять загрозу чергового фальстарту. Очевидна поспішність, зайва конкуренція, намагання перехопити ініціативу спричиняють негативний вплив на якість законопроектів. Багато їх положень є поверховими, недовершеними, запозиченими з минулого разом з притаманними недоліками, інші ж занадто деталізовані, переобтяжені подробицями, які заважають їх розумінню і сприйняттю та не повинні бути предметом закону. В багатьох положеннях законопроектів спостерігається як явне, так і приховане намагання "системи" зберегти себе з якомога меншими змінами¹¹.

⁹ Указ Президента України "Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020"" №5 від 12 січня 2015р. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

¹⁰ Законопроекти: "Про Національну поліцію" (реєстр. №1692 від 12 січня 2015р.); "Про поліцію і поліцейську діяльність" (реєстр. №1692-1 від 27 січня 2015р.); "Про Державне бюро розслідувань" (№2114 від 12 лютого 2015р.); "Про органи внутрішніх справ" (№2561 від 6 квітня 2015р.); "Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України" (реєстр. №2567 від 6 квітня 2015р.).

¹¹ Докладно див. також статтю, підготовлену учасниками та консультантами проекту Центру Разумкова: Захаров Є., Мартиненко О., Жмійко В. Яким має бути закон про національну поліцію. – Дзеркало тижня, 20 лютого 2015р., http://gazeta.dt.ua/LAW/yakim-maye-buti-zakon-pro-nacionalnu-policiyu_.html.

5.7. Як зазначалося вище, органи внутрішніх справ є **складовою системи національної безпеки і оборони**, що потребує врахування взаємного впливу запланованих змін, а саме – розподілу функцій, порядку підпорядкування, структури та змісту діяльності. Реформа окремих секторів поза форматом єдиної концепції (стратегії) розвитку сектору безпеки і оборони держави не лише ставить під сумнів досягнення бажаних результатів, але й містить ризики внесення критичного дисбалансу в діючу систему, втрату керованості і зниження її дієздатності. Тим часом, наразі спостерігаються серйозні **проблеми координації на центральному рівні**. Так, у положенні про *Робочу групу з питань підготовки пропозицій з розробки Концепції реформування правоохоронних органів* не міститься чіткої вимоги стосовно її діяльності у форматі Комплексного огляду сектору безпеки і оборони (КОСБО). При цьому, міжвідомча робоча група з проведення КОСБО була створена лише в листопаді 2014р., план заходів з його проведення та методичні рекомендації затверджені в лютому 2015р.¹² (через дев'ять місяців після офіційного рішення про початок КОСБО).

5.8. Наявність відзначеного вище внутрішнього запиту на реформування міліції є запорукою успіху. Але реформа відомства не може здійснюватися лише силами самого відомства, поза зовнішнім контролем, у т.ч. громадським. Принцип презумпції компетенції, на який часто посилаються органи державної влади, не спрацьовує за умов забюрократизованої, побудованої на засадах політичної лояльності та наскрізь корумпованої системи врядування. **Ігнорування позицій громадськості, незалежних експертів неодмінно призведе до неповноти реформування.** У цьому контексті важливо привернути увагу до певного конфлікту позицій громадян та експертів, з одного боку, та працівників міліції – з іншого. Їх думки збігаються в розумінні актуальності реформ, але суттєво відрізняється ставлення до окремих важливих аспектів реформування. Так, ідею збільшення повноважень міліції підтримують 90% міліціонерів – і лише 31% громадян та 22% експертів, а створення незалежної зовнішньої комісії з розгляду скарг на роботу працівників міліції, що підтримують 85% громадян і 84% експертів, отримало вдвічі нижчу підтримку працівників міліції (38%).



¹² Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України” №640 від 19 листопада 2014р.

Розпорядження Кабінету Міністрів “Про затвердження плану заходів з проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та методичних рекомендацій щодо його проведення” №139 від 25 лютого 2015р.

¹³ Така позиція підтверджується досить скептичними експертними оцінками здатності виконати таку місію силами РНБО (навіть із розширеними повноваженнями) та Кабінету Міністрів (вищого органу у системі виконавчої влади). Понад половини (54%) опитаних експертів вважають, що координацію процесу має здійснювати Цільова команда з реформи правоохоронної системи при Національній раді реформ. Лише 2% – вважають, що таке завдання має виконувати РНБО (навіть із розширеними повноваженнями), 14% – Кабінет Міністрів (вищий орган у системі виконавчої влади).

6. Рекомендації

Перші реформаторські кроки на рівні держави та МВС, активна участь громадськості, міжнародних експертів, уроки пілотних проектів – як позитивні, так і негативні – створюють необхідні передумови системної реформи органів внутрішніх справ. Наразі важко прогнозувати її перспективу – чи стане вона лише черговою невдалою спробою, чи має шанс принести результати, на які сподівається суспільство, влада і правоохоронці. Водночас, узагальнення та аналіз уже здійснених реформаторських кроків дають підстави для формування наступних рекомендацій.

6.1.3 метою мінімізації негативного впливу на перебіг реформ традиційних проблем непродуктивної політичної конкуренції, відомчого лобіювання, бюрократичної протидії, недостатнього фінансово-ресурсного забезпечення, неефективного використання міжнародної експертно-консультативної та технічної допомоги необхідна практична демонстрація **політичної волі на найвищому рівні**, досягнення **формалізованих** політичних домовленостей між Президентом та Урядом про готовність брати на себе відповідальність за результати.

6.2. Керівництво процесом реформування повинне відбуватися з єдиного центру – наділеної повноваженнями, спроможної налагодити цілеспрямовану та безконфліктну взаємодію всіх зацікавлених сторін, координацію та ефективне використання внутрішніх ресурсів та зовнішньої допомоги, координацію підготовки, узгодження та незалежної оцінки пакета нормативно-правових документів перед поданням їх на розгляд Верховної Ради.

6.3. Враховуючи зосередженість на складних поточних завданнях забезпечення життєдіяльності та безпеки країни РНБО України та Кабінету Міністрів, які мали б виконувати роль міжвідомчого центру з формальної точки зору, покладання на них функції координації реформ є недоречним. Найбільш прийнятним варіантом є **визначення Національної ради реформ як єдиного міжвідомчого центру координації реформ у державі**¹³, у рамках якої повноваження та відповідальність за реформування правоохоронних органів покладається на окремий підкомітет у складі Комітету реформи системи національної безпеки і оборони, в якому представлені всі зацікавлені сторони.

6.4. Єдиною платформою для секторальних реформ мають стати результати якісного **проведення Комплексного огляду сектору безпеки і оборони (КОСБО)**. Поза рамками єдиного комплексного підходу неможливо об'єктивно проаналізувати

альтернативи організаційної структури, розподілу функцій між міністерствами та відомствами, можливості економії коштів, покращення координації, уникнення дублювання (Додаток 3 “Підготовка реформи правоохоронної системи в рамках Комплексного огляду сектору безпеки і оборони”). Як свідчить вітчизняний досвід, наявність формально погодженого документу, підготовленого без дотримання процедур та методології КОСБО, не дає гарантій здійснення реформ у відповідності до задекларованих цілей.

6.5. Повноваження з реформування МВС не повинні делегуватися на рівень керівництва відомства. Реформа системи не може бути успішною, якщо вона здійснюється силами самого відомства, без зовнішнього управління та контролю. Водночас, активна участь внутрішньовідомчої багаторівневої команди вмотивованих, ініціативних компетентних реформаторів, які формують та підтримують внутрішній запит на реформи, є невід’ємною передумовою успіху.

6.6. У процесі планування та реалізації реформ слід дотримуватися балансу між необхідністю комплексних змін і спроможністю їх одночасного впровадження. Масштаби та темпи реформаторських амбіцій повинні оцінюватися на предмет їх реалістичності з урахуванням сьогоденного стану та прогнозів розвитку безпекової ситуації, можливостей національної економіки.

6.7. З метою забезпечення резерву часу для підготовки стратегічних ініціатив і створення позитивних умов для їх реалізації на початковому етапі реформування слід зосередитися на здійсненні “політики малих кроків”, спрямованих на вдосконалення роботи органів внутрішніх справ (подолання корупції, підвищення рівня захисту прав людини, забезпечення відкритості і прозорості роботи поліції). Такі кроки, ініційовані різними сторонами, повинні мати інваріантний характер, бути захищеними від популістських мотивів, гарантувати швидкі позитивні результати. Удосконалення (покращення) діяльності та системна трансформація (реформа) є принципово різними, але взаємопов’язаними та комплементарними процесами. При цьому не варто сподіватися, що набір окремих заходів, спрямованих на позитивні зміни, призведе до глибинної системної трансформації.

6.8. У процесі планування та реалізації реформ варто умовно розмежувати три рівні комплексності – загальнодержавний, секторальний, відомчий, забезпечивши послідовно-паралельні зв’язки між запланованими заходами та етапами як на кожному з рівнів, так і між ними.

6.9. З огляду на жорсткі ресурсні обмеження, необхідно **чітко визначити пріоритетні заходи**, цілі яких відповідають затвердженій стратегії, а їх реалізація забезпечена в межах виділених ресурсів і не загрожує цілісності стратегії. Одним з головних критеріїв слід вважати можливість досягнення (демонстрації суспільству) видимих результатів у найкоротші терміни.

6.10. Завдання демонстрації швидких результатів суспільству не повинно здійснюватися за рахунок економії часу на підготовці комплексних і системних рішень. Поспішність у підготовці концептуальних документів і деталізованих планів їх імплементації, без належного експертного та громадського обговорення є не менш небезпечною, ніж невиправдане зволікання. Тим більше, що такі обговорення є одним із засобів “поділитися відповідальністю” з громадськістю та заручитися її підтримкою на етапі виконання прийнятих рішень.

6.11. Особливу увагу у процесі вдосконалення нормативно-правової (законодавчої) бази слід приділити перегляду і більш чіткому врегулюванню наступних проблемних аспектів:

- визначення та розмежування функцій і повноважень МВС, уникнення безпідставного їх дублювання у системі центральних органів виконавчої влади;
- встановлення статусу окремих підрозділів у структурі МВС (особливо статусу спеціальних підрозділів);
- повноваження працівників ОВС (усунення невідповідностей між положеннями Конституції, КПК, законів відомчих документів);
- уникнення дублювання функцій підрозділів ОВС, позбавлення функцій, невласливих правоохоронному органу, усунення передумов для корупційних діянь;
- передумови зловживання владою з боку правоохоронців, чіткість критеріїв правомірності застосування сили (засобів примусу від опитування до застосування зброї).

6.12. З метою уніфікації процесу підготовки та експертизи законопроектів доцільно розробити “лист звірки”, в якому передбачити вимоги до законопроектів, що врегульовують реформування органів внутрішніх справ та визначають їх перспективну модель (проект такого “листа звірки” додається – Додаток 4 “Базові критерії оцінки законодавчих ініціатив стосовно реформування правоохоронних органів України”).

¹⁴ У перекладах міжнародних документів і літератури з поліцейстики використовується термін “сектор цивільної безпеки”. Його реформування передбачає: створення в Україні збалансованих сил безпеки, які гарантуватимуть верховенство права та виконуватимуть правоохоронні функції, посилюючи власну легітимність у всіх сферах і регіонах України, таким чином зміцнюючи довіру громадськості, з повним дотриманням прав людини. Див.: Council Decision 2014/486/CFSP of 22 July 2014 on the European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32014D0486>.

6.13. Міжнародний досвід застосування комплексного підходу до законодавчого забезпечення вимагає охоплення всього сектору громадської безпеки¹⁴, що ґрунтується на результатах практичної діяльності, перспективному моделюванні, розрахунках алгоритмів взаємодії та на їх апробації у пілотних проектах. Забезпечення комплексності в наших умовах може бути досягнуто шляхом:

- аналізу, планування та моделювання цілісної системи реформування сектору громадської безпеки, у т.ч. з урахуванням його функцій в системі національної безпеки;
- розробки дорожньої карти поетапного проведення реформ, у т.ч. процесу створення пакета нормативно-правових актів;
- аналізу та перспективного моделювання законодавчого пакета, який забезпечуватиме функціонування всього сектору громадської безпеки.

6.14. Міжнародним партнерам доцільно розглянути можливість (як на запит від українського Уряду, так і з власної ініціативи) більш активної практичної участі в реформуванні, взяття на себе лідерства та відповідальності у реалізації пілотних проектів, оскільки обмеження мандату консультативною, технічною та навчальною допомогою суттєво знижує як рівень ефективності міжнародної допомоги, так і можливості об'єктивної оцінки її результативності.

6.15. Необхідна незалежна оцінка доцільності перебування у структурі МВС Національної гвардії у вигляді потужного військового компонента та посилення військового потенціалу Державної прикордонної служби.

6.16. З метою протидії корупції слід поступово позбавляти МВС та підпорядковані структури права надання сервісних послуг на платній основі, забезпечивши належне й виключно бюджетне фінансування відповідних служб.



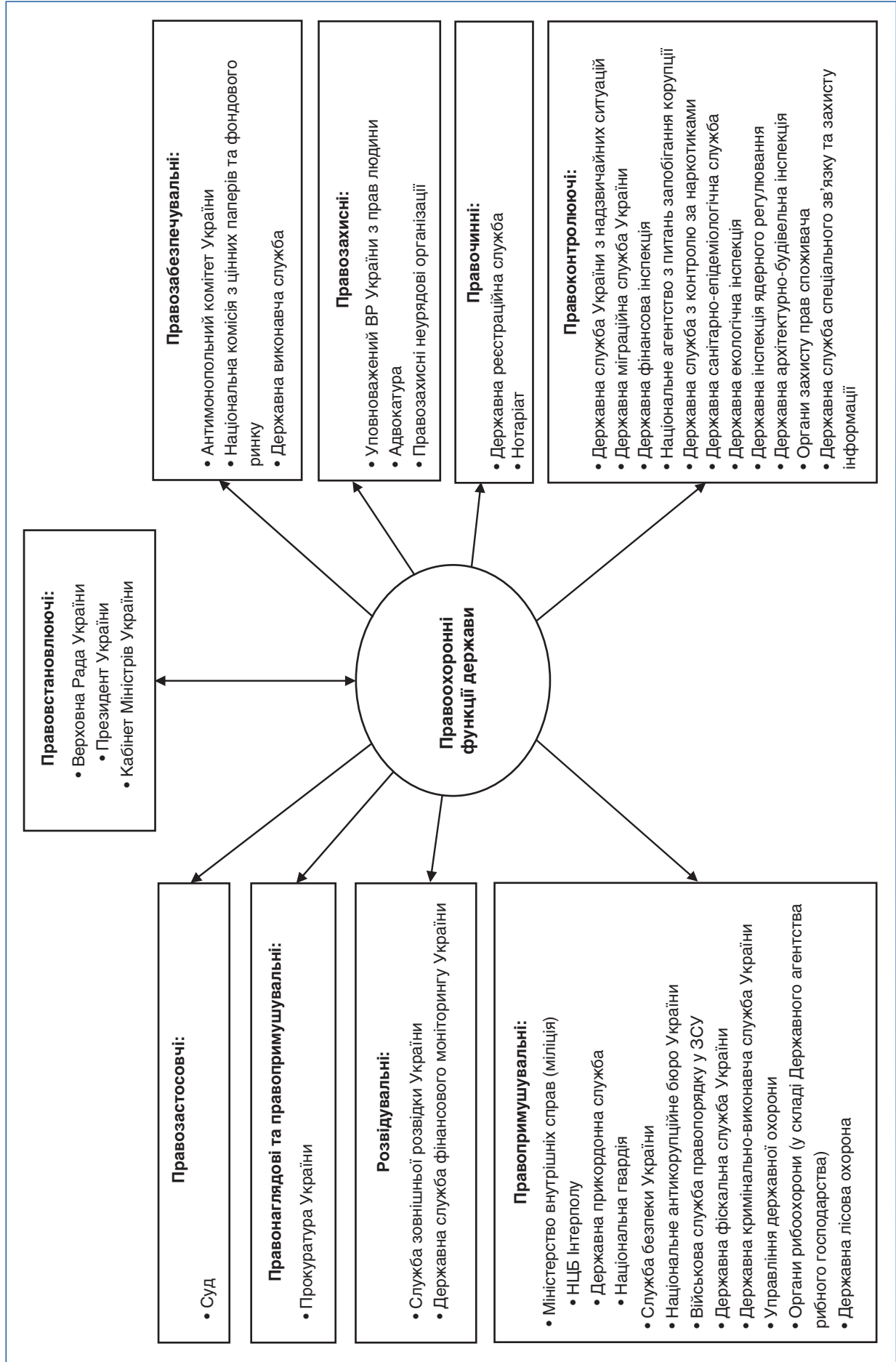
6.17. На законодавчому рівні слід закріпити чіткі та детальні процедури забезпечення демократичного громадського контролю, підзвітності і прозорості діяльності поліції, оскарження її неправомірних дій, реальну відповідальність посадових осіб за порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, а також – компенсацію громадянам шкоди, завданої неправомірними діями поліції.

6.18. З метою подолання взаємного відчуження поліції і суспільства, є необхідним, з одного боку, формування у працівників поліції культури цивільної служби, бачення суспільства як дружнього оточення, партнера в забезпеченні громадського порядку та боротьби з правопорушеннями, а з іншого – формування в суспільній свідомості позитивного іміджу Національної поліції, образу поліцейського як захисника громадян, їх прав і свобод від протиправних посягань. У виконанні цього завдання визначальну роль можуть відіграти структури громадянського суспільства – шляхом організації постійних контактів працівників поліції із законослухняною (переважною) частиною суспільства (Дні відкритих дверей, практика шефства та волонтерської допомоги поліції, спільні культурні програми тощо).

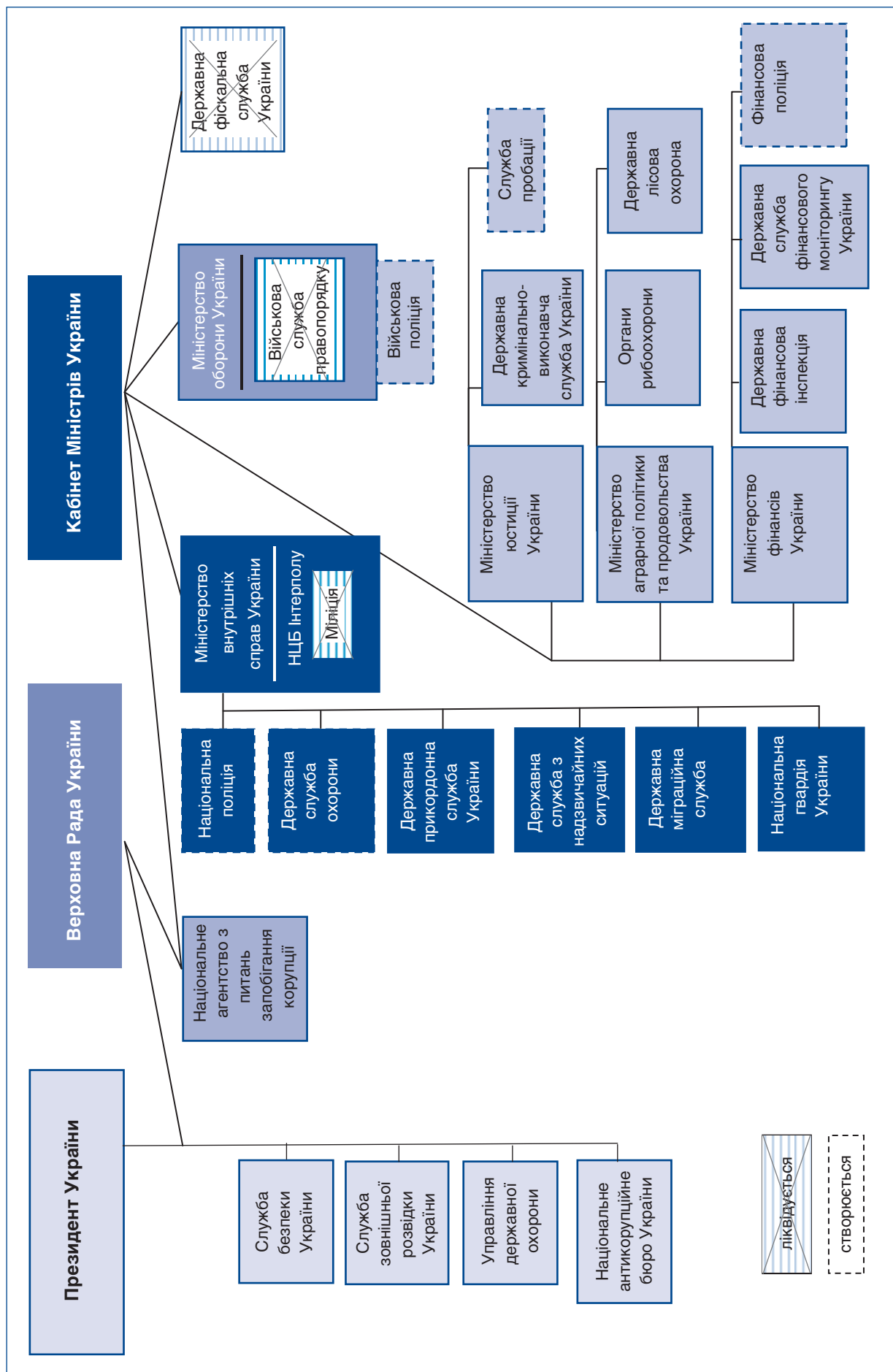
У підготовці, обговоренні та наданні консультацій до Позиційних матеріалів брали участь Віталій ГАЦЕЛЮК (Координатор проектів ОБСЄ в Україні), Євген ЗАХАРОВ (Харківська правозахисна група), Оксана МАРКЕЄВА (Інститут стратегічних досліджень), Олег МАРТИНЕНКО (Центр досліджень правоохоронної діяльності), Володимир ЖМІНЬКО (незалежний експерт).

Центр Разумкова вважає за необхідне висловити застереження, що повний зміст Позиційних матеріалів і висновки не обов'язково збігаються з позицією зазначених експертів та інституцій.

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ



НИНІШНЯ ТА ПЕРСПЕКТИВНА СТРУКТУРА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ



ПІДГОТОВКА РЕФОРМИ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ В РАМКАХ КОМПЛЕКСНОГО ОГЛЯДУ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

Загальні вимоги до підготовки реформи правоохоронної системи (ПОС)

1. Репорма ПОС має сприйматись і широко підтримуватись як учасниками реформ (персоналом ПОС), так і отримувачами послуг (громадянами, громадськими організаціями, бізнесом, державними інститутами та органами влади, які не належать до ПОС). Тому до процесу підготовки реформи на різних його етапах (не лише обговорення пропозицій і результатів) мірою необхідності та доцільності мають бути залучені представники всіх згаданих суб'єктів.

2. Справжня реформа не може й не повинна здійснюватись "із середини". *По-перше*, вимоги до ПОС мають формуватись отримувачами послуг, *по-друге*, ПОС має розглядатись як складова державної влади загалом і Системи забезпечення національної безпеки і оборони (СЗНБО) зокрема.

Тому реформа ПОС має готуватись і здійснюватись у рамках загальнонаціонального процесу реформування всіх інших сфер життєдіяльності та, зокрема, сектору безпеки і оборони.

З цієї точки зору, підготовка реформи ПОС повинна бути інтегрована у процес **Комплексного огляду сектору безпеки і оборони** (КОСБО), а її реалізація – відбуватись як складова єдиного процесу реформування СЗНБО.

Було б доцільним, щоб відповідна група (підкомітет) підготовки реформи ПОС належала до складу Комітету реформи СЗНБО при загальнонаціональному органі – Національній раді реформ.

3. Підкомітет має складатись з 5-7 осіб, які повинні:

- опікуватись винятково реформуванням ПОС;
- бути визнаними авторитетами у відповідних експертних і професійних колах;
- користуватись довірою державного політичного керівництва;
- бути наділені винятковими повноваженнями (аж до заслуховування міністрів) з відповідним доступом до закритої інформації.

4. Алгоритм підготовки реформ ПОС має передбачати послідовне досягнення наступних результатів:

- характеристика стану та тенденцій змін зовнішнього і внутрішнього безпекового середовища, перелік загроз, кризових ситуацій та оцінка ризиків;
- перелік суспільних послуг та рівень їх якості;
- оцінка стану складових ПОС та їх здатності виконувати завдання;
- перелік і рівні потрібних спроможностей складових ПОС, засади їх функціонування та ресурсні потреби (людські, фінансові, матеріально-технічні, організаційно-правові), структурна та функціональна моделі ПОС;
- балансування визначених спроможностей ПОС у рамках моделі СЗНБО, а також узгодження ресурсних потреб з прогнозними показниками соціально-економічного розвитку;
- перспективна модель ПОС у рамках Концепції розвитку СЗНБО;
- проект Стратегії національної безпеки (розділи, що стосуються ПОС та її взаємодії з іншими складовими СЗНБО);
- масив документів, що регламентують структуру, функціонування та розвиток ПОС, пропозицій з удосконалення правової бази;
- Стратегія розвитку СЗНБО (розділ стосовно ПОС) та відповідні програми розвитку її складових.

Організація комплексного огляду сектору безпеки і оборони (КОСБО)

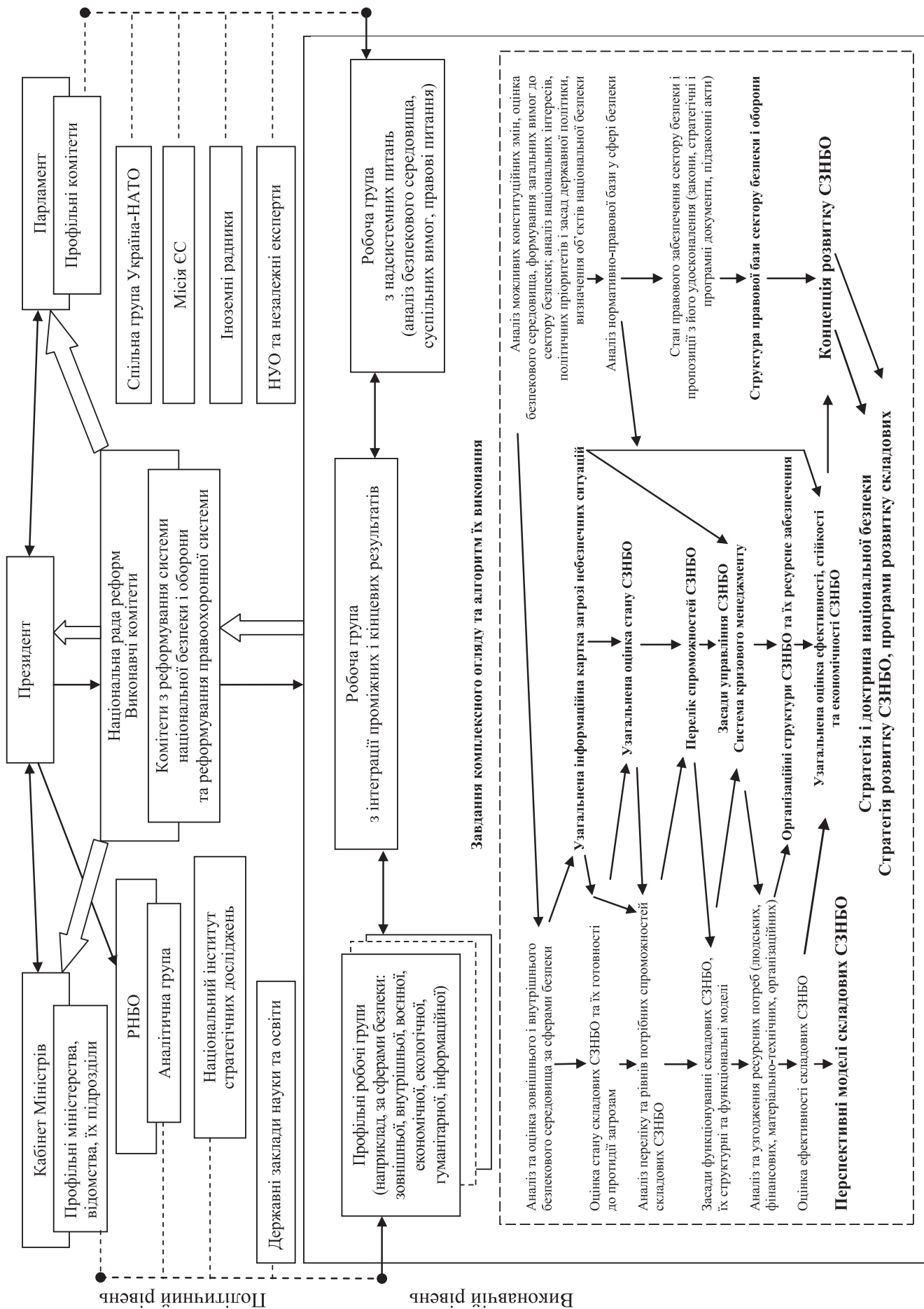
Загальні вимоги до організації та виконання КОСБО

1. Держава, суспільство і громадянин є активними учасниками й головними споживачами результатів діяльності (послуг, функцій) Системи забезпечення національної безпеки і оборони (СЗНБО). Тому реформа СЗНБ має здійснюватись в рамках загальнонаціонального процесу і структури, де представлені інтереси держави та суспільства, можливість формування вимог до функцій системи та контролю за результатами її реформування та діяльності.

2. Правоохоронна система – один з елементів СЗНБО, тому підготовка реформи правоохоронних органів повинна бути інтегрована у процес КОСБО, а її реалізація – відбуватись як складова єдиного процесу реформування СЗНБ.

3. Алгоритм проведення КОСБО передбачає послідовне досягнення наступних результатів:

- комплексний аналіз зовнішнього і внутрішнього безпекового середовища (загроз, ризиків), оцінка стану складових СЗНБО та їх спроможності до протидії загрозам;
- визначення переліку та рівнів потрібних спроможностей складових СЗНБО, засад їх функціонування та ресурсних потреб (людських, матеріальних, технічних, організаційних);
- узгодження визначених потреб із прогнозними показниками соціально-економічного розвитку; формування перспективної моделі СЗНБО;
- підготовка Стратегії національної безпеки, пропозицій з удосконалення правової бази у сфері безпеки;
- підготовка Стратегії розвитку СЗНБО та відповідних програм розвитку складових.



БАЗОВІ КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ СТОСОВНО РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Базові критерії розроблені з метою застосування у процесі аналізу та оцінки ефективності законодавчих ініціатив стосовно реформування правоохоронних органів і створення в Україні поліцейських органів. Вони сприятимуть покращенню якості документів, мінімізації характерних недоліків, притаманних чинному законодавству, та забезпеченню їх відповідності кращим міжнародним стандартам.

Критерії розроблені на підставі положень міжнародних документів, прийнятих і рекомендованих для впровадження міжнародними організаціями, членом яких є Україна, зокрема:

- Резолюції №690 (1979) Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію” від 8 травня 1979р.¹;
- Рекомендації Rec.(2001) 10 Комітету міністрів державам-учасникам Ради Європи стосовно Європейського кодексу поліцейської етики від 19 вересня 2001р.²

Враховані офіційні коментарі та висновки міжнародних організацій стосовно проектів законів, які стосуються реформування правоохоронних органів України і створення в державі поліцейських органів європейського зразка, зокрема:

- Висновок Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ щодо проекту Закону України “Про поліцію та поліцейську діяльність” №GEN-UKR/260/2014 від 1 грудня 2014р.³;
- Коментарі Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи до проекту Закону України “Про поліцію та поліцейську діяльність” №DGI-(2014)-26 від 28 жовтня 2014р.⁴;
- Рекомендації Консультативної місії Європейського Союзу в Україні до проекту Закону України “Про поліцію та поліцейську діяльність” №2014-OPS-0001 від 17 грудня 2014р.⁵;
- Коментарі Проекту ЄС з підтримки реформ у сфері юстиції в Україні до проекту Закону України “Про поліцію та поліцейську діяльність”⁶.

Крім того, враховано Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки, підготовлені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України у 2014р.⁷

Законодавчі ініціативи з питань реформування правоохоронних органів України пропонується оцінювати на основі наступних критеріїв.

¹ Резолюция №690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы “Декларация о полиции”, Страсбург, 8 мая 1979г., http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_803.

² “Европейский кодекс полицейской этики”. Рекомендация Rec.(2001) 10, принята Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001г., <http://polis.osce.org/library/t/2687/1492/CoE>.

³ Opinion on the draft Law of Ukraine “On police and police activities”, Warsaw, 1 December 2014, <http://www.osce.org/dihhr/130716?download=true>.

⁴ Коментарі Генерального Директорату з прав людини та верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи до проекту Закону України “Про поліцію та поліцейську діяльність”, 28 жовтня 2014р., http://police-reform.info/wp-content/uploads/2015/01/CoE-comments_ua.pdf.

⁵ Recommendations on the Draft Law of Ukraine on Police and Police Activities, Kiev, 17 December 2014, http://police-reform.info/wp-content/uploads/2015/01/EUAM-Comments_en.pdf.

⁶ Comments on draft law on Police and Police activities. Drafted by Mr. Michel Gerber, Paris. http://police-reform.info/wp-content/uploads/2015/01/M.Gerber_comments_en.pdf, та Annex to the comments on draft law on Police and Police activities, http://police-reform.info/wp-content/uploads/2015/01/M.Gerber_annexe_en.pdf.

⁷ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Видання четверте, виправлене і доповнене. – Київ, 2014, <http://www.rada.gov.ua/sites/default/files/publications/rules.pdf>.

1. Загальні критерії оцінки якості законопроекту				
Законопроект відповідає наступним вимогам:		Так	Ні	Частково
1.1	Назва є стислою і повною мірою відбиває суть і зміст законопроекту.			
1.2	Містить несуперечливий понятійний апарат, який узгоджено на рівнях експертної спільноти, законодавчої і виконавчої влади, та який відповідає міжнародним стандартам і практиці.			
1.3	Має чітку і зрозумілу логічну структуру.			
1.4	Викладений стисло, просто і зрозуміло, державною діловою мовою.			
1.5	Зміст повною мірою відповідає задекларованим намірам, зокрема, забезпечує необхідні характеристики запропонованої структури правоохоронних органів:			
	1.5.1. ефективність;			
	1.5.2. достатність;			
	1.5.3. стійкість та адаптивність до нових загроз;			
	1.5.4. економічність;			
	1.5.5. сумісність з іншими державними структурами.			
1.6	Містить механізми верифікації дотримання його положень.			
1.7	Визначає чіткий перелік і терміни розробки та прийняття необхідних законодавчих і підзаконних актів.			
1.8	Визначає чіткі зобов'язання та відповідальність усіх суб'єктів, залучених до його імплементації.			
1.9	Положення узгоджені з відповідними положеннями інших пов'язаних із ним законів і не створюють колізій у їх інтерпретації чи застосуванні.			
1.10	Зазначений термін набуття чинності є реалістичним.			
2. Забезпечення ключових міжнародних стандартів діяльності правоохоронних органів				
Законопроект передбачає:		Так	Ні	Частково
2.1	Чітке визначення цілей і завдань поліції, зокрема:			
	2.1.1. підтримку громадського порядку, забезпечення законності і правопорядку в суспільстві;			
	2.1.2. захист і дотримання основоположних прав і свобод людини і громадянина;			
	2.1.3. запобігання та подолання злочинності;			
	2.1.4. виявлення та розкриття злочинів;			
	2.1.5. надання допомоги та послуг громадянам.			
2.2	Зобов'язання поліцейського ідентифікувати себе та надавати підтвердження свого статусу під час поліцейського втручання.			
2.3	Забезпечення дотримання поліцейським прав людини, зокрема:			
	2.3.1. захист права особи на недоторканність приватного життя від нелегітимного втручання поліції;			
	2.3.2. визначення правових гарантій та заходів захисту від шкоди, яка може бути завдана діями поліції;			
	2.3.3. встановлення кола осіб, яким надаються особливі права та обов'язки, зокрема застосування засобів примусу;			
	2.3.4. відповідність міжнародним принципам збору, зберігання та використання персональних даних;			
	2.3.5. обов'язок поліції: негайно інформувати кожну особу, чия свобода обмежена, про причини такого обмеження;			
	2.3.6. забезпечити реалізацію права кожної особи, чия свобода обмежена, на повідомлення про це третім особам за її вибором;			
	2.3.7. забезпечити реалізацію права кожної особи, чия свобода обмежена, на медичне обстеження у лікаря за її вибором;			
	2.3.8. забезпечити реалізацію права кожної особи, зокрема осіб, чия свобода обмежена, на захист або доступ до правової допомоги;			
	2.3.9. утримувати окремо осіб, чия свобода обмежена за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, від осіб, чия свобода обмежена з інших причин; чоловіків від жінок; дорослих від неповнолітніх;			
	2.3.10. вести системний облік осіб, чия свобода обмежена;			
	2.3.11. вести системний облік поліцейських допитів.			

2.4	Професійні, психологічні та матеріальні умови захисту честі, гідності та неупередженості поліцейського, зокрема:			
	2.4.1. прозорі та чіткі процедури просування поліцейських по службі, умови та порядок звільнення зі служби;			
	2.4.2. конкурсний добір на посади поліцейських;			
	2.4.3. гарантії недоторканності професійного ядра поліцейських органів, зокрема керівного складу, в разі зміни політичного керівництва держави чи міністра.			
2.5	Чіткі та відкриті дисциплінарні процедури, зокрема:			
	2.5.1. вирішення питання про застосування дисциплінарних заходів або покарань незалежним органом чи судом і право на їх оскарження в незалежному та неупередженому суді;			
	2.5.2. обов'язок органів державної влади надавати правову підтримку поліцейським, яких необгрунтовано звинувачують у порушеннях, пов'язаних з виконанням їх службових обов'язків;			
	2.5.3. можливості реалізації поліцейськими права на захист у випадку порушення стосовно них дисциплінарних або кримінальних проваджень.			
2.6	Ефективні заходи із запобігання та боротьби з корупцією в поліцейських органах, зокрема:			
	2.6.1. достатній рівень і стабільність заробітної плати поліцейських;			
	2.6.2. обов'язок поліцейських повідомляти своє керівництво та інші відповідні органи про відомі їм факти корупції в поліції;			
	2.6.3. дисциплінарну або іншу відповідальність поліцейських за не повідомлення про відомі їм факти корупції в поліції.			
2.7	Положення, які б достатньою мірою унеможливили виконання явно злочинних наказів чи вказівок, зокрема:			
	2.7.1. обов'язок поліцейського не виконувати або утримуватися від виконання явно злочинних наказів чи вказівок;			
	2.7.2. обов'язок поліцейського доповідати про отримання злочинного наказу без страху покарання;			
	2.7.3. звільнення від покарання поліцейського, який відмовився виконувати злочинний наказ.			
2.8	Належну систему підготовки та освіти поліцейських, зокрема:			
	2.8.1. достатній рівень початкової підготовки поліцейських;			
	2.8.2. обов'язкову систему підвищення кваліфікації поліцейських;			
	2.8.3. спеціалізовану підготовку керівного складу і профільних спеціалістів.			
2.9	Систему дієвого цивільного демократичного контролю (законодавчою, виконавчою і судовою владою) за діяльністю поліцейських органів, а також їх підзвітності, зокрема:			
	2.9.1. ефективні та неупереджені процедури оскарження дій поліції;			
	2.9.2. участь представників законодавчої, виконавчої, судової влади і представників громадськості у процедурах розгляду скарг на дії поліції.			
2.10	Розробку Національного кодексу поліцейської етики, що відповідає міжнародним стандартам, та обов'язок його дотримання поліцейськими.			

3. Забезпечення процесу демілітаризації правоохоронних органів

Законопроект передбачає:		Так	Ні	Частково
3.1	Зміну назви правоохоронного органу з "міліції" на "поліцію".			
3.2	Створення поліції як сервісної служби, головним призначенням якої є надання суспільству й окремим громадянам допомоги та послуг із забезпечення безпеки і правопорядку.			
3.3	Нову систему спеціальних звань поліції, зв'язок між спеціальним званням поліцейського та функціональними обов'язками (посадою, яку він обіймає).			
3.4	Зміну ідеології корпоративної культури з мілітаристської на поліційно-сервісну, зокрема, впровадження:			
	3.4.1. принципу субсидіарності, який передбачає, що силу може бути застосовано лише тоді, коли поставленої мети не можна досягти іншими несиловими засобами;			
	3.4.2. принципу пропорційності, який передбачає, що сила має бути застосована лише обсягом, необхідним для досягнення легітимної мети;			
	3.4.3. принципу поваги права кожного на життя і здоров'я;			
	3.4.4. заборони вчиняти, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.			

4. Забезпечення процесу децентралізації правоохоронних органів				
Законопроект передбачає:		Так	Ні	Частково
4.1	Децентралізацію правоохоронних структур, їх підпорядкування різним органам державної влади.			
4.2	Достатній рівень незалежності поліцейських органів від інших державних органів.			
4.3	Компетенцію керівництва поліцейських органів національного рівня.			
4.4	Компетенцію керівництва територіальних (регіональних, місцевих) підрозділів поліцейських органів.			
4. Забезпечення процесу децентралізації правоохоронних органів				
Законопроект передбачає:		Так	Ні	Частково
4.1	Децентралізацію правоохоронних структур, їх підпорядкування різним органам державної влади.			
4.2	Достатній рівень незалежності поліцейських органів від інших державних органів.			
4.3	Компетенцію керівництва поліцейських органів національного рівня.			
4.4	Компетенцію керівництва територіальних (регіональних, місцевих) підрозділів поліцейських органів.			
4.5	Достатній рівень автономії керівництва територіальних (регіональних) підрозділів поліцейських органів, зокрема стосовно:			
	4.5.1. прийняття рішень з використання наявних сил і засобів;			
	4.5.2. розподілу ресурсів;			
	4.5.3. оперативного регулювання організаційно-штатної структури територіальних (регіональних, місцевих) підрозділів поліцейських органів;			
	4.5.4. призначення керівництва структурних (у регіональному) та місцевих і структурних (у місцевих) підрозділів поліцейських органів.			
4.6	Обмеження контролюючих функцій центральних (регіональних) апаратів поліцейських органів.			
4.7	Процедури конкурсного відбору і призначення на керівні посади в поліцейських органах.			
4.8	Прозорість діяльності підрозділів поліцейських органів та їх підзвітність місцевим громадам та їх представницьким органам.			
4.9	Позбавлення поліцейських органів адміністративних функцій, які не стосуються безпосередньо боротьби зі злочинністю та забезпечення законності і правопорядку, та передачу цих функцій іншим відомствам центральної влади або органам місцевого самоврядування.			
4.10	Делеговане (в межах легальних організаційних рамок) право поліцейських підрозділів на свободу прийняття рішень у своїй оперативній діяльності.			
5. Забезпечення процесу деполітизації правоохоронних органів				
Законопроект передбачає:		Так	Ні	Частково
5.1	Заборону членства поліцейських у політичних партіях.			
5.2	Членство в політичних партіях та/або активну участь у роботі партійних виборних органів як обмежуючу обставину для прийняття на службу до поліції.			
5.3	Розірвання трудової угоди з поліцейським у разі встановлення його членства в політичній партії.			
5.4	Заборону діяльності політичних партій у поліції, носіння поліцейськими партійних знаків і символів.			
5.5	Чітке визначення повноважень міністра як політичної фігури.			
5.6	Обмеження можливості втручання міністра в конкретну оперативну та професійну діяльність підпорядкованих поліцейських органів.			
5.7	Участь представників громади та органів місцевого самоврядування у процесі відбору і призначення на посади керівного складу підрозділів поліцейських органів.			
5.8	Запровадження механізму співпраці та координації діяльності поліцейських підрозділів з органами місцевого самоврядування.			



МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ*

Загальна декларація прав людини Резолюція ГА ООН №217A (III) від 10 грудня 1948р.	The Universal Declaration of Human Rights, adopted by the UN General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948
Міжнародний пакт про громадянські та політичні права Резолюція ГА ООН №2200A (XXI) від 16 грудня 1966р. Україна ратифікувала 12 листопада 1973р.	UN International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by the UN General Assembly by resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966. This Covenant was ratified by Ukraine on 12 November 1973
Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок Резолюція ГА ООН №34/180 від 18 грудня 1979р. Україна ратифікувала Конвенцію 12 березня 1981р., Факультативний протокол до неї – 26 вересня 2003р.	UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, adopted by the UN General Assembly by resolution 34/180 of 18 December 1979. Ratified by Ukraine on 12 March 1981 and its Optional Protocol on 26 September 2003
Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод Набула чинності 3 вересня 1953р. Україна ратифікувала 11 вересня 1997р.	Council of Europe's Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, entered into force on 3 September 1953. The Convention was ratified by Ukraine on 11 September 1997
Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації Резолюція ГА ООН №2106 (XX) від 21 грудня 1965р. Україна ратифікувала 7 березня 1969р.	UN International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, adopted by the UN General Assembly by resolution 2106 (XX) of 21 December 1965. Ukraine ratified this Convention on 7 March 1969
Конвенція ООН про права інвалідів Резолюція ГА ООН №A/RES/61/106 від 13 грудня 2006р. Україна ратифікувала Конвенцію та Факультативний протокол до неї 4 лютого 2010р.	UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted by the UN General Assembly by resolution A/RES/61/106 of 13 December 2006. Ukraine ratified this Convention and its Optional Protocol on 4 February 2010
Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995р. (<i>European Treaty Series №157</i>) Україна підписала Конвенцію 15 вересня 1995р., ратифікувала 26 січня 1998р.	CoE Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157), 1 February 1995. It was signed by Ukraine on 15 September 1995 and ratified on 26 January 1998, available at http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/157.htm
Конвенція Ради Європи про запобігання та протидію насильству стосовно жінок і насильству в сім'ї (<i>European Treaty Series №210</i>), Комітет міністрів Ради Європи, CM(2011)49 від 7 квітня 2011р. ("Стамбульська конвенція") Набула чинності 1 серпня 2014р. Україна підписала 7 листопада 2011р., не ратифікувала	CoE Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (ETS No. 210), Council of Europe Committee of Ministers, CM(2011)49 final, 7 April 2011 ("Istanbul Convention") entered into force on 1 August 2014. It was signed by Ukraine on 7 November 2011, not yet ratified
Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку Резолюція ГА ООН №34/169 від 17 грудня 1979р.	UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials, adopted by the UN General Assembly Resolution 34/169 of 17 December 1979
Керівні принципи ООН для ефективного впровадження Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку Схвалено Рішенням №1989/61 Економічної та соціальної ради ООН від 24 травня 1989р. та підтримано ГА ООН в Резолюції №44/162 від 15 грудня 1989р.	UN ECOSOC Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials, adopted by the Economic and Social Council in its resolution 1989/61 of 24 May 1989 and endorsed by the UN General Assembly in its resolution 44/162 of 15 December 1989
Брюссельська декларація ОБСЄ про системи кримінального правосуддя MC.DOC/4/06 від 5 грудня 2006р.	OSCE Brussels Declaration on Criminal Justice Systems, MC.DOC/4/06 of 5 December 2006
Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, схвалені Восьмим конгресом ООН із запобігання злочинності та поводження з правопорушниками 7 вересня 1990р.	UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, adopted by the Eighth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 7 September 1990
Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно Європейського кодексу поліцейської етики (2001р.)	Council of Europe Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics
Висновок Комісара Ради Європи з прав людини щодо незалежного й ефективного розгляду скарг на дії поліції CommDH (2009)4 від 12 березня 2009р.	Opinion of the Council of Europe Commissioner for Human Rights concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, CommDH(2009)4, 12 March 2009
Посібник ОБСЄ з демократичних засад поліцейської діяльності, травень 2008р.	OSCE Guidebook on Democratic Policing, May 2008
Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних Набула чинності 1 жовтня 1985р. Україна ратифікувала 6 липня 2010р.	Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data

* За матеріалами "Висновок щодо проекту Закону України "Про поліцію та поліцейську діяльність", ОБСЄ/БДІПЛ, <http://www.osce.org/odihr/130716?download=true>.

УКРАЇНЬСЬКА МІЛІЦІЯ ОЧИМА ГРОМАДЯН: ОЦІНКИ СТАНУ, ПРОБЛЕМ І ПЕРСПЕКТИВ РЕФОРМУВАННЯ

Моніторинг громадської думки є складовою досліджень Центру Разумкова у правоохоронній сфері, започаткованих у 2004р.¹ Результати соціологічних опитувань дають можливість визначити динаміку оцінок українських громадян, з'ясувати їх позиції щодо напрямів реформування системи правоохоронних органів у цілому і міліції зокрема.

За нинішніх умов ця тема набуває першочергового значення. Підрозділи МВС беруть участь у бойових діях на Сході країни, разом з іншими силовими структурами протистоять розгорнутій російськими спецслужбами проти України терористично-диверсійній діяльності, забезпечують громадський порядок, захист і безпеку громадян.

Бойові дії на Донбасі, з одного боку, спричинили небезпечні виклики та загрози, яким мають протидіяти правоохоронні органи, а з іншого – виявили комплекс “законсервованих” і нових проблем у системі органів внутрішніх справ. Загальний індикатор гостроти цих проблем – критично низький рівень довіри громадян до людей в міліцейській формі.

Очевидно, що нинішня ситуація (попри всі складнощі і кризові явища) потребує невідкладного, системного реформування української міліції – як однієї з ключових складових системи національної безпеки. Це досить переконливо підтверджується й наведеними нижче результатами соціологічних досліджень².

Під час опитувань респонденти визначали рівень довіри до української міліції загалом і до окремих її структурних підрозділів, характеризували ситуацію із забезпеченням безпеки громадян, висловлювали своє ставлення до окремих шляхів і напрямів реформування органів внутрішніх справ (ОВС).

Узагальнені результати дослідження та окремі порівняння з попередніми даними моніторингу дають підстави для наступних спостережень і висновків.

1. Довіра до міліції і готовність їй допомагати

1.1. Рівень довіри суспільства до міліції є базовим критерієм оцінки її діяльності, а також – складовою її легітимності в очах громадян. Результати досліджень останніх років (серпень 2012р. – березень 2015р.) свідчать, що **більшість громадян тією чи іншою мірою міліції не довіряють**. Співвідношення між тими, хто не довіряє (зовсім і “скоріше”) міліції, і тими, хто довіряє (цілком і “скоріше”) є негативним: від -33% у серпні 2012р. до -58% у грудні 2014р.

Найвищі показники недовіри зафіксовані в липні 2013р., у грудні 2013р. і грудні 2014р. Можна припустити, що це пов'язано з резонансними подіями за участю правоохоронних органів, а саме: події

у Врадіївці наприкінці червня – на початку липня 2013р.³; незаконне застосування сили спецпідрозділом “Беркут” проти учасників Майдану наприкінці листопада 2013р.; судовий процес восени 2014р. у справі працівників цього підрозділу⁴.

За результатами березневого опитування 2015р., повну довіру до міліції висловили дещо більше 2% громадян, ще 22% – “скоріше” довіряють міліції. Таким чином, рівень загальної довіри до міліції складає наразі близько 25%: від 22% на Заході країни до 27% у Центрі. Не довіряють міліції (зовсім і “скоріше”) – від 64% жителів Півдня до 71% – Сходу⁵ (таблиця і діаграма “Якою мірою Ви довіряєте міліції?”).

¹ Див.: Контроль над правоохоронними органами України: цивільний, але не демократичний. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2004, №4, с.2-38.

² Використані результати опитувань, проведені соціологічною службою Центру Разумкова з серпня 2002р. по березень 2015р. Останнє за часом дослідження проведене 6-12 березня 2015р. в усіх регіонах України, за винятком АР Крим. Опитано 2 009 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,3%.

Опитування, результати яких наводяться тут, здійснювалися в усіх областях України, Києві (з квітня 2014р. – за винятком АР Крим) є репрезентативними стосовно дорослого населення України за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

Зокрема, під час досліджень, проведених 12-18 вересня 2014р. та 16-21 січня 2015р. було опитано відповідно – 2 017 і 2 012 респондентів.

Використовується наступний розподіл територій за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь**: АР Крим, Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід**: Дніпропетровська, Запорізька, Харківська, Донецька, Луганська області; **Центр**: Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області (до 2014р. до регіону Південь належала також АР Крим).

³ 27 червня 2013р. за участю працівників місцевого райвідділу міліції сталося групове згвалтування і спроба вбивства жительки смт Врадіївка Миколаївської області. Намагання правоохоронців заперечити очевидні факти (включно із спробами фальсифікації документів і показів свідків) викликали активний протест місцевих жителів і значний суспільний резонанс.

⁴ У вересні-грудні 2014р. відбувалися резонансні події навколо судового процесу над “беркутівцями”, яких підозрюють у розстрілі 39 учасників Майдану. Зокрема, 19 вересня Печерський суд Києва звільнив з-під варті командира роти “Беркуту”, який у жовтні, перебуваючи під домашнім арештом, зник. Можна припустити, що ці події відновили в суспільній пам'яті згадки про роль міліції під час Майдану. Доречно зауважити, що судовий процес над тими “беркутівцями”, які залишилися під вартою, триває й досі.

⁵ Тут і далі в тексті цифри округлені до цілих; цифри з точністю до десятків наведені в таблицях і діаграмах, уміщених після тексту.

Критично низький рівень довіри демонструють громадяни не лише до міліції в цілому, але й до її керівних інститутів і місцевих осередків. Так, за результатами січневого опитування 2015р., повну довіру до Міністра внутрішніх справ засвідчили лише дещо більше 1% громадян (загальний рівень довіри – 19%), до керівника обласного Управління МВС області, де проживають респонденти, – близько 2% і 17%, відповідно. Найвищими є ці показники стосовно дільничного інспектора дільниці, на території якої проживають респонденти, – 4% і 29%, відповідно.

Помітними є регіональні відмінності. Так, дещо більше довіряють міліції в цілому та її структурним підрозділам на Заході та Півдні, ніж у Центрі та на Сході. Якщо на Заході та Півдні міліції міста (села) тісно чи іншою мірою довіряють 34% і 39% опитаних, відповідно, то в Центрі та на Сході – 25% і 22%, відповідно. Найбільш помітною є різниця у ставленні до дільничних інспекторів. Якщо на Заході та Півдні частки тих, хто довіряє, і тих, хто не довіряє дільничному інспектору, є майже однаковими (на Заході – 40% і 37%, на Півдні – 43% і 39%), то в Центрі та на Сході переважає недовіра (таблиця “Чи довіряєте Ви українській міліції і названим її представникам?”).

Отже, можна констатувати, що порівняно більшою довірою громадян користуються ОВС місцевого рівня.

У контексті довіри до міліції показовою є реакція респондентів на гіпотетичну ситуацію – зустріч з міліціонером вночі на темній вулиці. За результатами опитування у вересні 2014р., однакові частки (по 27%) громадян сприйняли б у цій ситуації правоохоронця і як гарантію безпеки, і як фактор небезпеки, оскільки він “може прискіпатися”. Понад третини (37%) опитаних обрали відповідь “ні те, ні інше”. **Отже, лише дещо більше чверті громадян вбачають у міліціонері людину, яка може допомогти та захистити, – тобто виконати функції, покладені на нього державою.**

При цьому, на Заході міліціонер сприймається радше як гарант безпеки (32% проти 24% тих, хто бачить у ньому небезпеку), в Центрі і на Сході країни оцінки розділилися майже навпіл, а на Півдні респонденти частіше (33%) ставляться до міліціонера як до фактора небезпеки, ніж як до гаранта безпеки (27%).

Помітними є також вікові відмінності – молодші респонденти (від 18 до 49 років) вбачають у міліціонері радше небезпеку. Оцінки опитаних віком 50-59 років поділилися навпіл, а серед найстарших респондентів (60 і більше років) помітно переважає позитивне ставлення до людини у формі (34% проти 20%) (діаграми “Уявіть собі таку ситуацію, вночі на порожній вулиці...”).

1.2. Очевидно, критичне ставлення до міліції є головною причиною досить низької готовності громадян допомагати ОВС. Респонденти найчастіше висловлюють готовність до, умовно кажучи, “опосередкованої” допомоги міліції: виступати в ролі свідка (37%), повідомити про підозрілих осіб (27%), про злочин, що було скоєно (35%), або що готується (26%). Нижчою є готовність до безпосередньої активної допомоги: лише 17% готові запобігти злочинам і правопорушенням, які вчиняються в їх присутності, 13% – допомагати затримувати злочинців, 11% – патрулювати вулиці разом з міліцією, 4% – надавати свій транспортний засіб для потреб міліції. Готовність до активних дій в усіх регіонах дорівнює загальнонаціональному показнику. Лише на Заході та Півдні респонденти помітно частіше висловлюють готовність допомагати міліції в ролі свідка або інформувати її про злочини – скоєні, чи такі, що готуються.

Майже чверть (23%) громадян не готові допомагати міліції за жодних обставин (від 18% на Заході до 30% – на Сході) (діаграма і таблиці “Чи готові Ви в разі потреби...?”).

2. Оцінки діяльності міліції

2.1. Громадяни оцінюють діяльність ОВС досить критично. За результатами опитування у січні 2015р., переважна більшість респондентів заявили, що правоохоронці “не дуже добре” або “погано” справляються з такими завданнями, як:

- виявлення та розкриття злочинів (79%);
- забезпечення захисту власності від злочинних посягань (78%);
- надання соціально-правової допомоги громадянам (76%);
- забезпечення особистої безпеки громадян (76%);
- запобігання правопорушенням і їх припинення (76%);
- забезпечення безпеки дорожнього руху (72%);
- охорона громадського порядку (71%).

Оцінки жителів Заходу та Півдня є дещо більш позитивними: 25% жителів Заходу та 19% жителів Півдня переконані в тому, що міліція добре справляється з охороною і забезпеченням громадського порядку. Жителі Сходу налаштовані найбільш критично: відносно найбільші частини респондентів (від 32% до 41%) переконані, що міліція виконує названі завдання “погано” (таблиця і діаграми “Як справляються правоохоронні органи...?”).

У цілому, ці оцінки корелюють з результатами попереднього дослідження (вересень 2014р.) – тоді респонденти за п’ятибальною шкалою оцінили роботу місцевої міліції (на рівні міста та району, де респонденти проживають) загалом у 3 бали, а окремі аспекти її діяльності – ще нижче. Привертає особливу увагу та обставина, що найкраще (3,7 бала) громадяни оцінили забезпечення міліцією охорони представників влади та водночас найгірше (2,3 бала) – її боротьбу з хабарництвом і корупцією в органах влади та інших державних структурах (таблиця “Як Ви оцінюєте роботу міліції Вашого міста...?”).

Виразно ілюструє критичне ставлення до міліції упевненість більшості громадян у тому, що:

- середньостатистичний начальник районного відділення міліції під час розслідування кримінальної справи діятиме не за законом, а за вказівкою керівництва (таку думку поділяли в червні 2006р. – 53% респондентів, у вересні 2014р. – 60%);
- середньостатистичний слідчий закріє якусь кримінальну справу, якщо йому запропонують велику суму грошей (у червні 2006р. – 47% опитаних, у вересні 2014р. – 55%).

(Таблиці “Як буде діяти середньостатистичний...?”).

2.2. Слід зазначити, що в цілому громадяни не часто контактують з міліцією. 80% опитаних зазначають, що останнім часом (впродовж року, станом на вересень 2014р.) жодних контактів з правоохоронцями вони не мали. Однак у решті респондентів, які мали контакт з міліцією, склалися досить суперечливі враження. З одного боку, половина респондентів залишилися тісно чи іншою мірою незадоволеними цими контактами. Стільки ж – незадоволені оперативністю дій міліції. З іншого боку, більшість респондентів відзначають, що працівники міліції ставилися до них з повагою, не застосовували силу та не вимагали гроші або подарунки (таблиці “Чи контактували Ви з міліцією...?” та “Якщо згадати Ваш останній контакт...?”).

2.3. Попри власний невеликий досвід контактування з міліцією, більшість опитаних зовсім або “скоріше” не згодні з тим, що працівники міліції:

- виконують свої обов’язки чесно та в повному обсязі (62%);
- добре ставляться до потерпілих (64%);
- поважають права людини (69%);
- не підтримують корупцію (74%).

При цьому, більшість опитаних упевнені, що працівників міліції підтримує влада – державна (58%) респондентів згодні або “скоріше” згодні з цією тезою) і місцева (59%), а також – місцева громада (61%).

Кардинальних відмінностей в оцінках залежно від регіону не спостерігається (таблиці “Якою мірою Ви згодні з наступними твердженнями?”).

3. Оцінки стану безпеки

3.1. Результати останніх за часом опитувань свідчать про те, що майже чверть громадян відзначають погіршення безпеки в районі їх проживання, найбільшою мірою – жителі Півдня (35%) і Сходу (26%)⁶. На Заході таку думку поділяє лише кожен десятий опитаний (діаграма “Як змінився рівень безпеки в районі...?”).

Серед найбільш поширених у місцях проживання респондентів проблем безпеки відзначаються насамперед наступні: перевищення швидкості автотранспортом (58% респондентів відзначили цю проблему як “дуже поширену” та “поширену”), правопорушення, скоєні у стані алкогольного сп’яніння (56%), керування транспортом у нетверезому стані (55%), а також – корупція в міліції (55%) (таблиця “Якою мірою наведені проблеми є поширеними у Вашому населеному пункті?”).

Привертають увагу значні розбіжності оцінок поширеності корупції в міліції громадянами та експертами, з одного боку, та самими працівниками міліції – з іншого. Так, поширеність корупції в міліції (“дуже поширена” та “поширена”) відзначають 55% громадян, 92% експертів – і лише 28% опитаних працівників ОВС⁷.

3.2. Опосередкованим критерієм оцінки стану громадської безпеки є особисте відчуття громадянами тієї чи іншої загрози. Як з’ясувалося, найбільше вони побоюються стати жертвою: образи у громадському місці (42%), дорожньо-транспортної пригоди (38%), шахрайства або будь-якого злочину (по 37%), пограбування на вулиці (33%) та фізичного насильства (32%) (таблиця “Якою мірою Ви відчуваєте загрозу...?”).

Найбільш безпечно громадяни відчувають себе насамперед у своїй квартирі (будинку) – 83% опитаних, і в своєму під’їзді (подвір’ї) – 76%. Водночас, досить значима частина опитаних не відчувають безпечно й у цих місцях (15% і 19%, відповідно). Більш небезпечними вбачаються опитаним громадські місця – більш ніж кожен четвертий відчуває себе в небезпеці у своєму районі (26%) та у громадському транспорті (27%). А для кожного третього (34%) небезпечними є райони або населені пункти, де він часто буває (таблиця “Наскільки безпечно Ви себе відчуваєте...?”).

Відчуття безпеки/небезпеки істотно залежить від часу доби, місця проживання та віку. Так, громадяни по-різному відчувають рівень безпеки на вулицях свого населеного пункту залежно від часу доби:

найбільш безпечними є день (6.00-17.00) – на думку 90% опитаних, і вечір (17.00-22.00) – 76%. Однак у нічний час (після 22.00) вже однакові частки (по 47%) опитаних відчувають як безпеку, так і небезпеку.

Суттєво відрізняються почуття рівня безпеки жителів міста і села. Так, якщо вдень відчуваються в безпеці по 90% як міських, так і сільських жителів, то у вечірній і нічний час картина помітно змінюється: тоді відчуваються безпечно 73% і 38% жителів міста, відповідно, а серед жителів села – 82% і 63%, відповідно.

Що стосується вікових відмінностей, то вдень близько 90% громадян усіх вікових категорій тією чи іншою мірою відчуваються в небезпеці. Але вночі 51% молодих людей (18-29 років) відчуваються безпечно, 42% – небезпечно, а серед найстарших (60 і більше років) ці показники становлять 41% і 48%, відповідно (діаграма і таблиці “Наскільки безпечно Ви себе відчуваєте у своєму населеному пункті?”).

4. Ставлення до реформування міліції

4.1. Більшість громадян вважають реформування міліції дуже або “скоріше” актуальним (у січні 2015р. – 66%; від 75% на Заході до 48% на Півдні) (діаграма “Чи актуально наразі проводити реформування міліції?”).

Загалом, 83% опитаних вважають, що міліція повинна перетворитися з карального на сервісний орган, який обслуговує інтереси громадян. При цьому абсолютна більшість згодні або “скоріше” з тим, що насамперед:

- міліція повинна більш оперативно реагувати на звернення громадян (95%);
- треба істотно покращити ставлення правоохоронців до людей (94%);
- необхідно спростити процедури звернення до міліції та оформлення документів (93%);
- зробити роботу міліції гласною (91%);
- підвищити відповідальність правоохоронців за скоєні ними порушення (90%).

Також дуже важливо, змінити систему відбору і підготовки кадрів (88%) і створити незалежну комісію з розгляду скарг на дії правоохоронців (85%).

Найменшою мірою громадяни погодилися з такими можливими нововведеннями, як перейменування міліції в поліцію (24%), збільшення її чисельності (26%), збільшення або зменшення повноважень міліції (30% і 33%, відповідно) (таблиця “Якою мірою Ви згодні з наведеними твердженнями...?”).

4.2. Однією з головних проблем є сьогодні оплата праці в ОВС. У цьому контексті досить показовими є відповіді на питання про суму зарплати, за яку громадяни готові піти служити в міліцію (або рекомендувати цей крок своїм дітям чи родичам). 28% респондентів обрали варіант відповіді “за жодні гроші”; 21% – не змогли визначитися. Серед тих, хто визначився з сумою, відносна більшість (21%) вказали на суму в діапазоні 6,5-13 тис. грн., що кардинально перевищує нинішній рівень зарплат в ОВС (діаграма і таблиця “За яку місячну зарплату Ви погодилися б...?”).

4.3. Що стосується перспектив створення місцевої міліції, то абсолютна більшість (90%) громадян тією чи іншою мірою згодні з тим, що вона повинна

⁶ Доречно нагадати, що з квітня 2014р. опитування жителів окупованих територій не здійснювалося.

⁷ Докладно результати експертного опитування та опитування працівників ОВС див. у матеріалах “Реформування міліції в Україні: оцінки експертів” та “Реформування ОВС України: оцінки та позиції працівників міліції”, розміщених у цьому виданні.

бути орієнтованою на потреби місцевої громади, 87% – що вона повинна не менш, ніж раз на рік звітувати перед громадою, 86% – що саме громада має оцінювати її роботу (таблиця “Якою мірою Ви згодні з наведеними твердженнями...?”).

Водночас неоднозначними є позиції громадян стосовно того, що **місцева міліція має фінансуватися з місцевих податків**. Найчастіше цю думку поділяють жителі Сходу – 53%, на Заході та в Центрі прихильників цього варіанту фінансування помітно менше – 39% і 38%, відповідно.

Немає одностайної думки і стосовно **підпорядкування місцевої міліції**. Лише відносна більшість (40%) громадян вважають, що вона повинна мати подвійне підпорядкування (з одних питань – місцевим органам влади, з інших – МВС України). Кожен п'ятий (21%) – підтримує її підпорядкування тільки МВС, 18% – місцевій владі (діаграма “Яку модель підпорядкування місцевої міліції...?”).

Більшість (61%) громадян вважають, що до **складу місцевої міліції** мають належати насамперед дільничні інспектори; 40% – поділяють цю думку стосовно патрульно-постових підрозділів. Належність інших підрозділів до місцевої міліції дістала значно меншу підтримку (втім це може бути зумовлено недостатньою обізнаністю респондентів із специфікою їх роботи – питання виявилось складним для 30% респондентів) (діаграма “Які з названих підрозділів органів внутрішніх справ...?”).

Очевидно, досить складним було й питання про **обрання громадою працівників місцевої міліції на певні пости**. Жодна з позицій не підтримана більшістю опитаних; по 33% респондентів підтримали ідеї обрання начальників управлінь (відділів) міліції і дільничних; 21% – керівників служб (ДАІ, ППС, слідства). Майже кожен четвертий (24%) – проти обрання працівників міліції на посади громадою (діаграма “На які з названих посад...?”).

Конкретизуючи **форми контролю громади над діяльністю міліції**, більшість (59%) респондентів відзначили насамперед регулярні звіти міліції перед громадою, 36% – участь представників громадських організацій у розслідуванні скарг на дії працівників міліції, 29% – урахування результатів періодичних опитувань громадян в оцінці діяльності міліції (таблиця “Як саме громада повинна контролювати міліцію?”).

5. Джерела інформації та рівень поінформованості громадян

Наведена вище картина позицій та оцінок громадян не буде повною без відповіді на питання, яким чином і на підставі яких інформаційних джерел формується ставлення громадян до міліції, їх бачення напрямів і перспектив реформування системи правоохоронних органів України.

Результати опитування свідчать про те, що уявлення про діяльність міліції формують переважно три основні канали: історії з життя знайомих, друзів, родичів (59%), телевізійні новини (50%) і телепередачі на кримінальні теми (39%). Зрозуміло, що досвід людей з найближчого оточення є досить переконливим аргументом і безумовно впливає на позицію респондента, але очевидно й те, що ЗМІ відіграють важливу роль у формуванні ставлення до правоохоронців.

Помітно менше опитаних відзначають джерелами інформації особисті спостереження за діями працівників міліції без прямого контакту (21%), новини в Інтернеті (17%), неформальне спілкування з працівниками міліції (16%), кінофільми, серіали про міліцію (16%) тощо.

Привертає увагу те, що особистий досвід посідає останнє місце в цій ієрархії. Лише незначна частка (4%) респондентів оцінює дії правоохоронців, спираючись на власний досвід роботи у правоохоронних органах або досвід спілкування з працівниками міліції у процесі їх роботи.

Помітними є регіональні відмінності. В Центрі, на Півдні і Сході найбільші частини респондентів (51%, 62% і 67%, відповідно) орієнтуються на інформацію з найближчого кола (знайомі, друзі, родичі), на Заході найчастіше (63%) – на телевізійні новини. Водночас, на Сході частіше, ніж в інших регіонах, в якості джерела інформації відзначаються особисті спостереження за діями працівників міліції без прямого контакту (таблиця “З яких джерел Ви переважно отримуєте інформацію...?”).

Варто додати, що лише близько 2% опитаних працюють або працювали у правоохоронних органах (міліція, суди), а 4% мають досвід роботи на державній службі. Так само невеликі частини громадян мали формальні стосунки з представниками правоохоронних органів – лише кожен сотий (1%) з опитаних зазначив, що був притягнутий до кримінальної, а 7% – до адміністративної відповідальності (включно із штрафами за порушення правил дорожнього руху) (діаграми “Працюєте чи працювали Ви коли-небудь...?”, “Чи були Ви коли-небудь притягнуті...?”).

Отже, уявлення громадян про роботу міліції та, відповідно, їх ставлення до правоохоронних органів формується головним чином опосередковано – на основі інформації від найближчого оточення і ЗМІ.

ВИСНОВКИ

Рівень суспільної довіри до міліції є критично низьким – що дозволяє говорити про кризу її легітимності. В оцінках роботи міліції переважають негативні. На думку більшості опитаних, правоохоронці незадовільно забезпечують особисту безпеку громадян і захист власності від злочинних посягань, запобігають правопорушенням і розкривають злочини, а також – неналежною мірою охороняють громадський порядок. У суспільстві переважають сумніви в тому, що працівники міліції чесно виконують свої обов'язки, поважають права людини, добре ставляться до потерпілих. Найбільші сумніви висловлюють респонденти стосовно того, що правоохоронці не підтримують корупцію.

Тривожними є оцінки громадянами рівня особистої і громадської безпеки. Найчастіше респонденти відзначають, що ситуація в цій сфері не змінюється, або погіршується. Найбільше занепокоєння викликає безпека на дорогах, правопорушення, скосні в нетверезому стані, корупція в системі ОВС. Дуже часто респонденти відчують загрозу стати жертвою образи в громадському місці, дорожньо-транспортної пригоди, шахрайства.

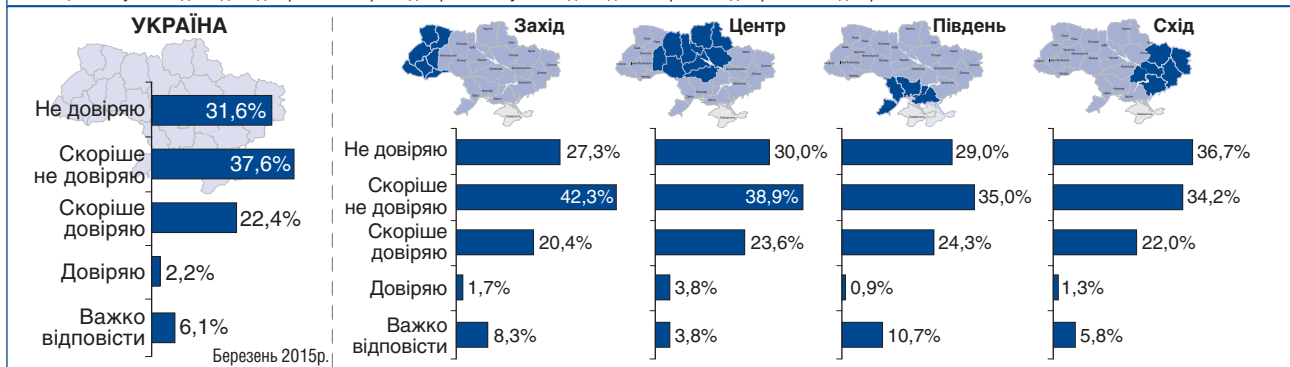
Більшість громадян підтримують реформування міліції. На їх думку, реформа має бути спрямована на підвищення оперативності діяльності правоохоронців, покращення їх ставлення до людей, ліквідацію бюрократичної тяганини. Також, на думку респондентів, необхідно зробити роботу міліції гласною, підвищити її відповідальність, покращити систему добору кадрів. Діяльність міліції має бути підзвітною громаді та орієнтуватися на інтереси місцевих жителів. Загалом, міліція має перетворитися на сервісний орган, який обслуговує інтереси громадян.

ДОВІРА ДО МІЛІЦІЇ І ГОТОВНІСТЬ ЇЇ ДОПОМАГАТИ

Якою мірою Ви довіряєте міліції?
% опитаних

	Довіряю	Скоріше довіряю	Скоріше не довіряю	Не довіряю	Важко відповісти	Баланс*
Серпень 2012р.	3,2	27,0	31,5	31,4	7,0	-32,7
Травень 2013р.	3,2	19,5	30,2	39,8	7,3	-47,3
Липень 2013р.	2,0	16,7	28,3	46,4	6,6	-56,0
Грудень 2013р.	3,1	18,9	29,9	40,4	7,8	-48,3
Квітень 2014р.	2,5	23,2	38,3	28,4	7,5	-41,0
Травень 2014р.	2,4	21,6	31,1	37,0	7,9	-44,1
Вересень 2014р.	4,1	22,0	36,1	30,5	7,4	-40,5
Листопад 2014р.	2,0	20,6	45,4	25,1	6,9	-47,9
Грудень 2014р.	1,1	15,3	39,1	35,1	9,6	-57,8
Січень 2015р.	2,9	18,5	38,1	30,3	10,2	-47,0
Березень 2015р.	2,2	22,4	37,6	31,6	6,1	-44,6

* Різниця між сумою відповідей "довіряю" і "скоріше довіряю" та сумою відповідей "скоріше не довіряю" і "не довіряю".



Чи довіряєте Ви українській міліції і названим її представникам?

% опитаних

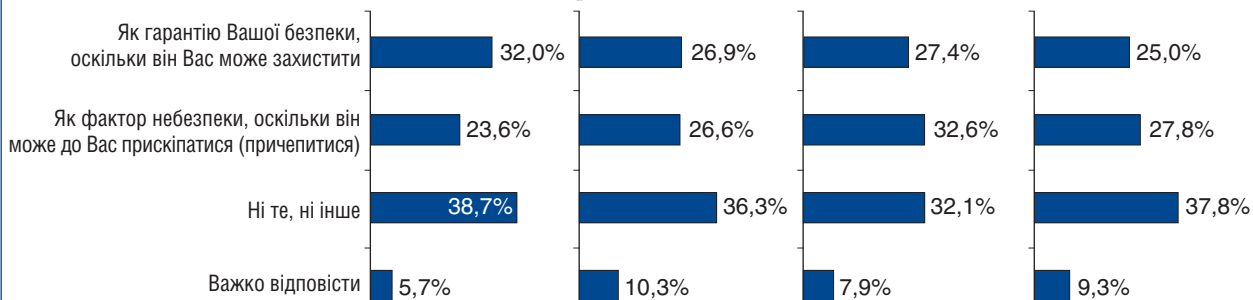
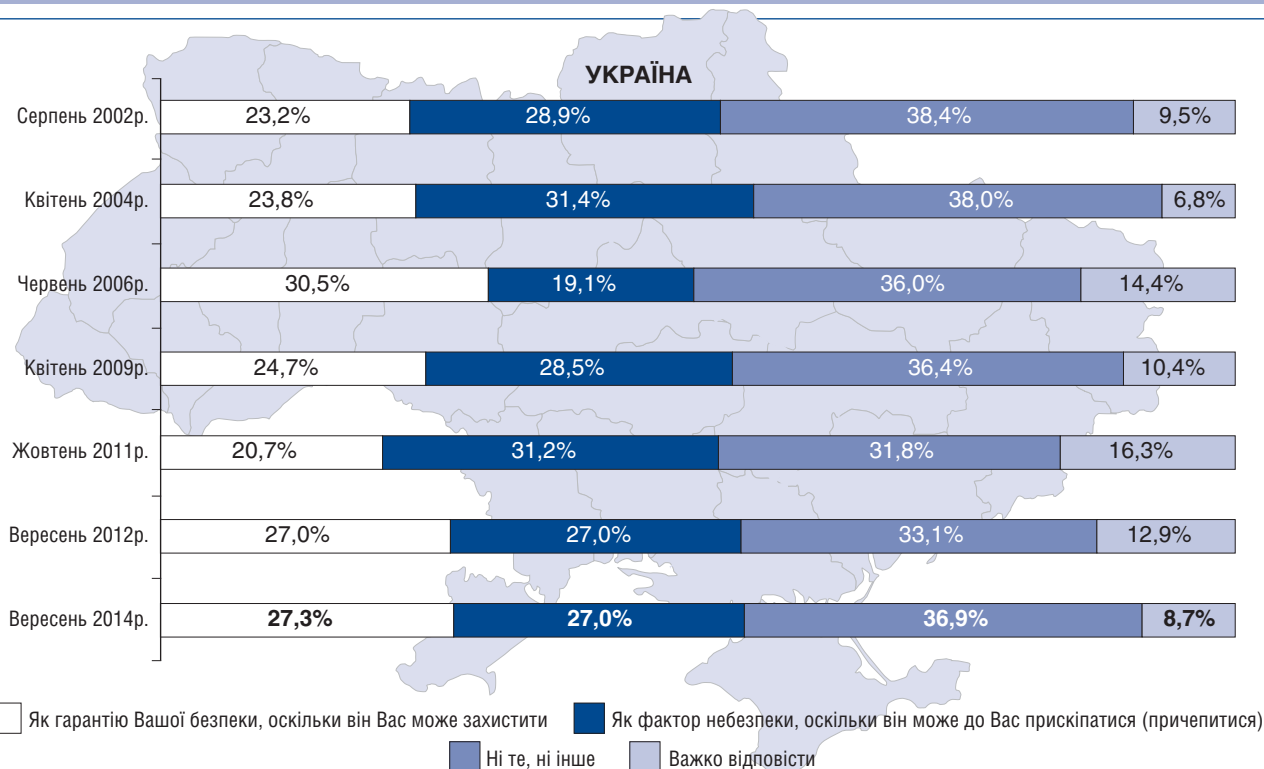
	Довіряю	Скоріше довіряю	Скоріше не довіряю	Не довіряю	Важко відповісти	Баланс*
Міністр внутрішніх справ	1,3	17,9	36,6	29,7	14,4	-47,1
Українська міліція в цілому	2,1	21,3	39,4	27,4	9,9	-43,4
Керівник Вашого обласного Управління МВС України	1,6	15,8	35,0	25,4	22,3	-43,0
Міліція Вашої області	1,7	20,4	36,6	26,3	15,0	-40,8
Міліція Вашого міста (села, селища)	3,3	24,0	33,6	24,4	14,8	-30,7
Ваш дільничний інспектор	4,0	24,9	24,8	20,8	25,6	-16,7

* Різниця між сумою відповідей "довіряю" і "скоріше довіряю" та сумою відповідей "скоріше не довіряю" і "не довіряю".

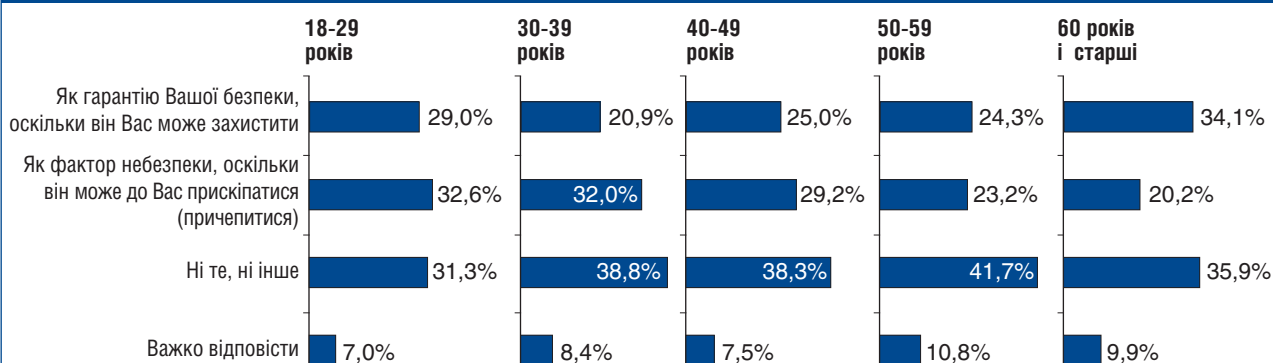
Міністр внутрішніх справ					Міліція Вашої області				
	Захід	Центр	Південь	Схід		Захід	Центр	Південь	Схід
Довіряю	3,1	0,4	0,5	1,6	Довіряю	3,3	1,3	0,9	1,6
Скоріше довіряю	22,1	17,8	23,3	13,9	Скоріше довіряю	25,4	16,7	31,2	17,7
Скоріше не довіряю	41,1	46,3	34,9	24,8	Скоріше не довіряю	40,6	46,6	31,6	25,7
Не довіряю	21,6	20,4	26,0	45,0	Не довіряю	21,6	18,9	22,8	37,7
Важко відповісти	12,1	15,1	15,3	14,7	Важко відповісти	9,0	16,5	13,5	17,3
Українська міліція в цілому					Міліція Вашого міста (села, селища)				
	Захід	Центр	Південь	Схід		Захід	Центр	Південь	Схід
Довіряю	4,0	2,2	0,5	1,5	Довіряю	6,2	2,6	1,9	2,6
Скоріше довіряю	23,5	19,5	31,6	18,6	Скоріше довіряю	28,1	21,9	37,2	19,3
Скоріше не довіряю	43,7	47,5	35,8	29,8	Скоріше не довіряю	34,3	41,4	28,8	26,9
Не довіряю	21,4	19,6	20,5	40,8	Не довіряю	19,5	18,9	21,9	33,5
Важко відповісти	7,4	11,2	11,6	9,4	Важко відповісти	11,9	15,1	10,2	17,7
Керівник Вашого обласного Управління МВС України					Ваш дільничний інспектор				
	Захід	Центр	Південь	Схід		Захід	Центр	Південь	Схід
Довіряю	2,9	1,0	0,9	1,6	Довіряю	7,6	2,6	2,3	3,6
Скоріше довіряю	20,2	12,8	27,3	12,6	Скоріше довіряю	32,3	24,0	40,3	16,4
Скоріше не довіряю	37,3	44,9	31,9	24,5	Скоріше не довіряю	20,2	30,4	17,6	24,2
Не довіряю	21,1	18,2	21,3	36,6	Не довіряю	16,4	15,7	21,3	28,3
Важко відповісти	18,5	23,1	18,5	24,7	Важко відповісти	23,5	27,2	18,5	27,5

Січень 2015р.

Уявіть собі таку ситуацію: вночі, на порожній вулиці Ви побачили міліціонера. Ви його сприймаєте...?
% опитаних



Вересень 2014р.



Вересень 2014р.

Чи готові Ви в разі потреби допомагати працівникам міліції?*

% опитаних



Вересень 2014р.

РЕГІОНИ

	Захід	Центр	Південь	Схід
Виступати в ролі свідка, понятого, коли це потрібно	39,8	34,8	40,0	35,4
Повідомити про злочин, що було скоєно	43,5	29,7	43,3	31,6
Повідомити про підозрілих осіб або підозрілу ситуацію, яка склалася на певній території або в певному місці	31,3	26,8	32,6	21,8
Повідомити про злочин, що готується	31,1	22,2	30,7	24,2
Запобігати злочинам та правопорушенням, які вчиняються у присутності громадянина	22,2	19,1	16,7	13,1
Допомагати затримувати злочинців	12,0	14,6	13,0	12,4
Постійно брати участь в оцінці роботи міліції	14,1	12,2	15,3	11,0
Брати участь у патрулюванні вулиць разом з працівниками міліції	12,7	12,3	9,8	8,2
Збирати й надавати працівникам міліції інформацію, яка має значення для забезпечення громадського порядку і законності	14,8	11,2	9,3	7,1
Надавати свій транспортний засіб для потреб міліції	3,8	4,6	3,7	2,2
Допомагати екіпірувати міліцію	2,2	2,2	2,3	1,7
Інші види допомоги	4,3	3,2	8,8	7,1
Не готовий допомагати за жодних обставин	17,5	21,6	19,1	30,1
Важко відповісти	12,4	11,4	10,2	10,1

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.



ОЦІНКА РОБОТИ МІЛІЦІЇ

Як справляються правоохоронні органи з наведеними завданнями? % опитаних

	Добре	Не дуже добре	Погано	Важко відповісти
Охорона та забезпечення громадського порядку	15,8	44,1	27,1	13,1
Забезпечення безпеки дорожнього руху	12,2	43,1	28,8	15,9
Запобігання правопорушенням та їх припинення	10,2	43,1	32,4	14,3
Участь у наданні соціальної і правової допомоги громадянам	9,1	45,4	31,0	14,6
Забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод	9,1	44,2	31,8	14,9
Захист власності від злочинних посягань	8,2	48,8	29,6	13,3
Виявлення та розкриття злочинів	7,7	41,6	37,1	13,5

Охорона та забезпечення громадського порядку

Захід	25,2%	41,7%	21,4%	11,7%
Центр	8,6	54,8%	26,7%	9,9
Південь	19,4%	49,5%	21,3%	9,7
Схід	16,1%	33,1%	32,7%	18,1%

Забезпечення безпеки дорожнього руху

Захід	17,4%	41,2%	27,9%	13,6%
Центр	7,4	51,4%	27,9%	13,4%
Південь	17,7%	47,0%	23,3%	12,1%
Схід	12,0	34,8%	32,1%	21,0%

Запобігання правопорушенням та їх припинення

Захід	12,9	46,4%	26,2%	14,5%
Центр	7,4	47,0%	36,0%	9,6
Південь	14,4%	46,5%	27,4%	11,6%
Схід	10,2	36,0%	34,1%	19,7%

Участь у наданні соціальної і правової допомоги громадянам

Захід	13,1%	47,7%	25,7%	13,5%
Центр	4,9	53,6%	29,5%	11,9
Південь	11,6	46,5%	28,8%	13,0%
Схід	9,9	35,3%	36,3%	18,5%

Забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод

Захід	13,5%	47,5%	25,4%	13,5%
Центр	4,8	49,6%	34,2%	11,4
Південь	13,9%	45,8%	29,2%	11,1
Схід	9,3	36,2%	34,2%	20,3%

Захист власності від злочинних посягань

Захід	11,7	52,1%	25,2%	11,0
Центр	5,5	58,4%	27,0%	9,0
Південь	11,1	51,9%	25,0%	12,0
Схід	7,8	36,3%	36,4%	19,4%

Виявлення та розкриття злочинів

Захід	10,0	44,0%	30,2%	15,7%
Центр	5,5	43,9%	40,3%	10,3
Південь	12,1	45,6%	28,4%	14,0
Схід	7,3	36,7%	40,9%	15,1%

☐ Добре справляються
 ☐ Не дуже добре справляються
 ☐ Погано справляються
 ☐ Важко відповісти

Січень 2015р.

Як Ви оцінюєте роботу міліції Вашого міста (в сільській місцевості – Вашого району) в кожній з наведених сфер? середній бал

	УКРАЇНА	Захід	Центр	Південь	Схід
Охорона представників влади та забезпечення їх безпеки	3,7	3,7	3,8	3,7	3,7
Охорона та забезпечення громадського порядку	3,1	3,2	3,0	3,2	3,0
Робота міліції Вашого міста (в сільській місцевості – Вашого району) в цілому	3,0	3,0	2,9	3,1	2,9
Забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод	2,9	3,1	2,9	3,1	2,9
Боротьба з порушеннями правил дорожнього руху, забезпечення безпеки руху	2,9	3,0	3,0	2,9	2,8
Боротьба з вуличною злочинністю	2,9	3,0	2,9	2,9	2,9
Запобігання правопорушенням та їх припинення	2,8	2,9	2,8	3,0	2,7
Розкриття кримінальних злочинів	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7
Боротьба з хабарництвом, корупцією в органах влади, інших державних структурах	2,3	2,2	2,4	2,3	2,2

* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає екстремально низьку оцінку, а "5" – максимально високу оцінку. Вересень 2014р.

Як буде діяти середньостатистичний начальник районного відділення міліції, якщо під час розслідування кримінальної справи він отримає вказівку від керівництва вчинити протизаконні дії? % опитаних

	Червень 2006р.	Жовтень 2011р.	Вересень 2012р.	Вересень 2014р.
Вчинить за законом	11,4	9,4	7,9	9,2
Вчинить за вказівкою керівництва	53,0	61,6	61,5	60,1
На словах погодиться з керівництвом, але намагатиметься уникати виконання вказівки	8,7	7,2	6,7	9,9
Важко відповісти	26,8	21,8	23,8	20,8

Як буде діяти середньостатистичний слідчий, якщо йому запропонують велику суму грошей, щоб він закрити якусь кримінальну справу? % опитаних

	Червень 2006р.	Жовтень 2011р.	Вересень 2012р.	Вересень 2014р.
Продовжуватиме справу	9,7	8,9	8,8	9,0
Візьме гроші і закрити справу	47,2	56,9	55,4	55,2
Візьме гроші і не закрити справу	9,4	8,6	6,9	11,1
Важко відповісти	33,8	25,6	28,8	24,7

**Чи контактували Ви з міліцією з названих причин
упродовж останніх 12 місяців?***
% опитаних

За необхідності оформити якісь документи	5,4
Міліція зупинила Вас на вулиці з будь-якою метою (перевірка документів тощо)	5,0
Ви, Ваші родичі або знайомі стали жертвою злочину	4,4
Ви звернулися, щоб отримати допомогу або пораду (наприклад, як пройти кудись)	2,0
Ви надавали свідчення	1,9
Ви, Ваші родичі або знайомі були підозрюваними у злочині	1,8
Ви повідомляли про дорожню пригоду	1,6
До Вас приходили додому працівники міліції, які проводили якість розслідування	1,6
Вас запрошували до райвідділу (підвідділу, управління) працівники міліції, які проводили якість розслідування	1,5
Ви повідомляли про необхідність надання комусь медичної допомоги	1,4
Ви повідомляли про сигналізацію, що спрацювала	1,3
Ви повідомляли про злочин	1,2
Ви повідомляли про підозрілу людину або подію	1,2
Ви скаржилися на шум або гучну музику	1,2
Інше	1,8
Жодних контактів не було	80,0

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Вересень 2014р.

**Якщо згадати Ваш останній контакт
з міліцією, то...,**
% тих, хто контактував з міліцією за останній рік

	Згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти
Працівники міліції уважно вислухали Вас	16,2	43,6	23,4	10,3	6,4
Працівники міліції ставилися до Вас з повагою	14,9	40,7	23,0	12,0	9,4
Ви залишилися повністю задоволені	12,9	29,8	25,0	25,2	7,1
Міліціонери пояснили, що вони роблять і чому	11,3	31,7	29,2	19,1	8,7
Працівники міліції діяли оперативно	9,3	31,2	30,4	18,1	11,0
Працівники міліції натякали, що Ви повинні дати гроші або подарунки	7,3	18,7	20,0	40,6	13,4
Міліція застосувала силу, коли це не було потрібним	2,9	8,4	21,2	54,3	13,3

Вересень 2014р.

Якою мірою Ви згодні з наступними твердженнями?
% опитаних

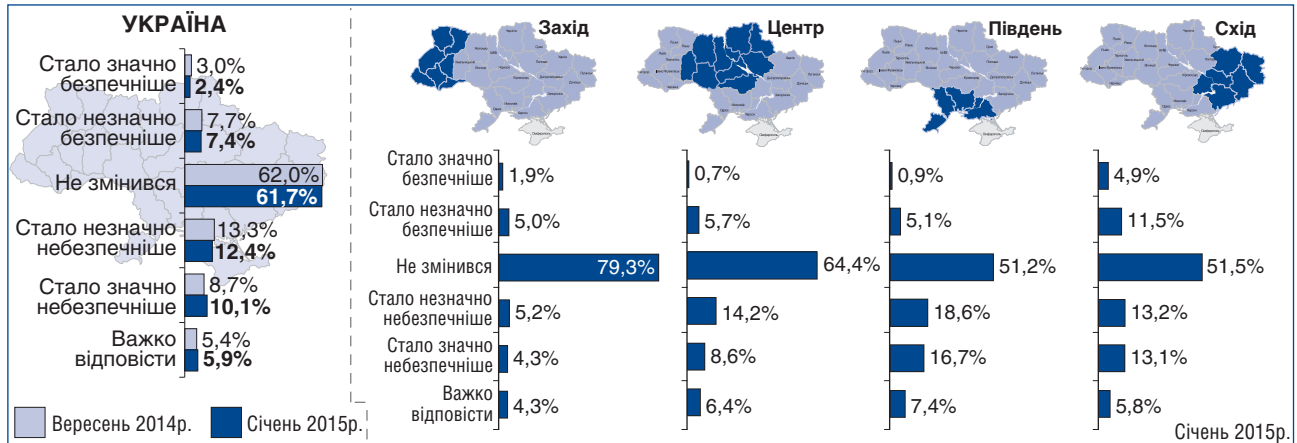
	Згоден				Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти	
Працівників міліції підтримує державна влада	19,3				45,8	12,4	3,1	19,3	
Працівників міліції підтримує місцева влада	18,1				48,9	10,3	3,6	19,1	
Працівники міліції працюють разом з місцевою владою	15,0				41,3	15,2	5,8	22,8	
Працівників міліції підтримує місцева громада (громадяни)	3,4				25,0	36,3	16,0	19,2	
Працівники міліції виконують свої обов'язки чесно та в повному обсязі	2,9				24,9	42,7	19,7	9,8	
Працівники міліції не підтримують корупцію	2,5				9,2	38,6	35,8	13,9	
Працівники міліції добре ставляться до потерпілих	2,2				24,8	39,6	17,4	15,9	
Працівники міліції поважають права людини	2,1				27,2	42,1	17,7	10,8	
Працівників міліції підтримує державна влада					Працівники міліції виконують свої обов'язки чесно та у повному обсязі				
	Захід	Центр	Південь	Схід		Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	10,5	21,7	32,4	18,2	Згоден	1,7	4,2	3,3	2,3
Скоріше згоден	53,3	39,4	43,5	48,4	Скоріше згоден	19,1	27,2	23,7	26,2
Скоріше не згоден	8,6	14,8	8,3	13,7	Скоріше не згоден	49,6	36,1	46,0	44,2
Не згоден	4,8	2,3	2,3	3,2	Не згоден	19,1	20,0	20,9	19,3
Важко відповісти	22,7	21,7	13,4	16,6	Важко відповісти	10,5	12,5	6,0	7,9
Працівників міліції підтримує місцева влада					Працівники міліції не підтримують корупцію				
Згоден	9,8	17,9	32,6	18,9	Згоден	1,4	3,5	3,7	2,0
Скоріше згоден	53,6	41,5	43,3	55,2	Скоріше згоден	8,4	11,0	8,3	8,3
Скоріше не згоден	8,1	12,6	7,9	9,9	Скоріше не згоден	42,5	34,6	40,3	39,7
Не згоден	5,5	3,5	2,3	2,9	Не згоден	35,8	36,4	36,1	35,0
Важко відповісти	23,0	24,5	14,0	13,1	Важко відповісти	11,9	14,5	11,6	15,0
Працівники міліції працюють разом з місцевою владою					Працівники міліції добре ставляться до потерпілих				
Згоден	9,5	15,2	18,6	16,9	Згоден	1,7	3,8	3,3	0,7
Скоріше згоден	45,6	36,4	44,7	42,5	Скоріше згоден	22,7	22,9	26,5	27,7
Скоріше не згоден	13,8	15,4	14,4	16,0	Скоріше не згоден	36,8	39,1	38,6	42,2
Не згоден	7,2	6,7	3,7	4,6	Не згоден	18,1	18,3	17,7	15,9
Важко відповісти	23,9	26,3	18,6	20,0	Важко відповісти	20,8	15,9	14,0	13,5
Працівників міліції підтримує місцева громада (громадяни)					Працівники міліції поважають права людини				
Згоден	2,1	3,8	8,4	2,3	Згоден	1,9	3,3	2,8	1,0
Скоріше згоден	24,1	26,3	24,2	24,5	Скоріше згоден	24,6	27,8	28,8	27,6
Скоріше не згоден	34,1	34,0	33,5	40,7	Скоріше не згоден	41,5	38,7	42,3	45,9
Не згоден	14,3	14,9	16,7	17,8	Не згоден	18,4	18,4	16,7	17,0
Важко відповісти	25,3	21,0	17,2	14,7	Важко відповісти	13,6	11,7	9,3	8,5

Вересень 2014р.



ОЦІНКА СТАНУ БЕЗПЕКИ

Як змінився рівень безпеки в районі, де Ви проживаєте, упродовж останніх 12 місяців?
% опитаних



Якою мірою наведені проблеми є поширеними у Вашому населеному пункті?
% опитаних

	Дуже поширені	Поширені	Незначно	Цієї проблеми немає	Важко відповісти
Перевищення швидкості автотранспортом	18,7	39,6	25,1	9,7	6,9
Корупція в міліції	18,4	36,5	19,7	8,4	17,1
Керування транспортом у нетверезому стані	14,0	40,5	29,6	8,3	7,5
Правопорушення, скоєні у стані алкогольного сп'яніння	13,6	42,0	28,5	8,5	7,3
Нелицензована торгівля	13,0	28,1	24,6	14,7	19,6
Порушення тиші у вечірній та нічний час	12,0	30,4	36,5	17,2	3,9
Хуліганство	10,2	31,9	38,0	14,8	5,2
Незаконне застосування сили працівниками міліції	8,9	25,6	25,1	14,0	26,4
Злочини, пов'язані з наркотиками	6,3	24,6	32,6	19,2	17,3
Кишенькові крадіжки	5,0	26,6	36,8	23,5	8,2
Крадіжки з квартири	5,0	24,2	41,9	20,8	8,0
Крадіжки речей з автомобілів	3,7	21,3	32,1	23,7	19,2
Пограбування, розбійні напади	3,5	18,9	37,1	29,2	11,2
Крадіжки автомобілів	3,1	17,9	33,0	27,8	18,2
Насильницькі злочини	2,3	16,3	41,0	29,0	11,3

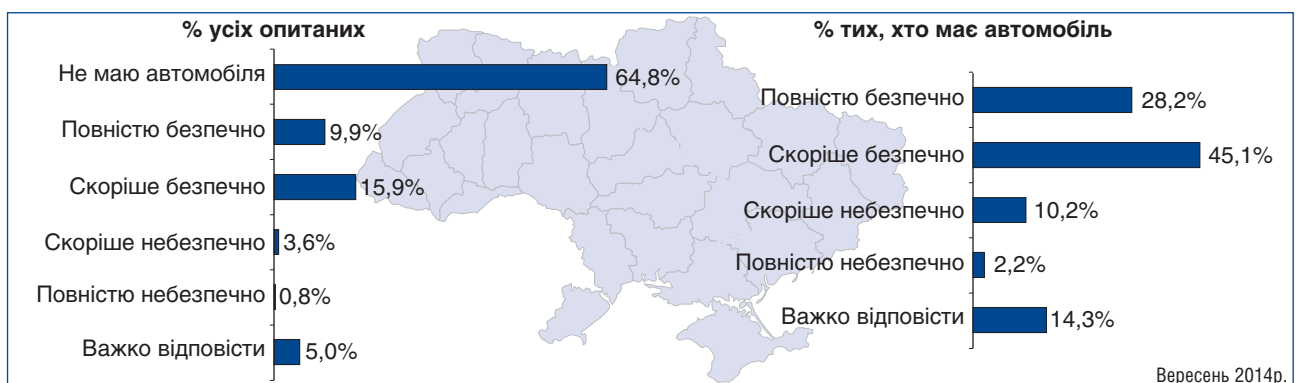
Вересень 2014р.

Наскільки безпечно Ви себе відчуваєте?
% опитаних

	Безпечно	Скоріше безпечно	Скоріше небезпечно	Небезпечно	Важко відповісти
У своїй квартирі (будинку)	39,9	43,4	12,4	2,4	1,9
У своєму під'їзді (подвір'ї)	33,3	42,8	16,8	2,6	4,4
У своєму районі	25,8	45,2	22,7	3,1	3,2
У громадському транспорті	21,1	43,4	23,1	3,6	8,8
В інших районах або населених пунктах, де Ви часто буваєте	18,1	38,0	29,3	4,8	9,8

Вересень 2014р.

Наскільки безпечно Ви себе відчуваєте у своєму автомобілі?



Вересень 2014р.

Наскільки безпечно Ви себе відчуваєте на вулиці у своєму населеному пункті?
% опитаних



Вересень 2014р.

У денний час (6.00 – 17.00)

	ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ВІК				
	Місто	Село	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші
Безпечно	43,5	64,0	55,3	48,9	50,2	48,3	46,9
Скоріше безпечно	46,2	25,9	37,2	39,7	39,6	39,4	42,8
Скоріше небезпечно	7,0	5,3	4,6	5,7	6,3	6,7	8,3
Небезпечно	1,0	1,9	1,1	1,9	1,2	1,7	0,8
Важко відповісти	2,3	2,9	1,8	3,8	2,7	3,9	1,2

У вечірній час (17.00 – 22.00)

	ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ВІК				
	Місто	Село	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші
Безпечно	25,2	44,1	35,4	31,7	30,5	31,3	27,1
Скоріше безпечно	47,8	37,8	45,0	47,2	44,6	41,0	45,1
Скоріше небезпечно	21,9	11,5	15,3	16,3	18,6	21,6	21,3
Небезпечно	2,2	3,0	2,1	1,9	3,0	2,5	3,1
Важко відповісти	2,9	3,5	2,3	3,0	3,3	3,6	3,5

У нічний час (після 22.00)

	ТИП ПОСЕЛЕННЯ		ВІК				
	Місто	Село	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші
Безпечно	13,8	27,4	22,8	16,0	18,7	18,2	14,5
Скоріше безпечно	24,0	35,7	28,3	28,3	27,7	28,5	26,1
Скоріше небезпечно	41,5	23,7	32,2	39,4	39,5	32,3	37,1
Небезпечно	11,9	5,3	9,8	9,0	7,8	11,0	11,0
Важко відповісти	8,8	7,9	6,8	7,3	6,3	9,9	11,2

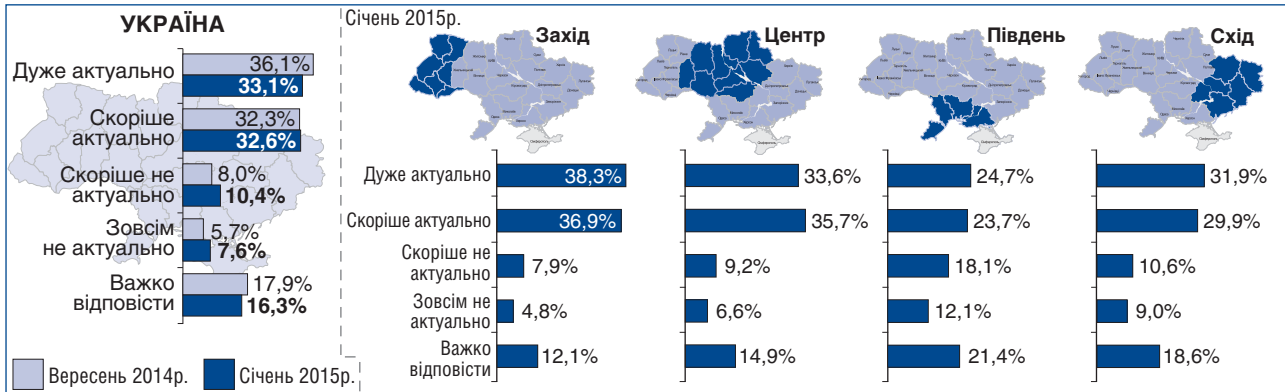
Якою мірою Ви відчуваєте загрозу...?
% опитаних

	Дуже відчуваю	Скоріше відчуваю	Скоріше не відчуваю	Зовсім не відчуваю	Важко відповісти
... стати жертвою образи на вулиці або у громадському місці	6,4	35,4	34,4	15,1	8,7
... стати жертвою дорожньо-транспортної пригоди	4,1	33,5	31,7	14,1	16,6
... стати жертвою шахрайства	3,8	33,1	39,8	16,4	6,8
... бути пограбованим чи обкраденим на вулиці	3,5	29,4	40,2	19,4	7,5
... стати жертвою будь-якого злочину	3,4	33,2	35,8	14,1	13,5
... крадіжки з Вашого будинку	3,3	23,9	43,4	22,8	6,6
... стати жертвою фізичного насильства з боку незнайомих людей	3,1	28,9	38,8	17,8	11,3
... крадіжки чого-небудь з Вашого авто	2,2	12,7	25,1	32,7	27,3
... крадіжки Вашого автомобіля	2,1	12,6	25,1	34,1	26,1

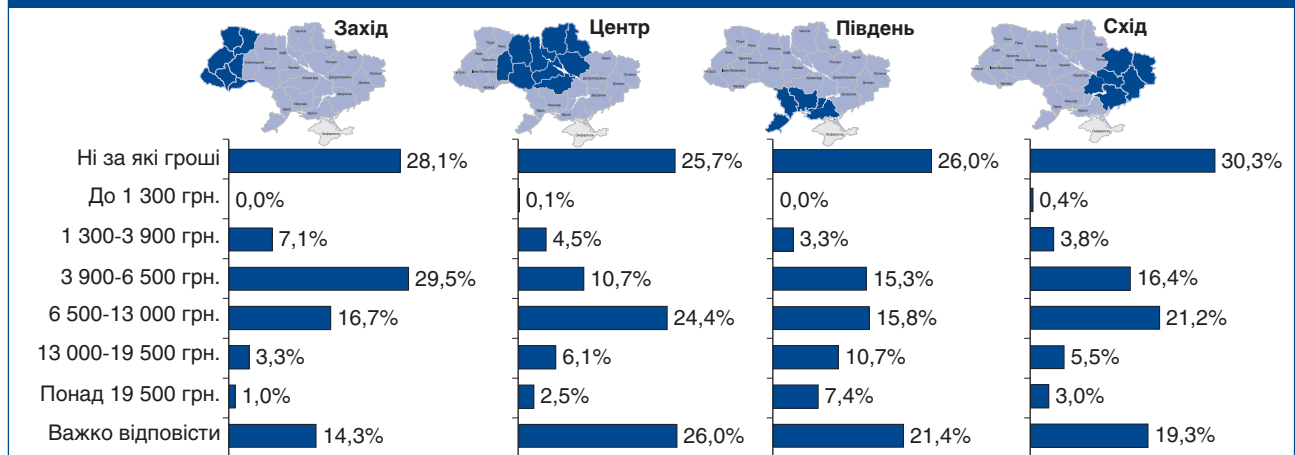
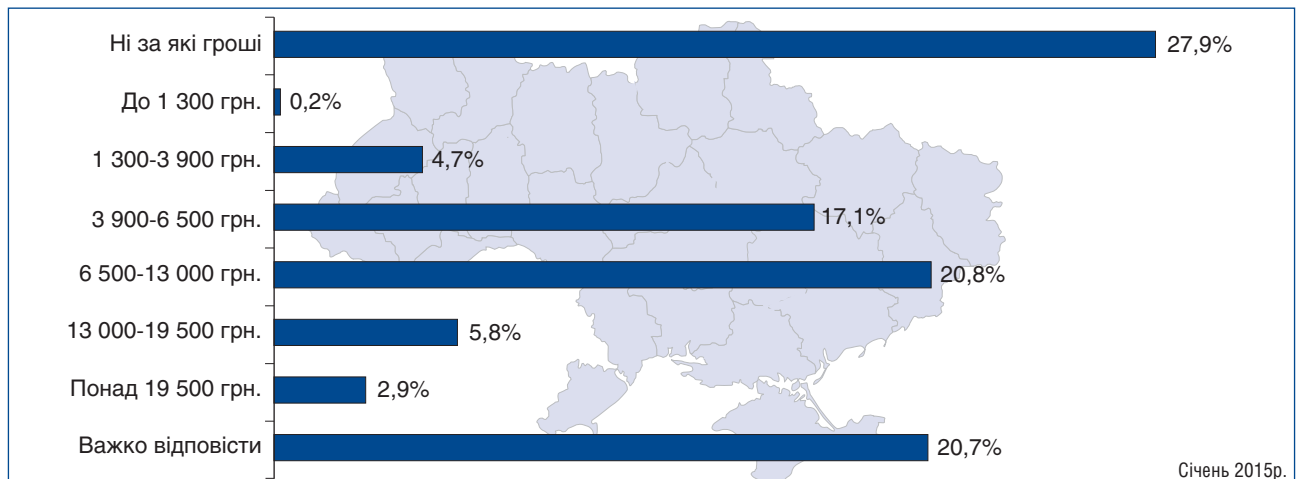
Вересень 2014р.

СТАВЛЕННЯ ДО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Чи актуально зараз проводити реформування міліції?
% опитаних



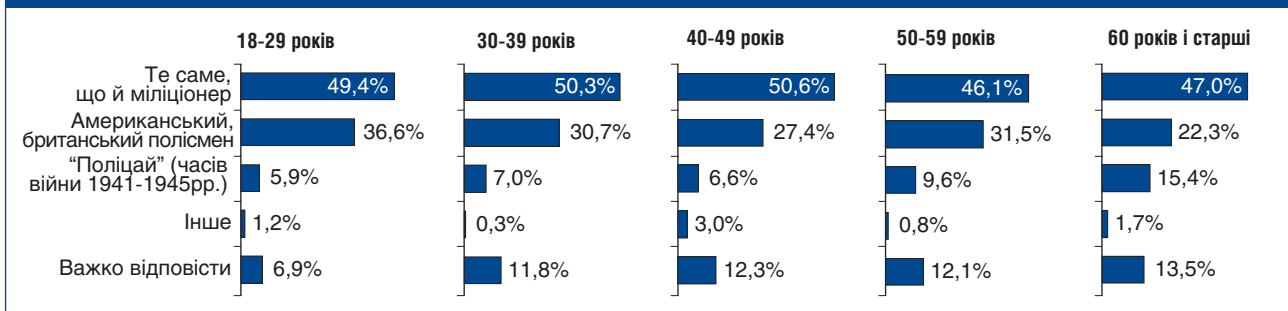
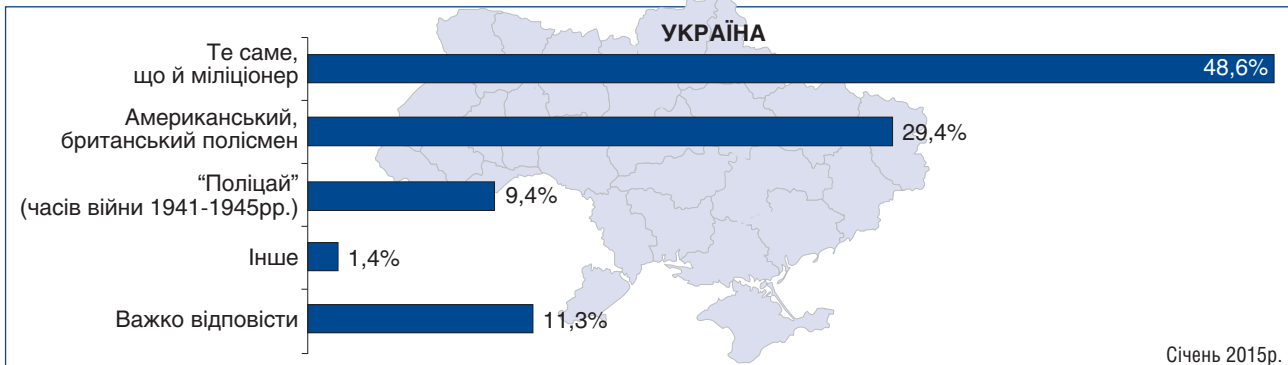
За яку місячну зарплату Ви погодилися б
(або рекомендували б своїм дітям або родичам) служити в міліцію?
% опитаних



	ВІК					СТАТЬ	
	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Жінки	Чоловіки
Ні за які гроші	25,8	29,4	26,4	28,7	28,9	28,1	27,6
До 1 300 грн.	0,7	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3
1 300-3 900 грн.	4,7	4,5	4,5	4,5	4,8	5,2	4,1
3 900-6 500 грн.	17,3	16,6	20,1	17,2	15,2	16,1	18,2
6 500-13 000 грн.	23,9	25,4	18,9	20,0	16,9	19,8	22,1
13 000-19 500 грн.	8,0	4,5	8,7	5,4	3,4	5,3	6,4
Понад 19 500 грн.	3,1	3,7	3,9	2,5	1,5	2,6	3,2
Важко відповісти	16,5	15,8	17,4	21,7	29,1	22,9	18,2

З чим у Вас асоціюється назва “поліцейський”?

% опитаних



Якою мірою Ви згодні з наведеними твердженнями?

% опитаних

	Згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти
Міліція має більш оперативно реагувати на звернення громадян	68,5	26,3	1,2	0,4	3,6
Треба істотно покращити ставлення працівників міліції до людей, рівень толерантності та культури під час спілкування з громадянами	68,1	26,1	1,7	0,7	3,4
Відповідальність міліціонера за порушення повинна бути більш суворою, ніж зараз	64,9	25,3	2,6	0,7	6,4
Необхідно спростити процедури звернення до міліції та оформлення документів	63,5	29,3	1,6	0,8	4,9
Міліція повинна перетворитися з карального органу на сервісний орган, який обслуговує інтереси громадян	58,7	24,1	4,3	2,8	10,1
Треба більше інформувати про роботу міліції, зробити її гласною	58,2	32,5	3,8	1,6	3,9
У міліції треба змінити систему відбору та підготовки	56,2	31,3	2,7	1,6	8,2
Треба створити незалежну зовнішню комісію з розгляду скарг на роботу працівників міліції	56,0	29,4	2,8	1,9	9,9
Треба покращити екіпірування та забезпечення міліціонерів	42,7	35,1	6,5	3,8	11,9
Міліціонери повинні мати більш значимі соціальні гарантії	37,5	36,2	8,0	3,5	14,8
Склад міліції повинен бути оновлений повністю	34,7	27,2	16,9	10,4	10,8
Заробітна плата працівника міліції повинна бути збільшена до середньої зарплати працівника поліції європейських країн	24,6	35,6	14,7	9,8	15,4
Число працівників міліції має зменшитися	22,5	20,6	18,9	16,9	21,1
Склад міліції повинен бути оновлений частково	15,3	26,2	25,7	20,8	12,1
Треба зменшити обсяг повноважень міліції	14,5	18,4	20,4	17,1	29,7
Треба збільшити обсяг повноважень міліції	13,9	16,2	21,2	21,3	27,4
Міліцію треба перейменувати в поліцію	9,6	13,9	15,7	34,1	26,8
Число працівників міліції має збільшитися	9,2	16,5	22,7	30,8	20,8

Вересень 2014р.



Якою мірою Ви згодні з наведеними твердженнями?
% опитаних

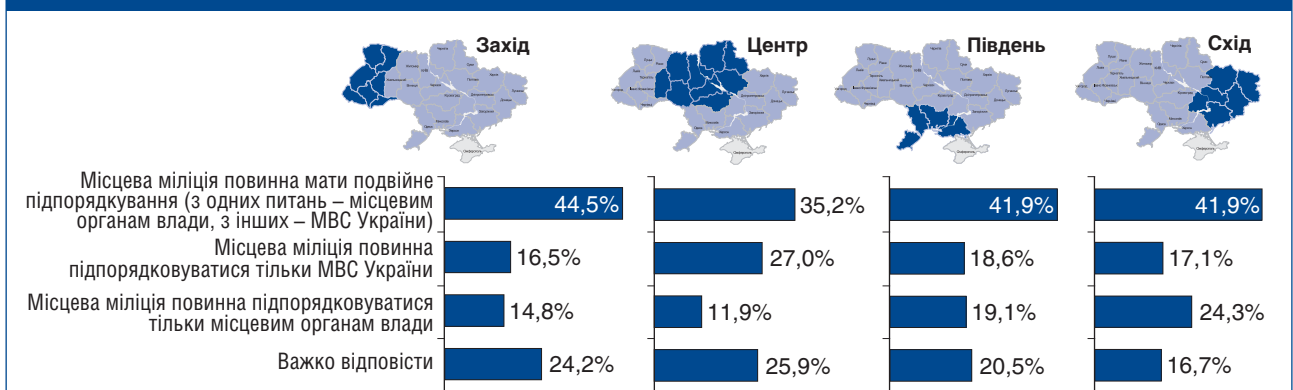
					Згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти
Місцева міліція повинна бути орієнтованою на потреби місцевої громади					53,8	36,3	2,2	1,0	6,7
Місцева міліція повинна не менш ніж раз на рік звітувати перед громадою					52,9	34,2	3,2	1,2	8,4
Діяльність місцевої міліції повинна оцінюватися громадою (громадянами)					48,8	37,6	3,3	1,8	8,5
Місцева міліція повинна фінансуватися з місцевих податків					17,3	27,1	12,6	13,6	29,4
Місцева міліція повинна бути орієнтованою на потреби місцевої громади					Діяльність місцевої міліції повинна оцінюватися громадою (громадянами)				
	Захід	Центр	Південь	Схід		Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	54,1	50,9	60,6	54,3	Згоден	49,0	42,5	54,4	53,2
Скоріше згоден	35,6	36,1	33,8	37,6	Скоріше згоден	37,1	38,1	32,6	38,8
Скоріше не згоден	1,2	3,8	3,2	1,0	Скоріше не згоден	2,2	5,5	5,6	1,0
Не згоден	0,7	0,3	0,9	1,9	Не згоден	1,0	2,2	3,7	1,4
Важко відповісти	8,4	8,9	1,4	5,2	Важко відповісти	10,8	11,7	3,7	5,5
Місцева міліція повинна не менш ніж раз на рік звітувати перед громадою					Місцева міліція повинна фінансуватися з місцевих податків				
	Захід	Центр	Південь	Схід		Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	52,4	46,7	69,3	54,4	Згоден	14,8	15,8	21,9	18,7
Скоріше згоден	33,5	37,4	22,3	35,4	Скоріше згоден	23,9	22,5	24,7	34,2
Скоріше не згоден	2,6	5,1	3,3	1,7	Скоріше не згоден	14,6	14,2	11,6	10,2
Не згоден	1,0	0,9	1,4	1,6	Не згоден	10,5	15,8	12,6	13,8
Важко відповісти	10,5	10,0	3,7	6,9	Важко відповісти	36,3	31,7	29,3	23,0

Вересень 2014р.

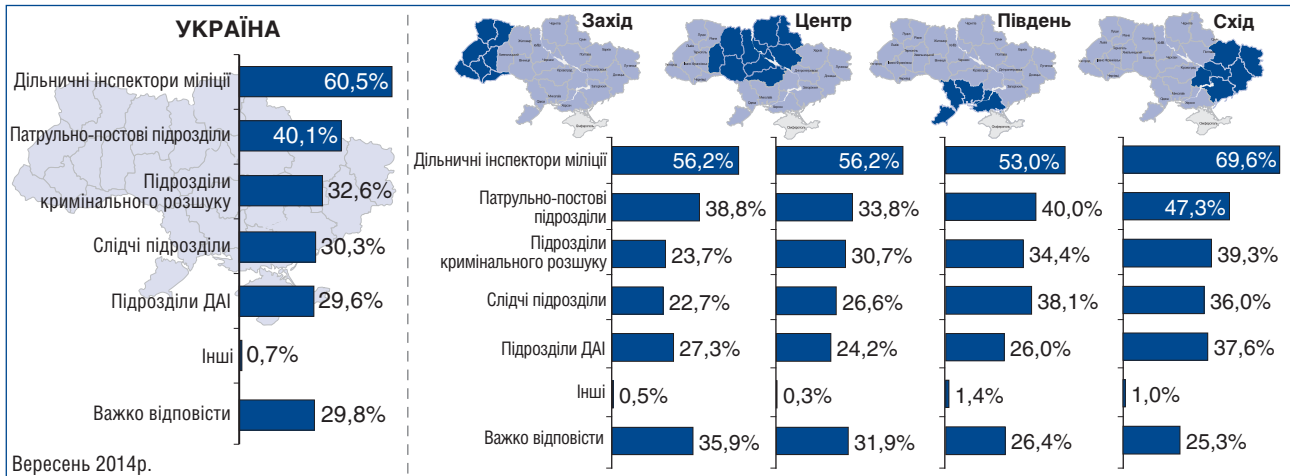
Яку модель підпорядкування місцевої міліції Ви вважаєте більш доцільною?
% опитаних



Вересень 2015р.

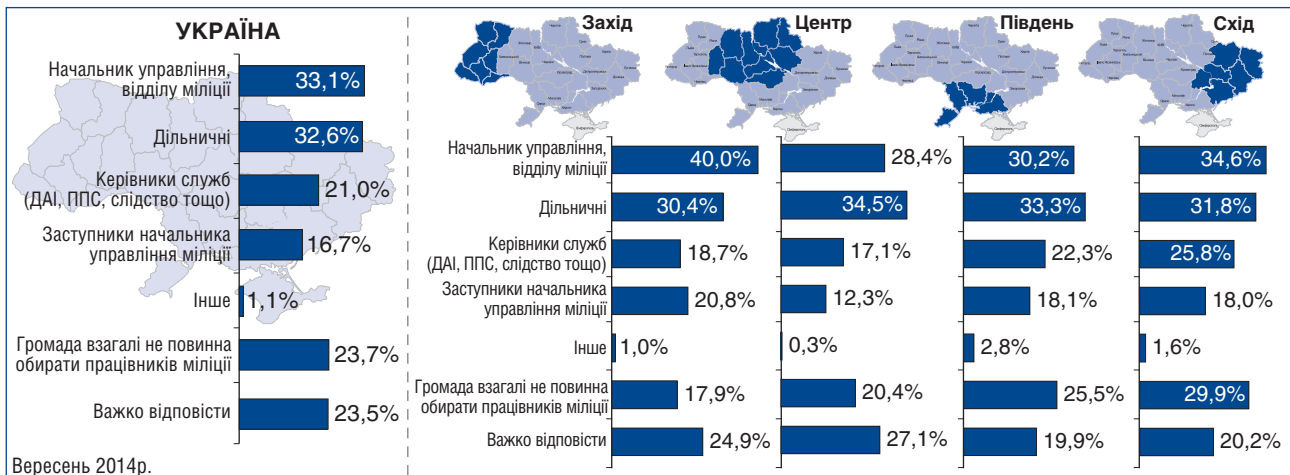


Які з названих підрозділів органів внутрішніх справ мають увійти до складу місцевої міліції?*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

На які з названих посад працівника міліції повинна обирати громада?*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Як саме громада повинна контролювати міліцію?*
% опитаних

	УКРАЇНА	Захід	Центр	Південь	Схід
Міліція повинна регулярно звітувати про свою діяльність перед місцевою громадою	58,9	56,2	54,8	69,8	61,2
Представники громадських організацій мають брати участь у розслідуваннях скарг на дії працівників міліції	36,4	33,7	33,2	44,7	38,8
Оцінка діяльності міліції повинна здійснюватися з урахуванням результатів періодичних опитувань населення	29,4	27,8	23,6	36,7	33,9
Уповноважені представники громадських організацій повинні мати можливість моніторингу діяльності райвідділів та управління міліції (наприклад, відвідування в будь-який час з метою перевірки дотримання прав затриманих і доставлених)	27,3	33,5	22,9	26,9	28,0
Громадськість повинна брати участь у призначеннях на певні посади в міліції	17,6	18,7	11,8	24,2	20,9
Вести силами членів громадських організацій регулярне спостереження за діяльністю міліції на вулицях	13,7	13,6	12,2	27,4	11,0
Інше	0,7	0,7	0,9	1,9	0,3
Ніяк	3,7	4,3	5,1	0,0	3,0
Важко відповісти	7,6	8,9	8,8	5,1	6,6

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Вересень 2014р.

ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ ТА РІВЕНЬ ПОІНФОРМОВАНOSTІ ГРОМАДЯН

З яких джерел Ви переважно отримуєте інформацію про діяльність міліції?*
% опитаних

	УКРАЇНА	Захід	Центр	Південь	Схід
Історії з життя знайомих, друзів, родичів	58,8	56,9	50,9	61,6	66,9
Новини по телебаченню	50,0	63,4	47,2	48,4	45,2
Телепередачі на кримінальні теми	38,5	35,2	44,8	49,1	31,0
Особисті спостереження за діями працівників міліції без прямого контакту	21,0	20,3	16,4	16,3	27,4
Новини в Інтернеті	16,7	19,6	15,2	22,8	14,7
Неформальне спілкування з працівниками міліції, їх розповіді про свою роботу	16,2	14,4	13,4	18,6	19,2
Кінофільми, серіали про міліцію	15,8	10,8	17,1	21,9	15,8
Новини в журналах і газетах	15,0	16,3	17,1	14,4	12,5
Особистий досвід звернення до міліції	12,9	12,9	11,6	12,5	14,4
Офіційна інформація, надана органами правопорядку (наприклад, з центру зв'язків з громадськістю)	10,1	5,7	8,8	17,2	11,7
Новини по радіо	7,1	9,6	11,0	6,0	2,3
Особистий досвід роботи у правоохоронних органах або досвід спілкування з працівниками міліції у процесі їх роботи	4,2	3,1	5,2	6,0	3,3
Інше	0,8	0,5	1,0	0,9	0,7
Важко відповісти	2,0	4,5	1,9	1,9	0,7

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше п'яти прийнятних варіантів відповіді.

Вересень 2014р.

Працюєте чи працювали Ви коли-небудь у названих державних органах?
% опитаних



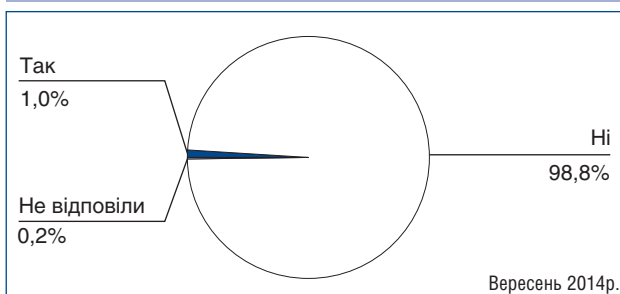
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Вересень 2014р.

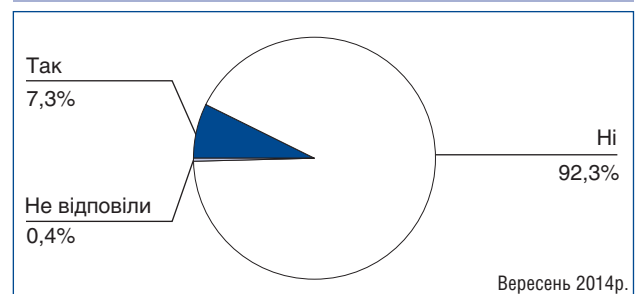
Чи були Ви коли-небудь притягнуті...?
% опитаних

до кримінальної відповідальності

до адміністративної відповідальності (включно зі штрафами за порушення правил дорожнього руху)



Вересень 2014р.



Вересень 2014р.

РЕФОРМУВАННЯ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ

Експертне опитування проведене з метою вивчення позицій фахівців стосовно актуальних проблем і перспектив розвитку української міліції¹. Сьогодні, на завершальному етапі ухвалення пропозицій з реформування правоохоронної системи, ці питання є надзвичайно актуальними – тим більше, що за окремими аспектами консенсусу ще не досягнуто.

Експерти відповідали на питання стосовно поширеності правопорушень загалом та в міліції зокрема, ефективності діяльності органів внутрішніх справ, актуальності реформування міліції, головних напрямів та окремих аспектів реформ.

Враховуючи досить значну поширеність правопорушень, зазначених у таблиці “Рівень поширеності названих проблем”, міліція має виконувати багато дуже складних і різномірних завдань (причому перелік, наведений у таблиці, не можна вважати повним). Водночас, він містить і внутрішні проблеми – зокрема, корупцію і незаконне застосування сили працівниками міліції, – які заважають їй ефективності і знижують довіру з боку суспільства. Корупцію в міліції вважають тією чи іншою мірою поширеною практично всі експерти; незаконне застосування сили працівниками міліції – визнає кожен другий експерт, тоді як з думкою, що ця проблема є незначною або її немає зовсім, погодилися лише 34% опитаних експертів.

При цьому, більшість експертів не згодні (або “скоріше не згодні”) з тим, що працівники міліції налаштовані на протидію корупції (86% експертів), що вони чесно виконують свої обов’язки (68%), поважають права людини та добре ставляться до потерпілих – 64% та 60%, відповідно (таблиця “Якою мірою Ви згодні з наступними твердженнями?”). З огляду на такі оцінки, видається логічним, що лише 12% експертів упевнені, що працівників міліції підтримує місцева громада; натомість кожен другий експерт відзначив підтримку міліції з боку державної влади (що для нормальних суспільства та держави є нон-сенсом); 58% експертів вважають, що міліція працює разом з місцевою владою (спрямованість і якість діяльності місцевої влади тут не оцінюються).

**Рівень поширеності названих проблем,
% опитаних експертів**

	Дуже поширені	Поширені	Незначно	Цієї проблеми немає	Важко відповісти
Перевищення швидкості автотранспортом	54	32	10	0	4
Неліцензована торгівля	52	26	12	0	10
Корупція в міліції	42	50	4	0	4
Правопорушення, скоєні у стані алкогольного сп’яніння	36	48	10	0	6
Насильницькі злочини	30	56	8	2	4
Злочини, пов’язані з наркотиками	28	56	12	0	4
Керування транспортом у нетверезому стані	28	46	18	0	8
Крадіжки речей з автомобілів	26	54	16	0	4
Крадіжки з квартир	24	68	4	0	4
Кишенькові крадіжки	24	54	18	0	4
Крадіжки автомобілів	14	64	16	2	4
Хуліганство	14	58	22	0	6
Пограбування, розбійні напади	10	58	24	0	8
Незаконне застосування сили працівниками міліції	10	40	32	2	16
Порушення тиші у вечірній та нічний час	10	30	50	2	8

**Якою мірою Ви згодні з наступними твердженнями?
% опитаних експертів**

	Згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти	Баланс*
Працівники міліції працюють разом з місцевою владою	8	50	22	12	8	24
Працівників міліції підтримує державна влада	8	42	24	22	4	4
Працівників міліції підтримує місцева влада	4	44	32	16	4	0
Працівники міліції добре ставляться до потерпілих	0	34	44	16	6	-26
Працівники міліції поважають права людини	2	32	42	24	0	-32
Працівники міліції виконують свої обов’язки чесно та в повному обсязі	0	28	46	22	4	-40
Працівників міліції підтримує місцева громада (громадяни)	4	8	48	34	6	-70
Працівники міліції не підтримують корупцію	4	8	36	50	2	-74

* Різниця між сумою відповідей “згоден” і “скоріше згоден” та сумою відповідей “скоріше не згоден” і “не згоден”.

¹ Експертне опитування проведене соціологічною службою Центру Разумкова 11-31 березня 2015р. Опитані 50 експертів – діючі та колишні працівники правоохоронних органів, науковці, викладачі профільних вищих навчальних закладів, представники міжнародних і громадських організацій, незалежні експерти.

Найвищу оцінку отримала діяльність міліції у сфері охорони представників влади та забезпечення їх безпеки – 4 бали за п'ятибальною шкалою (діаграма “Як Ви оцінюєте роботу міліції в кожній з наведених сфер?”). Водночас, охорона громадського порядку оцінюється в 3,1 бала, діяльність у решті сфер компетенції міліції – нижче 3. Найгіршу (1,6 бала) оцінку отримала боротьба з хабарництвом, корупцією в органах влади та інших державних структурах.

Як Ви оцінюєте роботу міліції в кожній з наведених сфер?*

середній бал



* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де “1” означає вкрай низьку оцінку, а “5” – максимально високу оцінку.

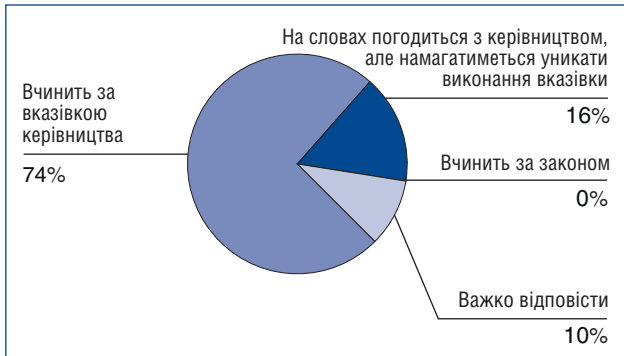
Єдиною з міліцейських служб, діяльність якої оцінена експертами як ефективна або “скоріше ефективна”, є чергова частина (62% опитаних). Діяльність решти служб, зокрема дільничних інспекторів, слідчих органів, ДАІ, ППС та інших експерти вважають загалом неефективною (понад 60%) (таблиця “Наскільки ефективною Ви вважаєте діяльність наступних служб?”).

Невисокі оцінки експертів отримали моральні якості окремих категорій працівників органів внутрішніх справ. Так, 74% експертів вважають, що за умов отримання від керівництва вказівки вчинити протизаконні дії під час розслідування кримінальної справи середньостатистичний начальник районного відділення міліції виконає цю вказівку, і жоден (!) з експертів не вважає, що він діятиме за законом. Якщо середньостатистичному слідчому запропонують велику суму грошей за закриття кримінальної

справи, то на думку 66% експертів, він виконає замовлення, і лише 2% експертів вважають, що він продовжить справу, а 10% – що він візьме гроші і не закриє справу (діаграми “Як буде діяти середньостатистичний начальник ...?” та “Як буде діяти середньостатистичний слідчий ...?”).

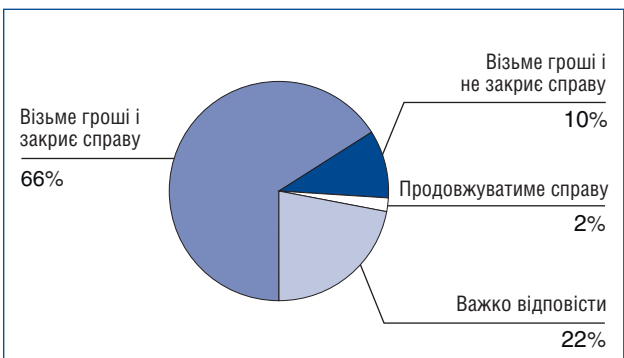
Як буде діяти середньостатистичний начальник районного відділення міліції, якщо під час розслідування кримінальної справи він отримає вказівку від керівництва вчинити протизаконні дії?

% опитаних експертів



Як буде діяти середньостатистичний слідчий, якщо йому запропонують велику суму грошей, щоб він закрив якусь кримінальну справу?

% опитаних експертів



Оцінивши таким чином внутрішні проблеми та діяльність міліції, експерти були послідовними, висловивши впевненість у тому, що її реформування є дуже (70%) або радше актуальним (16%) (діаграма “Чи актуально зараз проводити реформування органів внутрішніх справ?”). При цьому, на думку 54% експертів, координувати реформи має профільна цільова команда при Національній раді реформи (до складу якої залучені громадські активісти),

Наскільки ефективною Ви вважаєте діяльність наступних служб?

% опитаних експертів

	Ефективна	Скоріше ефективна	Скоріше не ефективна	Не ефективна	Важко відповісти	Баланс*
Чергові частини (у сфері реагування на дзвінки та повідомлення громадян, прийняття заяв і повідомлень про злочини)	6	56	24	8	6	30
ДАІ (у сфері забезпечення безпеки на автошляхах, реєстрації автотранспорту, видачі посвідчень водія)	0	26	46	22	6	-42
Патрульно-постові служби (у сфері забезпечення порядку на вулицях)	2	22	48	22	6	-46
Кримінального розшуку та інших оперативних служб (у сфері розкриття злочинів, розшуку злочинців)	2	22	44	26	6	-46
Слідчих органів (у сфері розслідування злочинів)	0	18	50	26	6	-58
Дільничних інспекторів (у сфері роботи з населенням, профілактики злочинів)	2	14	42	34	8	-60

* Різниця між сумою відповідей “ефективна” і “скоріше ефективна” та сумою відповідей “скоріше не ефективна” і “не ефективна”.

Чи актуально зараз проводити реформування органів внутрішніх справ?
% опитаних експертів

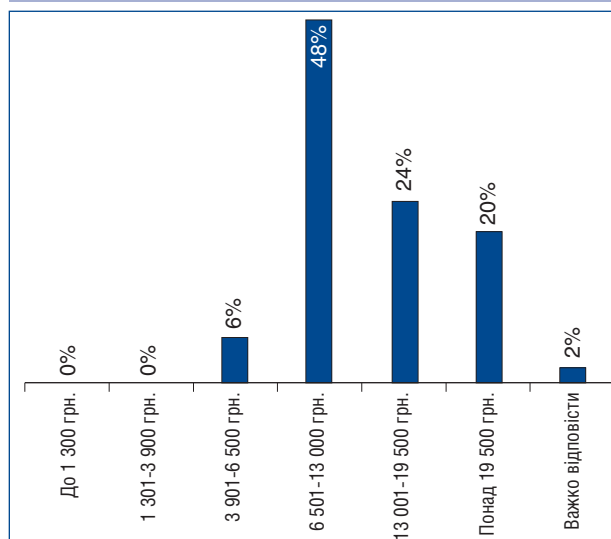

а не органи державної влади: лише 14% експертів вважають, що з цим завданням здатний впоратися Уряд, 10% – МВС, 8% – Адміністрація Президента, 2% – РНБОУ (діаграма “Хто має здійснювати координацію...?”). Обираючи варіант відповіді “інший”, експерти зокрема пропонували створити міжвідомчу групу з повноваженнями законодавчої ініціативи та виконавчого впровадження².

Хто має здійснювати координацію процесу реформування органів внутрішніх справ?
% опитаних експертів


Наразі висунуто кілька ініціатив реформування правоохоронної системи (таблиця “Якою мірою Ви оцінюєте названі ініціативи з реформування органів

внутрішніх справ?”). Позитивну оцінку експертів отримали ті з них, що дають результати вже в короткостроковій перспективі. А саме: створення в МВС нової патрульної служби (74%), експерименти з удосконалення структури та діяльності органів внутрішніх справ у Львівській і Хмельницькій областях (68% і 58%, відповідно). Більш стримані оцінки повномасштабних ініціатив з реформування правоохоронної системи України зумовлені, можливо, саме тим, що забезпеченню в їх рамках проміжних короткострокових результатів надається недостатньо уваги (тобто порушено один з головних принципів управління змінами).

Відповіді на питання про прийнятний рівень зарплати як мотив для служби в міліції свідчать насамперед про незадовільний рівень нинішніх зарплат рядового та сержантського складу міліції (1,5-2 тис грн.). Відносна більшість (48%) експертів вважають прийнятною зарплату в діапазоні 6,5-13 тис. грн., і лише 6% упевнені, що працівника міліції може влаштувати зарплата в 3 901-6 500 грн. (діаграма “Яка заробітна плата є прийнятною для того, щоб люди йшли служити в міліцію?”).

Яка заробітна плата є прийнятною для того, щоб люди йшли служити в міліцію?
% опитаних експертів


Аналізуючи напрями реформування міліції, названі в таблиці “Якою мірою Ви згодні з наведеними

Як Ви оцінюєте названі ініціативи з реформування органів внутрішніх справ?
% опитаних експертів

	Позитивно	Скоріше позитивно	Скоріше негативно	Негативно	Важко відповісти	Баланс*
Проведення МВС України заходів зі створення нової патрульної служби МВС у м.Київ	30	44	4	6	16	64
Проведення МВС України експерименту з удосконалення діяльності органів внутрішніх справ ГУМВС України у Львівській області	18	50	10	6	16	52
Проведення МВС України експерименту зі створення єдиної патрульної служби міліції у м.Хмельницький	18	40	16	10	16	32
Перебіг реформи правоохоронної системи в рамках Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”	6	42	14	10	28	24
Законопроект №1692-1 від 27 січня 2015р. “Про поліцію і поліцейську діяльність” (В.Чумак та інші)	6	34	28	14	18	-2
Законопроект №1692 від 12 січня 2015р. “Про Національну поліцію” (Ю.Луценко)	4	22	16	42	16	-32

* Різниця між сумою відповідей “позитивно” і “скоріше позитивно” та сумою відповідей “скоріше негативно” і “негативно”.

² Докладно власні варіанти відповіді експертів на деякі питання наведені у підрозділі “Особлива думка експертів (варіант відповіді “інше”)” цього матеріалу.

Якою мірою Ви згодні з наведеними твердженнями?
% опитаних експертів

	Згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти	Баланс*
Треба істотно покращити ставлення працівників міліції до людей, рівень толерантності та культури при спілкуванні з громадянами	84	14	0	0	2	98
Треба покращити екіпірування та забезпечення міліціонерів	90	8	0	0	2	98
Міліція має більш оперативно реагувати на звернення громадян	72	26	0	0	2	98
Міліціонери повинні мати більш значимі соціальні гарантії	84	8	4	2	2	86
У міліції треба змінити систему відбору та підготовки	80	12	6	0	2	86
Міліція повинна перетворитися з карального органу на сервісний орган, який обслуговує інтереси громадян	84	6	4	2	4	84
Треба більше інформувати про роботу міліції, зробити її гласною	68	22	6	0	4	84
Необхідно спростити процедури звернення до міліції та оформлення документів	64	26	4	2	4	84
Треба створити незалежну зовнішню комісію з розгляду скарг на роботу працівників міліції	50	34	6	4	6	74
Міліцію треба перейменувати у поліцію	58	24	2	8	8	72
Заробітна плата працівника міліції повинна бути збільшена до середньої зарплати працівника поліції європейських країн	42	32	16	4	6	54
Число працівників міліції має зменшитися	44	30	16	6	4	52
Відповідальність міліціонера за порушення повинна бути більш суворою, ніж зараз	42	30	14	10	4	48
Склад міліції повинен бути оновлений частково	44	26	14	14	2	42
Треба зменшити обсяг повноважень міліції	22	26	26	16	10	6
Склад міліції повинен бути оновлений повністю	16	28	28	26	2	-10
Треба збільшити обсяг повноважень міліції	8	14	38	28	12	-44

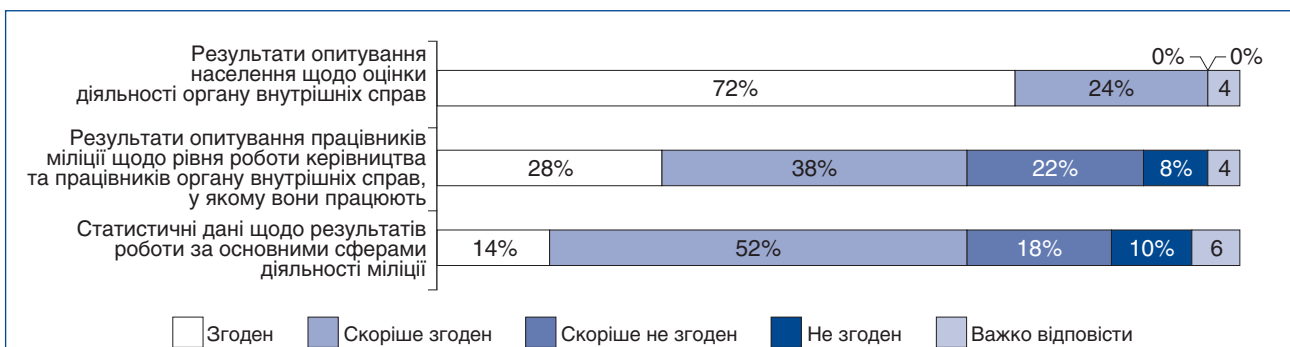
* Різниця між сумою відповідей “згоден” і “скоріше згоден” та сумою відповідей “скоріше не згоден” і “не згоден”.

твердженнями?”, можна зазначити, що вони спрямовані на наближення української міліції до європейських стандартів і схвально сприймаються переважно більшістю експертів. Заперечують експерти лише необхідність повного оновлення особового складу міліції (натомість часткове оновлення підтримують 70% експертів) та збільшення обсягу повноважень міліції: з ним згодні 22% експертів, не згодні – 64%. Думки стосовно зменшення обсягу повноважень розділилися майже навпіл: 48% експертів вважають зменшення обсягу повноважень доцільним, 42% – не погоджуються з цим. Розбіжності зумовлені, очевидно, тим, що зазначені оцінки є радше емоційними, а не аргументованими шляхом аналізу співвідношення чисельності та якості особового складу, а також обсягу повноважень з обсягами завдань міліції (захист інтересів людини, суспільства, держави та надання громадянам адміністративних послуг).

Абсолютна більшість (96%) експертів згодні та “скоріше” згодні з тим, що для оцінки роботи міліції мають використовуватися результати опитування населення. По 66% – загалом згодні з тим, що для оцінки роботи міліції важливими є як опитування працівників про роботу керівництва, так і врахування статистичних даних про результати роботи міліції (діаграма “Якою мірою Ви згодні з тим, що для оцінки роботи міліції...?”). Очевидно, оптимальне рішення тут має полягати в комплексному характері оцінювання та залежати від конкретного набору показників і дієвості механізмів збору та аналізу даних.

Як видно з таблиці “Як Ви оцінюєте важливість названих статистичних показників для оцінки роботи міліції?”, до “дуже важливих” і “важливих” показників оцінки роботи міліції експерти віднесли розкриття та розслідування насамперед: розбійних нападів і грабежів; квартирних крадіжок; тяжких

Якою мірою Ви згодні з тим, що для оцінки роботи міліції мають використовуватися наступні дані?
% опитаних експертів



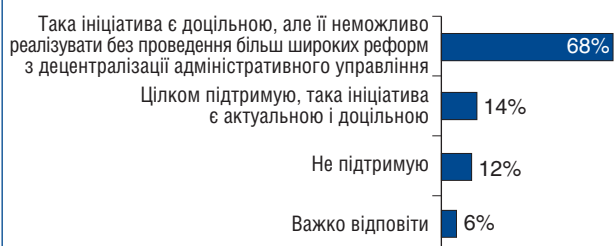
Як Ви оцінюєте важливість названих статистичних показників для оцінки роботи міліції?
% опитаних експертів

	Дуже важливі	Важливі	Не важливі	Важко відповісти
Розкриття та розслідування корупційних злочинів	52	28	14	6
Розкриття та розслідування тяжких насильницьких злочинів (умисних вбивств, умисних тяжких тілесних ушкоджень, згвалтувань)	48	36	8	8
Розкриття та розслідування розбійних нападів і грабежів	46	40	8	6
Розкриття та розслідування злочинів, вчинених організованими групами та злочинними організаціями	44	34	14	8
Розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних з розповсюдженням наркотичних засобів	40	40	12	8
Розкриття та розслідування випадків торгівлі людьми	36	40	18	6
Розкриття та розслідування квартирних крадіжок	34	52	8	6
Розкриття та розслідування крадіжок автотранспорту	32	50	12	6
Розкриття та розслідування злочинів у сфері господарювання, які завдали значної шкоди	32	46	16	6
Розкриття та розслідування масових шахрайських оборудок	30	44	18	8
Здійснення профілактичних заходів відносно неповнолітніх	26	50	12	12
Здійснення заходів запобігання порушенням правил безпеки дорожнього руху	22	48	22	8
Здійснення спеціальних операцій з метою виявлення та запобігання злочинам	20	38	30	12
Здійснення індивідуально-профілактичних заходів щодо осіб, які знаходяться на обліку в ОВС	18	44	28	10
Інше	20	2	2	76

насильницьких злочинів; корупційних злочинів; злочинів, пов'язаних із розповсюдженням наркотичних засобів; крадіжок автотранспорту (ці позиції відзначили 80-86% експертів).

Переважає більшість (82%) експертів підтримують ініціативу створення місцевої міліції, у т.ч. 14% – беззаперечно, 68% – підтримують, але з одночасним проведенням більш широких реформ з децентралізації адміністративного управління. Не підтримують ініціативу лише 12% експертів (діаграма “Чи підтримуєте Ви ініціативу створення...?”).

Чи підтримуєте Ви ініціативу створення місцевої міліції в сьогоднішніх умовах?
% опитаних експертів



Що стосується структури місцевої міліції (діаграма “Які з названих підрозділів органів внутрішніх справ мають увійти...?”), то до її складу, на думку експертів, мають належати дільничні інспектори (80%), патрульно-постові підрозділи (78%) та підрозділи ДАІ (50%).

Майже всі експерти погодилися з тим, що місцева міліція повинна звітувати перед громадою і її діяльність повинна оцінюватися громадою. Орієнтованість місцевої міліції на громаду та її фінансування з місцевих податків також підтримані експертами, хоча дещо меншою мірою. Найменшою мірою експерти погодилися з наділенням місцевої

Які з названих підрозділів органів внутрішніх справ мають увійти до складу місцевої міліції?*
% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

міліції кримінально-процесуальними повноваженнями (таблиця “Якою мірою Ви згодні з наведеними твердженнями стосовно місцевої міліції?”).

Більшість (64%) експертів вважають за доцільне подвійне підпорядкування місцевої міліції – місцевим органам влади та МВС, 22% – підтримали її підпорядкування тільки місцевим органам влади, лише 8% – вважають доцільним підпорядкувати місцеву міліцію МВС (діаграма “Яку модель підпорядкування місцевої міліції...?”).

На думку експертів, ключовими посадами, на які працівники мають обиратися громадою, є: начальник управління, відділу міліції (так вважають 48% експертів); дільничні інспектори (36%). Обрання керівників служб і заступників начальників управлінь (відділів) підтримали лише 12% і 8%, відповідно. При

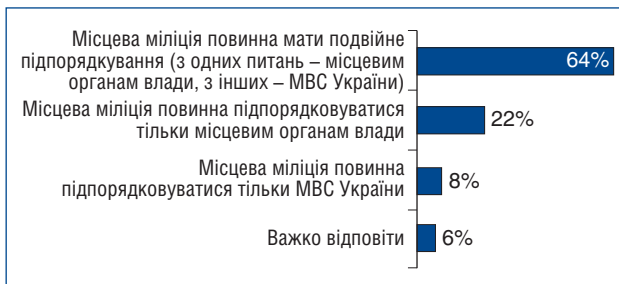
Якою мірою Ви згодні з наведеними твердженнями стосовно місцевої міліції?
% опитаних експертів

	Згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти	Баланс*
Місцева міліція повинна не менш, ніж раз на рік звітувати перед громадою	84	14	0	0	2	98
Діяльність місцевої міліції повинна оцінюватися громадою (громадянами)	74	22	0	0	4	96
Місцева міліція повинна бути орієнтованою на потреби місцевої громади	76	16	2	4	2	86
Місцева міліція повинна фінансуватися з місцевих податків	46	42	4	4	4	80
Місцева міліція повинна мати лише адміністративно-правові повноваження	32	34	18	12	4	36
Місцева міліція повинна мати як адміністративно-правові, так і кримінально-процесуальні повноваження	8	28	32	26	6	-22

* Різниця між сумою відповідей "згоден" і "скоріше згоден" та сумою відповідей "скоріше не згоден" і "не згоден".

цьому, 30% експертів вважають, що громада зовсім не повинна обирати працівників міліції на посади (діаграма "На які з названих посад працівників міліції...?").

Яку модель підпорядкування місцевої міліції Ви вважаєте більш доцільною?
% опитаних експертів



На які з названих посад працівника міліції повинна обирати громада?*
% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Серед форм контролю над діяльністю місцевої міліції експерти відзначили насамперед її регулярне звітування перед місцевою громадою (72%) та оцінку її діяльності з урахуванням результатів періодичних опитувань громадян (66%) (таблиця "Як саме громада повинна контролювати міліцію?"). Половина або близько половини експертів відзначили також

моніторинг діяльності райвідділів та управлінь міліції з боку уповноважених представників громадських організацій (50%) та участь представників громадських організацій у розслідуванні скарг на дії працівників міліції (48%).

Як саме громада повинна контролювати міліцію?*
% опитаних експертів

Міліція повинна регулярно звітувати про свою діяльність перед місцевою громадою	72
Оцінка діяльності міліції повинна здійснюватися з урахуванням результатів періодичних опитувань населення	66
Уповноважені представники громадських організацій повинні мати можливість моніторингу діяльності райвідділів та управлінь міліції (наприклад, відвідування в будь-який час з метою перевірки дотримання прав затриманих і доставлених)	50
Представники громадських організацій мають брати участь у розслідуваннях скарг на дії працівників міліції	48
Громадськість повинна брати участь у призначеннях на певні посади в міліції	32
Вести силами членів громадських організацій регулярне спостереження за діяльністю міліції на вулицях	14
Інше	8
Ніяк	0
Важко відповісти	0

* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Висновок

В експертному середовищі склався консенсус стосовно головних проблем у міліції, вимог до неї, напрямів її реформування. Водночас, такого консенсусу бракує з питань структури та повноважень як національної, так і місцевої міліції. Це вимагає більш серйозної аргументації окремих аспектів реформування правоохоронної системи з урахуванням масштабів та етапності децентралізації державного управління, напрямів реформування всього сектору безпеки і оборони, змін у суспільстві в результаті позитивних/негативних тенденцій в економіці та соціальних відносинах.

Особлива думка експертів (варіант відповіді “інше”)

У цьому підрозділі з невеликими редакційними правками наведені власні варіанти відповіді експертів на окремі питання, які в анкеті позначені як “інше, що саме”.

Деякі з висловлених думок мають більше емоційного забарвлення, ніж суті викладеного, певні – слухно доповнюють як змістовно, так і кількісно запропоновані варіанти, інші мають надто загальний зміст, щоб їх можна було втілювати або контролювати. Серед коментарів були й такі, що цілком заперечують ідею запропонованої реформи, але безумовно заслуговують на увагу.

Отже, на питання **“Хто має здійснювати координацію процесу реформування органів внутрішніх справ?”** 10% експертів обрали варіант відповіді “інше”, зокрема написали власні варіанти:

- ❖ окремо створена група людей з повноваженнями законодавчої ініціативи та виконавчого провадження;

- ❖ Міжвідомча група, де були б представлені всі зазначені суб'єкти.

Питання **“Як Ви оцінюєте важливість названих статистичних показників для оцінки роботи міліції?”**, як жодне інше, отримало найбільше як критичних коментарів, так і додаткових варіантів відповіді. А саме:

- ❖ категорично не можна оцінювати діяльність міліції за статистичними показниками – це призводить до приписок, викривлення звітності і т.ін.;

- ❖ оцінка діяльності роботи міліції через статистичні показники не приносить позитиву в роботі міліції;

- ❖ результативність профілактичних заходів важко оцінити: їх неможливо оцінити за кількістю, а їх якість може бути частково оцінена шляхом соціологічних опитувань населення, кількістю скарг на дії та бездіяльність працівників міліції, вчинення працівниками міліції протиправних дій, злочинів (зловживання владою, вимагання хабарів тощо);

- ❖ оцінки ким? Для населення це все неважливо, для контролюючих органів – важливо частково.

Експерти запропонували доповнити наведений перелік показників для оцінки роботи міліції наступними показниками:

- ❖ показник співвідношення числа осіб, яким оголошено про підозру, та числа осіб, стовно яких складено обвинувальний акт; а також – показники співвідношення осіб, стосовно яких складено обвинувальний акт, та (1) числа засуджених; (2) числа виправданих; (3) числа осіб, з якими укладено процесуальні угоди;

- ❖ кількість оперативно-розшукових справ та їх результативність;

- ❖ співвідношення числа осіб, стосовно яких складено адміністративні протоколи щодо правопорушень, підвідомчих міліції, та числа осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності;

- ❖ число потерпілих, стосовно яких повністю відшкодовано завдані збитки або усунено заподіяну шкоду;

- ❖ показник співвідношення числа працівників кримінальної міліції та адміністративної міліції і числа населення у відповідному місті, районі тощо;

- ❖ дані про рецидивну злочинність у відповідному місті, районі тощо;

- ❖ дані про кількість злочинів у відповідному місті, районі тощо, вчинених у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння;

- ❖ дані про число осіб, засуджених місцевими судами, вирокі стосовно яких були скасовані повністю або частково судами вищих інстанцій;

- ❖ число осіб, які пропали безвісти та осіб, які загинули/були поранені внаслідок ДТП та інших кримінально-значимих подій у відповідному населеному пункті, районі тощо;

- ❖ дані про кваліфікацію і досвід працівників міліції у відповідному населеному пункті, районі тощо, про підвищення ними кваліфікації;

- ❖ дані про результати розгляду скарг стосовно працівників міліції у відповідному населеному пункті, районі тощо;

- ❖ дані про обсяги фінансування підрозділів міліції у відповідному населеному пункті, районі тощо;

- ❖ злочини на ґрунті ненависті;

- ❖ розкриття та розслідування злочинів терористичної, екстремістської спрямованості;

- ❖ розкриття та розслідування злочинів у сфері інтелектуальної власності;

- ❖ здійснення заходів віктимологічного запобігання злочинам;

- ❖ профілактична робота з населенням;

- ❖ злочини всередині правоохоронної системи;

- ❖ результати судових розглядів, наприклад, прилюдження і фактичну виплату компенсації жертвам злочинів;

- ❖ ставлення до заявників, потерпілих, свідків, зокрема їх перенаправлення для отримання потрібних послуг (наприклад, соціальної та психологічної підтримки).

Коментар до питання стосовно створення місцевої міліції (**“Чи підтримуєте Ви ініціативу створення місцевої міліції в сьогодишніх умовах?”**): “Не підтримую, оскільки це є несвочасний та занадто витратний захід, непродуктивність якого визначається некоректною концепцією добору та некомпетентною програмою підготовки, що передбачає підготовку за 2,5 місяці спеціалістів з адміністративної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної діяльності, а також надання спеціальної фізичної підготовки”.

До переліку підрозділів органів внутрішніх справ з питання **“Які з названих підрозділів органів внутрішніх справ мають увійти до складу місцевої міліції?”** експерти додали:

- ❖ створені на базі місцевих органів влади патрульні підрозділи;

- ❖ дозвольно-ліцензійна служба, екологічна міліція.

Питання **“Які з перелічених нижче посад працівника міліції повинна обирати громада?”** експерти доповнили не варіантами відповіді, а досить слушними коментарями:

- ❖ обраний громадою начальник управління, відділу міліції, має призначати всіх інших працівників за результатами конкурсу. При цьому більшість у конкурсній комісії мають становити представники громади;

- ❖ перевага має надаватися професійним критеріям. У разі обрання посадової особи громадою, громада повинна мати повноваження звільнити/відкликати обраного посадовця до завершення терміну його повноважень.

Один з експертів висловив думку стосовно доцільності надання опозиції права призначати заступника начальника управління міліції, що очевидно йде в розріз із критерієм “деполітизації”, але виразно ілюструє різноманітність поглядів стосовно шляхів вирішення схожих проблем.

Стосовно контролю громади над міліцією (**“Як саме громада повинна контролювати міліцію?”**) вартий уваги такий власний варіант відповіді “за результатами об'єктивних показників роботи (розкриття, розслідування, попередження, припинення злочинів)”.

РЕФОРМУВАННЯ ОВС УКРАЇНИ: ОЦІНКИ ТА ПОЗИЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ¹

У межах проекту “Правоохоронна системи України: стан, проблеми, перспективи реформування” здійснено опитування працівників ОВС, яке мало на меті з’ясування, *по-перше*, оцінок респондентами криміногенної ситуації, а також роботи міліції; матеріально-технічного забезпечення діяльності ОВС; умов роботи та оплати праці співробітників ОВС. *По-друге* – позицій працівників міліції стосовно актуальності та першочергових напрямів реформування ОВС, зокрема: змін чисельності, структури, обсягу повноважень міліції, запровадження принципів її підконтрольності та підзвітності суспільству.

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ

1. Криміногенна ситуація та оцінки роботи міліції

- Працівники міліції відзначають ту чи іншу міру поширеності всіх видів правопорушень. До п’ятірки найпоширеніших із них правоохоронці віднесли “крадіжки з квартир”; “крадіжки речей з автомобілів”; “злочини, пов’язані з наркотиками”; “правопорушення, скоєні у стані алкогольного сп’яніння”; “кишенькові крадіжки”.
- Привертає увагу та обставина, що абсолютна більшість працівників міліції заперечують поширеність таких правопорушень, як “незаконне застосування сили з боку міліції” та “корупція в міліції”. Визнали наявність таких явищ лише 4% і 28% опитаних, відповідно.

Натомість більшість опитаних стверджували, що працівники міліції: добре ставляться до потерпілих; поважають права людини; виконують свої обов’язки чесно та в повному обсязі; не підтримують корупцію.

- Переважна більшість правоохоронців задоволені роботою таких служб, як чергові частини, кримінальний розшук, ППС. Дещо менше опитаних висловили задоволення також роботою ДАІ, слідчих органів і дільничних інспекторів.
- Більшість респондентів погодилися з тим, що для оцінки роботи міліції слід застосовувати насамперед опитування самих працівників міліції стосовно рівня роботи керівництва та ОВС, у якому вони працюють,

а також – опитування громадян. На третій позиції – використання статистичних показників. Серед них найбільш важливими для оцінки роботи міліції названі показники розкриття та розслідування: злочинів, учинених організованими групами і злочинними організаціями; розбійних нападів і грабежів; тяжких насильницьких злочинів; злочинів, пов’язаних з розповсюдженням наркотичних засобів.

- До громадського контролю міліції загальнодержавного рівня (як це є наразі) опитані поставилися досить негативно, визнавши фактично лише тезу про те, що оцінювання її діяльності має здійснюватися з урахуванням результатів опитування громадян – її підтримали дещо більше половини респондентів. Усі інші форми участі громадян, громад, громадських організацій у контролі над діяльністю міліції дістали підтримку меншості опитаних.

Примітно, що водночас респонденти визнали доцільність і правомірність контролю громадян, громад стосовно майбутньої місцевої міліції.

- Абсолютна більшість працівників міліції очікують від громадян насамперед на таку допомогу: збір і надання інформації; повідомлення про злочини (скоєні чи такі, що готуються), про підозрілих осіб або підозрілі ситуації; виконання, за необхідності, функцій свідка чи понятого.

Більшість опитаних підтримали також постійне оцінювання громадянами роботи

Скорочення та аббревіатури: *тяжкі насильницькі злочини* – умисні вбивства, умисні тяжкі тілесні ушкодження, зґвалтування; *МВС* – Міністерство внутрішніх справ України; *ГУМВС* – Головне управління МВС; *ОВС* – органи внутрішніх справ; *ДАІ* – державна автомобільна інспекція МВС; *ППС* – патрульно-постова служба міліції України.

¹ Дослідження проведене Харківським інститутом соціологічних досліджень (<http://khisr.kharkov.ua>) на замовлення Центру Разумкова в рамках виконання проекту “Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування”, що виконується за підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерландів (Програма МАТРА).

Соціологічне опитування працівників міліції здійснене в лютому 2015р. Методом особистого (*face-to-face*) інтерв’ю опитано 313 працівників міліції Одеської, Київської і Харківської областей відповідно до спеціально розрахованої вибірки. Вибірка ймовірна, стратифікована за ознакою структури ГУМВС в області (апарат управління та підрозділи, підпорядковані ГУМВС; міське управління; міські та районні органи). Відбір респондентів на останньому етапі проводився зі збереженням квот за ознакою *вислуга* (до двох років, 2-4 роки, 5-9 років, 10-14, 15-19 років, 20 і більше років).

міліції; допомогу в її екіпіруванні та спільне патрулювання вулиць. Близько половини – підтримали регулярне звітування перед місцевою громадою, третина – участь громадськості у призначеннях працівників міліції на певні посади. І зовсім невеликі частини опитаних – участь представників громадських організацій у розслідуванні скарг на дії працівників міліції, можливість уповноважених представників громадських організацій здійснювати постійний моніторинг роботи райвідділів міліції і спостереження членами громадських організацій за діяльністю міліції на вулицях.

2. Умови та оплата праці

- Більшість опитаних не вважають, що працівників міліції підтримує державна та місцева влада, а також – місцеві громади.
- Найкраще працівники міліції забезпечені табельною зброєю; у цілому задовільно – приміщеннями та доступом до необхідних баз даних у рамках службових повноважень. Водночас, менше двох третин працівників міліції забезпечені засобами зв'язку, спеціальними засобами активної оборони та спеціальними засобами захисту. Незадовільною є ситуація з доступом до криміналістичних засобів для збору та аналізу доказів, можливістю замовити необхідну експертизу та можливістю використовувати службовий автотранспорт; критичною – ситуація із забезпеченням паливно-мастильними матеріалами, оргтехнікою і канцтоварами.
- Лише 12% опитаних мають можливість працювати менш ніж 56 годин на тиждень. Решта – працюють понаднормово, в т.ч. 5% з них повідомили, що працюють більш, ніж 98 годин на тиждень.
- Абсолютна більшість (88%) працівників міліції не вважають свою заробітну плату достатньою для підтримки нормального рівня життя; достатньою – лише 1%.

При цьому, лише 27% опитаних повністю знають структуру своєї зарплати; 41% – повідомили про випадки несвоєчасних виплат зарплати; 41% – впевнені, що зарплата виплачується їм не в повному обсязі; 87% – впевнені, що не отримують компенсації за понаднормову роботу.

- Доходів переважної більшості сімей працівників міліції або вистачає лише на харчування (53%), або не вистачає й на нього (22%).

Власне житло має лише кожен п'ятий працівник міліції – і лише 3% серед власників житла отримали його завдяки службі в ОВС. Є підстави припускати, що переважна більшість (близько 70%) працівників міліції потребують житла.

- Не планують звільнення з ОВС лише 37% опитаних. Водночас, майже чверть (23%) – планують звільнитися: або впродовж року (9%), або найближчих 2-4 років (13%). 38% – наразі не мають стосовно звільнення чітких планів.

3. Ставлення до реформування

- Більшість працівників міліції підтримують ідею реформування органів внутрішніх справ. Не актуальним це питання вважають лише 16% опитаних. Простежується виразна залежність підтримки респондентами реформування ОВС від ступеня їх задоволеності умовами праці: чим нижчий ступінь задоволеності – тим вищою є підтримка реформи.
- Найбільшою мірою працівники міліції підтримують нововведення, спрямовані на покращення умов та оплати праці.

Визначаючи рівень грошового забезпечення, необхідний для того, щоб люди йшли служити в міліцію, відносна більшість (42%) опитаних назвали суму в 6 500-13 000 грн. Практично кожен третій – упевнений, що вона має становити 13 000-19 500 грн. Зарплату, на яку наразі може розраховувати початківець (до 3 900 грн.), розглядають як прийнятну менше 2% опитаних.

Водночас, більшість із них не згодні з такими можливими новаціями, як зменшення обсягу повноважень і чисельності міліції; підвищення відповідальності працівника міліції за порушення; повне оновлення складу міліції.

Окремо можна зазначити, що лише 39% опитаних тією чи іншою мірою підтримали перейменування міліції у поліцію, не підтримали – 43%; 19% – не змогли визначитися в цьому питанні.

4. Позиції стосовно створення місцевої міліції

- На думку більшості опитаних, до складу місцевої міліції мають увійти дільничні інспектори та патрульні підрозділи; дещо менше половини респондентів відзначили також підрозділи ДАІ. Підрозділи кримінального розшуку, слідчі підрозділи та “інші” відзначили лише близько чверті опитаних.
- Переважна більшість опитаних погоджується з тим, що місцева міліція має бути зорієнтована на потреби громади і не менш, ніж раз на рік звітуватися перед нею; більшість – згодні також з оцінюванням громадою роботи місцевої міліції і її фінансуванням з місцевих бюджетів.

Водночас, більшість опитаних вважають найбільш доцільним підпорядкування місцевої міліції винятково МВС України; подвійне підпорядкування (МВС і місцевій владі) підтримав лише кожен четвертий; підпорядкування місцевій владі – лише кожен восьмий.

- Третина опитаних не підтримують надання громадам повноважень обрання працівників міліції на будь-які посади.

Серед тих, хто такі повноваження громаді підтримує, більшість вважають, що громада має обирати начальника [місцевого] управління (відділу) міліції; обрання громадою заступників начальника управління, керівників служб і дільничних інспекторів підтримали третина й менше опитаних з числа тих, хто погоджується з наданням громаді зазначених повноважень.

1. Криміногенна ситуація: оцінки поширеності правопорушень

Важливими для дослідження були питання, пов'язані з оцінкою криміногенної ситуації. Отримані дані можуть розглядатись як певна альтернатива офіційним показникам діяльності міліції і свідчити про поширеність тих чи інших правопорушень.

Респондентам пропонувалось оцінити криміногенну ситуацію у місцевості, де вони працюють. Як видно з таблиці та діаграми “Оцінки поширеності правопорушень”, до п'ятірки найпоширеніших правопорушень увійшли: “крадіжки з квартир” – 83% (сума відповідей “поширені” та “дуже поширені”); крадіжки речей з автомобілів – 73%; злочини, пов'язані з наркотиками – 70%; правопорушення, скоєні у стані алкогольного сп'яніння – 70%, кишенькові крадіжки – 68%².

Найменш поширеним правопорушенням, на думку респондентів, є незаконне застосування сили з боку міліції: наявність такої проблеми відзначили лише 4% опитаних, відсутність – понад половини (53%), майже чверть – визнали її незначну поширеність.

Що стосується корупції в міліції, то понад чверть (28%) опитаних заперечують наявність такої проблеми, стільки ж – визнають ту чи іншу міру її поширеності (сума відповідей “поширені” та “дуже поширені”), 23% – відзначають незначні її прояви.

Привертає увагу та обставина, що відповідаючи на питання про “незаконне застосування сили працівниками міліції” та про “корупцію в міліції”, досить суттєва частина респондентів або обрали варіант “важко відповісти”, або відмовилися від відповіді – 18% і 21%, відповідно.

Регіональні особливості. Порівняння оцінок криміногенної ситуації у трьох областях свідчить про певні відмінності. Так, київські респонденти частіше, ніж їх одеські та харківські колеги, відзначали поширеність таких правопорушень, як “крадіжки з

Оцінки поширеності правопорушень*, % опитаних



* Сума варіантів відповіді “дуже поширені” та “поширені”.

Оцінки поширеності правопорушень, % опитаних

	Дуже поширені	Поширені	Незначні	Проблеми немає	Важко відповісти/не відповіли
Крадіжки з квартир	34,5	48,6	14,7	1,3	0,9
Крадіжки речей з автомобілів	30,4	42,2	21,7	3,2	2,6
Перевищення швидкості автотранспортом	27,5	35,5	25,9	5,4	5,8
Злочини, пов'язані з наркотиками	27,2	43,1	23,0	2,6	4,2
Кишенькові крадіжки	25,6	42,2	25,9	4,5	1,9
Неліцензована торгівля	24,6	28,1	32,6	8,6	7,0
Правопорушення, скоєні у стані алкогольного сп'яніння	24,3	45,4	22,7	4,8	2,9
Пограбування, розбійні напади	24,3	36,1	34,5	4,2	0,9
Крадіжки автомобілів	22,7	40,3	29,7	5,4	1,9
Хуліганство	15,0	43,8	33,5	4,2	3,5
Порушення тиші у вечірній та нічний час	14,1	34,2	36,7	11,8	3,2
Керування транспортом у нетверезому стані	12,8	39,0	35,8	4,8	7,6
Корупція в міліції	12,8	15,0	23,3	27,8	21,1
Насильницькі злочини	9,3	40,6	36,7	8,6	4,8
Незаконне застосування сили працівниками міліції	1,0	3,2	24,3	53,4	18,2

² Тут і далі в тексті цифрові дані округлені до цілих; цифри з точністю до десятків наводяться в таблицях і діаграмах.

квартир” (90%) (при тому, що в усіх трьох областях це правопорушення посідає першу позицію за поширеністю), “крадіжки речей з автомобілів” (81%), “злочини, пов’язані з наркотиками” (78%), крадіжки автомобілів (75%) і порушення тиші у вечірній та нічний час (57%).

У Харківській області, порівняно з іншими, працівники міліції частіше стикаються з правопорушеннями, скоєними в нетверезому стані (75%), неліцензованою торгівлею (59%) і корупцією в міліції (33%).

В Одеській області порівняно більш поширеними є пограбування, розбійні напади (69%) та хуліганство (66%).

У цілому, корупцію в міліції заперечують респонденти з усіх трьох областей, але найбільше таких – у Київській області (61%). Харківські працівники міліції частіше, ніж їх колеги з інших областей, заперечували поширеність незаконного застосування сили з боку працівників міліції – 82% опитаних зазначили, що проблеми або немає, або вона має незначні прояви.

Правопорушення в обласних центрах та в інших населених пунктах областей: порівняння. Як засвідчило опитування, з деякими правопорушеннями працівники міліції обласних центрів стикаються частіше, ніж ті, які працюють в областях. Так, частіше в обласних центрах фіксуються:

- крадіжки речей з автомобілів – 90% проти 61% в області;
- пограбування та розбійні напади – 88% проти 45%;
- кишенькові крадіжки – 87% проти 54%;
- крадіжки автомобілів – 76% проти 55%;
- хуліганство – 74% проти 49%;
- насильницькі злочини – 69% проти 37% в області.

Відповідаючи на питання про “корупцію в міліції” 43% опитаних в обласних центрах відзначили поширеність цього правопорушення – тоді як серед правоохоронців, які працюють в областях, цей показник становить лише 18%.

**Оцінки поширеності правопорушень,
% опитаних**

	Київська область		Харківська область		Одеська область	
	Проблема є*	Проблема є незначною або її немає**	Проблема є*	Проблема є незначною або її немає**	Проблема є*	Проблема є незначною або її немає**
Крадіжки з квартир	90,0	10,0	77,3	22,7	84,2	15,8
Крадіжки речей з автомобілів	81,0	19,0	66,6	32,4	74,0	25,0
Злочини, пов’язані з наркотиками	78,0	19,0	71,0	27,1	65,4	31,7
Крадіжки автомобілів	75,0	24,0	57,4	42,6	60,0	40,0
Кишенькові крадіжки	68,0	31,0	67,9	31,2	68,7	29,4
Правопорушення, скоєні у стані алкогольного сп’яніння	67,0	32,0	75,0	23,1	69,3	28,7
Перевищення швидкості автотранспортом	66,0	31,0	59,2	35,2	60,4	34,6
Пограбування, розбійні напади	57,6	41,4	56,0	44,1	68,9	31,1
Порушення тиші у вечірній та нічний час	57,2	42,9	43,0	53,7	49,0	51,0
Хуліганство	56,0	43,0	57,8	39,5	65,7	32,4
Неліцензована торгівля	52,6	42,4	59,2	35,2	48,6	45,5
Насильницькі злочини	52,0	44,0	51,4	48,6	52,0	43,1
Керування транспортом у нетверезому стані	50,6	45,5	53,8	39,6	54,5	39,6
Корупція в міліції	19,4	61,3	33,0	49,6	31,3	45,1
Незаконне застосування сили працівниками міліції	5,0	77,0	5,5	75,2	2,0	82,4

	Область		Обласний центр	
	Проблема є*	Проблема є незначною або її немає**	Проблема є*	Проблема є незначною або її немає**
Крадіжки з квартир	80,2	19,8	87,9	11,3
Злочини, пов’язані з наркотиками	71,3	26,1	79,5	16,7
Правопорушення, скоєні у стані алкогольного сп’яніння	64,0	33,8	78,9	20,3
Крадіжки речей з автомобілів	61,3	38,1	90,1	8,4
Перевищення швидкості автотранспортом	55,7	38,0	73,7	23,3
Крадіжки автомобілів	54,5	45,4	76,3	22,9
Кишенькові крадіжки	53,7	45,2	87,2	11,3
Керування транспортом у нетверезому стані	52,8	45,4	61,9	36,7
Хуліганство	49,2	48,6	73,5	25,0
Пограбування, розбійні напади	44,9	50,1	87,8	17,4
Неліцензована торгівля	44,8	47,2	64,6	33,1
Порушення тиші у вечірній та нічний час	44,3	53,4	55,8	43,5
Насильницькі злочини	36,8	61,5	69,0	26,5
Корупція в міліції	17,5	54,3	42,7	48,8
Незаконне застосування сили працівниками міліції	3,4	73,5	5,3	84,2

* Сума варіантів відповіді “дуже поширені” та “поширені”.

** Сума варіантів відповіді “незначні” та “проблеми немає”.

Примітка: у таблицях не наведений варіант відповіді “важко відповісти”.

2. Оцінки діяльності працівників міліції та окремих міліцейських служб

Діяльність працівників міліції. Оцінки респондентами працівників міліції є досить компліментарними. Так, переважна більшість опитаних тією чи іншою мірою погодилися з тим, що працівники міліції здебільшого:

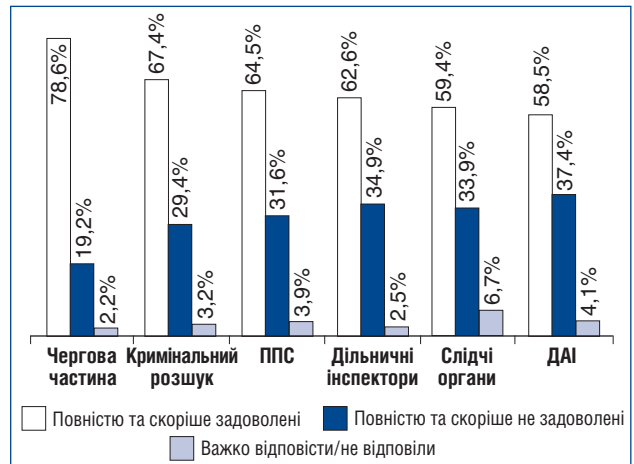
- добре ставляться до потерпілих – 89% проти 10% тих, хто з цим твердженням не погодився;
- поважають права людини – 86% проти 13%, відповідно;
- виконують свої обов'язки чесно та в повному обсязі – 81% проти 17%, відповідно.

Примітно, що з твердженням про те, що “здебільшого працівники міліції не підтримують корупцію”, погодилися відчутно менше респондентів – 67% проти 27% тих, хто з цим твердженням не згодний (таблиця та діаграма “Якою мірою Ви згодні з твердженнями про те, що здебільшого...?”).

Розподіл відповідей на питання стосовно характеристик працівників міліції за регіонами свідчить, що найбільш зразковим виглядає образ міліціонера в очах київських респондентів. Так, упевнені, що працівники міліції здебільшого добре ставляться до потерпілих і поважають права людини 93% і 90% з них, відповідно, – тоді як для їх харківських колег ці показники становлять 85% і 84%, відповідно, а для одеських – 88% і 85%, відповідно.

Оцінки роботи служб. Як видно з діаграми “Задоволеність працівників міліції роботою різних служб”, найбільше респонденти задоволені роботою чергової частини – 79% (сума відповідей “повністю” та “скоріше задоволений”). На другому

Задоволеність працівників міліції роботою різних служб, % опитаних



місці – кримінальний розшук (67%), на третьому – ППС (65%). Водночас, значна частина опитаних незадоволені роботою ДАІ (37%), дільничних інспекторів (35%), слідчих органів (34%).

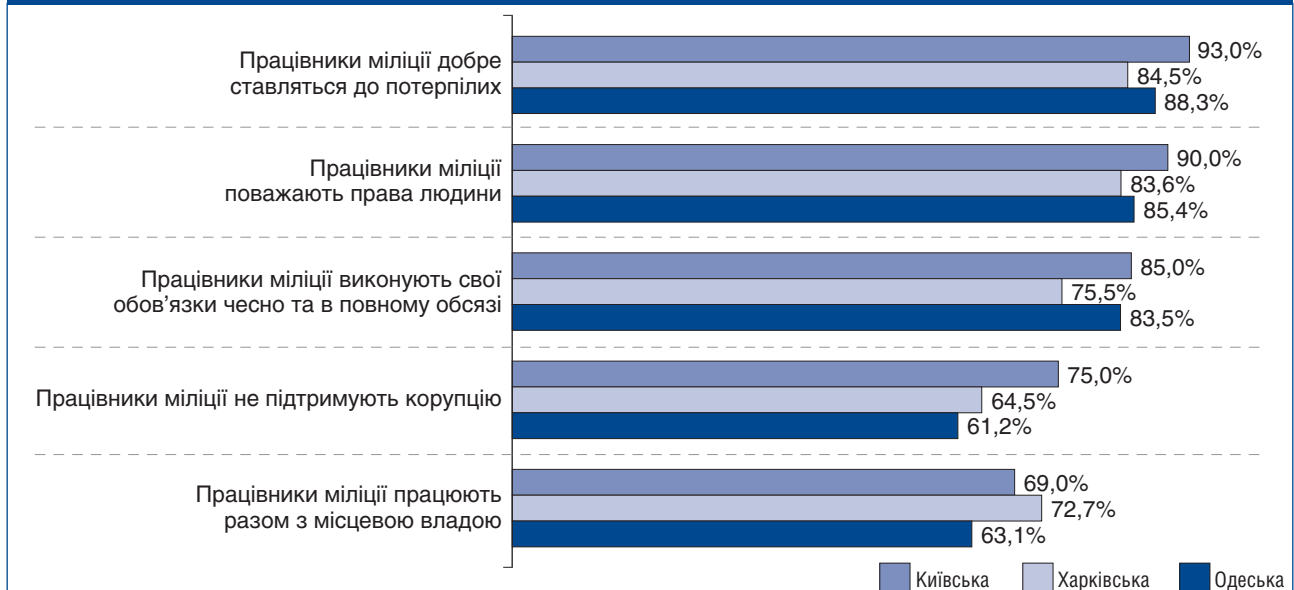
Значимих регіональних відмінностей в оцінках немає. Роботою чергових частин задоволені працівники міліції усіх трьох областей (від 84% у Київській області до 75% – в Одеській). У Київській області більше задоволені роботою служби кримінального розшуку – 80%, порівняно з Харківською (65%) та Одеською (60%). В Одеській області відзначається дещо вищий рівень незадоволеності роботою ДАІ (43% проти 38% у Харківській і 31% в Київській області).

Якою мірою Ви згодні з твердженнями, що здебільшого...?

% опитаних

	Згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти/не відповіли
Працівники міліції добре ставляться до потерпілих	40,3	48,2	8,3	1,9	1,3
Працівники міліції поважають права людини	35,1	51,1	10,9	1,9	1,0
Працівники міліції виконують свої обов'язки чесно та в повному обсязі	33,9	47,3	15,0	1,9	1,9
Працівники міліції не підтримують корупцію	33,9	32,9	19,5	7,3	6,4
Працівники міліції працюють разом з місцевою владою	31,3	37,1	17,9	9,9	3,8

за областями*



* Сума варіантів відповіді “згоден” та “скоріше згоден”.

Задоволеність працівників міліції роботою різних служб в областях, % опитаних			
Чергова частина			
	Київська область	Харківська область	Одеська область
Повністю та скоріше задоволені	84,0	78,2	74,5
Повністю та скоріше не задоволені	15,0	19,1	23,5
Важко відповісти	1,0	2,7	2,0
Кримінальний розшук			
Повністю та скоріше задоволені	79,8	64,5	59,8
Повністю та скоріше не задоволені	19,2	31,0	38,3
Важко відповісти	1,0	4,5	2,0
ППС			
Повністю та скоріше задоволені	65,6	66,4	62,8
Повністю та скоріше не задоволені	32,4	30,0	33,3
Важко відповісти	2,0	3,6	3,9
ДАІ			
Повністю та скоріше задоволені	65,0	58,2	52,9
Повністю та скоріше не задоволені	31,0	38,2	43,2
Важко відповісти	4,0	3,6	3,9
Дільничні інспектори			
Повністю та скоріше задоволені	64,7	67,2	56,8
Повністю та скоріше не задоволені	32,4	30,9	42,2
Важко відповісти	3,0	1,9	1,0
Слідчі органи			
Повністю та скоріше задоволені	60,2	59,0	67,6
Повністю та скоріше не задоволені	37,8	38,1	30,3
Важко відповісти	2,0	2,9	2,1

Порівняння залежно від типу населеного пункту також не виявило значимих відмінностей, за винятком того, що працівники міліції в області більшою мірою задоволені роботою дільничних інспекторів, ніж їх колеги в обласному центрі – 70% і 53%, відповідно.

Задоволеність працівників міліції роботою різних служб в обласному центрі та області, % опитаних		
Чергова частина		
	Область	Обласний центр
Повністю та скоріше задоволені	81,5	75,2
Повністю та скоріше не задоволені	16,3	23,3
Важко відповісти	2,2	1,5
Дільничні інспектори		
Повністю та скоріше задоволені	70,2	53,1
Повністю та скоріше не задоволені	27,5	45,4
Важко відповісти	2,3	1,5
ППС		
Повністю та скоріше задоволені	68,3	60,2
Повністю та скоріше не задоволені	27,7	37,6
Важко відповісти	4,0	2,2
Кримінальний розшук		
Повністю та скоріше задоволені	67,7	60,1
Повністю та скоріше не задоволені	29,7	37,6
Важко відповісти	2,6	2,3
Слідчі органи		
Повністю та скоріше задоволені	63,4	60,3
Повністю та скоріше не задоволені	34,3	37,3
Важко відповісти	2,3	2,4
ДАІ		
Повністю та скоріше задоволені	60,6	56,4
Повністю та скоріше не задоволені	34,9	40,6
Важко відповісти	4,5	3,0

Натомість з'ясувалося, що на оцінку діяльності служб певною мірою впливає вислуга років опитаних: чим вона більша, тим частіше працівники міліції дають негативні оцінки діяльності служб. Так, серед тих, хто має вислугу до одного року, негативно оцінюють роботу чергових частин 12%, тоді як серед опитаних з вислугою п'ять і більше років – 23-26%. Таку кореляцію можна простежити в оцінках усіх служб. Особливу увагу привертає те, що кожен другий працівник міліції з вислугою 15 і більше років негативно оцінив роботу дільничних інспекторів, слідчих органів і кримінального розшуку; незадоволені роботою ППС висловили понад половини (53%) респондентів з вислугою 20 і більше років.

Ставлення до методів оцінки роботи міліції. З таблиці “Ставлення до різних методів оцінки роботи міліції” видно, що респонденти дещо більше схильються до такого методу, як урахування результатів опитувань самих працівників міліції “щодо рівня роботи керівництва та працівників ОВС, у якому вони працюють” – з використанням цього методу тією чи іншою мірою погодилися 71% опитаних. 68% – вважають важливими опитування громадян. Найменшу підтримку дістало використання статистичних даних як методу оцінювання – 65%, з яких повністю згодних – 27%. Понад чверть (26%) опитаних повністю або радше не підтримують використання статистичних показників для оцінювання роботи міліції.

Особливих регіональних відмінностей у цих питаннях немає. Респонденти з Київської області більш схильні підтримувати використання статистичних даних та опитувань працівників як ключових методів оцінки результатів роботи міліції (ці позиції відзначили по 72% опитаних). Серед одеських респондентів першу позицію посіло опитування працівників міліції (73%), серед харківських – опитування громадян (70%). Однак, у цілому, всі три методи визнані більшістю респондентів як важливі.

Як видно з таблиці “Оцінки важливості врахування статистичних показників...”, з усіх статистичних показників найбільш важливими для оцінювання роботи міліції респонденти назвали розкриття та розслідування таких злочинів:

- злочинів, учинених організованими групами і злочинними організаціями (“дуже важливо” – 74%);
- розбійних нападів і грабежів (72%);
- тяжких насильницьких злочинів (72%);
- розповсюдження наркотичних засобів (71%).

Відчутно меншу підтримку опитаних дістали статистичні показники, що стосуються профілактичних заходів – від 50% (заходи із запобігання порушенням правил безпеки дорожнього руху) до 40% (індивідуально-профілактичні заходи щодо осіб, які перебувають на обліку ОВС).

Суттєвих регіональних відмінностей в позиціях респондентів стосовно використання статистичних показників немає.

**Задоволеність працівників міліції роботою різних служб залежно від вислуги років,
% опитаних**

Чергова частина						
	1 рік	2-4 роки	5-9 років	10-14 років	15-19 років	20 років і більше
Повністю та скоріше задоволені	88,0	92,2	72,0	76,5	80,3	71,9
Повністю та скоріше не задоволені	12,0	7,8	25,8	23,5	14,3	25,0
Важко відповісти	0,0	0,0	2,2	0,0	5,4	3,1
ДАІ						
Повністю та скоріше задоволені	64,0	66,7	58,0	56,9	57,1	56,3
Повністю та скоріше не задоволені	24,0	31,3	39,8	39,2	39,3	40,6
Важко відповісти	12,0	2,0	2,2	3,9	3,6	3,1
Кримінальний розшук						
Повністю та скоріше задоволені	72,0	84,3	68,8	64,7	61,8	50,0
Повністю та скоріше не задоволені	16,0	11,8	29,0	35,3	38,2	50,0
Важко відповісти	12,0	3,9	2,2	0,0	0,0	0,0
Дільничні інспектори						
Повністю та скоріше задоволені	72,0	80,4	61,3	70,5	45,5	46,9
Повністю та скоріше не задоволені	28,0	17,6	36,6	29,5	50,9	50,0
Важко відповісти	0,0	2,0	2,1	0,0	3,6	3,1
Слідчі органи						
Повністю та скоріше задоволені	76,0	74,5	66,3	64,0	46,2	42,8
Повністю та скоріше не задоволені	20,0	23,5	32,6	36,0	50,0	53,6
Важко відповісти	4,0	2,0	1,1	0,0	3,8	3,6
ППС						
Повністю та скоріше задоволені	64,0	80,4	70,9	66,0	53,6	40,7
Повністю та скоріше не задоволені	36,0	15,7	29,1	32,0	37,5	53,1
Важко відповісти	0,0	3,9	0,0	2,0	8,9	6,2

**Ставлення до різних методів оцінки діяльності міліції,
% опитаних**

	Згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти/ не відповіли
Результати опитування працівників міліції щодо рівня роботи керівництва та працівників органу внутрішніх справ, в якому вони працюють	34,8	36,1	17,6	5,8	5,7
	70,9		23,4		
Результати опитування населення щодо оцінки діяльності органу внутрішніх справ	25,9	42,2	12,8	11,2	7,9
	68,1		24,0		
Статистичні дані щодо результатів роботи за основними сферами діяльності міліції	27,2	38,0	13,1	13,1	8,6
	65,2		26,2		
за областями					
	Київська		Харківська		Одеська
Результати опитування працівників міліції щодо рівня роботи керівництва та працівників органу внутрішніх справ, в якому вони працюють	72,0		68,8		72,8
Результати опитування населення щодо оцінки діяльності органу внутрішніх справ	69,0		69,9		69,0
Статистичні дані щодо результатів роботи за основними сферами діяльності міліції	72,0		61,5		65,0

**Оцінки важливості врахування статистичних показників за основними сферами діяльності,
% опитаних**

	Дуже важливо	Важливо	Не важливо	Важко відповісти/ не відповіли
Розкриття та розслідування				
...злочинів, вчинених організованими групами та злочинними організаціями	74,4	19,8	2,9	2,9
...розбійних нападів і грабежів	72,2	23,6	2,9	1,3
...тяжких насильницьких злочинів	71,9	23,0	2,2	2,9
...злочинів, пов'язаних із розповсюдженням наркотичних засобів	70,9	23,0	3,2	2,9
...випадків торгівлі людьми	66,5	24,9	5,4	2,2
...корупційних злочинів	64,2	27,2	6,1	2,5
...квартирних крадіжок	61,0	34,2	3,6	1,3
...масових шахрайських оборудок	58,8	33,9	5,4	2,9
...крадіжок автотранспорту	57,5	35,1	4,5	2,9
Розкриття та розслідування злочинів у сфері господарювання, які завдали значної шкоди	50,2	40,6	6,1	3,2
Здійснення заходів запобігання порушенням правил безпеки дорожнього руху	50,2	36,4	9,6	3,8
Здійснення спеціальних операцій з метою виявлення та запобігання злочинам	49,8	36,7	9,6	3,6
Здійснення профілактичних заходів відносно неповнолітніх	47,9	39,9	8,9	3,2
Здійснення індивідуально-профілактичних заходів щодо осіб, які перебувають на обліку ОВС	40,3	44,7	11,5	3,6

3. Оцінки умов та оплати праці в міліції

Підтримка з боку влади та/або громади. Як видно з таблиці “Якою мірою Ви згодні з тим, що здебільшого...?”, понад половини опитаних зовсім або радше не згодні з тим, що здебільшого працівників міліції підтримує влада та/або громада, а саме:

- державна влада – 64% проти 28% тих, хто вважає, що державна влада підтримує працівників міліції;
- громада – 57% проти 37%, відповідно;
- місцева влада – 55% проти 38%, відповідно.

Матеріально-технічне забезпечення. Результати опитування засвідчують, що з усіх необхідних засобів і можливостей міліція добре забезпечена лише

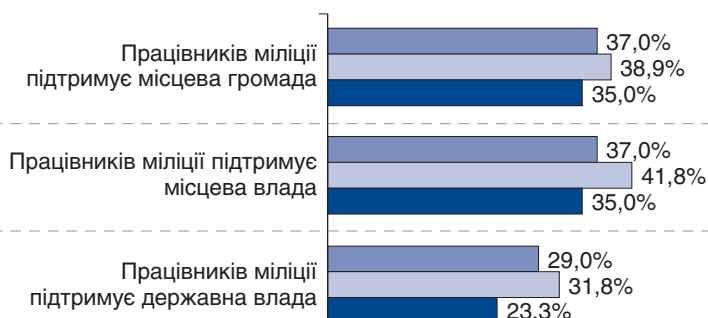
табельною зброєю, що відзначили 94% опитаних (у т.ч. “добре” – 71%, “задовільно” – 23%) (діаграма “Якою мірою підрозділ, у якому Ви працюєте, забезпечений...?”).

У цілому задовільною можна вважати ситуацію із забезпеченістю:

- приміщеннями – 67% (у т.ч. 29% – “добре” і 38% – “задовільно”);
- доступом до необхідних баз даних у рамках службових повноважень – 64% (28% і 36%);
- засобами зв'язку – 60% (29% і 31%);
- спеціальними засобами активної оборони – 58% (28% і 30%);
- спеціальними засобами захисту – 57% (у т.ч. 25% – “добре” і 31% – “задовільно”).

**Якою мірою Ви згодні з тим, що здебільшого...?,
% опитаних**

	Згоден	Скоріше згоден	Скоріше не згоден	Не згоден	Важко відповісти/ не відповіли
Працівників міліції підтримує місцева громада	15,3	21,4	31,3	25,2	6,7
Працівників міліції підтримує місцева влада	14,7	23,3	28,8	26,5	6,7
Працівників міліції підтримує державна влада	11,2	16,9	31,9	32,3	7,7



* Сума варіантів відповіді “згоден” та “скоріше згоден”.

■ Київська ■ Харківська ■ Одеська

Гіршою є ситуація з доступом до використання криміналістичних засобів для збору та аналізу доказів (незадовільною її назвали 44% опитаних), можливістю замовити необхідну експертизу (35%). Критичною слід назвати ситуацію з можливістю використовувати службовий автотранспорт (незадовільно – 59%) та особливо – із забезпеченням міліції оргтехнікою і канцтоварами (68%), а також – паливно-мастильними матеріалами (72%).

Якою мірою забезпечений підрозділ, у якому Ви працюєте, матеріально-технічними засобами та можливостями?
% опитаних



Рівень професійної підготовки та навченості, з точки зору збереження життя під час виконання службових обов'язків. Переважна більшість (85%) опитаних працівників міліції вважають себе підготовленими достатньо (35%) або “скоріше достатньо” (50%) для того, аби вберегти своє життя під час служби. Однак, кожен сьомий (13%) вважає свою підготовку недостатньою.

Чи достатньо професійно Ви підготовлені і навчені для збереження життя під час виконання своїх функціональних обов'язків?
% опитаних



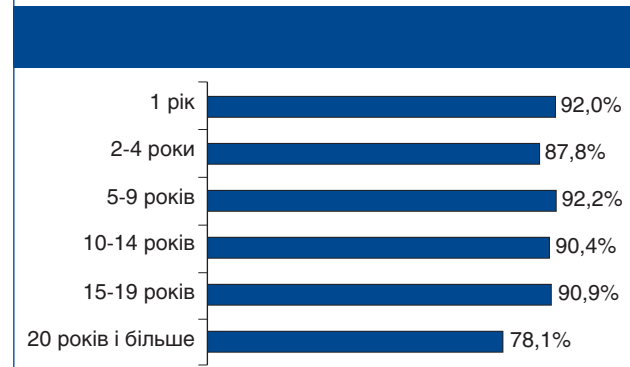
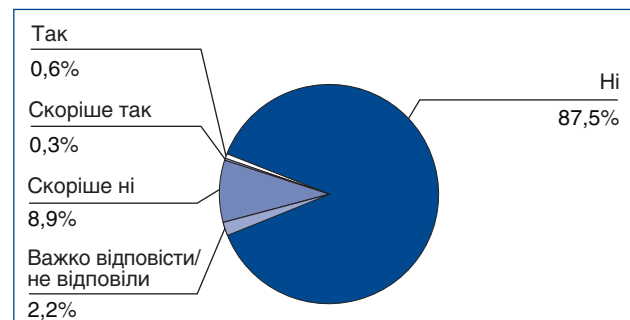
Тривалість робочого дня. Як видно з діаграми “Кількість робочих годин на тиждень”, лише 12% опитаних повідомили, що мають можливість працювати до 56 годин на тиждень (тобто, це може бути і 8-годинний робочий день за умови п'ятиденного робочого тижня). Решта опитаних – працюють понад нормово: відносна більшість (40%) – до 70 годин на тиждень; 27% – до 84 годин; 16% – до 98 годин, а 5% – понад 98 годин на тиждень (або більш, ніж 14 годин на день без вихідних).

Кількість робочих годин на тиждень, % опитаних



Оплата праці. Опитування засвідчило, що абсолютна (97%) більшість працівників міліції вважають свою заробітну плату або зовсім недостатньою (88%), або “скоріше недостатньою” (9%) для підтримки нормального рівня життя – свого і своєї сім'ї. Як достатню її оцінили 1% опитаних (діаграма “Чи вважаєте Ви свою заробітну плату...?”)³.

Чи вважаєте Ви свою заробітну плату достатньою для підтримки нормального рівня Вашого життя і життя Вашої сім'ї?
% опитаних

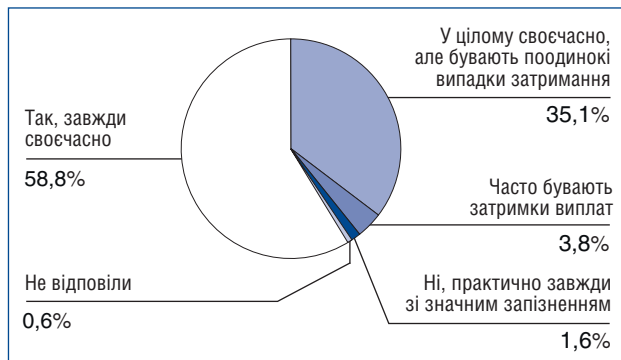


³ Серед працівників міліції Київської області дещо менше тих, хто вважає свою заробітну плату зовсім недостатньою – 83%, тоді як серед їх харківських та одеських колег таких більше: 92% та 93%, відповідно.

Доречно також зауважити, що лише серед працівників, що мають вислугу 20 і більше років, число тих, хто вважає свою зарплату зовсім недостатньою, є меншим від 80%. Але це, очевидно, пов'язане з тим, що частина з них вже мають пенсію, а частина – посідають керівні посади, а тому є дещо більш задоволеними своїми доходами.

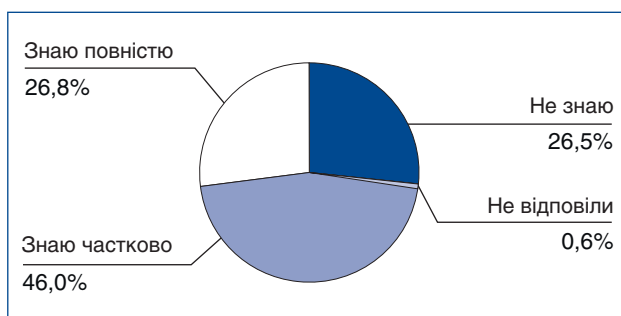
Більшість (59%) опитаних повідомили, що завжди своєчасно отримують зарплату, але решта вказали на затримки: 35% – на поодинокі випадки; 4% – часті випадки; близько 2% – вказали, що практично завжди зарплата виплачується із значними запізненнями (діаграма “Наскільки своєчасно Ви отримуєте заробітну плату?”)⁴.

Наскільки своєчасно Ви отримуєте заробітну плату? % опитаних



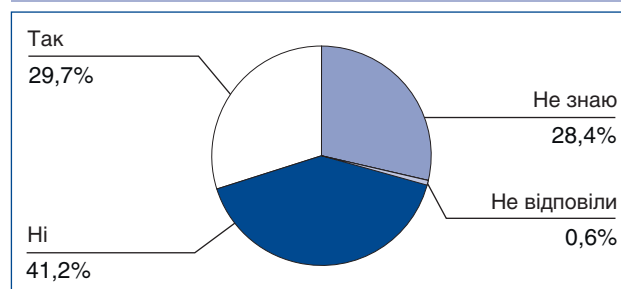
Примітно, що працівники міліції часто не знають, з яких статей складається їх заробітна плата. Так, лише 27% працівників міліції зазначили, що повністю знають структуру своєї зарплати; ще 46% – знають “частково”. Однак, значна частина (27%) респондентів зовсім не знають, чому саме така зарплата нараховується (діаграма “Чи знаєте Ви, з яких статей нарахувань...?”).

Чи знаєте Ви, з яких статей нарахувань складається Ваша заробітна плата? % опитаних



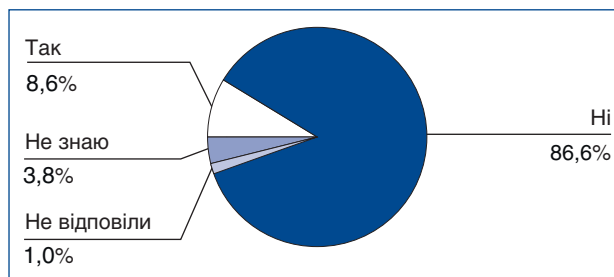
Відповідно, лише менше третини (30%) опитаних упевнені, що отримують зарплату в повному обсязі. Натомість 41% – впевнені у протилежному, а 29% опитаних – просто не знають, у повному чи не повному обсязі їм виплачується заробітна плата⁵ (діаграма “Чи в повному обсязі виплачується Вам заробітна плата...?”).

Чи в повному обсязі виплачується Вам заробітна плата з усіма належними надбавками? % опитаних



До цього слід додати, що 87% опитаних працівників міліції упевнені, що не отримують компенсації за понаднормову роботу; ще 9% – не знають, чи отримують її (діаграма “Чи отримуєте Ви компенсацію...?”).

Чи отримуєте Ви компенсацію за понаднормову роботу? % опитаних



Загальні оцінки умов праці. Як видно з діаграми “Якою мірою Ви задоволені умовами Вашої праці?”, цілковите задоволення зазначеними умовами висловили лише 5% опитаних, ще 25% – ними “скоріше задоволені”. Різною мірою незадоволених умовами праці – 36%, третина – визнали умови праці, власне, задовільними (“і так, і ні рівною мірою”).

Якою мірою Ви задоволені умовами Вашої праці? % опитаних



⁴ Поодинокі затримки зарплати частіше трапляються в Київській області – на них вказали 41% київських респондентів, серед їх харківських колег цю позицію відзначили 32% опитаних, серед одеських – 33%.

⁵ Доречно зазначити, що найбільше впевнених у тому, що отримують зарплату в повному обсязі – серед київських респондентів (37%); найбільше впевнених у протилежному – серед харківських (55%).

УМОВИ ЖИТТЯ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ І ЇХ СІМЕЙ

Наявність житла. Як видно з діаграми “Чи маєте Ви (Ваша сім’я) власне житло?”, ствердну відповідь на це питання змогли дати лише 20% опитаних. Натомість 45% – не мають власного житла, ще 25% – проживають разом із родичами та потребують окремого житла. Лише 9% опитаних вказали, що проживають разом із родичами, але власного житла не потребують.

Таким чином, наразі близько 70% працівників міліції потребують житла.

Чи маєте Ви (Ваша сім’я) власне житло? % опитаних



При цьому, серед тих, хто має власне житло, практично немає таких, хто отримав його завдяки службі в ОВС. Так, дещо понад половини (53%) з числа власників житла вказали, що отримали його у спадок, 26% – придбали за допомогою батьків чи родичів, лише 8% придбали житло власним коштом (у т.ч. у кредит) – і лише 3% отримали житло від МВС.

Оцінка матеріального становища сім’ї. Судячи з оцінок опитаними матеріального становища їх сімей, можна дійти висновку, що переважна більшість (75%) сімей працівників міліції перебувають практично на межі виживання: або їм “на харчування вистачає, але придбання одягу чи взуття вже викликає труднощі” (53%), або вони “ледве зводять кінці з кінцями”, їм “іноді не вистачає на харчування” (22%).

Оцінка матеріального становища, % опитаних



Дещо більш забезпеченими виглядають сім’ї близько 20% опитаних, які вказали, що їм “у цілому на життя вистачає, але не на покупку цінних речей” або що вони “матеріальних труднощів не відчувають, за винятком особливо великих покупок”.

НАМІРИ ЗВІЛЬНЕННЯ З ОВС

Як видно з діаграми “Чи збираєтеся Ви звільнитися з ОВС?”, лише 37% опитаних не мають намірів звільнення. Приблизно стільки ж (38%) – не мають визначених планів звільнення. Майже чверть – 23% – планують звільнитися з ОВС упродовж ближчих 1-4 років.

Чи збираєтеся Ви звільнитися з ОВС? % опитаних

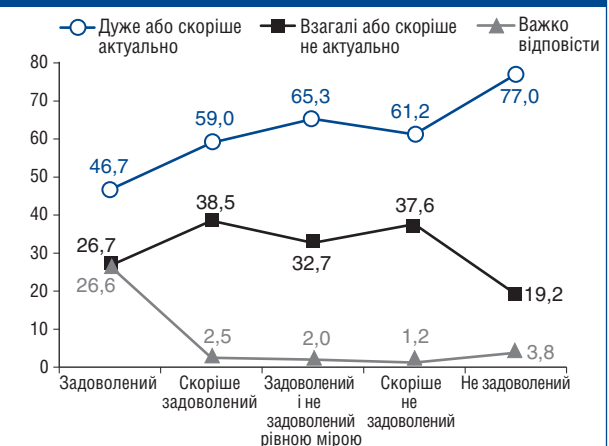
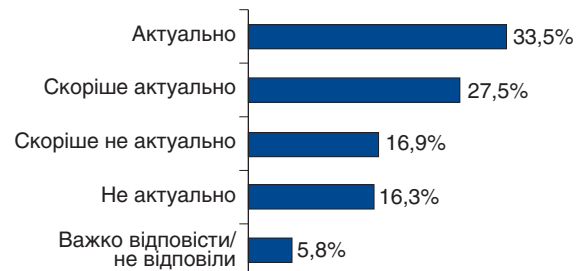


4. Актуальність реформування міліції і ставлення до окремих можливих змін

Одним із пріоритетів дослідження було виявлення ставлення міліції до актуального наразі реформування органів внутрішніх справ – оскільки розуміння та підтримка працівниками міліції необхідності змін є важливим фактором успішності реформ.

Актуальність реформування. Як видно з діаграми “Наскільки актуально наразі проводити реформування міліції?”, понад половини (61%) опитаних вважають реформування дуже або скоріше актуальним; зовсім не актуальним – 16%. Не змогли визначитися в цьому питанні – лише 6% респондентів.

Наскільки актуально наразі проводити реформування міліції? % опитаних



Значимих відмінностей в оцінках актуальності реформування залежно від регіону (області) або типу поселення (обласний центр – інші населені пункти області) немає. Немає відмінностей у позиціях працівників міліції і залежно від їх віслюги років та/або спеціальних звань.

Водночас, цілком закономірною є **залежність оцінки актуальності реформування від рівня задоволеності умовами праці**. Так, ті, хто повністю ними незадоволений, більшою мірою бажають реформування міліції (77%), ніж ті, хто повністю (47%) або радше задоволений (59%). При цьому, серед тих, хто вважає реформування міліції зовсім або скоріше неактуальним, більше повністю задоволених умовами праці, ніж повністю незадоволених (27% і 19%, відповідно).

Ставлення до окремих змін. Найбільшу підтримку опитаних дістали потенційні нововведення, спрямовані на покращення умов та оплати праці в ОВС. Як видно з діаграми “Ставлення до різних аспектів реформування міліції”, абсолютна більшість із них згодні з такими заходами, як:

- збільшення заробітної плати до середньої зарплати працівника поліції європейських країн (94%);
- надання працівникам міліції більш значимих соціальних гарантій (92%);
- покращення екіпірування та забезпечення працівників міліції (92%).

Натомість **переважна більшість або більшість опитаних тією чи іншою мірою не погодилися з такими змінами, як:**

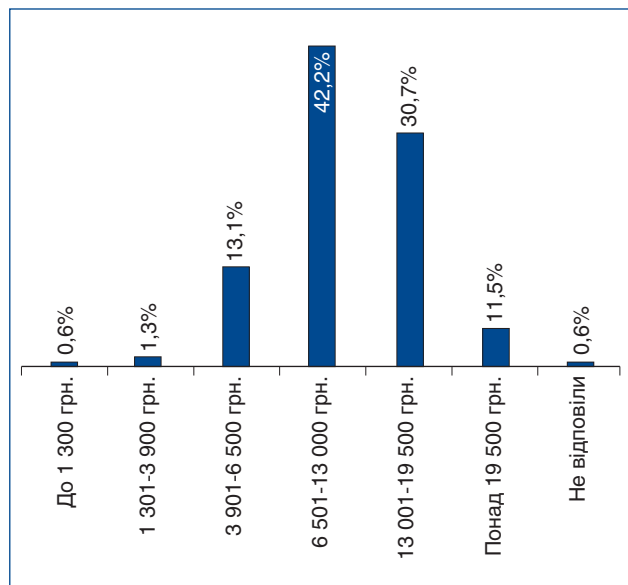
- зменшення обсягу повноважень міліції – 75%;
- зменшення чисельності працівників міліції – 66%;
- повне оновлення складу міліції (61%);
- створення незалежної зовнішньої комісії з розгляду скарг на роботу працівників міліції (52%);
- підвищення відповідальності працівника міліції за порушення (51%).

Примітно, що найскладнішим для респондентів завданням виявилось визначення в питанні стосовно більш суворої відповідальності працівника міліції – 27% опитаних визначитися не змогли.

Доречно відзначити також, що лише 39% респондентів тією чи іншою мірою згодні з перейменуванням міліції в поліцію; не згодні – 43%. Майже кожен п'ятий (19%) визначитися не зміг.

Бажана оплата праці. Процесу реформування міліції стосується також проблема оплати праці в ОВС. Під час дослідження питання про заробітну плату було поставлене в опосередкованій формі: “Який рівень місячної зарплати можна вважати прийнятним для того, щоб люди йшли служити в міліцію?”. Відносна більшість (42%) опитаних обрали зарплату в діапазоні 6 500-13 000 грн. Ще 31% – вважають, що зарплата працівника міліції повинна досягати 19 500 грн. Зарплату, на яку сьогодні може розраховувати початківець, визнали привабливою для служби в міліції менше 2% опитаних.

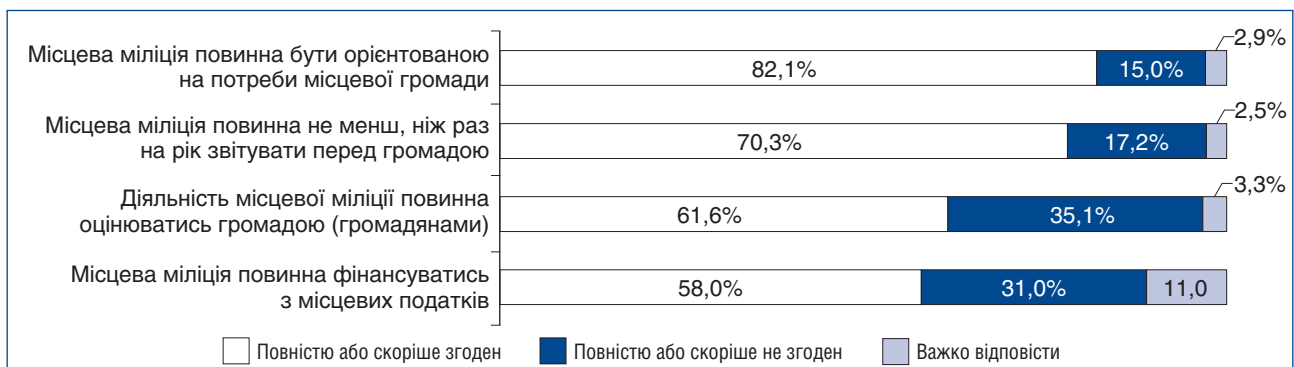
Який рівень місячної зарплати можна вважати прийнятним, щоб люди йшли служити в міліцію?
% опитаних



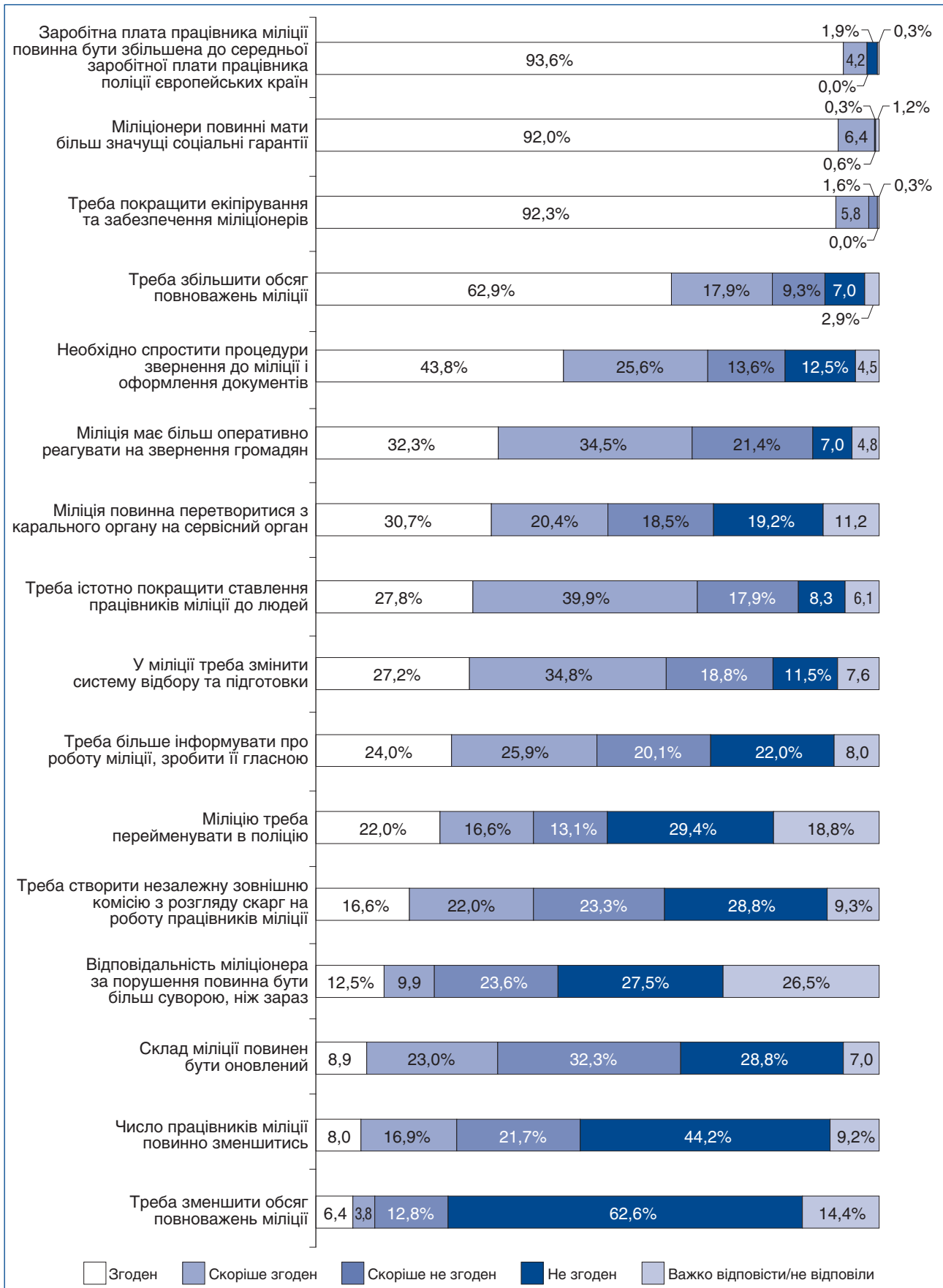
5. Ставлення та оцінки стосовно місцевої міліції

Місцева міліція і громада. У цілому, більшість опитаних підтримують тісний зв'язок між місцевою міліцією і громадою. Так, 82% респондентів згодні з тим, що діяльність місцевої міліції має бути орієнтована на потреби громади; 70% – що місцева міліція повинна щорічно звітувати перед громадою; 62% – підтримують тезу про те, що робота місцевої міліції повинна оцінюватися громадою; 58% – що місцева міліція має фінансуватися за рахунок місцевих податків (діаграма “Якою мірою Ви згодні...?”).

Якою мірою Ви згодні з наведеними твердженнями?
% опитаних



Ставлення до різних аспектів реформування міліції,
% опитаних



Лише дещо більше половини (51%) опитаних вважають, що громада повинна мати повноваження з обрання працівників місцевої міліції на певні посади; 44% – упевнені в тому, що громада зовсім не повинна мати таких повноважень; решта – не змогли визначитися в цьому питанні. Серед тих, хто визнає обрання працівників міліції на певні посади громадою, 68% підтримують обрання громадою начальників управління (відділів) міліції, 34% – обрання дільничних інспекторів. Найменше працівники ОВС готові залучати громаду до обрання керівників служб (22%) та заступників начальника управління міліції (21%) (діаграма “На які з посад працівника міліції має обирати громада?”).

На які з названих посад працівника міліції має обирати громада? % опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Що стосується допомоги з боку громади, то як видно з діаграми “Як громада може допомагати в роботі місцевої міліції?”, абсолютна більшість опитаних насамперед очікують від громади:

- повідомлень про злочин, що або був скоєний (99%), або готується (98%);
- повідомлень про підозрілих осіб або підозрілу ситуацію (96%);
- виконання, в разі потреби, функцій свідка чи понятого (94%);
- збирання та надання працівникам міліції інформації (91%).

Привертає увагу та обставина, що значно меншою мірою працівники міліції підтримали таку форму співпраці з громадою, як постійна оцінка їх роботи громадянами – очікують на таку допомогу з боку громади лише 51% опитаних.



Як громада може допомагати в роботі місцевої міліції? % опитаних



Контроль з боку громади працівники міліції сприймають досить стримано. З діаграми “Як саме громада має контролювати міліцію?” видно, що більшість або близько половини опитаних визнали лише такі форми контролю, як урахування в оцінці діяльності міліції результатів періодичних опитувань населення (55%) та регулярне звітування міліції перед місцевою громадою (49%). Третина – погодилися з участю громади у призначенні на певні посади в міліції.

Як саме громада має контролювати міліцію?*

% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Усі інші форми контролю підтримали лише меншість опитаних (від 8% до 20%). Майже чверть (23%) упевнені, що громада зовсім не повинна контролювати міліцію, ще 14% – не змогли визначитися в цьому питанні.

Підпорядкування і структура місцевої міліції. Найбільш доцільною моделлю підпорядкування місцевої міліції, на думку більшості (56%) опитаних, є її підпорядкування винятково МВС України. Чверть респондентів вважають, що місцева міліція повинна мати подвійне підпорядкування (з певних питань звітувати перед МВС, з певних – перед місцевою владою), і лише 13% підтримують підпорядкування місцевої міліції місцевим органам влади (діаграма “Яку модель підпорядкування місцевої міліції...?”).

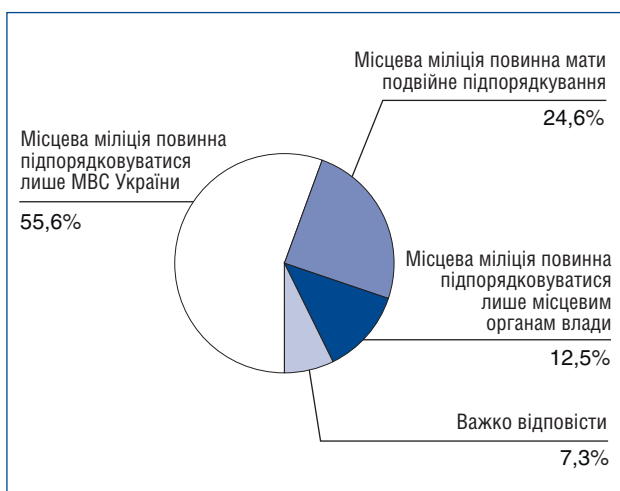
До складу місцевої міліції, на думку опитаних, мають увійти такі підрозділи як: дільничні інспектори (75%), патрульно-постові підрозділи (68%). Менше половини (44%) опитаних віднесли б до складу



місцевої міліції і підрозділи ДАІ. Найрідше працівники міліції називали такі служби, як підрозділи кримінального розшуку (26%) і слідчі підрозділи (23%) (діаграма “Які підрозділи мають увійти до складу місцевої міліції?”).

Яку модель підпорядкування місцевої міліції Ви вважаєте більш доцільною?

% опитаних



Які підрозділи мають увійти до складу місцевої міліції?*

% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.