НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 2-3 (151-152)
2015
Засновник і видавець:

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна підтримка Володимир Кекух, Євген Скрипка

Журнал зареєстровано в Державному комітеті інформаційної політики України, свідоцтво КВ № 4122

Журнал видається з 2000р. українською та англійською мовами

Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01015, м. Київ, вул. Лаврська, 16
2-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: http://www.razumkov.org.ua

При використанні матеріалів посилання на журнал "Національна безпека і оборона" обов'язкове

Фотографії:
обкладинка – www.oduvs.edu.ua

Усі фотоматеріали, вміщені в цьому виданні, взяті із загальнодоступних джерел.

© Центр Разумкова, 2015

Проект здійснено за сприяння програми "МАТРА" Посольства Королівства Нідерландів в Україні

ЗМІСТ

ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ
(*Аналітична доповідь Центру Разумкова*) 2

РОЗДІЛ 1. **ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ** 3

РОЗДІЛ 2. **ДІЯЛЬНІСТЬ ОВС: СОЦІАЛЬНЕ ВІДЧУЖЕННЯ І КРИЗА ЛЕГІТИМНОСТІ** 21

РОЗДІЛ 3 **РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ ОВС: НИНІШНІЙ ЕТАП** 30

Додаток 1 Проекти (програми) міжнародної технічної допомоги, які впроваджуються в Україні за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, ЄС та держав-донорів 38

Додаток 2 Підготовка реформи правоохоронної системи в рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони 40

РОЗДІЛ 4. **ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ** 42

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ МВС У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОГО ПЛАНУ РЕФОРМ
(*Виступи учасників Круглого столу*) 46
Володимир ФІЛЕНКО, Кейс КЛОМПЕНХАУВЕР, Микола МАРТИНЕНКО, Євген ЗАХАРОВ, Віталій КУПРІЙ, Оксана МАРКЕЄВА, Олександр БАНЧУК, Андрій ЧЕРНОУСОВ, Олександр СЕРГІЄНКО, Микола СУНГУРОВСЬКИЙ, Володимир ЖМІНЬКО, Тарас ГАТАЛЯК, Мартін ЛІНХАРТ, Олег МАРТИНЕНКО, Анастасія ЛЕУХІНА

УКРАЇНСЬКА МІЛІЦІЯ ОЧИМА ГРОМАДЯН: ОЦІНКИ СТАНУ, ПРОБЛЕМ І ПЕРСПЕКТИВ РЕФОРМУВАННЯ 58

РЕФОРМУВАННЯ ОВС УКРАЇНИ: ОЦІНКИ ТА ПОЗИЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ 74

РЕФОРМУВАННЯ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ 89

ПОЗИЦІЇ УЧАСНИКІВ РЕФОРМУВАННЯ МВС
(*Інтерв'ю*) 96
Вайдотас ВЕРБА, Екатерина ЗГУЛАДЗЕ-ГЛУКСМАНН, Мартін ЛІНХАРТ, Калман МІЖЕІ, Дмитро ШИМКІВ

СТАТТІ

МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
Володимир ЖМІНЬКО 103

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ І ПРАВА ЛЮДИНИ
Євген ЗАХАРОВ 108

УКРАЇНСЬКА МІЛІЦІЯ У ПЕРЕДДЕНЬ МАЙДАНУ ТА НА ПОЧАТКУ ШЛЯХУ ДО РЕФОРМ
Оксана МАРКЄЄВА 112

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В РЕФОРМУВАННІ НА ПРИКЛАДІ ПІЛОТНОГО ПРОЕКТУ
Олег МАРТИНЕНКО 117

ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

2013 р. став початком унікального періоду в історії незалежної України. Перемога Євромайдану, яка, здавалося, стала успішним завершенням Революції гідності, насправді була лише першим кроком на довгому шляху революційної трансформації всіх сфер життєдіяльності українського суспільства та держави.

В амбітних планах реформ, започаткованих українською владою, питання безпеки посідають пріоритетні позиції: "Вектор безпеки – це наша впевненість у завтрашньому дні. У тому, що він буде мирним та щасливим. Це впевненість у справедливості. У тому, що жоден злочин не залишається непокараним. У тому, що жодна людина не може бути несправедливо засуджено. У тому, що безпека інвестицій та власності є гарантованою"[1].

Гарантування необхідного рівня внутрішньої безпеки, насамперед людини і громадянина, великою мірою залежить від спроможності правоохоронних органів виконувати функції, що покладаються на них національним законодавством, їх здатністю служити суспільству, а не владі чи власним корисним інтересам.

У системі функцій, делегованих державою правоохоронним органам, особливе місце посідає поліцейська функція – з огляду на те, що міліція є не лише найбільш чисельною структурою, але й перебуває "на передньому краї", де громадянин може отримати захист, або ж зазнати репресій з боку держави.

Саме тому реформі міліції надається значна увага з боку української влади, суспільства, зарубіжних партнерів України. Переважна більшість співробітників міліції також визнають життєву необхідність радикальних змін, оскільки їх не влаштовують умови роботи, рівень соціального захисту, негативні оцінки їх діяльності з боку суспільства.

Аналізуючи перебіг нинішніх реформ, можна зробити висновок, що за наявності в ньому багатьох екстраординарних особливостей, значних позитивних відмінностей, спостерігається водночас чимало рис, властивих попереднім невдалим спробам. Поміж найголовніших причин, що заважали реалізації загалом позитивних декларацій і концептуальних документів, слід виокремити брак політичної волі, переслідування політичних і приватних цілей, що не мали нічого спільного ні з національними інтересами, ні з міжнародними стандартами.

Урахування власних помилок є не менш важливою запорукою успіху, ніж вивчення різноманітного зарубіжного досвіду. Відсутність координації реформ з єдиного центру – за формальної наявності відповідної структури, неефективне використання ресурсів – в умовах суворих обмежень, намагання підмінити реальну трансформацію косметичними змінами (реструктуризація, кадрові перестановки, зміна назв тощо) – все це вже неодноразово спостерігалося раніше. Брак політичної волі найчастіше згадується експертами і громадськими активістами в пошуку відповідей на питання, чому реформи просуваються надто повільно та чому результати, про які заявляють політики, залишаються малопомітними для громадян.

Упевненості суспільству й тим, хто підлягає реформуванню, в успіху реформ може додати демонстрація владою щирої та, найголовніше, підкріпленої практичними кроками зацікавленості в розбудові європейської моделі поліцейської служби. Активна участь громадських активістів, неурядових організацій та міжнародних партнерів у процесах реформування є важливим, але допоміжним фактором. Потужна міжнародна підтримка має обмежений у часі та ресурсах характер, а рівень цих обмежень безпосередньо залежить від демонстрації практичних результатів.

Аналітична доповідь має за мету зробити посильний інтелектуальний внесок у загальну важливу справу розбудови в Україні правоохоронних органів, ефективність роботи яких вимірюватиметься не статистичними показниками чи думкою керівництва держави, а рівнем задоволення суспільства якістю відповідних послуг, відчуттям громадянами безпеки і справедливості, рівнем їх довіри та поваги до своїх захисників.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

У першому розділі окреслюються загальні характеристики стану органів внутрішніх справ України.

У другому розділі характеризуються чинники, що зумовили відчуження міліції від суспільства та актуалізували необхідність її реформування.

У третьому розділі аналізуються досвід попередніх спроб реформування та проміжні результати нинішніх реформ.

У четвертому розділі формулюються висновки та рекомендації, що потребують урахування у процесі планування та реалізації реформ.

[1] "Україна 2020 Стратегія розвитку". – Сайт Національної ради реформ, *http://reforms.in.ua/Content/download/2020booklet19-11_web.pdf*.

1. ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

За роки незалежності створена досить потужна, структурована й чисельна система правоохоронних державних органів, сформована законодавча база їх діяльності. Водночас, практика дотримання прав і свобод громадян, захисту суспільних інтересів, відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб свідчить, що діяльність цієї системи не є достатньо ефективною і є досить далекою від кращих світових і європейських практик. Неодноразові спроби її реформування мали обмежені успіхи. Система залишалася громіздкою, витратною і неефективною.

На цей час центральним об'єктом реформування правоохоронних органів є міліція (органи внутрішніх справ, ОВС) – базовий елемент охорони громадської безпеки та забезпечення правопорядку. В цьому розділі стисло окреслюються загальні характеристики ОВС: їх завдання і функції, структура, чисельність, система управління, стан фінансового та матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, а також – умови праці персоналу[1].

1.1. МІЛІЦІЯ: ВИЗНАЧЕННЯ, ЗАВДАННЯ І ФУНКЦІЇ, СТРУКТУРА І ЧИСЕЛЬНІСТЬ

Базовий Закон "Про міліцію" (із змінами, станом на квітень 2015р.) визначає останню як "державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань". Відповідно до цього визначення, встановлені її основні завдання, функції і структура (врізка "*Основні завдання…*"[2]). Варто зауважити, що Закон передбачає виконання певних функцій на комерційних (договірних) засадах[3].

Як єдина система органів міліція (міліція громадської безпеки і кримінальна міліція) належить до структури Міністерства внутрішніх справ. У підпорядкуванні МВС перебуває Національна гвардія (до 13 березня 2014р. – Внутрішні війська), підрозділи якої також виконують певні поліцейські функції. З іншого боку – Національна гвардія є частиною Воєнної організації України.

Структура органів, підпорядкованих МВС (і внутрішня структура міліції) часто змінювалися, що зумовлено як змінами загроз (виникненням та/або поширенням певних видів злочинності), так і постійними процесами реформування, започаткованими в 1996р. та не завершеними до цього часу (структурна побудова МВС, станом на 25 травня 2015р., наведена на схемі "*Структура МВС…*"[4], с.4).

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ І СТРУКТУРА МІЛІЦІЇ

Основні завдання:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- запобігання правопорушенням та їх припинення;
- охорона і забезпечення громадського порядку;
- виявлення кримінальних правопорушень;
- участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань;
- виконання адміністративних стягнень;
- участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов"язків.

Функції

- адміністративна;
- профілактична;
- оперативно-розшукова;
- кримінальна процесуальна;
- виконавча;
- охоронна (на договірних засадах).

Підрозділи:

- кримінальної міліції;
- міліції громадської безпеки;
- державної автомобільної інспекції (ДАІ);
- міліції охорони;
- судової міліції;
- спеціальної міліції;
- внутрішньої безпеки;
- особливого призначення.

---

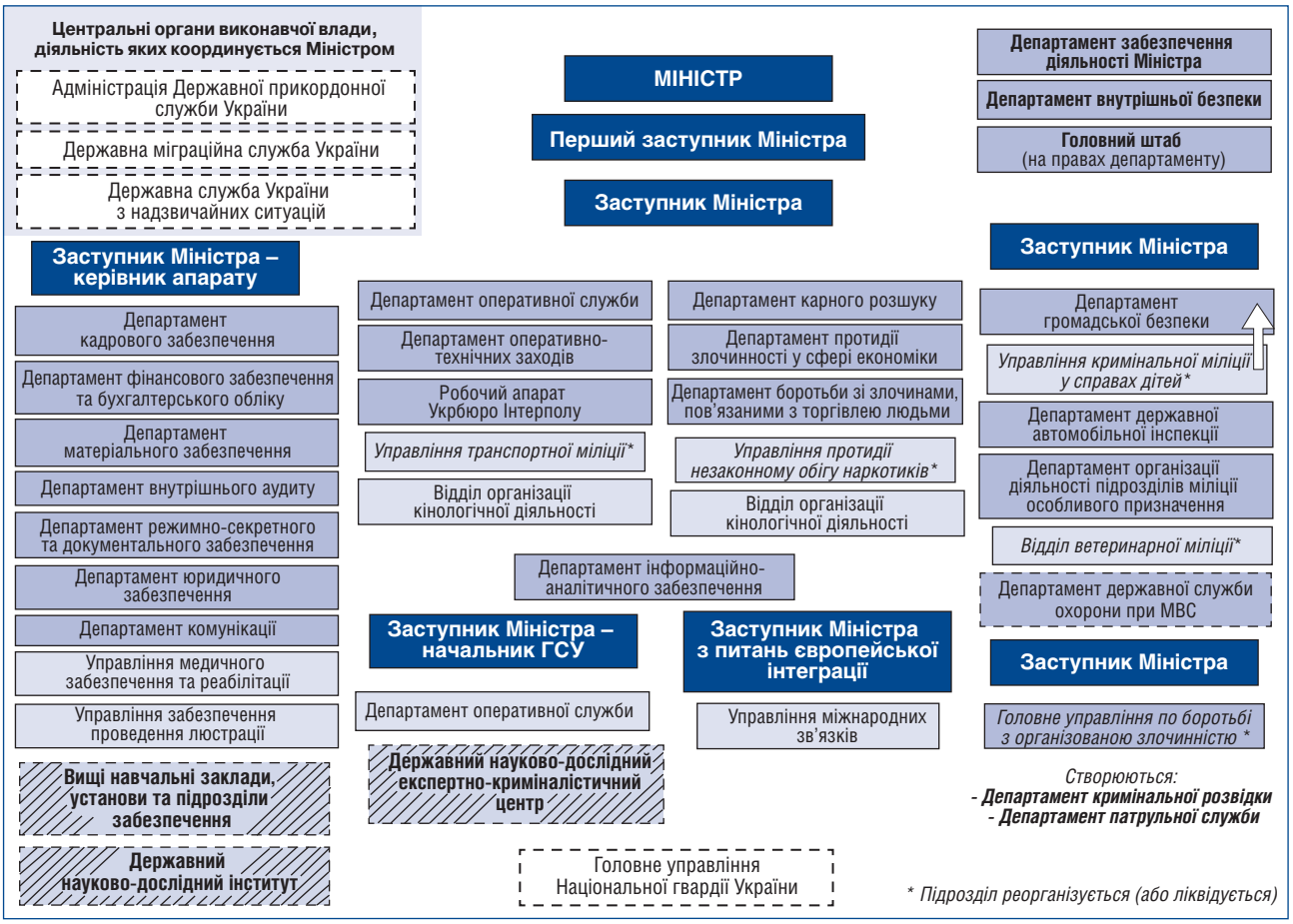
1 У цьому тексті терміни "міліція", "органи внутрішніх справ" і залежно від контексту "Міністерство внутрішніх справ" (МВС) вживаються як синонімічні.

2 *Джерело*: Закон "Про міліцію". – Сайт ВР України, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12*.

3 Зокрема, міліція зобов'язана "охороняти на договірних засадах власність та фізичних осіб" (п.18 ст.10), а також – надавати ряд платних адміністративних і дозвільних послуг. – Там само.

4 *Джерело*: Структура МВС. – Сайт МВС, *http://www.mvs.gov.ua*.

СТРУКТУРА МВС УКРАЇНИ



Міліція залишається побудованою за військовим принципом жорсткої ієрархії, переважна більшість її працівників (атестований склад) мають спеціальні, аналогічні військовим звання, їй притаманні такі пострадянські риси, як державоцентризм, авторитарний стиль управління та діяльності, а також – закритість від громадського контролю[5].

У складі МВС і Національної гвардії існують підрозділи спеціального призначення, кількість, чисельність, оснащеність та озброєння яких, як правило, офіційно не розголошуються[6]. Однак, примітно, що останніми роками, перед Революцією гідності, посилювалися спецпідрозділи служби охорони громадського порядку, зокрема підрозділи міліції швидкого реагування "Беркут", призначені насамперед для забезпечення громадського порядку під час масових заходів (у т.ч. громадських зібрань), а також проведення силових спецоперацій[7].

Чисельність органів внутрішніх справ. Чисельність ОВС та окремо – Національної гвардії встановлюється законом[8]. Станом на кінець 2014р., загальна чисельність МВС визначена у 210 тис. осіб, без уточнення числа рядового та начальницького (атестованого) складу – як це робилося раніше[9]. Водночас, закон містить положення про те, що "чисельність осіб рядового і начальницького складу не може перевищувати величину, визначену із розрахунку 300 осіб на 100 000 населення"[10].

Станом на 1 січня 2015р., чисельність рядового та начальницького складу МВС становила 159,8 тис. осіб (таблиця "*Загальна чисельність ОВС...*"[11]). За даними Державної служби статистики, на 1 січня 2015р. чисельність населення України складала 42 928,9 тис.[12] Отже, **на кожні 100 тис. населення припадає 372 атестовані працівники міліції** – що за формальними ознаками є порушенням вимог закону

[5] Так, МВС, на відміну від Міністерства оборони, СБУ, інших правоохоронних і силових структур і навіть Внутрішніх військ, не видає Білу книгу – тобто матеріали про свою діяльність і формальні характеристики.

[6] Однак, у ЗМІ розповсюджуються відповідні експертні оцінки, а також – окремі офіційні дані, отримані за запитами журналістів або правозахисників. Див., наприклад: Спецпідрозділи МВС. – Український мілітарний портал, *http://www.mil.in.ua/encyclopediya/pravoohoronci/mvs/mvs-specpidrozdily*.

[7] Див., наприклад: Орлюк М. Во сколько налогоплательщикам обходится "Беркут"? – *Insider*, 3 февраля 2014г., *http://www.theinsider.ua/business/52ebdca568bdd*; На пташиних правах: спецпідрозділ "Беркут" фактично існує поза законом. – Український Тиждень, 13 грудня 2013р., №50, с.20-22.

[8] Закон "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ". – Сайт ВР України, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2925-14*.

[9] Так, первинний текст Закону (10 січня 2002р.) встановлював загальну чисельність МВС у 386 600 осіб, у т.ч. 284 400 осіб рядового і начальницького складу; змінами, внесеними у вересні 2003р., встановлювалася загальна чисельність у 324 400 осіб, у т.ч. рядового і начальницького складу – 240 200 осіб. Згадана вище чисельність встановлена змінами, внесеними у грудні 2014р.

[10] Закон "Про загальну структуру…", ст.2.

[11] *Джерело*: Лист Департаменту фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку №15/2-67зі від 14 травня 2015р. – Архів Центру Разумкова.

[12] Чисельність населення (за оцінкою) на 1 січня 2015р. та середня чисельність за 2014р. – Державна служба статистики України, *http://ukrstat.org*. Дані наведені без тимчасово окупованої території АР Крим.

Загальна чисельність ОВС (не враховуючи Внутрішніх військ/Національної гвардії),
тис. осіб

Чисельність (на 1 січня)	**1995р.**	**2000р.**	**2005р.**	**2010р.**	**2011р.**	**2012р.**	**2013р.**	**2014р.**	**2015р.**
	535,1	362,1	275,4	263,9	258,1	237,5	228,0	225,4	198,0
У т.ч.:									
рядовий і начальницький склад	292,2	264,3	211,2	203,1	200,7	183,5	182,6	181,3	159,8
Із загальної чисельності									
Установи виконання покарань	42,7								
Пожежна охорона	64,9	61,2							
Підрозділи ГІРФО*	6,9	5,2	5,5	6,1	6,1	5,7			

* Громадянства, імміграції і реєстрації фізичних осіб.

і свідченням "поліцейської держави" за відповідними міжнародними показниками. Водночас постійно фіксується проблема надмірного навантаження на співробітників ОВС і неспроможність відомства забезпечити якісне виконання покладених функцій.

Довідково

На кінець 2012р. штатна чисельність Внутрішніх військ дорівнювала 33 300 осіб, у т.ч. 2 893 робітників і службовців, 1 350 курсантів. При цьому, некомплект офіцерів, сержантів і солдат становив 3 968 осіб[13].

На цей час чисельність Національної гвардії встановлена Законом "Про Національну гвардію України" (від 13 березня 2014р.) з формулюванням, яке відбиває поточну ситуацію військових дій на Сході країни: "Загальна чисельність Національної гвардії України не перевищує 60 тис. військовослужбовців. У разі необхідності чисельність… може бути збільшена відповідним законом"[14]. Командування Національною гвардією (командувач, його перший заступник і чотири заступники призначаються і звільняються за поданням Президента України).

Чисельність вітчизняної міліції, як правило, вважається надмірною, і згадані вище постійні процеси її реформування неодмінно супроводжувалися скороченням числа працівників. З іншого боку, доцільно привернути увагу до двох обставин.

По-перше – це надмір функцій міліції. Базовий закон встановлює їх лише в узагальненій формі, однак їх виконання у практиці діяльності ОВС потребує конкретизації, що відповідно призводить до більшої кількості часткових, конкретних функцій. У 2008р. здійснювалося функціональне обстеження центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), за результатами якого складено Перелік функцій МВС – їх налічувалося 319. При цьому, 90 з них – визнані надлишковими, або такими, що не мають нормативно-правового обгрунтування, або дублюють функції інших ЦООВ тощо[15]. Переважна більшість зауважень, викладених у Переліку, враховані під час розробки Положення про МВС від 2011р., яким передбачено понад 80 функцій. Однак, фахівці вбачали і в цьому переліку надлишкові або невідповідні завданням МВС функції, які до того ж створюють корупційні ризики[16]. До речі, Положення про МВС від 2014р. містить 86 функцій (повноважень) відомства[17].

По-друге – непропорційний розподіл завдань, який призводить, зокрема, до надмірного навантаження працівників насамперед базового рівня (дільничних інспекторів, працівників патрульної служби). Так, відомо, що на кожного дільничного інспектора в середньому припадає 3 000 жителів у містах і 2 200 – у сільській місцевості; крім того, набула значного поширення практика наднормової роботи працівників міліції, невикористання ними вихідних днів, відпусток тощо[18].

Отже, проблема полягає не в самій по собі чисельності МВС, а радше в неналежному визначенні його конкретних функцій та в хибній практиці розподілу функціонального навантаження на органи і працівників внутрішніх справ.

1.2. УПРАВЛІННЯ: СИСТЕМА І ПРАКТИКА

Керівництво міліцією здійснює Міністр внутрішніх справ. В територіально-адміністративних одиницях – начальники головних управлінь (управлінь, районних, районних у містах, міських управлінь, лінійних відділів), які призначаються на посади і звільняються з посад Міністром не лише без конкурсу, але й без погодження як з "місцевими органами виконавчої влади та їх посадовими особами", так і з органами місцевого самоврядування[19]. Таким чином, місцеві громади, громадяни, громадськість загалом не мають жодного впливу на призначення/звільнення керівників місцевих ОВС. Відповідно – немає можливостей громадського контролю над діяльністю цих органів. Закон передбачає лише "інформування" керівництвом місцевих рад на їх пленарних засіданнях із запрошенням представників ЗМІ.

Порядок призначення Міністра внутрішніх справ з лютого 2014р., після відновлення дії Конституції України в редакції 2004р. – призначається за поданням Прем'єр-міністра і звільняється з посади Парламентом[20]. При цьому, Міністр "очолює МВС,

[13] Біла книга 2012: Внутрішні війська України – Київ, 2013, с.17.

[14] Закон "Про Національну гвардію України", ст.7. – Сайт ВР України, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18*.

[15] А саме функції: без точного нормативного обгрунтування – 22; для яких є ефективною передача на нижчий рівень управління – 35; які дублюють діяльність (функції) іншого органу – 14; для яких є характерним ринковий характер надання послуг – дві; з ведення відомчої статистики – одна; саморегульованого характеру надання послуг – одна; які не відповідають предметній сфері компетенції органу – 13; які не мають предмету (об'єкта) або їх мета (результат) є непрозорими – дві. Див.: Юрченко О. Актуальні питання реформування МВС України. – *http://pravoznavec.com.ua/period/article/27035/%DE*.

[16] Докладно див.: Там само.

[17] Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Затверджене Постановою КМУ №401 від 13 серпня 2014р. – Сайт ВР України, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/401-2014-%D0%BF*.

[18] Див., наприклад: Стратегія розвитку органів внутрішніх справ. Затверджена Розпорядженням КМУ №1118-р від 22 жовтня 2014р. – Сайт ВР України, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80*.

[19] За винятком АР Крим.

[20] Положення про Міністерство внутрішніх справ…, п.10.

здійснює керівництво його діяльністю"[21] – що на практиці означає, що він має можливості контролю над діяльністю всіх органів внутрішніх справ, включно із службами, які повинні мати процесуальну самостійність. Так, на Парламентських слуханнях "Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ і впровадження європейських стандартів" у жовтні 2011р. тодішній глава парламентського Комітету з питань законодавчого забезпечення діяльності правоохоронних органів В.Швець привертав увагу до того, що в Україні "Міністр юридично і фактично очолює орган дізнання, водночас йому підпорядковані всі слідчі органи внутрішніх справ, які за законом мають давати органу дізнання вказівки щодо окремих процесуальних чи оперативних дій. Немає жодної іншої країни в світі, де слідчий … в матеріальних, дисциплінарних та інших питаннях повністю залежав не тільки безпосередньо від керівника міліції, а й від усіх начальників аж до міністра"[22]. Однак, від того часу статус і повноваження Міністра внутрішніх справ не змінились і він досі є "головним міліціонером" країни.

Як видно з таблиці "*Міністри внутрішніх справ України*", за роки незалежності змінилися фактично 12 глав відомства (враховуючи повторне призначення Ю.Луценка та двомісячне перебування на посту М.Клюєва). Лише двоє з них обіймали посаду Міністра три-п'ять років – тобто дійсно мали час для формування та реалізації певної політики, здійснення реформ тощо. Так, близько трьох років перебував на посаді перший в новітній історії України Міністр внутрішніх справ – А.Василишин, понад п'ять років – Ю.Кравченко. Останній задекларував початок докорінного реформування міліції за європейськими принципами, але фактично створив модель мілітаризованої, політизованої, закритої організації, керівні кадри якої формувалися за принципом особистої відданості – як правило, з числа вихідців або з "малої батьківщини" першої особи відомства, або з кола його найближчого оточення.

Міністри внутрішніх справ України

	Прізвище	Дати призначення/ звільнення	Термін перебування на посаді
1.	**Андрій Василишин**	Серпень 1991/ липень 1994	2 роки 11 місяців
2.	**Володимир Радченко**	Липень 1994/ липень 1995	1 рік
3.	**Юрій Кравченко**	Липень 1995/ березень 2001	5 років 8 місяців
4.	**Юрій Смірнов**	Березень 2001/ серпень 2003	2 роки 5 місяців
5.	**Микола Білоконь**	Серпень 2003/ лютий 2005	1,5 роки
6.	**Юрій Луценко**	Лютий 2005/ грудень 2006	1 рік 10 місяців
7.	**Василь Цушко**	Грудень 2006/ грудень 2007	1 рік
8.	**Юрій Луценко**	Грудень 2007/ січень 2010	2 роки 1 місяць
9.	**Михайло Клюєв** (виконуючий обов'язки)	Січень-2010/ березень 2010	2 місяці
10.	**Анатолій Могильов**	Березень 2010/ листопад 2011	1 рік 8 місяців
11.	**Віталій Захарченко**	Листопад 2011/ лютий 2014	2 роки 3 місяці
12.	**Арсен Аваков**	Лютий 2014- цей час	

Набула поширення практика, за якою зміна глави відомства тягла за собою (під різними гаслами – боротьби з корупцією, декриміналізації тощо) зміну не лише керівної ланки Апарату МВС, але й керівників обласного й районного рівнів. Так, за роки незалежності звільнено понад 300 керівників обласного рівня, лише на Львівщині змінилися 17 керівників ГУМВС[23].

Так, у 2005р. тодішній Міністр внутрішніх справ Ю.Луценко, звітуючи про перші 100 днів перебування на цьому посту, повідомив: "Під час декриміналізації ОВС довелося повністю замінити центральне керівництво МВС та в регіонах. Нині в міністерстві налічується понад півтори сотні вакансій на рівні районів". Тоді ж Ю.Луценко пообіцяв, що "з 15 травня на будь-які посади в міліції призначатимуть лише на конкурсних засадах"[24]. Проте, конкурсний принцип призначень так ніколи й не був запроваджений, а Ю.Луценко напередодні президентських виборів 2010р., говорячи про своїх підлеглих з МВС, сказав так: "Позиція всього центрального апарату, керівників обласних управлінь залишилася незмінною. Ми всі разом прийшли 2005 року, усі разом звільнилися 2007-го і всі разом повернулися 2008-го. Я з повним правом можу називати всіх нас командою…"[25].

Ідеться, отже, про зміну "команд", які приходять і йдуть разом з першою особою. Тим самим Ю.Луценко мимоволі підтвердив наявність традиційної проблеми кадрової політики, коли кожна зміна політичного керівництва відомства супроводжується надто масштабними змінами керівного складу. *По-перше*, новопризначені кадри не можуть вважатися політично нейтральними, принаймні з точки зору критерію лояльності до Міністра. *По-друге*, на ефективність і пріоритети їх роботи негативно впливає усвідомлення тимчасовості перебування на посаді, зумовленої суб'єктивним фактором. *По-третє*, будь-які наміри радикальних змін неодмінно наштовхуються на тихий "саботаж" підлеглих, які щонайменше не демонструють активності, за яку можуть поплатитися посадою після приходу наступної "команди".

Після президентських виборів 2010р. і приходу на пост Міністра внутрішніх справ А.Могильова у відомстві звільнили всіх заступників, майже всіх начальників обласних управлінь, начальників департаментів кримінального розшуку[26].

У межах цієї практики виникло і зміцнилося явище продажу певних міліцейських посад. Це публічно

[21] Там само, п.11.

[22] Парламентські слухання "Про реформування системи органів МВС…" 5 жовтня 2011р., – Сайт ВР України, *http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl0510111.htm*

[23] Стратегія розвитку органів внутрішніх справ…

Зокрема, виступаючи на згаданих вище Парламентських слуханнях, мер Львова заявив: "Я працюю на посаді… п'ять з половиною років. За цей час змінилося п'ять начальників УВС області, така сама кількість начальників міської міліції, якщо йдеться про начальників шести райвідділів міста – змінилися десятки людей". – Див.: "Парламентські слухання "Про реформування системи органів МВС…"…

[24] Див.: Климковська Н. Сто днів Юрія Луценка. – Хрещатик, 13 травня 2005р., *http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/2667/art/25482.html*.

[25] Див.: Рахманін С. Юрій Луценко: Спокійні вибори будуть моєю перемогою незалежно від того, хто переможе. – Дзеркало тижня, 4 лютого 2010р., *http://gazeta.dt.ua*.

Ю.Луценко помиляється: вперше його було звільнено з поста Міністра не у 2007р., а 1 грудня 2006р. Він повернувся на цей пост не у 2008р., а 18 грудня 2007р.

[26] Высоцкий С., Бублий Н. Пересадки в органах. Кому служат силовики Януковича? – Фокус, 27 мая 2010г., *http://focus.ua/country/121018*.

визнав, перебуваючи на посту Міністра внутрішніх справ, А.Могильов, який в одному із інтерв'ю сказав: "Я прекрасно знаю, що досить багато посад у міліції продавалось…Адже це була величезна проблема. По-перше, якщо людина купила посаду, то вона стає недоторканною – її не можна звільнити. По-друге, вона починає відпрацьовувати витрачене…". На питання про вартість посади керівника міліції області Міністр відповів: "Після мого призначення приходили люди і пропонували суми з шістьма нулями"[27].

Іншою своєю заявою А.Могильов публічно визнав факт порушення принципу деполітизації ОВС: "Міліція виконує дуже важливу і складну функцію в країні. Вона підтримує порядок, захищає інтереси громадян, держави, **інтереси тієї політичної сили, яка перебуває при владі**…"[28].

1.3. ФІНАНСУВАННЯ

Згідно з базовим Законом, фінансування та матеріально-технічне забезпечення міліції здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету (загальний фонд), коштів, які надходять за договорами від юридичних осіб і громадян, а також з "інших джерел, не заборонених законодавством"; встановлюється також, що "Підприємства, установи й організації за згодою трудових колективів можуть виділяти міліції додаткові кошти, транспорт та іншу техніку, необхідні для охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю" (ст.24). Крім того, Закон передбачає, що "додаткові виплати для працівників міліції " можуть здійснювати органи місцевого самоврядування (ст.19)[29]. З цих останніх джерел формується "спеціальний фонд" для МВС, до якого також мають зараховуватися т.зв. "благодійні внески", не передбачені Законом, проте впорядковані внутрішніми нормативними документами.

Таким чином, передбачається багатоканальне фінансування діяльності ОВС – що, однак, не означає його достатності, але створює передумови для зловживань. Зокрема, з огляду на юридичну невизначеність "інших джерел, не заборонених законодавством", монопольне становище міліції на ринку окремих адміністративних і дозвільних послуг та максимальну закритість від громадського контролю фінансової діяльності МВС.

Узагальнення даних про обсяги, джерела та використання коштів МВС дозволяє виокремити три головні проблеми, що стосуються фінансування міліції: недостатність бюджетних видатків; сумнівність "інших джерел" отримання міліцією додаткових ресурсів; низька ефективність використання як бюджетних, так і додаткових коштів.

Загальні характеристики, обсяги і тенденції. Попри щорічне збільшення бюджетних видатків на фінансування МВС, вони так само щорічно не перевищують 40-42% потреби. При цьому бюджетні запити Міністерства внутрішніх справ не оприлюднюються, тому достеменно не відомо, в який спосіб і наскільки об'єктивно обчислюються "потреби".

Певне уявлення про обсяг потреб і відсоток їх задоволення можна скласти з наступних офіційних даних: у 2009р. за запитом Рахункової палати Міністерство внутрішніх справ повідомило, що потреба в коштах на утримання МВС на 2009р. становила 22 млрд. грн. – тоді як бюджетом було передбачено лише 8 млрд.[30] – або 36% потреби. Наступного року у Фінансовому звіті Міністерства внутрішніх справ про витрачання бюджетних коштів у 2010р. вказувалося, що Законом про Державний бюджет видатки на МВС із загального фонду передбачалися в сумі 9 758 373,7 тис. грн., або 39,4% потреби[31]. Отже, можна бачити, що потреба складала близько 24,8 млрд. грн.[32] Наступними роками у фінансових звітах МВС аналогічні дані не наводилися.

Крім того, з таблиці "*Виконання бюджету МВС…*" (с.8) на прикладі 2011-2014рр. видно, що заплановані річні бюджети відомства не виконувалися повністю. В запланованих обсягах повністю фінансувалися лише невеликі видатки на наукове та інформаційно-аналітичне забезпечення заходів боротьби з організованою злочинністю та корупцією (3-4 млн. грн. на рік, а також – участь ОВС у міжнародних миротворчих операціях (із зрозумілих причин – за винятком 2014р.).

Левова частка бюджетних видатків (як із загального, так і зі спеціального фондів) – це видатки споживання, які спрямовуються, насамперед на виплату грошового забезпечення (заробітної плати) й оплату комунальних послуг та енергоносіїв. З даних, наведених у таблиці "*Розподіл видатків Державного бюджету на МВС*"[33] (с.10-11), видно, що у 2011-2014рр. на ці цілі планувалося виділити в середньому близько 70% коштів із загального фонду, тоді як на видатки розвитку, як правило, не більше 1%. Так само невеликою є частка видатків розвитку із спеціального фонду – у 2013-2014рр. вона зменшилася до 3-4%.

Якщо скласти суми загального і спеціального фондів, то можна з'ясувати, що із сумарних бюджетних видатків у 2011р. планувалося витратити на оплату праці та оплату комунальних послуг майже 65% сумарних видатків, у 2014р. – 63%; частка видатків розвитку – знизилася з 3,3% у 2011р. до 1% у 2014р.

Водночас, слід зауважити, що на 2015р. заплановане значне підвищення видатків на розвиток – до 11,8% сумарних видатків бюджету. При цьому, принципово змінене співвідношення видатків загального і спеціального фондів: якщо впродовж останніх років переважна частка цих видатків мала надходити із спеціального фонду, то у 2015р. планується, що майже 96% надійдуть із загального фонду (діаграма "*Співвідношення часток загального і спеціального фондів у видатках розвитку*", с.11).

Про потреби у фінансуванні та рівень їх задоволення Державним бюджетом виразно свідчать також і дані, що наводяться в Білій книзі Внутрішніх військ. Як видно з діаграми "*Порівняння нормативної потреби і бюджетних асигнувань…*"[34] (с.9), фінансування Внутрішніх військ у 2006-2008рр. не досягало

---

[27] Милиция для людей. Интервью с шефом МВД Анатолием Могилевым. – Фокус, 2 сентября 2010г., *http://focus.ua/country/141119*.

[28] Могильов сказав прямо: міліція служить "Регіонам". – Українська правда, 18 грудня 2012р., *www.pravda.com.ua/news/2012/12/18/6980034*.

[29] Закон "Про міліцію", ст.19.

[30] Див.: Дозвільна система була, є і буде годівничкою для міліціонерів? – Сайт Рахункової палати, *http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1430832*.

[31] Фінансовий звіт Міністерства внутрішніх справ… – Сайт МВС, *http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/505523*.

[32] Приблизно в таку ж суму – 23 млрд. щорічно – оцінював у 2011р. потреби МВС Міністр внутрішніх справ. Див.: Высоцкий С. Могилев: Я – часть системы, но с запасом прочности. – Лига-Новости, 21 октября 2011г., *http://news.liga.net*.

[33] *Джерела*: Закон про Державний бюджет України на відповідний рік. – Сайт ВР України, *http://zakon4.rada.gov.ua*.

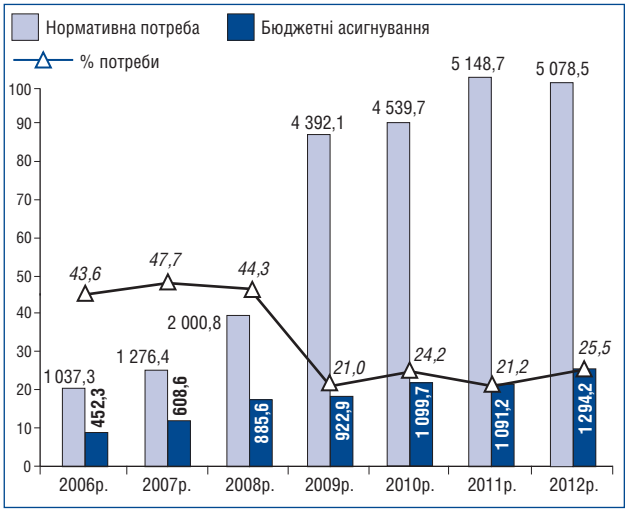
[34] Біла книга 2012 Внутрішніх військ України…, с.99.

ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ МВС УКРАЇНИ У 2011-2014рр.,
млн. грн.

Розпорядники коштів державного бюджету в т.ч. за бюджетними програмами	2011р.		2012р.		2013р.		2014р.		2015р.
	план	факт *не виконано*	план	факт *не виконано*	план	факт *не виконано*	план	факт *не виконано*	план *порівняно з 2014*
Загалом МВС	**14 282**	**14 062** ***-220***	**15 456**	**15 089** ***-367***	**16 426**	**15 837** ***-590***	**24 665**	**24 107** ***-559***	**32 753** ***+8 646***
		98,5%		**97,6%**		**96,4%**		**97,7%**	
Апарат МВС									
Керівництво та управління діяльністю органів внутрішніх справ	274	273 *–1*	306	302 *–4*	311	309 *–2*	303	301 *–1*	361 *+60*
		99,6%		**98,7%**		**99,4%**		**99,3%**	
Забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та протидія незаконній міграції	11 363	11 199 *–164*	12 108	11 851 *–257*	12 302	12 158 *–144*	10 924	10 688 *–236*	14 231 *+3 543*
		98,6%		**97,9%**		**98,8%**		**97,8%**	
Участь органів внутрішніх справ у міжнародних миротворчих операціях	9	9 *0*	11	11 *0*	10	10 *0*	11 0	9 *-2*	11 *+2*
		100%		**100%**		**100%**		**81,8%**	
Підготовка кадрів для органів внутрішніх справ вищими закладами освіти III і IV рівнів акредитації	707	682 *–25*	696	661 *–35*	737	699 *–37*	663	637 *–25*	728 *+91*
		96,5%		**95%**		**94,8%**		**96%**	
Медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ	473	463 *–10*	547	534 *–13*	586	564 *–22*	508	496 *– 12*	548 *+52*
		97,9%		**97,6%**		**96,2%**		**97,6%**	
Наукове та інформаційно-аналітичне забезпечення заходів по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією	3	3 *0*	3	3 *0*	4	4 *0*	4	4 *0*	4 *0*
		100%		**100%**		**100%**		**100%**	

й половини потрібних обсягів, а з 2009р. – різко знизилося, приблизно вдвічі. Зокрема, у 2012р. воно становило лише 25,5% нормативної потреби. Наразі, на жаль, відомі драматичні наслідки такого стану справ, що виявилися під час військових дій на Сході України.

Порівняння нормативної потреби та бюджетних асигнувань на утримання Внутрішніх військ, *млн.грн*



За умов недостатності бюджетного фінансування капітальних видатків, керівництво МВС постійно наполягає на необхідності отримання додаткових коштів і ресурсів за рахунок надання платних послуг і отримання благодійної допомоги. Так, у грудні 2009р. тодішній Міністр внутрішніх справ Ю.Луценко відкрито заявив: "Ми повинні заробляти через платні послуги та добродійні фонди. Якщо з 1 січня це припиниться, міліція неефективно працюватиме, як і інші силові структури"[35]. Його наступник, А.Могильов, у 2010р. стверджував подібне: "МВС фінансується на 42% від потреби. Тому допомоги міліція приймає дуже багато. У нас практично немає грошей на бензин, на радіостанції, на інше обладнання…"[36].

Платні послуги. Згідно з урядовою Постановою "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами МВС та Державної міграційної служби і розміру плати за їх надання", органи внутрішніх справ надають юридичним і фізичним особам 37 видів послуг (лише ДАІ надає 11 видів реєстраційних і дозвільних функцій). При цьому, якщо йдеться, наприклад, про експертизу та оцінку, які здійснюються експертною службою МВС, то їх налічується 27 видів, практично кожна з яких має три ступеня складності та, відповідно, – вартості[37].

При цьому, *по-перше*, на певних сегментах ринку послуг МВС є монополістом, що призводить до встановлення економічно необгрунтованих тарифів і цін на такі послуги. *По-друге*, процедури надання послуг, обліку, зарахування до бюджету виручених коштів та їх використання є непрозорими і здійснюються в т.ч. з порушеннями чинного законодавства. Про це свідчать, зокрема, результати відповідного аудиту, проведеного Рахунковою палатою у 2007р. (врізка "*Шалені мільйони МВС*"[38]).

ШАЛЕНІ МІЛЬЙОНИ МВС

Рахунковою палатою проведено аудит стану залучення до спеціального фонду державного бюджету та ефективності використання плати за послуги, що надаються органами та підрозділами МВС України, згідно з їх функціональними повноваженнями. …Висновок: "…**Система залучення до бюджету та використання коштів за надані адміністративні послуги у 2007р. в МВС була непрозорою, не відповідала всім вимогам чинного законодавства, а розміри плати за послуги – економічно обгрунтованим витратам.…**.

…Існуюча в МВС **система надання адміністративних послуг була зорієнтована не на забезпечення потреб громадян, а на отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг**. Замість удосконалення системи якості надання платних послуг, наближення її до громадянина-споживача, МВС запровадило практику залучення до надання цих послуг державних підприємств МВС.

Внаслідок цього, **право надання платних адміністративних послуг**, які належали до сфери діяльності підрозділів Державтоінспекції, паспортної, експертно-криміналістичної та інформаційної служб, дозвільної системи, **були делеговані державним підприємствам, які надавали послуги в коротші строки, але за збільшеною вартістю. В результаті, остаточна вартість послуг для споживачів зростала у 1,5-2,6 разу**.

У результаті, у 2007р. понад планові показники отримано надходжень за платні послуги на суму понад 545 млн. грн., з яких понад 254 млн. грн. відібрано від безпосередніх надавачів послуг для подальшого **перерозподілу на розсуд керівництва, в т.ч. понад 13 млн. грн. – з порушенням принципів програмно-цільового методу в бюджетному процесі**.

Внаслідок відсутності в МВС України стандартів надання та економічного обгрунтування собівартості платних адміністративних послуг, їх вартість збільшувалася шляхом **включення до неї грошового забезпечення атестованих працівників, які утримувалися за рахунок загального фонду державного бюджету. Лише у 2007р. ця сума склала понад 500 млн. грн.**

Таким чином, в МВС України запроваджено систему, за якою громадяни України – платники податків, які за свої кошти утримують правоохоронців, змушені звертатися до органів внутрішніх справ за отриманням послуг, які надаються цим же платникам податків від імені держави на платній основі. **Тобто, створено умови, в яких платник податків оплачує не тільки утримання чиновника, а й сплачує за виконання ним покладених на нього державою обов'язків".**

Аудит надання правоохоронними органами платних послуг, зокрема надання документів дозвільного характеру, Рахункова палата здійснила у 2009р. і встановила, зокрема, що: у 2007-2008рр. "кожен третій такий документ видавався в МВС з порушенням вимог чинного законодавства… Із 107 платних послуг, які надавалися, зокрема, в МВС, кожна п'ята передбачала плату за здійснення чиновниками власних владних повноважень…Правоохоронні органи самостійно вирішували, має виданий документ дозвільний характер, чи є платною послугою, поширюються на ту чи іншу сферу діяльності норми відповідних законів України, чи ні". З огляду на наведене, зроблено такий результуючий висновок: "система виконання дозвільних функцій органами внутрішніх справ перестала відповідати своєму основному призначенню - задоволенню відповідних потреб суспільства і держави,

[35] Див.: Писарчук М. Антикорупційна корупція, або Кому не дають спати бюджетні гроші. – УНІАН, 9 липня 2010р., *http://www.unian.ua*.

[36] Высоцкий С. Милиция для людей. Интервью с шефом МВД Анатолием Могилевым. – Фокус, 2 сентября 2010г., *http://focus.ua/country/141119*.

[37] Постанова КМУ №795 від 4 червня 2007р. (чинна; остання редакція – 19 квітня 2012р.). – Сайт ВР України, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF*.

[38] *Джерело*: Шалені мільйони МВС. – Прес-служба Рахункової палати України, 11 червня 2008р., *http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1273956?cat_id=412*. Виділення – *Ред.*

Розподіл видатків Державного
(без видатків на Національну гвардію і

Загальний фонд					Спеціальний фонд				
Всього	Видатки на споживання	З них		Видатки розвитку	Всього	Видатки на споживання	З них		Видатки розвитку
		Оплата праці	Комунальні послуги та енергоносії				Оплата праці	Комунальні послуги та енергоносії	
2011р.									
11 116 570,6	10 907 119,0	7 600 592,8	299 752,5	209 451,0	**2 741 823,1**	2 490 309,1	667 680,4	120 737,9	251 514,0
	98,1%	*70,0%*	*2,7%*	*1,9%*		*90,8%*	*26,8%*	*4,8%*	*9,2%*
2012р.									
12 762 289,8	12 716 114,3	8 163 267,0	560 802,0	46 175,5	**1 806 893,3**	1 580 556,6	507 359,7	46 828,4	226 336,7
	99,6%	*64,2%*	*4,4%*	*0,4%*		*87,5%*	*32,1%*	*3,0%*	*12,5%*
2013р.									
13 407 301,7	13 378 318,2	8 607 469,9	614 749,2	28 983,5	**2 652 411,8**	2 572 694,4	355 456,2	39 337,1	79 717,4
	99,8%	*64,3%*	*4,6%*	*0,2%*		*97,0%*	*13,8%*	*1,5%*	*3,0%*
2014р.									
15 396 048,1	15 321 099,6	10 149 724,4	714 325,5	74 948,5	**2 510 243,1**	2 406 719,6	333 288,6	51 756,0	103 523,5
	99,5%	*66,2%*	*4,7%*	*0,5%*		*95,9%*	*13,8%*	*2,2%*	*4,1%*
2015р.									
30 278 084,5	26 492 949,0	17 063 116,0	929 862,0	3 785 135,5	**2 474 726,0**	2 299 032,0	564 513,0	79 881,0	175 694,0
	87,5%	*64,4%*	*3,5%*	*12,5%*		*92,9%*	*24,6%*	*3,5%*	*7,1%*

і стала відомчою, зорієнтованою, переважно, на отримання доходів від цієї діяльності"[39].

Благодійні внески. Благодійні фонди допомоги міліції створюються від початку 1990-х років, коли країна входила у глибоку і тривалу трансформаційну кризу[40]. Однак, і після стабілізації та економічного зростання початку 2000-х років ця практика не лише не зникла, але й активізувалась, і сьогодні є характерною не тільки для міліції, але й для інших правоохоронних органів, які в сукупності отримують щорічно досить значні кошти з цього джерела[41]. Чотири моменти привертають увагу в цій практиці.

Перший – законність отримання МВС благодійних внесків. У листопаді 2010р. Наказом МВС затверджено "Порядок отримання органами та підрозділами внутрішніх справ благодійних внесків, грантів та дарунків від фізичних та юридичних осіб"[42]. Запроваджуючи Порядок, відомство апелювало до Закону про благодійництво та урядової Постанови №1222 від 4 серпня 2000р.[43] Проте в названих нормативних актах положень про можливість використання благодійництва для потреб МВС немає. Як відзначалося вище, в Законі "Про міліцію" так само немає згадки про "благодійні внески, гранти та дарунки"[44]. Крім того, Закон "Про джерела фінансування органів державної влади" встановлює, що зазначені органи "здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування"[45]. Нарешті Закон "Про засади запобігання та протидії корупції" забороняє органам державної влади отримання послуг і майна безоплатно, "крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України"[46]. Отже, можна припустити, що МВС можуть отримувати зовнішню благодійну допомогу і гранти за міжнародними договорами, однак законність отримання цього від українських резидентів є дещо сумнівною з точки зору національного законодавства.

Другий – вимагання "благодійних" внесків. Поширення набула практика, коли під час отримання, в т.ч. платної послуги від ОВС, громадян змушували сплачувати додаткові кошти до певних благодійних фондів. Найчастіше до такої практики вдаються працівники ДАІ, які примушують "фізичних та юридичних осіб до здійснення внесків на рахунки благодійних фондів "сприяння ДАІ" та інші види "благодійної допомоги" ДАІ"[47].

---

39 Дозвільна система була, є і буде годівничкою для міліціонерів?...

40 Один із перших – створений у 1991р. за ініціативою Міністра внутрішніх справ А.Василишина – Український фонд правоохоронних органів "Правозахист".

41 *Так, у 2007р., за даними Рахункової палати, правоохоронні та судові органи у вигляді добровільних внесків, подарунків, субвенцій з місцевих бюджетів отримали понад 400 млн. грн.* Див.: Хавронюк М., Печончик Т. Навіщо така держава? – Українська правда, 16 травня 2012р., *http://www.pravda.com.ua*.

42 Наказ МВС №543 від 5 листопада 2010р. – ДокументUA, *http://document.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-otrimannja-organami-ta-pidrozdil-doc56484.html*.

43 Постанова КМУ "Про затвердження порядку отримання (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування".

44 Чинний Закон "Про благодійну діяльність і благодійні організації" (2013р.) містить дуже загальні формулювання стосовно як цілей і сфер благодійної діяльності, так і її отримувачів, якими "можуть бути також будь-які юридичні особи, що одержують допомогу для досягнення цілей, визначених Законом". Див.: Сайт ВР України, *http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17*.

45 Закон, у редакції 2012р., ст.2. – Сайт ВР України, *http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/783-14*.

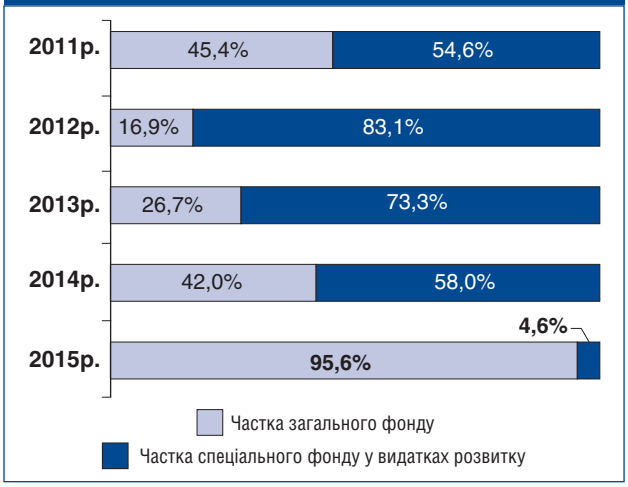
46 Закон, у редакції від 26 квітня 2015р., п.1. ст.17. – Сайт ВР України, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17*.

47 Див.: Питання діяльності ОВС України щодо дотримання права власності: стан та актуальні проблеми. – Харків, Одеська правозахисна група "Верітас", 2011, с.115-116, *http://umdpl.info/files/docs/1330624392.pdf*.

бюджету на МВС,
Державну міграційну службу, *тис. грн.*)

Разом				
Всього	Видатки на споживання	З них		Видатки розвитку
		Оплата праці	Комунальні послуги та енергоносії	
2011р.				
13 858 393,7	13 397 428,1	8 268 273,2	420 490,4	460 965,0
	96,7%	*61,7%*	*3,1%*	*3,3%*
2012р.				
14 569 183,1	14 296 670,9	8 670 626,7	607 630,4	272 512,2
	98,1%	*60,4%*	*4,3%*	*1,9%*
2013р.				
16 059 713,5	15 951 012,6	8 962 926,1	654 086,3	108 700,9
	99,3%	*56,2%*	*4,1%*	*0,7%*
2014р.				
17 906 291,2	17 727 819,2	10 483 013,0	766 081,5	178 472,0
	99,0%	*59,1%*	*4,3%*	*1,0%*
2015р.				
32 752 810,5	28 791 981,0	17 627 629,0	1 009 743,0	3 960 830,0
	88,0%	*61,2%*	*3,5%*	*11,8%*

Співвідношення часток загального і спеціального фондів у видатках розвитку



Так само часто відбувається вимагання коштів у процесі оформлення закордонних паспортів. Так, у 2006р. представники Української Гельсінської спілки з прав людини (УГСПЛ) здійснили розслідування щодо завищення вартості закордонного паспорта в різних регіонах України (зокрема у Вінниці, Дрогобичі, Сумах, Калуші) – і всюди виявили порушення, що полягали у вимаганні коштів поза державним митом[48]. Ця практика жива й досі. Зокрема, у 2013р. повідомлялося, що Волинський обласний благодійний фонд "Правопорядок і безпека громадян" (створений у 2001р.) отримував кошти за видачу громадянам довідки про несудимість (до речі, не передбаченої відповідними нормативними актами), при цьому громадяни мали писати заяву з проханням прийняти "добровільний внесок" і сплачувати "хто скільки може". У такий спосіб фонду вдалося зібрати у 2012р. – 3,5 млн. грн., за сім місяців 2013р. – 1,3 млн. грн.[49] У травні 2015р. з'явилась інформація про подібну практику на Чернігівщині, де за отримання довідки про несудимість громадяни були змушені сплачувати до благодійного фонду "вказані їм суми – від 250 до 700 грн."[50].

Третій – благодійні подарунки, схожі за своєю вартістю на прихований хабар. Приймаючи такі подарунки міліція неминуче потрапляє в залежність від дарувальника, ім'я якого, як правило, не називається. Так, у серпні 2010р. тодішній Міністр внутрішніх справ А.Могильов повідомив, що ОВС отримують щорічно 500-600 автомобілів як благодійну допомогу (маючи щорічну потребу в 5 000-6 000 авто)[51]. А через рік – визнав і небезкорисливість такої допомоги: "Раз нас фінансують на 45%, то решта десь береться. Той допоможе, той допоможе. Ми потрапляємо через це в залежність…"[52].

Проте, практика дарування/приймання коштовного майна не припинилася. Зокрема, у квітні 2012р. повідомлялося, що одеській міліції подарували 53 кросовери *Renault Duster* вартістю 130 тис. грн. кожен. Імена дарувальників міліція не розголошувала[53].

Четвертий – використання благодійних коштів не на потреби міліції або не на її першочергові потреби. Зокрема, у 2005р. з'явилась офіційна інформація про використання благодійних фондів, афілійованих з ОВС, для вимагання коштів на користь Партії регіонів: тодішній Міністр внутрішніх справ Ю.Луценко заявив, що благодійний фонд допомоги правоохоронним органам "Захист" упродовж 2004р. переказував на її поточний рахунок благодійні внески по 20-30 тис. грн.[54]

У 2010р. значного резонансу набув факт появи у керівництва МВС нового автомобіля представницького класу *Cadillac Escalade*. Спочатку офіційні особи заявляли, що "на балансі обласної ДАІ ця машина з'явилась як благодійний внесок приватної особи, що побажала залишитися невідомою", вартість автомобіля становить 518 тис. грн., і він призначений для обслуговування іноземних делегацій. Але згодом з'ясувалося, що автомобіль придбаний за кошти спеціального фонду МВС, і його вартість складає близько мільйона гривень[55].

Загалом, як засвідчили дослідження правозахисних організацій, процедури діяльності "спеціального

[48] Брут А. Закордонний паспорт: благодійність або "державна" корупція? – 22 червня 2008р., *http://h.ua/story/108444*.
[49] Голуб М., Горбач Ю. Волинська міліція збирає мільйони з громадян та фірм, щоб витратити на себе. – Четверта влада, 16 жовтня 2013р., *http://4vlada.com*.
[50] На Чернігівщині примушували переплачувати за закордонні паспорти. – Українська правда, 12 травня 2015р., *http://www.pravda.com.ua*.
[51] Министр МВД не будет продавать дорогой кадиллак. – Фокус, 20 августа 2010г., *http://focus.ua*.
[52] Див.: Высоцкий С. Могилев: Я – часть системы, но с запасом прочности. – Лига-Новости, 21 октября 2011г., *http://news.liga.net*.
[53] Бутченко М. Однажды в милиции. – Корреспондент, 13 июля 2012г., с.35.
[54] Див.: Климковська Н. Сто днів Юрія Луценка. – Хрещатик, 13 травня 2005р., *http://www.kreschatic.kiev.ua*.
[55] МВД: на Кадиллаке за миллион гривен будет ездить не Могилев. – Фокус, 30 июля 2010г., *http://focus.ua*; Таємний благодійник подарував Могильову *Cadillac Escalade*. – Українські новини, *30 липня 2010р., https://ukranews.com*.

фонду" МВС є непрозорими та пов'язані з системними порушеннями права власності громадян (вимагання "благодійних внесків", необгрунтовано завищені тарифи, монопольність ціноутворення, відсутність стандартів послуг). Завдяки цим обставинам спеціальний фонд щорічно може накопичувати суми до 2,5 млрд. грн., з яких МВС частково покриває нестачу бюджетного фінансування[56]. На думку багатьох експертів, така практика може бути охарактеризована як інституціоналізована корупція, яка схвалюється на рівні не лише керівництва відомства, але й на рівні найвищих посадових осіб держави[57].

Подібну думку поділяє і Рахункова палата, яка у 2010р. здійснювала аудит використання правоохоронними органами (в т.ч. МВС) благодійної допомоги (врізка "*Мерседеси, кадилаки… за рахунок благодійництва*"[58]).

Ефективність використання бюджетних коштів. Використання бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ Рахункова палата перевіряла майже щорічно (за тим чи іншим напрямом фінансування). Її звіти читаються як написані під копірку – оскільки в кожному з них вказується, що ту чи іншу суму коштів МВС використало неефективно та/або з порушенням законодавства, цілі бюджетних видатків не досягнуті або досягнуті лише частково. Наприклад:

- **2010-2011рр.: аудит використання 2,2 млрд. грн., призначених для реформування та забезпечення Внутрішніх військ**[59]. Висновок: Кошти використані **неефективно**. "Фактично, …система внутрішніх військ МВС **залишається нереформованою, громіздкою та обтяжливою для державного бюджету**, а низький рівень їх технічної оснащеності та забезпеченості значно ускладнює виконання покладених на них завдань... Достатньо мобільного, оптимального за чисельністю військового формування **так і не було створено**".
- **2010-2011рр. – аудит використання бюджетних коштів, виділених на експертну службу**[60]. Висновок: використання коштів "…Не сприяло створенню належних умов для зміцнення матеріально-технічної бази експертної служби, запровадженню новітніх методів експертних досліджень, **не забезпечило** виконання нею в повному обсязі її повноважень… Пріоритетні напрями розвитку експертної діяльності…, сертифікація… фінансувалися за залишковим принципом і на час проведення аудиту не були впроваджені в більшості регіонів країни…

МЕРСЕДЕСИ, КАДИЛАКИ… ЗА РАХУНОК БЛАГОДІЙНИЦТВА

За даними аудиту, упродовж 2008 - І половини 2010р. правоохоронні органи (МВС, Державний департамент з питань виконання покарань, Генпрокуратура та СБУ) **отримали благодійної допомоги на загальну суму близько 660 млн. грн**. При цьому "Способи отримання благодійної допомоги є неправомірними. Переважно правоохоронні органи "нав'язували" благодійникам потребу в допомозі у вигляді письмових звернень із проханням оплатити рахунки на придбання товарів і послуг. Отже, **під благодійництвом правоохоронці розуміли системне зловживання службовим становищем і завуальовані прояви корупції**. До надання такої допомоги активно залучалися благодійні фонди правоохоронних органів, державні підприємства МВС, виправні та виховні колонії Департаменту з питань виконання покарань, а в ряді випадків – співробітники ОВС, прокуратури та СБУ. Зокрема, державні підприємства, що належать до сфери управління МВС і надають платні послуги громадянам та юридичним особам, систематично оплачували рахунки міністерства та перераховували йому кошти як благодійну допомогу, незаконно спрямовуючи до МВС частки своїх доходів від ведення бізнесу. Отримані цими підприємствами кошти від оплачених населенням послуг дозвільної системи, паспортної служби, виготовлення бланків тощо використовувалися не на забезпечення правоохоронної діяльності, а на облаштування комфорту самих правоохоронців.

Запровадивши схеми завуальованого фінансування територіальних підрозділів шляхом отримання благодійної допомоги від своїх держпідприємств, **МВС було зацікавленим у збільшенні доходів від платних послуг, тож ціни на них зростали**. Крім того, МВС закривало очі на те, що підприємства уникають проведення тендерних процедур, що призвело до **втрати контролю за цінами на матеріально-технічну продукцію, обладнання та послуги.**

Як наслідок, використання правоохоронними органами неконтрольованих джерел надходження коштів створювало ризики взаємозалежності МВС і суб'єктів надання благодійної допомоги, формувало підгрунтя для корупції.

Саме через це МВС ухилилося від реалізації рекомендацій Рахункової палати, залишаючи у своєму управлінні неконтрольовані доходи від платних послуг від фізичних і юридичних осіб.

Залучені до надання благодійної допомоги благодійні фонди правоохоронних органів головним чином також оплачували рахунки за комунальні послуги, комп'ютерну техніку, офісне обладнання, дороговартісні автомобілі, і навіть зброю для МВС та набої до неї. З початку року для центрального апарату МВС як благодійна допомога був придбаний автомобіль *Cadillak Escalade* вартістю понад 500 тис. грн., а прокуратура Донецької області отримала автомобілі *Mersedes-Bens* S 550 Long та *Toyota Camri Premium* 3,5 загальною вартістю понад 1,5 млн. гривень.

…

Узагальнюючи результати проведеного аудиту, Голова Рахункової палати В.Симоненко наголосив: "Система благодійної допомоги правоохоронцям – це згвалтування наших законів. Через недофінансування правоохоронних органів наша держава практично сама виступає ініціатором і провокатором такої ситуації. МВС "споживає" стільки державних коштів, скільки разом усі соціальні галузі, – освіта, культура, медицина, наука… Усю цю практику з благодійністю на користь правоохоронців необхідно зламати".

---

[56] Питання діяльності ОВС України щодо дотримання права власності: стан та актуальні проблеми… Одеська правозахисна група "Верітас", 2011р.

[57] Див., наприклад: Корупція сьогодні або чому ми її не поборемо. – Громадянське суспільство, 2011, №1. – Сайт Лабораторії законодавчих ініціатив, *http://www.ucipr.kiev.ua*.

[58] Мерседеси, кадилаки… за рахунок благодійництва. – Прес-служба Рахункової палати, 28 вересня 2010р., *http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16730851*. Виділення, за винятком останнього абзацу, – *ред*.

[59] Тут і далі: Звіт Рахункової палати України за 2012р. – Сайт Рахункової палати, *http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf*.

[60] Державному науково-дослідному експертно-криміналістичному центру МВС та науково-дослідним експертно-криміналістичним центрам при ГУМВС у Києві, Київській області та при УМВС на Південно-Західній залізниці.

Надмірна централізація коштів спецфонду, а саме щорічне вилучення МВС у експертної служби понад половини власних надходжень за централізованого забезпечення товарно-матеріальними ресурсами в середньому лише на 20%, знизила можливість придбання сучасних експертно-криміналістичних засобів, необхідних для повноцінного функціонування підрозділів експертної служби… Через слабку організацію внутрішнього фінансового контролю за використанням 141,1 млн. грн. бюджетних коштів та за повнотою надходжень до спеціального фонду державного бюджету **з порушенням чинного законодавства та неефективно** використано понад 4,2 млн. грн.".

- **2011р. – аудит використання бюджетних коштів, виділених МВС на централізоване матеріально-технічне забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ**. Висновок: "система централізованого матеріально-технічного забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ, успадкована ще з часів планового господарства, **не сприяла раціональному та ефективному використанню бюджетних коштів, залишалася нереформованою та обтяжливою для державного бюджету**… Оснащення ОВС сучасними видами озброєння і матеріально-технічними засобами, фінансування потреб у матеріально-технічних ресурсах здійснювалося хаотично…

Внаслідок недосконалої системи управління матеріально-технічним забезпеченням та необгрунтованих управлінських рішень… Міністерством у 2011р. неефективно витрачено 6,9 млн. грн., **з порушенням чинного законодавства – 187,5 млн. грн., або кожна восьма гривня, виділена на зазначені цілі.**

Неефективно і нераціонально використовувалися Міністерством і потужності центральної бази ресурсного забезпечення та її філій, які здебільшого були задіяні для надання послуг комерційним структурам, а не для забезпечення ОВС... Водночас на їх утримання лише у 2011р. з державного бюджету виділено 13,9 млн. грн., з яких **кожна друга гривня витрачена на обслуговування комерційних структур**".

- **2011-2012рр.: аудит використання 750 млн. грн., призначених для медичного обслуговування працівників відомства**[61]. Існуюча в МВС система медичного забезпечення працівників галузі та військовослужбовців внутрішніх військ **є затратною і застарілою.**

…Виділені впродовж останніх півтора року з державного бюджету понад 750 млн. грн. на надання висококваліфікованої медичної допомоги та реабілітацію працівників органів внутрішніх справ і членів їх сімей **фактично були спрямовані на поточне утримання обтяжливих для бюджету 60-ти закладів охорони здоров'я МВС**.

Інфраструктура відомчих закладів охорони здоров'я зношена, а рівень їх забезпеченості лікувальними та транспортними засобами, медичним обладнанням, більшість якого вичерпала свій ресурс, вкрай недостатній. Разом з тим окремі потужності медичних закладів не були завантажені повністю, через що кошти на їх утримання витрачалися **неефективно**.

Більше того, робота оздоровчих закладів МВС переважно була спрямована не на задоволення потреб працівників органів внутрішніх справ і членів їх сімей, а на надання медичних послуг іншим верствам населення на комерційній основі…

Колегія Рахункової палати зазначила: **якщо і надалі не здійснюватиметься реформування системи медзабезпечення ОВС, то бюджетні кошти на її утримання використовуватимуться неефективною…"**.

Як відомо, результати аудитів і рекомендації Рахункової палати доводяться до відома Верховної Ради, Кабінету Міністрів і безпосередньо керівництва відомства, де здійснювався аудит. Однак, неналежна практика використання МВС бюджетних коштів не змінювалася.

У цілому, обсяги бюджетного фінансування МВС забезпечували переважно поточні потреби на заробітну плату та оплату комунальних платежів. На розвиток, закупівлю обладнання, техніки, здійснення навчання, організації необхідних наукових досліджень коштів не вистачало. За оцінками фахівців із значним досвідом роботи в ОВС, фіксація доказів, проведення експертиз, забезпечення витратними матеріалами, паливом, поточним ремонтом здійснювалася значною мірою коштами з позабюджетних фондів і за рахунок т. зв. "благодійних внесків"[62]. Навіть у відносно "стабільні" 2010-2011рр. матеріально-технічні потреби, за словами тодішнього Міністра внутрішніх справ А.Могильова, фінансувалися на 40% потреби, зокрема – на придбання озброєнь та індивідуальних засобів захисту – 5-10% потреби[63].

1.4. МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Постійна недостатність фінансування – як і його неефективне та непрозоре витрачання, негативно позначаються на матеріально-технічному забезпеченні ОВС. Ця проблема обговорювалася, зокрема, на Парламентських слуханнях 2011р.[64] У доповіді тодішнього Міністра внутрішніх справ А.Могильова йшлося про те, що рівень матеріально-технічного забезпечення діяльності ОВС останніми роками істотно знизився; переважна частина автопарку складається із застарілих моделей, кожен третій автомобіль підлягає списанню (до того ж, за мінімальної потреби 10 л палива на автомобіль на добу реально виділяється менше 3 л).

На забезпечення озброєнням, боєприпасами, засобами індивідуального захисту та активної оборони у 2008-2010рр. виділялися кошти обсягом не більш ніж 5% потреби (відповідно, засобами захисту було забезпечено ледь понад половини – 53% особового складу). Лише 22% працівників ОВС мали повний комплект обмундирування.

Близько 80% будівель спецустанов міліції потребували планового, поточного чи капітального ремонту, реконструкції. Лише 28% кімнат для затриманих у міських і районних ОВС відповідали встановленим вимогам.

---

[61] Потрібна реформа відомчої медицини в МВС. – Прес-служба Рахункової палати, 12 вересня 2012р., *http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16740384*.

[62] Аналітична записка "До питання реформи системи МВС". – Архів Центру Разумкова.

[63] Какую милицию мы ненавидим [Стенограмма ток-шоу "Шустер Life" 7 октября 2011г.]. – Аргумент, 11 октября 2011г., *http://argumentua.com/stati/kakuyu-militsiyu-my-nenavidim*.

[64] Парламентські слухання "Про реформування системи органів МВС…" 5 жовтня 2011р. …

Міністр називав причиною такого стану недостатність фінансування. Проте, результати аудитів, здійснених Рахунковою палатою, свідчать, що це не єдина причина, інша – в неефективності використання бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ. При цьому примітно, що, як і у випадку аудиту використання коштів від платних послуг і благодійних внесків, Колегія Рахункової палати з року в рік відзначала одні й ті самі недоліки в організації матеріально-технічного забезпечення ОВС. Як видно із врізки "*Розглянуто Колегією Рахункової палати*"[65], це: неналежна система забезпечення, її надмірна централізація, поєднана з браком стратегічного менеджменту, зокрема – планування витрат. Відзначені Рахунковою палатою недоліки так і не були усунуті.

Певне уявлення про нинішній стан матеріально-технічного забезпечення міліції можна скласти на підставі результатів аудиту фінансового та матеріально-технічного забезпечення ГУМВС у Львівській області (березень 2015р.)[66], а також – соціологічних опитувань працівників міліції, здійснених на Львівщині (жовтень 2014р.)[67] та в Київській, Одеській і Харківській областях (лютий 2015р.)[68].

Аудит у Львівській області виявив, зокрема, рівень забезпеченості служб і районних відділів міліції паливно-мастильними матеріалами. Так, служби забезпечені ними від 100% (Управління фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку) і 98% потреби (керівництво ГУМВС) до 21% (Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків, Управління карного розшуку), районні відділи забезпечені на рівні 16-38% потреби. За необхідності 620 транспортних засобів у наявності – 615, з яких на 23 вже підготовлені документи на списання, а на 80 – готуються. Отже, реально забезпеченість транспортними засобами складає близько 83%.

Забезпеченість комп'ютерною технікою відділів апарату ГУМВС складає 76%, МРВ ГУМВС – 72%. Забезпеченість меблями апарату ГУМВС – 90%, канцелярськими товарами – 90%, конвертами для відправки службової документації фельдзв'язком – 70%, На 100% апарат ГУМВС забезпечений лише звичайними конвертами і папером для ксерокопіювання.

РОЗГЛЯНУТО КОЛЕГІЄЮ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

14 березня 2012р.

Забезпечення правоохоронців "кульгає" через неефективний менеджмент МВС

Колегія Рахункової палати розглянула результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених у 2011р. МВС України на централізоване матеріально-технічне забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ. Висновок: **існуюча у відомстві система такого забезпечення не сприяє раціональному й ефективному використанню бюджетних коштів, виділених на державні закупівлі пально-мастильних матеріалів, форменого одягу та інших товарів**… Успадкована ще за часів планового господарства, ця система і досі не реформована, а тому обтяжлива для державного бюджету.

У періоді, що перевірявся, керівництво МВС не визначило перспектив і пріоритетів розвитку нових форм централізованого матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ. Управлінські рішення щодо закупівлі товарів, робіт і послуг були недосконалими та необгрунтованими. **Фінансування потреб підрозділів міліції у матеріально-технічних ресурсах здійснювалося хаотично і безсистемно, а результативність запроваджених заходів виявилася низькою**..

…Запроваджений порядок централізованої закупівлі товарів, робіт і послуг у системі МВС без урахування кон'юнктури ринку та реальних потреб бюджетних установ спричинив неефективні бюджетні витрати на придбання відомством матеріальних ресурсів. **У результаті виділені торік міністерству на державні закупівлі 1,5 млрд. грн. суттєво не покращили стан матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів країни. Понад 190 млн. грн. бюджетних коштів, або кожна восьма гривня, виділена на державні закупівлі, витрачені неефективно або з порушенням чинного законодавства.**

За висновками Колегії Рахункової палати, **назріла нагальна потреба в кардинальній перебудові існуючої системи матеріально-технічного забезпечення ОВС…**

16 грудня 2014р.

Система матеріально-технічного забезпечення міліції, як і вся система МВС, має бути реформованою

Колегія Рахункової палати розглянула результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Міністерству внутрішніх справ України на матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ, і констатувала, що **існуюча у відомстві система такого забезпечення не сприяє ефективному і раціональному використанню бюджетних коштів, передбачених на державні закупівлі озброєння, техніки та іншого майна**.

У перевіреному періоді керівництвом МВС не були визначені шляхи і пріоритети розвитку нових форм матеріально-технічного забезпечення з врахуванням існуючої в системі міністерства інфраструктури логістики, як і не була впроваджена єдина технічна політика у частині оснащення підрозділів міліції сучасними видами обладнання і технічними засобами.

Наявна система забезпечення була зведена до централізованої закупівлі товарів, робіт і послуг та розподілу придбаних матеріально-технічних ресурсів між бюджетними установами без належного аналізу цінових і логістичних параметрів, перевірки реальної потреби в них. Як наслідок, **фінансування потреб підрозділів міліції у матеріально-технічних ресурсах здійснювалося хаотично і безсистемно, а результативність запроваджених заходів виявилася низькою**.

Аудитори констатували, що **чинний порядок централізованої закупівлі пально-мастильних матеріалів для підрозділів міліції має бути переглянутий в напрямку децентралізації**, що дасть можливість запобігти невиправданим витратам бюджетних коштів.

---

[65] *Джерело*: Прес-служба Рахункової палати. – Сайт Рахункової палати, *www.ac-rada.gov.ua*

[66] Аудит ГУМВС України у Львівській області здійснений 6-9 березня 2015р. у рамках експерименту з реформування міліції Львівщини та на виконання Наказу МВС України №236 від 5 березня 2015р. Результати аудиту див.: Довідка за результатами аудиту фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення ГУМВС України у Львівській області. – Сайт МВС, *http://www.mvd.gov.ua/mvs/control/ma@in/uk/publish/article/1446223*. Тут і далі, якщо не вказане інше, дані наводяться за цією Довідкою.

[67] Опитування проведене у вересні-жовтні 2014р. Харківським інститутом соціальних досліджень у рамках експерименту з реформування міліції Львівщини. Опитано 500 працівників ОВС у Львові і Львівській області. Докладно див.: Міліція Львівщини очима громадян та працівників ОВС: результати соціологічного дослідження. – Львів-Київ-Харків, 2014, *http://khisr.kharkov.ua/index.php?id=1419177912*. Тут і далі, якщо не вказане інше, дані наводяться за названим джерелом.

[68] Опитування проведене Харківським інститутом соціальних досліджень у лютому 2015р. на замовлення Центру Разумкова в рамках проекту "Правоохоронна система України: стан проблеми, перспективи реформування". Тут і далі, якщо не вказане інше, дані наводяться за результатами цього опитування. Докладно див. матеріал "*Реформування ОВС України: оцінки та позиції працівників міліції*", вміщений в цьому журналі.

Що стосується особового складу, то його забезпеченість форменим одягом складає: загальноміліцейською формою – від 43% до 62%, залежно від предмета одягу; формою для спецпідрозділів патрульної служби – 21-42%, для підрозділів громадської безпеки особливого призначення та підрозділу "Трифон" (підрозділ судової міліції) – 42-50%.

Особливу увагу привертає вкрай недостатня забезпеченість особового складу засобами індивідуального захисту. Як видно з таблиці "*Засоби індивідуального захисту: належне і наявне*", цими засобами особливий склад забезпечений, залежно від предмета, на третину-дві, не більше.

Довідково

За результатами аудиту, відзначається, що особовий склад, відряджений до зони АТО, забезпечений речовим майном на 100%; однак забезпеченість у продуктах харчування складає 88% (30 грн. на добу на одну особу).

Засоби індивідуального захисту: належне і наявне

Найменування	Належна кількість	У наявності	% забезпеченості
Бронежилети спеціального класу	1 510	442	*29*
Бронежилети 1 класу	806	181	*22*
Бронежилети 2 класу	2 247	1 130	*50*
Бронежилети 3-6 класу	1 716	581	*34*
Щити протиударні	1 953	1 007	*52*
Шоломи протиударні	1 960	1 261	*64*
Кулезахисні шоломи	1 347	760	*56*
Комплект для захисту рук і ніг	1 696	1 036	*61*

Для контролю дотримання працівниками міліції прав і свобод громадян (особливо затриманих осіб) принципове значення має оснащеність приміщень відділів і підрозділів міліції системами відеонагляду. Результати аудиту засвідчили, що оснащеність такими системами є наразі недостатньою. Так, найкраще забезпечені ними можливості переважно зовнішнього нагляду – входів до ОВС (71% потреби) та самої адміністративної будівлі і прилеглої території (51% потреби). Водночас, внутрішні приміщення – кімнати для прийому громадян, для розбору з доставленими (затриманими) для проведення слідчих дій – оснащені лише на 6-19% потреби (таблиця "*Оснащеність системами відеонагляду…*").

Результати соціологічних опитувань працівників міліції, наведені в діаграмі "*Якою мірою забезпечений підрозділ…?*" (с.16), показують, що з усіх необхідних засобів і можливостей міліція добре забезпечена лише табельною зброєю (відповідь "добре" відзначили 65% міліціонерів Львівщини та 71% – Київської, Одеської і Харківської областей).

Задовільним можна вважати рівень забезпеченості приміщеннями (сума відповідей "добре" та "задовільно" становить 69% і 67%, відповідно), засобами зв'язку (68% і 60%), доступом до необхідних баз даних (62% і 64%, відповідно).

Незадовільною є ситуація з доступом до використання криміналістичних засобів для збору та аналізу

Оснащеність системами відеонагляду (відеокамерами) підрозділів ГУМВС у Львівській обл.

Приміщення	Потреба	Наявність	% забезпеченості
Адміністративні будівлі			
Чергова частина	43	5	*11,6*
Вхід до ОВС	34	24	*70,6*
Огляд зовні адмінбудівлі і прилеглої території	101	51	*50,5*
Кімнати для проведення слідчих дій	36	2	*5,6*
Кімната для прийому громадян	26	5	*19,2*
Кімната для розбору з доставленими	33	5	*15,2*
Кімнати для зберігання, заряджання й чищення зброї	49	4	*8,2*
Коридори адмінбудівлі	210	83	*39,5*
Ізолятори тимчасового тримання, кімнати для затриманих і доставлених			
Камерні блоки ІТТ, коридори, прогулянкові дворики та ін. службові приміщення	134	55	*41,0*

доказів (так її назвали відносна більшість – 41% міліціонерів Львівщини та 44% міліціонерів інших областей).

Незадовільною для працівників міліції Львівщини є ситуація з можливістю замовити необхідну експертизу – 48% опитаних відзначили незадовільне забезпечення цієї можливості (серед опитаних в інших областях – 35%). Для міліціонерів Київської, Одеською, Харківської областей так виглядає можливість використання службового автотранспорту ("незадовільно" – 59%, тоді як серед міліціонерів Львівщини – 35%).

Більшість міліціонерів Львівщини та переважна більшість – Київської, Одеської, Харківської областей назвали незадовільним рівень забезпечення своїх підрозділів оргтехнікою і канцтоварами (56% і 68%, відповідно) та паливно-мастильними матеріалами – 53% і 72%, відповідно.

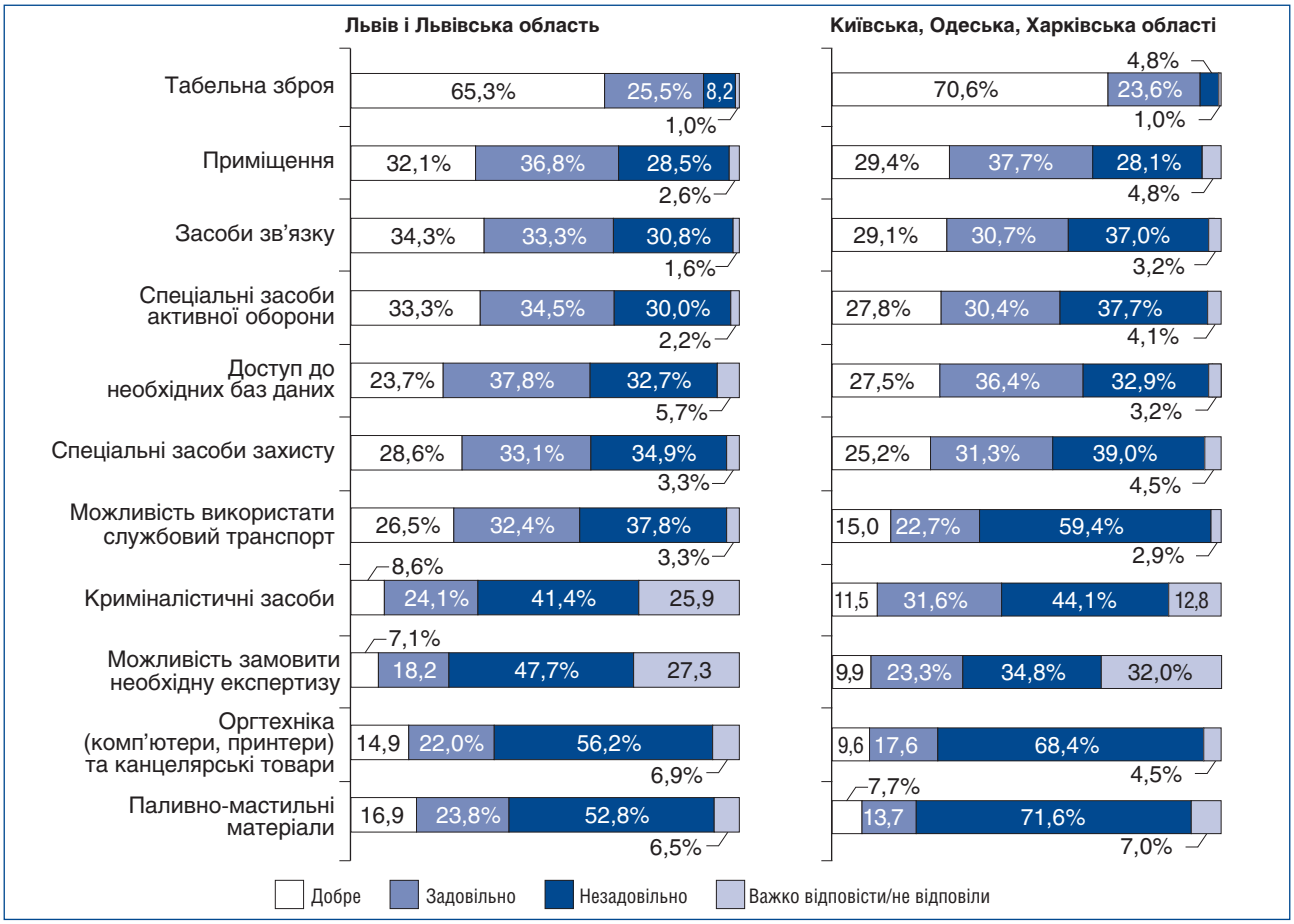
Привертає особливу увагу забезпеченість працівників міліції спеціальними засобами захисту та активної оборони, тобто засобами, що захищають їх здоров'я і життя. В цій частині серед міліціонерів Київської, Одеської і Харківської областей оцінки "незадовільно" виразно переважають нечисленні оцінки "добре": стосовно засобів активної оборони – 28% і 38%, відповідно; засобів захисту – 25% і 39%, відповідно.

Оцінки міліціонерів Львівщини є дещо м'якшими: забезпеченість засобами активної оборони оцінили як "добру" 33%, як "незадовільну" – 30%; засобами захисту – 27% і 35%, відповідно[69].

Так чи інакше, але **забезпечення працівників міліції засобами захисту є далеким від належного та опосередковано свідчать про ставлення**

[69] До можливостей захисту здоров'я і життя слід віднести і професійний рівень відповідної підготовки працівників міліції. Опитування в Київській, Одеській і Харківській областях показало, що лише 35% міліціонерів вважають себе достатньо підготовленими та навченими для збереження життя під час виконання своїх обов'язків, кожен сьомий міліціонер (13%) – навчений цьому недостатньо або "скоріше недостатньо".

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



керівництва як відомства, так і держави до цінності людського життя – зброєю міліціонер забезпечений набагато краще, ніж засобами захисту. Подібною є ситуація у Внутрішніх військах, де забезпеченість стрілецькою зброєю, боєприпасами і бронетехнікою складає 100%, а засобами індивідуального захисту та оборони – 80%[70].

1.5. УМОВИ ТА ОПЛАТА ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Окреслений вище рівень матеріально-технічного забезпечення діяльності міліції вже характеризує умови праці як неналежні. Однак, характеристики будуть неповними без даних про тривалість робочого дня, заробітну плату, соціальне (зокрема, житлове) забезпечення працівників та їх загальне соціальне самопочуття.

Тривалість робочого дня. Результати опитування працівників міліції вражають: лише кожен п'ятий працівник Львівщини (21%) і кожен восьмий – Київської, Одеської і Харківської областей мають можливість працювати менш ніж 56 год. на тиждень (це восьмигодинний робочий день без вихідних, або понад 11 годин п'ять днів на тиждень). Решта – працюють більше, в т.ч. майже кожен десятий міліціонер Львівщини (9,6%) і кожен двадцятий міліціонер Київської, Одеської і Харківської областей (4,8%).

Задоволеність умовами праці. За результатами соціологічних опитувань, тією чи іншою мірою задоволені умовами праці лише 30% міліціонерів Київської, Одеської і Харківської областей і 38% міліціонерів Львівщини. Не задоволені – 36% і 31%, відповідно.

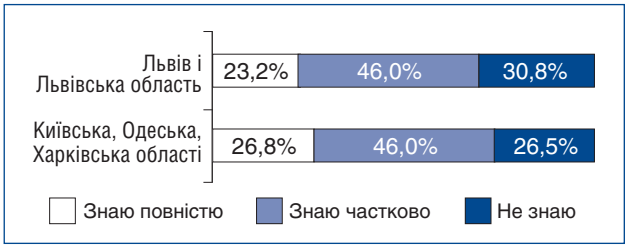
Грошове забезпечення (заробітна плата): структура і розмір. Параметри грошового забезпечення працівників ОВС встановлюються Постановою Кабінету Міністрів і відповідними внутрішніми документами. Згідно з цими документами, грошове забезпечення має три обов'язкові складові (посадовий оклад, оклад за спеціальним званням, надбавка за вислугу років) і 10 необов'язкових (від надбавок за виконання особливо важливих завдань, за службу в умовах режимних обмежень тощо, до надбавок за почесні і спортивні звання). Крім цього, передбачені також компенсаційні і преміальні виплати та два види матеріальної допомоги.

У кінцевому підсумку, посадовий оклад становить лише невелику частку грошового забезпечення і слугує радше базою для нарахування різноманітних надбавок, які обчислюються у відсотках до нього, – а майже 30% зарплати працівників залежить фактично від суб'єктивного ставлення до них керівництва[71].

Тому не дивно, що значна частина працівників ОВС не знають, з яких статей складається їх заробітна плата та чи виплачується вона їм у повному обсязі.

[70] Біла книга 2012 Внутрішні війська…, с.81.
[71] Див.: Стратегія розвитку органів внутрішніх справ…

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



До того ж, багато працівників міліції не знають, чи виплачується їм зарплата в повному обсязі або впевнені, що виплачується вона не в повному обсязі – на Львівщині ці числа становлять 38,5% і 30,1% опитаних, відповідно; в інших областях – 28,4% та 41,2%, відповідно. Так само багато хто з міліціонерів не знає, чи отримує він компенсацію за понаднормову роботу або впевнений у тому, що її не отримує: на Львівщині – 13,2% та 65,6%, відповідно; в інших областях – 3,8% та 86,6%, відповідно. З-поміж опитаних у Київській, Одеській і Харківській областях лише 8,6% засвідчили, що отримують таку компенсацію.

Розмір грошового забезпечення. Згідно з інформацією Департаменту фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку МВС, середній розмір грошового забезпечення працівників ОВС становив у 2014р. – 3 154 грн., у 2015р. – 3 514 грн.; мінімальний – 1 800 грн., і у 2015р. не змінився, залишаючись на рівні 2013р. (таблиця "*Грошове забезпечення…*"[72]).

Отже, мінімальний розмір грошового забезпечення останніми роками лише дещо перевищує дуже занижений (фактично – фізіологічний) рівень прожиткового мінімуму для працездатної особи: у 2014-2015рр. – 1 218 грн. Навіть середнього розміру грошового забезпечення не досить для утримання сім'ї з однією дитиною на рівні прожиткового мінімуму.

Результати аудиту у Львівській області свідчать, що середньомісячне грошове забезпечення рядового та молодшого начальницького складу не досягає середнього рівня по ОВС навіть за умови вислуги 15-20 років, а на мінімальному рівні він тримається до трьох років вислуги (таблиця "*Середньомісячне грошове забезпечення…*").

Ураховуючи дані про середній рівень заробітної плати в Україні в березні 2015р. (час проведення аудиту), можна констатувати, що всі категорії працівників ГУМВС у Львівській області (за винятком вищого начальницького складу, даних стосовно яких немає) з вислугою до дев'яти років отримували грошове забезпечення менше, ніж становила середня зарплата в цілому по країні (3 863 грн.) та навіть у Львівській області (3 273грн.) – і значно менше середньої зарплати у промисловості (4 578 грн.), до рівня

Середньомісячне грошове забезпечення працівників ОВС за результатами аудиту

Категорія персоналу	Середньомісячний розмір грошового забезпечення (заробітної плати) залежно від вислуги років*, *грн.*		
	1-3 років	5-9 років	15-20 років
Рядовий і молодший начальницький склад	1 894	2 146	2 387
Середній начальницький склад	1 936	2 154	3 216
Старший начальницький склад		3 192	4 573
Вищий начальницький склад			
Державні службовці	2 768	3 246	4 128
Цивільний персонал	1 863	2 497	3 276

* Відзначається, що надбавка за особливі умови служби нараховується всім особам рядового і начальницького складу залежно від якості, складності виконуваних завдань та в межах фонду заробітної плати.
Надбавка за службу в умовах режимних обмежень виплачується згідно із затвердженою номенклатурою посад.
Кількість надбавок і доплат може бути від однієї до чотирьох.

якої наблизилося грошове утримання лише старшого начальницького складу з вислугою 15-20 років[73].

З огляду на наведене, не видається необгрунтованою негативна оцінка працівниками міліції їх заробітної плати. За результатами соціологічних опитувань, 93,6% львівських міліціонерів і 96,4% міліціонерів Київської, Одеської і Харківської областей вважають свою зарплату недостатньою або радше недостатньою для забезпечення нормального рівня життя – свого і своєї сім'ї (діаграма "*Чи вважаєте Ви свою заробітну плату…?*", с.18).

Так само не виглядає необгрунтованим наступний факт. Згідно з результатами аудиту **у Львівській області, за 2014р. зі служби за власним бажанням звільнилися 248 працівників**. **Головна причина – "незадовільне грошове забезпечення**, яке не дає змоги утримувати сім'ю, продовжувати навчання, здійснювати щоденні поїздки до місця служби, особливо співробітникам із сільської місцевості після підвищення цін на поїздки в маршрутках та скасування пільгового проїзду". Масові звільнення призводять до неукомплектованості служб. Так, зокрема, "з наявних 250 вакантних посад – понад 90 – працівники патрульної служби, які основним мотивом написання рапорту щодо звільнення вважають недостатнє грошове забезпечення"[74].

Забезпечення житлом. Згідно з інформацією Департаменту фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку МВС, станом на початок 2015р., у житловій черзі перебувають 17 340 працівників ОВС. З 2000р. (даних за попередні роки Департамент

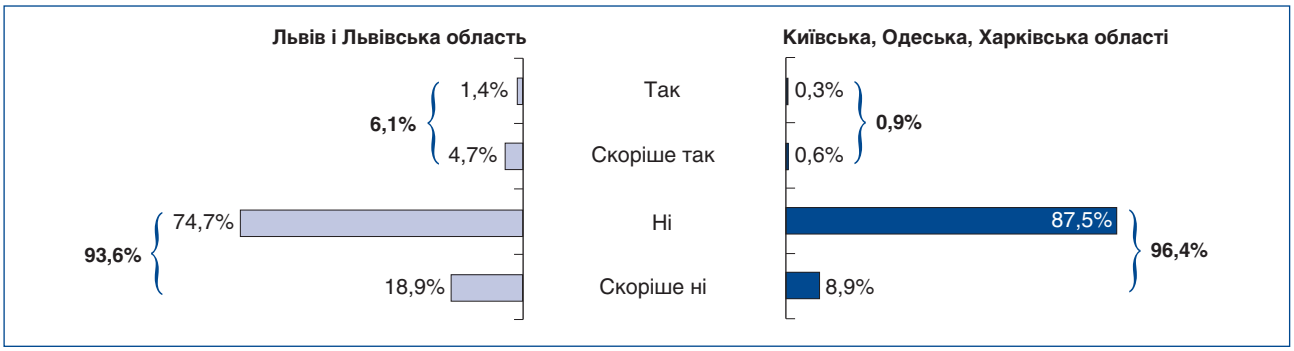
Грошове забезпечення працівників ОВС,
грн.

	2000р.	2005р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.
Середнє по ОВС	*	*	2 577	2 835	2 925	3 015	3 154	3 514
Мінімальне по ОВС	*	*	1 450	1 450	1 600	1 800	1 800	1 800

* Даних до 2010р. немає "у зв'язку із закінченням терміну зберігання інформації".

[72] *Джерело*: Лист Департаменту фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку №15/2-67зі від 14 травня 2015р. – Архів Центру Разумкова.
[73] Дані про середні зарплати див.: Середня заробітна плата за місяць/ за регіонами. – Сайт Держслужби статистики, *http://www.ukrstat.gov.ua*.
[74] Довідка за результатами аудиту фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення ГУМВС України у Львівській області… Виділення – *Ред*.

Чи вважаєте Ви свою заробітну плату достатньою для забезпечення нормального рівня життя Вас і Вашої сім'ї?*
% опитаних працівників міліції



* Варіант відповіді "*Важко відповісти*" на діаграмі не наведено.

не має) черга зменшилася на 8 330 осіб (таблиця "*Забезпечення житлом...*"[75]). Враховуючи, що на початок 2015р. загальна чисельність ОВС становила 198 тис. осіб, можна бачити, що у квартирній черзі перебуває кожен одинадцятий працівник.

Водночас, за результатами соціологічних опитувань працівників ОВС, потреба їх у житлі є значно більшою. Мають власне житло або живуть з родичами та не потребують іншого житла: на Львівщині – третина опитаних, серед працівників міліції Київської, Одеської, Харківської областей – лише 29%. Решта (відповідно, 70% і 65%) – не мають власного житла або живуть з родичами і потребують додаткового житла.

Серед тих, хто має власне житло, від МВС його отримали: на Львівщині – 0,6%; в інших областях – 3,2% працівників міліції (або 1% загальної чисельності опитаних у цих областях).

Самооцінка матеріального становища. З огляду на наведені вище дані про заробітну плату та забезпеченість житлом працівників міліції, можна зрозуміти їх досить низьку самооцінку матеріального становища своїх сімей. Більшість (53%) серед опитаних Київської, Одеської і Харківської областей і відносна більшість (49%) міліціонерів Львівщини повідомили, що на харчування їм вистачає, але навіть придбання одягу чи взуття викликає труднощі (таблиця "*Самооцінка матеріального становища...*"). Власне, це рівень виживання. На його межі перебувають 22% опитаних у Київській, Одеській і Харківській областях та 15% працівників міліції Львівщини, які "ледве зводять кінці з кінцями", іноді їм не вистачає на харчування.

І лише 19% опитаних в областях і 35% опитаних Львівщини засвідчили той чи інший рівень добробуту: від "у цілому на життя вистачає" – 16% і 31%, відповідно, – до "можемо дозволити собі практично все" – 0,6% і 0,4%, відповідно (нікчемно малі цифри, в межах похибки).

Самооцінка матеріального становища працівниками ОВС

	Київська, Одеська, Харківська області	Львів і Львівська область
Ледве зводимо кінці з кінцями, іноді не вистачає на харчування	22,4	14,5
На харчування вистачає, але придбання одягу чи взуття вже викликає труднощі	52,7	48,5
У цілому на життя вистачає, але не на цінні речі (меблі, холодильник тощо)	16,0	31,4
Матеріальних труднощів не відчуваємо, за винятком особливо великих покупок (житла, дорогого автомобіля тощо)	3,5	3,5
Жодних матеріальних труднощів не відчуваємо, можемо дозволити собі практично все	0,6	0,4
Важко відповісти/ Не відповіли	4,8	1,6

Тим часом Рахунковою палатою встановлені численні порушення з боку керівництва МВС у процесі будівництва та/або придбання житла для працівників. Так, упродовж 2007-2008рр. і дев'яти місяців 2009р. МВС отримало 1 547 квартир. Однак, шляхом викривлення фінансового обліку і звітності, зокрема в частині квартир, наданих органами місцевого самоврядування, керівництво забезпечувало "можливість розподіляти таке житло на свій розсуд, нехтуючи чергою на отримання квартир". У результаті, за вказаний період часу квартирна черга не зменшилась, а збільшилася на 2 114 осіб[76].

Забезпечення житлом працівників ОВС

	1995р.	2000р.	2005р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.
Чисельність черговиків, *осіб*	*	25 670	18 558	26 206	19 881	20 595	20 113	19 352	17 340
Забезпечено квартирами за поточний рік (будівництво, купівля, інші джерела	*	507	1 372	429	68	367	712	364	29

* Даних немає.

[75] *Джерело*: Лист Департаменту фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку №15/2-67зі від 14 травня 2015р. – Архів Центру Разумкова.

[76] Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу, а також військовослужбовців правоохоронних органів та ЗС України (2010р.). – Сайт Рахункової палати, *http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726534*.

Соціальне відчуження начальницького та середнього і рядового складу. Упродовж багатьох років формування нинішньої моделі української міліції утворюється значна дедалі більша соціальна і службова дистанція між начальницьким складом і середньою та нижчою ланками ОВС.

По-перше, надмірно зростають штати центрального та обласних управлінь, чисельність генералітету, докторів і кандидатів наук; з'являються нові відділи, департаменти, збільшується корпус прес-секретарів, радників – "тисячі старших офіцерів із зарплатами, що в кілька разів перевищують зарплати співробітників, які реально борються із злочинністю". Так, чисельність центрального апарату МВС сягає 3-3,5 тис. осіб; у 2010р. після скорочення нараховував 2 653 особи, призначено дев'ять заступників Міністра; чисельність генералів можна дізнатися лише тоді, коли керівник відомства рапортує про його зниження: так, у 2005р. повідомлялося, що в МВС – 150 штатних генеральських посад, з яких планується залишити 77[77]; у 2010р. тодішній Міністр внутрішніх справ заявив, що скорочення торкнуться насамперед управлінського апарату, оскільки "наразі в Україні полковників і генералів у десятки разів більше, ніж у радянські часи. Ще трохи – і в міліції залишаться тільки ці два звання"[78]. При цьому процес прийняття будь-яких управлінських рішень, як і практика застосування заохочень і стягнень стають дедалі більш непрозорими та закритими від рядових співробітників ОВС.

По-друге, рівень забезпечення начальницького складу МВС є на порядки вищим, ніж працівників середньої і нижчої ланок. Це стосується як грошового та пенсійного забезпечення, так і вирішення житлових питань, отже – рівня життя загалом, яке очевидно не відповідає офіційним доходам.

Так, преміальна надбавка рядових працівників складає в середньому 5%, перших осіб (центральний апарат та апарат обласних управлінь) – 50-90%; матеріальна допомога на оздоровлення під час відпустки – 100-300 грн. і кілька тисяч (5-6), відповідно[79]. Розмір зарплат вищого начальницького складу, як правило, не оприлюднюється. В одній із збірок експертних праць у відповідній графі за 2011р. та 2012р. зазначено "понад 10 000"[80]. Водночас, у ЗМІ з'являються повідомлення, що лише пенсії начальницького складу, зокрема генералітету можуть сягати 20 тис. грн.[81] В міліцейському середовищі інтенсивно дискутуються питання на зразок зв'язку між жалюгідними посадовими окладами міліціонерів та величезними маєтками й розкішним рівнем високих міліцейських чинів[82].

Хрестоматійним став приклад, коли сумновідому спецоперацію із знешкодження трьох озброєних бандитів в Одесі[83] коментував заступник керівника одеської міліції, "зодягнений в костюм від Бріоні, сорочку від Каваллі і краватку від Стефано Річчі". Заробітна плата загиблих і поранених становила 1 400 грн. Життя двох загиблих міліціонерів держава "оцінила" у 95 і 80 тис. грн. Тому журналісти та експерти цілком правомірно зауважували, що ця ситуація виразно показала, "наскільки далеко від особового складу за своїми статками та життєвою філософією знаходяться сучасні керівники ОВС"[84].

Структура заробітної плати сформована таким чином, що гарантована частка (звання, посада, вислуга років) складала у різні роки лише 70-30% від загальної суми. Право начальника "заохочувати" підлеглого виплатою або позбавленням решти змушувало останнього до безапеляційного виконання навіть незаконних наказів. Заради забезпечення чіткої "вертикалі", суто "матеріальні стимули" доповнюються практикою приниження, залякування, навіть погрозами фізичною розправою[85].

Особливо ганебною на фоні квартирної черги у 17 340 осіб (2015р.) є практика зловживання службовими можливостями отримання житла за рахунок держави шляхом "створення фонду службового житла для видачі його, як правило, керівному складу, обминаючи існуючі черги з подальшим його виключенням із складу службового, а також із значним перевищенням встановлених норм площі житла"[86]. Дві з трьох квартир виводилися з фонду службового житла з наступною їх приватизацією, як правило – особами начальницького складу. Зокрема, в період 2007-2008рр. і дев'яти місяців 2009р. у системі МВС було виведено із службового фонду 298 квартир загальною площею 18,4 тис. кв. м[87]. Навряд чи можливо утаємничити від підлеглих подібні факти.

По-третє, дедалі більшого поширення отримує т.зв. "відомча корупція" – яка охоплює, крім згаданої вище торгівлі посадами, хабарництво, побори з підлеглих, примушування їх до забезпечення свого "робочого місця" власним коштом (купівля форменого одягу, заправка службового автомобіля), використання підлеглих на будівництво власних котеджів тощо)[88], привласнення коштів за надані працівниками ОВС послуги через підставні фірми, зареєстровані на родичів керівників[89].

Проблему відомчої корупції публічно визнав у 2010р. і тодішній Міністр внутрішніх справ А.Могильов, який сказав: "За останні роки… була вибудувана

---

77 Генералів в міліції поменшає. – Вголос, 17 лютого 2005р., *http://vgolos.com.ua*.

78 Скорочення у МВС торкнуться здебільшого управлінського апарату – А.Могильов. – Укрінформ, 25 грудня 2010р., *http://www.ukrinform.ua*.

79 Див., наприклад: Інформаційний лист Міністру внутрішніх справ А.Могильову. – Антикорупційний портал, 15 травня 2011р., *http://job-sbu.org*. У листі колишнього начальника відділу фінансового забезпечення і бухгалтерського обліку ГУМВС у Кіровоградській області вказується, що надбавки і премії розподіляються таким чином, що керівництво отримує їх у максимальних обсягах, а підлеглі – або в мінімальних, або зовсім не отримують.

80 Див.: Телічкін І. Права працівників ОВС. У кн..: Права людини в діяльності української міліції – 2012. – Київ-Харків, АУДПЛ, с.156.

81 Див., наприклад: Про що мовчить міліцейський генерал Володимир Бедриківський? – Провсе, 3 вересня 2012р., *https://vk.com*.

82 Чому міліціонери перетворилися на "рабів" Захарченка. – ЕспресоТВ, 8 січня 2014р., *http://espreso.tv*.

83 Спецоперація проводилася 30 вересня 2011р. Їй передувала сутичка в селі під Одесою, під час якої загинули два і отримали поранення чотири співробітника ОВС. Див.: Візуальні ефекти: Українська міліція вдається до кіно піару. – Кореспондент, 15 листопада 2011р., *http://ua.korrespondent.net*.

84 Права людини в діяльності української міліції – 2011. – Київ-Харків, УМДПЛ, 2011, с.293, 296.

85 Див., наприклад: В Николаевском ГАИ издеваются над инспектором, который выиграл суд о своем восстановлении. – Портал "Міліція під контролем", 14 липня 2014р., *http://umdpl.info*.

86 У Звіті Рахункової палати наводяться приклади надання керівникам правоохоронних структур обласного рівня як службового житла: чотирикімнатної дворівневої квартири в Херсоні загальною площею 182 кв. м, житловою – 85 кв. м сім'ї з чотирьох осіб; житлового двоповерхового будинку в Луганську загальною площею 234 кв. м, житловою – 145 кв. м сім'ї із двох осіб. Наводяться також приклади отримання квартир із службового фонду особами, які не мали на це права.

87 Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу, а також військовослужбовців правоохоронних органів та ЗС України. – Сайт Рахункової палати.

88 Цвіт весняних корупціонерів: Сергій Бочковський. – Корупція інфо, 26 березня 2015р., *http://www.korupciya.com/?p=50556*.

89 У ЗМІ оприлюднюються сотні листів від працівників ОВС, які скаржаться на подібну практику в їх підрозділах. Див., наприклад: Від рядового та сержантського складу… 27 лютого 2014р. – *zik.ua/media/uploads/userfiles/ED1xaxY.docx*; Вже виходить за всі рамки. – ОРД, 26 жовтня 2013р., *http://ord-ua.com*. Підбірка таких листів наведена також у виданні "Права людини в діяльності української міліції – 2012"…, с.144-155.

потужна система корупційних зв'язків знизу вгору, коли підлеглі віддавали маленькому начальнику якісь суми, маленький начальник дещо більшому й так догори. Цими нитями корупції система на цей час пронизана"[90].

Зазначені проблеми набули масштабів, що спонукали правозахисників започаткувати у 2009р. системний моніторинг дотримання прав самих міліціонерів, який здійснюється з 2009р.[91] Виразним свідченням загального настрою і психологічного стану працівників міліції є їх є недовіра до влади. Для співробітників ОВС їх начальницький склад (особливо керівник відомства) є певною мірою уособленням державної влади загалом. Ставлення до керівництва відбивається на ставленні працівників міліції до влади, до держави. В одному з видань Асоціації українських моніторів дотримання прав людини (АУДПЛ) зазначається: "довіра до влади тих, хто служить у системі МВС, не перевищує 3%, 70% працівників міліції їй не довіряють зовсім. Це вкрай небезпечні сигнали, зумовлені хибною політикою держави стосовно МВС та його персоналу"[92].

Плинність і дефіцит кадрів, депрофесіоналізація. Загальним результатом окреслених вище особливостей міліцейської служби є критична плинність кадрів нижчої і середньої ланок ОВС. Так, у 2008р. звільнилися зі служби 740 слідчих, з яких 100 осіб – молоді спеціалісти. Більшість із них пояснювали це неналежним грошовим забезпеченням[93]. У 2010р., лише за І півріччя звільнено 885 молодих спеціалістів – що дорівнює щорічному випуску Національної академії внутрішніх справ, тобто, "найбільший міліцейський вуз один рік працював на вітер"[94].

Згадана вище практика "зміни команд" за зміни керівника відомства також тягне за собою хвилю звільнень персоналу. Так, за І півріччя 2010р. він перевершив аналогічний період з 5 645 до 7 489 (або на 32%). Більшість звільнених – професіонали, про що свідчить зростання на 26% (з 1 265 до 1 920) звільнених за віком та на 18% (з 1 029 до 1 332) за станом здоров'я. Число звільнених за негативними мотивами за цей період зросло досить незначно – на 10% (з 642 до 702 осіб)[95].

Загалом, за висновком експертів: "Ставлення держави в останні 10 років призвело до руйнації системи ОВС, її позитивних цінностей та моральних засад. Фахівці зреагували на таку політику масовими звільненнями, а керівники середньої та вищої ланки потрапили під вплив політиків, які вели між собою перманентну боротьбу за вплив на призначення "своїх людей"". Загалом, з початку 2000-х років звільнилися майже 200 тис. працівників ОВС, тобто відбулася чи не 100-відсоткове оновлення їх кадрового складу"[96].

При цьому, існує постійний дефіцит персоналу, знижується рівень його професійної підготовки, службового досвіду – про це йшлося, зокрема на Парламентських слуханнях 2011р. (врізка "*Кадрове забезпечення ОВС*"[97]).

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОВС,
станом на 2011р.

У службі карного розшуку загальна укомплектованість складає 89-90%. Понад двох третин працівників мають вік до 35 років, загальну вислугу в ОВС до 10 років і стаж роботи безпосередньо у службі до п'яти років. У середньому щороку зі служби звільняється близько 10% працівників.

Загальна укомплектованість слідчих апаратів – на рівні 92-93%. Серед працівників служби кожна третя – жінка. Дві третини працівників слідства – це молоді люди віком до 35 років, які мають загальний стаж служби в ОВС менше 10 років і стаж роботи в слідстві менше п'яти років. У середньому кожного року зі слідчих підрозділів звільняється понад 8% працівників.

Найбільш наближена до населення служба дільничних інспекторів міліції укомплектована в середньому на 93%. Дільничними інспекторами служать особи, близько 72% яких молодші 35 років. Загальний стаж служби в ОВС у них не досягає 3-5 років, а стаж роботи дільничним інспектором у кожного другого – менше трьох років. Лише кожен третій дільничний інспектор має юридичну освіту. Щороку в середньому звільняється з роботи 12-13% працівників цієї служби.

Наведені вище дані свідчать про те, що відбулося різке омолодження особового складу ОВС, що не могло негативно не позначитись на якості їх роботи. Питома вага осіб атестованого складу ОВС, звільнених у 1992р. становила 4,9%, у 2010р. – 9,4%.

Своєю чергою, постійна недостатність персоналу тягне за собою зниження рівня вимог до кандидатів на службу в міліції. Йдеться в т.ч. і про їх морально-етичні принципи, і про психологічні, вольові якості[98]. Тим часом атестація (і переатестація) персоналу перетворилася фактично на формальність[99]. У підсумку, за твердженнями фахівців, станом на кінець 2011р., нижчий склад міліції (рядові та молодші офіцери) – "на 90% вихідці із сіл, які від безнадії погоджуються йти працювати на жебрацьку зарплату…"[100].

Система підготовки фахівців у відомчих навчальних закладах лише ускладнює наявні проблеми. Чисельні показники, пов'язані з відмовою половини випускників працювати в міліції, є далеко не головною проблемою. Молоді спеціалісти, які приходять на службу, вже інтегровані у відповідну "корупційну субкультуру", оскільки хабарництво та побори є поширеною практикою, починаючи з моменту вступу і впродовж усього періоду навчання[101]. З огляду на зазначені обставини, зовсім по-іншому сприймається доцільність реалізації пропозицій стосовно "відродження інституту наставництва та збереження інституційної пам'яті", або ж необхідності кардинальної заміни старих кадрів новими.

---

90 Див.: Большая политика: скандалы и успехи года: Полная стенограмма ток-шоу Евгения Киселева 9 июля 2010г. – Сегодня, 12 июля 2010г., *http://www.segodnya.ua*.

91 Права людини в Україні 2009-2010: Доповідь правозахисних організацій. – Сайт Української Гельсінкської спілки з прав людини, *http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298287768*.

92 Права людини в діяльності української міліції – 2011…, с.291.

93 Мельник К., Гоц В. Проблеми грошового забезпечення рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ. – Форум права, 2011, №4, с.464, *forumprava.pp.ua*.

94 Лише 140 – за негативними мотивами. Мартиненко О. Права працівників органів внутрішніх справ …, с.263.

95 Там само, с.267.

96 Права людини в діяльності української міліції – 2011…, с.293.

97 Рекомендації парламентських слухань на тему: "Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів" (Проект), с.6-7. – Сайт ВР України, *w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=41701*.

98 Див., наприклад: Андрєєв В., Золотухіна І. Чому українські міліціонери стають садистами. – 4 липня 2013р., *http://corruptua.org/2013/07/chomu-ukrayinski-militsioneri-stayut-sadistami*.

99 Увесь склад ОВС кожні чотири роки проходить переатестацію. На цей час, за свідченням міліцейського психолога: "Кандидатам на службу в міліцію дозволяють складати психологічні тести доти, доки вони їх не пройдуть, бо великий недобір. Такий контингент не знає елементарного і за своїм психотипом узагалі не може бути міліціонером". Див.: Літвінов В. Український МЕНТалітет: система МВС перетворилася на кастову структуру. – Тиждень, 13 грудня 2011р., *http://tyzhden.ua*.

100 Там само.

101 Див., наприклад: Відкритий лист Міністру В.Захарченку. – "Права людини в діяльності української міліції – 2012"…, с.151-153.

2. ДІЯЛЬНІСТЬ ОВС: СОЦІАЛЬНЕ ВІДЧУЖЕННЯ І КРИЗА ЛЕГІТИМНОСТІ

Ефективність діяльності міліції викликала критику впродовж усього періоду новітньої історії України. В 1990-х роках це зумовлювалося, з одного боку, різким зростанням злочинності, пов'язаної, зокрема з трансформаційною кризою, боротьбою за власність, рекетом тощо. З іншого – перебуванням самих ОВС у стані трансформації, поєднаної з необхідністю протистояти новим формам і видам злочинності та захищати нові законні інтереси громадян і підприємців.

Однак, особливо погіршилося ставлення суспільства до міліції у 2010-2013рр., досягнувши критичної точки під час Революції гідності. Саме в цей період міліція була відкрито поставлена на службу політичному режиму. Підрозділи МВС і Внутрішніх військ використовувалися для перешкоджання мирним зібранням громадян, силового придушення численних акцій протесту, протидії масовим заходам опозиційних до діючого режиму політичних сил.

Характер діяльності міліції, зокрема стан дотримання нею принципів законності, а також прав і свобод людини докладно аналізується в щорічних доповідях українських правозахисних організацій та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини[1]. У цьому розділі окреслюються окремі особливості діяльності міліції упродовж вказаного періоду, які зумовили радикалізацію суспільних настроїв і революційну зміну влади у країні.

2.1. ОБМЕЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ ОВС

Проблема впровадження в діяльність ОВС принципів законності та дотримання прав і свобод людини завжди була актуальною і перебувала в центрі уваги вітчизняних і міжнародних правозахисних організацій. Під їх впливом Міністерство робило окремі кроки у відповідному напрямі. Так, у 2004р. запроваджена посада радника Міністра внутрішніх справ з прав людини та гендерних питань. У 2005р., за ініціативою громадських правозахисних організацій, в системі МВС, як прототип національного превентивного механізму, запроваджена практика мобільних груп з моніторингу за дотриманням конституційних прав і свобод громадян, до складу яких залучалися представники правозахисних організацій[2]. Тоді ж утворено Громадську раду при МВС з питань забезпечення прав людини, співголовами якої стали Міністр внутрішніх справ і відомий правозахисник, голова Правління Української Гельсінської спілки Є.Захаров. Започатковано процес створення аналогічних громадських рад при ГУМВС та управліннях на рівні областей і районів.

У січні 2008р. Наказом МВС створене Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС (УМПДЛ) як структурний підрозділ Апарату Міністра, запроваджено інститут регіональних представників Управління (помічників Міністра) на місцях.

Однак, у 2010р., разом із зміною Президента України, змінилось і керівництво МВС[3]. 11 березня 2010р. Міністром внутрішніх справ України став А.Могильов – член пропрезидентської Партії регіонів і керівник виборчого штабу В.Януковича у Криму.

На той час А.Могильов був відомий громадськості як прихильник жорстких силових дій міліції[4]. Уже 18 березня наказом Міністра ліквідоване УМПДЛ, його регіональні працівники – звільнені за скороченням штатів. Згодом була припинена робота моніторингових груп і громадських рад[5].

Натомість у квітні 2011р. створена Спеціальна спостережна комісія МВС України з питань дотримання прав людини[6]. Комісія укомплектована винятково працівниками Міністерства, залучення представників громадськості, правозахисників, адвокатів

---

1 Зокрема, щорічні доповіді Української Гельсінкської спілки з прав людини (УГСПЛ) "Права людини в Україні" (видаються з 2004р.), Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (УМДПЛ) "Права людини в діяльності української міліції" (видаються з 2008р.), щорічні і спеціальні доповіді Уповноважено Верховної Ради з прав людини (видаються з 2002р.).

2 Мобільні групи створені за ініціативою Харківської правозахисної групи, Харківського національного університету внутрішніх справ, Харківського інституту соціальних досліджень. Завдання – моніторингові візити до місць утримання осіб, з метою вивчення умов утримання та рівня дотримання прав і свобод людини у процесі досудового слідства. Доречно відзначити, що на час створення мобільних груп в Україні такої практики в Європі і країнах СНД не було. Тільки у 2006-2007рр. створюються подібні групи у Великій Британії, Румунії, Вірменії і Молдові. Див.: Мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини в діяльності ОВС. – Київ, 2009, с.76-77, *http://khisr.kharkov.ua/files/docs/1290060500.pdf*.

3 Інаугурація новообраного Президента В.Януковича відбулася 25 лютого 2010р. Затвердження складу Кабінету Міністрів, у т.ч. Міністра внутрішніх справ А.Могильова – 11 березня 2010р.

4 Широкого резонансу набули події 6 листопада 2007р. у Криму, де А.Могильов, на той час – начальник ГУМВС, вдався до спецоперації зі знесення будівель на плато Ай-Петрі. Під час операції проти близько 50 кримських татар було застосовано 150 бійців спецпідрозділу "Беркут", близько 400 бійців Внутрішніх військ, працівників ДАІ та ін. міліцейських служб, усього – до тисячі осіб, яких супроводжували три бронетранспортери. У результаті спецоперації затримано 28 кримських татар, шестеро – госпіталізовані, один із них – з кульовим пораненням. Див.: Див.: Міліція заявляє, що на Ай-Петрі все спокійно. – УНІАН, 6 листопада 2007р., *http://www.unian.ua*; Україна молода: серія репортажів про погром на Ай-Петрі. – Майдан-Крим, 9 листопада 2007р., *http://maidanua.org/static/krymmai/1194601525.html*.

5 В окремих регіонах, завдяки наполегливості представників моніторингових груп і розумінню керівництва відповідних управлінь, відвідування продовжувалися, проте у значно менших масштабах. Так, якщо у 2009р. здійснено 472 моніторингових візити, то у 2010 – 25, у 2011 – 6. Див.: Права людини в діяльності української міліції – 2011. – Київ-Харків, 2011, с.42, *http://umdpl.info/files/docs/1330088222.pdf*.

6 Наказ МВС №154 від 21 квітня 2011р.

відповідним Наказом не передбачалося. Відновлена Громадська рада при МВС фактично не працювала. За повідомленням правозахисних організацій, 2011р. став першим, коли у процесі моніторингу не вдалося опитати працівників міліції – через відмову Міністерства у сприянні такому опитуванню[7].

Таким чином, контроль над діяльністю міліції в частині дотримання нею принципів законності та забезпечення прав людини був зосереджений винятково у внутрішніх відомчих структурах, закритих для участі представників громадськості: підрозділах (Департаменті) внутрішньої безпеки, інспекції з особового складу та названій вище Спеціальній спостережній комісії.

У 2012р., за сприяння координатора ОБСЄ в Україні, створено Національний превентивний механізм (НПМ), функції якого покладено на Омбудсмена. Запроваджений формат НПМ "Омбудсмен +" дещо посилив парламентський контроль насамперед над пенітенціарною системою, але не розширив принципово можливості громадського контролю над діяльністю ОВС.

Національний превентивний механізм

У 2006р. Україна ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань, узявши на себе зобов'язання за рік створити національний превентивний механізм (Закон №22-V від 21 липня 2006р.). Відповідно до положень Факультативного протоколу держава-учасниця має створити, призначити чи підтримувати на національному рівні один або кілька органів для відвідувань усіх місць несвободи – з метою недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання.

Проте це зобов'язання залишалося невиконаним упродовж шести років. 2 жовтня 2012р. ухвалено Закон "Про внесення змін до Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (щодо національного превентивного механізму)", яким функції НПМ офіційно покладені на Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Запроваджена модель НПМ "Омбудсмен +" – яка передбачає здійснення моніторингових візитів до місць несвободи працівниками офісу Омбудсмена спільно з активістами громадянського суспільства.

Громадський контроль над діяльністю ОВС: 2010-2013рр.

У відповідь на ліквідацію УМПДЛ і припинення роботи громадських рад і мобільних моніторингових груп активісти правозахисних організацій, спільно із співробітниками колишнього УМДПЛ, сформувати спеціалізований сектор громадського контролю за правоохоронними органами. В червні 2010р. створена Всеукраїнська неурядова організація "Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів" з числа колишніх співробітників Управління (портал Порадник "Міліція під контролем"). Продовжено моніторинг насильства в ОВС та інші дослідження, що їх проводили правозахисні організації.

2.2. РОЗШИРЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ І ЗМІЦНЕННЯ СИЛОВОЇ СКЛАДОВОЇ ОВС

У 2010р. значно збільшилися закупівлі техніки та обладнання для спецпідрозділів МВС і Внутрішніх військ. Це можна було оцінювати позитивно – з огляду на окреслену вище ситуацію з їх матеріально-технічним забезпеченням. Однак, зміцнення силової складової ОВС розглядалось експертами та суспільством у загальному контексті суспільно-політичної ситуації у країні, зокрема – з урахуванням очевидно політично вмотивованих переслідувань лідерів опозиції – Ю.Тимошенко та Ю.Луценка, та посилення тиску на опозиційні та незалежні громадські організації і рухи, журналістів та будь-які суспільні виступи загалом.

Новий стиль роботи міліції був продемонстрований вже під час відзначення перших 100 днів Президента В.Януковича. Урочистості відбувалися в палаці "Україна", перед яким зібралися два мітинги: опозиційний (партія "За Україну!") і пропрезидентський (Партія регіонів). Проти учасників першого було застосовано спецпідрозділ "Беркут", тоді як другий мітинг перебував під охороною працівників міліції, які фактично керували розташуванням людей і прапорів пропрезидентської Партії регіонів[8].

Від того часу така практика стала повсякденною: міліція охороняла провладні акції – і використовувала силу проти опозиційних та/або протестних акцій, а також проти будь-яких мирних зібрань, якщо вони не були ініційовані владою, центральною чи місцевою.

Закупівлі техніки і спорядження. У 2010-2012рр. МВС закупило значну кількість техніки і спорядження. Зокрема, значно збільшено парк спеціальних автомобілів для перевезення затриманих та ув'язнених: за квітень 2010-серпень 2011р. закуплено 555 автозаків (110 млн. грн.), понад 9 000 бронежилетів, майже 4 000 одиниць захисного спорядження (куленепробивні щити, щитки для захисту рук і ніг), понад 300 одиниць зброї (пістолетів, кулеметіві гвинтівок). Загальні витрати становили майже 200 млн. грн.[9]

Наприкінці літа 2012р. увагу громадськості привернули значні закупівлі обладнання, техніки і спеціальних засобів для спецпідрозділів МВС і Внутрішніх військ[10]. Керівництво пояснювало це тим, що техніка замовлена до чемпіонату з футболу Євро-2012 (ігри відбувалися в Україні з 8 червня по 1 липня 2012р.), але надходить пізніше. Зазначене обладнання мало бути поставлене до кінця жовтня – що виглядало примітно, оскільки на 28 жовтня були призначені парламентські вибори (врізка "*Закупівлі МВС у серпні 2012р.*"[11]).

Закупівлі МВС у серпні 2012р.

9-27 серпня 2012р. МВС уклало угоди на придбання обладнання і спеціальних автомобілів на 60,6 млн. грн.

Зокрема, 53 млн. грн. спрямовано на закупівлю автомобілів спецпризначення:

- 54 кросовери *Ssang Yong Rexton* по 260 тис. грн., обладнані високотехнологічними радіостанціями, системами супутникового позиціювання, відеокамерами та відеореєстраторами;
- 28 автобусів ("Богдан" і ПАЗ; обладнання аналогічне) для перевезення бійців МВС по 400 тис. грн.;
- 6 водометних автомобілів на базі КамАЗ по 2,45 млн. грн.;
- 20 автобусів ПАЗ для перевезення затриманих та ув'язнених по 599 тис. грн.;
- 5 автозаків на базі ГАЗ по 218 тис. грн.

Закуплено також:

- 4 800 протиударних щитів по 94 грн. і така ж кількість комплектів для захисту рук і ніг по 651 грн.;
- 1 000 металевих турнікетів для монтування загород у місцях масового скупчення людей по 3 670 грн.

---

[7] Моніторинг незаконного насильства в ОВС України (2004-2011рр.). – Харків, Харківський інститут соціальних досліджень, Харківська правозахисна група, 2011, с.4, *http://khisr.kharkov.ua/files/docs/133034 1678.pdf*.

[8] Найєм М., Лещенко С. Віктор Янукович: вступ до авторитаризму та культу особи. – Українська правда, 4 червня 2010р., *http://www.pravda.com.ua*.

[9] Кондратьева Н. Будет ли применен силовой сценарий после выборов? – Преступности.НЕТ, 15 сентября 2012г., *https://news.pn/ru/politics/65278*.

[10] Як відзначав сайт "Наші гроші", в липні військова частина 3078 Внутрішніх військ закупила військового обладнання на 105,9 млн. грн. – Там само (ДЗ, 7 вересня 2012р.)

[11] За даними "Вісника державних закупівель". *Джерело*: Планові закупівлі МВС. – Дзеркало тижня, 7 вересня 2012р., *http://gazeta.zn.ua*.

Повідомлялося, що в МВС відбувається зміцнення силового та економічного блоків і водночас – ліквідуються аналітичні підрозділи. Оцінюючи ці повідомлення, експерти доходили висновку, що: "Влада перетворює міліцію на внутрішні поліцейські структури. Буде менше мізків, але більше м'язів"[12].

Залучення до силових дій цивільних "невідомих осіб". Практика використання бойовиків із спортивною підготовкою ("*організованої спортивності*"[13]) для силових дій проти конкурентів відома в Україні з 1990-х років. Проте, застосування бойовиків для вирішення політичних питань, тим більше – разом з міліцією та під її прикриттям практично не спостерігалося. Серед резонансних випадків такого характеру можна пригадати хіба що події під ЦВК 25 жовтня 2004р. під час президентської виборчої кампанії – тоді міліція була відведена від будівлі, під якою відбувався чисельний мітинг опонентів провладного кандидата, а на його учасників напали десятки "невідомих", озброєних арматурою. Від того часу до 2010р. було проведено три виборчі кампанії, але подібне не відзначалося.

Зрідка повідомлялося про появу "осіб спортивної статури" під час протистоянь з приводу незаконних забудівель, захисту зелених насаджень чи пам'яток історії та архітектури, іноді – з приводу підприємницьких спорів. Однак, масового характеру подібна практика не мала. З 2010р. вона стрімко його набула. "Невідомі" стали постійними охоронцями провладних акцій і провокаторами – в опозиційних акціях, незмінними учасниками розгону мирних зібрань і припинення протестних акцій.

Як правило, під час зіткнень "невідомих" з учасниками означених зібрань та акцій працівники ОВС були присутні на місці подій, але в сутички не втручались і не припиняли насильницькі дії проти громадян. Натомість після завершення акції – затримували її учасників, які потім піддавались адміністративному або кримінальному покаранню. Так було у травні 2010р. в Харкові під час масових протестів жителів міста проти знищення частини парку ім.Горького[14]. Так було і в грудні 2012р. в Києві під час тривалої протестної акції проти "реконструкції" Гостинного двору[15] – і в багатьох інших випадках. Під час парламентських виборів 2012р. "невідомих" називали "журналістами", оскільки ці особи масово з'являлися на виборчих дільницях з посвідченнями, виданими дійсно нікому не відомими ЗМІ.

Перший випадок зв'язку "невідомих" з міліцією офіційно зафіксований 18 травня 2013р., коли "невідомі" напали на учасників опозиційної акції (врізка "*Події 18 травня 2013р*…."). Як з'ясувалося, серед них були члени клубу бойових мистецтв, які тренувались у спортивному залі місцевого відділу міліції м.Біла Церква (під Києвом), а сам клуб юридично зареєстрований в будівлі міськвідділу.

Події 18 травня 2013р. в Києві: тітушки

18 травня в Києва одночасно відбувалися кілька подій: День Європи на Хрещатику, провладний "антифашистський" мітинг на Європейській площі та завершальний акт опозиційної Всеукраїнської акції "Вставай, Україно!" – мітинг, що мав відбутися на Софійській площі. Відповідно, автомобільний рух у центрі міста був перекритий. Однак, на одній із центральних вулиць з'явилася БРДМ (броньована розвідувально-дозорна машина, в офіційних повідомленнях – "транспортний засіб військового зразка з кулеметом на башті"), яка в супроводі автомобіля ДАІ прямувала до місця проведення опозиційного мітингу та, як з'ясувалося, доставляла туди "невідомих осіб". Учасники мітингу зупинили БРДМ і звернулися до присутніх на місці події працівників міліції з вимогою встановити, в який спосіб військовий автомобіль потрапив до центру столиці. Проте, міліція не реагувала, натомість БРДМ, відтіснивши людей, оточили бійці спецпідрозділу "Беркут", а з боку провладного мітингу з'явились і напали на учасників акції "близько 30-40 молодиків спортивної статури", в результаті чого постраждали, зокрема двоє журналістів – які, власне, за допомогою фото- і відеоматеріалів домоглися порушення кримінальної справи[16].

Четверо з нападників були затримані, за рішенням суду вони отримали умовні терміни покарання, а прізвище одного з них стало загальним ім'ям для означення "невідомих" – тітушки.

Примітно, що була доведена до суду і справа одного з учасників акції – за неправомірні дії стосовно екіпажу БРДМ і "спортсменів", які напали на учасників акції, суд завершився рішенням про сплату адміністративного штрафу обсягом понад 17 тис. грн.

За фактами силових зіткнень 23 травня 2013р. і їх розслідування ОВС створено парламентську Тимчасову слідчу комісію, яка після розгляду обставин справи повідомила, що питання організації, фінансування та керівництва групою "тітушок" залишилися поза увагою правоохоронних органів, внаслідок чого Комісія "дійшла висновку щодо ймовірної причетності до організації проїзду через центральну частину м. Києва військового транспортного засобу "БРДМ" керівництва МВС України" [17].

Як правило, "тітушки" озброєні бейсбольними битками, кастетами, арматурою, іншими предметами, що можуть бути використані як смертельно

[12] Соломко І. Кулаки влади. Україна зміцнює силові структури. – Кореспондент, 5 вересня 2011р.

[13] Термін, запроваджений російською дослідницею О.Криштановською в 1995р. за аналогією з терміном "організована злочинність". Див.: Крыштановская О. Социальная структура общества. – Социологические исследования, 1995, №4, *http://ecsocman.hse.ru*.

[14] Проти захисників парку застосували людей у спортивному одязі з бейджами "Муніципальна охорона". До фізичного насильства вдавалися також "лісоруби", які і знищили понад 500 дерев парку. Під час зіткнень отримали тяжкі пошкодження літні жінки госпіталізовані…під час протистоянь затримані 18 учасників акції. Див., наприклад: В Харькове противников вырубки деревьев вытеснили из парка, есть задержанные. – Корреспондент, 2 июня 2010г., *http://korrespondent.net*; Как харьковская милиция помогала бойцам Кернеса разгонять защитников парка Горького: Видео. – Актуальные новости из сети, 2 июня 2010г., *http://newzz.in.ua*.

[15] 26 травня 2012р. у Києві почалася акція громадського спротиву проти реконструкції пам'ятки архітектури "Гостинний двір" у торговельний центр. В ніч на 1 червня 2012р. будівлю захопили "30 невідомих у спортивній формі". Однак, пізніше її знову стали охороняти захисники пам'ятки. 18 грудня вони зазнали атаки "невідомих" із застосуванням сльозогінного газу; 19 грудня близько 40 "невідомих" побили та витіснили захисників пам'ятки з будівлі, двох із них було госпіталізовано. Під час кожного нападу міліція перебувала поруч, спостерігала, але не втручалася. 18 лютого 2013р. активістів захисту пам'ятки атакував спецпідрозділ "Беркут", кілька десятків активістів затримані.

[16] Журналістка О.Сніцарчук (5 канал) і фотограф В.Содель (видання "Коммерсант").

[17] Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування фактів нападу на представників засобів масової інформації 18 травня 2013р. в місті Києві за адресою вулиця Володимирська, 15 та розслідування інших фактів тиску на засоби масової інформації, перешкоджання законній професійній діяльності журналістів. Звіт Комісії див.: Сайт ВР України, *http://blogs.lb.ua/vitaliy_yarema*.

небезпечна зброя. В одному з випадків їх використання зафіксована наявність бойового пістолета[18].

Характерними рисами нападів "тітушок" є крайня жорстокість і нерозбірливість ("невідомі" били і жінок, і літніх людей, і журналістів, і медиків, яких часто викликали на місця зіткнень), прагнення залякати та абсолютна впевненість у безкарності. Присутність і бездіяльність при цьому міліції лише додавала людям відчуття безпомічності та беззахисності – що дозволяє говорити про прояви у країні кримінально-міліцейського терору.

Усвідомлення необхідності активного самозахисту (самооборони) не лише від дій "тітушок", але й від міліції є, очевидно, однією з причин швидкої радикалізації протестів.

Надмірне застосування сили і спеціальних засобів проти учасників мирних зібрань. Відповідно до Закону "Про міліцію", працівники ОВС мають право затримувати громадян, застосовувати до них фізичну силу і спеціальні засоби лише у виняткових випадках: з метою затримання підозрюваних у вчиненні кримінальних або адміністративних правопорушень. Однак, у 2010р. започаткована практика силового перешкоджання мирним зібранням або їх припинення, затримання їх учасників – попри ту обставину, що учасники цих зібрань жодних адміністративних чи кримінальних правопорушень не вчиняли.

При цьому, застосовувалася сила і спеціальні засоби не лише проти акцій політичних опонентів діючого режиму, але й проти будь-якого мирного зібрання, якщо воно не санкціоноване владою – центральною чи місцевою. Так, 14 березня 2010р. міліція затримала п'ятьох учасників суботнику на бульварі Лесі України в Києві. Затримані звернулися до медиків, які зафіксували численні тілесні ушкодження. 9 квітня працівники міліції у силовий спосіб припинили мирну акцію протесту проти захоплення книжкового магазину "Сяйво", 13 квітня – акцію протесту проти незаконної забудови історичного центру столиці. Четверо учасників акції (у т.ч. журналіст) були затримані, один із них отримав тілесні ушкодження[19].

Фактично виправдав таку практику Міністр внутрішніх справ, який публічно заявив, що учасники опозиційних і протестних акцій є "купленими людьми", а самі акції заважають "нормальній життєдіяльності інших людей та установ", а тому варто відвести для них "яке-небудь велике поле на околиці Києва, де ніхто нікому не заважає"[20].

У 2010р. до лексикону ЗМІ **ввійшло поняття "силова зачистка"**. Ця дія охоплювала знесення і знищення обладнання масових акцій (наметів, сцен, звукопідсилювальної апаратури тощо), затримання організаторів, активістів і рядових учасників і вивезення їх, часто в "невідомому напрямі", оскільки про місце їх перебування офіційно не повідомлялося по кілька діб.

Розширилося поле ризику для громадян потрапити під силові дії міліції. Працівники спецпідрозділів під час "зачисток" застосовували силу і спеціальні засоби не лише до учасників акцій, але й до громадян, які випадково перебували поряд з місцем події.

При цьому, вони діяли анонімно – отже безкарно. Як відомо, працівники української міліції не мають індивідуальних знаків розрізнення, вимога представлятися виконується не завжди – це часто робить спілкування з міліціонерами цілком анонімним та у випадку конфліктної ситуації унеможливлює оскарження їх дій. Крім того, поширилася практика присутності працівників, у т.ч. начальницького складу, на мирних зібраннях у цивільному одязі. У випадку застосування сили до учасників зібрань неможливо оскаржити ці дії і забезпечити відповідальність тих, хто віддає накази й команди, наприклад, бійцям спецпідрозділів. Тому правозахисники звернули увагу на ту обставину, що за зростання чисельності масових акцій, з одного боку, та поширення застосування насильства до їх учасників з боку міліції – з іншого, скарг від потерпілих майже не було.

Узагальнюючи події 2010р., правозахисні організації, зокрема відзначали, *по-перше*, що порушень свободи мирних зібрань у 2010р. було значно більше, ніж у 2005-2009рр., разом узятих. Лише за перші 100 днів Міністра внутрішніх справ А.Могильова, засобами масової інформації обласного та національного рівнів оприлюднені понад 350 публікацій про порушення свободи мирних зібрань з боку ОВС. Характер і масштаб цих порушень свідчив, що незаконні дії міліції здійснювалися за наказом керівництва Міністерства. *По-друге*, у 2010р. поновлено використання адміністративного затримання та засудження за мирні протести – чого не спостерігалося з 2004р.[21]

Перешкоджання професійній діяльності журналістів. Розширення поля ризику торкнулося журналістів – і тих, які через свої професійні обов'язки перебували на місці мирних зібрань, і тих, які здійснювали журналістські розслідування та/або оприлюднювали критичні матеріали про дії органів державної влади, в т.ч. правоохоронних. Один із перших резонансних випадків застосування міліції проти журналіста – побиття та затримання 18 вересня 2010р. працівниками міліції головного редактора мережевого видання "Протест" А.Фурманюка, відомого своїми критичними статтями про роботу керівників правоохоронних органів Донецька та області[22].

Надалі напади на журналістів стали звичайною справою – або безпосередньо з боку працівників міліції, або за умови їх бездіяльності, фактично, під їх прикриттям. Як правило, за фактами таких нападів кримінальні справи не порушувалися. Так, у 2012р. лише в Києві сталися 29 випадків нападів на журналістів, що лишилися не розслідуваними.

Згадана вище парламентська Тимчасова комісія, розглянувши матеріали про перешкоджання професійній діяльності журналістів із застосуванням сили, надані їй громадською організацією "Інститут масової інформації" (загалом – 18 випадків), констатувала, що "особливо загрозливою є ситуація з безпекою професійної діяльності представників місцевих ЗМІ, які висвітлюють протиправну діяльність посадових осіб

[18] Улітку 18 червня 2013р. в селі Чаусово-2 міліція спостерігала штурм силами "невідомих" ТОВ "Агрофірма Корнацького", яка належала кандидату в депутати від опозиції по 132 округу. Один з нападників зробив кілька пострілів з пістолета. Він був упізнаний як один з "журналістів", що під час виборів 2012р. діяли на виборчому окрузі №223 в Києві. Див.: "Титушки" тесно связаны с "Украинским выбором" Медведчука и спецслужбами РФ. – Аргумент, 1 августа 2014г., *http://argumentua.com/stati/titushki-boi-bez-pravil*.

[19] Перелік аналогічних випадків упродовж березня-серпня 2010р. див.: Олена Білозерська: Знаю, як треба! – *http://bilozerska-rus.livejournal.com/154809.html*.

[20] МВД предлагает выделить оппозиции поле для митингов на окраине. – Версии, 11 мая 2010г., *http://versii.com/news/205614*.

[21] Права людини в Україні 2009-2010: Доповіді правозахисних організацій. Розділ IX. – Сайт УГСПЛ, *http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298306306*.

[22] Якименко Ю. Міліція посилює тиск на журналістів, думаючи, що вона допомагає владі. – Сайт Центру Разумкова, 24 вересня 2010р., *http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=2376*.

органів місцевого самоврядування, державних адміністрацій і правоохоронних органів районного та обласного рівнів". На засіданні комісії було оголошено інформацію Генеральної прокуратури, згідно з якою, станом на 1 вересня 2013р. до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено дані щодо 85 фактів перешкоджання законній професійній діяльності журналістів; при цьому, до суду направлено лише п'ять обвинувальних актів. За даними Інституту масової інформації, у 2013р. збільшилася кількість нападів на журналістів саме з боку представників силових структур. Так, якщо у 2012р. було зафіксовано 8 таких випадків, то за перші вісім місяців 2013р. – 15[23].

Тимчасова слідча комісія зробила висновок, що такі випадки порушення прав журналістів в Україні є тривожним сигналом для громадянського суспільства та викликом для правоохоронних органів, які мають оперативно реагувати на подібні правопорушення.

За даними міжнародної правозахисної організації "Репортери без кордонів", у 2013р. в Україні зафіксовано 120 нападів на журналістів. При цьому, як видно з діаграми "*Суб'єкти нападів*..."[24], 54% нападів вчинили працівники правоохоронних органів.

Суб'єкти нападів на журналістів в Україні у 2013р.
(за версією міжнародної правозахисної організації "Репортери без кордонів")

Таким чином, суспільству надавався сигнал про небезпеку будь-яких дій не на підтримку влади: навіть незаконні застосування сили проти журналістів, наділених міжнародними гарантіями безпеки від посягань на недоторканність під час виконання професійних обов'язків, стали безкарними.

2.3. ПОШИРЕННЯ ПРАКТИКИ НЕДОТРИМАННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАННІСТЬ

Як зазначалося вище, дотримання прав і свобод людини не належало до критеріїв оцінки діяльності українських ОВС. Наявність порушень постійно відзначали як вітчизняні, так і міжнародні правозахисні організації, а також – Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), до якого зверталися громадяни України, потерпілі від незаконних і протиправних дій української міліції. Найбільшу занепокоєність правозахисників викликали системна практика застосування катувань та інших форм поганого поводження, а також – свавільні чи необгрунтовані затримання та арешти громадян.

З 2010р. ця практика набувала дедалі більших масштабів. Так, правозахисники відзначили, що з приходом на посаду Міністра внутрішніх справ А.Могильова ситуація з дотриманням зазначених прав і свобод людини значно погіршилася, розширилося "поле ризику" бути підданим незаконним діям міліції – за рахунок свідків, родичів підозрюваних, власне, будь-якої особи, яка потрапила в поле зору міліції. За їх висновком: "Якщо раніше найбільший ризик бути підданим незаконному насильству в міліції був у злочинців, то… Сьогодні потенційний ризик існує для кожного – так, і звичайний перехожий, свідок яких-небудь подій, а іноді навіть і сам працівник міліції можуть стати об'єктом незаконного насильства з боку правоохоронців"[25].

У Доповіді правозахисних організацій України за 2009-2010рр. відзначається, що у 2010р. порушень прав людини з боку МВС було значно більше, ніж роком раніше. Почастішали повідомлення про катування та інші форми незаконного насильства, які застосовуються в ОВС та іноді призводять до загибелі затриманих. Так, упродовж 2010р. надійшло близько 50 повідомлень про смерть у міліції – проти 21 повідомлення у 2009р.[26]

У 2011р., за даними МВС, у міліції серед затриманих та арештованих трапилися 14 раптових смертей і 16 спроб самогубства. Водночас, за даними УМДПЛ – загинули "внаслідок перебування під юрисдикцією міліції" 35 осіб[27]. У 2012р. – 22 випадки загибелі затриманих пов'язані, на думку правозахисників, з діями міліції, зафіксовано також понад 60 резонансних випадків катувань і побиття громадян міліцією.

Зловживання арештом як запобіжним заходом. Відповідно як до національного законодавства, так і міжнародних норм, арешт застосовується винятково тоді, коли існує реальна загроза ухилення підозрюваного (обвинуваченого) від слідства та суду. Однак, у діяльності українських ОВС зловживання правом на арешт з боку слідчих є узвичаєною практикою. На Парламентських слуханнях наводилися дані, згідно з якими суди задовольняють понад 90% подань слідчих про обрання арешту як запобіжного заходу[28]. Зловживання правом на арешт з боку слідчих постійно відзначаються в щорічних доповідях Уповноваженого з прав людини. Нарешті, системність цього явища засвідчила позиція ЄСПЛ, який в лютому 2011р. прийняв пілотне рішення у справі "*Харченко проти України*", констатуючи системні порушення статті 5 Європейської конвенції з прав людини (Право на свободу та особисту недоторканність), що виявляється, зокрема в невмотивованості рішень судів про арешти, судові відмови в розгляді скарг на незаконність арешту та/або тримання під вартою та супроводжується незадовільними умовами утримування, які принижують гідність людини[29].

Незаконне насильство та жорстоке поводження (катування). Застосування насильства, фізичного і психологічного тиску, принижень і катувань у діяльності українських ОВС постійно відзначаються в

[23] Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради…
[24] *Джерело*: Права людини в діяльності української міліції – 2013. – Київ-Львів, 2013, с.77, *http://umdpl.info/wp-content/uploads/2014/06/UMDPL_report_404p.pdf*.
[25] Моніторинг незаконного насильства в органах внутрішніх справ України (2004-2011рр.). – Харків, Харківський інститут соціальних досліджень, Харківська правозахисна група, 2011, с.36
[26] Права людини в Україні: доповіді правозахисних організацій 2009-2010. – Сайт Української Гельсінкської спілки з прав людини, *http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298287768*.
[27] Права людини в діяльності української міліції - 2011, Права людини в діяльності української міліції - 2012, с.5. Перелік 35 осіб, які загинули у 2011р. у відділах міліції, див. с.24-29.
[28] Рекомендації парламентських слухань на тему: "Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів".
[29] Харченко проти України. – Сайт Мін'юсту, *http://old.minjust.gov.ua/19615*.

щорічних доповідях Уповноваженого з прав людини, у звітах вітчизняних і міжнародних правозахисних організацій[30]. Факти насильства та катувань під час дізнання і слідчих дій змушені визнавати і Міністерство внутрішніх справ, і прокуратура. Так, непоодинокі випадки самогубства або спроб самогубства безпосередньо у відділах міліції призвели до появи у 2011р. офіційної вказівки МВС про створення у службових кабінетах умов, які унеможливлюють вільний доступ затриманих до вікон "з метою недопущення фактів їх вистрибування з вікон"[31].

Насильство, силове "вибивання показань" (очевидно, пов'язане з тим, що головним показником роботи ОВС визнавалася кількість розкритих злочинів) стало цілком буденним явищем для міліції. Показовими в цьому контексті є результати опитування працівників міліції, здійсненого Харківським інститутом соціальних досліджень у 2011р. Конфіденційні бесіди з міліціонерами засвідчили, що "**незаконне насильство стало частиною міліцейської субкультури, і працівники ОВС розцінюють його як невід'ємну складову своєї професійної діяльності**". За даними дослідження, 65% опитаних міліціонерів допускали можливість застосування тортур як ефективного засобу розкриття злочину, а 40% – визнали катування припустимим видом покарання за скоєний злочин[32].

Є всі підстави стверджувати, що такій ситуації сприяла фактична безкарність працівників ОВС, які допускали у своїй діяльності насильство, жорстоке поводження та катування. Така безкарність, своєю чергою, обумовлювалася наступними обставинами.

По-перше, переважна частина (у 2011р. – 94%) заяв і повідомлень про випадки насильства в міліції розглядається в самому відомстві – службою внутрішньої безпеки, інспекцією з особового складу та іншими. Відповідно, лише незначна частина заяв, скарг і повідомлень знаходять підтвердження (у 2011р. – 4,7%), ще менше – завершуються порушенням кримінальної справи (у 2011р. – 4%, у 2012р. – 3%) (врізка "*Із звітів МВС і прокуратури*"[33]).

Докладно ситуацію з реагуванням правоохоронних органів на факти насильства, жорстокого поводження та катувань, за якими порушувалися кримінальні провадження, можна бачити на прикладі даних, наведених у таблиці "*Кримінальні провадження…*"[34]. Отже, впродовж 2013р. здійснювалося 3 730 кримінальних проваджень за злочинами, вчиненими працівниками правоохоронних органів із застосуванням катувань та іншого жорстокого поводження, з яких 39 – із смертельним наслідком. З них 3 554 (або 95,3%) проваджень стосувалися працівників міліції, у т.ч. – 15 проваджень, у яких ішлося про смертельні наслідки. При цьому, лише 57 (1,6%) проваджень стосовно працівників міліції завершено направленням справи до суду з обвинувальним вироком.

На жаль, у таблиці не наводяться дані про закриті провадження за належністю до конкретного правоохоронного органу. Проте, певні спостереження можна зробити стосовно загального масиву проваджень. Як видно з таблиці, закрито понад 88% проваджень, доведено до суду – лише 1,7%.

По-друге, потерпілий далеко не завжди може ідентифікувати особу правоохоронця, який учинив стосовно нього акт насильства – оскільки, як правило, вони відбуваються у службових кабінетах і приміщеннях райвідділів, куди доступ сторонніх обмежений. Свідками насильства можуть бути лише самі міліціонери, які на користь потерпілого свідчити не будуть. Така ситуація має два наслідки: або, розуміючи, що за таких умов довести вину правоохоронців практично неможливо, громадяни не звертаються із скаргами на їх незаконні дії; або скаржники отримають відповідь, що "через суперечливість свідчень сторін довести факт насильства неможливо".

ІЗ ЗВІТІВ МВС І ПРОКУРАТУРИ

2011р. За даними МВС, за січень-вересень 2011р. зареєстровано 2 937 заяв, повідомлень і виявлених правопорушень з боку працівників ОВС. Безпосередньо пов'язаних із насильством – 1 371; у т.ч.: пов'язаних з побиттями – 1 280, катуванням – 61, раптовою смертю – 14, самогубством або його спробою – 16.

Із цих повідомлень, заяв або правопорушень, де працівники ОВС є підозрюваними в застосуванні насильства, катувань і дій, що призвели до смерті, 1 287 (або 94%) розглядають самі служби МВС: служба внутрішньої безпеки (543), інспекція з особового складу (522), інші (222).

Частина заяв, що знайшли підтвердження, надзвичайно мала: лише дві скарги щодо катувань (3,3%) і 59 щодо побиття (4,6%) – загалом 4,7% загальної кількості заяв і повідомлень, розглянутих внутрішніми органами МВС. Примітно, що не підтвердилася жодна із скарг на незаконні дії працівників ОВС у випадках загибелі, самогубства чи спроб самогубства.

Лише у 54 випадках ухвалене рішення про порушення кримінальної справи (4% загальної кількості заяв, повідомлень і виявлених правопорушень, безпосередньо пов'язаних з насильством).

Водночас, до дисциплінарної відповідальності в рамках заходів недопущення катувань і жорстокого поводження в МВС притягнуто 5 537 співробітників. Проведені 62 834 бесіди з працівниками, а також – видано 3 632 одиниці наказів, вказівок, розпоряджень, оглядів.

Примітно, що внаслідок перевірок, здійснених міліцейськими відомчими органами контролю у січні-вересні 2011р., встановлений лише 91 факт застосування працівниками незаконного насильства, в т.ч.: 70 випадків виявили співробітники підрозділів внутрішньої безпеки, 11 – інспекції з особового складу, 10 – працівники інших служб. При цьому, зазначеними службами не було встановлено **жодного випадку катування** громадян.

2012р. До органів прокуратури надійшло 3 607 звернень про катування в міліції. З них у приблизно у 100 випадках порушено кримінальні справи, у 3,5 тис. відмовлено. Отже, 97% загальної кількості звернень визнані органами прокуратури такими, що не знайшли підтвердження, або – на кожні 36 звернень громадян про катування в міліції припадає одна порушена кримінальна справа проти працівників міліції, які під час досудового слідства застосували насильство для отримання показань.

---

[30] Зокрема, серед засобів психологічного тиску Омбусмен відзначає, зокрема "допит серед ночі в сусідній кімнаті вагітної дружини чи одного із батьків, які щойно перенесли інфаркт, залякування відібранням малолітньої дитини та позбавленням батьківських прав тощо". Див.: Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – Київ, 2013, *http://www.ombudsman.gov.ua*.

[31] Права людини в діяльності української міліції – 2011…, с.12.

[32] Права людини в діяльності української міліції – 2012…, с.291.

[33] *Джерела*: Моніторинг незаконного насильства…, с.18-20, 66; Права людини в діяльності української міліції...

[34] *Джерело*: Генеральна прокуратура України: Статистична інформація. Звіт про роботу органів досудового слідства за 12 місяців 2013р., Табл. 1.1. – Сайт ГПУ, *http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820&c=edit&_c=fo#*.

Кримінальні провадження про злочини, вчинені працівниками правоохоронних органів* щодо застосування катувань та іншого жорстокого поводження (без повторних) за 2013р.

	Усього кримінальних проваджень	Направлено до суду з обвинувальним актом	Закрито кримінальних проваджень	Направлено за підслідністю
	3 730 100%	**62 1,7%**	**3 290 88,2%**	**130*** 3,5%**
Ст. 127**	57	6	44	4
Ст. 364	217		204	6
Ст. 365	3 223	52	2 831	115
Ст. 367	42	2	37	
Ст. 373	106		100	
За ін. статтями	85	2	74	5
У т.ч. зі смертельними наслідками	39	4	29	1
МВС				
	3 554 100%	**57 1,6%**		
Ст. 127	52	5		
Ст. 364	211			
Ст. 365	3 105	50		
Ст. 367	11			
Ст. 373	105			
За ін. статтями	70	2		
	3 554	57		
У т.ч. зі смертельними наслідками	15	2		

* МВС, СБУ, Державна прикордонна служба, Державна пенітенціарна служба
** Ст.127 – Катування
Ст.364 – Зловживання владою або службовим становищем
Ст.365 – Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу
Ст.367 – Службова недбалість
Ст.373 – Примушування давати показання
*** Стосовно 248 проваджень (6,6%), врахованих у загальній кількості проваджень, докладна інформація в таблиці не наведена.

По-третє, як правило, потерпілий від незаконних дій міліції, який подав відповідну скаргу, може не отримати жодної змістовної відповіді на свою скаргу. Ні він, ні його адвокат не допускаються до розгляду справи, тому навіть у випадку повідомлення про те, що винуватці покарані, ніхто не знає, хто саме покараний, як кваліфікувалися його дії, в який спосіб його покарано. Адвокат може отримати таку інформацію лише за умови, якщо справа передана до суду. В решті випадків інформація вважається службовою. або потерпілий отримує відповідь про те, що "факти не підтвердилися".

Не є ефективними скарги на дії працівників міліції і на адресу Уповноваженого з прав людини (який, доречно нагадати, виконує функції Національного превентивного механізму). За свідченнями українського Омбудсмена, реагування на його подання з боку МВС, органів прокуратури, включно з Генеральною прокуратурою, є винятково формальним. Як правило, прокуратура повідомляє, що за надісланими скаргами не виявлено жодного факту їх підтвердження; керівництво МВС – зобов'язується розглянути наведені в листі факти під час проведення занять у системі службової підготовки, вжити заходів з недопущення відзначених недоліків надалі[35]. Не реагують на подання Омбудсмена й суди – у випадках, коли скарги на жорстоке поводження надходять від потерпілих, справа яких уже розглядається в суді. У доповіді Уповноваженого з прав людини за 2013р. вказано: "моніторинг за розглядом цих справ засвідчує, що суди жодного разу не прийняли рішення щодо проведення окремої перевірки за такими заявами, дослідження обмежувалось опитуванням учасників кримінального провадження"[36].

У загальному підсумку, як засвідчили результати моніторингових досліджень, виконані правозахисниками впродовж 2004-2011р., системи ефективного розслідування незаконного насильства, жорстокого поводження та катувань у міліції в Україні практично немає, "уся система реєстрації й розслідування таких випадків спрямована на їх приховання". Понад 70% потерпілих від насильства в міліції не звертаються із скаргами до жодних правоохоронних органів[37]. Переважна більшість працівників міліції, які застосовують у своїй діяльності незаконне насильство, залишаються безкарними, а застосування насильства набуло системного характеру.

Це підтверджують і звіти міжнародної правозахисної організації *Amnesty International*, зокрема, звіт з промовистою назвою – ""За відсутності складу злочину": ціна безкарності працівників правоохоронних органів в Україні". В ньому відзначається, що "в Україні фактично існує культура безкарності за серйозні кримінальні вчинки, включаючи катування та вимагання, скоєні правоохоронцями в ході їх роботи", через це "люди, які вступають в контакт з міліцією, ризикують зазнати широкий спектр порушень стосовно себе, від словесних нападок до тортур"[38].

Це підтвердив і ЄСПЛ, який 15 травня 2012р. **у справі *"Каверзін проти України"*, яка стосувалася катування, виніс пілотне рішення**[39] – базуючись на тому, що раніше приблизно у 40 своїх рішеннях Суд встановив, що державні органи України були відповідальними за жорстоке поводження з особами, які трималися під вартою, та що ефективного розслідування тверджень про таке поводження проведено не було. На момент винесення цього рішення на розгляді Суду знаходилося понад 100 справ, що стосувалися тих самих питань. Суд, зокрема відзначив:

- підозрювані є найбільш вразливою групою жертв жорстокого поводження з боку правоохоронців;

[35] Див., наприклад, Лист МВС "Про розгляд подання Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Лутковської В.В. про виконання рішень Європейського суду з прав людини, які набули статусу остаточного" №6243/Фр від 12 квітня 2012р. – Моніторинг незаконних дій…, с.90-91.

[36] Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – Київ, 2013, *http://www.ombudsman.gov.ua*.

[37] Моніторинг незаконного насильства в органах внутрішніх справ України (2004-2011рр.). – Харків, Харківський інститут соціальних досліджень, Харківська правозахисна група, 2011, с.40, 190.

[38] Див.: Лебедь Р. "Міжнародна амністія": українська міліція продовжує тортури. – ВВС Україна, 12 жовтня 2011р., *http://www.bbc.com*.

[39] Пілотне рішення – рішення, яке ЄСПЛ приймає на підставі узагальнення певної кількості однотипних справ, і констатує системну проблему, яка полягає в основі тих чи інших порушень, що їх допускає національна правоохоронна та/або судова системи.

- не можна виключати зв'язок між жорстоким поводженням з жертвами та метою державних органів отримати викривальні докази;
- одним з факторів, що сприяли катуванню підозрюваних була оцінка роботи працівника міліції, яка базувалася на кількості розкритих злочинів;
- оскільки визнавальні показання часто є одним з основних доказів у кримінальному провадженні, не можна виключати, що працівники прокуратури не зацікавлені у всебічному розслідуванні скарг на катування. Під час перевірок працівники прокуратури нерідко обмежувались поясненнями працівників міліції. Версії подій працівників міліції мали перевагу, та жодних зусиль для перевірки їх за допомогою інших заходів не докладалось;
- незважаючи на загальну законодавчу заборону катування та нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження в Україні, на практиці представники державних органів, відповідальні за таке жорстоке поводження, зазвичай уникають покарання.

Суд наголосив на тому, що Україна має терміново реформувати правову систему, щоб **забезпечити викорінення практики катування осіб, які тримаються під вартою, та забезпечити проведення ефективного розслідування відповідно до ст.3 Конвенції у кожній конкретній справі.**

2.4. ПРОТЕСТНІ АКЦІЇ ПРОТИ СВАВІЛЛЯ МІЛІЦІЇ І КРИТИЧНЕ ЗНИЖЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ ДО НЕЇ

Посилення репресивного тиску ОВС на політичних опонентів і суспільство загалом, свавілля і безкарність працівників міліції, які допускали насильницькі дії стосовно учасників мирних зібрань, затриманих і підозрюваних, практика "вибивання показань" викликали значний суспільний спротив. Упродовж 2010-2013рр. відбулося ряд масових протестних акцій проти порушень міліцією прав і свобод людини (врізка "*Акції проти свавілля міліції*").

Найвищого рівня масовості та радикалізації настроїв ці протести досягли у 2013р., коли в кількох населених пунктах жителі вдавалися до штурмів місцевих відділів міліції. Так, за підсумками моніторингу, здійсненого Центром дослідження суспільства, лише впродовж січня-липня зафіксовано 333 протестні акції проти свавілля працівників міліції, що становить 12% усіх протестів за цей період[40]. Водночас, дослідники відзначали, що лише в 4% цих акцій учасники вдавалися до насильницьких дій, решта – були мирними зібраннями, які вимагали припинити порушення прав і свобод людини відомством, покликаним їх захищати.

Критично знизився рівень довіри до міліції. За результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова, в липні 2013р. повну довіру до міліції засвідчили лише 2% громадян, ще 17% "скоріше довіряли" міліції – проти 75% тих, хто тією чи іншою мірою їй не довіряв[41].

Отже, з'явилися підстави **констатувати соціальне відчуження міліції від суспільства і втрату нею суспільної легітимності**. Тим часом, саме суспільна легітимність міліції (поліції), за твердженнями зарубіжних експертів, є неодмінною запорукою її належного функціонування в демократичному суспільстві. Зокрема, вона є "важливою передумовою для того, щоб поліція могла функціонувати здебільшого таким чином, який не пов'язаний з насильством". Саме "прийняття ролей або видів діяльності поліції і віра громадськості в бажання поліції функціонувати в рамках закону дозволяють поліції діяти переважно без необхідності вдаватись до сили". У протилежному випадку та за відсутності "фактору страху" "брак легітимності породжує опір поліції та може призвести до збільшення протидії та частішого застосування поліцією сили чи загрози такого застосування"[42].

Ні для кого не секрет, що за часів В.Януковича в Україні активно запроваджувався російський досвід, у межах якого дії силовиків, спрямовані на залякування активістів і суспільства після масових протестів на Болотної площі, дійсно досягли бажаного для влади результату. В українських реаліях зростання масштабів застосування насильства з боку міліції не призвело до відновлення "фактору страху", а навпаки – зумовило активізацію суспільних протестних настроїв.

Події наприкінці 2013р. показали, що свавілля міліції, відкрите нехтування правами і свободами громадян, служіння винятково політичному режиму, а не суспільству стало однією з причин соціального вибуху, а дії спецпідрозділу "Беркут" у ніч на 30 листопада, який здійснив на столичному Майдані Незалежності "силову зачистку" мирної акції молоді проти рішення Уряду припинити процес укладення Угоди про асоціацію України з ЄС – приводом до цього вибуху[43]. Революція гідності, започаткована подіями на Майдані, змела режим В.Януковича та, серед іншого, гранично загострила необхідність кардинального реформування українських ОВС і правоохоронних органів загалом.

---

[40] Див.: Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості. Аналітична доповідь. – НІСД, 2014, с.22, *http://www.niss.gov.ua*.

[41] Докладно див. матеріал "*Українська міліція очима громадян: оцінки стану, проблем і перспектив реформування*", вміщений у цьому журналі.

[42] Уільдрікс Н., Ван Реенен П. Дільянсть поліції в посткомуністичних суспільствах: Насильство у відносинах поліції і громадськості, демократична поліційна модель і права людини. – Київ, 2006, с.47.

[43] Докладно про події листопада 2013р. – лютого 2014р. див., наприклад: Порушення прав і свобод людини в Україні: Події листопада 2013 – лютого 2014рр. Спеціальна доповідь 2014р. – Сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, *http://www.ombudsman.gov.ua*.

АКЦІЇ ПРОТИ СВАВІЛЛЯ МІЛІЦІЇ

2010

18 травня 2010р., Київ. У Шевченківському райвідділі міліції Києва помер 19-річний студент І.Індило. Судмедекспертиза встановила, що причиною загибелі стала закрита черепно-мозкова травма.

Уповноважена з прав людини Н.Карпачова назвала смерть юнака вбивством і повідомила, що це вже другий випадок у Шевченківському районі столиці, коли затримують і вбивають студента.

Прокуратура Києва висунула звинувачення за статтями *Перевищення влади* (максимальне покарання – від трьох до восьми років ув'язнення) та *Службова недбалість* (штраф, виправні роботи до двох років або ув'язнення до трьох років) двом правоохоронцям – С.Приходьку та С.Коваленку, які допитували загиблого. У грудні 2011р. С.Коваленко був амністований судом. С.Приходьку 5 січня 2012р. Деснянський суд Києва призначив покарання – 5 років умовно. Фактично йому інкримінували безпідставне затримання І.Індило.

1 червня – у межах акцій "Ні поліцейські державі" чи "Проти міліцейського свавілля" у 18 регіонах України під адміністративними приміщеннями ГУМВС (УМВС) відбулися масові мирні акції протесту, переважно – молоді і студентів, у пам'ять І.Індило. У Києві акція відбулася під будівлею Шевченківського райвідділу, де він загинув.

2011

Вересень – райцентр Бровари Київська область. Жителі с.Семиполки стають на захист В.Запорожця, який убив майора міліції, що тероризував усе село. Свідки стверджували, що В.Запорожець захищався. За кваліфікацією правозахисників, після вбивства "відбулася міліцейська каральна акція стосовно жителів" села[44]. Десятки жителів були побиті, кілька чоловіків – вивезені до кар'єру, де їх погрожували вбити, брата В.Запорожця побили мало не до смерті, будинок його матері – розграбували, все село було залякане працівниками міліції.

Однак, протестні акції жителів села не припинилися. 29 червня 2012р., в день винесення судового рішення про ув'язнення В.Запорожця на 14 років, відбулася акція на його захист у Броварах. Бійці спецпідрозділу "Беркут" застосували силу до учасників акції і журналістів, побили та затримали одного з учасників. За словами постраждалого, він не чинив спротиву правоохоронцям, однак його побили, що підтвердила медична експертиза.

2013

15 березня 2013р., Київ, Міжнародний день боротьби зі свавіллям правоохоронних органів. Під МВС відбулася акція "Постав крапку на свавіллі міліції".

23 червня активісти ***Amnesty International*** в Україні провели акцію проти тортур та безкарності в українській міліції. До акції долучилися представники інших правозахисних організацій.

1 липня 2013р., Врадіївка, Миколаївська область[45]. Масові заворушення, спричинені згвалтуванням і жорстоким побиттям працівниками міліції місцевої жительки. При цьому, *по-перше*, міліція і районна прокуратура намагалася приховати і цей злочин, і злочинців, які його вчинили.

По-друге, свавілля місцевої міліції досягло критичної межі. Так, у 2011р., розслідуючи вбивство дівчинки-підлітка, міліціонери тортурами змусили 11 осіб зазнатися в цьому вбивстві, троє з них покінчили життя самогубством. Справжні вбивці знайдені не були, слідство продовжувалось і на час

заворушення. Місцеві жителі розповіли журналістам про численні випадки катувань, морального терору, рекету, який чинили "правоохоронці".

У ніч на 2 липня кілька сотень жителів Врадіївки вдалися до штурму райвідділу міліції. Лише ці події змусили керівництво МВС звернути увагу на ситуацію у селищі та загалом у районі.

Події висвітлили також інші риси, притаманні вітчизняній правоохоронній системі, – непотизм і кругову поруку, які є живильним середовищем корупції і чинником деградації системи. Один із гвалтівників виявився хресником керівника обласного управління МВС, інший – племінником прокурора. Фактично, влада належала кільком сім'ям, тісно між собою пов'язаним.

Жителі селища організували пішу ходу до Києва, під час якої до них приєднувалися жителі інших населених пунктів, які так само потерпали від беззаконня і свавілля міліції. Піша хода завершилася багатоденним пікетом на Майдані Незалежності в Києві, де до учасників ходи приєдналися київські активісти. Спроба встановити намети була припинена жорсткими діями спецпідрозділу "Беркут", бійці якого застосували димові шашки, побили учасників акції та журналістів, вісім осіб були затримані. В нападі на учасників акції брали участь "тітушки".

Натомість, МВС відкрило кримінальне провадження за фактом масових заворушень і штурму райвідділу міліції. За даними миколаївського видання "*Новости-N*", учасників акції почали масово, без вручення повісток, викликати до прокуратури, залякуючи тим, що вони були зафіксовані на відео під час акції.

12 липня, Святошинський район Києва. Працівники ринку (близько 200 осіб) "Шлях" штурмують районне відділення міліції, вимагаючи покарання міліціонера, який вдарив дівчину – активістку організації "Коаліція учасників помаранчевої революції".

16 липня: Фастівське районне відділення міліції штурмують представники громадськості (серед них – учасники Врадіївської ходи) та опозиційних політичних сил, вимагаючи дати їм можливість пересвідчитися, чи є у відділенні спеціальні кімнати для катування затриманих – про що повідомляли місцеві жителі, в т.ч. ті, хто стверджував, що сам пройшов через катування в підвалі будівлі районного відділення. Відбулася сутичка, після якої двоє міліціонерів повідомили про поранення та були госпіталізовані. Візит до них тодішнього Міністра внутрішніх справ В.Захарченка широко висвітлювався у провладних ЗМІ.

---

[44] Моніторинг незаконного насильства… (2004-2011рр)…, с.3.

[45] *Джерела*: За межею терпіння. – Тиждень, 5 липня 2013р., с.4-5; Бердинских К. Точка кипения. – Корреспондент, 5 июля 2013г., с.20-22; Дуда А. Постврадіївський синдром. – Тиждень, 19 липня 2013р., с.12-14. Герасимчук В. Отчаянье до Киева доведет. – Преступности.НЕТ, 18 июля 2013г., *https://news.pn/ru/public/84787*; Карпачева назвала смерть студента в киевском участке милиции убийством. – 2 июня 2010г., *http://ru.tsn.ua*

3. РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ ОВС: НИНІШНІЙ ЕТАП[1]

Наразі необхідність реформи правоохоронної системи України визнається всіма зацікавленими сторонами: суспільством, політиками, правоохоронцями. Діяльність відомств, покликаних захищати права громадян, викликає справедливу 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, військовослужбовці Внутрішніх військ відчули на собі всю силу суспільного протесту, спрямованого проти режиму Януковича[2].

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.

У 2014р. - на початку 2015р. зроблено низку перших кроків до створення передумов здійснення цих системних реформ, у т.ч. реформи ОВС (міліції). Ентузіазм нової команди Міністерства внутрішніх справ, активна участь громадськості, міжнародна допомога додають оптимізму, але не гарантують успіху.

3.1. НЕОБХІДНІСТЬ І МЕТА РЕФОРМУВАННЯ

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 довіряє[3]. Таким чином, 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 відчувають 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 ізольованості**[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**.

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'юнктурних 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) поліцеїстиці таку модель зазвичай називають орієнтованою на права людини або демілітаризованою сервісною службою, яка "набуває легітимності, виконуючи радше правову, ніж політичну функцію".

Найбільш зацікавленим у реформуванні нинішньої репресивної міліцейської системи в ефективний правоохоронний орган, який буде захищати права і свободи громадян, гарантувати громадський порядок,

---

[1] В основу цього Розділу покладено Позиційні матеріали, представлені та обговорені на проведеному Центром Разумкова Круглому столі 16 квітня 2015р. Виступи учасників Круглого столу див. у матеріалі "*Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ*", вміщеному в цьому журналі.

[2] 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*.

[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://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php*.

[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 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 журналі.

боротися зі злочинністю, є **суспільство**. Актуальність реформи підтримують дві третини (66%) громадян країни[5].

Питання реформи посідають пріоритетні місця у програмних документах **парламентських політичних сил, Президента, Уряду**[6]. 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**.

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%.

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).

3.2. ХАРАКТЕРНІ ПРОБЛЕМИ ВІТЧИЗНЯНИХ РЕФОРМ

Нинішня реформа є далеко не першою за роки незалежності[7]**.** 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 обгрунтування необхідності реформи та її цілей.

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 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.

У результаті, **попри декларовані прогресивні цілі, попередні реформи зберігали основи репресивної політики держави** та відповідної моделі правоохоронних органів і правоохоронної діяльності, орієнтованої саме 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.

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.

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 обгрунтування, організаційного та ресурсного забезпечення – а отже брак комплексного підходу до реформи, її безсистемність і непослідовність.

3.3. УМОВИ І МОЖЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ НИНІШНЬОЇ РЕФОРМИ ОВС

Реформа органів внутрішніх справ, започаткована у 2014р., відбувається за умов, що кардинально відрізняються 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 умов зволікання з реформою чи її неякісне проведення може бути наслідком лише вже згаданого вище браку політичної волі.

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.

---

[5] Тут і далі в тексті, якщо не вказане інше, наводяться результати тематичних опитувань, здійснених соціологічною службою Центру Разумкова в рамках 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 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.

Отже, 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 тис. 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. Громадські правозахисні організації, аналітичні центри, активісти, представники адвокатури і ЗМІ, незалежні експерти безпосередньо залучені сьогодні до розробки нормативно-правових документів, аналізу законопроектів і надання до них пропозицій, до виконання пілотних проектів та організації майданчиків для якомога ширшого громадського обговорення перебігу, проблем і перспектив реформування правоохоронних органів[8].

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.

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, Румунія). 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*).

На цей час виконуються, зокрема, проекти, які передбачають підтримку в напрямах удосконалення законодавства, протидії корупції і порушенням внутрішньої дисципліни в ОВС, підвищення кваліфікації викладачів навчальних закладів МВС та персоналу правоохоронних органів, розвитку експертних служб, боротьби з кіберзлочинністю тощо. Серед форм підтримки: експертна допомога, надання обладнання, тренінги і тренування, навчальні поїздки, семінари, а також – значні обсяги фінансування проектів (докладно: таблиця "*Програми (проекти) міжнародної технічної допомоги…*", Додаток 1 до цього Розділу).

Окремо слід відзначити проекти і програми, що виконуються за міжнародної допомоги і спрямовані на підтримку та розвиток місцевого самоврядування в Україні. Як відомо, в межах обговорення проблем реформування ОВС особлива увага надається проблемі створення місцевої (муніципальної) міліції. В числі аргументів противників цієї ідеї – слабкість вітчизняного місцевого самоврядування загалом і місцевих громад зокрема. Як видно з таблиці "*Міжнародні проекти і програми…*", міжнародна допомога спрямована саме на посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, економічного та соціального розвитку громад, а отже – сприяє наближенню можливості запровадження такого правоохоронного інституту, як місцева міліція (поліція).

Міжнародні проекти і програми (за підтримки європейських держав і міжнародних організацій), діяльність яких стосується розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні (2014р.)*

Орган	Назва програми, проекту
Рада Європи	Програма "Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні" Програма "Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні"
Європейська Комісія (Представництво ЄК в Україні)	Проект "Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні"
Міжнародний фонд "Відродження"	Програма "Громадянське суспільство та належне врядування"
Канадське Агентство міжнародного розвитку (*CIDA*)	Проект "Регіональне врядування та розвиток" Проект "Місцевий економічний розвиток міст України"
Швейцарське бюро співробітництва (*SDC*)	Проект "Підтримка децентралізації в Україні" (*DESPRO*)
Програма розвитку ООН (ПРООН)	"Муніципальна програма врядування та сталого розвитку" Проект "Місцевий розвиток орієнтований на громаду"
Фонд Східна Європа (ФСЄ)	Програма "Місцевий економічний та соціальний розвиток"
Німецьке товариство технічного співробітництва (*GIZ*)	Проект "Сприяння економічному розвитку та зайнятості" Проект "Підвищення якості муніципальних послуг в Україні"
Агентство з питань міжнародного співробітництва США (*USAID*)	Проект "Економічний розвиток міст"
Офіс Координатора проектів ОБСЄ	Програма "Демократизація та належне врядування в Україні"

* Докладніше див: Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, *http://www.municipal.gov.ua/articles/show/article/73*

[8] Докладно див. статті Є.Захарова "*Реформування органів внутрішніх справ і права людини*" та О.Мартиненка "*Участь громадськості в реформуванні на прикладі пілотного проекту*", вміщені в цьому журналі.

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 верховенство права, підзвітності і прозорості, професійності, співпраці з суспільством[9]. Майже всі вони одностайні в розумінні необхідності структурної оптимізації ОВС, чіткого розподілу функцій і повноважень, створення Національної поліції, забезпечення належних умов праці та посилення рівня соціального захисту персоналу.

На цей час визначено, що загальну систему Національної поліції складатимуть центральний орган управління та територіальні органи Національної поліції. У складі Національної поліції працюватимуть: кримінальна поліція; патрульна поліція; поліція охорони; спеціальна поліція; поліція особливого призначення. Безпосереднє керівництво Національною поліцією здійснюватиме Керівник Національної поліції, який звітує перед Міністром внутрішніх справ, але в рамках сформованої Міністерством і затвердженої Урядом політики є незалежним в організації оперативної діяльності поліції[10].

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 завадити успішності реформаторських починань.

3.4. ОБМЕЖЕННЯ І РИЗИКИ У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ

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 широкомасштабної російської агресії. 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**.

Поєднання в 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), обгрунтованим дублюванням і розумною альтернативою монополії, очевидно, повинне ухвалюватися поза межами відомства**.

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) в разі посилення її військового потенціалу для виконання функції 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.

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 під час розподілу 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 сумісності систем озброєння та зв'язку, проведення спільних навчань із підрозділами Збройних Сил. Організація спільного застосування і взаємодії безпекових структур є функцією оперативного управління, а не політичного та адміністративного керівництва. Виконанням

[9] Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України. – *http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365*.

[10] Проект Закону "Про Національну поліцію" №2822 від 13 травня 2015р. Прийнятий ВР України в першому читанні 21 травня 2015р. – Сайт ВР України, *http://w1.c1.rada.gov.ua*.

цього завдання має опікуватися створений при РНБО Воєнний комітет (а в перспективі – система кризового менеджменту).

Реформа потребує додаткових ресурсів, які іноді в рази 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"[11], 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, а також – на міжнародну допомогу, про що йшлося вище.

Доречно зауважити, що **навіть забезпечення поточної діяльності міліції залишається дуже низьким**, порівняно з іншими країнами Центральної і Східної Європи. Так, для країн ЦСЄ середній показник забезпечення становить $40 тис. на одного поліцейського на рік. На 2014р. на апарат МВС було передбачено 57,8 тис. грн. на одного міліціонера, або $6 400 за курсом 9 грн. за $1[12] (або $7 900 на одного атестованого працівника).

На 2015р. на апарат МВС передбачено 80,7 тис. грн. на кожного працівника, або 99,9 тис. грн. на кожного атестованого працівника. Однак, за нинішнім курсом (21,7 грн. за $1) це становить лише $3 300, або $4 600, відповідно, – і це з урахуванням скорочення чисельності ОВС з 225,4 тис. працівників у 2014р. до 198 тис. у 2015р. (атестованих працівників – з 181,3 тис. до 159,8 тис. осіб, відповідно).

Уже 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 активністю[13].

Аналіз законодавчих ініціатив підтверджує появу цікавих інновацій, вартих уваги пропозицій. 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 змінами**[14].

Як зазначалося вище, принципові рішення, зокрема з питань поєднання в рамках МВС максимально можливої кількості функцій внутрішньої безпеки повинне ухвалюватися поза межами відомства. Однак, на цей час перебіг подій свідчить про те, що саме **Міністерство внутрішніх справ дедалі більшою мірою перебирає на себе ініціативу в розробці і впровадженні засад формування системи органів внутрішніх справ загалом і зокрема – власної структури, функцій і повноважень**. Але відомчий підхід, навіть із залученням громадськості, обмежує простір пошуку альтернативних рішень, їх порівняння (отже, саму оптимізацію).

При цьому, ініціативам громадських, правозахисних організацій надається дедалі менше уваги. Показовою в цьому контексті є ситуація з проектом Закону "Про поліцію і поліцейську діяльність", розробленим спільно експертами Центру політико-правових реформ, ініціативи "Реанімаційний Пакет Реформ"15, міліціонерами-практиками, експертами Секретаріату Омбудсмена та народними депутатами України. Законопроект отримав у цілому позитивні відгуки, зокрема, від трьох авторитетних європейських інституцій – Бюро з демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ, Директорату з прав людини Ради Європи і Консультативної місії ЄС з реформування сектору безпеки – та був зареєстрований у Верховній Раді (№1692-1 від 27 січня 2015р.)[16]. Однак, 13 травня, в день, коли до Парламенту було внесено проект Закону "Про Національну поліцію", розроблений МВС, законопроект, розроблений за громадською ініціативою, зняли з розгляду[17].

Подібні ситуації спонукають до висновку про те, що залучення незалежних експертів до обговорення нерідко здійснюється у спосіб, який слід називати радше використанням громадськості заради легітимізації власних відомчих рішень. Охоче враховуються зауваження і пропозиції, що не торкаються "принципових" для керівництва МВС інтересів (збереження спеціальних звань, привілеїв, комерційних функцій, закритості). Водночас, громадські активісти нерідко бувають вражені відмінністю змісту затверджених або підготовлених до затвердження документів від проекту, що обговорювався, – насамперед у частинах, принципово важливих для відомства.

---

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

[12] Див.: Канєвський Г. Як реформувати міліцію. – Економічна правда, 5 березня 2014р., *http://www.epravda.com.ua*.

[13] 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.).

[14] Докладно див. також статтю, підготовлену учасниками та консультантами проекту Центру Разумкова: Захаров Є., Мартиненко О., Жмінько 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*.

[15] Ініціатива "Реанімаційний пакет реформ" (РПР) – ініціатива громадських активістів, які об'єднались для пришвидшення реформування країни. До РПР належать понад 300 експертів, активістів, журналістів, науковців, правозахисників з понад 70 найвідоміших українських аналітичних центрів і громадських організацій. Докладно див. Сайт РПР, *http://rpr.org.ua*.

[16] Тексти відгуків англійською та українською мовами див.: Законопроект "Про поліцію і поліцейську діяльність". – Сайт РПР, *http://police-reform.info/?page_id=385*.

[17] Один з авторів законопроекту, народний депутат України В.Купрій вважає, що це було зроблено в незаконний спосіб, з порушенням Регламенту роботи Парламенту. Див.: Законопроект Кабміну не передбачає обрання голови національної поліції на конкурсі, – нардеп. – Сайт 112ua, 18 травня 2015р., *http://ua.112.ua*.

Привертають до себе увагу також обставини, що ризикують стати закономірністю:

(1) Законопроекти, розроблені відомством, схвалюються Урядом і без громадського обговорення вносяться на розгляд Верховної Ради. Обгрунтовані вимоги експертів, активістів і правозахисників про зняття з розгляду та/або суттєве доопрацювання законопроектів, як правило, на цьому етапі ігноруються (законопроекти №2561, №2562, №2567)[18].

(2) Ініціатор законопроекту не бере до уваги принципові критичні зауваження не лише незалежних експертів, але й Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради; законопроекти, що отримали негативні висновки управління виносяться на розгляд у сесійній залі і приймаються, хоч і в першому читанні (законопроект №2561).

(3) Пояснювальні записки до законопроектів постійно містять наступні однакові тези:

- законопроект не потребує громадського обговорення;
- законопроект не має правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень (іноді до цього додаються слова "тому він не потребує проведення громадської антикорупційної експертизи");
- реалізація проекту… не потребуватиме додаткових фінансових та інших витрат з державного бюджету.

Однак, *по-перше*, базові законодавчі акти про органи внутрішніх справ торкаються всіх без винятку громадян країни, їх прав і свобод, а отже – за визначенням мають бути предметом обговорення компетентними представниками громадян, а саме: представниками профільних (правозахисних) громадських організацій, адвокатури, незалежними експертами.

По-друге, навіть побіжний аналіз законопроектів свідчить, що далеко не завжди вони позбавлені положень, які можуть містити потенційні корупційні ризики, і так само не завжди їх реалізація не потребуватиме значних обсягів публічних коштів. Можна припустити, що тези, які традиційно наводяться в пояснювальних записках, призначені виняткова для того, щоб полегшити проходження процедур реєстрації і розгляду законопроектів у Верховній Раді (врізка "*Законопроекти пакета реформ від МВС* ", с.36).

Особливу увагу привертає збереження в законопроектах положення Закону "Про міліцію" – про джерела її фінансування та матеріально-технічного забезпечення. В законопроектах "пакета реформ" від МВС закріплюється те саме положення: фінансове та матеріально-технічне забезпечення як органів внутрішніх справ, так і Національної поліції "здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та **інших джерел, не заборонених законом**"[19]. Вище відзначалося, що подібні положення суперечать Закону "Про джерела фінансування органів державної влади", а також – відкривають широкі можливості для корупції і зловживань. До цього положення

у законопроекті №2822 привертають увагу і фахівці Головного науково-експертного управління, стверджуючи, що "надання права на фінансування органів Національної поліції за рахунок позабюджетних коштів створює підстави для фінансових зловживань, корупційних правопорушень, а також створення фіктивних комерційних структур". Однак, як видно із згаданих законопроектів, МВС демонструє стійкий намір зберегти можливості отримання "благодійних внесків", створення "благодійних фондів" тощо.

Кожному із згаданих вище законопроектів притаманні певні недоліки, кожен із них містить загрози порушення балансу між інтересами зацікавлених сторін, дотриманням демократичних принципів та забезпеченням ефективної діяльності правоохоронних органів. Шлях до компромісу міг би бути знайдений у залі Верховної Ради, але існуюча практика роботи парламентарів, низький рівень дискусії, або ж її відсутність, "пакетні домовленості" змушують сумніватися у здатності законотворців належно виконати делеговані виборцями повноваження.

Отже, 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 відрізняються 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%).

[18] Див., наприклад: Звернення Правозахисного порядку денного щодо проекту Закону "Про Національну поліцію" Р.Н.2822. – Сайт Центру громадянських свобод, *http://ccl.org.ua*

[19] Ст.13 проекту Закону "Про органи внутрішніх справ", ст.103 проекту Закону "Про Національну поліцію". На додаток, у Пояснювальній записці до законопроекту "Про Національну поліцію" також ідеться: "Витрати, пов'язані з реалізацією положень цього законопроекту, здійснюватимуться в межах видатків, передбачених Державним бюджетом України на відповідний рік та **інших джерел, не заборонених законодавством**".

ЗАКОНОПРОЕКТИ "ПАКЕТА РЕФОРМ" ВІД МВС

Проект Закону "Про органи внутрішніх справ" (№2561 від 6 квітня 2015р.). У Пояснювальній записці до законопроекту відзначено, що він підготовлений "Міністерством внутрішніх справ з власної ініціативи". Очікувалося, що "прийняття законопроекту дозволить оптимізувати структуру органів внутрішніх справ, удосконалити їх діяльність, утворити Міністерство внутрішніх справ у контексті європейського досвіду". Перший варіант законопроекту повертали на доопрацювання – не останньою чергою в результаті втручання представників Реанімаційного пакета реформ, які організували Круглий стіл, де були висловлені критичні зауваження до тексту законопроекту[1] (нова редакція подана 13 травня 2015р.).

Перша версія законопроекту передбачала створення в системі ОВС нової інституції – Головного центру з надання сервісних послуг (ст.4), а в загальній структурі МВС, крім самого апарату Міністерства, значилися "територіальні органи Міністерства внутрішніх справ" (ст.8). Законопроект дістав критичні оцінки з боку експертних кіл і громадських організацій. Зокрема, вказувалося на надмірну централізацію органів внутрішніх справ через створення територіальних органів Міністерства – що суперечить як задекларованій державній політиці децентралізації влади, так і європейському досвіду, до якого апелював ініціатор законопроекту[2].

У другій версії законопроекту "територіальні органи МВС" були вилучені, проте їх місце, вже в загальній структурі МВС посіли "Головний центр з надання сервісних послуг та центри з надання сервісних послуг як територіальні органи Міністерства внутрішніх справ". У цьому, власне, й полягало "доопрацювання законопроекту", його ідеологія і сенс залишилися незмінними.

Тому Головне науково-експертне управління після подання нової редакції законопроекту лише повторило свою попередню думку, стверджуючи, що сама "ідея врегулювання діяльності органів внутрішніх справ у спеціальному законі викликає певні зауваження і є вразливою як у теоретичному, так і в практичному відношенні". Висловлені також зауваження стосовно доцільності зосередження в одному відомстві потужного блоку силових структур; забезпечення для всіх ОВС "безпосереднього оперативного доступу" до всіх без винятку державних реєстрів[3]; в також стосовно того, що зміст законопроекту не відповідає його назві, оскільки в ньому йдеться переважно про МВС, а інші "органи внутрішніх справ" згадуються лише побіжно. У загальному підсумку Головне науково-експертне управління зробило **висновок про недоцільність прийняття законопроекту**. **Однак, 21 травня 2015р. законопроект прийнято в першому читанні**.

Слід відзначити також, що законопроект суперечить Коаліційній угоді депутатських фракцій у Верховній Раді VIII скликання: Угода передбачала передачу повноважень стосовно регулювання внутрішньої міграції і реєстрації місця проживання Мін'юсту, проте законопроект залишає ці повноваження за МВС.

Проект Закону "Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України" (№2567 від 6 квітня 2015р.). Текст цього законопроекту має вже чотири версії і, як випливає з Картки законопроекту, 18 червня на заміну попереднього подано п'яту. У загальних рисах: законопроект передбачає створення згаданої в попередньому законопроекті мережі центрів МВС з надання сервісних послуг – що суперечить задекларованій (і закріпленій в Законі "Про адміністративні послуги") державній політиці надання адміністративних послуг за моделлю інтегрованого (єдиного) офісу. Крім того, створення мережі, яка дублює діючі центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), вимагатиме значного обсягу публічних коштів – попри те, що в усіх пояснювальних записках до версій законопроекту постійно вказується, що "реалізація проекту… не потребуватиме додаткових фінансових та інших витрат з державного бюджету".

Законопроект передбачає надання центрами МВС 48 видів послуг, у т.ч. вісім з них в самому тексті законопроекту визначені як адміністративні; 45 видів послуг надаються на платній основі.

Як було відзначено вище, практика надання міліцією платних послуг зарекомендувала себе як така, що містить корупційну складову та можливість значних зловживань – на що неодноразово вказувалося, зокрема у звітах Рахункової палати, яка здійснювала аудит цієї сфери діяльності МВС. На наявність у законопроекті положень, "що створюють потенційні корупційні ризики" вказано й у Висновку профільного парламентського комітету. Однак, ці положення залишаються в усіх версіях законопроекту (як і теза в усіх пояснювальних записках про те, що він "не потребує проведення громадської антикорупційної експертизи"). Законопроект на цей час не прийнято, але подана його чергова версія – що **свідчить про наполегливе прагнення Міністерства внутрішніх справ закріпити за собою повноваження з надання платних адміністративних послуг**.

Проект Закону "Про Національну поліцію" (№2822 від 13 травня 2015р.). У день подання Урядового законопроекту (підготовленого МВС) з розгляду знято законопроект, розроблений громадськими експертами і правозахисниками. Вже 21 травня законопроект прийнято в першому читанні. Станом на 17 червня 2015р., до нього запропоновано 549 поправок. Тому доцільно привернути увагу лише до кількох проблемних положень законопроекту, які мають принципове значення для забезпечення ефективності діяльності української поліції та безумовного дотримання нею принципів верховенства права, відкритості та законності – і які були сформульовані в тексті розробленого громадськістю законопроекту №1692-1. Отже, на відміну від Громадського, Урядовий законопроект не передбачає:

- **обов'язковості конкурсного добору керівників і персоналу поліції**[4]. Виняток становить процедура вступу на поліцейську службу;
- **обов'язкового представлення керівниками структур МВС будь-яких програм діяльності, визначення її пріоритетів, критеріїв виконання завдань**. Тим часом, неодноразово здійснюючи аудит витрат МВС, Рахункова палата постійно вказувала на неефективність витрачання коштів саме з огляду на те, що в діяльності Міністерства бракує чіткого визначення як стратегічних пріоритетів, так і завдань поточної діяльності.

  (Громадський законопроект №1692-1 містив статтю "Види і зміст програми поліцейської діяльності", яка встановлювала обов'язок керівника місцевої поліції, Керівника Національної поліції, Фінансової поліції, Прикордонної поліції представляти стратегічну (на чотири роки) та річну програми поліцейської діяльності, в яких визначати також заходи співпраці з громадськістю);
- **обов'язковості залучення представників громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліції**. Так, ст.89 встановлює: "Контроль за діяльністю Національної поліції *може здійснюватися* у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків…";
- **обов'язкової присутності представника адвокатури ні в Поліцейській, ні в атестаційній комісіях**, призначених для конкурсного відбору та атестації працівників поліції, а також – для розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських і скарг самих поліцейських у випадках службових конфліктів.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що Громадський законопроект готувався з точки зору забезпечення прав і свобод людини і громадянина; Урядовий – з точки зору відомства.

---

1 Цапок М. Перестаралися: чи здатне МВС підготувати якісні законопроекти без суспільства? – Правда.if.ua, *http://pravda.if.ua/news-77795.html*.

2 Докладно див., наприклад: Банчук О. Псевдореформа МВС: документ, який перетворить міліцію на монстра. – Українська правда, 16 квітня 2015р.

3 У т.ч., наприклад, до Реєстру позичальників, який є банківською таємницею і доступ до якого можливий лише за обгрунтованим рішенням суду.

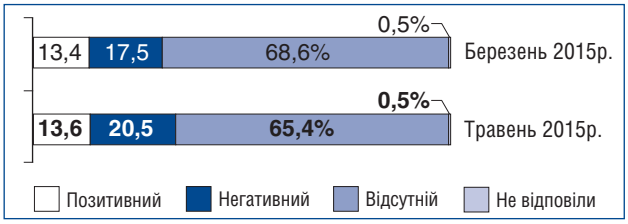
4 Такий порядок призначення на керівні посади в поліції може призвести до відновлення, на жаль, уже традиційних для української державної кадрової політики принципів закритості (кулуарності), непотизму, збереження "новітньої номенклатури". Це дуже небезпечно, оскільки вже з'являються повідомлення про подібну практику. Див., наприклад: Бурлакова В. Нові начальники обласних ГУМВС: брати губернаторів і прокурорів, генерали "тітушок" та один боєць АТО. – Тиждень, 8 вересня 2014р., *http://vip-tyzhden.ua*.

Крім того, слід мати на увазі, що зволікання як з реформами, так і з покращенням роботи міліції в її нинішніх параметрах, містить значні ризики зниження суспільної підтримки реформаторських намірів і зусиль уряду та керівництва відомства. Тут доречно зазначити, що вже на цей час громадяни країни досить скептично оцінюють як перебіг реформування правоохоронних органів, так і результати їх поточної діяльності.

Так, за результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова, громадяни оцінюють перебіг реформи правоохоронної системи в Україні у 2,6 бала за 10-бальною шкалою[20]. У травні 2015р. оцінка перебігу реформи знизилася до 2,5 бала.

При цьому, станом на травень 2015р., майже третина (65%) опитаних повідомили, що не відчувають впливу реформи; 21% – засвідчили її негативний вплив, і лише 14% – позитивний (діаграма "*Оцінки перебігу реформування…*").

Оцінки перебігу реформування правоохоронної системи,
% опитаних



Так само низькими є оцінки якості роботи нової влади, зокрема у сферах, за які несуть відповідальність у т.ч. правоохоронні органи. Як видно з таблиці "*Наскільки добре нова влада вирішує завдання у наступних сферах?*", негативні оцінки виразно переважають, а середні – не перевищують 2,6 бала[21].

Утім, такий стан громадської думки не є критичним. Навіть невеликі, але очевидні успішні зміни на краще в діяльності міліції, в кадрових призначеннях, у боротьбі з хабарництвом і корупцією зможуть повернути їй суспільну довіру та підтримку. Проблема полягає в тому, що вичерпується час очікування суспільства на кращі зміни.

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**.

Процеси підготовки та реалізації реформ правоохоронної системи, систем оборони, інформаційної безпеки, захисту критичної інфраструктури та інших складових Системи забезпечення національної безпеки відбуваються паралельно та, за очевидної наявності зв'язків (як мінімум на рівні територіальних громад), практично не "перетинаються" – ні функціонально, ні структурно, ні ресурсно. Більше того, вони слабо враховані у процесах підготовки конституційних змін, децентралізації влади, регіонального розвитку. На цей час на державному рівні немає навіть одностайного розуміння та бачення структури доктринальних, концептуальних, стратегічних і планових документів, які б визначали засади та порядок функціонування та розвитку без пекових структур. Внаслідок цього є ризик отримати не оптимальні, а структурно надлишкові, функціонально недостатні та економічно обтяжливі інституції – як правоохоронну систему зокрема, так і Систему забезпечення національної безпеки загалом.

Відповіді на ці та багато інших питань мали б бути отримані за результатами Комплексного огляду сектору безпеки і оборони (КОСБО), рішення про проведення якого було прийняте РНБО ще у квітні 2014р. (врізка "*Підготовка реформи правоохоронної системи в рамках …*", Додаток 2 до цього Розділу). Крім безпосередніх результатів (моделі системи забезпечення національної безпеки і оборони, її складових, концептуальних і стратегічних документів) процес КОСБО мав бути впроваджений як невід'ємний елемент системи державного стратегічного планування. Проте, через низку причин переважно суб'єктивного характеру, зумовлених, насамперед, недостатнім розумінням важливості такого елементу, як КОСБО для забезпечення комплексного підходу до реформ призвели до його де-факто зриву, наслідки якого негативно позначаться (і вже позначаються) на якості реформ.

Наскільки добре нова влада вирішує завдання у наступних сферах?
% опитаних

	Добре		Скоріше добре		Важко сказати напевно		Скоріше погано		Погано		Важко відповісти		Середня оцінка	
	Березень	Травень	Березень	Травень	Березень	Травень	Березень	Травень	Березень	Травень	Березень	Травень	Березень	Травень
Підтримка закону й порядку	1,0	**0,8**	13,3	**13,9**	22,6	**20,4**	32,0	**31,7**	28,2	**29,9**	3,0	**3,2**	*2,25*	***2,22***
Боротьба з корупцією	0,4	**0,3**	6,3	**4,5**	13,0	**11,4**	33,4	**29,0**	44,9	**51,7**	2,0	**3,0**	*1,82*	***1,69***
Дотримання прав і свобод громадян	2,0	**1,6**	18,8	**18,4**	25,9	**30,6**	24,8	**22,2**	22,7	**21,0**	5,9	**6,2**	*2,50*	***2,55***
Боротьба із злочинністю	0,6	**0,9**	7,7	**7,4**	21,1	**19,8**	35,8	**32,6**	30,7	**34,3**	4,2	**5,0**	*2,08*	***2,03***

[20] Де "1" – реформи немає, "10" – реформа відбувається успішно. Наведені дані досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова 6-12 березня 2015р. і 22-27 травня 2015р. Під час кожного дослідження опитано понад 2000 респондентів віком від 18 років за вибіркою, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками. Опитування проводилися в усіх регіонах України, за винятком АР Крим та окупованих територій Донецької і Луганської областей. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. Докладно див.: Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ: Прес-реліз соціологічної служби Центру Разумкова. – Сайт Центру Разумкова, *http://www.razumkov.org.ua/ukr/index.php*.

[21] За шкалою від "1" до "5", де "1" – означає "дуже погано", а "5" – "дуже добре".

Проекти (програми) міжнародної технічної допомоги, які впроваджуються в Україні за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, ЄС та держав-донорів[1]

Назва та цілі проекту (програми)	Загальна вартість	Строки реалізації (роки)	Основні напрями діяльності
Посольство США в Україні (проектний офіс Програми *ICITAP* в Україні) – МВС України			
Експертна допомога з питань стратегічного розвитку та реформування: • надання підтримки у плануванні реформи; • залучення консультантів з безпосереднім досвідом управління структурними реформами у правоохоронних органах	$2 955 000	2014-2015рр.	експертна підтримка
Професійний кар'єрний розвиток та оцінка ефективності роботи працівників: • підтримка запровадження нової системи управління кадрами в МВС, зокрема процедури відбору, просування по службі, ротації, звільнення, системи мотивації та оцінки персоналу		2014-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки
Розвиток стратегічних комунікацій: • підсилення спроможностей МВС оперативно та якісно спілкуватися з медіа і громадськістю		2014-2015рр.	тренінги
Безпека виборів: • підтримка розвитку міжвідомчої взаємодії з питань безпеки, пов'язаних з проведенням виборів; • допомога у створенні міжвідомчого координаційного центру		2014-2015рр.	надання обладнання
Протидія корупції та порушенням внутрішньої дисципліни: • підвищення ефективності роботи інспекції особового складу та департаментів внутрішньої безпеки шляхом розробки моделей взаємодії з громадою, нових інструментів контролю з метою боротьби з корупцією та підвищення довіри громадян до міліції		2014-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки
Боротьба з кіберзлочинністю: • підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю, спроможності навчальних закладів МВС з підготовки спеціалістів		2013-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки, обладнання
Взаємодія міліції та населення: • підтримка пілотних проектів у трьох містах з покращення відносин з громадою, зокрема запровадження проблемно-орієнтованих підходів		2012-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки
Підвищення кваліфікації викладачів навчальних закладів МВС: • допомога в розробці нових програм і методологій підготовки правоохоронців з урахуванням передового світового досвіду		2012-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки, обладнання
Кримінальний аналіз		2012-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки, обладнання
Розвиток експертної служби		2012-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки, обладнання
США (Резервний фонд світової безпеки, СВ ЗС США в Європі) – МВС (Національна гвардія України)			
Українсько-американський проект "Fearless Guardian 2015": • підготовка та оснащення підрозділів Національної гвардії загальною чисельністю 705 військовослужбовців з метою підвищення їх спроможності до виконання завдань із забезпечення внутрішньої безпеки	$19 000 000	2015р.	підготовка та оснащення підрозділів
НАТО – МВС України			
Експертна підтримка у сфері реформування сектору безпеки	-	2013-2014рр.	експертна підтримка
Програма професійної підготовки цивільного персоналу сектору безпеки і оборони: • професійна підготовка та навчання держслужбовців у рамках Програми	Окреме фінансування кожного проекту	2009р. (кінцевий термін не визначено)	тренінги та навчання, навчальні поїздки
ОБСЄ – МВС України			
Підтримка реформування органів внутрішніх справ України: • запровадження стратегічного підходу до реформування ОВС; • посилення спроможностей навчальних закладів МВС у забезпеченні належного рівня вищої та післядипломної освіти; • підвищення обізнаності населення і працівників ОВС щодо переваг реформування	€1 639 400	2015-2016рр.	конференції, підтримка робочих груп, експертна підтримка, навчальні поїздки, робочі зустрічі

Посилення кримінального переслідування торгівлі людьми з використанням інформаційних технологій в Україні: • посилення спроможності правоохоронних органів у боротьбі з торгівлею людьми; • підвищення розуміння та сприяння посиленню кримінального переслідування торгівлі людьми	€679 600	2014-2019рр.	розробка навчальних курсів, тренінги, підготовка тренерів і викладачів, круглі столи, навчальні візити, створення навчальної кімнати у визначеному навчальному закладі МВС
ОБСЄ – МВС, Мінсоцполітики України			
Підтримка боротьби з торгівлею людьми та кіберзлочинністю в Україні: • сприяння удосконаленню українського законодавства; • посилення спроможності державних установ у боротьбі з торгівлею людьми та кіберзлочинністю	€81 200	2014р.	тренінги, навчальні поїздки, підтримка діяльності робочих груп, робочі зустрічі, конференції, переклад матеріалів кримінальних справ транснаціональних злочинів, обмін досвідом та інформування іноземних консульських установ в Україні
Підтримка утвердження гендерної рівності в Україні: • сприяння системному впровадженню гендерної проблематики в законодавство; • посилення спроможності соціальних служб, правоохоронних органів та ЗМІ із забезпечення гендерної рівності та боротьби з гендерно-обумовленим насильством; • підвищення обізнаності суспільства з питань гендерної рівності та недискримінації	€81 200	2014р.	підтримка міжвідомчих робочих зустрічей, круглі столи, конференції, впровадження спеціалізованого курсу для курсантів і дільничних інспекторів, сприяння апробації навчального курсу та посібника
Рада Європи за фінансового сприяння Уряду Данії – Адміністрація Президента, Генеральна прокуратура, Національна академія прокуратури, Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ, Верховний Суд, Національна школа суддів, Верховна Рада, МВС, Мін'юст, Адвокатура та організації адвокатів, Уповноважений ВР з прав людини, недержавні організації, які займаються захистом прав людини, міжнародні організації			
Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні: • підтримка розробки і вдосконалення нормативно-правової бази, підвищення кваліфікації персоналу; • підтримка процесів розробки і вдосконалення нормативно-правової бази, пов'язаної з реформуванням системи кримінальної юстиції; • підвищення кваліфікації персоналу органів внутрішніх справ з метою ефективного застосування Кримінального процесуального кодексу України	€1 800 000	2013-2015рр.	експертна підтримка, семінари, тренінги
Рада Європи – Мінсоцполітики, МВС			
Запобігання та боротьба з насильством щодо жінок та домашнім насильством в Україні: • оцінка українського законодавства на предмет відповідності положенням Стамбульської Конвенції, надання рекомендацій; • підвищення кваліфікації персоналу з питань Стамбульської Конвенції; • надання рекомендацій стосовно збору комплексної публічної інформації про випадки насильства щодо жінок та домашнього насильства у країні; • вдосконалення взаємодії між регіональними та/або місцевими органами влади та іншими зацікавленими сторонами, спрямованими на забезпечення ефективної допомоги потерпілим від будь-яких форм насильства щодо жінок і домашнього насильства (пілотні регіони – Львів та Кіровоград)	€1 300 000	2013-2016рр.	експертна підтримка, семінари, тренінги
Європейський Союз (компанія АРУП) – МВС, ДМС (Державна міграційна служба)			
Консультативні послуги із створення центрів тримання та тимчасового розміщення нелегальних мігрантів в Україні (READMIT 1)	€4 900 000	2011-2015рр.	управління, технічний нагляд та авторський контроль
Будівництво центру утримання нелегальних мігрантів у Донецькій області (Жданівка)	€7 411 146	2011-2015рр.	управління, технічний нагляд та авторський контроль
Будівництво центру утримання нелегальних мігрантів у Миколаївській області (Мартинівське)	€9 851 899	2011-2015рр.	управління, технічний нагляд та авторський контроль
Румунія (Жандармерія Румунії) – МВС (Національна гвардія України)			
Зміцнення інституційної спроможності Національної гвардії України: • розвиток потенціалу Національної гвардії з виконання завдань із забезпечення безпеки в межах компетенції, підвищення професіоналізму особового складу відповідно до європейських стандартів	$79 000	2014-2015рр.	тренування

[1] Підготовлено за інформацією, наданою Департаментом комунікації МВС України, матеріалами презентації "Пріоритети підтримки Програми *ICITAP* для МВС" (архів Центру Разумкова).

Загальні вимоги до підготовки реформи правоохоронної системи (ПОС)

1. Реформа ПОС має сприйматись і широко підтримуватись як учасниками та виконавцями 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 складатися з 5-7 осіб, які повинні:

- опікуватися винятково реформуванням ПОС;
- бути визнаними авторитетами у відповідних експертних і професійних колах;
- користуватися 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)

Держава, суспільство і громадянин є активними учасниками й головними споживачами результатів діяльності (послуг, функцій) СЗНБО. Тому реформа СЗНБО і ПОС як її складової має здійснюватися в рамках загальнонаціонального процесу і структури, де представлені інтереси держави та суспільства, починатися з формування вимог до функцій системи та завершуватися контролем за результатами реформування та діяльності системи.

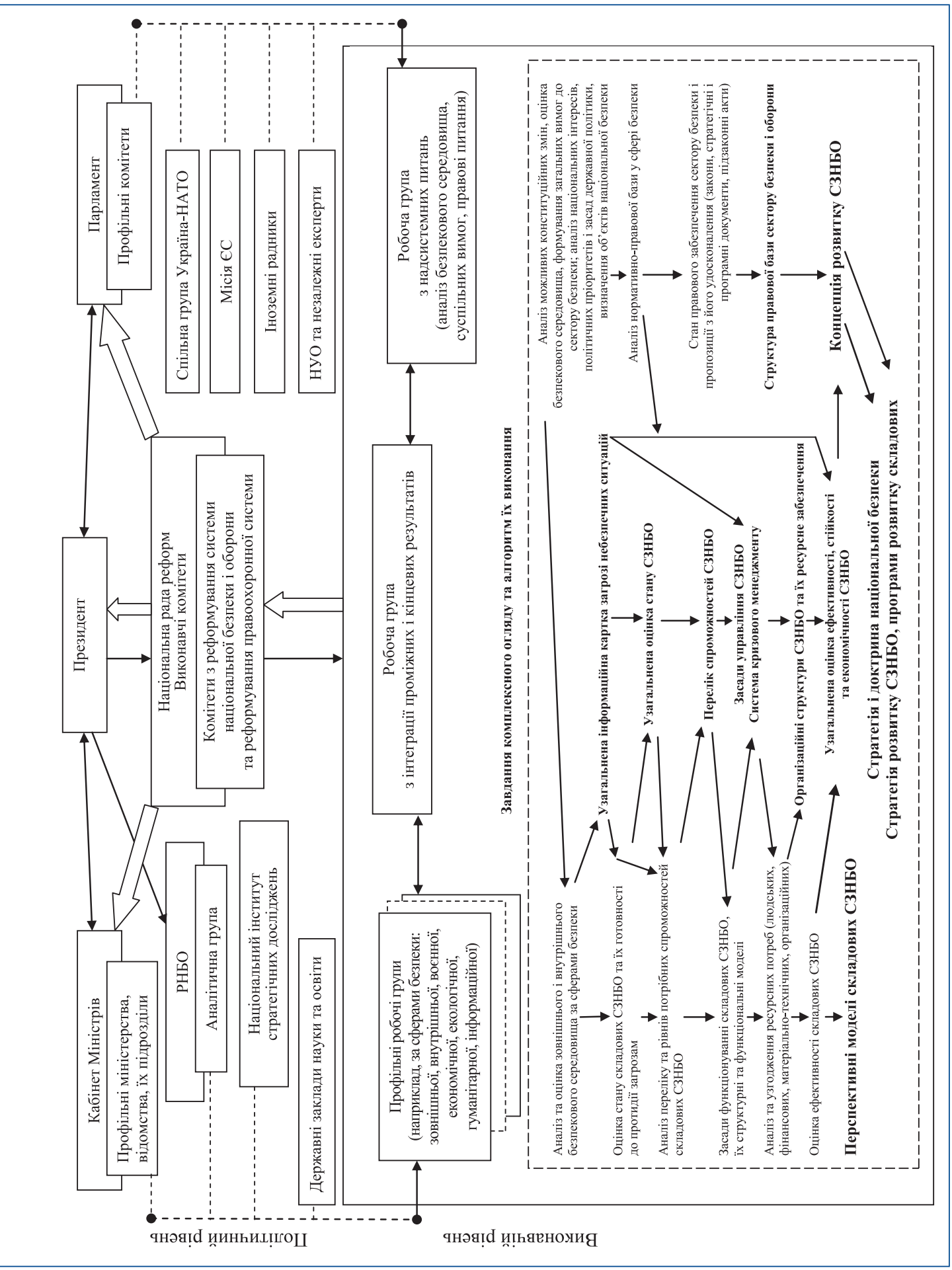
За формальними ознаками, комплексний огляд сектору безпеки і оборони був "успішно" завершений. За результатами проведення комплексного огляду, Рада національної безпеки і оборони України схвалила Стратегію національної безпеки України[1]. Водночас, з огляду на публічно відомі факти несвоєчасного виконання затвердженого плану заходів, можна з упевненістю стверджувати про незадовільну якість організації процесу, що не могло не вплинути на якість досягнення поставлених цілей. Наприклад, відповідна міжвідомча робоча група з проведення КОСБО була створена лише в листопаді 2014р. (через шість місяців після офіційного рішення про початок КОСБО), а план заходів з його проведення та методичні рекомендації затверджені в лютому 2015р[2].

Залучення незалежних експертів до обговорення нерідко здійснювалося у спосіб, який слід радше називати, використанням громадськості заради легітимізації власних відомчих рішень. Охоче враховувалися зауваження та пропозиції, що не торкалися "принципових" для керівництва МВС інтересів (збереження спеціальних звань, привілеїв, комерційних функцій, закритості). Громадські активісти нерідко були вражені відмінністю змісту затверджених, або підготовлених до затвердження документів від проекту, що обговорювався.

[1] Введено в дію Указом Президента України від 26 травня 2015р. №287, *www.rnbo.gov.ua/documents/396.html*.

[2] 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 України "Про затвердження плану заходів з проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та методичних рекомендацій щодо його проведення» №139 від 25 лютого 2015р.


Політичний рівень
Виконавчий рівень
Парламент
Профільні комітети
Спільна група Україна-НАТО
Місія ЄС
Іноземні радники
НУО та незалежні експерти
Президент
Національна рада реформ
Виконавчі комітети
Комітети з реформування системи національної безпеки і оборони та реформування правоохоронної системи
Кабінет Міністрів
Профільні міністерства, відомства, їх підрозділи
РНБО
Аналітична група
Національний інститут стратегічних досліджень
Державні заклади науки та освіти
Робоча група
з інтеграції проміжних і кінцевих результатів
Робоча група
з надсистемних питань
(аналіз безпекового середовища, суспільних вимог, правові питання)
Профільні робочі групи
(наприклад, за сферами безпеки: зовнішньої, внутрішньої, воєнної, економічної, екологічної, гуманітарної, інформаційної)
Завдання комплексного огляду та алгоритм їх виконання
Аналіз та оцінка зовнішнього і внутрішнього безпекового середовища за сферами безпеки
Оцінка стану складових СЗНБО та їх готовності до протидії загрозам
Аналіз переліку та рівнів потрібних спроможностей складових СЗНБО
Засади функціонування складових СЗНБО, їх структурні та функціональні моделі
Аналіз та узгодження ресурсних потреб (людських, фінансових, матеріально-технічних, організаційних)
Оцінка ефективності складових СЗНБО
Перспективні моделі складових СЗНБО
Аналіз можливих конституційних змін, оцінка безпекового середовища, формування загальних вимог до сектору безпеки; аналіз національних інтересів, політичних пріоритетів і засад державної політики, визначення об'єктів національної безпеки
Аналіз нормативно-правової бази у сфері безпеки
Стан правового забезпечення сектору безпеки і пропозиції з його удосконалення (закони, стратегічні і програмні документи, підзаконні акти)
Структура правової бази сектору безпеки і оборони
Концепція розвитку СЗНБО
Стратегія і доктрина національної безпеки
Стратегія розвитку СЗНБО, програми розвитку складових
Узагальнена інформаційна картка загроз небезпечних ситуацій
Узагальнена оцінка стану СЗНБО
Перелік спроможностей СЗНБО
Засади управління СЗНБО
Система кризового менеджменту
Організаційні структури СЗНБО та їх ресурсне забезпечення
Узагальнена оцінка ефективності, стійкості та економічності СЗНБО

4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

За роки незалежності на основі успадкованих радянських структур створена система правоохоронних органів, яка зазнала суттєвих трансформацій, але зберегла чимало характерних ознак, накопичила нові проблеми, зумовлені як загальними тенденціями суспільно-політичного розвитку, так і процесами, що відбувалися всередині структури. Неодноразові спроби реформування в минулому жодного разу не завершувалися досягненням задекларованих цілей, а іноді мали й негативні наслідки. Внесення змін до нормативно-правової бази, структурні зміни, кадрові рішення, технічне переоснащення, реалізовані поза рамками єдиної державної стратегії, мали фрагментарний, косметичний характер і не могли забезпечити системні якісні зміни в діяльності правоохоронних органів.

Нинішні офіційні та незалежні оцінки стану правоохоронних органів можуть різнитися в деталях, але єдині у висновках стосовно очевидної необхідності радикальних реформ. За формальними ознаками, в Україні існує потужна, структурована й чисельна система правоохоронних органів, нормативно-правова база, що регламентує всі аспекти її діяльність, а також механізми контролю з боку держави і громадськості. При цьому, дедалі більш очевидним стає висновок стосовно невідповідності існуючої системи бажаній моделі.

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. Узагальнення та аналіз попереднього вітчизняного досвіду, вже здійснених реформаторських кроків, факторів впливу на перебіг реформування дають підстави для наступних висновків і рекомендацій.

ВИСНОВКИ

Сьогодні в Україні склались унікальні обставини для здійснення радикальної трансформації правоохоронних органів, яка має за мету запровадження європейської моделі, орієнтованої на захист прав людини і громадянина, інтересів суспільства та держави, дотримання законності і правопорядку. Унікальність полягає в наявності одночасно комплексу сприятливих передумов та суттєвих викликів і загроз.

Ідея реформування отримала широку підтримку українського суспільства, політичної еліти, міжнародних партнерів. Переважна більшість правоохоронців, попри природні та підкріплені попереднім досвідом тривожні очікування змін, розуміють їх необхідність.

Жорсткі ресурсні й часові обмеження, складна та нестабільна безпекова ситуація створюють додаткове навантаження на команду реформаторів, перед якою стоять і без того непрості завдання. Крім об'єктивних обмежень, суттєвою перешкодою на шляху реформ є традиційні суб'єктивні проблеми: брак політичної волі, безсистемність та неналежна координація загальнодержавних реформ, неефективне використання міжнародної допомоги, відсутність механізмів об'єктивної оцінки результатів, політичної відповідальності за невиконання обіцянок і планів тощо.

Брак політичної волі до здійснення справжніх змін, особливо тих заходів, що можуть торкнутися власних інтересів, обмеження повноважень, найчастіше згадується у процесі аналізу причин, що загрожують успіху реформ. Зазначена причина є настільки очевидною, що практично не викликає заперечень ні в кого, крім самих високопосадовців.

Надмірна чисельність, недостатнє фінансування, недосконалість законодавства зазвичай також сприймаються як очевидні причини та недоліки, що потребують усунення. Однак, за більш детального аналізу та застосування критеріїв достатності може виявитися, що приведення чисельності до "міжнародних стандартів", збільшення в рази бюджету, внесення змін до законів не гарантує бажаного результату.

Потребує кардинальної зміни кадрова політика, починаючи від підбору та підготовки кадрів. Існуюча система лише ускладнює наявні проблеми. Випускники відомчих навчальних закладів – вже інтегровані у відповідну "корупційну субкультуру", оскільки хабарництво та побори є поширеною практикою, починаючи з моменту вступу і впродовж всього навчання. На службі ж їх зустрічають наставники, які нерідко "прищеплюють" їм навички та передають досвід, який детально описується у розділах, де аналізуються недоліки та проблеми. Такі обставини необхідно враховувати, відстоюючи ідеї "відродження інституту наставництва та збереження інституційної пам'яті". Так само кардинальна заміна старих кадрів на "нові", не призведе до якісних змін роботи системи без зміни якості нових кадрів.

Традиційним недоліком під час визначення функцій, структури, чисельного складу, ресурсного забезпечення силових структур загалом і правоохоронних зокрема є зневага до методології обгрунтування, виходячи з потрібного рівня безпеки та переліку актуальних і прогнозованих загроз, викликів, потреб у наданні послуг. Наочним прикладом є фактичний зрив Комплексного огляду сектору безпеки і оборони, за результатами якого мали з'явитись обгрунтовані моделі всього сектору, його складових (у т.ч. правоохоронної системи), стратегії їх функціонування та розвитку, чітка структура потрібних для цього правових актів. Крім того, сам Комплексний огляд мав стати невід'ємним елементом єдиного і зрозумілого процесу стратегічного планування. Практичний досвід свідчить про те, що застосування функціонального підходу до вирішення цього завдання призвело до неспроможності правоохоронних органів адекватно протидіяти реальним сценаріям розвитку небезпечних ситуацій.

Україні надається фінансова, технічна та консультативна підтримка від міжнародних організацій і країн-партнерів. Тим самим певною мірою компенсується нестача власних ресурсів, забезпечується прямий доступ до передового міжнародного досвіду, можливість отримання незалежної оцінки документів

(концепцій, стратегій, планів реформування, проектів законів тощо). Результативність міжнародної допомоги обмежується переважно недостатньою готовністю до співпраці української сторони, браком міжвідомчої координації, неузгодженістю на державному рівні концепцій, стратегій і планів розвитку структур сектору безпеки і оборони в цілому, а також недостатньою координацією і співпрацею між окремими міжнародними місіями, програмами, проектами, що фінансуються з різних джерел. Попри зазначені недоліки, проекти міжнародної допомоги і громадські ініціативи з реформування поліції є суттєвим допоміжним фактором та суб'єктом реформ, який має бути інтегрований у систему координації на відомчому, секторальному та загальнодержавному рівнях.

Акцент у реалізації ідеї відродження інституту наставництва повинен робитися на широкому використанні зарубіжних інструкторів на нинішньому етапі з поступовою передачею цієї ролі підготовленим українським колегам.

Реформа ОВС не може бути реалізована як окремий "вектор". Вона є складовою конституційної реформи, децентралізації державного управління, реформ системи адміністративно-територіального устрою, трансформації сектору безпеки і оборони, а також правоохоронної системи. Саме тому всі ці процеси повинні бути чітко узгоджені за результатами, часом, виконавцями, ресурсами; організаційно-виконавча структура реформування МВС має бути вбудована в загальнонаціональну та секторальну систему планування реформ та управління процесом їх реалізації.

На практиці, у структурі Національної ради реформ створені комітет з реформування правоохоронної системи, який очолює Міністр внутрішніх справ, комітет реформування системи національної безпеки і оборони на чолі із Секретарем РНБО. Існування двох окремих комітетів не є підставою для висновків стосовно структурного відокремлення реформи правоохоронної системи від реформи системи національної безпеки і оборони, але, враховуючи традиції української політики, не слід сподіватися на встановлення належної горизонтальної координації без постійного контролю згори. Є достатньо прикладів неузгоджених законодавчих ініціатив, розбіжностей у стратегічних і концептуальних документах загальнодержавного рівня, підготовлених окремими відомствами.

Призначення керівниками комітетів Національної ради реформ діючих керівників відомств не лише створює загрозу відстоювання вузьковідомчих інтересів, але й знижує наполегливість та обов'язковість реформаторських зусиль, оскільки досягнення довгострокових цілей реформ зазвичай є нижчим пріоритетом, ніж вирішення нагальних важливих питань повсякденної діяльності.

Ключові суб'єкти реформування (органи влади, громадські організації, міжнародні партнери) визнають універсальні європейські принципи реформування органів внутрішніх справ такі, як демілітаризація, деполітизація, децентралізація, верховенство права, підзвітність і прозорість, професійність, взаємодія із суспільством. Натомість, бачення шляхів і масштабів практичного впровадження задекларованих намірів може суттєво відрізнятися, особливо між представниками влади та суспільства. Працівники правоохоронних органів очевидно мають своє бачення – особливо у сферах, що торкаються їх власних і корпоративних інтересів, які вони намагатимуться відстоювати у свій спосіб.

Залишається невідомим, наскільки активними будуть сприйняття і спротив передбаченим змінам самих правоохоронців. Соціальна ізольованість та взаємне відчуження міліції і суспільства, низової ланки та начальства, недовіра до влади є критичними проблемами, що мають бути вирішені у процесі реформи, та водночас можуть стати причиною тихого саботажу реформ правоохоронцями, якщо вони не довіряють добрим намірам реформаторів. Невід'ємним елементом реформування є добре налагоджена внутрішня та зовнішня комунікація, спрямована на стимулювання підтримки на всіх рівнях.

Реальна реформа потребує додаткового фінансування. Традиційна практика фінансування МВС на рівні 40% реальних потреб, з яких 90% спрямовано на утримання персоналу та інфраструктури унеможливлює не лише реформування, але й нормальне функціонування відомства. Стандартні фрази у законопроектах про відсутність потреб у додаткових бюджетних витратах свідчить скоріше про бажання забезпечити безперешкодне проходження документів через парламентські комітети, ніж про обгрунтованість такого висновку. Збільшення видатків потребують не лише МВС та інші силові структури. Задоволення фінансових потреб на безпеку і оборону можливе шляхом перерозподілу видатків бюджету, або ж за рахунок зростання ВВП. В цьому полягає не лише дилема розподілу пріоритетів бюджетного забезпечення, але й безпосередньої залежності між перспективами реформ у сфері безпеки і економіки.

Викликають занепокоєння наміри продовження практики позабюджетного фінансування, розширення "комерційної" функції МВС. Прикриваючись необхідністю вирішення однієї проблеми – дефіциту ресурсів, керівництво відомства консервує інші, не менш серйозні – корупцію, монополізацію значного сегменту послуг для громадян, потрапляння в залежність від "благодійників". Будь-які пропозиції стосовно благодійних внесків і фондів, пожертв, подарунків повинні вивірятися на відповідність критеріям декомерціалізації.

Не менш важливою є залежність перспектив реалізації принципу децентралізації поліції, створення муніципальної поліції, що можуть наштовхнутися на неготовність переважної більшості громад до самоврядування[1]. Загальнодержавні урядові заходи з децентралізації державного управління та відповідні міжнародні проекти з посилення інституційних спроможності органів місцевого самоврядування, на жаль, практично не стосуються питання муніципальної поліції.

Безумовно, позитивним є факт взаємної готовності представників влади та суспільства до активної співпраці. Залучення громадськості до підготовки, обговорення, експертизи документів пов'язане з додатковим навантаженням на чиновників, але надають змогу суттєво покращити якість документів, залучитися додатковою громадською підтримкою і, найголовніше, знизити ризики ухвалення недостатньо обгрунтованих рішень. Водночас, слід зазначити, що існує небезпека селективного відбору лише прийнятних для керівництва громадських пропозицій, суттєвого "редагування" їх змісту.

[1] Див. висновки Конгресу місцевих і регіональних органів влади Ради Європи за результатами пост-моніторингу в Україні: "Підсумки пост-моніторингу в Україні. Проект кінцевої Дорожньої карти", Моніторинговий комітет, *CG/MON/2015(27)16*, 20 березня 2015р., *https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2323857&Site=COE.*

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Більшість громадських дискусій навколо перебігу та перспектив реформи правоохоронних органів має переважно критичний характер. Наведені вище висновки також містять чимало критичних зауважень, але їх метою є не звинувачення реформаторів у наявних недоліках, а щирі наміри шляхом об'єктивного аналізу надати партнерську допомогу, вказати на "вузькі" місця, які можуть мати значний негативний ефект у разі їх несвоєчасного виявлення або ігнорування. Характеризуючи дії сьогоднішньої команди реформаторів, слід зазначити, що значна частка критики на їх адресу зумовлена їх відкритістю та готовністю до рішучих, нестандартних рішень. Необхідно також визнати їх право на помилки. Готовність до визнання власних помилок є запобіжником від їх повторення та накопичення.

Нижче наводяться ключові рекомендації, що виносилися на громадське обговорення під час Круглого столу 16 квітня 2015р., з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених учасниками дискусії.

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

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

Враховуючи зосередженість на складних поточних завданнях забезпечення життєдіяльності та безпеки країни РНБО та Кабінету Міністрів, які, з формальної точки зору, мали б виконувати роль міжвідомчого центру, покладання на них функції координації реформ є недоцільним. Найбільш прийнятним варіантом є **визначення Національної ради реформ як єдиного міжвідомчого центру координації реформ** у державі з відповідними широкими повноваженнями. Відповідальність за реформування правоохоронних органів доцільно покласти на окремий підкомітет у складі Комітету реформи системи національної безпеки і оборони, в якому мають бути представлені всі зацікавлені сторони. Керівництво комітетом, підкомітетами, робочими групами – покласти на досвідчених, політично нейтральних, авторитетних у державному керівництві та в експертних колах діячів з широкими повноваженнями (в т.ч. стосовно доступу до інформації).

З метою забезпечення цілісності системи врядування в Україні, комплексності загальнодержавного процесу конституційної реформи, децентралізації влади, економічного та соціального розвитку, реформування органів внутрішніх справ, інших секторальних і відомчих реформ:

- Національній раді реформ (Проектному офісу) доцільно розробити **детальний алгоритм реформ** в Україні – не як переліку, а як сітьового графіка досягнення проміжних цілей за результатами виконання окремих заходів (з визначенням територій, термінів, виконавців, ресурсів) у напрямі руху до кінцевого результату – стратегічних цілей реформ. Функціональним зрізом цього алгоритму будуть секторальні програми реформ, адміністративним – відомчі плани, ресурсним – бюджет;
- особливу увагу приділити **сумісності проміжних результатів** у відповідних блоках (секторах) реформ, **узгодженості за термінами** передбачених заходів **і планів правового та фінансового забезпечення**. Зокрема, є необхідність узгодження концептуальних і стратегічних документів МВС (та інших міністерств, відомств) з положеннями нової Стратегії національної безпеки;
- за результатами роботи внести пропозиції стосовно коригування концептуальних, стратегічних і програмних (планових) документів з реформування сектору безпеки і оборони, **удосконалення чинного законодавства у сфері стратегічного планування** (включно з Бюджетним кодексом) і змін до державного бюджету.

Під час планування та реалізації реформ слід на кожному кроці дотримуватися **балансу між необхідністю комплексних змін, спроможністю їх одночасного впровадження та забезпеченням соціально-політичної стабільності** (ефективності сил). З цією метою пропонується в рамках реалізації в Україні засад державного стратегічного менеджменту запровадити в систему управління міністерств процедури **двох окремих, але нерозривно пов'язаних між собою видів планування: функціонування** та **розвитку** підпорядкованих структур.

Для кардинального виправлення ситуації з фінансуванням потрібно повністю переглянути та законодавчо змінити підходи до стратегічного планування на всіх рівнях врядування. Бюджетне планування має стати не визначальним, а завершальним етапом, спрямованим на ресурсне забезпечення програм і планів. Збереження секторального, а не цільового характеру, що є зручним для бюджетного розпорядника, не забезпечує належного контролю та відповідальності за досягнення програмних результатів, на реалізацію яких виділяються кошти.

Реалізація системного підходу до реформування ОВС вимагає не лише визначення їх місця у правоохоронній системі та секторі безпеки і оборони загалом, але й обгрунтування (аргументації) процесів внутрішньої перебудови. У процесі вдосконалення програм **реформи доцільно врахувати наступний алгоритм**:

- визначення об'єктів захисту та надання послуг (людина, суспільні та державні інститути, бізнес);
- структуризація небезпечних явищ та їх прогнозування за етапами ескалації з визначенням сил, засобів, що їх реалізують, масштабів поширення;
- визначення виключного переліку суспільних послуг, які не можуть надаватися іншими структурами крім МВС;
- оцінка наявних і потрібних спроможностей для захисту від небезпечних явищ і реалізації послуг;
- визначення потрібних форм організації поліції (структури та її складових), через які реалізуються ці спроможності, а також усіх видів ресурсного забезпечення.

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 діяльності ОВС (подолання корупції, підвищення рівня захисту прав людини, забезпечення відкритості і прозорості роботи поліції, покращення її кадрового забезпечення тощо). Такі кроки **повинні бути інваріантними до будь-якої моделі поліції**, захищеними від популістських мотивів, гарантувати швидкі позитивні результати. Пілотні проекти мають бути технологічно сумісними з іншими заходами та загальною стратегією реформування.

З огляду на жорсткі ресурсні обмеження, необхідно, крім того, **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.

При цьому, не варто сподіватися, що набір окремих заходів, спрямованих на швидкі позитивні зміни, призведе до глибокої системної трансформації. Цього можна домогтися за наявності **чіткої стратегії ("дорожньої карти") реформ, у рамках якої політика малих кроків виглядає більш логічно, осмислено, зрозуміло та має більше шансів на отримання бажаних результатів**.

Завдання демонстрації швидких результатів суспільству не повинно здійснюватися за рахунок економії часу на підготовку 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.

Розвиваючи та підтримуючи волонтерську участь громадськості, доцільно поступово запроваджувати міжнародну практику аутсорсингу – договірно-контрактних відносин з чітким формуванням завдань, взаємної відповідальності, в т.ч. фінансової компенсації за якісно виконане замовлення. Договірні відносини можуть мати характер як одноразових цільових замовлень, так і рамкових довгострокових угод на виконання завдань інформаційно-аналітичного характеру, участі в розробці концептуальних і стратегічних документів, що покладаються зараз на державних службовців, державні науково-дослідницькі установи. **Апарат РНБО, разом з МВС та іншими міністерствами, могли б стати замовниками розробок з інформаційно-аналітичної підтримки реформ сектору безпеки і оборони**.

З метою уніфікації процесу підготовки та експертизи законопроектів доцільно розробити "лист звірки", в якому передбачити вимоги до законопроектів, що врегульовують реформування органів внутрішніх справ і визначають їх перспективну модель[2].

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

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. Водночас, на правовому та організаційному рівнях необхідно забезпечити захист прав самих поліцейських від неправомірних адміністративних рішень.

Особливу увагу під час удосконалення нормативно-правової бази слід приділити набутому досвіду впровадження нових механізмів і форм взаємозв'язків громадських активістів з органами влади (утворення асоціацій громадських організацій, волонтерських рад, нових принципів формування громадських рад тощо). Позитивні моменти цього досвіду мають стати підгрунтям для формування нормативної бази, що регулює взаємодію громадськості із владою загалом і міліцією зокрема.

З метою подолання взаємного відчуження поліції і суспільства необхідні, 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 у формі днів відкритих дверей, практики шефства та волонтерської допомоги поліції, спільних культурних програм тощо. Міжнародним партнерам також доцільно зосередити увагу на впроваджені в діяльність української поліції міжнародного досвіду та найкращих європейських практик у сфері подолання відчуженості громадян і поліції, підвищення культури співробітників поліції.

Урахування зазначених висновків і пропозицій у процесі реалізації планів реформування сприятиме поступовій ліквідації нинішньої репресивної моделі та створення демократичної моделі європейського зразка – демілітаризованої, децентралізованої системи легітимних публічних спеціалізованих служб, захищених від кон'юнктурних політичних впливів, спроможних забезпечити захист як прав, свобод і законних інтересів громадян, так і громадський порядок від протиправних посягань. Служб, які безумовно дотримуються принципів верховенства права, підзвітності суспільству та застосовують силу (примус) виняткова в рамках, визначених законом.

У підготовці, обговоренні та наданні консультацій до Позиційних матеріалів, що були використані у процесі підготовки Аналітичної доповіді Центру Разумкова, 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 матеріалів, висновки і рекомендації не обов'язково збігаються з позицією зазначених експертів та інституцій.

[2] Див.: Базові критерії оцінки законодавчих ініціатив стосовно реформування правоохоронних органів України, Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу "Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ", Центр Разумкова, с.14-18, *www.uceps.org/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf*.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ МВС У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОГО ПЛАНУ РЕФОРМ

16 квітня 2015р. відбулося засідання Круглого столу "Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ". Участь у дискусії взяли представники законодавчої і виконавчої влади, силових структур, науковці, державні та незалежні експерти України, а також представники зарубіжних посольств і міжнародних організацій, акредитованих в Україні.

На засіданні Круглого столу були презентовані позиційні матеріали, підготовлені Центром Разумкова за результатами проекту "Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування", виконаного за підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерландів[1]. До обговорення пропонувалися наступні теми:

Сесія 1. Реформа 2015: плани, перші результати та уроки.

Сесія 2. Реформа 2015: реалістичність реалізації в нинішніх суспільно-політичних, правових, соціально-економічних умовах.

Найбільш актуальні питання, навколо яких відбувалася дискусія, стосувалися:

- національного досвіду реформування, спільних рис попередніх підходів та особливостей нинішнього етапу;
- позицій основних зацікавлених сторін – влади (Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, місцевої влади), суспільства (громадян, громадянських організацій, бізнесу), працівників правоохоронних органів – спільності та розбіжності їх інтересів;
- ключових політико-правових, соціально-економічних викликів і загроз;
- міжвідомчої координації, взаємодії з громадськістю та міжнародними радниками, залучення та ефективного використання зовнішньої допомоги, застосування досвіду інших держав.

Нижче наводяться виступи учасників у тому порядку, як вони були представлені на Круглому столі. Тексти, якщо не вказано інше, наводяться за стенограмою, в дещо скороченому вигляді, мовою, якою послуговувався доповідач (за винятком англійської, в цьому випадку зроблено переклад українською).

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ ГОТОВЕ ДО СПІВПРАЦІ

Володимир ФІЛЕНКО,
радник Міністра внутрішніх справ України

Перш за все, хочу подякувати за запрошення взяти участь у роботі Круглого столу. Міністерство представлено певною командою, і ми будемо дуже уважними слухачами, будемо конспектувати все, що відбуватиметься. Наперед хочу подякувати за ту конструктивну критику, яка сьогодні, напевне, звучатиме, за ті поради і пропозиції, які надійдуть від вас.

Окремо хочу подякувати за тему, яку Центр Разумкова обрав для сьогоднішнього Круглого столу. Вона є надзвичайно актуальною не тільки для Міністерства, але й для держави, тим більше для того стану, в якому вона знаходиться нині.

Хочу поінформувати в кількох словах, що Міністерство внутрішніх справ України здійснює реформування своїх органів на основі Концепції, затвердженої Кабінетом Міністрів України в листопаді 2014р. Не хочу сказати, що наше Міністерство йде попереду всієї планети, але ви не можете заперечити, що, як мінімум, розмов про реформи МВС ми чуємо найбільше, порівняно з усіма іншими центральними органами влади.

Ми усвідомлюємо, що **реформувати таку величезну машину, як МВС, яка є старою, неефективною, а подекуди й злочинно-кримінальною, – завдання надзвичайно складне.** Тому в цій роботі Міністр, керівництво МВС намагаються опиратися, перш за все, на громадську думку, на думки експертів.

[1] 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. – Сайт Центру Разумкова, *http://www.uceps.org/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf*.

Хочу окремо подякувати Експертній раді, яка допомагає нам здійснювати цю реформу. Хочу також поінформувати, що Центр Разумкова так само активно бере участь у роботі Експертної ради. Окремо хочу подякувати присутнім тут Євгену Захарову як Голові Експертної ради, а також заступнику – Олегу Мартиненку. Ми готові до роботи. ■

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ – СКЛАДНЕ ЗАВДАННЯ, МИ ГОТОВІ ДОПОМОГТИ УКРАЇНІ В ЙОГО ВИКОНАННІ

Кейс КЛОМПЕНХАУВЕР,
Надзвичайний і Повноважний Посол Королівства Нідерландів в Україні

Дякую за можливість вітати всіх на Круглому столі, присвяченому реформі правоохоронних органів України. Реформа правоохоронних органів є важливим викликом для будь-якої країни і для будь-якого уряду – чи то Нідерландів, чи України, чи США. Ніколи це завдання не було легким. Не буду витрачати час на аргументи про необхідність реформ в Україні, чи на повторення даних соцопитувань стосовно довіри громадян до правоохоронних органів. Вам це відомо краще, ніж мені. **Україна сьогодні перебуває в унікальному становищі, коли Президент, Уряд і Верховна Рада демонструють політичну волю до реформування правоохоронних органів.** Такі наміри підтримуються громадянським суспільством, яке чинить певний тиск на владу, і підкріплені широкою міжнародною підтримкою. І це є хорошою новиною.

Як ми вже знаємо, реформа правоохоронних органів була ініційована МВС у серпні 2014р. та має на меті перетворення міліції на поліцію, діяльність якої б відповідала європейським стандартам. Згодом, у лютому 2015р., Парламент ухвалив закон про реформу МВС, згідно з яким окремі функції поліції будуть передані іншим міністерствам. Загалом, на мою думку, реформа спрямована на пошук балансу у зміні практики діяльності, що має на меті розбудову довіри з боку місцевих громад і зміцнення правоохоронного компонента, децентралізацію і збереження вертикалі підпорядкування. Я наголошую, що вертикаль управління є важливою – з огляду на необхідність демократичного контролю. **Демократичний контроль є ключовою складовою європейських стандартів правоохоронної діяльності.**

Як зазначають європейські експерти, відсутність комплексного підходу до реформування на національному рівні та до визначення конкретних функцій Міністерства містить у собі ризик фрагментації, невідповідності між ініціативами та законодавством. Такий підхід може принести лише обмежені позитивні результати. Так, наразі на розгляді у Верховній Раді вже є два законопроекти про реформування та ще один проект, підготовлений самим МВС. Позитивно те, що це може бути свідченням значного політичного інтересу, політичної конкуренції. Водночас, це може бути перешкодою в роботі, якщо зумовлене лише конкуренцією. Саме тому я впевнений у важливості висновків Центру Разумкова, Харківської правозахисної групи, де вони наголошують на необхідності підходів у законотворчій діяльності, які грунтувалися б на досвіді та розрахунках, були логічними і всеохоплюючими, чітко відповідали б вимогам стосовно прав людини, гендерної рівності.

Дійсно, результатом політичної доцільності може стати побудова демократичної правової системи. Але в мене викликала занепокоєння нещодавня ініціатива Верховної Ради поставити поза законом певні форми політичної ідеології. Це виглядає як запрошення до давньої практики, коли правова система руйнувалася репресіями проти політичних опонентів. Це не той шлях, і він не відповідає європейським стандартам. Я також впевнений, що така тенденція радше роз'єднує, ніж об'єднує суспільство.

Інше питання – менш фундаментальне, але практично важливе – на нинішній момент є багато ініціатив на підтримку розвитку правової держави в Україні. Ми маємо Консультативну Місію ЄС, окремі країни надіслали експертів і надають кошти на підтримку процесу реформ. Це потребує покращення координації, об'єднання зусиль для досягнення максимального ефекту. Нещодавно Консультативна Місія ЄС взяла на себе ініціативу об'єднати зусилля різних країн-учасниць. Я також закликаю до зміцнення співпраці між Центром Разумкова та КМЄС, щоб координація була максимально ефективною і результати – максимально можливими. ■

ОБМІН ДУМКАМИ – КРОК ДО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ, ЩО МОЖУТЬ ЗАВАДИТИ РЕФОРМАМ

Микола МАРТИНЕНКО,
народний депутат України, голова Ради Центру Разумкова

Тема нашої дискусії – надзвичайно актуальна для нинішньої ситуації в Україні. **Реформа вітчизняної правоохоронної системи є одним з найбільш важливих і пріоритетних напрямів загальнонаціональних реформ.** Її необхідність визнається всіма зацікавленими сторонами – громадянами, політиками, самими правоохоронцями.

Діяльність відомств, покликаних захищати права громадян, завжди піддавалася справедливій критиці з боку суспільства. Про реформи в цій сфері ми давно й довго говорили. В недалекому минулому робилися неодноразові спроби реформування, які, на жаль, жодного разу не були завершені. Міліція, СБУ, суди, прокуратура так і залишались уособленням репресивного апарату в державі.

Від цього страждали не лише громадяни, але й самі правоохоронці, адже їм була відведена роль бар'єра між владою і суспільством. Ми добре пам'ятаємо, як постраждали і органи внутрішніх справ, внутрішні війська під час громадських протестів, що відбувалися наприкінці 2013р. - початку 2014р.

Нинішня реформа відбувається в унікальних умовах – з точки зору як можливостей, що з'явилися в країні завдяки перемозі Революції гідності, так і обмежень, зумовлених війною на Сході України та економічною кризою.

Упродовж 2014р. підготовлено і зроблено низку кроків до створення передумов системних реформ у МВС – завдяки, насамперед, Міністру А.Авакову та його команді. **Але війна на Сході та жорсткі ресурсні обмеження накладають негативний відбиток на перебіг цих реформ.**

Наша дискусія сьогодні має на меті висвітлити концептуальні проблеми, що загрожують реалізації досить амбітних планів реформування правоохоронних органів. Сподіваюся, що під час дискусії ми не лише зможемо обмінятися думками стосовно зазначених проблем, але й спільними зусиллями спробуємо наблизитися ще на крок до їх розв'язання.

На завершення хочу щиро подякувати спонсору нашого сьогоднішнього заходу – Міністерству закордонних справ Королівства Нідерландів в особі Посла Кейса Клompенхаувера. ■

НЕОБХІДНО ЗАБЕЗПЕЧИТИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ[2]

Євген ЗАХАРОВ,
директор Харківської правозахисної групи

Свій виступ хочу присвятити питанням, пов'язаним з правами людини. Це невеличка частка реформи, на мій погляд, але вона є важливою. Саме за ставленням до прав людини, за тим, як змінюється міліція у сфері дотримання прав людини, люди судитимуть, чи є реформи, чи ні. В цьому я абсолютно переконаний.

Одним із головних чинників негативного ставлення і низького рівня довіри до міліції є катування затриманих в органах внутрішніх справ. Насильство, на жаль, є масовим і систематичним. Хочу нагадати про результати досліджень, які наша організація – Харківська правозахисна група – проводила спільно з Інститутом соціальних досліджень у Харкові. У 2004р. було встановлено,

Круглий стіл, 16 квітня 2015р.

що число постраждалих від незаконного застосування сили (насильства) в міліції складає понад 1 млн. осіб на рік. Ми повторили ці дослідження у 2009р., 2010р., 2011р. Виявилося, що за той період, коли Міністром внутрішніх справ була цивільна особа, рівень насильства був значно нижчим, але з 2010р. відзначається зростання. У 2011р. вийшли на рівень 2004р. – 984 тис. постраждалих від насильства.

Слід зазначити, що хоча новий Кримінальний процесуальний кодекс містить багато запобіжників проти насильства, їх навчились обходити, і масовою залишається практика порушення його положень під час затримання, дізнання, практика катувань і неналежного поводження із затриманими (в окремих випадках була зафіксована навіть смерть затриманих після побоїв).

З іншого боку, великою проблемою є неефективність розслідування заяв про незаконні дії представників міліції. Це має робити прокуратура, робота якої у цьому напрямі є неефективною. Функції виконуються погано. Наразі, коли людина звертається до МВС зі скаргою, вона, як правило, отримує відповідь, що факти не підтвердилися.

З огляду на викладене, питанням дотримання та захисту прав людини надана особлива увага у *Стратегії розвитку органів внутрішніх справ*. Зокрема, планується запровадження детальних процедур затримання особи, створення єдиної автоматизованої системи для відвідувачів підрозділів ОВС, а також запровадження єдиного електронного протоколу, який містить інформацію про всі дії працівників ОВС стосовно затриманої особи. Необхідно розробити і впровадити окремі нормативні документи, якими врегулювати порядок затримання в ОВС.

Необхідно також, *по-перше*, змінити практику службових розслідувань у напрямі забезпечення участі в них громадськості. *По-друге*, забезпечити доступ заявникам до результатів розслідування, як мінімум. **Залишати все, як є сьогодні, не можна.** Зміни цієї практики зовсім, до речі, не залежать від фінансування. Це можна зробити без грошей.

Загалом, діяльність ОВС має бути спрямована на інтереси громадян і громад, саме це передбачено Стратегією. ■

[2] Докладно положення цього виступу Є.Захаров виклав у спеціальній статті "*Реформування органів внутрішніх справ і права людини*", вміщеній в цьому журналі.

ЩОБ МІЛІЦІЯ НЕ ПОРУШУВАЛА ПРАВА ЛЮДИНИ, ПОТРІБНА ЛИШЕ ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ

Віталій КУПРІЙ,
заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності

По-перше, хочу роз'яснити присутнім, що відбувається зараз. Оскільки ми, депутати, ще з грудня 2014р. не бачили жодних законопроектів ні від Уряду, ні від Президента стосовно реформування міліції, створення державного бюро розслідувань тощо, ми почали самостійно рухатися вперед і висувати від себе, із залученням громадськості, ці законопроекти.

Одним із перших був законопроект "Про національну поліцію" Ю.Луценка, зареєстрований ще в січні. Я є співавтором іншого – "Про поліцію і поліцейську діяльність", до розробки якого долучалися депутати різних фракцій. Цей законопроект зареєстрований на початку лютого. Тоді в нас відбулася перша і, на жаль, остання зустріч з представниками МВС в нашому профільному Комітеті. Ми розповіли про свої ініціативи, але наголосили, що було б правильно, якби МВС, Уряд розробили свою концепцію не лише на словах, але й у формі законопроекту. При цьому я і мої колеги висловили побажання, щоб були враховані наші думки, як і результати опитування громадськості. Тоді ми відкличемо свій законопроект – щоб не створювати конфліктної ситуації. На жаль, ми поговорили – і все. Більше ми в Комітеті не бачили ні Е.Згуладзе, ні А.Авакова, нікого з МВС. Це викликає занепокоєння. Тепер буде три законопроекти – і що робити?

Сподіваюся, що після активізації громадських дискусій ми побачимо представників МВС у нас, і вони щось запропонують для конструктивної співпраці.

По-друге, мене турбує ситуація, яка складається наразі у правоохоронній системі. Так, я очолюю робочу групу, яка опікується питаннями реабілітації політв'язнів. Мушу сказати, що ці питання, попри накопичення відповідних фактів, досі не вирішуються.

Далі. Позавчора відбулося засідання у Вищому господарському суді, де розглядалася справа одного підприємця. Приїхали до суду представники громадськості, зацікавлені в захисті його прав. Але кордони міліції їх не пустили – тільки вибірково десь 14 осіб пропустили на засідання суду. Рішення суду видалося людям протиправним, прийнятим на користь одного з олігархів. Люди висловили своє обурення, на що отримали наступне – всіх поклали на підлогу, 14 осіб заарештовано. Я сам правозахисник, очолюю правозахисну групу Дніпропетровщини, брав участь у протестах проти судових рішень, проти попередньої влади. З нами такого ніколи не траплялося. Всіх заарештованих затримали в районному відділі внутрішніх справ. Я особисто розмовляв з А.Геращенком, він сказав: нічого страшного, їх перепишуть, дізнаються, хто вони, встановлять особи – і відпустять. Але чотирьох осіб затримали і повезли до ізолятора тимчасового тримання. Я втратив зв'язок з цими людьми. Там була дівчина – 46 кг ваги, 1,56 м зріст. Це вона, мабуть, зробила щось таке нашим правоохоронцям, які стояли в шоломах, без розпізнавальних знаків?! Отже, як били студентів на Майдані – так і зараз продовжується. На цей час я маю інформацію, що прокуратура тисне на МВС, щоб сфабрикувати докази в цій справі. Людей тримають за гратами. Це тільки один з епізодів. А в мене їх 49.

Усе це відбувається тому, що немає політичної волі. Вважаю, що надходить вказівка "зверху" блокувати будь-які прояви нетерпимості, інакомислення, громадської думки, свободи слова. Треба негайно щось робити, треба вимагати від наших керівників, щоб вони наводили лад і не порушували права людей. ■

ПОТРІБЕН ЄДИНИЙ ЦЕНТР РЕФОРМ

Оксана МАРКЕЄВА,
головний радник Інституту стратегічних досліджень "Нова Україна"

Вітчизняний досвід реформування МВС налічує вже багато років. Реформи розпочалися ще з середини 1990-х років, коли система органів внутрішніх справ змушена була реагувати на різке загострення організованої злочинності.

Спочатку була програма розвитку МВС, на порядку денному стояло питання не власне реформування, а розвитку системи. Створювалися відповідні робочі групи. Згодом, починаючи з 2005р., питання стало більш гострим. Почали створюватися групи, комісії, які розробляли певні концепції реформ, причому реформування ОВС було одним із сегментів, однією із складових реформування правоохоронної системи, системи кримінальної юстиції. Однак, згодом повернулися до практики самореформування: у 2010-2012рр. були спроби презентувати відомчі концепції реформування МВС. Врешті, все це призвело до того, що знаннями, як саме необхідно реформувати міліцію, поліцію, оволоділи достатнє число просунутих експертів. Можна сказати, що експертні кола вже перенасичені знаннями. Є асортимент знань, є серйозні експерти. Більше того, в самому МВС збереглося ядро людей, які володіють цим сакральним знанням. Можна сказати, що **є розуміння того, яким шляхом має йти реформа**.

Насамперед, це демілітаризація, деполітизація, децентралізація. Обов'язково має діяти принцип верховенства права, прозорості, співпраці з громадськістю. Але далеко не всі політики розуміють, що ховається за цими гаслами. Можу сказати, що минулими роками цій темі були присвячені серйозні дослідження, зокрема – Центру політико-правових реформ. Можна сказати, що і в політикумі були центри, які в різні часи брали на себе питання реформування МВС. Дуже часто це було саме МВС, або Рада національної безпеки і оборони в особі її Апарату, а також спеціально створені комісії.

Що слід сказати про нинішній момент? Ми говоримо: брак політичної волі. Власне, волю до реформування МВС проголошено тричі в дуже серйозних документах – у Коаліційній угоді, у Програмі дій Уряду, у президентській Стратегії-2020. Причому десь даються контурні рамки цієї реформи, а десь це виглядає як гасло. Страшно те, що на **сьогодні наші конституційні умови зосереджують питання політики (реформування МВС, загалом внутрішньої політики) на осі Парламентська коаліція – коаліційний Уряд**. За інерцією політична ініціатива залишається у президентському центрі та, відповідно, Ради національної безпеки і оборони.

Як тут уже було сказано, ми не бачимо жодних ініціатив, які б виходили саме з цього центру. Ми не бачимо першого Віце-прем'єра, який би в Уряді опікувався цими справами. Тому МВС змушене цю лакуну самозаповнювати, виступати з ініціативами. Добре, що ці ініціативи сприймаються як високопрофесійні.

Існує усталене бачення, як саме структурно мають відбуватися реформи Міністерства. Насамперед, це реформування поліції, це виділення слідства в окрему службу, яка може становити окремий департамент. Відповідно, національна поліція має свої градації. Власне МВС має перестати бути Міністерством міліції чи поліції. Воно має наслідувати європейські зразки – коли в цивільному МВС знаходиться багато функцій, пов'язаних з внутрішньою безпекою, внутрішньою політикою безпеки, а поліцейські функції є лише одним із сегментів.

У Концептуальних підходах, які нам презентовані, це визначено. Поєднання в рамках МВС максимальної кількості функцій внутрішньої безпеки – виглядає доцільним і з точки зору оптимізації системи органів виконавчої влади, і економії коштів на утримання апарату. Але головне, про що не сказано, – це проведення власне єдиної внутрішньої політики, стратегування. Цивільне МВС – це має бути та точка, яка дозволить розпорошеним донині відомствам, які мають свої власні бази, маленькі центри надання адміністративних послуг, мати єдині цифри, показники, на основі яких будуть вироблені і єдина політика, і рекомендації. Наприклад, зробити Службу спасіння 112, яку не могли зробити тривалий час, тому що вона розривалася між МНС і МВС. Тобто Міністерство має стати провідником такої політики і відігравати дуже серйозну роль в Уряді.

Звичайно, в такому Міністерстві на цивільному рівні адміністрування можна також ефективно боротися з корупцією, створювати відповідні наглядові та контрольні служби. Зараз Міністерство переживає постреволюційний період, змушене утримувати ситуацію від сповзання в хаос. Великі проблеми з бюджетуванням. Досі живі старі підходи, які дозволяють в одному Міністерстві зосереджувати функції і політики, і надання послуг населенню, тоді як ці функції мають бути розділені. Але що поробиш – за кошти позабюджетних фондів значною мірою утримується апарат, Міністерство, службовці. З цим нічого не можна зробити. Не можна підходити до розвитку самої служби, до роботи міліціонера чи поліцейського із старими лекалами. Не можна йому платити 2 500 грн. і тримати під потрійним тиском – невдоволеної громадськості, невдоволеного начальства та невдоволеної сім'ї, яка потребує утримання.

Сьогодні дійсно потрібен єдиний центр реформ. Потрібно в Секретаріаті Уряду виділити спеціальний апарат відповідального Віце-прем'єра, який би займався тими відомствами, в т.ч. – питаннями реформування правоохоронної системи. ■

ШИРОКА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ОБГОВОРЕННІ РІШЕНЬ – ЗАПОРУКА ЇХ ЯКОСТІ

Олександр БАНЧУК,
експерт Центру політико-правових реформ

Хотів би привернути увагу до двох аспектів у контексті концептуальних підходів до реформування органів внутрішніх справ.

Перше – щодо участі громадськості в цьому процесі. Це дуже важливо не лише з точки зору участі (процесу заради процесу), а для того, щоб рішення були якісними.

Внесення Кабінетом Міністрів трьох законопроектів щодо реформування МВС якраз і порушує цей принцип. Я не знаю громадськості – широкої чи вузькоспеціалізованої, – яка би бачила ці законопроекти. Ми їх побачили (крім законопроекту "Про поліцію") вже на сайті Парламенту. Позавчора наш експерт на блозі ТСН розмістив статтю "Реформи МВС: ще більше довідок, платних послуг і ніякої децентралізації". Це була реакція. Ми побачили, що понад 50% тексту цього законопроекту – просто копія грузинського закону! Вона не вписується в нашу систему децентралізації адміністративних послуг. Якби були консультації з громадськістю, то можна було б поправити цей законопроект, і ми вважаємо, що неправильно було з боку МВС нікому його не показувати.

Другий законопроект стосується безпеки дорожнього руху. Реакція на нього – це сьогодні топ-тема, оскільки він фактично скасовує презумпцію невинуватості. Були б консультації з громадськістю – такого б не сталося. А **наразі ми змушені просто критикувати, іншого виходу, щоб зупинити процес, у нас немає**.

Третій законопроект – "Про органи внутрішніх справ". Лише певні експерти мали доступ до процесу його розробки, не широка громадськість. Результат:

цей законопроект цементує систему, централізує і далі політизує її. Якщо ми говоримо про євроінтеграцію, то давайте пригадаємо, що в європейських країнах немає таких законів. Такі закони є у трьох пострадянських країнах: Білорусі, Казахстані, Киргизстані. Навіть у Росії не додумалися до такого закону. Це спосіб євроінтеграції через стандарти Митного союзу? Не знаю.

Друге. У матеріалах, які тут презентувалися, є один висновок, який я вважаю дуже важливим: 90% населення і 82% експертів підтримують створення повноцінної місцевої поліції. Законопроекти й уся наша дискусія не бачать місцевої поліції. А ми повинні, на мій погляд, дати відповідь на цю потребу суспільства. Уявімо, що ухвалюються чотири законопроекти. Неможливо буде потім сформувати місцеву поліцію і "відгризати" від національної повноваження. Буде закон про національну поліцію – і громади міст не матимуть сенсу доводити, що їм потрібна місцева поліція. Більшість експертів і громадян вважають, що дільничні інспектори мають бути одним з елементів майбутньої місцевої поліції. Тому в законопроекті, на мій погляд, має бути встановлено, що в перспективі, після адміністративно-правової реформи повинна бути створена місцева поліція. Без цього не буде децентралізації. ■

ВАЖЛИВО РОБИТИ ХОЧ МАЛЕНЬКІ, АЛЕ ПРАКТИЧНІ КРОКИ

Андрій ЧЕРНОУСОВ,
провідний спеціаліст Харківського інституту соціальних досліджень

Хочу висловити вдячність за те, що нас запросили до участі у формування передумов реформи ОВС. Ми із задоволенням зробили, як ми кажемо, "поле" – тобто здійснили соціологічні опитування як громадян, так і працівників міліції.

Ми можемо довго обговорювати деполітизацію, мілітаризацію тощо, але перше, що ми бачимо в "полі", коли опитуємо і людей, і міліцію, і експертів, – від понад 70% по різних категоріях міліціонерів до 95% (вислуги, посади тощо) готові і хочуть реформування. Не кажучи про населення, 90% якого хоче реформування всього і скрізь. Отже, **і суспільство, і міліція готові до реформувань**. Мені здається, вперше в історії України склалася ситуація, коли це буде сприйнято. Більше того, суспільство навіть вимагає цього, і ми, як представники громадської організації, вимагаємо цього від Міністерства. Бар'єрів немає – треба брати і робити.

Ми дуже багато говоримо про різні концепції, підходи і т.ін. Іноді за цим усім губляться дуже важливі речі. Наприклад, функції поліції (чи наразі міліції). Ми з колегами проаналізували базовий елемент адміністративної роботи поліції – їм, щоб виконати всі свої 56 чи 57 функцій, потрібно 52 години на добу. З якою ефективністю вони можуть це зробити? Ми бачимо, що 10-15 з цих функцій легко можна забрати – нагляд, облік, інші непритаманні поліції речі. Якщо ДАІ – так само, до 60 функцій. Для того, щоб встановити рекламний банер уздовж дороги, потрібен дозвіл ДАІ, для цього створений чи не цілий відділ. Таких прикладів безліч.

На наш погляд, **головним є інвентаризація функцій поліції**. Звідси випливатиме, які структури будуть – місцева, національна, адміністративна, з охорони громадського порядку. Суспільство має побачити, що виконує, що робить поліція. Думаю, навіть якщо спитаю експертів, які функції виконує, наприклад, технічний відділ ДАІ, управління в департаменті ДАІ, мало хто скаже.

Підтримую думку стосовно того, що **робота поліції повинна орієнтуватися на громаду**. Все, що вона робить кожного дня, як кажуть 24/7, – це робота для громади. Це вимога, це нормальна модель, яка працює в європейських країнах. Поліція обслуговує громаду. Підтримую й те, що ми не тільки говоримо, а й робимо маленькі кроки. Чекати законопроектів, стратегій тощо – спливає час, а люди не бачать змін. Тому нам важливо робити хоч маленькі кроки в різних сферах, які потім уможливлять саму цю реформу. ■

БЕЗ СТВОРЕННЯ ПОВНОЦІННОЇ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НЕ БУДЕ

Олександр СЕРГІЄНКО,
керівник Громадської організації аналітично-дослідницький Центр "Інститут Міста"

На перший погляд, видається дивним поєднання реформи МВС і вирішення проблем міста, але запевняю – ці речі пов'язані безпосередньо. Тому що вирішити питання заторів на дорогах, незаконного знесення зелених насаджень, самовільного захоплення земельних ділянок, зупинок, незаконних будівництв і багатьох інших, навіть тих же нічних децибелів, які встановлені Кодексом про адміністративні порушення, неможливо, не маючи силового органу.

Курс Президента, Прем'єра, Уряду на децентралізацію в широкому сенсі (не у вузькому сенсі децентралізації органів МВС) – тобто передачі максимуму повноважень на обласний, районний, місцевий рівні відповідно до європейських актів про місцеве самоврядування – може просто провалитися. Якщо органи влади на місцях не будуть мати силового блоку, вся децентралізація піде прахом. Тому що **закони виконуються тоді, коли за спиною судді, який без зброї, стоїть озброєний екіпірований поліцейський**. Тоді всі знають: якщо не послухаєшся судді – будеш мати справу з тим кремезним хлопцем.

Вирішити цю проблему можна єдиним способом – створити повноцінну поліцію, яку називають муніципальною, чи громадянською, цивільною, яка буде основним гравцем, основним виконавцем на полі дотримання громадянського порядку на місцях. Планку треба ставити високо. Тому ця поліція має підпорядковуватися не МВС, а місцевим органам влади. Треба детально прописати її функції і повноваження, які саме статті Кримінального, Адміністративного кодексів передати їй у виконання.

Позицію Міністерства я вже чув. Буквально на цьому тижні, під час обговорення реформування МВС, один з новопризначених радників Міністра висловив позицію: хто має гроші (Київ, Харків, Одеса) – створюйте собі малесеньку муніципальну поліцію, яка буде штрафи виписувати й талончики видавати, і все буде добре. Вовки ситі, і вівці задоволені. Цього не буде. В багатьох країнах – Великій Британії, Німеччині, США – місцева поліція є першою скрипкою в оркестрі забезпечення громадського порядку. Я розумію, що Міністерство жодним чином не зацікавлене в тому, щоб передати частину своїх ресурсів, коштів, бюджету. Але іншого виходу у нас, думаю, немає. Це завдання не громадськості, а політичним партіям. Треба реалізувати ці кардинальні, але, вважаю, необхідні зміни.

Звичайно, **не можна створити місцеву міліцію без зміни законодавства про місцеве самоврядування**. Але на цей час уже розроблено пакет законів (я є одним з експертів, які працюють з Міністерством регіонального розвитку) про децентралізацію, які передбачають модель взаємодії держави та органів самоврядування подібну до тієї, яка сформована у Франції. Державним адміністраціям на обласному, районному рівнях, містах Києві, Севастополі надаються спостережні функції і функції координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Всю решту повноважень мають місцеві органи влади. На районному рівні, обласному, у містах Києві, Севастополі створюються виконавчі органи, комітети, які виконують рішення місцевих рад.

Стосовно бюджетування: оскільки в бюджеті видатки на МВС визначаються окремим рядком, то ніщо не заважає зменшити цю суму, наприклад, з 18 млрд. до 8 млрд., а 10 млрд. – передати пропорційно до чисельності населення на рівень областей і районів. Це чисто технічне завдання.

Що стосується Закону "Про місцеву поліцію", то тут дуже добре було сказано: якщо терміново не провести структурну перебудову цього монстра [МВС], не поділити монополію на владу – як це роблять у цивілізованих країнах – децентралізації не буде. Тому що в підпорядкуванні мера, голови обласної ради не буде силового органу, який забезпечить виконання рішень обласної ради та виконавчого комітету.

Круглий стіл, 16 квітня 2015р.

Що стосується виборності керівників місцевої міліції. На жаль, це ідеальна конструкція, яка працює у США, але в нас вона буде занадто заполітизованою. Тому треба шукати інші механізми призначення керівництва ОВС. Я пропоную такий індикатор: коли у нас виборчі комісії будуть формувати з працівників райвідділів міліції, тобто рівень довіри політичних партій і суспільства до міліції буде таким, що їм доручать лічити голоси на виборах, тоді можна проводити вибори начальників райвідділів, міськвідділів, обласних відділів. Але не раніше. ■

У СТРАНЫ НЕТ РЕСУРСОВ НА ПОСТОЯННОЕ ИСПРАВЛЕНИЕ ОШИБОК

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,
директор військових програм Центру Разумкова

У меня несколько реплик по сказанному. Прежде всего – относительно политической воли. Сегодня, к сожалению, она ограничивается преимущественно декларациями, а если и есть какие-то действия, то они часто направлены на реализацию корпоративных или личных интересов. **Выдвигается много общественных инициатив, инициатив со стороны ведомств**, отдельных департаментов и т.д. **Но это не более чем попытка реализовать свои амбиции или показать лояльность режиму** – мол, я готов к изменениям.

Системно проработанных инициатив – как готовности к изменениям – нет. Объясняю, почему. Даже то, о чём мы сегодня говорим, лишь ограниченно конструктивно. Так, мы услышали, что главное – защита прав человека. Что главное – согласен. Но разве человек – это единственный объект защиты для правоохранительной системы вообще и милиции в частности? Наверное, нет. Ведь есть ещё общественные, государственные институты, есть бизнесы – крупный, средний и мелкий. У каждого свои интересы и права, которые необходимо защищать. И всё это необходимо сбалансировать. Речь идёт именно о балансе прав и интересов всех названных субъектов и их защите. И если мы упустим кого-то из них, то получим неполную систему, а это – необходимость на каждом шагу её достраивать. Но возможности постоянного исправления ошибок имеют государства, обладающие достаточно большими ресурсами. У Украины таких ресурсов нет, и скорого их появления не предвидится. Поэтому **ошибки лучше устранять на листе бумаги, на**

предварительном этапе подготовки предложений и с привлечением всего необходимого интеллектуального потенциала – не только государства, но и общества. Видение полного облика системы дает возможность определения дорожной карты, перечня необходимых ресурсов.

Реформа похожа на строительство дома, а у любого дома пол второго этажа – это потолок первого. Если мы приступаем к строительству второго этажа и решаем возвести нечто, что не сможет выдержать перекрытие (пол/потолок), придется перестраивать первый этаж. В таком режиме Украина пребывает уже 23 года – не поднимаясь выше потолка первого этажа.

Когда мы говорим о достаточности или недостаточности функций у милиции, необходимости деления её на структурные элементы, давайте зададимся вопросом – функций для чего? Нет смысла говорить о функциях вообще. Если речь идет о функциях защиты, то желательно четко представлять – кого, от чего и чем защищать. **Пока мы не сформулируем полный перечень объектов защиты, угроз, от которых милиция должна их защитить, пока не определим перечень услуг, которые должна предоставлять правоохранительная система, спор по поводу лучшей модели системы будет неаргументированным.** Мы не сможем сказать, насколько предлагаемая система удовлетворяет нашим требованиям, кого и от чего она защищает, какой уровень защиты и услуг она обеспечивает и во что это обходится? Соответственно, принятие решения о превосходстве или качестве того или иного альтернативного предложения будет носить или политический, или эмоциональный характер. Это допустимо при создании частного бизнеса, но не при строительстве государства.

Если проследить текущий процесс “реформ”, то можно прийти к выводу, что работает старая бюрократическая система. Мы в ней выросли, мы к ней привыкли, мы пытаемся в ней работать – по тем же (хоть и несколько видоизмененным за счет присутствия общественного сектора) правилам и процедурам. Это может привести – и похоже, ведет – к переводу процесса реформирования в очередной раз в ручной режим. А это – конец реформ. В ручном режиме бюрократическая система не будет реформировать саму себя.

Говоря о муниципальной милиции, я согласен с большинством из приведенных аргументов. Есть только одно “но”. На кого должна работать такая милиция? Если на территориальные громады, то возникает вопрос – а они у нас есть? В большинстве предложений по децентрализации власти под “громадой” понимается территория, а не люди, на этой территории проживающие. То есть, муниципальная милиция будет защищать территории? Более того, качество большинства громад таково, что впору вести речь о создании их самих, а не муниципальной милиции при них. Да, есть позитивные примеры, но они, однако, не позволяют говорить о достаточной зрелости гражданского общества и, в частности, местных громад во всей Украине. До момента, когда они станут зрелыми, создание муниципальной милиции влечет за собой риск, что она превратится в отряд защиты “местных режимов”. Распространение на муниципальную милицию примера создания олигархами “частных армий” недопустимо.

Но это не означает, что не надо говорить о местной милиции – **процессы повышения зрелости громад и создания муниципальной милиции должны идти параллельно**, в тесной увязке друг с другом. Это ещё одна задача не только для присутствующего экспертного сообщества, но и всех общественных, и особенно государственных организаций, – если государство действительно озаботилось децентрализацией власти. ■

Реакція модератора на репліки доповідачів

Євген ЗАХАРОВ,
директор Харківської правозахисної групи

Я не є представником МВС, я – громадський активіст, і все, що ми робимо, робиться на волонтерських засадах. З цих позицій хочу відреагувати на ту критику, яка тут пролунала, та водночас – торкнутися деяких загальних проблем.

Як написали в одному з відгуків на Законопроект “Про поліцію і поліцейську діяльність”, реформування полягає не тільки і не стільки в підготовці законопроектів, а в реальних кроках, які змінюють систему відносин у відомстві, відомства із зовнішнім світом. Лише після того, як усе буде підготовлено і зроблено, ці зміни треба закріпити законодавчо. Вважаю цей принцип цілком правильним. **Говорити про доцільність і право на існування законопроектів треба тоді, коли це пов’язано з реальними кроками.**

Я особисто не брав участі у підготовці тих двох законопроектів, про які тут згадувалося, – про функції МВС і про дорожній рух, я так само побачив їх на стадії внесення до Кабміну.

Що стосується законопроектів “Про поліцію” і “Про органи внутрішніх справ” – тут я брав участь. Хочу сказати наступне. Всі ці чотири законопроекти з’явилися тому, що створення нової патрульної поліції, яке відбувається дуже активно, не може бути реалізоване без зміни законодавчої бази. Маємо ситуацію, коли є певний дизайн реформ ППС і ДАІ, їх об’єднання, повної зміни ДАІ, причому “вікно можливостей” вважається настільки малим, що бажано ухвалити ці закони у квітні. Якщо цього не буде – проект не буде реалізований, оскільки незрозуміло, чому вчити тих патрульних, яких уже набрали. Якщо не ухвалити цей закон, патрульна поліція не почне працювати в червні, як заплановано. Не буде у 2015р. подальшого розвитку проекту в Одесі, Львові, Києві, Дніпропетровську, Хмельницькому, Чернівцях. На це все шукаються кошти, в т.ч. в іноземних донорів. Поспіх, з яким все це робиться, певною мірою обгрунтований. Я точно знаю, що законопроекти, які стосуються дорожнього руху, завершували в ніч перед поданням. Безперечно, там можуть бути помилки. Але вважаю, що реагувати таким чином – друкувати статті на всю країну про “МВС – монстра, який залишається” – це бити людину, яка біжить, по ногах. Не треба цього робити, на мій погляд. Можна прийти на Комітет, можна поставити питання, висловити критику, все можна змінити.

Законопроект, про який сказали, що він не потрібен, – “Про органи внутрішніх справ”, дійсно містить багато суперечностей. Через поспіх до Парламенту потрапив не той варіант, який був підготовлений до подання. В МВС про це знають, ми сказали, що все замінимо – на стадії читання в комітетах.

Щодо необхідності такого Закону. Це питання обговорювалося. Виникає питання – навіщо робити закон про Міністерство, якщо є положення Кабміну про центральні органи виконавчої влади. Потреба виникла тому, що за дизайном реформи, МВС має змінюватися таким чином, що справді потребує окремого законодавчого регулювання. Цивільне Міністерство не буде тепер Міністерством поліції. Міністерство, яке охоплює п'ять органів виконавчої влади з цивільним Міністром, система взаємовідносин між ними – все це треба прописувати уважно, особливо тому, що за МВС залишається такий важіль впливу, як внутрішня безпека, забезпечення та ведення баз даних – усе це залишається в Міністерстві. Тому всі норми мають бути прописані в законі, який є, на мою думку, необхідним. Те, що немає таких законів в інших країнах, не повинно бути гальмом для наших реформ.

У мене самого багато критичних зауважень до цієї роботи. Тим більше, що я є одним з виконавців. Але я вважаю, що на все це треба дивитися так: **ми всі в одному човні, ми хочемо реформувати міліцію і перетворити її на цивільну поліцію**. **Ми хочемо, щоб у нас були добрі закони** – тож треба намагатися працювати разом. А не реагувати так, ніби тут є вороги.

Що стосується місцевої поліції. Слід зауважити, що концепція місцевої поліції є різною у різних політичних сил, різних груп впливу. Загалом, цю концепцію в МВС розглядали – і з нею погодилися. Якщо йдеться про те, що місцева поліція матиме функції інституту виконання рішень місцевого самоврядування, охорони громадського порядку – і не більше, то з цим можна погодитися, це схоже на польську варту, на організацію чеської міської поліції.

Дискусійне питання – про підпорядкування. Ті, хто репрезентує органи місцевого самоврядування, хочуть, щоб представник поліції був повністю підпорядкований їм. А має бути все ж подвійне підпорядкування – МВС і місцевим органам самоврядування, *по-перше*. *По-друге*, місцева поліція має працювати за стандартами, розробленими в МВС.

Що стосується фінансування. Цілком зрозуміло, що навіть сильні органи місцевого самоврядування не зможуть повністю це фінансувати, хоча, певна частка має бути з їх боку. Це питання має дискутуватися.

Що стосується інших функцій. Тут було сказано, що дільничні мають бути в місцевій поліції – це питання дискусійне. Вони можуть бути в дільничній поліції, але тоді слід переглянути їх функції, з переліку яких слід вилучити функції розкриття злочинів. Сьогодні є показник, за яким кожен дільничний повинен розкрити за місяць певну кількість злочинів. Якщо дільничні будуть у місцевій поліції, то цього не повинно бути, оскільки кримінальний блок має залишатися за національною поліцією, думаю, з цим ніхто сперечатися не буде.

У законопроекті МВС "Про національну поліцію" немає нічого про місцеву поліцію, оскільки має бути окремий закон. Але саме МВС подало це питання до Кабміну для вирішення. Це має бути узгоджене. Вважаю, що певна норма, хоча б одна стаття про таку можливість має залишитись у законопроекті "Про національну поліцію".

Що ж стосується питання зрілості громад, то це оціночні судження. Одні вважають, що громада є, інші – що її немає. Це насправді складна проблема. Безперечно, громада є, але проблема в тому, яка її якість, зрілість, наскільки вона здатна бути правослухняною, як вона реагуватиме в тих чи інших гострих ситуаціях. Місцеві "армії" фактично вже є, без будь-якого закону про місцеву поліцію. Ті, хто мешкає у Харкові, Дніпропетровську, інших містах, все це знають. У нас немає виходу – нам треба цим питанням займатися. **Треба вирішувати питання створення місцевої поліції.** ■

ЯКЩО МИ РЕФОРМУЄМО – ТРЕБА РОБИТИ КАРДИНАЛЬНІ ЗМІНИ

Володимир ЖМІНЬКО,
позаштатний експерт Центру Разумкова

Беручи участь і спостерігаючи за тими процесами, що відбуваються, я дійшов до певних висновків, якими хочу поділитися.

Перше, що слід відзначити, – це **відсутність координації у реформаційних зусиллях**. Як у громадянському суспільстві, так і серед основних гравців. Позавчора відбулись установчі збори Національної громадської платформи з реформування МВС, які показали певні зрушення в цьому напрямі. Зібралася громадськість, зацікавлені представники Міністерства, відомств – і приступили спільно до обговорення.

Коли дивишся, як готуються і розробляються законопроекти, помічаєш, що в них немає комплексності. Практично кожен законопроект розробляється окремо, відірвано від інших дотичних законопроектів, від реалій. Розробляючи законопроекти, стикаєшся з тим, що їх намагаються підігнати під рамки чинних законів. Ми не можемо запропонувати щось нове, тому що чинні закони цього не дозволяють. Тут постає питання: що ми будуємо, як ми реформуємо? Чи ми намагаємося косметично щось поміняти, а систему залишити такою, якою вона є, чи ми хочемо зробити щось нове? Якщо косметично підрихтувати стару систему – питань немає. Якщо побудувати щось нове – давайте думати, як це зробити і як це законодавчо закріпити, які закони треба змінити. Цієї комплексності немає. В кожному законопроекті проглядає намагання системи зберегти себе в незмінному вигляді або змінити себе якомога менше. Якщо ми реформуємо – треба робити кардинальні зміни. Суспільство цього вимагає.

Практично всі реформи, як попередні, так і нинішня, мають один напрям руху – зверху донизу. Ми говоримо про реформування МВС, але не говоримо про реформування міліції на низовому рівні. Що ми мали попередніми роками? Переформатування МВС, задоволення його потреб, а коли реформа доходила до рівня райвідділу, то все робилося за залишковим принципом. На згаданих установчих

зборах Національної платформи пролунала пропозиція наших львівських колег, апробована у них, – здійснювати реформування знизу вверх. Насамперед задовольнити вимоги суспільства, забезпечити ті правоохоронні послуги із забезпечення громадського порядку, яких потребує суспільство. А потім переходити нагору. Сьогодні у країні число поліцейських перевищує міжнародні норми у 1,5 рази – ми маємо 450 поліцейських на 100 тис. населення. Міжнародні норми – 200 поліцейських. Але якщо йдеться про рівень забезпеченості поліцейськими "внизу" – то маємо 125-135 поліцейських на 100 тис. населення (цю інформацію нам надали львівські колеги). Якщо збільшити цю цифру вдвічі, то це перекриє потреби суспільства в поліцейських послугах. Треба забезпечити низову ланку, а потім уже формувати надбудову на регіональному рівні, на центральному рівні – за залишковим принципом, дивитися, що можна туди передати. Ця пропозиція підтримана громадянським суспільством.

Процеси реформування відбуваються за значної міжнародної підтримки. Але тут постають два питання. Перше: дуже часто говорять, що нам "скидають копії" з інших країн. Кажуть – тут польський досвід застосуємо, тут грузинський і т.ін. Це глибоко хибний підхід. **Те, що працює в одних умовах, може не спрацювати в інших** – що в більшості випадків і відбувається. Нам потрібно цей досвід вивчати, вибирати з нього те, що потрібно нам, прилагоджувати його до наших національних умов, до нашого менталітету, нашої системи.

Друге питання стосується міжнародної допомоги – **завжди треба мати на увазі, що будь-яка міжнародна допомога має на меті захист власних інтересів**. Хотів би навести цитату міжнародних експертів: "Допомога, важелі, санкції і умови – все це засоби, що використовуються міжнародним співтовариством у справі захисту та реалізації своїх інтересів". Тому, коли ми приймаємо міжнародну допомогу, теж треба дивитися, до чого це призведе у нас, що ми отримаємо потім. Міжнародна допомога повинна бути, *по-перше*, цілеспрямованою, *по-друге*, систематизованою і скоординованою. На жаль, відсутність координації в міжнародних зусиллях також можна спостерігати. Різні організації пропонують свою допомогу безсистемно. Точніше, система є, але немає єдиного центрального органу, який би її приймав, координував, узгоджував, спрямовував туди, де це потрібно. Нам треба все це враховувати в наших реформаторських зусиллях. ■

Круглий стіл, 16 квітня 2015р.

ГОЛОВНЕ В РЕФОРМУВАННІ – КОМПЛЕКСНІСТЬ І СПІВПРАЦЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Тарас ГАТАЛЯК,
правозахисник, активіст Громадянської мережі ОПОРА

Перш за все, хочу привернути увагу до комплексності проведення реформ. У документі експертів Центру Разумкова, зокрема, йдеться про координацію – про реформування правоохоронних органів, сектору безпеки і оборони, які мають відбуватися в комплексі, – що дуже важливо. Експерти пропонують створення Національної ради реформ як єдиного міжвідомчого центру координації реформ. Це дуже важливе системне питання. У документі також вказано, що експертне середовище вважає передачу функцій координації Національній раді, ця функція не має бути в РНБО чи в Уряді. Наступний пункт – єдиною платформою для секторальних реформ має стати проведення якісного огляду сектору безпеки і оборони. Чому в нас зараз виникають дискусії навколо доцільності або недоцільності створення муніципальної поліції? Очевидно, що **потрібно провести якісний аналіз доцільності створення муніципальної поліції з оглядом усіх можливих ризиків**.

Важливим є питання фінансування. І Польща, і Грузія, коли починали впроваджувати реформи, створювали національний фонд реформ. Цей фонд був державним, прозорим, контролювався громадянським суспільством, відомими людьми. Це не фонд Фірташа-Ахметова, який пропонується створити, це державний фонд, який вибудує довіру до держави та підкреслить бажання держави швидко проводити реформи. На жаль, на сьогодні такого фонду немає, можливо, після 28 квітня, коли, сподіваємося, відбудеться донорська конференція, його буде створено.

Реформи МВС мають все ж **хаотичний характер, не системний**, а скоріш політичний, навіть *PR*-характер з боку Міністра А.Авакова. Я ще в червні 2014р. ініціював львівський пілотний проект з реформи міліції. Ми бачили, що жодних реформ немає, тож треба було діяти хоч у якийсь спосіб. Сама Стратегія, яка була розроблена, в т.ч. і в результаті львівського пілотного проекту, була зроблена швидко – майже місяць, без глибокого аналізу проблематики МВС. Звичайно, там закладені якісні, хороші речі, модель побудови МВС – як європейська модель, до якої належатимуть департаменти Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної служби і т.ін. Зараз відбуваються дискусії навколо доцільності/недоцільності гвардії в рамках МВС.

Координації всередині МВС теж немає. Наш пілотний проект у Львові не був цікавим для МВС. Це робили громадські активісти. Ті експерти, яких ми знайшли, – це представники середньої ланки міліції (як, до речі, говорилося, що реформи треба починати знизу) і які ввійшли до Координаційної ради Національної платформи, – вони мають конкретні пропозиції, які, думаю, будуть втілені з часом.

У результаті львівського пілотного проекту ми отримали й серйозну аналітичну роботу, якої немає в усьому секторі громадської безпеки, – це аналіз кримінальної ситуації, кримінальних загроз. Ми зараз співпрацюємо з польською Платформою внутрішньої безпеки, яка надає великої уваги саме цій проблемі. В цьому контексті мене насторожує ліквідація УБОЗу, що є передчасним, на мою думку. Ми не бачимо, як далі буде розвиватися система МВС, але вже ліквідовуємо УБОЗ! А в ньому був дуже цінний інформаційно-аналітичний відділ – "Скорпіон", його напрацювання є унікальними в рамках країни.

Зараз ми звернулися до парламентських комітетів і будемо опрацьовувати впровадження методики кримінального аналізу в усі силові структури, що є основою національної безпеки, основою боротьби з тероризмом. **Треба, щоб усі сучасні методи, способи, модулі і продукти використовувалися якнайшвидше.**

Що стосується співпраці громадськості і МВС. Експертна рада, створена при Міністерстві, подала ряд пропозицій – це і дотримання прав людини, і доступ заявників до результатів службових перевірок, провокація хабара, реабілітація мобільних груп з дотримання прав людини, що працювали до 2010р. Ініціативи були відхилені, але сама Стратегія, львівський пілотний проект були використані Міністром виключно в *PR*-цілях, і це відбулося в останні дні перед парламентськими виборами[3]. На жаль, це насторожує. ■

МИ ПРАЦЮЄМО В УКРАЇНІ, ЩОБ ДОПОМОГТИ ЇЙ СТАТИ НАШИМ ДОБРИМ ПАРТНЕРОМ

Мартін ЛІНХАРТ,
радник з питань реформування сектору безпеки Офісу зв'язку НАТО в Україні

Я працюю в Україні лише вісім місяців і не можу сказати, що вже знайомий з усіма проблемами. Хочу зупинитися лише на двох питаннях, які мене турбують, – це координація і комунікація.

Під час спілкування з кількома офіцерами поліції, я почув від них, що вони не отримують майже ніякої інформації про реформу, її зміст. Вони є суб'єктом реформування й не розуміють, що буде відбуватися, їм важко іноді зрозуміти навіть незначні зміни і сприйняти процес реформ. Вони відчувають розгубленість, тривогу та невпевненість у доцільності своєї роботи в майбутньому. Тому я відчуваю, що **важливість питання внутрішньої комунікації, донесення інформації до суб'єктів реформування недооцінена**. Якщо ви прагнете внутрішньої підтримки реформи, то персонал має отримувати достатньо інформації.

Друге питання стосується координації. Я зосереджуся лише на МВС. Минулої осені, в кінці жовтня 2014р., Кабінет Міністрів схвалив рішення стосовно реформи Міністерства, згідно з яким до складу відомства мають бути включені п'ять компонентів: Поліція, Національна гвардія, прикордонна, міграційна служби і служба надзвичайних ситуацій. Маю визнати, що з того часу я не помітив жодного кроку в напрямі налагодження координації їх діяльності. Кожна з цих агенцій працює над створенням власної стратегії розвитку самостійно, без належної координації на рівні Міністерства. Отже, **МВС не повинно зосереджуватися винятково на поліції**.

Навіть якщо розглядати правоохоронну функцію, то така функція покладається і на Національну гвардію, і на прикордонну службу. В майбутньому ці служби повинні взаємодіяти між собою. У випадку надзвичайної події, служба надзвичайних ситуацій, кризова медицина, поліція, Національна гвардія працюватимуть на місці події і змушені будуть взаємодіяти між собою, тому вже зараз **МВС повинне працювати над комплексною системою координації**.

Це лише дві проблеми, про які я хотів сказати. Але, слухаючи інші виступи, я погоджуюся, що проблем значно більше. Наостанок хотів би зупинитися на ролі, на головній цілі роботи міжнародних радників в Україні. Ми працюємо в Україні, щоб допомогти їй стати нашим добрим партнером, а не перетворитися на недієздатну державу – і тим самим створити проблеми для нас. І це, можливо, є найголовнішим завданням. ■

ДЛЯ УСПЕХА РЕФОРМИРОВАНИЯ НУЖНА КОММУНИКАЦИЯ

Олег МАРТИНЕНКО,
директор Центру досліджень правоохоронної діяльності

Продолжая тему концептуальных подходов к реформированию МВД, хотел бы обратить внимание на такой важный аспект, как коммуникация. В первую очередь, применительно к самой политике МВД, которое, как и любое другое министерство, не нацелено на открытое общение с населением, признание своих недостатков и принятие предложений общественности. **Любая государственная структура довольно консервативна.**

Нам необходимо сделать так, чтобы МВД политику открытости признало одной из основных информационных политик, внутренних процедур. И занимался бы этим не только Департамент коммуникации, а это было бы внедрено в политику любого департамента и службы. Неслучайно среди рабочих групп Национальной платформы по реформированию МВД есть группы "Информационная политика" и "Общественный аудит". Общественный аудит, который проводился в марте во Львовской области, показал те ресурсы, которые имеет львовская

[3] Вибори відбулися 26 жовтня 2014р. – *Ред.*

милиция, чтобы реформироваться, чтобы улучшать свои формы работы с населением. Как ни странно, там оказался недостаток обеспечения тех батальонов, которые формирует Львовская область для службы в АТО, – и они об этом молчат. Почему? Потому что милиционеры так привыкли – они говорят о нехватке чего-то своему руководству, но никогда не скажут общественности: “Мы не справляемся, помогите, пожалуйста”. А ведь именно с этого момента на Западе, в США начиналась *community policing*. Полиция пошла к населению за помощью не потому, что полицейские решили стать добрыми, их просто загнали в глухой угол судебными исками о жестоком обращении, и они сами поняли, что не справляются с валом преступности. В качестве выхода они сделали политическое заявление: полиция не может справиться с обеспечением правопорядка, нужна помощь населения. Это была революционная коммуникационная политика, которая, с одной стороны, была похожа на политическое самоубийство Министра внутренних дел, но с другой – означала рождение новой полиции, которая начала реформироваться.

У нас ситуация несколько схожа. **МВД пытается реформировать свою информационную политику.** Но если мы говорим о степени освещения реформационных инноваций, то я тоже не понимаю, почему МВД не объяснило, что ликвидация УБОПа – это не увольнение специалистов, не уничтожение аналитической базы, спецподразделения “Сокол” и пр. Это трансформирование этих подразделений в систему уголовного розыска, но ликвидация генеральской верхушки, образовавшейся в УБОПе как структуре. Но все ценные кадры, базы данных, подразделения – всё остается в МВД. Однако, Министерство об этом широко не рассказывает. Если кто-то воспринимает МВД исключительно по его же информационным сообщениям, он получит искажённый образ. Поэтому необходимо обращать внимание на систему коммуникаций – и с населением, и внутри самого Министерства.

У нас уже несколько лет обсуждается проект электронной документации, подписи и т.д. Если бы этот подход (который, конечно, требует значительных финансовых ресурсов) был внедрён в МВД, то мы бы получили сокращение на две трети бюрократических процедур и сотрудников, что важно с точки зрения финансирования МВД. Сам электронный документооборот не только эффективно строит работу, но и вносит антикоррупционную составляющую, потому что очень легко отследить, кто заходил в систему, работал с документом, внёс правки, это не бумажка, которую можно вычеркнуть и подправить. Но всё это только предстоит делать. Поэтому призываю и доноров, и разработчиков реформ не упускать из внимания именно этот компонент. ■

Круглий стіл, 16 квітня 2015р.

ЛЮДЯМ В МИНИСТЕРСТВЕ, КОТОРЫЕ СЕЙЧАС ПЫТАЮТСЯ ЧТО-ТО СДЕЛАТЬ, НУЖНА НАША ПОДДЕРЖКА

Анастасія ЛЕУХІНА,
радник із впровадження проектів Міжнародної програми підвищення кваліфікації органів кримінального розслідування Департаменту юстиції США (ICITAP)

Хотела бы внести оптимизм в нашу дискуссию. МВД всегда на всякий случай виновато, они к этому привыкли и мы тоже.

Я работаю с МВД около восьми лет в разных форматах, чётко понимаю все недостатки, недоработки. Но впервые за эти восемь лет я вижу больше возможностей для сотрудничества с Министерством, для влияния на то, что в нем происходит, впервые есть доступ общественности к людям и документам Министерства. Это важно отметить. Все мы ценим критику друг друга. Она важна для разработки качественных стратегий и их внедрения. Но необходимо уважать и ценить то, что нам дают в виде новой дозы открытости. Это первый тезис.

Второй тезис. Мне кажется, что **мы часто в обсуждении реформирования фокусируемся на документах**. Я понимаю, что качество законодательства очень важно, как качество инструкций, но необходимо обращать внимание и на то, что происходит в “поле”. Ведь функции участковых не мешают им заниматься *community policing*, общением с населением, строить здоровые отношения с громадой. Но почему-то этого не происходит. **Мы можем разработать прогрессивные законопроекты, но если мы не будем уделять внимания “полю”, то они останутся только прогрессивными бумагами.**

Я была активно вовлечена в работу с новой ППС. Давайте об этом тоже говорить – наравне с качеством документов. За последние три месяца создана новая модель отбора полицейских, которая сейчас тестируется. Разработана новая программа подготовки полицейских, проведен первый конкурсный отбор, из 33 тысяч надо было отсеять 2 000 людей, и это было трудно. Если говорить о контроле – неправительственные организации могли принимать участие в отборе этих людей, присутствовать на интервью. Самые интересные дискуссии – о том, каким должен быть новый полицейский, – происходили в рамках комиссий, состоящих из сотрудников Министерства, психологов, представителей неправительственных организаций, международных организаций. Не только на бумаге – как эти люди должны работать в “поле”, кто для этого подходит, кто нет.

Необходимо видеть и то хорошее, что происходит. Людям в Министерстве, которые сейчас пытаются что-то сделать, тоже нужна наша поддержка. ■

УКРАЇНСЬКА 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 (ОВС). 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 досліджень[2].

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 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 підрозділу[4].

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% – Сходу[5] (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 варти 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 на момент публікації.

[5] Тут і далі в тексті цифри округлені до цілих; цифри з точністю до десятих 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) тією 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 таблиця "*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 закриє 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 (упродовж року, станом на вересень 2014р.) жодних контактів з правоохоронцями вони не мали. Однак у решти респондентів, які мали контакт з міліцією, склалися досить суперечливі враження. З одного боку, половина респондентів залишилися тією чи іншою мірою незадоволеними цими контактами. Стільки же – 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 ОВС[7].

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 почувають себе насамперед у своїй квартирі (будинку) – 83% опитаних, і в своєму під'їзді (подвір'ї) – 76%. Водночас, досить значима частина опитаних не почуваються 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 почуваєте…?*").

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 почуваються в безпеці по 90% як міських, так і сільських жителів, то у вечірній і нічний час картина помітно змінюється: тоді почуваються 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 почуваються у безпеці. Але вночі 51% молодих людей (18-29 років) почуваються безпечно, 42% – небезпечно, а серед найстарших (60 і більше років) ці показники становлять 41% і 48%, відповідно (діаграма і таблиці "*Наскільки безпечно Ви себе почуваєте 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" згодні 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 (діаграми 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*", вміщених 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 роботу міліції (таблиці "*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 виявилося 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 колинебудь…?*", "*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, скоєні в нетверезому стані, корупція в системі ОВС. Дуже часто респонденти відчувають загрозу стати жертвою образи в громадському місці, дорожньо-транспортної пригоди, шахрайства.

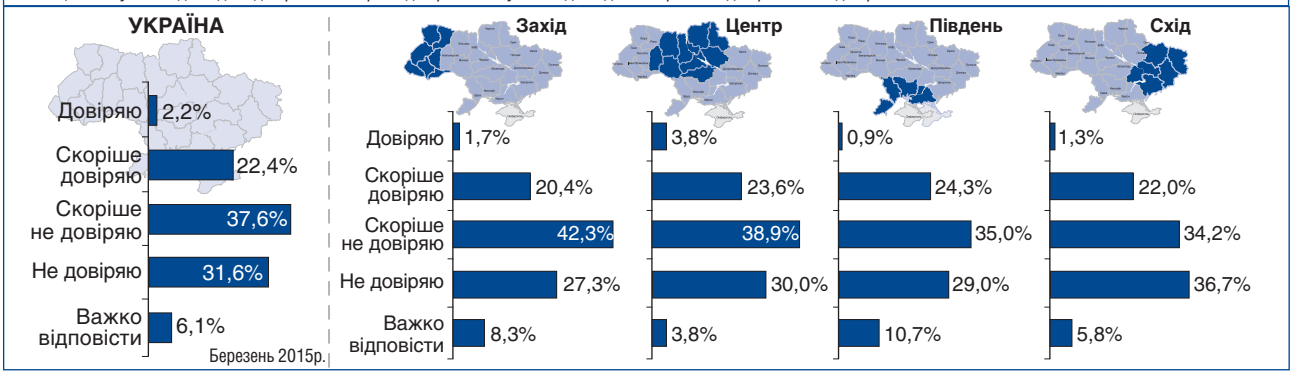
Більшість громадян підтримують реформування міліції. На їх думку, реформа має бути спрямована на підвищення оперативності діяльності правоохоронців, покращення їх ставлення до людей, ліквідацію бюрократичної тяганини. Також, на думку респондентів, необхідно зробити роботу міліції гласною, підвищити її 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 ЇЙ 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*". Січень 2015р.

Міністр внутрішніх справ	Захід	Центр	Південь	Схід
Довіряю	**3,1**	**0,4**	**0,5**	**1,6**
Скоріше довіряю	22,1	17,8	23,3	13,9
Скоріше не довіряю	41,1	46,3	34,9	24,8
Не довіряю	**21,6**	**20,4**	**26,0**	**45,0**
Важко відповісти	12,1	15,1	15,3	14,7

Міліція Вашої області	Захід	Центр	Південь	Схід
Довіряю	**3,3**	**1,3**	**0,9**	**1,6**
Скоріше довіряю	25,4	16,7	31,2	17,7
Скоріше не довіряю	40,6	46,6	31,6	25,7
Не довіряю	**21,6**	**18,9**	**22,8**	**37,7**
Важко відповісти	9,0	16,5	13,5	17,3

Українська міліція в цілому				
Довіряю	**4,0**	**2,2**	**0,5**	**1,5**
Скоріше довіряю	23,5	19,5	31,6	18,6
Скоріше не довіряю	43,7	47,5	35,8	29,8
Не довіряю	**21,4**	**19,6**	**20,5**	**40,8**
Важко відповісти	7,4	11,2	11,6	9,4

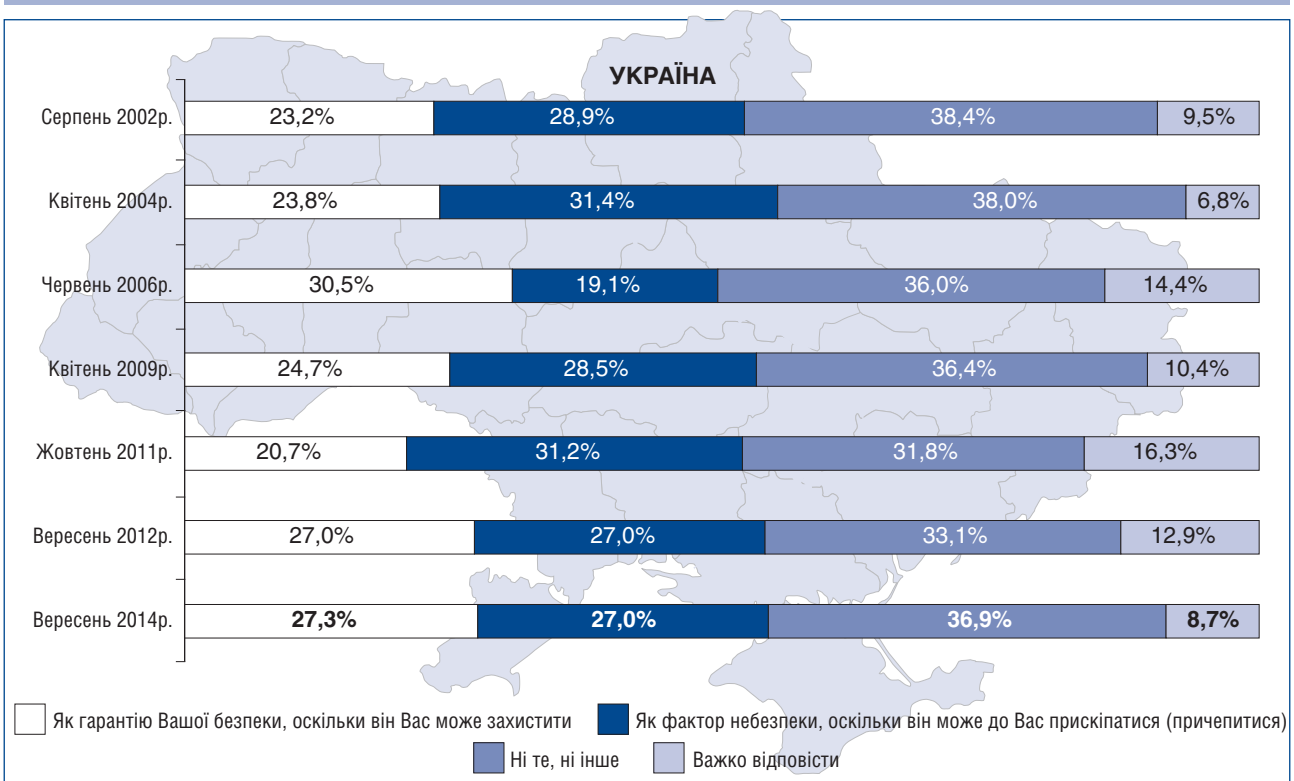
Міліція Вашого міста (села, селища)				
Довіряю	**6,2**	**2,6**	**1,9**	**2,6**
Скоріше довіряю	28,1	21,9	37,2	19,3
Скоріше не довіряю	34,3	41,4	28,8	26,9
Не довіряю	**19,5**	**18,9**	**21,9**	**33,5**
Важко відповісти	11,9	15,1	10,2	17,7

Керівник Вашого обласного Управління МВС України				
Довіряю	**2,9**	**1,0**	**0,9**	**1,6**
Скоріше довіряю	20,2	12,8	27,3	12,6
Скоріше не довіряю	37,3	44,9	31,9	24,5
Не довіряю	**21,1**	**18,2**	**21,3**	**36,6**
Важко відповісти	18,5	23,1	18,5	24,7

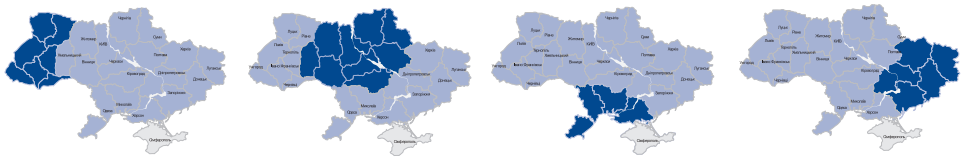
Ваш дільничний інспектор				
Довіряю	**7,6**	**2,6**	**2,3**	**3,6**
Скоріше довіряю	32,3	24,0	40,3	16,4
Скоріше не довіряю	20,2	30,4	17,6	24,2
Не довіряю	**16,4**	**15,7**	**21,3**	**28,3**
Важко відповісти	23,5	27,2	18,5	27,5

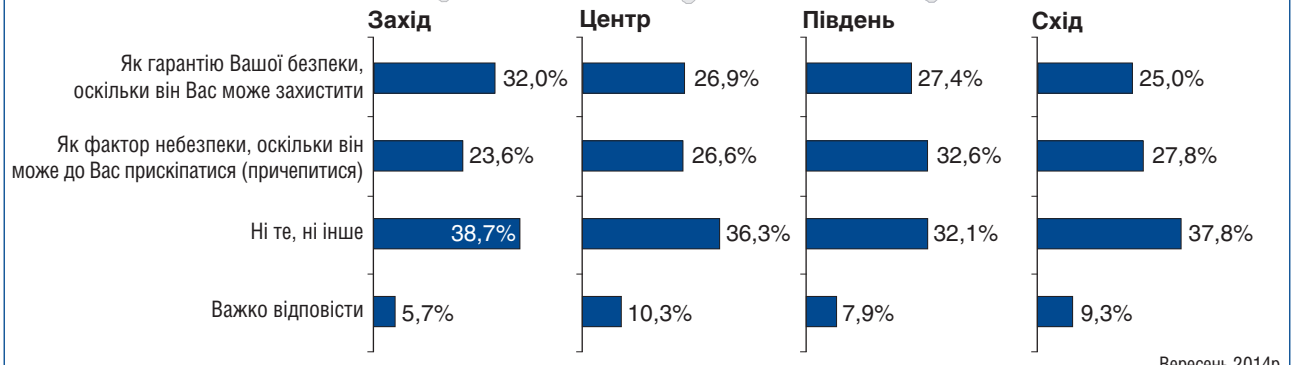
Січень 2015р.

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



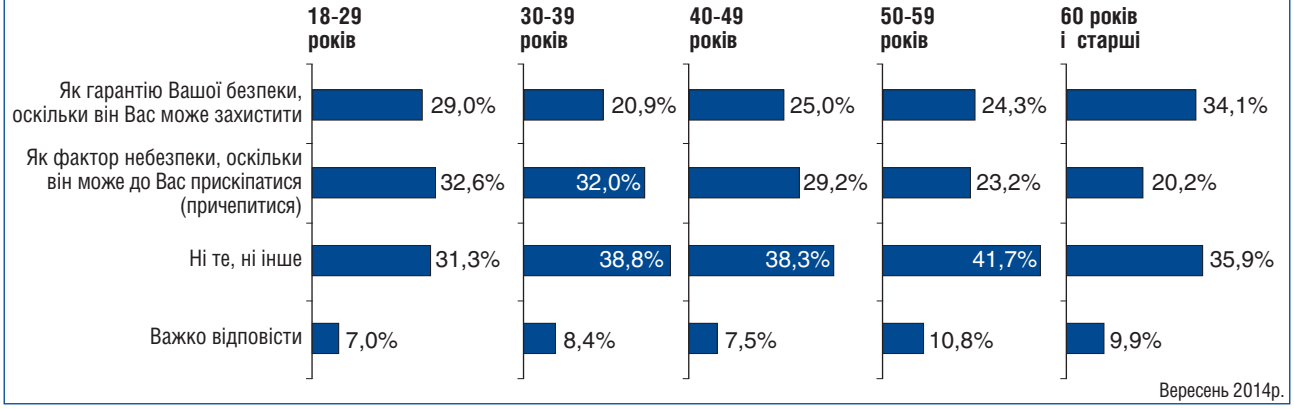
РЕГІОНИ





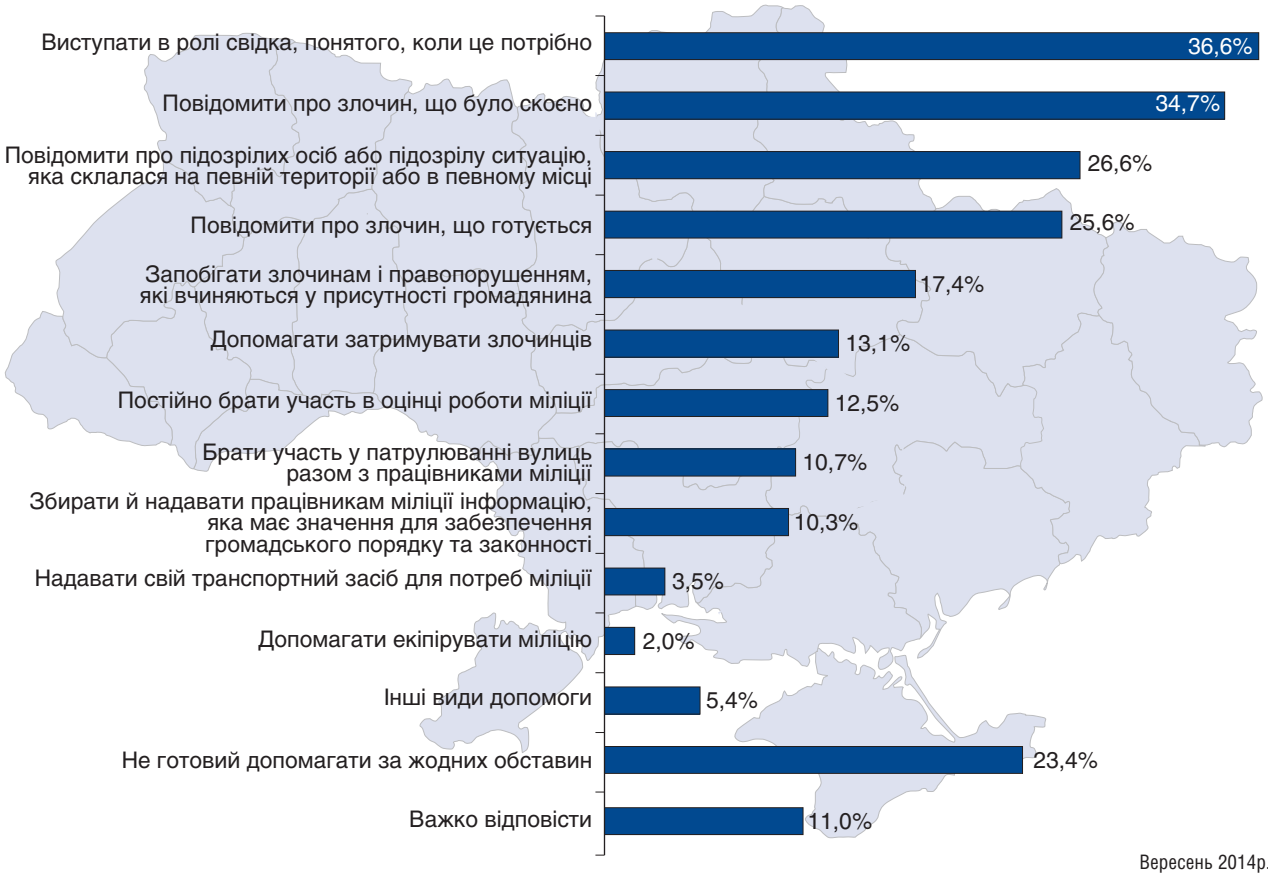
Вересень 2014р.

ВІК



Вересень 2014р.

Чи готові Ви в разі потреби допомагати працівникам міліції?*
% опитаних



Вересень 2014р.

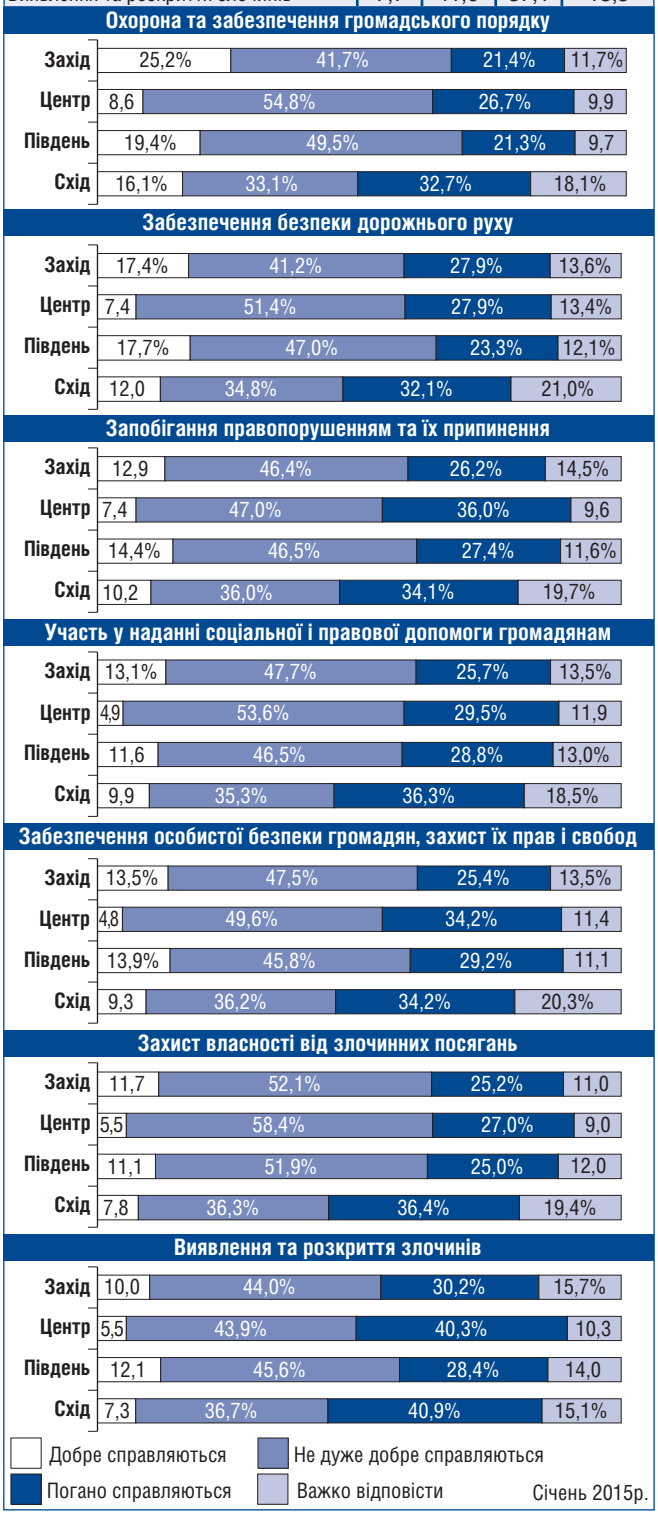
РЕГІОНИ	Захід	Центр	Південь	Схід
Виступати в ролі свідка, понятого, коли це потрібно	39,8	34,8	40,0	35,4
Повідомити про злочин, що було скоєно	43,5	29,7	43,3	31,6
Повідомити про підозрілих осіб або підозрілу ситуацію, яка склалася на певній території або в певному місці	31,3	26,8	32,6	21,8
Повідомити 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



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 право-порушенням та їх припинення	2,8	2,9	2,8	3,0	2,7
Розкриття 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 вкрай 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 закрив 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 закриє справу	47,2	56,9	55,4	**55,2**
Візьме гроші і не закриє 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 якесь розслідування	1,6
Вас запрошували до райвідділу (підвідділу, управління) працівники міліції, які проводили якесь 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

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**10,5**	**21,7**	**32,4**	**18,2**
Скоріше згоден	53,3	39,4	43,5	48,4
Скоріше не згоден	8,6	14,8	8,3	13,7
Не згоден	**4,8**	**2,3**	**2,3**	**3,2**
Важко відповісти	22,7	21,7	13,4	16,6

Працівників міліції підтримує місцева влада

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**9,8**	**17,9**	**32,6**	**18,9**
Скоріше згоден	53,6	41,5	43,3	55,2
Скоріше не згоден	8,1	12,6	7,9	9,9
Не згоден	**5,5**	**3,5**	**2,3**	**2,9**
Важко відповісти	23,0	24,5	14,0	13,1

Працівники міліції працюють разом з місцевою владою

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**9,5**	**15,2**	**18,6**	**16,9**
Скоріше згоден	45,6	36,4	44,7	42,5
Скоріше не згоден	13,8	15,4	14,4	16,0
Не згоден	**7,2**	**6,7**	**3,7**	**4,6**
Важко відповісти	23,9	26,3	18,6	20,0

Працівників міліції підтримує місцева громада (громадяни)

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**2,1**	**3,8**	**8,4**	**2,3**
Скоріше згоден	24,1	26,3	24,2	24,5
Скоріше не згоден	34,1	34,0	33,5	40,7
Не згоден	**14,3**	**14,9**	**16,7**	**17,8**
Важко відповісти	25,3	21,0	17,2	14,7

Працівники міліції виконують свої обов'язки чесно та у повному обсязі

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**1,7**	**4,2**	**3,3**	**2,3**
Скоріше згоден	19,1	27,2	23,7	26,2
Скоріше не згоден	49,6	36,1	46,0	44,2
Не згоден	**19,1**	**20,0**	**20,9**	**19,3**
Важко відповісти	10,5	12,5	6,0	7,9

Працівники міліції не підтримують корупцію

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**1,4**	**3,5**	**3,7**	**2,0**
Скоріше згоден	8,4	11,0	8,3	8,3
Скоріше не згоден	42,5	34,6	40,3	39,7
Не згоден	**35,8**	**36,4**	**36,1**	**35,0**
Важко відповісти	11,9	14,5	11,6	15,0

Працівники міліції добре ставляться до потерпілих

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**1,7**	**3,8**	**3,3**	**0,7**
Скоріше згоден	22,7	22,9	26,5	27,7
Скоріше не згоден	36,8	39,1	38,6	42,2
Не згоден	**18,1**	**18,3**	**17,7**	**15,9**
Важко відповісти	20,8	15,9	14,0	13,5

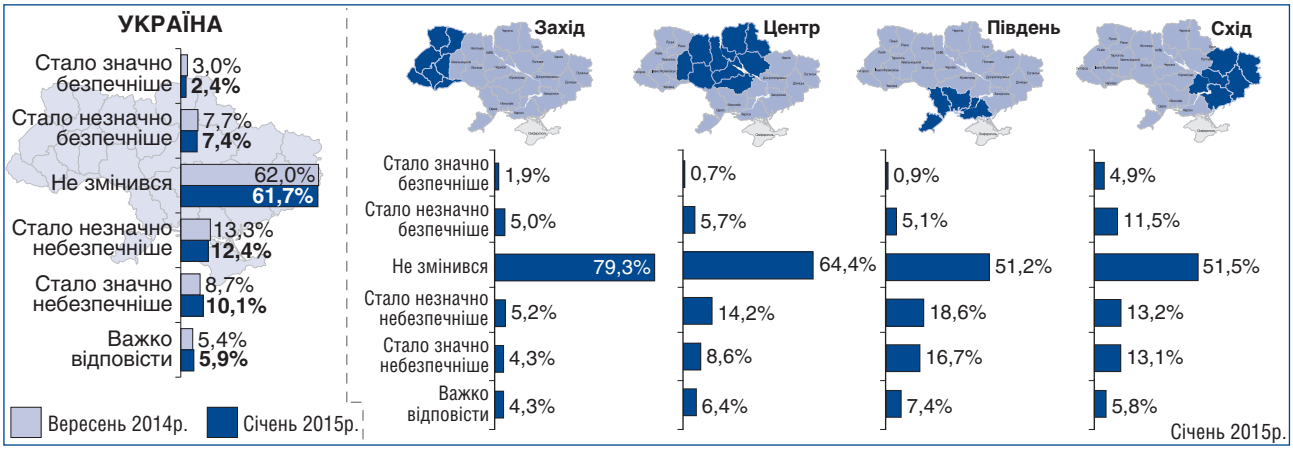
Працівники міліції поважають права людини

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**1,9**	**3,3**	**2,8**	**1,0**
Скоріше згоден	24,6	27,8	28,8	27,6
Скоріше не згоден	41,5	38,7	42,3	45,9
Не згоден	**18,4**	**18,4**	**16,7**	**17,0**
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
Неліцензована 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 квартир	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

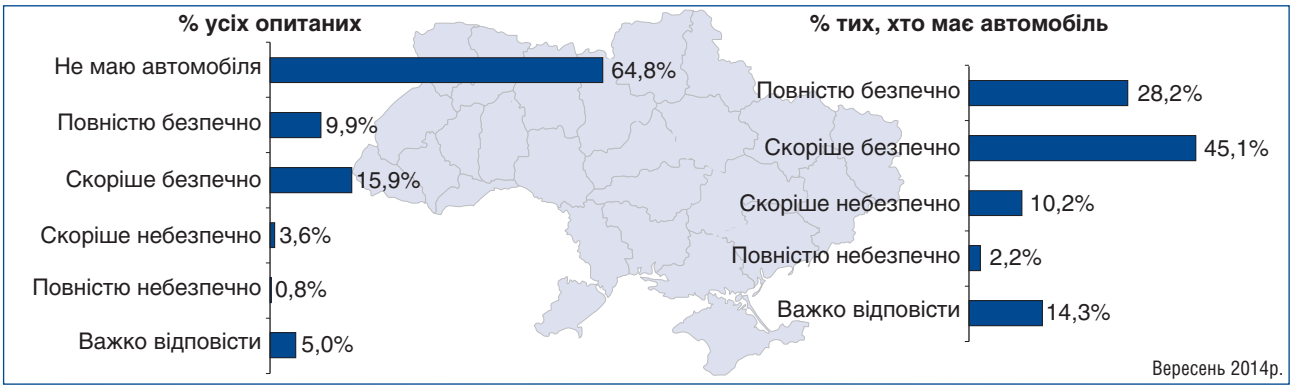
Вересень 2014р.

Наскільки безпечно Ви себе почуваєте?
% опитаних

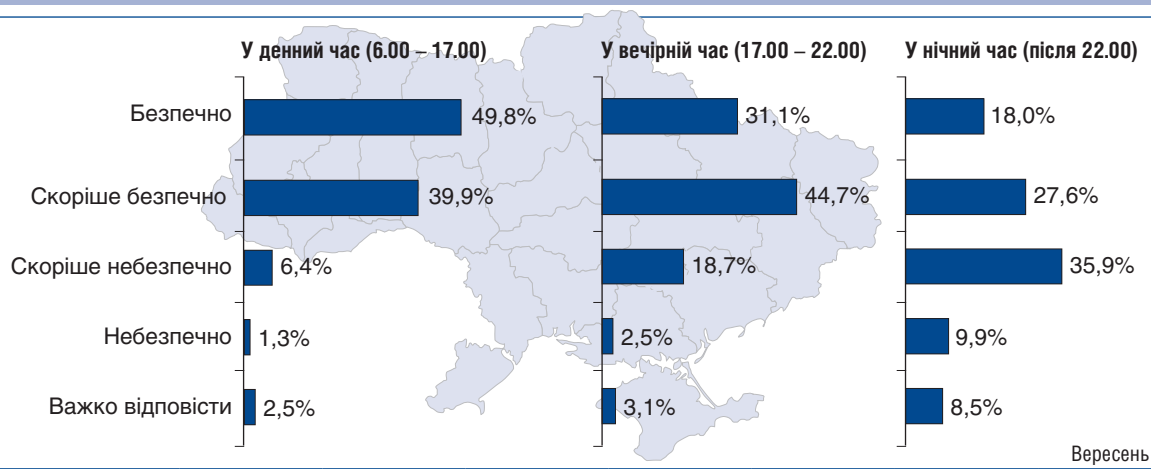
	Безпечно	Скоріше безпечно	Скоріше небезпечно	Небезпечно	Важко відповісти
У своїй квартирі (будинку)	39,9	43,4	12,4	2,4	1,9
У своєму під'їзді (подвір'ї)	33,3	42,8	16,8	2,6	4,4
У своєму районі	25,8	45,2	22,7	3,1	3,2
У громадському транспорті	21,1	43,4	23,1	3,6	8,8
В інших районах або населених пунктах,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

Вересень 2014р.

Наскільки безпечно Ви себе почуваєте у своєму автомобілі?



Наскільки безпечно Ви себе почуваєте 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

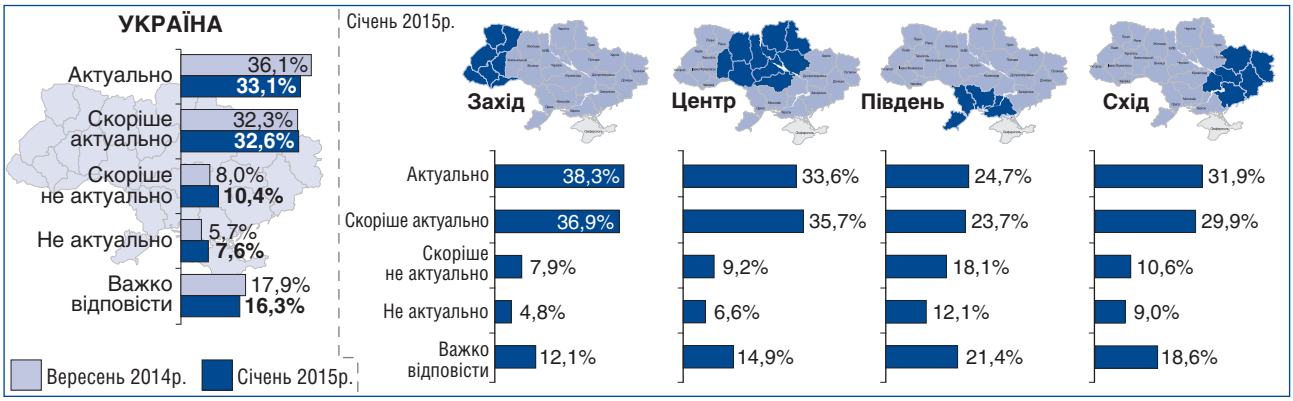
Якою мірою Ви відчуваєте загрозу…?
% опитаних

	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

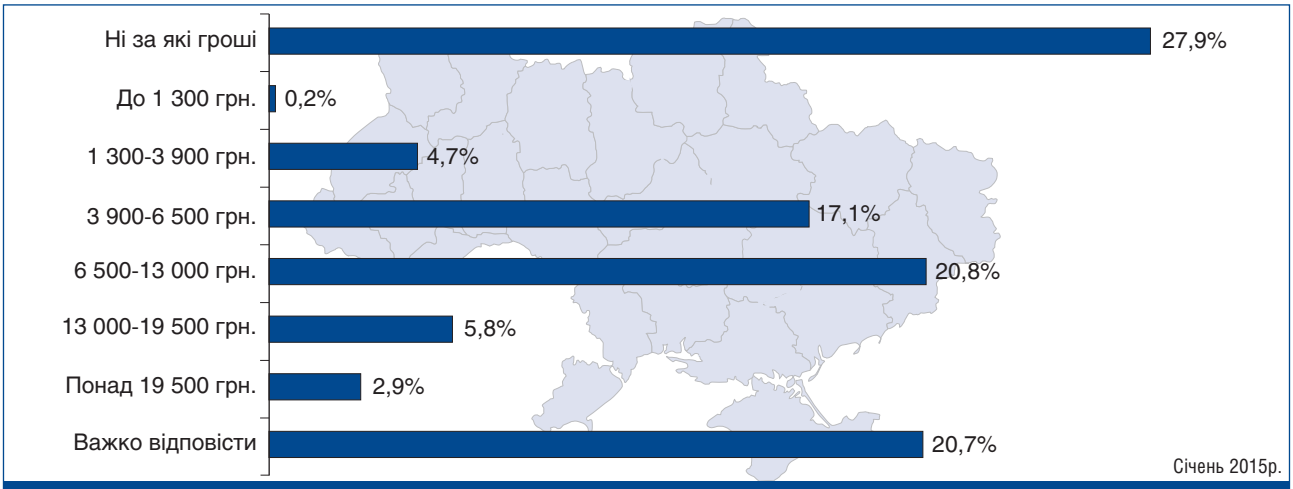
Вересень 2014р.

СТАВЛЕННЯ ДО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

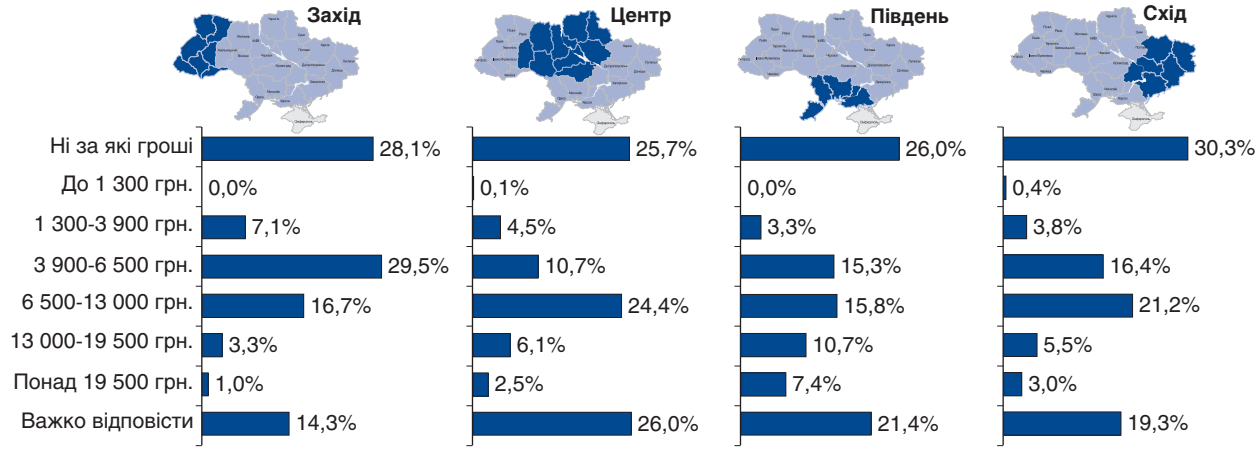
Чи актуально зараз проводити реформування міліції?
% опитаних



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

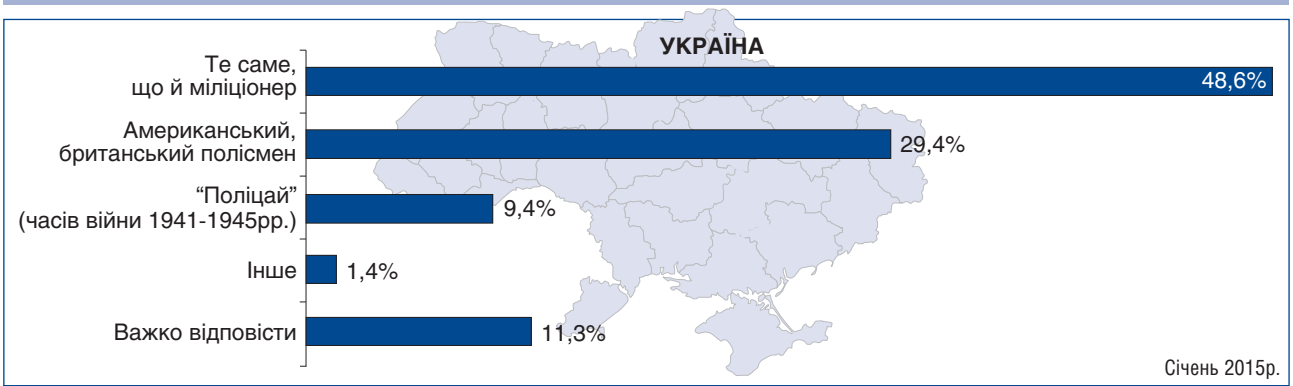


РЕГІОНИ



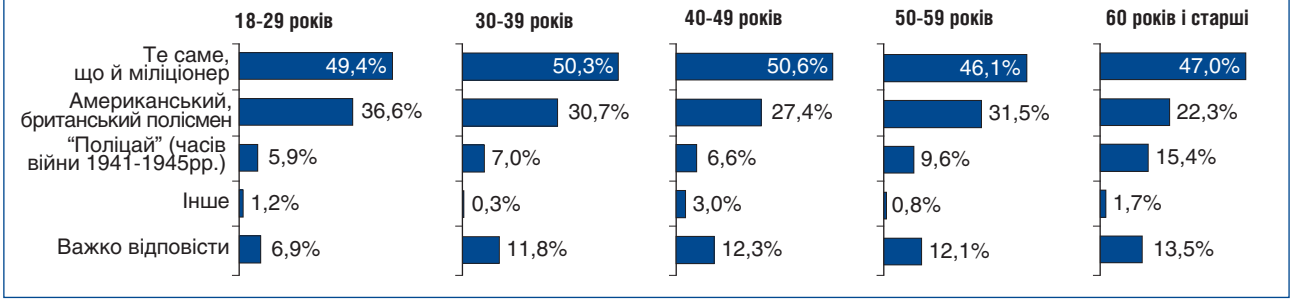
	ВІК					СТАТЬ	
	18-29 років	30-39 років	40-49 років	50-59 років	60 років і старші	Жінки	Чоловіки
Ні за які гроші	25,8	29,4	26,4	28,7	28,9	28,1	27,6
До 1 300 грн.	0,7	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3
1 300-3 900 грн.	4,7	4,5	4,5	4,5	4,8	5,2	4,1
3 900-6 500 грн.	17,3	16,6	20,1	17,2	15,2	16,1	18,2
6 500-13 000 грн.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



Січень 2015р.

ВІК



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

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**54,1**	**50,9**	**60,6**	**54,3**
Скоріше згоден	35,6	36,1	33,8	37,6
Скоріше не згоден	1,2	3,8	3,2	1,0
Не згоден	**0,7**	**0,3**	**0,9**	**1,9**
Важко відповісти	8,4	8,9	1,4	5,2

Діяльність місцевої міліції повинна оцінюватися громадою (громадянами)

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**49,0**	**42,5**	**54,4**	**53,2**
Скоріше згоден	37,1	38,1	32,6	38,8
Скоріше не згоден	2,2	5,5	5,6	1,0
Не згоден	**1,0**	**2,2**	**3,7**	**1,4**
Важко відповісти	10,8	11,7	3,7	5,5

Місцева міліція повинна не менш ніж раз на рік звітувати перед громадою

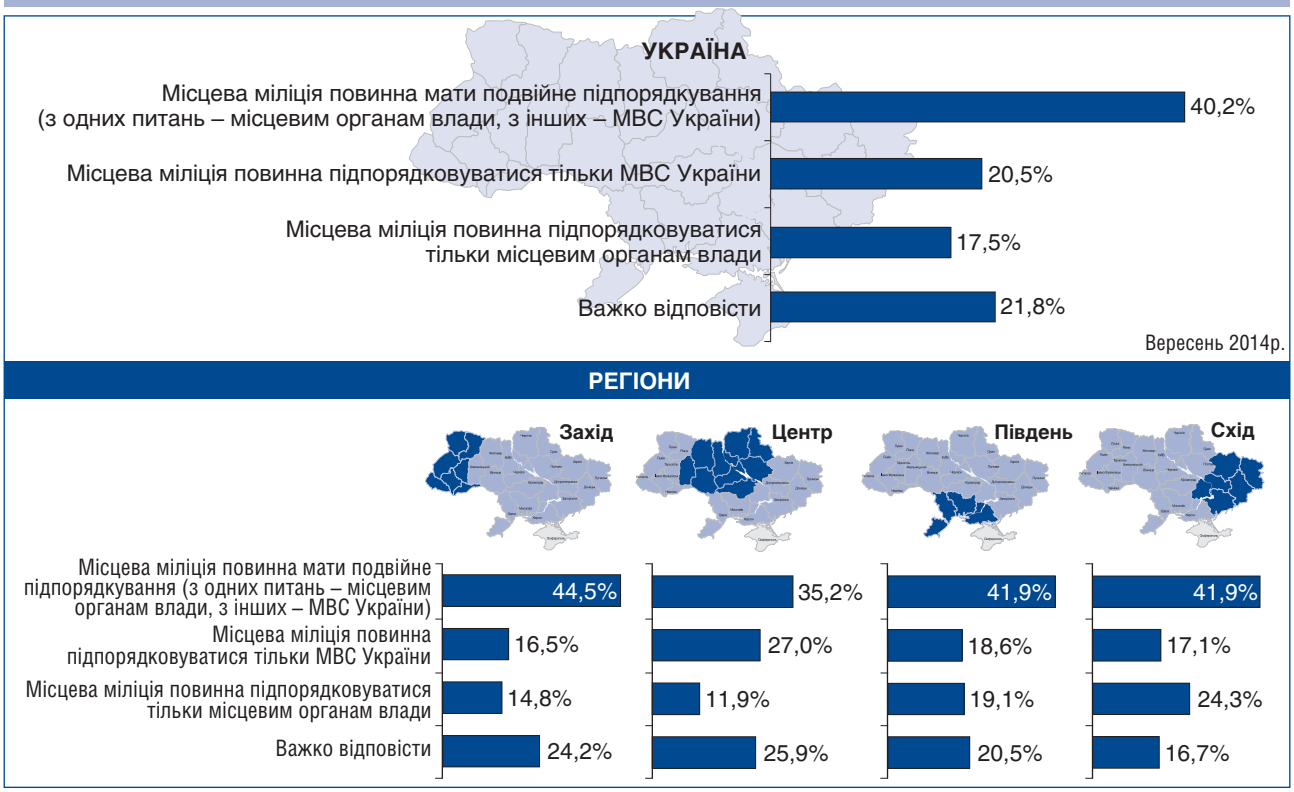
	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**52,4**	**46,7**	**69,3**	**54,4**
Скоріше згоден	33,5	37,4	22,3	35,4
Скоріше не згоден	2,6	5,1	3,3	1,7
Не згоден	**1,0**	**0,9**	**1,4**	**1,6**
Важко відповісти	10,5	10,0	3,7	6,9

Місцева міліція повинна фінансуватися з місцевих податків

	Захід	Центр	Південь	Схід
Згоден	**14,8**	**15,8**	**21,9**	**18,7**
Скоріше згоден	23,9	22,5	24,7	34,2
Скоріше не згоден	14,6	14,2	11,6	10,2
Не згоден	**10,5**	**15,8**	**12,6**	**13,8**
Важко відповісти	36,3	31,7	29,3	23,0

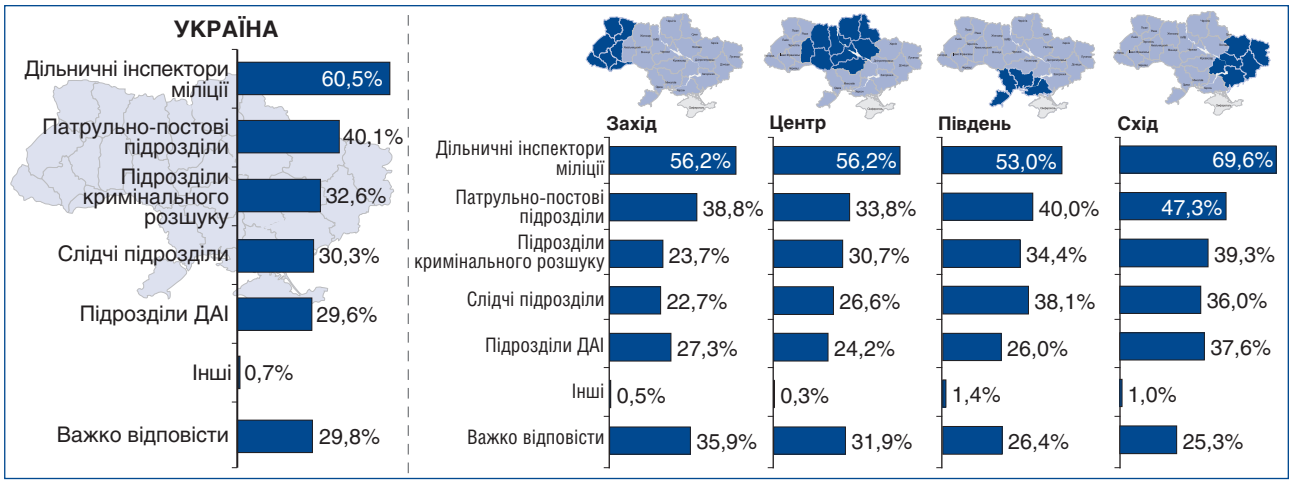
Вересень 2014р.

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



Вересень 2014р.

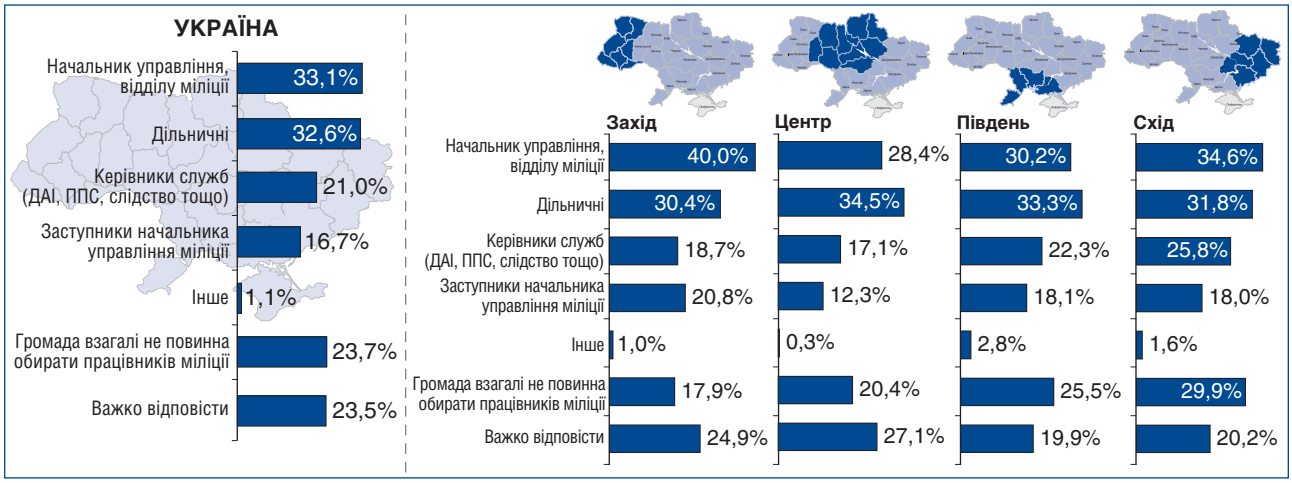
Які з названих підрозділів органів внутрішніх справ мають увійти до складу місцевої міліції?*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Вересень 2014р.

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



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Вересень 2014р.

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 управлінь 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 ПОІНФОРМОВАНОСТІ 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.

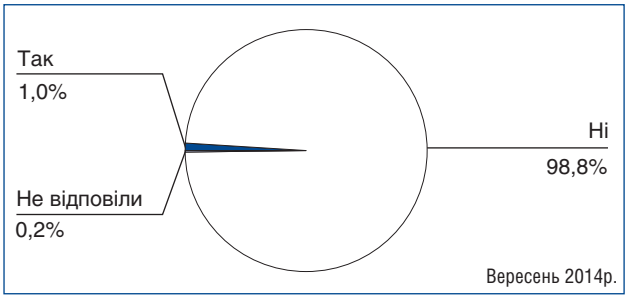
Вересень 2014р.

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

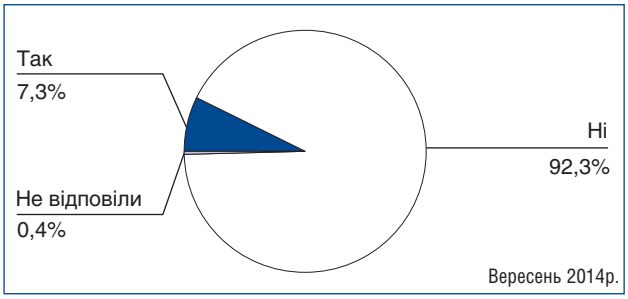
* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

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

до кримінальної відповідальності?



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



РЕФОРМУВАННЯ ОВС УКРАЇНИ: ОЦІНКИ ТА ПОЗИЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ[1]

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 абревіатури: ***тяжкі насильницькі злочини*** – умисні вбивства, умисні тяжкі тілесні ушкодження, згвалтування; ***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 *MATRA*).

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 ймовірнісна, стратифікована за ознакою *структура ГУМВС* в області (апарат управління та підрозділи, підпорядковані ГУМВС; міське управління; міські та районні органи). Відбір респондентів на останньому щаблі 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 нижчим є 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 погоджуються 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 громади 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 чверті (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 працівників міліції

* Сума варіантів відповіді "*дуже поширені*" та "*поширені*".

Оцінки поширеності правопорушень,
% опитаних працівників міліції

	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 десятих 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 зазначали, 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 працівників міліції

	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:

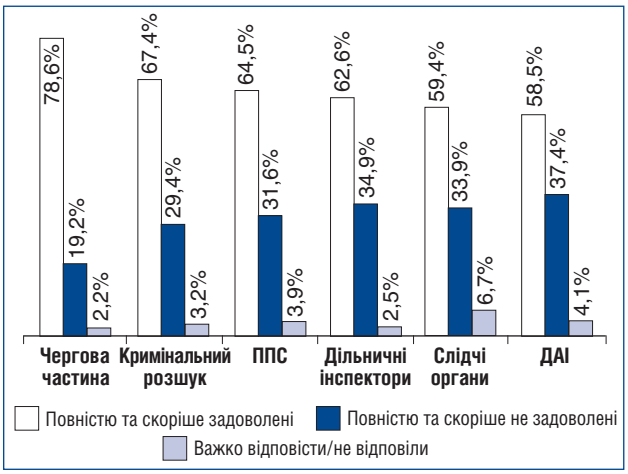
- добре ставляться до потерпілих – 89% проти 10% тих, хто з цим твердженням не погодився;
- поважають права людини – 86% проти 13%, відповідно;
- виконують свої обов'язки чесно та в повному обсязі – 81% проти 17%, відповідно.

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

Задоволеність працівників міліції роботою різних служб,
% опитаних працівників міліції

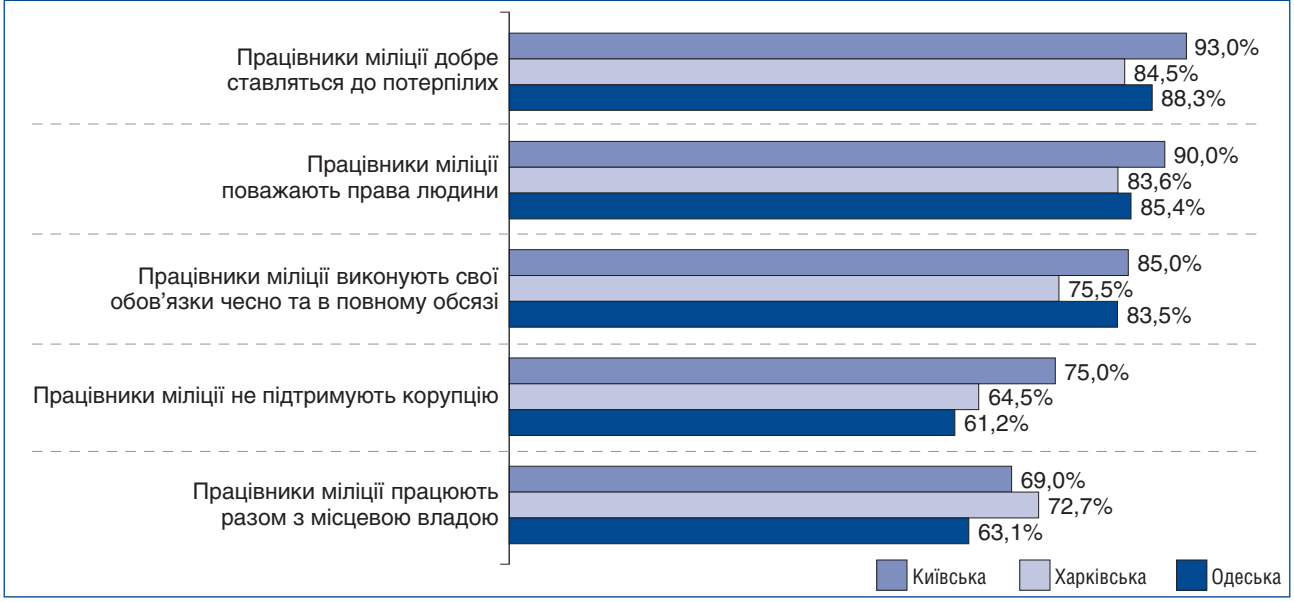


Значимих регіональних відмінностей в оцінках немає. Роботою чергових частин задоволені працівники міліції усіх трьох областей (від 84% у Київській області до 75% – в Одеській). У Київській області більше задоволені роботою служби кримінального розшуку – 80%, порівняно з Харківською (65%) та Одеською (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 працівників міліції

	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 працівників міліції

	Київська	Харківська	Одеська
Чергова частина			
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 працівників міліції

	Область	Обласний центр
Чергова частина		
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 менше двох років, 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; незадоволеність 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 схиляються 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 працівників міліції

	Менше 2 років	2-4 роки	5-9 років	10-14 років	15-19 років	20 років і більше
Чергова частина						
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 працівників міліції

	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					
Результати опитування працівників міліції щодо рівня роботи керівництва та працівників органу внутрішніх справ, в якому вони працюють	**Київська**	**Харківська**	**Одеська**		
	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 працівників міліції

	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…?*").

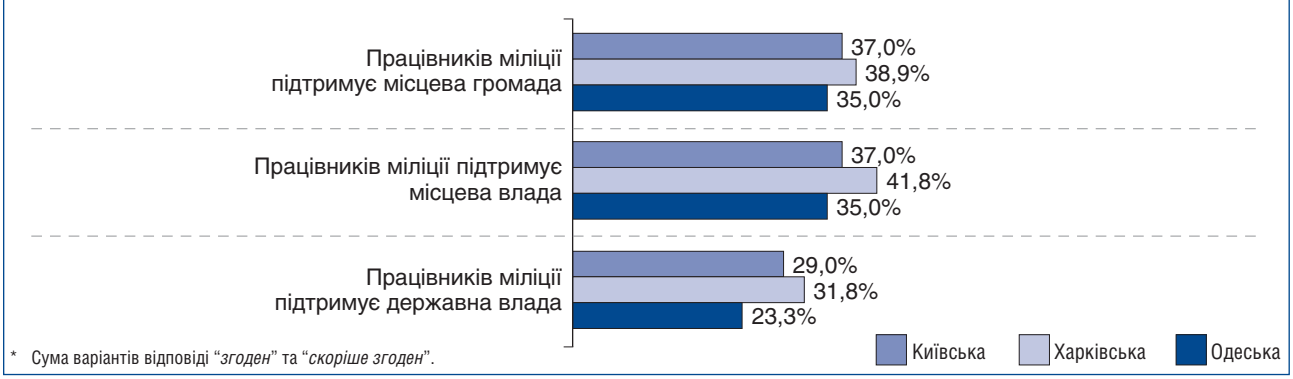
У цілому задовільною можна вважати ситуацію із забезпеченістю:

- 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 працівників міліції

	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

за областями*



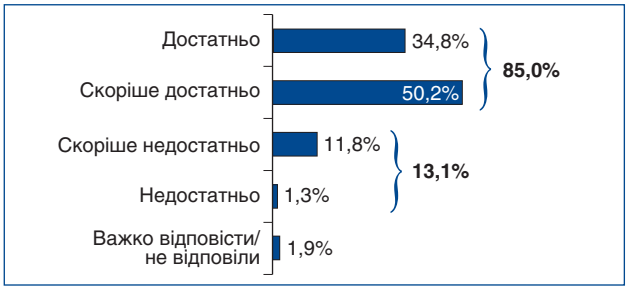
* Сума варіантів відповіді "*згоден*" та "*скоріше згоден*".

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 працівників міліції

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 працівників міліції

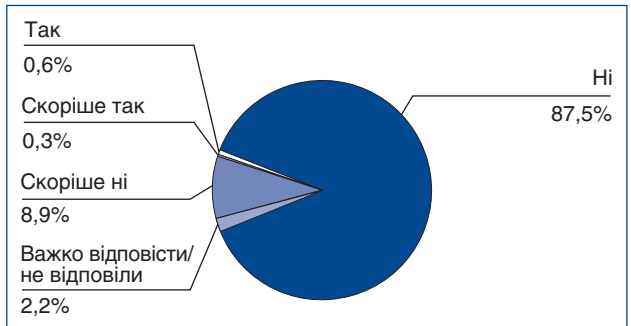


Тривалість робочого дня. Як видно з діаграми "*Кількість робочих годин на тиждень*", лише 12% опитаних повідомили, що мають можливість працювати до 56 годин на тиждень (тобто, це може бути і 8-годинний робочий день за умови п'ятиденного робочого тижня). Решта опитаних – працюють понаднормово: відносна 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).

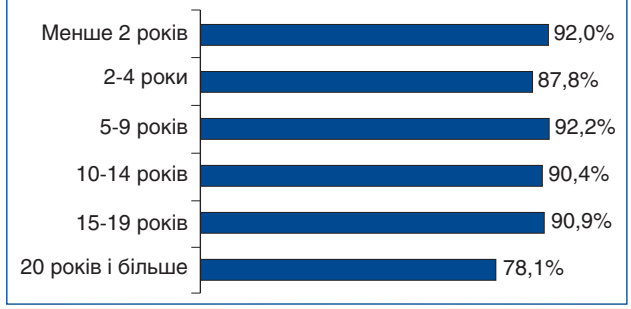
Кількість робочих годин на тиждень,
% опитаних працівників міліції

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 працівників міліції



Розподіл негативних відповідей, залежно від вислуги

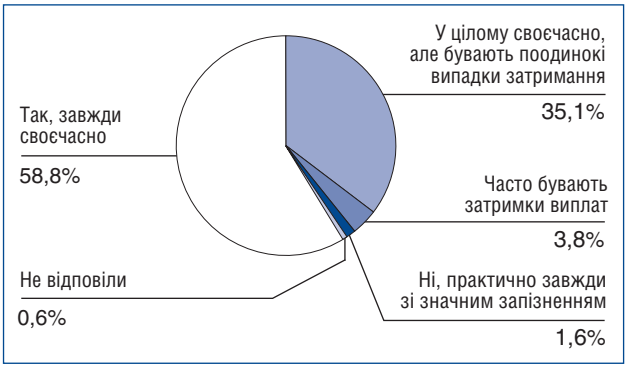


[3] Серед працівників міліції Київської області дещо менше тих, хто вважає свою заробітну плату зовсім недостатньою – 83%, тоді як серед їх харківських та одеських колег таких більше: 92% та 93%, відповідно.

Доречно також зауважити, що лише серед працівників, що мають вислугу 20 і більше років, число тих, хто вважає свою зарплату зовсім недостатньою, є меншим 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.

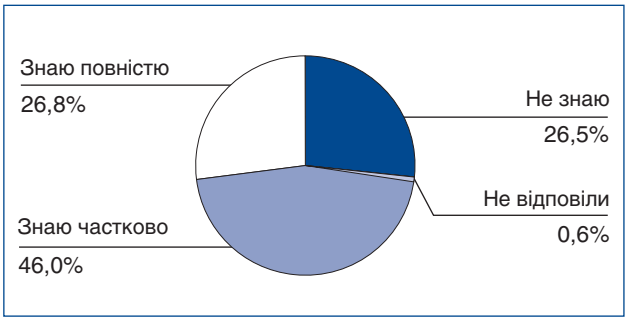
Більшість (59%) опитаних повідомили, що завжди своєчасно отримують зарплату, але решта вказали на затримки: 35% – на поодинокі випадки; 4% – часті випадки; близько 2% – вказали, що практично завжди зарплата виплачується із значними запізненнями (діаграма "*Наскільки своєчасно Ви отримуєте заробітну плату?*")[4].

Наскільки своєчасно Ви отримуєте заробітну плату?
% опитаних працівників міліції



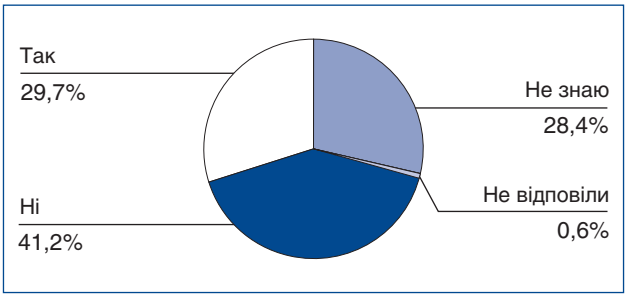
Примітно, що працівники міліції часто не знають, з яких статей складається їх заробітна плата. Так, лише 27% працівників міліції зазначили, що повністю знають структуру своєї зарплати; ще 46% – знають "частково". Однак, значна частина (27%) респондентів зовсім не знають, чому саме така зарплата нараховується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

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



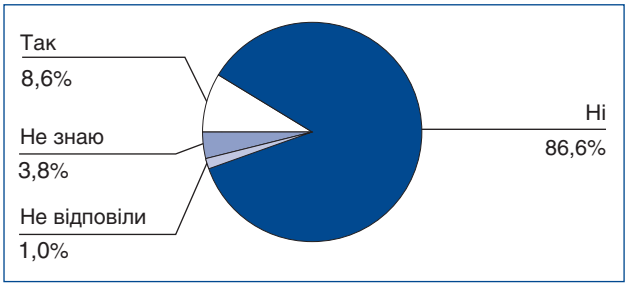
Відповідно, лише менше третини (30%) опитаних упевнені, що отримують зарплату в повному обсязі. Натомість 41% – впевнені у протилежному, а 29% опитаних – просто не знають, у повному чи не повному обсязі їм виплачується заробітна плата[5] (діаграма "*Чи в повному обсязі виплачується Вам заробітна плата…?*").

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



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 працівників міліції



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 працівників міліції

[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 працівників міліції

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 працівників міліції

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 звільнятися 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 звільнятися з ОВС?
% опитаних працівників міліції

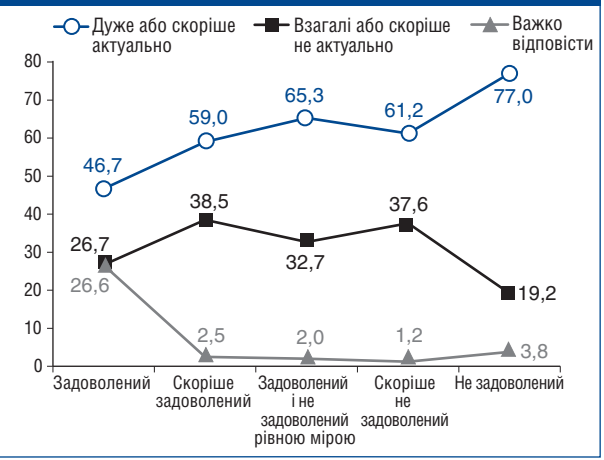
4. Актуальність реформування міліції і ставлення до окремих можливих змін

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 працівників міліції

…залежно від рівня задоволеності умовами праці



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 вислуги 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:

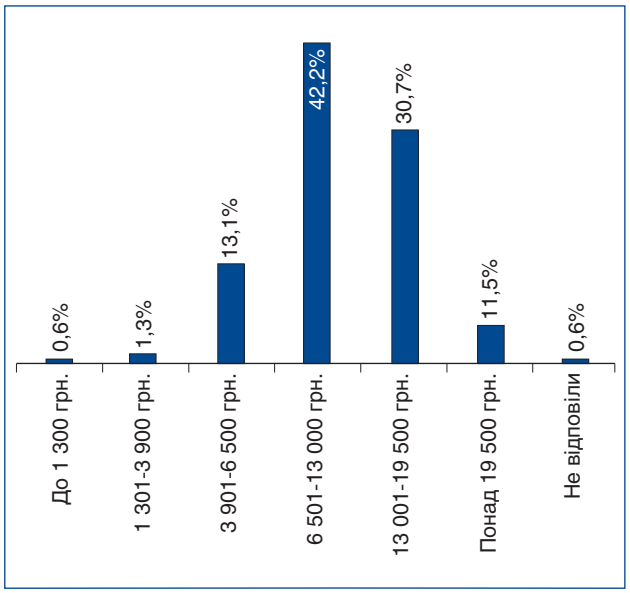
- зменшення обсягу повноважень міліції – 75%;
- зменшення чисельності працівників міліції – 66%;
- повне оновлення складу міліції (61%);
- створення незалежної зовнішньої комісії з розгляду скарг на роботу працівників міліції (52%);
- підвищення відповідальності працівника міліції за порушення (51%).

Примітно, що найскладнішим для респондентів завданням виявилося 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.

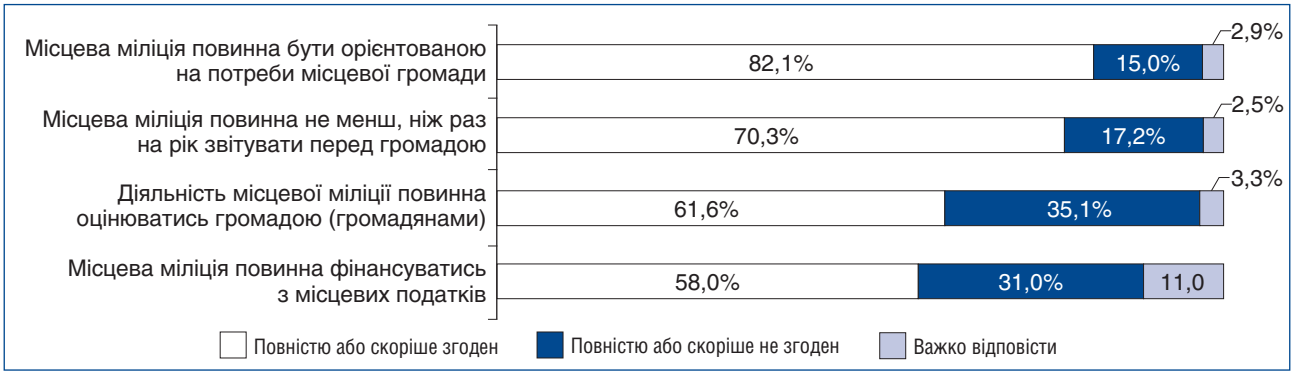
Який рівень місячної зарплати можна вважати прийнятним, щоб люди йшли служити в міліцію?
% опитаних працівників міліції



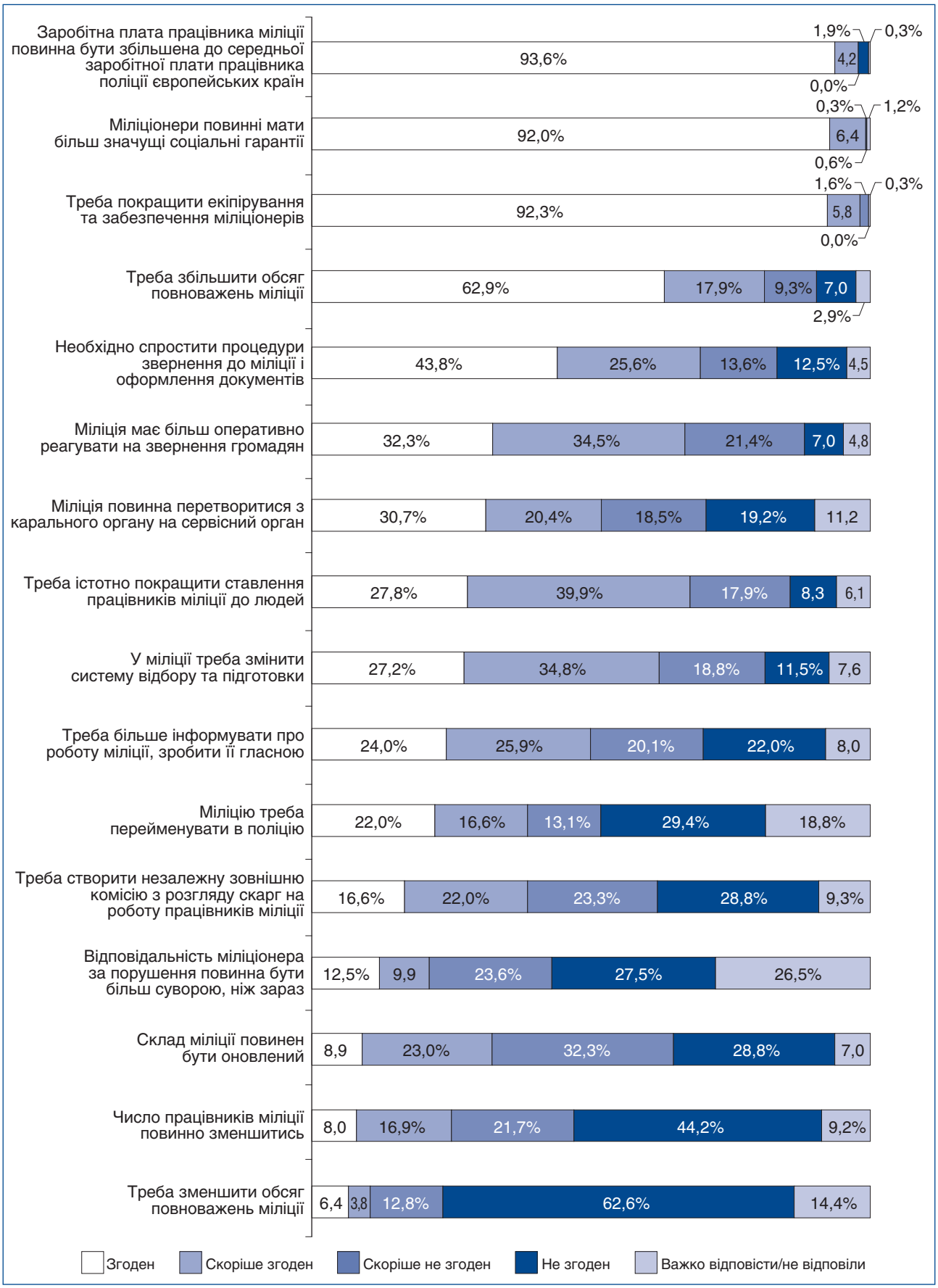
5. Ставлення та оцінки стосовно місцевої міліції

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 працівників міліції



Ставлення до різних аспектів реформування міліції,
% опитаних працівників міліції



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 управлінь (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 названих посад працівника міліції має обирати громада?*").

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

* 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 працівників міліції

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 працівників міліції

* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

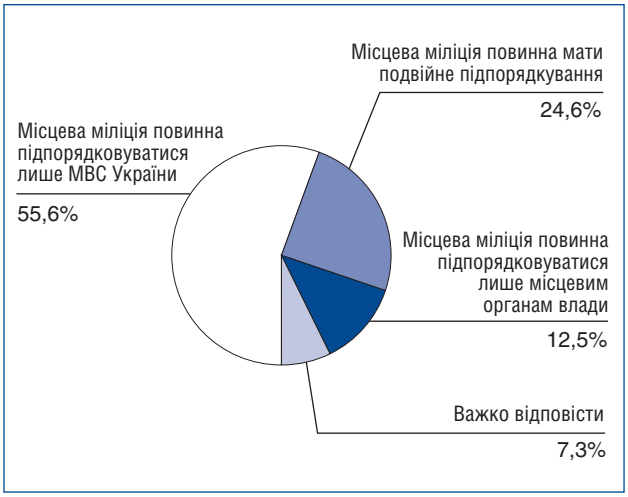
Усі інші форми контролю підтримали лише меншість опитаних (від 8% до 20%). Майже чверть (23%) упевнені, що громада зовсім не повинна контролювати міліцію, ще 14% – не змогли визначитися в цьому питанні.

Підпорядкування і структура місцевої міліції. Найбільш доцільною моделлю підпорядкування місцевої міліції, на думку більшості (56%) опитаних, є її підпорядкування виняткова 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 працівників міліції



Які підрозділи мають увійти до складу місцевої міліції?*
% опитаних працівників міліції

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

РЕФОРМУВАННЯ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ

Експертне опитування проведене з метою вивчення позицій фахівців стосовно актуальних проблем і перспектив розвитку української міліції[1]. 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 різнорідних завдань (причому перелік, наведений у таблиці, не можна вважати вичерпним). Водночас, він містить і внутрішні проблеми – зокрема, корупцію і незаконне застосування сили працівниками міліції, – які заважають її 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 нонсенсом); 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

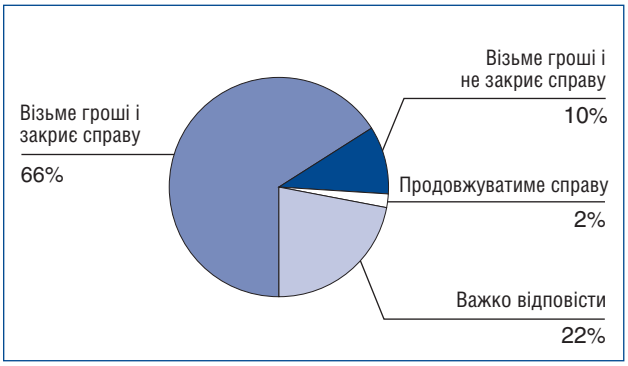
* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де "1" означає вкрай низьку оцінку, а "5" – максимально високу оцінку.

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



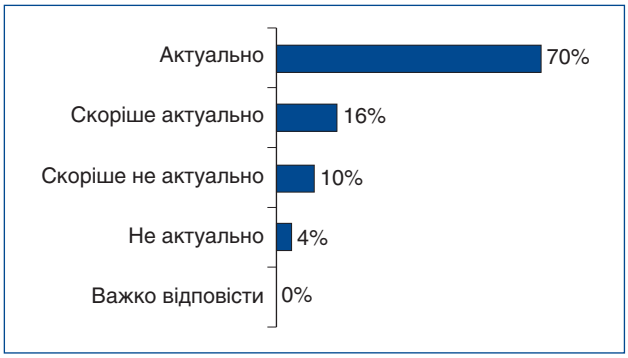
Оцінивши таким чином внутрішні проблеми та діяльність міліції, експерти були послідовними, висловивши впевненість у тому, що її реформування є дуже (70%) або радше актуальним (16%) (діаграма "*Чи актуально зараз проводити реформування органів внутрішніх справ?*"). При цьому, на думку 54% експертів, координувати реформи має профільна цільова команда при Національній раді реформ (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**
Чергової 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-постової 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



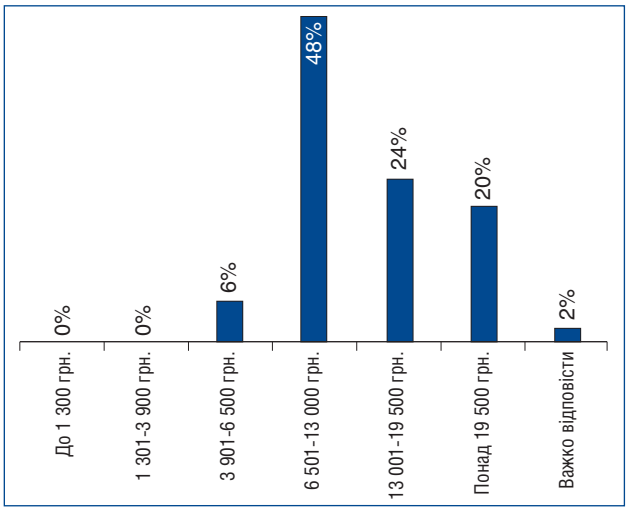
а не органи державної влади: лише 14% експертів вважають, що з цим завданням здатний впоратися Уряд, 10% – МВС, 8% – Адміністрація Президента, 2% – РНБОУ (діаграма "*Хто має здійснювати координацію…?*"). Обираючи варіант відповіді "*інший*", експерти зокрема пропонували створити міжвідомчу групу з повноваженнями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

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

Наразі висунуто кілька ініціатив реформування правоохоронної системи (таблиця "*Як 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 твердженнями?*", можна зазначити, що вони спрямовані

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 під час спілкування 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***

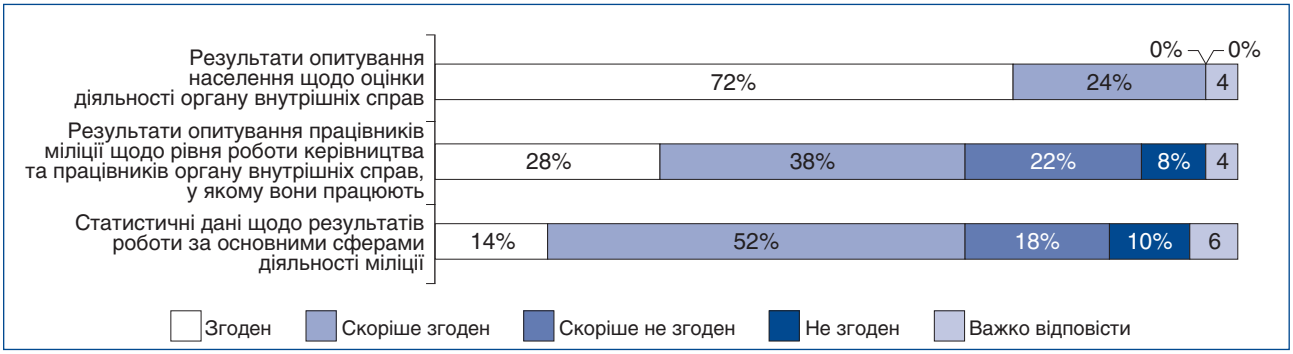
* Різниця між сумою відповідей "*згоден*" і "*скоріше згоден*" та сумою відповідей "*скоріше не згоден*" і "*не згоден*".

на наближення української міліції до європейських стандартів і схвально сприймаються переважною 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

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



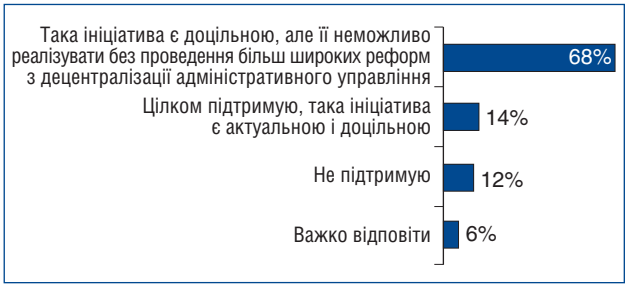
Як Ви оцінюєте важливість названих статистичних показників для оцінки роботи міліції?
% опитаних експертів

	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

нападів і грабежів; квартирних крадіжок; тяжких насильницьких злочинів; корупційних злочинів; злочинів, пов'язаних з розповсюдженням наркотичних засобів; крадіжок автотранспорту (ці позиції відзначили 80-86% експертів).

Переважна більшість (82%) експертів підтримують ініціативу створення місцевої міліції, у т.ч. 14% – беззастережно, 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

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

* Експертам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

мірою експерти погодилися з наділенням місцевої 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

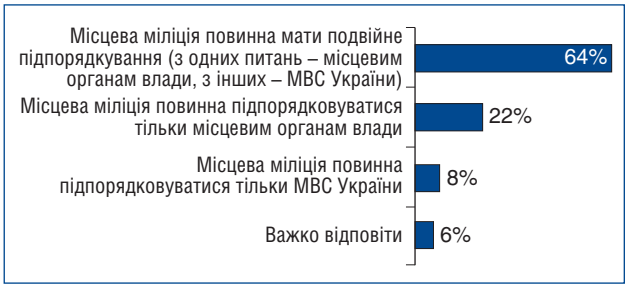
Якою мірою Ви згодні з наведеними твердженнями стосовно місцевої міліції?
% опитаних експертів

	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***

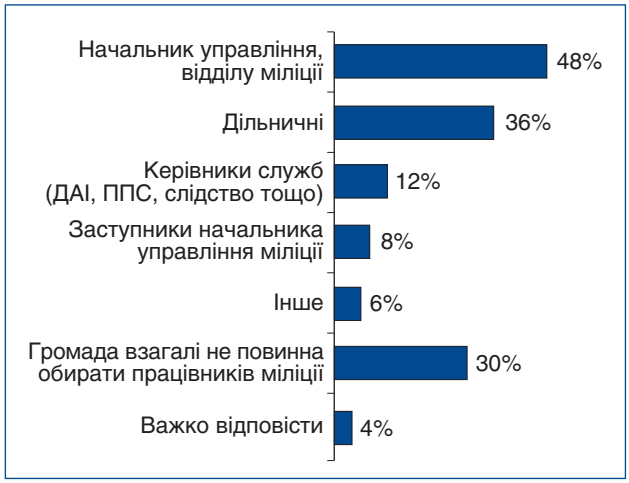
* Різниця між сумою відповідей "*згоден*" і "*скоріше згоден*" та сумою відповідей "*скоріше не згоден*" і "*не згоден*".

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 розслідування 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 – слушно 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, вироки стосовно яких були скасовані повністю або частково судами вищих інстанцій;
- число осіб, які пропали безвісти та осіб, які загинути/були поранені внаслідок ДТП та інших кримінально-значимих подій у відповідному місті, районі тощо;
- дані про кваліфікацію і досвід працівників міліції у відповідному місті, районі тощо, про підвищення ними кваліфікації;
- дані про результати розгляду скарг стосовно працівників міліції у відповідному місті, районі тощо;
- дані про обсяги фінансування підрозділів міліції у відповідному місті, районі тощо;
- злочини на грунті 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, присудження 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 сьогоднішніх умовах?"**): "Не підтримую, оскільки це є несвоєчасний 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;
- дозвільно-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 відповідь "за результатами об'єктивних показників роботи (розкриття, розслідування, попередження, припинення злочинів)".

ПОЗИЦІЇ УЧАСНИКІВ РЕФОРМУВАННЯ МВС

У рамках виконання проекту "Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування" Центр Разумкова звернувся до провідних державних і міжнародних інституцій, безпосередньо залучених до процесів реформування правоохоронних органів в Україні, з проханням висловити їх позиції стосовно стану та перспектив реформ, а також ключових факторів, що тим чи іншим чином впливають на реалізацію реформаторських заходів.

Отримані відповіді суттєво доповнюють матеріали Аналітичної доповіді. Попри зрозумілі обмеження, з огляду на офіційні позиції авторів, їх думки є досить об'єктивними та до певної міри критичними, що є свідченням справжньої зацікавленості та партнерства.

На жаль, наші запити до Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та заступника Глави Адміністрації Президента (Секретаря Національної ради реформ) залишилися без позитивної відповіді.

Вайдотас ВЕРБА,
координатор проектів ОБСЄ в Україні

– Як би Ви оцінили сучасний стан (процес і результати) реформування правоохоронних органів?

Координатор проектів ОБСЄ[1] в Україні має повноваження з планування та реалізації проектів, щоб допомогти країні виконати зобов'язання, взяті нею в рамках Організації. Оцінки та судження про успіх реформ у будь-якій сфері виходять за межі наших завдань та обов'язків. Водночас, у відповідь на запит Центру Разумкова ми із задоволенням інформуємо про наші поточні зусилля з допомоги Україні в реформуванні її правоохоронної системи.

– Наскільки ефективною є діяльність ОБСЄ в реалізації своїх завдань в Україні?

Координатор проектів ОБСЄ роками допомагає українським правоохоронцям узгодити їх практику та методи роботи з демократичними стандартами і сучасними вимогами безпеки суспільства. Наші зусилля були спрямовані на вирішення конкретних проблем у визначених нижче сферах.

Боротьба з торгівлею людьми

Координатор проектів допоміг розробити та впровадити сучасне законодавство, що гарантує переслідування торговців людьми і кращий захист жертв. Наразі серед пріоритетів – посилення заходів з переслідування торговців та превентивних заходів зміцнення економічних можливостей груп ризику та підтримка діяльності неурядових організацій (НУО), які борються з торгівлею людьми.

2006р.: внесені зміни до Кримінального кодексу України з метою приведення положення стосовно боротьби з торгівлею людьми у відповідність до міжнародних зобов'язань.

2011р.: ухвалено комплексний Закон про протидію торгівлі людьми, а наступного року впроваджено підзаконні акти.

14 450 держслужбовців (у т.ч. правоохоронців) і громадських активістів пройшли навчання з надання допомоги жертвам.

Понад 5 900 000 осіб охоплені Кампанією з інформування про загрозу торгівлі людьми в рамках превентивних заходів.

41 600 українців безпосередньо скористалися допомогою.

Координатор проектів допоміг розробити і впровадити на державному рівні **Національний механізм взаємодії (НМВ)** – схему співпраці соціальних служб, правоохоронців (у т.ч. працівників МВС) і громадянського суспільства для виявлення та реабілітації жертв торгівлі людьми.

2009-2011рр.: НМВ успішно випробувано в Донецькій і Чернівецькій областях.

2012-2013рр.: НМВ впроваджено ще в чотирьох областях: Вінницькій, Харківській, Луганській і Хмельницькій.

2014р.: ще сім регіонів приєдналися до апробації НМВ: Рівненська, Волинська, Житомирська, Сумська, Кіровоградська, Київська області та м.Київ.

[1] Офіс координатора проектів ОБСЄ в Україні розташований в Києві. В реалізації проектів задіяні 44 співробітника, в т.ч три іноземних фахівці.

2015р.: координатор проектів в Україні допомагає розширити можливості міліції та інших працівників кримінальної юстиції виявляти, розслідувати та переслідувати за нові форми торгівлі людьми, включно з торгівлею людьми для експлуатації праці, для вилучення органів та торгівлю людьми з допомогою інформаційних технологій.

Реакція на домашнє насильство

Багато уваги також приділяється боротьбі з гендерним насильством. Розроблена перша українська виправна програма для домашніх насильників; організовані навчальні курси для соціальних працівників, ЗМІ та правоохоронців для реалізації нових підходів. Запроваджені спеціальні курси та навчальні центри для міліції в освітніх закладах.

Три інтерактивні навчальні кабінети для навчання співробітників міліції діям у випадках домашнього насильства обладнано в Київській академії, Дніпропетровському та Львівському університетах внутрішніх справ.

Боротьба з кіберзлочинністю

Оскільки підрозділи боротьби з кіберзлочинністю з'явились в українській міліції лише у 2011р., брак підготовки та обладнання персоналу був серйозною перешкодою для ефективної боротьби із кіберзлочинцями. Координатор проектів ОБСЄ допоміг обладнати спеціалізовані відділи, розробив базові та додаткові курси навчання боротьбі з кіберзлочинністю на основі позитивного досвіду країн ОБСЄ. Подальші зусилля зосереджені на розбудові можливостей системи освіти МВС для задоволення потреб підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та навчанні працівників кримінальної юстиції з інших відомств (прокурорів, суддів) з метою посилення переслідування кіберзлочинів.

190 співробітників міліції отримали підготовку за напрямом боротьби з кіберзлочинністю.

300 одиниць обладнання надано спеціалізованим підрозділам МВС.

Створено навчальний центр в Управлінні боротьби з кіберзлочинністю МВС.

Недопущення катувань у місцях позбавлення волі

Координатор проектів очолив зусилля міжнародної спільноти з допомоги Україні в розробці національного механізму моніторингу та недопущення катувань і жорстокого поводження (Національний превентивний механізм, НПМ) згідно з Факультативним протоколом до Конвенції ООН проти катувань (*Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, *OPCAT*) за моделлю НПМ "Омбудсмен +". З 2006р. за дієвої підтримки Координатора громадянське суспільство зуміло впровадити систему цивільного моніторингу у правоохоронних органах. Серед здобутків – розроблена методика та правила інспекцій у місцях позбавлення волі, навчені контролери, розроблені мінімальні стандарти ставлення до затриманих та умов затримання, інформування про права затриманих, готовність правоохоронців та інших посадових осіб до співпраці. Додатково запропонована система перевірок Омбудсмена і громадянського суспільства як ефективний інструмент розслідування заяв про катування та жорстоке поводження. Координатор працює над запровадженням нових інструментів перевірки Омбудсменом для виявлення порушень прав людини з допомогою громадянського суспільства.

Як приклад цих зусиль, з червня по жовтень 2014р. Координатор проектів сприяв проведенню 55 інспекцій НПМ по всій Україні, у т.ч. – 18 візитів до установ тимчасового затримання МВС України, 11 візитів до установ Державної пенітенціарної служби, 1 візит до Державної міграційної служби. У вересні-жовтні 2014р. 60 громадських активістів отримали методичну підготовку та навички, щоб розпочати моніторингову діяльність. Крім того, пройшли підготовку з питань НПМ 60 співробітників МВС України (керівники департаментів, відповідальних за місця тимчасового позбавлення волі), Генеральної прокуратури України (прокурори у справах неповнолітніх і начальники департаментів) та головні лікарі психіатричних закладів з усіх регіонів України.

Координатор проектів також допоміг оновити та опублікувати перелік місць несвободи в Україні. Щоб підвищити рівень захисту прав людини, були надруковані та поширені в усіх 430 місцях тимчасового позбавлення волі МВС наліпки з правами затриманих і брошура "Права затриманих".

Щоб допомогти розслідуванню та судовому переслідуванню катувань і жорстокого поводження, Координатор проектів в Україні допоміг одержати авторитетні коментарі з відповідних положень Кримінального кодексу, Кримінального процесуального кодексу та інших чинних законодавчих актів Україні, якими постійно користуються правоохоронці.

Свобода слова, безпека журналістів і правоохоронців

У центрі уваги перебувала належна практика відносин влади та ЗМІ, особливо у сфері безпеки і правопорядку; безпека журналістів – серед головних пріоритетів. З 2011р. понад 500 правоохоронців (начальники відділів міліції і прес-секретарі обласного рівня та офіцери Управління державної охорони) навчалися належній практиці роботи з журналістами. У грудні 2013р., після серйозних подій, що призвели до травмування багатьох журналістів, які висвітлювали протести на Майдані, журналістам роздано 500 жилетів з написом "Преса", щоб забезпечити їх ідентифікацію і безпеку. У 2014р. Координатор проектів ОБСЄ зосередився на підтримці діалогу між ЗМІ та правоохоронцями, щоб подолати кризу взаємної довіри після насилля взимку 2013-2014рр. Після дискусій працівників МВС і журналістів на центральному та обласному рівні робоча група МВС і медійних НУО спільно виробила ряд рекомендацій стосовно забезпечення безпеки журналістів на масових акціях.

Юридична база боротьби з організованою злочинністю

Попередніми роками Координатор проектів в Україні продовжував підтримувати національні заходи боротьби з організованою злочинністю, що безпосередньо стосується реформи міліції, оскільки наразі реформують підрозділи міліції, що протидіють

організованій злочинності. Як логічне продовження проекту 2013р., який допомагав покращенню прогнозів основних тенденцій криміногенної ситуації та оцінки загроз і масштабу організованої злочинності на національному, регіональному й міжнародному рівнях, у 2014р. Координатор проектів в Україні зосередився на розробці методики подолання ризиків у сфері організованої злочинності та впровадженні цієї методики в діяльність структур правоохоронних органів, що протидіють організованій злочинності.

Координатор проектів в Україні також підтримав впровадження методики оцінки та подолання ризиків і загроз організованої злочинності в СБУ та інших правоохоронних органів, задіяних у боротьбі з організованою злочинністю. Вона впроваджена за моделлю "Оцінка загрози з боку особливо небезпечних форм організованої злочинності" (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*, *SOCTA*), що є продуктом системного аналізу інформації правоохоронців про кримінальну діяльність і групи, що становлять загрозу для ЄС, з метою допомогти керівникам у визначенні пріоритетів серед загроз організованої злочинності. Такий підхід забезпечить потрібну синергію української методики з європейською *SOCTA*. Результати дослідження були опубліковані під назвою "Ризики та загрози організованої злочинності в Україні: поточний стан і перспективи".

Реформа кримінальної юстиції

Координатор проектів надає парламентським комітетам (у т.ч. Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності) юридичні висновки про узгодженість відповідних проектів з міжнародними стандартами, відряджає до Ради з питань судової реформи спеціалістів-правників для допомоги у визначенні курсу докорінних змін у системі кримінальної юстиції.

23-24 жовтня 2014р. Координатор проектів в Україні спільно з Верховним Судом України та Львівським державним університетом внутрішніх справ організували міжнародний симпозіум "Забезпечення єдності судової практики у кримінальних справах у контексті подій 2013-2014 років в Україні". Цей захід, що відбувся у Львові, зібрав понад 80 учасників з України, Німеччини та Польщі й зосередився на теоретичних і практичних проблемах матеріального та процесуального кримінального законодавства, а також на шляхах і засобах вдосконалення кримінального законодавства з метою приведення його у відповідність до європейських стандартів. Дискусія теоретиків і практиків стосувалася викликів для системи кримінальної юстиції у світлі подій 2013-2014рр. в Україні, досвіду застосування зміненого останнім часом кримінального та процесуального законодавства і шляхів його подальшого вдосконалення. Матеріали симпозіуму опубліковані й поширені в науково-освітніх установах, Парламенті, серед правоохоронців і суддів. Симпозіум також узгодив ряд рекомендацій для суддів, правоохоронців і законодавців та висловив спільну думку щодо щорічного проведення Львівського форуму кримінальної юстиції координатором проектів в Україні та провідними науковими установами, Верховним Судом та іншими зацікавленими органами державної влади.

Плани на майбутнє

Після подій на Майдані Уряд України взявся до реформування поліцейської служби. Координатор проектів уже розпочав тренування майже 2 000 новобранців, щоб допомогти запровадити нову службу патрулювання вулиць у Києві. Теми тренувань за підтримки ОБСЄ охоплюють реагування на домашнє насильство та торгівлю людьми. Координатор проектів ОБСЄ планує поширити допомогу в навчанні на інші сфери, сприяти реформуванню системи правоохоронної освіти в цілому, а також підтримати громадське обговорення реформ правоохоронної системи, за умови додаткових фінансових зобов'язань країн-учасниць ОБСЄ. ■

Екатерина ЗГУЛАДЗЕ-ГЛУКСМАНН,
перший заступник Міністра внутрішніх справ України

1. Как бы Вы оценили текущее состояние реформы правоохранительных органов (что из запланированного удалось выполнить; насколько успешны пилотные проекты; насколько эффективно участие гражданских организаций; три-пять главных проблем реформ)?

2. Насколько эффективна международная помощь?

Реформа правоохранительной системы является сложной задачей для любой страны, даже самой богатой и наиболее стабильной. Милиция/полиция – это одна из важнейших государственных структур, которая служит людям и нуждается в беспрерывном развитии и совершенствовании. Но в Украине мы должны сделать больше: мы должны поставить систему в режим полной "перезагрузки".

В 2014г. МВД начало несколько пилотных проектов и разработало стратегию реформы. Пилотные проекты помогают нам определить конкретные проблемы и находить альтернативные решения. **Иногда даже более важно то, что они учат нас, как делать не нужно.**

Все пилотные проекты (будь-то в Хмельницком, Львове, Луцке, Харькове или других городах) проводятся при поддержке международных и украинских экспертов, волонтеров и сотрудников местных подразделений милиции. Параллельно с этими многочисленными и разнообразными инициативами на местном уровне, Министерство в январе 2015г. объявило о начале системных и структурных реформ, направленных на деполитизацию, демилитаризацию, децентрализацию и оптимизацию ресурсов.

Реформа направлена на преобразование милиции в полицию. Полицию, которая служит и защищает; которая пользуется общественным доверием и поддержкой, которая является профессиональной и этичной; которая способна к дальнейшему развитию и надлежащей оценке риска.

Основные враги, с которыми мы боремся, – коррупция, безнаказанность, бюрократия, недоверие.

Основные инструменты для борьбы с этим врагами – прозрачность, демократические и очень четкие внутренние процедуры, инструменты мониторинга, кадровый потенциал.

Как мы начали? **Мы выбрали стратегию – действовать, чтобы добиваться результатов в кратчайшие сроки.** Сверху вниз: новая законодательная база (в настоящее время находится в режиме парламентского голосования) отделяет полицию от прямого влияния Министерства и создает возможности для развития не политизированного профессионального органа. Она также закладывает основы для подотчетности перед обществом. Также очень важно, что мы отвечаем на основные угрозы коррупции в системе путем прозрачной процедуры найма и справедливого продвижения по службе. Но законы меняют правила, только если реализация одинаково хорошо структурирована. Чтобы проиллюстрировать, на что мы нацелены, мы уже запустили амбициозную реформу в одном из сегментов нашей работы. Патрульная полиция.

Что такое реформа патрульной полиции? Полицейские на улице должны быть самой важной частью единой полиции. Эти полицейские взаимодействуют с людьми и обеспечивают общественную безопасность и защиту. Это лицо власти и зеркало местных общин. Патрульная полиция заменит существующие ГАИ и ППС не только структурно, но самое главное – с точки зрения содержания и подхода! Патрульная полиция несет два ключевых сообщения: (1) *населению* – мы здесь, чтобы служить, помогать, защищать 24/7; (2) *системе* – реформы неизбежны, и мы будем строить сильную, гордую правоохранительную систему.

На модели патрульной полиции мы уже протестировали ключевые изменения: новую прозрачную процедуру набора, новое обучение, новые ценности на основе оценки и объективные возможности продвижения. Теперь все это будет перенесено и на остальные части системы.

Мы также находимся в процессе планирования реформы участковых, специальных подразделений и криминального блока. Мы выбрали тактику "шаг-за-шагом", учитывая размеры страны, размеры милиции, бюджетные ограничения, угрозы безопасности, а также, мы не скрываем, наша главная проблема – качественная реформа делается высококвалифицированными людьми. Этот ресурс должен быть идентифицирован, обучен, сформирован в команду и умножен – это занимает время.

Роль гражданских активистов и НПО в целом является важным фактором успеха таких крупных реформ. Реформа патрульной полиции послужила хорошим примером. Добровольцы, международные эксперты, местные эксперты из Министерства сформировали совместный секретариат для планирования и осуществления этой реформы. Работая бок о бок, заботясь и защищая достижения бок о бок.

Международная помощь на этом этапе реформы была также наиболее эффективной и гибкой. Почему мы подчеркиваем эти два ключевых слова – эффективный и гибкий? *INL* (США), *ICITAP* (США) проявили свою готовность работать с нами, начиная с этапа разработки проектных предложений, откликаясь на наши нужды, оценивая наши проблемы и разделяя с нами ответственность. Мы надеемся, что эта модель сотрудничества будет перенята другими будущими донорами. И так уже происходит на самом деле: КМЕС, ОБСЕ, СЕ, Канадское Правительство уже присоединились к нашей команде, и мы все образуем инициативу украинской реформы[2]. ■

Мартін ЛІНХАРТ,
радник з реформування сектору безпеки Офісу зв'язку НАТО в Україні

– У чому полягає зацікавленість НАТО в реформуванні української поліції?

Україна – давній і особливий партнер Альянсу. Тому НАТО заохочує і продовжує підтримувати впровадження Україною реформ у рамках Річної національної програми Україна-НАТО та додатковими заходами підтримки реформування і трансформації сектору безпеки і оборони. Присутність радників від країн НАТО і створення трастових фондів є практичними результатами рішень саміту в Уельсі (вересень 2014р).

Стратегічна концепція НАТО (2010р.) ставить три ключові задачі: колективна оборона, врегулювання криз, спільна безпека. Отже, очевидно, що НАТО не є суто оборонною організацією. Ряд її довгострокових проектів має на меті підтримку секторів цивільної безпеки, готовності до дій у надзвичайних ситуаціях, захисту від кібератак.

Ще у квітні 2014р. НАТО запропонував Україні розпочати роботу над Комплексним оглядом сектору безпеки і оборони. Його метою була оцінка

[2] *INL* (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*) – Бюро по международным вопросам в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков и правоохранительной деятельности Государственного департамента США; *ICITAP* (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*) – Международная программа повышения квалификации органов криминального расследования Департамента юстиции США; КМЕС – Консультативная миссия ЕС; СЕ – Совет Европы. – *Ред.*

ефективності системи національної безпеки України, виявлення прогалин і дублювання. На жаль, цю важливу аналітичну роботу досі не завершено. Водночас, Рада національної безпеки і оборони (РНБО) нещодавно взяла на себе координацію діяльності різних елементів системи безпеки й наразі готує базові довгострокові політичні документи у сфері оборони і безпеки.

Враховуючи, що елементи системи безпеки часто мають завдання як військового, так і поліцейського характеру (наприклад, Національна гвардія та Державна прикордонна служба), НАТО мав усі підстави прийняти пропозицію Чехії відрядити мене, як фахівця з досвідом у галузі реформування поліції і системи внутрішньої безпеки, [до України]. Я вважаю, що моя діяльність також полегшує співпрацю й координацію НАТО з Консультаційною місією ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні (*EUAM*), оскільки **є реальна потреба цільової допомоги в реформуванні сектору цивільної безпеки, включаючи поліцію і запровадження принципу верховенства права**.

– Як Ви оцінюєте процес і перспективи реформи в Україні?

Міжнародні організації, такі, як НАТО чи ЄС, завжди ставлять довгострокові, тривалі цілі. Пам'ятаючи про це, справедливо буде визнати, що на самому початку ми знайшли не надто багато прихильників стратегічного планування та довгострокового бачення. Ще в середині 2014р. стала очевидною нагальна потреба інших форм підтримки України, які допомогли б їй впоратись із складною ситуацією на Сході, покращити тилове забезпечення і здійснення антитерористичної операції, а також в інших практичних аспектах функціонування системи безпеки. Було цілком зрозуміло, що на такому фоні її пріоритети не могли містити ретельного розгляду недоліків системи безпеки та визначення довгострокових стратегічних завдань.

По восьми місяцях я переконаний, що **попри важкий початок, процес реформ у сфері безпеки зрушив з місця**, і середньо- та довгостроковому плануванню надається належна увага. Але необхідно відзначити й ряд недоліків. Критично важливою є координація між різними елементами системи. Попри зусилля РНБО з координації реформ, я бачу незадіяні резерви, особливо з боку Міністерства внутрішніх справ. Восени МВС поставило перед собою завдання діяти в якості "парасольки" п'яти виконавчих відомств (Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій та Міграційної служби). Але попри всі зусилля, її координаційна робота поки що не дала жодних плодів і зосереджувалася майже винятково на реформі міліції, або, точніше, на формуванні нової національної поліції.

Щоб реформи прижилися, важливо переконати персонал задіяних організацій повірити в доцільність змін, особистій зацікавленості та необхідності активної підтримки і прискорення процесу реформ. Ключове значення для цього має внутрішня комунікація і донесення інформації на регіональний рівень. Реформаторам слід їздити в регіони зі своєрідними "агітбригадами", щоб пояснювати персоналу, чому потрібно міняти звички і стиль роботи, як ці зміни вплинуть на них і як вони самі можуть допомогти впровадженню змін на практиці.

Це лише два приклади того, що, на мою думку, **допомогло б змінити ситуацію: краща координація і внутрішня комунікація**. Що стосується Чехії, то було б невірно стверджувати, що нам вдалося позбутися менталітету "фортеці" за порухом чарівної палички за пару місяців реформістського ажіотажу після політичних змін, спричинених революцією 1989р. Ми також не спромоглися швидко й легко замінити їх відкритою, партнерською співпрацею. Працюючи вже 5 років на державній службі, я й досі помічаю ознаки закритості в деяких установах. Водночас, сьогодні в Чехії розвиток можливостей співпраці, обміну ресурсами та особливо обмін інформацією розглядається як головна рушійна сила підвищення ефективності системи безпеки.

Успіх чи невдача реформи залежить від багатьох чинників: політичної волі, достатніх фінансових і матеріальних ресурсів тощо. Але я залишаюся переконаним, що **головним елементом успіху є люди**. Освічені й неупереджені кадри, готові міняти вкорінені старі звички. Кадрова стратегія повинна стати основоположним документом кожного міністерства, і я сподіваюся, що вона невдовзі залучить молоді таланти, які допоможуть владі пройти цей складний період. За ці вісім місяців я зустрів багатьох людей, які хочуть і прагнуть допомогти Україні. Часто це громадські активісти, талановиті студенти чи вихідці з недержавного сектору. Якщо відкрити для них двері державного управління та поєднати їх енергію з досвідом діючого персоналу, успіх не забариться.

– Як Ви оцінюєте доцільність та ефективність міжнародної підтримки?

Для кардинальних змін потрібен час. Сьогодні дещо зарано оцінювати ефективність міжнародної допомоги. Початковий ентузіазм набуває системності, відбуваються координаційні зустрічі тощо. Само собою зрозуміло, що не лише українській стороні, але й міжнародній допомозі потрібна належна координація. Слід зауважити, що **закордонні радники перебувають тут, щоб допомогти Україні. Причина цілком прагматична. Жоден з нас не бажає, щоб така велика країна, як Україна, одного дня перетворилася на недієздатну державу, країну, не спроможну ефективно розпоряджатися на своїй території і забезпечити дію закону. Така країна експортувала б свої ризики та проблеми за кордон.** Європа вже відчуває значні ризики безпеці, особливо на південному кордоні, і ніхто, хоч трохи обізнаний з питаннями безпеки, не бажає мати ще одну проблему на Сході. Водночас слід сказати, що реформи є і залишаться справою українців. Вони самі мають бути рушійною силою процесу реформ. Закордонні діячі можуть допомагати, радити чи заохочувати, але не накидати свою волю і не змушувати Україну погоджуватися з речами і процедурами, абсолютно чужими для цієї країни.

Незалежна, суверенна і стабільна Україна є одним з основних елементів євроатлантичної безпеки. Тому я сповнений рішучості допомогти країні своїми знаннями й досвідом тут, у Києві. І я можу лише сподіватися, що мої пропозиції будуть використані найкращим чином. ■

Калман МІЖЕІ,
Глава Консультативної Місії Європейського Союзу в Україні[3]

– Як Ви оцінюєте нинішній стан (результати та перебіг) реформування українського правоохоронного сектору/сектору цивільної безпеки? Назвіть головні проблеми, що стримують реформи зараз чи загрожують їх перспективам.

Реформи необхідні, щоб покращити надання послуг українським громадянам, а також змусити українську владу робити те, що передбачено в Порядку денному асоціації (верховенство права). Українська влада вдалася до сміливих дій, розробляючи законодавчі акти, що впливають на весь спектр реформування сектору цивільної безпеки. Це – розробка кількох законів про поліцію, закону про прокуратуру та закону, що гарантує доступність справедливого суду. Крім того, ми побачили безпрецедентне бажання керівників долучити до процесу реформ громадянське суспільство. Але **реформам ще належить набути критичної маси, щоб звичайний громадянин відчув їх результати**. У цьому аспекті ще належить досягти покращення у трьох важливих сферах: забезпечення єдиного підходу в усіх секторах сфери безпеки, внесення найважливіших законодавчих змін, і їх наступне втілення.

Що ж до цілісності реформ, то попри існування Національної ради реформ (НРР), є потреба покращити міжвідомчу координацію на центральному рівні. Що стосується законодавчих змін, то зміни до Конституції мають зміцнити незалежність суду від виконавчої влади, а також має бути рішуче здійснена демілітаризація правоохоронних відомств. Крім того, юридичні зміни мають закласти підвалини для заохочення належного врядування, насамперед – попереджаючи корупцію в державному управлінні. Що стосується впровадження реформ, то Україні ще належить здійснити прорив, через живучість особистих інтересів на всіх рівнях адміністративного механізму. Невдача реформування в історії незалежної України свідчить, що для того, щоб реформи мали шанси на успіх, заохочення держслужбовців має залежати від змін (на основі скорочення, перепрофілювання і зміни мотивації).

– Наскільки успішно EUAM виконує свої завдання в Україні? Як Ви оцінюєте рівень співпраці з українською стороною (владою, організаціями громадянського суспільства)? Чи плануєте ви розширити вашу допомогу за межі нинішнього мандата?

EUAM намагався бути надійним професійним порадником у всіх процесах реформ, що торкаються сектору цивільної безпеки, зокрема, даючи поштовх для ряду законодавчих актів. Підтримку можна розбити на три основні категорії. *По-перше*, це інституційна підтримка, яку *EUAM* надає завдяки постійній участі чи прямій присутності (перебування радників на місцях). На національному рівні *EUAM* надав підтримку для створення нових структур (наприклад, Національного антикорупційного бюро) або зміни стратегії діючих органів (зокрема, Міністерства внутрішніх справ), а також для розмежування повноважень залучених установ сфери безпеки. На регіональному рівні Місія підтримує реорганізацію правоохоронних органів (наприклад, відділень міліції у Львівській області). *По-друге*, *EUAM* дає практичні поради й ділиться найкращими практиками, наприклад, у питанні чіткішого розмежування між слідством і прокуратурою. *По-третє*, *EUAM* консультує в кадрових питаннях, зокрема в питаннях атестації прокурорів і класифікації посад у майбутній національній поліції.

Хоча наша взаємодія з владою постійно розвивається, **ще є простір для поглиблення співпраці** – і саме цього чекають наші країни-учасниці. *EUAM* має прекрасних досвідчених фахівців, чиї поради можна використовувати ще ширше, як у підготовці важливих законів, так і на етапі впровадження реформ.

Ми віримо, що *EUAM* може ще більше підвищити свою ефективність. Хоча місце Місії насамперед у ключових міністерствах і відомствах, вона розвиває свою діяльність і в регіонах. *EUAM* відряджає спеціальні групи для допомоги у впровадженні реформ, затверджених на центральному рівні. *EUAM* також збирає відгуки місцевих учасників (наприклад, керівників обласної міліції, обласних прокурорів) про складнощі впровадження вже розпочатої, але ще не закінченої реформи, і доносить їх до керівників у Києві з рекомендаціями можливих коректив. У майбутньому Місія могла б також зайнятись експертною оцінкою роботи правоохоронної системи в регіонах, щоб допомогти виявити недоліки у функціонуванні правоохоронних відомств і запропонувати можливі вдосконалення (внутрішня організація, міжвідомча співпраця, ефективність роботи, навчання держслужбовців).

Надаючи консультації на найвищому рівні, Місія водночас звертає увагу на реформи підсистем сектору цивільної безпеки, найкращим прикладом чого наразі є проект патрульної поліцейської служби в Києві. Завдяки навчанню у процесі роботи можна використати уроки місцевої ініціативи у процесі поширення реформ на всю країну. Деякі проекти можуть мати дуже потужну рушійну дію. Міністерство внутрішніх справ поставило перед *EUAM* завдання надати пропозиції з комплексного вдосконалення системи управління кадрами (оцінка потреб у навчанні, планування учбових програм). Таке **переосмислення навичок і знань, потрібних для різних посад, могло б послужити основою для перегляду структури та процедур роботи нових відомств**. ■

[3] Консультативна Місія ЄС з реформування цивільного сектору безпеки України (*The European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine*, *EUAM Ukraine*) – цивільна місія в рамках Спільної політики безпеки і оборони ЄС.

Дмитро ШИМКІВ,
заступник
Глави Адміністрації
Президента України

– Як би Ви оцінили сучасний стан (процес і результати) реформування правоохоронних органів? *Що із запланованого вдалося вже досягти? Які елементи плану реформ потребують перегляду, доопрацювання? Наскільки успішними є пілотні проекти? Наскільки ефективною є участь громадських активістів у реформуванні? Назвіть, будь-ласка, три - п'ять головних проблем, що заважають реалізації реформ сьогодні, або містять загрозу їх успіху в майбутньому.*

– Наскільки ефективною є міжнародна допомога? *Як би Ви оцінили рівень ефективності використання міжнародної допомоги, координації роботи міжнародних місій і радників? Яким чином можна підвищити ефективність міжнародної допомоги (розширення завдань за межі консультативної допомоги, здійснення пілотних проектів тощо)?*

"Щиро дякуємо за активну позицію щодо висвітлення реформ в Україні.

Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020", затверджена Указом Президента України №5 від 12 січня 2015р. (далі – Стратегія), визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Крім того, ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала інструменти та вектори для своїх перетворень.

З метою надання публічності проведенню реформ в Україні створено портал *reforms.in.ua*, який є майданчиком для забезпечення підзвітності та прозорості процесу розробки реформ, залучення громадянського суспільства до моніторингу та контролю їх реалізації.

Слід зауважити, що за реформу правоохоронної системи відповідає Міністр внутрішніх справ України А.Аваков, керівником цільової команди реформ у сфері правоохоронних органів є перший заступник Міністра внутрішніх справ України Е.Згуладзе.

Водночас повідомляємо, що на засіданні Національної ради реформ під головуванням Президента України П.О.Порошенка 2 лютого 2015 року було розглянуто питання щодо стану реалізації реформи правоохоронної системи та прийнято відповідні рішення"*.

http://reforms.in.ua/index.php?pageid=law-enforcement-reform (станом на 16 червня 2015р.)

МИ В УКРАЇНІ beta ми постійно змінюємось Inspired by GOV.UK
Реформи Ключові показники Зворотній зв'язок
Національна рада реформ Ініціативи та ідеї

Головна > Реформи

Реформа правоохоронної системи

Відповідальний за реформу: Арсен Аваков
Контакти координатора: Марина Цапок
e-mail: police@reforms.in.ua

Реформи | Документи | Цільова команда реформ | Цільова команда реформ 2

Короткий опис реформи
Реформа у ключових документах
План графік реформи
Система показників
Новини

Короткий опис реформи

Немає інформації.

Реформа у ключових документах

Коаліційна угода

Реформа системи органів правопорядку:

- Реформування системи кримінальної юстиції (стосовно діяльності органів правопорядку);
- Формування нової системи МВС;
- Створення Державного бюро розслідувань;
- Створення муніципальної поліції;
- Створення Військової поліції.

Дана реформа взаємопов'язана із наступними розділами КУ:

- Оновлення влади та антикорупційна політика:
- Створення національного антикорупційного бюро України;
- Створення Національного агентства з питань запобігання корупції.

Програма діяльності КМУ

Нова оборонна політика:

До 5 відсотків валового внутрішнього продукту - витрати на оборону та правоохоронну діяльність. (Коментар: в КУ – мінімальний рівень видатків встановлений на рівні не менше 3% від ВВП лише на оборону).

Дана політика взаємопов'язана із наступними розділами Програми КМУ:

Нова антикорупційна політика:

Боротьба з корупцією та очищення влади:

- Створення Національного агентства з питань запобігання корупції як превентивного органу та Національного антикорупційного бюро як правоохоронного органу.

Нова правоохоронна політика:

- Реформування Міністерства внутрішніх справ України;
- Створення Державного бюро розслідувань.

Більше...

План графік реформи

Немає інформації.

Система показників

Немає інформації.

Новини

Немає інформації.

17

Recommend 2

Навіщо Ви зробили даний сайт, щоб показати, що ніхто нічого не робить і нічого реформувати не збирається?

* Текст відповіді наводиться без змін.

МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Володимир ЖМІНЬКО,
позаштатний експерт
Центру Разумкова

Питання необхідності реформування правоохоронних органів України набуло актуальності з перших днів незалежності держави. Від радянської системи Україна отримала у спадок авторитарну, мілітаризовану, репресивну модель органів внутрішніх справ (ОВС), яку потрібно було міняти. Водночас, завершення холодної війни та розпад СРСР започаткували новий етап розвитку європейської спільноти. Значні демократичні перетворення відбулись у країнах як колишнього соціалістичного табору, так і Західної Європи. Важливою складовою перетворень стала перебудова правоохоронних систем у служби, головним призначенням яких є надання громадянам і суспільству допомоги та послуг із забезпечення безпеки та правопорядку. Обравши курс на європейську інтеграцію, Україна має не лише позбавитися радянської спадщини, але й адаптуватися до тих стандартів, на які вийшла Європа.

Сучасні процеси і стандарти реформування поліції у країнах розвинутої демократії

Багато країн успішно пройшли або проходять шлях реформування правоохоронних систем, і їх досвід може стати в нагоді під час реформ в Україні. Кожна країна відрізняється від іншої розмірами території, чисельністю населення, історією, традиціями, соціально-політичним та економічним становищем, і тому просте копіювання чиїхось успішних дій без урахування місцевих особливостей не лише не гарантує подібних результатів, але й може призвести до протилежного ефекту. Кожна країна має подолати власний, індивідуальний шлях, а вміння пристосувати іноземний досвід до своїх особливостей значною мірою зумовить кінцевий результат.

Для України, яка обрала курс на євроінтеграцію, дуже важливо вивчати та користуватися позитивним досвідом реформування правоохоронних органів у державах Заходу. Реформаторські закони у сфері поліцейської діяльності були прийняті в Бельгії (1992р. та 1998р.), Нідерландах (1993р.), Великій Британії (1996р.), Австрії (2002р.), Португалії (2007р. та 2009р.). Ці закони відбивали суспільно-політичні зміни останніх десятиліть і прогрес у демократизації суспільств. Значну роль відіграли розробка і прийняття міжнародних стандартів діяльності правоохоронних органів, зокрема Кодексу ООН поведінки службовців органів правопорядку (1979р.), Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №690 "Декларація про поліцію" (1979р.), Основоположних принципів ООН застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку (1990р.), Рекомендації Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи (2001р.), додатком до якої є Європейський кодекс поліцейської етики[1].

Не менш важливим для України є вивчення досвіду (як позитивного, так і негативного) країн, що під час реформ перебували в подібних умовах. Однією з таких країн може бути Боснія і Герцеговина (БіГ). Маючи особистий досвід роботи радником з правових питань та експертом з питань кримінальної юстиції в Поліцейській Місії ЄС у БіГ (2003-2011рр.), вважаю, що для України сьогодні цей досвід може бути досить корисним.

По-перше, реформування поліцейських сил там було також обтяжене збройним конфліктом. Процес повернення населення і працівників правоохоронних органів до умов мирного часу – після перебування останніх під управлінням військового командування, підпорядкування військовій дисципліні та участі в

[1] Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство. – Київ, Центр політико-правових реформ, 2013р.

бойових діях – був складним і тривалим. Враховуючи використання міліцейських підрозділів в АТО на сході України, подібні труднощі в тих чи інших проявах можуть очікувати й на нас.

По-друге, процес реформування поліції в БіГ відбувався під жорстким контролем і тиском та за активної участі міжнародних сил з підтримання миру, зокрема ОБСЄ та Місії ООН, яку в січні 2003р. змінила Поліцейська Місія ЄС. Таке акумулювання міжнародних зусиль і досвіду дозволило розробити правове забезпечення реформування правоохоронних органів з максимальним урахуванням міжнародних стандартів і найкращих практик у цій сфері. Це стало важливим чинником трансформації поліції БіГ у децентралізовані, професійні та демократичні структури. Однак, слід зазначити, що вимоги та ініціативи з реформування поліції походили переважно від міжнародних сил не завжди з достатнім урахуванням реальних змін у суспільстві, та саме тому не забезпечили швидкої зміни моральних цінностей, звичок і повсякденної практики діяльності поліції. Цей процес триває і зараз. Беручи до уваги розміщення в Україні Спеціальної моніторингової Місії ОБСЄ і Консультативної Місії ЄС, яка відповідно до мандата опікується питаннями "реформування сектору цивільної безпеки, включно з поліцією і верховенством права", можна розраховувати на подібну активну міжнародну підтримку реформування правоохоронних органів в Україні, а, можливо, й на конструктивний тиск з боку міжнародних організацій – але з урахуванням реальних процесів, що відбуваються в українському суспільстві.

Наріжним каменем нинішніх реформ правоохоронних органів є перехід від поліцейських сил до поліцейської служби, яка сприймає громадянське суспільство як партнера та отримувача послуг. Зміст таких процесів є подібним для всіх демократичних країн і полягає в реалізації трьох малих "д" – демілітаризації, децентралізації, деполітизації правоохоронних органів, що в результаті складає одну велику "Д" – демократизацію[2].

1. Демілітаризація

Військовий характер органів міліції закладений вже в самій назві. "Міліція" – це створені з місцевого населення нерегулярні збройні формування, що не належать до складу державних регулярних військових і правоохоронних органів та використовуються за необхідності як для військових цілей, так і для підтримання громадського порядку[3]. Цьому визначенню сьогодні повністю відповідають добровольчі батальйони територіальної оборони та спеціальні підрозділи патрульно-постової служби МВС, що застосовуються в АТО. У звичному для нас розумінні, крім України, назва "міліція" залишилася лише в Білорусі, Киргизстані, Узбекистані, Таджикистані та в невизнаних республіках – Абхазії, Придністров'ї та Південній Осетії.

"Поліція" – це система державних публічних професійних служб та органів, створених відповідно до закону, покликаних забезпечувати охорону громадського порядку та боротьбу зі злочинністю[4]. Тому зміна назви як частина процесу демілітаризації правоохоронних органів – це не формальність, а необхідна складова нової філософії організації, підготовки, навчання та функціонування правоохоронної системи. Зокрема, поліцейські мають бути публічними службовцями, а не військовослужбовцями, а сама поліція – "службою, яка надає суспільству й окремим його представникам допомогу та послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку"[5].

Ігнорування важливості демілітаризації поліції може зумовити значну небезпеку і стати на заваді демократизації правоохоронних органів:

> "Небезпека мілітаризованої поліцейської діяльності є, в основному, питанням духу й культури організації, а не питанням інституціонального характеру. Будучи частиною військової структури, поліція заражається військовими цінностями, відносинами й поведінкою, що не підходять для цивільної служби. Військові борються і прагнуть знищити ворога будь-якими засобами; поліція захищає суспільство, жертв й обвинувачених законним чином, а потім передає справу іншим організаціям. Небезпека полягає в тому, що мілітаризована поліція почне поводитися зі своїми клієнтами як з ворогами, що мають бути знищені або знешкоджені будь-якими засобами… Мілітаризація багатьох поліцейських організацій… пояснює, чому поліцейське керівництво продовжує залишатися авторитарним за природою, а поліцейська діяльність – часто репресивною за характером. Поліцейські організації, структуровані в надзвичайно централізовану, військового типу організаційну ієрархію й систему управління, не сприяють появі у працівників поліції почуття особистої відповідальності за захист прав громадян, як і не сприяють розвиткові професійних навичок самостійного прийняття рішень"[6].

Про таку об'єктивну небезпеку слід постійно пам'ятати, оскільки безпосередня участь працівників правоохоронних органів у бойових діях, поза сумнівом, впливатиме на процес реформування в Україні та може спричиняти збереження воєнізованого характеру міліції і затримати процес її демілітаризації на невизначений термін.

Поліція має зберігати демілітаризований характер навіть за умов воєнного часу. Так, Декларація про поліцію передбачає, що:

> "1. Поліцейський повинен продовжувати виконувати свої завдання із захисту громадян і власності під час війни та ворожої окупації в інтересах мирного населення. З цієї причини він не повинен мати статус учасника бойових дій, і до нього не повинні застосовуватися положення Третьої Женевської Конвенції від 12 серпня 1949р.
> …
> 4. У період окупації поліцейський не повинен:
> - брати участь у діях, спрямованих проти членів руху спротиву;
> - брати участь у вжитті заходів, спрямованих на використання населення для воєнних цілей і для охорони військових об'єктів"[7].

---

2 Там само, с.271-273.

3 The new International Webster's Concise Dictionary of the English Language. – Trident Press International, Naples, Florida, 1998.

4 Там само, а також Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи №690 (1979) "Декларація про поліцію" п.В.1.; Європейський кодекс поліцейської етики, ухвалений Рекомендацією Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи *Rec(2001)10, http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf*.

5 Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство…, с.7.

6 Капаріні М., Маренін О. Процес і прогрес в реформуванні поліцейських систем. У кн..: Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи. – Київ, 2005, с.273.

7 Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 690 (1979) "Декларація про поліцію"; Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство…, с.18.

У цьому сенсі, практика застосування в АТО спеціальних підрозділів патрульно-постової служби, сформованих на добровольчих засадах і пізніше підпорядкованих МВС України, дещо суперечить положенням Декларації про поліцію.

2. Децентралізація

Децентралізація правоохоронних органів охоплює такі тісно взаємопов'язані аспекти, як підпорядкування, організація, підзвітність, розподіл повноважень, і безпосередньо стосується такого елемента реформи МВС України, як створення муніципальної поліції.

Питання підпорядкування стосується визначення раціональної схеми формування рішень, проходження управлінських впливів і реалізується насамперед шляхом передачі прав на прийняття рішень на нижчі структурні рівні управління. Централізована структура поліції "обмежує можливості керівників вносити необхідні зміни й реагувати на потреби свого підрозділу, його особового складу та місцевих громадян"[8]. Загалом, у демократичному суспільстві працівники поліції мають делеговане (в межах законодавства і рішень (інструкцій) місцевих органів влади) право приймати та реалізовувати рішення, що відбивають місцеві умови та їх професійну думку. "Один з найбільш широко описуваних аспектів дій поліції в державах західної демократії – здатність офіцера поліції використовувати свободу прийняття рішень у своїй роботі… Без свободи прийняття рішень практично неможливо створити муніципальну поліцію"[9].

Організаційний аспект децентралізації стосується створення місцевих поліцейських структур. Такі структури, що можуть створюватися як на регіональному, так і на муніципальному рівнях, мають відповідати місцевим ресурсним можливостям, що багато в чому визначаються міжбюджетними відносинами центру, регіонів і громад. Муніципальна поліція покликана більш своєчасно, адекватно і гнучко, ніж національна, реагувати на місцеві проблеми. Але в багатьох країнах деякі громади вважають за краще не мати власної поліції, задовольняючи потреби в забезпеченні правопорядку силами підрозділів національної або регіональної поліції.

Підзвітність поліції є не лише аспектом децентралізації, але й невід'ємною складовою демократичного контролю. З точки зору децентралізації, вона виражається у значному зменшенні чи ліквідації контролюючих функцій з боку центрального апарату і в передачі їх місцевим громадам та органам самоврядування. Важливу роль при цьому має відігравати залучення громадськості та місцевих органів влади до процедури конкурсного відбору та призначення на керівні посади не лише в органах муніципальної поліції, але й в територіальних підрозділах національної поліції.

З точки зору демократичного контролю, створення муніципальної поліції, підзвітної громадам, наближує цей контроль безпосередньо до поліцейської служби та, на додаток до парламентського та судового контролю, реально посилює роль громадськості.

Важливими елементами реформування та децентралізації поліції є позбавлення її адміністративних функцій, що не стосуються безпосередньо боротьби зі злочинністю та забезпечення законності і правопорядку, та **передача ряду повноважень** з центрального на нижчі рівні. В західноєвропейських країнах перерозподіл повноважень під час реформ відбувався переважно лише там, де місцеві громади висловлювали невдоволення роботою територіальних органів національної поліції, добровільно погоджувалися утримувати власні поліцейські сили та мали для цього потрібні ресурсні можливості. Причому цей процес відбувався в тісному зв'язку з політичними та економічними умовами розвитку країн, а чинник стабільності при цьому був визначальним.

Розмежування повноважень національної і місцевої поліції здійснюється в законодавчому порядку (наприклад, у Великій Британії і Франції – в національному законодавстві, у США – в законах штатів). При цьому муніципальна поліція, маючи власну правову базу, зобов'язана у своїй діяльності керуватися законами країни та рішеннями національного уряду. Одночасно органам поліції на місцях надаються широкі повноваження і самостійність у здійсненні заходів з охорони громадського порядку і профілактики правопорушень. Повноваження в боротьбі зі злочинністю, як правило, залишаються переважно на національному рівні.

3. Деполітизація

Події останнього часу в Україні показали надзвичайну важливість деполітизації поліції як складової процесу демократичного реформування правоохоронних органів. Поліцію необхідно негайно вивести з політичного процесу, а її головним функціональним обов'язком має стати не захист політичного режиму та уряду, а реальне служіння громадянському суспільству та забезпечення громадської безпеки на основі визначених законом повноважень.

Домогтися цього можна лише за умови радикального реформування та законодавчого затвердження демократичних відносин між політичними складовими державної влади і професійними правоохоронними органами. Зокрема, потребує негайного зламу "персоніфікована, побудована на особистих зв'язках, а не правилах, система влади"[10]. Квотний принцип політичного розподілу посад як в уряді, так і в нижчих ланках системи виконавчої влади, в т.ч. у правоохоронних органах, підриває засади стабільного та ефективного функціонування державних структур, робить усю країну заручником волі політичних еліт. Подібний негативний ефект мають посадові призначення за принципом політичної або персональної лояльності, так само, як і поширений в Україні політичний та організаційний непотизм.

Саме тому вкрай необхідно, *по-перше*, мінімізувати можливості здійснення політичного впливу на поліцію та законодавчо врегулювати чіткий розподіл повноважень між відповідним міністром і його кабінетом як політичної складової, з одного боку, та правоохоронними органами у складі цього міністерства як професійної складової – з іншого. Міністр, як політична особа, та його кабінет мають бути позбавлені повноважень оперативного управління поліцією. Вони повинні відповідати за стратегічне планування і правовий розвиток правоохоронних органів, забезпечення їх ефективного функціонування, цивільний

[8] Димовне Є.К. Реформа поліції в Угорщині. – Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи…, с.61.
[9] Капаріні М., Маренін О. Процес і прогрес в реформуванні поліцейських систем…, с.271, 272.
[10] Шерр Д. Українська безпека: крок вперед – два назад. – Альманах сектору безпеки України 2012, Київ, 2013, с.39.

контроль і мати можливість впливати на діяльність поліції лише регуляторними методами, не втручаючись в їх оперативну діяльність. Керівники правоохоронних органів у професійних питаннях повинні мати достатній законодавчо закріплений рівень автономії та незалежності від політичної складової управління державою.

По-друге, необхідно законодавчо закріпити прозорі процедури кар'єрного росту, умови та порядок звільнення зі служби, а також запровадити винятково конкурсний добір кадрів і гарантії недоторканності професійного ядра правоохоронних органів незалежно від політичних процесів. У БіГ директорів національних правоохоронних органів (Державної агенції розслідувань та захисту, Прикордонної поліції, Міграційної служби, та Дирекції з питань координації поліцейських органів) і їх заступників призначає Уряд за поданням Міністра безпеки БіГ з числа кандидатів, запропонованих за результатами конкурсного відбору Незалежною радою при Парламентській Асамблеї, на чотири роки з можливістю подовження мандата ще на один термін. До завершення терміну мандата ці особи можуть бути звільнені з посади лише в разі:

- особистого прохання;
- накладення остаточним рішенням дисциплінарного стягнення за вчинення тяжкого порушення службових обов'язків;
- засудження за скоєння злочину, за винятком злочинів, пов'язаних з безпекою дорожнього руху;
- встановлення факту активного членства в політичній партії;
- встановлення (на підставі висновку відповідної медичної установи) факту втрати фізичної можливості виконувати службові обов'язки[11].

Третім ключовим фактором деполітизації правоохоронних органів є законодавче закріплення та запровадження чіткої системи контролю та гарантій захисту, як громадян від неправомірних дій поліції, так і самих поліцейських від порушення їх прав. У БіГ, згідно з вимогами Закону про незалежні та контролюючі органи поліцейських структур, створено Незалежну раду, Раду з питань скарг громадян – при Парламентській Асамблеї БіГ і Раду з питань скарг поліцейських службовців – при Уряді[12].

Незалежна рада є органом, що опікується питаннями відбору кандидатів на посади керівників і заступників керівників правоохоронних органів, розглядом скарг стосовно них, ініціюванням дисциплінарних проваджень і підготовкою пропозицій стосовно зміни керівництва в разі настання передбачених законом умов для їх звільнення.

Рада з питань скарг громадян є незалежним органом Парламентарної Асамблеї, яка приймає, реєструє, оцінює і надсилає скарги громадян на дії співробітників поліції до відповідних поліцейських органів для вжиття подальших заходів, а також здійснює контроль процесу та результатів перевірки скарг.

Рада з питань скарг поліцейських службовців відповідає за прийняття рішень стосовно скарг поліцейських службовців на рішення, що порушують їх права. Європейський кодекс поліцейської етики передбачає законодавче закріплення чітких і відкритих дисциплінарних процедур, які б забезпечували службовцям поліції ефективну реалізацію їх права на захист та розгляд дисциплінарних заходів незалежним органом або судом[13].

Дуже важливо в питаннях деполітизації також знайти баланс між законодавчим обмеженням працівників поліції у певних політичних правах (участь у політичних партіях, право на страйк тощо) та забезпеченням поваги до демократичних прав самої поліції, які делеговані їй народом і гарантовані законом.

Необхідні чинники успіху

Успіх демократичного реформування правоохоронних органів залежить від наявності **таких ключових чинників, як політична воля, солідарність і суспільна підтримка**, без яких реформи втрачають будь-який зміст, залишаються беззахисними перед шаленим опором корумпованої бюрократії і перетворюються на тупцювання на місці. У цьому Україна не є унікальною. Досвід інших країн ЦСЄ свідчить про те, що практично всі вони тією чи іншою мірою стикалися з протидією реформуванню поліцейських систем.

Якщо перші два чинники стосуються всієї системи державного управління та самоврядування, то підтримка громадянами реформи ОВС має адресний характер. Сьогодні в Україні така підтримка громадськості є – у вигляді великого попиту на зміни. Для її збереження і зміцнення необхідно забезпечити результативність, прозорість і зрозумілість для громадян процесу реформування МВС. Суспільство не повинне залишатися пасивним спостерігачем, воно має стати активним учасником цього процесу, зацікавленим у його результатах. Під час виступу на круглому столі в Києві в червні 2014р. екс-міністр внутрішніх справ Грузії, а нині перший заступник Міністра внутрішніх справ України, Е.Згуладзе зазначила, що лише завдяки величезній підтримці суспільства тодішнє керівництво Грузії зважилося на масові звільнення працівників поліції з порушеннями норм чинного трудового законодавства. І лише завдяки активній позиції громадськості до цього часу не надійшло жодного позову до суду щодо порушення прав людини під час цих звільнень. Водночас, за словами представників Польщі та Литви, у їх країнах у судах досі тривають розгляди таких справ.

Як показує міжнародний досвід, видимі для звичайних людей ознаки реформ є запорукою відновлення довіри до правоохоронних органів. Люди повинні на власні очі бачити позитивні зміни в роботі поліції, обговорювати їх. Особливо це важливо на початкових етапах реформи, коли люди чекають на зміни і хочуть їх бачити. Постовий регулювальник, який зупинив рух автотранспорту та перевів літню жінку через дорогу, є для нас дивом, а в демократичному суспільстві це повсякденна робота й обов'язок поліції. Один такий вчинок підніме рівень поваги до поліцейського набагато вище, ніж десятки суворих наказів і вказівок міністра, яких ніхто, крім їх авторів та обмеженого кола посадовців, не бачить. Зміну ж уніформи, появу поліцейських ідентифікаційних знаків, нове розфарбування службових

[11] Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu; Zakon o Graničnoj policiji Bosne i Hercegovine; Zakon o Službi za poslove sa strancima; Zakon o Direkciji za kordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, *www.msb.gov.ba/zakoni/zakoni*

[12] Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine, *www.msb.gov.ba/zakoni/zakoni*

[13] "Дисциплінарні заходи щодо службовців поліції повинні бути предметом розгляду незалежним органом або судом" (п.33); "Державний контроль над поліцією повинен бути поділений між законодавчою, виконавчою та судовою владою" (п.60); "Органи публічної влади повинні забезпечити ефективні та неупереджені процедури для скарг на дії поліції" (п.61). Див.: Європейський кодекс поліцейської етики…

автомобілів – будь-що, що б відрізняло поліцію від міліції, люди відразу ж помітять, і це дасть початковий ефект. Реагування на незначні скарги не потребує багато зусиль, але воно більш видиме суспільству, ніж розкриття злочину, а відтак сприятиме підвищенню авторитету, спонукатиме громадськість до співпраці з поліцією.

І навпаки, ігнорування співучастю громадськості призводить до цинічної впевненості злочинців, що, навіть після повідомлення про злочин, винні не будуть ні спіймані, ні покарані. Небайдужість поліції до скарг громадян має перетворитися на норму кодексу поведінки, а реагування на заклики громадян про допомогу мають бути пріоритетом номер один. З одним уточненням – ці зміни повинні складатися в систему, у традицію, культуру поліцейської діяльності, а не залишатися поодинокими вчинками. "Якщо поліція не змінилася, або якщо не видно змін у повсякденній її роботі, тоді всі інші законодавчі, організаційні і риторичні реформи мало що значитимуть. Місце для реформ поліції – на вулиці. І це вимагає особливої поліцейської культури"[14].

Міжнародна допомога в реформуванні правоохоронних органів

Матеріали різних досліджень і практика реформування поліцейських систем у країнах молодої демократії демонструють важливу роль міжнародного співтовариства в цих процесах. Передача знань і досвіду покращує ефективність реформ, сприяє демократизації поліції і розвитку комунікації між поліцейськими різних країн. Це допомагає нарощуванню потенціалу поліції всього регіону та покращенню співпраці в боротьбі з організованою і транснаціональною злочинністю.

Запорукою ефективності міжнародної допомоги є її цілеспрямованість, системність і скоординованість. Нехтування цими принципами значно зменшує користь від надання допомоги і може призвести до негативних наслідків. Зокрема, надмірна зацікавленість і спрямованість донорської допомоги на посилення боротьби з певним видом злочинності може негативно вплинути на державні пріоритети поліцейської діяльності та призвести до створення привілейованих служб у поліції, які отримають левову частку міжнародної допомоги, ресурсів та уваги за рахунок інших, менш престижних підрозділів[15].

Враховуючи надзвичайну зацікавленість міжнародної спільноти в нормалізації ситуації в Україні, можна очікувати на підвищену увагу та підтримку реформ у секторі безпеки загалом і правоохоронної системи зокрема. Треба враховувати, що процес реформування правоохоронної системи є досить тривалим, а надання донорської допомоги після інтенсивного ентузіазму початкового періоду з плином часу починає затухати. Як показують приклади країн колишньої Югославії, фаза активної допомоги в цих процесах може тривати 3-4 роки. І цей час дуже важливо використати з максимальним ефектом, визначити першочергові пріоритети та перспективи продовження реформ в умовах зменшення міжнародної присутності.

З цією метою доцільно організовувати періодичні донорські конференції для ознайомлення учасників з концепцією і стратегією проведення реформ, перебігом виконання планів, проблемами та потребами, що виникають. Враховуючи високий рівень корупції в Україні, необхідно забезпечити системний, дієвий і прозорий контроль за використанням донорської допомоги, а його результати та результати боротьби з корупцією висвітлювати на донорських конференціях.

Розвинуті країни користуються єдиними демократичними принципами і стандартами поліцейської діяльності. Тому ухвалюючи рішення щодо конкретної донорської допомоги важливо звертати увагу не лише на адекватність запропонованих підходів нашим умовам, але й потребу формування як у суспільстві, так і в середовищі поліцейських службовців демократичних традицій, звички поводитися в рамках закону та з повагою до громадянина.

Висновки

Аналізуючи головні аспекти реформування правоохоронних органів, можна зробити висновок, що незворотність їх демократичних перетворень може бути досягнута лише шляхом докорінних змін у сфері поліцейської ідеології, організаційній структурі, системі управління, законодавчо-правовій базі, функціональних аспектах діяльності поліції і системі демократичного цивільного контролю[16]. Це необхідний та неминучий процес, який може розпочатися або швидкими та радикальними діями, як, наприклад, у Грузії, або ж з грунтовної і повільної підготовки, як у країнах ЦСЄ.

Потрібною властивістю системи, що реформується, є не лише швидкі результати, але й їх стійкість. З огляду на це, для України доцільнішою є комбінація цих варіантів, а саме: ретельне опрацювання бажаної моделі правоохоронної системи, стратегії її побудови (дорожньої карти), в рамках якої починаються цілеспрямовані, рішучі і швидкі заходи. Водночас, не очікуючи на завершення опрацювання дорожньої карти, доцільно вдатися до заходів, інваріантних до будь-якої моделі – боротьби з корупцією, підвищення кваліфікації персоналу, покращення процедур взаємодії з громадськістю тощо.

При цьому, міжнародний досвід з наявністю різноманітних систем структурної організації поліції, управлінських стратегій, механізмів підзвітності та постійно діючих інструкцій може й повинен стати для України цінним джерелом ефективних рішень та інновацій, здатним суттєво полегшити та прискорити процес реформування МВС.

Уроки інших країн показують, що досягнення успіху в реформуванні МВС можливе лише за умови комплексного, скоординованого підходу до реформи всієї системи правоохоронних органів України, включно з усіма іншими правоохоронними органами, зокрема прокуратурою, СБУ, митною службою, податковою міліцією тощо.

У суспільстві, що динамічно розвивається, трансформація є нескінченним процесом, що потребує своєчасного реагування на зміни. Тому план реформ не повинен бути "жорстким", перебіг його впровадження має постійно аналізуватися та коригуватися з метою забезпечення максимальної ефективності поліції та її адекватності вимогам суспільства, що змінюється. ■

---

[14] Капаріні М., Маренін О. Процес і прогрес в реформуванні поліцейських систем…, с.269.

[15] "Реформа поліції є не лише технічною, але й політичною справою, як з точки зору внутрішньої політики, так і міжнародної. Допомога, важелі, санкції й умови – усе це засоби, що використовуються міжнародним співтовариством у справі захисту та реалізації своїх інтересів". Див.: Капаріні М., Маренін О. Процес і прогрес в реформуванні поліцейських систем..., с.277.

[16] Там само, с.262.

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ І ПРАВА ЛЮДИНИ

Євген ЗАХАРОВ,
директор
Харківської правозахисної групи

Ефективність виконання функцій поліції в демократичній державі передбачає і великою мірою залежить від дотримання нею прав і свобод людини. Від цього залежить рівень суспільної довіри до поліції і підтримки її дій. Дотримання прав людини повинне бути головним критерієм оцінки діяльності правоохоронних органів. Не менш важливо у процесі підготовки та аналізу реформаторських ініціатив тримати у фокусі їх можливий вплив на зазначені аспекти.

Метою цієї статті є стислий огляд головних проблем дотримання органами внутрішніх справ (ОВС) фундаментальних прав людини – на життя, свободу від катувань і поганого поводження, на свободу та особисту недоторканність, на приватність, на доступ до інформації тощо. В основу аналізу покладені пропозиції з реформування ОВС, передбачені Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Стратегія)[1].

Право на життя, свобода від катувань, право на свободу та особисту недоторканність

Катування затриманих осіб у приміщеннях ОВС є найбільш ганебним явищем у роботі міліції, і, напевно, найголовнішим чинником негативного ставлення до неї. Незважаючи на те, що новий Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК) містить багато запобіжників від застосування катувань і свавільних арештів, ці негідні явища, як і раніше, залишаються дуже поширеними.

Співробітники ОВС навчились обходити запобіжники. Так, масовою залишається практика "тіньового" затримання в різних варіантах, коли протокол про затримання складається значно пізніше реального моменту затримання, а затриманого до моменту складання протоколу примушують шляхом незаконного застосування сили (насильства) визнати вину у скоєнні злочину. Формально це документується відповідно до норм КПК, проте в дійсності норми постійно порушуються, а в окремих випадках катування з метою визнання вини призводить до смерті затриманих.

Необхідно покласти край незаконному затриманню осіб у будь-яких його варіантах і комбінаціях порушень закону:

- невизнане (незареєстроване) затримання;
- затримка в реєстрації затримання;
- складання протоколу про затримання іншою посадовою особою, ніж та, яка здійснила фактичне затримання;
- фактичне затримання з подальшим внесенням клопотання про затримання з метою приводу.

Усі ці порушення тягнуть за собою застосування катувань і погане поводження із затриманим. Зрештою, є вкрай необхідним привести практику затримань осіб за підозрою у вчиненні злочину у відповідність до ч.1 ст.29 Конституції України, згідно з якою "ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом".

[1] Проект *Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України* підготовлений Є.Захаровим та О.Мартиненком. *Стратегія* схвалена Розпорядженням Кабінету Віністрів України №1118 від 22 жовтня 2014р.

З метою вирішення цих проблем Стратегія встановлює, що "поліція має впроваджувати процедури та нормативні акти, які унеможливлюють здійснення безпідставних арештів та затримань, забезпечують захист затриманих осіб від катування та жорстокого поводження". Для реалізації цього положення передбачається "максимальна регламентація дій посадових осіб шляхом розроблення деталізованих нормативно-правових актів, що передбачають усі можливі варіанти поведінки працівників органів внутрішніх справ у стандартних і нештатних ситуаціях та автоматично мінімізують ризик порушення ними закону"[2]. При цьому треба покінчити із системою "колективної безвідповідальності". Насамперед це стосується випадків грубого порушення прав людини, зокрема під час затримання та тримання під вартою у приміщеннях ОВС. Необхідно перейти до системи персональної відповідальності працівників за результати службової діяльності та випадки порушення прав людини.

Згідно зі Стратегією планується запровадження детальних процедур затримання особи: повідомлення про затримання, доставляння затриманого до органу досудового розслідування, перебування затриманих у приміщеннях ОВС і запису всіх дій із залученням затриманого.

Для цього ми плануємо запровадити в роботу чергових частин електронні термінали реєстрації відвідувачів і створити єдину автоматизовану систему для відвідувачів підрозділів ОВС, а також запровадити єдиний електронний протокол (*custody records*), що містить інформацію про всі дії співробітників ОВС стосовно затриманої особи – затримання, переміщення, надання медичної допомоги, зміна статусу тощо[3]. Передбачаються також інші заходи посилення гарантій дотримання права на свободу, особисту недоторканність і свободу від катувань: "впровадження відеофіксації першого допиту затриманого, запровадження обов'язкового незалежного медичного огляду всіх затриманих та заарештованих осіб, запровадження індивідуальних пакетів для зберігання речей затриманих, розміщення у відділах органів внутрішніх справ інформаційних стендів щодо отримання безоплатної правової допомоги"[4].

Останні два заходи реалізовані в жовтні-листопаді 2014р.: вироблені індивідуальні номерні сейф-пакети, які передані до всіх ізоляторів тимчасового тримання (ІТТ), в кожній камері ІТТ є в користуванні брошура з детальним описом прав затриманих, а кожному затриманому під час затримання надається листівка з переліком його прав і телефоном гарячої лінії офісів безоплатної правової допомоги для виклику адвоката. Ці заходи регулюються спеціальними внутрішніми нормативними актами МВС.

Необхідно також усунути перешкоди для вільного звернення постраждалих від насильства в ОВС без дозволу правоохоронних органів для встановлення тяжкості тілесних ушкоджень. Для цього потрібно розширити перелік медичних установ (за рахунок внесення до нього недержавних сертифікованих закладів), які можуть провести таку процедуру та надати відповідний документ.

З метою покращення нормативного регулювання необхідно впровадити механізм реалізації ч.2 ст.210 КПК щодо негайного інформування відповідальних осіб найближчого підрозділу органу досудового розслідування про затримання особи – Інструкцію щодо інформування про затримання особи в момент її затримання – із запровадженням відповідного журналу реєстрації і технічного запису передавання інформації про затримання.

Щоб забезпечити права затриманих, передбачені ст.212 КПК, треба розробити і впровадити нормативний документ, яким урегулювати порядок тримання затриманих в ОВС. Доречно зауважити, що у Великій Британії процедура затримання осіб поліцією і тримання їх у приміщеннях поліції врегульована відповідним кодексом, у колишньому СРСР – Указом Президії Верховної Ради СРСР, а в Україні – лише відомчою Інструкцією про організацію роботи чергових частин (і то частково).

Необхідною є також розробка інструкції, в якій буде зафіксований мінімальний перелік слідчих дій, що мають бути проведені в кожному випадку катувань або смерті затриманих в ОВС – для того, щоб орган розслідування міг ставити питання про порушення, передачу до суду або закриття кримінальної справи. У разі невмотивованої відмови слідчих дотримуватися вказаної інструкції, має бути передбачене відсторонення їх від роботи і притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Залишається великою проблемою неефективність розслідування заяв про катування та погане поводження з боку персоналу ОВС або про їх бездіяльність, мовчазну згоду чи потурання таким діям. Прокуратура вкрай погано виконує свої функції з ефективного, ретельного, швидкого та неупередженого розслідування таких заяв. Наразі людина, яка звернулася до ОВС зі скаргою на дії співробітників міліції, фактично позбавлена можливості впливати на перебіг службового розслідування за своєю скаргою, оскільки нинішня практика побудована з пріоритетним урахуванням інтересів самої міліції. Службові розслідування таких заяв у МВС найчастіше завершуються листом до заявника із твердженням, що факти не підтвердилися, а приблизно в 4-5% випадків – що факти частково підтвердились і винні понесли відповідальність. Хто саме притягнений до відповідальності, якої саме, кримінальної чи дисциплінарної, які заходи впливу застосовані – залишається невідомим. Наслідком такої ситуації є безкарність персоналу ОВС і подальше широке застосування незаконних практик.

Так, згідно з даними форми звітності "*Про стан дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ*", у 2013р. МВС визнало такими, що не підтвердилися, 96% скарг громадян про порушення їх прав у міліції. Така статистика є доказом неспроможності органів внутрішнього контролю МВС виконувати одну із своїх головних місій – ефективно розслідувати факти неправомірних дій правоохоронців і забезпечити дотримання щодо них принципу невідворотності покарання за вчинені протиправні дії. **Той факт, що переважна більшість співробітників ОВС, які порушували закон, не притягаються до відповідальності, є чи не головним чинником високого рівня корупції і злочинності в ОВС, який спостерігається в Україні з року в рік.** Своєю чергою, очевидна для всіх неготовність МВС

[2] Розділ Стратегії "Заходи, спрямовані на досягнення цілей реформування", п.6.
[3] Там само, п.7.
[4] Там само.

забезпечити об'єктивний розгляд звернень громадян, чим, власне, захистити їх від незаконних дій працівників міліції, викликає в українському суспільстві невіру в щирість декларованих владою намірів реформувати правоохоронні органи.

Для вирішення цих проблем Стратегія передбачає "залучення громадськості до розслідувань випадків катувань, жорстокого та нелюдського поводження в поліції" та "сприяння утворенню моніторингових груп від громадськості (з правом перевірки підстав затримання певної особи, умов перебування у відділі органів внутрішніх справ тощо)"[5]. Необхідно також остаточно вирішити питання про те, щоб заяви та повідомлення про факти катувань і жорстокого поводження безперешкодно реєструвались як повідомлення про злочини і вносилися до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), а не розглядались як звернення відповідно до Закону "Про звернення громадян". Слід розробити та запровадити єдину автоматизовану систему документування скарг на співробітників ОВС, до якої будуть вноситися результати перевірки скарг і дисциплінарні санкції, застосовані до порушника, з можливістю виконання відповідними керівниками ОВС пошукових запитів за різними параметрами (наприклад, які співробітники ОВС мають певну кількість дисциплінарних стягнень). Є невідкладною потреба запровадження окремого статистичного обліку злочинів за ст.127 Кримінального кодексу ("Катування"): сьогодні є лише статистичний облік загальної кількості правопорушень з боку співробітників ОВС.

Нарешті, необхідно внести зміни до "*Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України*", які б надали цивільній особі права учасника службового розслідування, створили нормативні запобіжники від можливих утисків цих прав з боку співробітника ОВС та забезпечили більшу прозорість службового розслідування. Так, потерпілий від незаконних дій має отримати право на ознайомлення з матеріалами розслідування та їх оцінювання, на присутність у процесі опитування фігурантів розслідування, можливість надання додаткових матеріалів на будь-якому етапі розслідування тощо, а також можливість залучати до службового розслідування адвоката чи іншого спеціаліста у сфері права, правозахисників, незалежних експертів. Також мають бути передбачені заходи захисту від тиску з боку працівників міліції на заявника та інших фігурантів службового розслідування.

Право на доступ до інформації

Упродовж 2005-2009рр. МВС було найбільш відкритим серед інших правоохоронних органів. За якістю відповідей на інформаційні запити МВС поступається, за нашими спостереженнями, лише Державній судовій адміністрації. Але практика звернень виявила ряд проблем, що потребують вирішення. Одна з них – недоступність багатьох внутрішніх нормативно-правових актів (НПА) МВС.

Станом на початок березня 2015р., на сайті МВС розміщені основні закони, необхідні для діяльності МВС, міжнародні угоди МВС, 1 163 накази МВС, зареєстровані Мін'юстом, 37 регуляторних актів і 28 внутрішніх НПА. Водночас кількість НПА, ухвалених МВС, сягає кількох десятків тисяч. Неодноразово виникали ситуації, коли працівники ОВС навіть не знали про накази МВС, якими вони повинні були керуватись у своїх діях.

Отже, **необхідним є складення єдиного реєстру нормативних актів МВС** в Інтернеті з подальшим забезпеченням вільного доступу до відкритих НПА. У Стратегії це завдання сформульоване так: "Забезпечення доступу до нормативної бази органів внутрішніх справ: нормативна база МВС, що розміщена в інтернет-ресурсах та постійно оновлюється, є вільною для доступу громадян у частині відкритих документів відповідно до інформаційного законодавства"[6].

Що стосується т.зв. частково відкритих документів, тобто документів, частина яких є відкритою, а частина – не можуть бути надані, то МВС має опанувати відомий принцип свободи інформації, закріплений у п.7 ст.6 Закону "Про доступ до публічної інформації ": "Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ". Необхідно переглянути всі внутрішні нормативні акти МВС з грифом "Для службового користування" (ДСК) під кутом зору цього принципу та визначити, яка частина цих документів є відкритою і може надаватися за запитом.

Стратегія приділяє багато уваги здійсненню такого принципу реформування ОВС, як підзвітність і прозорість. Так, проголошується, що "поліцейські підрозділи мають бути достатньо відкриті для зовнішнього контролю, зокрема громадського. Основні статистичні дані щодо діяльності поліції (чисельність особового складу, гендерний баланс, розмір бюджету тощо) мають бути доступні для суспільства, а звернення громадян та організацій про доступ до обмеженої інформації мають розглядатися в розумний строк з наданням вмотивованої відповіді в разі відмови.

У поліції мають бути запроваджені посади для спеціальних посадовців або створені окремі підрозділи, які відповідатимуть за зв'язок із громадськістю та міжнародними організаціями. Суспільство також повинне без зайвих зусиль мати доступ до інформації, що стосується планування роботи поліції в цілому, реалізації запланованих заходів та результатів роботи". Стратегією передбачається запровадження багатоканального зворотного зв'язку (листування, особисті прийоми, соціальні мережі, електронне листування, телефонні консультації) з різними категоріями громадян; удосконалення ГІС-ресурсу "Ваш дільничний" з можливістю ознайомлення з інформацією про дільничних та зворотного зв'язку; запровадження відкритого інтерактивного ресурсу для автоматизованого обліку будь-яких звернень громадян та гарантованого реагування на них персоналу, аналізу повідомлень громадян про правопорушення, ознайомлення громадян з відкритою кримінальною статистикою, відображення в режимі реального часу локації, характеру та суспільно важливої інформації про всі зафіксовані ОВС правопорушення (платформа "*Crime mapping*") та інші заходи[7].

[5] Там само, п.18.
[6] Там само, п.15.
[7] Там само.

Право на приватність

За міністрів внутрішніх справ А.Могильова та В.Захарченка держава набула ознак поліцейської, тобто такої, що ставиться до своїх громадян як до потенційних злочинців. Так, МВС мало намір домогтися внесення до залізничних квитків персональних даних про особу (ПІБ, рік народження, серії і номеру наданого документа), що було б брутальним порушенням права на приватність (сьогодні, на жаль, також можна почути про такі бажання для зручності розслідування). Інші систематичні та масові порушення права на приватність за часів режиму В.Януковича – це примусове дактилоскопування затриманих, що є порушенням внутрішніх нормативних актів МВС. Дактилоскопування має застосовуватися до обвинувачених у скоєнні злочину або підданих адміністративному арешту від 1 до 15 діб, але застосовується значно ширше, оскільки дактилоскопії піддавали всіх затриманих, ще до розгляду судом. Практика масового незаконного дактилоскопування збереглась і досі.

Сьогодні значна частина злочинів розслідується шляхом вивчення записів розмов з мобільних телефонів (у певному місці в певний проміжок часу). Оперативні підрозділи можуть отримати у операторів телекомунікацій перелік номерів, з яких дзвонили, перелік усіх SIM-карток, які перебували в цьому місці (до нього потраплять і картки навіть з вимкнених телефонів), а також запис усіх телефонних розмов. Закон "Про телекомунікації" зобов'язує операторів "за власні кошти встановлювати на своїх телекомунікаційних мережах технічні засоби, необхідні для здійснення уповноваженими органами оперативно-розшукових заходів, і забезпечувати функціонування цих технічних засобів, а також у межах своїх повноважень сприяти проведенню оперативно-розшукових заходів та недопущенню розголошення організаційних і тактичних прийомів їх проведення" (ч.4 ст.39). Обсяг застосування цих заходів вражає: оператори телекомунікацій отримують від правоохоронців до 10-12 тис. запитів на місяць. Очевидно, що правоохоронці піклуються насамперед про зручності для своєї роботи, а не про дотримання права громадян на приватність, і тому під негласне стеження може потрапити будь-хто.

І Закон "Про оперативно-розшукову діяльність" (ОРД), і новий КПК стверджують, що такі заходи можливі лише у випадках скоєння чи підготовки тяжких або особливо тяжких злочинів, і лише тоді, коли відомості про злочин та особу, яка його вчинила або готує, неможливо отримати в інший спосіб. Дозвіл на проведення таких дій надається головами апеляційних судів або призначеними ними суддями. Проте чи здійснюється за санкцією суду збір такої інформації, як дзвінки абонента, хронометраж дзвінків, місцеперебування абонента, його пересування, лог-файли користувачів Інтернету? Важко повірити. Новий КПК містить розпливчасті норми про зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних систем та встановлення місцезнаходження радіоелектронного засобу, в т.ч. мобільного термінала систем зв'язку. А статистичні відомості про ОРД з 2005р. віднесені до розряду таємних.

Сьогодні головною функцією негласного стеження під час оперативно-розшукових дій є не викриття злочинця, а встановлення самої наявності злочину. Коли оперативні підрозділи провадять розшукову діяльність проти організованої злочинності, торговців наркотиками тощо, вони працюють *до* вчинення злочину, і мета цих оперативних дій – зібрати інформацію про особу, злочинну групу або можливі насильницькі дії (терористичний акт, наприклад). Іншими словами, те, що хочуть з'ясувати на етапі, коли подається заява до суду про отримання дозволу на негласне стеження в порядку ОРД, часто неможливо конкретизувати, вказати особу, відомості про яку збираються. Це схоже на дії рибалки, який закидає сітку – і дивиться, що до неї потрапило. У таких випадках оперативні підрозділи фактично можуть організовувати негласне стеження на власний розсуд, без застосування судового контролю. Отже, процедура негласних оперативних дій має відповідати практиці Європейського суду, повинна чіткіше визначатися законом, бути ясною, детальною та охоплювати всі оперативні дії такого гатунку, а формулювання гарантій проти зловживань стає центральним питанням. Обмежувати оперативні підрозділи в засобах розслідування злочинів недоречно, але мати можливості громадського контролю за їх діями – необхідно.

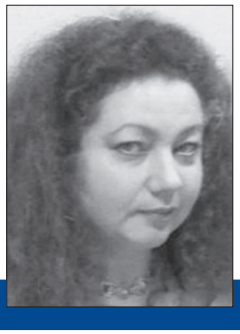
Європейський суд навряд чи визнає, що навіть значно покращене в новому КПК українське законодавство щодо втручання держави у приватне життя є "необхідним у демократичному суспільстві", оскільки перелік злочинів, за яких воно допускається, – тяжкі та особливо тяжкі – надмірно широкий. Як відзначив Суд у справі *Класс та інші проти Німеччини*, негласне стеження за громадянами є характерним для поліцейських держав, а в демократичних державах таке стеження може бути допустимим тільки у випадку крайньої необхідності[8]. Крім того, на стадії розшуку досить часто важко визначити, чи йдеться саме про тяжкий чи особливо тяжкий злочин. Отже, слід було б вказати чіткий перелік злочинів, у випадку скоєння чи підготовки яких дозволено використовувати негласні розшукові дії.

Як показує досвід західних країн, однією з надійних гарантій проти зловживань є підготовка та оприлюднення річних звітів правоохоронних органів про використання методів ОРД, які порушують право на приватність. Такі звіти можна вільно побачити в Інтернеті в таких країнах, як США, Канада, Велика Британія та багато інших. У них вказуються кількість отриманих санкцій, кількість відмов, види злочинів, у випадку яких надавалися санкції, середня тривалість зняття інформації з каналів зв'язку, кількість порушених за результатами стеження кримінальних справ, кількість отриманих обвинувальних вироків тощо. Маючи такі звіти в Україні, порівнюючи такі дані із судовою статистикою, можна буде оцінювати ефективність негласних слідчих дій, що порушують право на приватність, і звести до мінімуму можливість зловживань.

Загалом, слід переглянути внутрішні нормативні акти МВС щодо ведення баз даних на відповідність Конвенції №108 Ради Європи, яку Україна ратифікувала у 2012р., Рекомендації №R (87)15 Комітету Міністрів Ради Європи "Про захист персональних даних у секторі поліції" та відповідних документів ЄС. ■

[8] "Органи державної влади не можуть втручатися у здійснення права [на повагу до його приватного і сімейного життя, до житла і до таємниці кореспонденції] інакше ніж згідно із законом і коли це необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної і громадської безпеки або економічного добробуту країни, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб". Див.: Справа "Класс та інші проти Німеччини". – Сайт ВР України, *http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_093. – Ред.*

УКРАЇНСЬКА МІЛІЦІЯ У ПЕРЕДДЕНЬ МАЙДАНУ ТА НА ПОЧАТКУ ШЛЯХУ ДО РЕФОРМ



Оксана МАРКЄЄВА,
головний радник Інституту стратегічних досліджень "Нова Україна"[1]

Ефективність правоохоронної системи взагалі та міліції/поліції зокрема впродовж багатьох років є однією з найбільш актуальних проблем для України, її демократичного розвитку. Ще до початку Революції гідності фахівцями було констатовано її критичне загострення – як наслідок дефіциту чіткої і прозорої, орієнтованої на захист інтересів суспільства державної політики в цій сфері і тривалого зволікання з вирішенням цілого комплексу правових, організаційних, соціальних, матеріально-фінансових проблем. Задовго до подій Майдану як правоохоронні органи, так і держава загалом не користувались ані авторитетом, ані довірою, ані спроможністю виконувати функції, покладені на них суспільством. Чисельні "реформи" імітувались і підмінялися риторикою.

Резонансні події Майдану, зовнішня агресія у Криму та на сході України, – загалом те, що сьогодні у світі називається ***українською кризою***, засвідчили, що недемократичні державні "силові" інститути є джерелом загроз національній безпеці України.

Питання реформування МВС, демонтаж пострадянської міліції і створення та розбудова поліції європейського зразка, з огляду на євроінтеграційні прагнення України, мають бути неподільно пов'язані з питанням захисту прав і законних інтересів громадян. Підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, політично засвідчивши орієнтацію на європейські цінності в зовнішній і внутрішній політиці, Україна має виконати низку зобов'язань. У правоохоронній сфері це зокрема реформи міліції, причому йдеться про докорінний "злам", принципові зміни в системі. Адже навіть у постреволюційний період залишаються актуальними проблеми корупції, застосування протиправних практик і репресивні тенденції.

Міліція у переддень Майдану: фінал деградації

Напередодні Майдану органи внутрішніх справ (ОВС) досягли піку кризи "транзитного стану", спричиненої відсутністю реальних реформ, консервацією репресивних підходів і практик, хронічним недофінансуванням. Конституційний принцип, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищими соціальними цінностями, перетворився на порожнє гасло. ОВС виявилися неспроможними забезпечити виконання завдань, визначених законодавством, головними з яких є "забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення кримінальних правопорушень; участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань"[2].

Внаслідок системної корупції та заполітизованості міліція перетворилася на владний адміністративний ресурс. Владні повноваження конвертувались у корупційну ренту. Порушення міліцією прав громадян стало звичайним явищем. Суспільна роль була зведена до пасивного реагування на кримінологічну ситуацію.

---

[1] О.Маркєєва в 1998-2003рр. проходила службу в ОВС (майор міліції), у т.ч. в Головному штабі МВС України. У 2003-2010рр. її робота в Апараті РНБО України була пов'язана з питаннями боротьби з корупцією, діяльністю правоохоронних органів.

[2] Закон "Про міліцію", ст.2. – Сайт ВР України, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12*.

Прояви невдоволення суспільства роботою правоохоронців набули не лише пасивних, але й активних форм несприйняття, про що свідчили непоодинокі й різноманітні акції протесту, випадки нападів на правоохоронців під час виконання ними службових обов'язків.

Правоохоронні органи не могли забезпечити належний захист громадян від злочинних посягань, дотримання прав людини, часто самі порушуючи ці права. Небезпечного поширення з серйозним суспільним резонансом набули випадки вчинення злочинів працівниками міліції, прокуратури, СБУ. За наявності вад законодавства, корумпованої та залежної судової системи, процедури перевірок, порушення кримінальних справ, їх розслідування або закриття використовувались як дієвий інструмент політичних маніпуляцій та економічного тиску.

Брак належного контролю за правоохоронними органами з боку держави і громадянського суспільства створило умови для корупційних відносин всередині самої системи, безкарності, "кругової поруки". Так, у 2012р. із 114 474 скарг на правоохоронців, що надійшли до органів прокуратури, розслідування проводилося стосовно 1 750, з яких порушено кримінальних справ – 320 (0,3% від масиву скарг). Щодо засуджених правоохоронців найчастіше застосовувалося звільнення від відбування покарання з випробувальним терміном або за амністією. Аналіз кримінальних справ щодо правоохоронців, статистика не є доступними для громадськості. Часто за справами про "перевищення влади або службових повноважень" криються тортури та навіть вбивства, що стали відомими лише після висвітлення таких випадків ЗМІ.

Відсутність системи надійних показників та індикаторів, брак комплексних досліджень кримінологічної ситуації, які б враховували вплив криміногенних та антикриміногенних чинників, ефективності кримінальної юстиції, зокрема, пенітенціарної системи зробили неможливою об'єктивну оцінку ефективності роботи правоохоронців і, відповідно, формування адекватної державної політики.

Реальної системи моніторингу злочинності та результатів діяльності правоохоронних органів не було зовсім. Статистика, що містить показники кількості порушених чи розслідуваних кримінальних справ ні з чим не корелювала та відбивала лише відомчу реєстраційну діяльність. Набуття чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом з 20 листопада 2012р., а не з початку 2013р., суттєво ускладнило аналіз – порівняння статистичних показників з попередніми показниками стало практично неможливим.

Проблема кадрів стала одночасно і причиною, і наслідком кризи. Найбільш негативним її проявом є розмивання професійного ядра через відплив професійних кадрів, неможливість кадрових ротацій "регіон-центр" з метою підвищення найбільш кваліфікованих і здібних працівників.

Окремо слід зупинитися на практиці призначення на керівні посади у правоохоронних органах вихідців з одного регіону – Донбасу. Це пояснювалося необхідністю підвищити ефективність впровадження політики, злагодженість і довіру в керівній ланці. На практиці – це непотизм, торгівля посадами та захоплення політичного впливу представниками однієї "команди". Замість професіоналізму, досвіду, високих моральних якостей головним критерієм, що дозволяє будувати успішну кар'єру у правоохоронних органах, стала належність до донецького земляцтва.

Унаслідок дії цих факторів найбільш здібні та успішні випускники спеціалізованих вищих навчальних закладів не йшли на службу до правоохоронних органів. Натомість, проблема дефіциту кадрів, зокрема в органах внутрішніх справ вирішувалася за рахунок осіб, які часто не мали належної підготовки та моральних якостей. Знижувалася планка вимог до претендентів на посади. Особливо негативно такий підхід позначився на слідчих апаратах підрозділів системи МВС.

Не сприяло закріпленню досвідчених і сумлінних кадрів соціальне відчуження начальницького та середнього і рядового складу, що виявляється у суттєвій різниці рівня заробітної плати. За рахунок надбавок та премій заробітна плата керівника у 5-10 разів перевищувала зарплату підлеглих[3]. Начальство широко використовувало можливості отримання поза чергою службового житла з його подальшою приватизацією – тоді як інші працівники десятками років чекали поліпшення житлових умов. Зведення маєтків, користування автотранспортом престижних марок, дорогі годинники викликали роздратування у оперативних працівників правоохоронних органів. Таким чином, інтереси служби сприймалися ними через призму корисливих інтересів керівної ланки, нівелювали зацікавленість у чесній роботі, сприяли цинічному ставленню до своєї суспільної ролі як захисників правопорядку.

Негативним фактором виступало також застосування адміністративно-командних засобів, де основним важелем керівництва є усний наказ керівника, часто неправомірний, спрямований значною мірою на досягнення формальних показників, всупереч встановленню істини та досягненню справедливості. Серед усталених корпоративних звичаїв – брутальне ставлення до підлеглих, приниження, безпідставне винесення доган та інших стягнень, примушування працівників до передплати відомчих видань тощо.

Окрім явного дефіциту професіоналізму, що виявлялось у відсутності реальних результатів з низки резонансних справ, значна частина працівників правоохоронних органів не має належного рівня культури, моральних якостей, які б дозволяли їм належно виконувати свою роботу. Прикладом цього є повсюдне вживання ненормативної лексики, пияцтво, схильність до насильства в побуті, рецепція звичок і законів кримінального світу.

[3] Так, оклад начальника обласної міліції становив близько 10 тис. грн., без урахування надбавок за особливі умови праці, преміювання. Заробітна плата керівництва прокуратури області – 20-23 тис. грн. з урахуванням надбавок і премій. – Див.: Лохматов А. "Золоті прокурори". – Преступности.НЕТ, 1 жовтня 2013р., *https://news.pn/ua/public/88990*.

Результати численних досліджень незалежних центрів та експертів свідчили про **загрозливе поширення корупційних практик** у правоохоронних органах та відсутність системної протидії їм. Рейтинг найбільш корумпованих сфер, за результатами порівняльного дослідження 2007-2013рр., залишався незмінним: за оцінками сприйняття поширеності корупції, лідирували правоохоронні органи (84% опитаних) та судова система (87%)[4].

Корупція стала системоутворюючим чинником у схемі керівництва, організації діяльності, кадровій політиці ОВС. Крім того, міліція була переорієнтована на виконання функції "цепних псів" режиму. Значна частина коштів – як бюджетних, так і "тіньових" – спрямовувалася на збільшення чисельності загонів спецпризначення та їх оснащення.

Мотивація служби в міліції з "благородних спонукань" – приносити суспільну користь, користуватися повагою, самореалізуватися – поступово витіснялася мотивами вигоди. Схеми і способи отримання хабарів і вигід від корупції в МВС давно відомі – паразитування на нелегальному бізнесі, доходи від нього, зловживання службовим становищем, торгівля впливом. Сфера контролю стала джерелом прибутку. Де немає функцій примусу чи контролю – є можливість отримання зиску з держбюджету через тендерні процедури, різні оборудки. Поступово служба у вигідних, з точки зору отримання корупційної ренти, підрозділах стала розглядатися керівництвом МВС і політичною верхівкою виняткова як бізнес. Керівні посади стали предметом купівлі-продажу.

Низький рівень забезпечення чи неефективний спосіб розподілу коштів провокував побори на ремонти, паливо, витратні матеріали. Працівники були змушені "вбудовуватись" у корупційні схеми. Те ж стосується і забезпечення службових показників "будь-якою ціною", часто за рахунок грубих порушень прав людини. Найбільш принципові та доброчесні кадри на службі не затримувалися. Ті ж, хто виявляв відданість, забезпечував "рентабельність", безпроблемність, почували себе комфортно.

Руйнівною виявилася практика "територіального" комплектування кадрів. Ротації здійснювалися лише на рівні керівників (начальника ГУМВС, іноді – його заступників). Представники середньої ланки були глибоко інтегровані в місцеві корупційні схеми[5]. Почали створюватися міліцейські, прокурорські, податкові "династії". Існування такого порядку забезпечувалося повсюдною круговою порукою, системою політичних і бізнесових "дахів", політичною корупцією – адже керівництво міліцією формувалося через партійні квоти.

Структурні підрозділи, що мали б діяти як "запобіжники" зловживанням, не спрацьовували. Відділи внутрішньої безпеки, кадрові інспекції, антикорупційні підрозділи були також вражені корупцією, залежали від керівництва.

Особливо болісно руйнівні тенденції проявились у регіонах, де сформувалися т.зв. "трикутники смерті" – міліція-прокуратура-суд. Служителі закону перебували в тісних "ділових" і сімейних зв'язках, обслуговували інтереси місцевих бізнес-еліт чи інших "хазяїв" області, міста, району. Громадяни там були абсолютно безправні й позбавлені можливості захистити свої права. У східних промислових регіонах ці тенденції загострювалися за рахунок особливого, кримінального стилю керівництва – приниження, залякування, вбивства.

Як наслідок, образ правоохоронця та образ представника криміналітету злилися воєдино – однакові кримінальні нахили, мотивації, моральні якості. Причому "людина в погонах" – більш небезпечна, оскільки захищена законом, має владу та є безкарною.

У 2013р. стихійні бунти у Врадіївці, вбивство дільничного в селі Семиполки на Київщині продемонстрували хвороби правоохоронної системи загалом і міліції зокрема. Але також були усунуті суспільні "табу" на насильницький спротив неправомірним і злочинним діям щодо представників влади. Це було єдиним способом припинити беззаконня.

Боячись суспільного невдоволення, влада спрямувала зусилля на створення та підтримку в боєздатному стані спецпідрозділів МВС, які б могли жорстко, без рефлексій припиняти прояви громадянського протесту, перш за все – ***спецпідрозділу "Беркут"***. Його бійці та керівництво отримували від "приватних осіб" (наближених до влади) неофіційну, але вагому доплату. Тим самим вони порушували присягу народу України і ставали найманцями злочинців у владі. Пізніше відданість реальним хазяям вони продемонстрували побиттями та розстрілами активістів Революції гідності на Майдані[6].

Водночас, не слід забувати, що працівники ОВС, зокрема військовослужбовці Внутрішніх військ, стали заручниками ситуації і змушені були ризикувати життям у сумнівній, з точки зору права, ситуації, виконуючи неправомірні накази керівництва. Деякі з них загинули.

Таким чином, на початок Революції гідності українські ОВС перебували під контролем кримінально-олігархічних кланів, були підпорядковані меті обслуговування їх політичних і бізнесових інтересів. Стан міліції і правоохоронних органів, що перебували у стадії занепаду, став однією з причин революції.

З такими правоохоронними органами Україна змушена була вступити у постреволюційну кризу, "Кримську" кризу, воєнний конфлікт на Сході держави.

За повідомленням Міністра внутрішніх справ А.Авакова на засіданні Уряду 28 січня 2015р., **впродовж останнього року з лав МВС звільнено 21 тис. співробітників, з них кожен п'ятий (4 000) – за порушення присяги**[7].

---

4 Дані Барометру світової корупції. – *Transparency International, http://www.transparency.org/gcb2013/country//?country=ukraine*.

5 Як засвідчила "Кримська" криза, правоохоронці, укомплектовані за територіальним принципом, виявилися нелояльними до української влади та масово перейшли на службу до окупаційної влади.

6 Експерти Ради Європи: Силовики Януковича катували майданівців. – Українська правда, 13 січня 2015р., *http://www.pravda.com.ua/news/2015/01/13/7054821*.

7 Аваков: "За останній рік з лав МВС звільнено 21 тис. співробітників. – ПУІ, 28 січня 2015р., *http://www.5.ua*.

Нова реформа МВС: транзит в умовах кризи

Стан міліції на початок 2015р. можна охарактеризувати як глибоку кризу перехідного періоду:

- одночасно функціонують пострадянські та нові інститути: працюють "старі", дореволюційні кадри та нові, революційні; ще діють старі школи і традиції, але водночас відбуваються процеси реформування, часто несистемні, фрагментарні;
- залишаються актуальними проблеми міліції дореволюційного періоду – неналежне забезпечення діяльності, недофінансування, дефіцит професійних мотивованих кадрів, корупція, порушення прав людини;
- зміни відбуваються нелінійно, нерівномірно (більш інтенсивно – у столиці, повільніше – на периферії), але вони відповідають загальному перебігу суспільно-політичних процесів;
- значно актуалізувався суспільний запит на забезпечення громадської безпеки, з огляду на воєнні, терористичні та кримінальні загрози;
- на дієздатність системи забезпечення правопорядку негативно впливає фрагментація системи управління, кризовий стан державних інститутів, російська окупація Криму і східних регіонів країни, економічна криза.

Значна частина працівників міліції виявили неготовність виконувати накази, пов'язані з ризиком для життя. Водночас, бажаючі вступити на службу в міліцію, стикалися з суттєвими перешкодами бюрократичної процедури працевлаштування[8]. Керівництво МВС у цій непростій ситуації зробило рішучі та нестандартні кроки для забезпечення контролю над ситуацією, особливо в регіонах, залучивши до лав міліції патріотично налаштованих громадян.

Так, 13 березня 2014р. на базі Внутрішніх військ МВС відроджено **Національну гвардію**. Кістяком нового формування стали бійці самооборони Майдану, їх навчання здійснювали працівники ОВС. У квітні 2014р. видано наказ про створення добровольчих підрозділів з охорони громадського порядку – **патрульної служби міліції особливого призначення** для захисту від злочинних посягань та охорони громадського порядку. Перші добровольчі формування міліції створювались у співпраці з ініціативним керівництвом Дніпропетровської, Луганської областей, де сформовані батальйони "Днепр" і "Восток". На кінець 2014р. у складі МВС на добровольчій основі були сформовані вже 34 спецбатальйони міліції.

У Закарпатській, Волинській, Чернівецькій, Рівненській, Черкаській областях діяли підпорядковані обласним адміністраціям громадські батальйони територіальної самооборони, що брали участь в АТО. З метою забезпечення їх легалізації, забезпечення статусу та соціального захисту прийнято рішення про підписання контрактів з бійцями цих формувань про службу у Збройних Силах чи правоохоронних органах.

Отже, в умовах воєнної загрози МВС забезпечило необхідні заходи для протидії бандитизму, тероризму на Сході держави. На службу прийшли патріотичні, мотивовані кадри. "Здорова" частина особового складу ОВС залучена до захисту Батьківщини, створення підвалин нової служби із захисту правопорядку. В результаті, значною мірою подолана недовіра, скорочена соціальна дистанція між міліцією і суспільством. Певною мірою сприяла цьому також відкритість нового керівництва МВС, його спрямованість на зміни, готовність приймати неформальні рішення.

Водночас, завдання з докорінного реформування МВС у сенсі перетворення його на міністерство цивільного типу і створення національної поліції залишається до цього часу невиконаним. Головні проблеми відомі: відсутність державної політики та системності, "самореформування" відомств, невизначеність лідерства, інерція, спротив системи.

Продовжує існувати **дефіцит єдиної державної політики**, формування цілей реформ. З одного боку, всі програмні документи (Коаліційна угода, Стратегія реформ 2020, Програма діяльності Уряду) відбивають суспільні очікування – це нова антикорупційна політика, реформування МВС, судова реформа.

З іншого – надмірно деталізована Коаліційна угода та інші політичні документи є радше деклараціями. Стратегія 2020 не містить конкретних термінів та інструментів, лише цілі та показники. Програма Уряду, навпаки – містить приблизні терміни, набір заходів, але є дуже неконкретною в частині цілей і показників. Коаліційна угода і Програма діяльності Уряду передбачають створення Державного бюро розслідувань. Однак, Коаліційна угода задає більш широку "рамку" реформи, чого немає в урядовій програмі та тим більше – у схематичній Стратегії 2020.

У цілому, ці програмні документи є фрагментарними та не надають єдиного розуміння шляхів реформування правоохоронної системи ("реформа системи органів правопорядку", "нова правоохоронна система", "реформа правоохоронної системи"). Практично всі вони сфокусовані на реформі МВС і створенні поліції.

[8] Бутусов Ю. Добровольчі батальйони: структура, страхи, проблеми бойового застосування. – Дзеркало тижня. Україна, 29 серпня 2014р., *http://gazeta.dt.ua*.

У них не зазначається, що змістом реформ є відновлення довіри до влади; кардинальна переорієнтація діяльності правоохоронних органів на захист прав і законних інтересів громадян, відмова від репресивного ухилу (Програма Уряду натомість, містить химерне гасло "Служити та захищати" замість "Карати і кришувати"). Не зазначені принципи, на яких здійснюватиметься реформа – деполітизація, демілітаризація, демократизація. Стратегія 2020 як показник успіху реформи МВС передбачає збільшення довіри громадян до міліції (70% – за результатами опитування), та зміну на 70% особового складу.

Програма діяльності Уряду не містить жодних посилань на документи з реформування МВС, які міністерство вже презентувало суспільству. В усіх документах немає і згадки про необхідність створення загальної концепції реформування чи реалізації вже прийнятих, що свідчить про стихійність і схематичність дій, спрямованих на якісні зміни в цій сфері, замість послідовної державної політики.

Що слід констатувати. **Поряд з фрагментарними інституційними змінами, що часто випереджають нормативно-правові, міліція продовжує жити і діяти у старих пострадянських координатах.** Реалізація амбітної Концепції, що мала б здійснитися до 2016р., може потребувати значно більше часу.

Немає наочних результатів у боротьбі з корупцією в системі МВС. Корупція продовжує існувати на низовій і середній ланках, вища ланка, генералітет, залишаються кастою недоторканних. Які реформи мають відбутися чи вже відбулись у структурах управління внутрішньої безпеки, кадровій інспекції – невідомо. Залишаються недостатньо прозорими закупівлі для забезпечення батальйонів Нацгвардії. Самі батальйони вимагають контролю – є випадки мародерства, зловживань (ця тема потребує окремого дослідження).

Невизначеним залишається питання ресурсного забезпечення реформ. Наприклад, стосовно поточної службової діяльності поліцейських патрулів (лише в Києві щоденно має патрулювати близько 300 поліцейських авто). У 2011-2012рр. держава реально забезпечувала близько двох літрів бензину на один автомобіль на чергування, іноді менше, проти потреби у 20 л. Обслуговування авто теж потребує коштів. Упродовж багатьох років різниця компенсувалась за рахунок "доброчинності". Яким чином забезпечуватимуться відомчі видатки зараз, у скрутний для держави час – незрозуміло.

Існують серйозні ризики повторення помилок минулих років і перетворення реформування на *PR*-акцію із сумним результатом. Реформи МВС упродовж усіх років незалежності були заручником політичної волі керівництва держави. Органи внутрішніх справ розглядались як природний адміністративний ресурс та електоральна база влади, що обумовлювало лояльність, політичну залежність і керованість МВС. Заяви про реформування міліції мали риторичний характер, заходи – здебільшого імітаційний. Будь-які реальні реформи, спрямовані на незалежність цього орану були неможливими. Внаслідок цього зберігалася велика дистанція між владою і суспільством, міліцією і громадянами. Органи правопорядку не мали довіри в суспільстві і залишалися пострадянським репресивним інститутом.

Поширення набуває думка, що нинішні реформи, які розпочалися з реформування патрульно-постової служби та ДАІ, є нічим іншим, як *PR*-акцією, обумовленою наявністю американського спонсора – фонду *ICITAP*. Корупційні ризики, "вузькі місця" цієї реформи, зокрема в частині передачі адміністративних функцій ДАІ місцевим адміністраціям, вже опрацьовуються експертами[9].

Для відчутного прогресу в цій сфері слід створити умови для демократизації, демілітаризації і децентралізації всієї системи правоохоронних органів. Це потребує **"переформатування держави"**, зокрема й через зміни до Конституції, що дозволить здійснити цілий комплекс реформ – судову, адміністративну, місцевого самоврядування, бюджетної, фіскальної політики тощо.

Для прийняття необхідних політичних рішень у правоохоронній сфері, здійснення єдиної державної політики повинні бути чітко визначені її цілі та засоби, усунуті розбіжності у стратегічних документах. Комплексний підхід до реформування правоохоронних органів вимагає, в ідеалі, прийняття відповідної Концепції, створеної з урахуванням європейського досвіду їх функціонування, та затвердження її як політичного документа. Реформа МВС повинна розглядатись і здійснюватись як елемент загальної реформи правоохоронних органів. Для втілення в життя цих рішень мають бути задіяні Рада національної безпеки і оборони України, Перший віце-прем'єр-міністр.

Можна зрозуміти відданість керівництва держави та очільників МВС вже звичній традиції саморефор-мування. Адже нинішня ситуація вимагає швидких, ефективних і неформальних рішень, тісної співпраці з населенням, кроків на випередження. Справедливо буде відзначити, що керівництво МВС намагається долати бюрократичні підходи, залучає на службу патріотично налаштованих, чесних і талановитих громадян.

Відкритий діалог із залученням експертів і представників громадянського суспільства, правозахисників дозволила б підготувати і громадську думку, і професійні кола до необхідних, можливо, непопулярних змін. Суспільство потребує дискусій, чітких пояснень прийнятих рішень.

Аналіз успіхів і невдач як вітчизняних реформ, так і змін що відбулись у постсоціалістичних країнах, особливо тих, що стали членами ЄС, також на часі. Це має уберегти від необдуманих рішень в Україні.

І найважливіше – успіх реформ МВС залежить від спроможності держави подолати корупцію і здійснити комплексну реформу правоохоронних органів та судову реформу. Тотальна, системна корупція залишається однією з найнебезпечніших загроз. Навіть якщо міліція очиститься від корупціонерів, залишаються корупційні можливості в судах, прокуратурі. Невідкладно слід створити дієву, а не імітаційну систему боротьби з корупцією. Національне антикорупційне бюро має стати запобіжником для високопосадової корупції і корупції у правоохоронних органах і судах. ■

[9] Див., наприклад: Ельцов О. Новое лицо МВД: реформа с прикусом пара. – Тема, 16 февраля 2015г., *http://www.tema.in.ua*.

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В РЕФОРМУВАННІ НА ПРИКЛАДІ ПІЛОТНОГО ПРОЕКТУ

Олег МАРТИНЕНКО,
директор Центру
досліджень правоохоронної діяльності

Як відомо, черговий етап реформування МВС України офіційно розпочався із створення у квітні 2014р. Експертної ради з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ (далі – Експертна рада). Ініціатива належала новому керівництву Міністерства на чолі з А.Аваковим, який на той час уже мав позитивний досвід співпраці з неурядовим сектором і власної участі у подіях Революції гідності. Сформована переважно з представників громадськості і правозахисного середовища, Експертна рада поставила за мету розробити до листопада 2014р. концепцію реформування та запропонувати цей програмний документ на розгляд Уряду.

Від самого початку Експертна рада задекларувала і продемонструвала максимальну відкритість як для громадянських активістів, так і для офіційних осіб, які ввійшли до складу семи робочих груп[1]. Додатково до участі в роботі були запрошені як спостерігачі експерти Секретаріату Уповноваженого ВР України з прав людини, Центру Разумкова, Офісу координатора проектів ОБСЄ, представництва ЄС та Комісара з прав людини Ради Європи в Україні, Посольства США, Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні.

Практично одночасно сформувався ще один центр громадської активності з реформування міліції у Львові. Під час подій Євромайдану і тривалого процесу відбору кандидатів на посаду начальника міліції області була заснована Наглядова рада при ГУМВС у Львівській області (далі – Наглядова рада). На першому етапі вона об'єднувала щонайменше 50 активістів – представників 16 громадських організацій, дев'яти ЗМІ, викладачів університетів, пенсіонерів ОВС, приватних підприємців[2].

Напрями роботи громадських осередків

Експертна рада посіла активну позицію у процесі реформування, провівши серію зустрічей з працівниками центрального апарату МВС та запропонувавши керівництву департаментів низку короткострокових заходів з реформування їх діяльності. Зокрема, були сформовані пропозиції: запровадження особових карток затриманих за зразками кращих практик правозастосувальної діяльності європейських держав; надання засобів пакування і встановлення порядку зберігання речей, вилучених у затриманих осіб; надання утримуваним у спеціальних установах особам можливості користування стаціонарними засобами телефонного зв'язку під контролем персоналу.

Окремий пакет пропозицій стосувався запровадження відеофіксації оперативно-службової діяльності, в т.ч. – гласних і негласних слідчих дій; вдосконалення процедури службових перевірок та утворення незалежних громадських органів з розгляду скарг на дії працівників ОВС. Були подані пропозиції щодо запровадження зовнішніх засобів ідентифікації працівників ОВС (табличок, бейджів, спеціальних нашивок), а також запровадження засобів відеофіксації входу/виходу відвідувачів з адміністративних приміщень ОВС з урахуванням вимог перепускного режиму.

Львівська Наглядова рада, спостерігаючи за реформаторськими рухами нового Міністра внутрішніх

[1] А саме: (1) оптимізація структури; (2) протидія корупції, система внутрішнього контролю; (3) кадрова політика, захист прав працівників; (4) система навчання та підготовки персоналу; (5) права затриманих; (6) тісна співпраця з населенням та місцевими громадами, механізми зовнішнього контролю; (7) реформування роти ДАІ.

[2] Варто зазначити, що Наглядова рада стала альтернативою Громадській раді при ГУМВС, оскільки остання, на думку львівських активістів, не виявила належної активності та принциповості у відстоюванні інтересів громадянського суспільства.

справ, виступила з ініціативою провести в межах Львівської області перший експеримент із запровадження реформаційних інновацій в діяльність міліції, пропонуючи одночасно активну підтримку та контроль[3]. Ініціатива була підтримана київськими колегами – і 15 травня 2014р. на засіданні Експертної ради було ухвалене рішення про запровадження експерименту з реформування роботи ОВС на базі Львівської області.

Півтора місяці потому, подолавши інтенсивний опір з боку бюрократичного апарату МВС, представники громадськості змогли отримати формальну згоду на впровадження ініціативи – наказ МВС "Про підготовку та проведення експерименту з удосконалення діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ ГУМВС України у Львівській області"[4], яким затверджено відповідний План заходів з підготовки та проведення експерименту. Примітним положенням цього документа є неординарне рішення про покладення завдання координації з підготовки і проведення експерименту не на керівництво МВС, а на Експертну раду на чолі з відомим правозахисником Є.Захаровим.

Активісти львівської Наглядової ради здійснили значну підготовчу роботу для реалізації експерименту. *По-перше*, вони заручилися підтримкою з боку державного та неурядового секторів, сформувавши за короткий час групу експертів у складі близько 90 осіб – фахівців органів міської влади, національних університетів, ОВС, а також представників неурядових організацій з Волинської, Івано-Франківської, Київської, Рівненської, Харківської та Херсонської областей.

По-друге, був запропонований чіткий функціональний розподіл експертного потенціалу за цільовими робочими групами:

1. Проведення аналізу сучасного стану органів і підрозділів ГУМВС України у Львівській області.
2. Оптимізація структури.
3. Взаємодія органів місцевої влади з міліцією.
4. Реформування діяльності підрозділів ДАІ.
5. Запровадження нових показників ефективності роботи.
6. Зміни у процедурах кадрової роботи.
7. Запровадження моделі *community policing* у роботі з населенням, підвищення рівня прозорості та відповідальності в діяльності.

За необхідності кожна з робочих груп могла утворювати тематичні підгрупи. Впродовж кількох місяців кожна робоча група отримала певні результати, які в найбільш узагальненому вигляді за кожним з наведених напрямів можуть бути представлені наступним чином.

Проведення аналізу сучасного стану органів і підрозділів ГУМВС України у Львівській області

Маючи за кінцеву мету проведення незалежного громадського аудиту, представники неурядового сектору планували здійснити ревізію фінансового та матеріально-технічного забезпечення ГУМВС, реєстру службових приміщень, що перебувають на балансі або орендовані підрозділами та службами ОВС.

Практично від самого початку роботи виникли суттєві перешкоди на шляху реалізації поставлених перед групою завдань з причин браку необхідних фахівців-волонтерів і фінансових можливостей залучення послуг аудиторських кампаній. Самостійна розробка інструментарію і пошук донорської допомоги не дали бажаних результатів.

Як альтернатива аудиту, було заплановано широке коло соціологічних опитувань, здійснених фахівцями Харківського інституту соціальних досліджень. Опитування 500 працівників ОВС та 1 599 жителів Львова та області, проведене за спеціальною вибіркою, дозволило з'ясувати думку громадян про діяльність ОВС та оцінку працівників міліції умов їх праці, матеріально-технічного та фінансового забезпечення, соціального захисту, а також мотивації до сумлінного виконання ними своїх обов'язків.

За результатами опитування підготовлений звіт "Міліція Львівщини очима громадян та працівників ОВС", у якому, серед іншого, акцентувалась увага на доцільності зміни пріоритетів у плануванні роботи ОВС. Так, було виявлено, що жителів області найбільш непокоять не прояви організованої злочинності (наркотрафік, контрабанда, торгівля людьми, насильницькі злочини), а правопорушення іншого рівня і спрямованості – керування автомобілями в стані алкогольного сп'яніння, перевищення швидкості водіями, скоєння правопорушень у стані алкогольного сп'яніння та порушення тиші.

Попри безумовну цінність досягнутих результатів для врахування у процесі діяльності та реформування ОВС, слід визнати, що задекларовані цілі робочої групи не були досягнуті вчасно, передбачається, що вони будуть реалізовані у І півріччі 2015р.[5]

---

[3] Така ініціатива є спробою практичної реалізації положення ст.21 Загальної декларації прав людини: "Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників".

[4] Наказ МВС України "Про підготовку та проведення експерименту з удосконалення діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ ГУМВС України у Львівській області" №622 від 1 липня 2014р., *http://police-reform.org/law/nakaz-mvs-ukra-ni-v-d-01_07_2014-622-*.

[5] На час виходу журналу аудит проведено, оприлюднений робочий варіант Довідки про результати аудиту фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення ГУМВС України у Львівській області. Див. Сайт МВС України, *http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/odessa/uk/publish/article/1446223. – Ред.*

Оптимізація структури

У рамках цього напряму представники громадськості мали завдання підготувати пропозиції з оптимізації завдань, функцій та організаційно-штатної структури окремого підрозділу. Результатом їх роботи стала "Концепція реформування низового підрозділу ОВС (райвідділу)", презентована на розширеному засіданні Експертної ради у вересні 2014р. Концепція нового райвідділу передбачає тризмінну систему роботи міліції, якісний перерозподіл ресурсів і вдосконалення центру оперативного реагування на повідомлення громадян "ЛОЦМАН". Одночасно були напрацьовані пропозиції з передачі максимально можливого обсягу адміністративних послуг, що надаються ОВС, до муніципальних центрів.

У процесі роботи над Концепцією головну роль відігравали представники ОВС. Представники громадськості орієнтувалися здебільшого на досвід працівників управлінської ланки ОВС, оскільки передбачувана розробка потребувала саме професійних знань і практичного досвіду.

Взаємодія органів місцевої влади з міліцією

Робота в цьому напрямі розпочалася з соціологічного опитування громадян стосовно необхідності створення та засад функціонування місцевої міліції, яке продемонструвало, в цілому, готовність львівської громади до формування муніципальних правоохоронних підрозділів. Була проведена робоча нарада з представниками органів місцевого самоврядування щодо правових засад утворення місцевої міліції, її штатної чисельності, матеріально-технічного, фінансового забезпечення. Проте подальші напрацювання в цьому напрямі представники громадськості призупинили через низку об'єктивних чинників, серед яких: необхідність законодавчого розподілу прав і відповідальності між муніципальною та національною міліцією (поліцією); початок реформування МВС; необхідність законодавчого закріплення повноважень територіальних громад; невизначеність функцій та повноважень майбутніх правоохоронних органів на національному та місцевому рівнях.

Реформування діяльності підрозділів ДАІ

У рамках проекту перед робочою групою ставилося завдання підготовки альтернативних моделей діяльності підрозділів ДАІ (з одночасною розробкою штатного розпису, функціональних завдань, фінансування та нормативного забезпечення).

Робоча група досить активно пройшла етап збору та узагальнення пропозицій. Як найбільш перспективні були запропоновані, наприклад, ідеї закріплення на законодавчому рівні права фото- та відеофіксації порушень Правил дорожнього руху, передачі дозвільних функцій від міліції до інших органів державної влади та місцевого самоврядування. Але задекларовані цілі досягнуті не були.

Однією з причин незавершеності місії робочої групи став початок експерименту з реформування ДАІ у Хмельницьку та Києві, що спонукало її учасників до очікування на результати Хмельницької та Київської моделей об'єднання ДАІ з патрульною службою. Цей напрям львівського проекту залишається без належної підтримки громадськості.

Запровадження нових показників ефективності роботи

Фахівці університетів і бізнес-структур, обізнані в системах якісного оцінювання діяльності та методах вимірювання ефективності, ставили за мету розробку нової системи оцінки діяльності ОВС, заснованої на принципах проблемно-орієнтованого підходу, врахування потреб місцевих громад та використання періодичних опитувань громадян, у т.ч. з урахуванням міжнародного досвіду.

Напрацьовані робочою групою пропозиції дозволили визначити підходи до ефективного використання статистичної інформації МВС у прогнозуванні проблем, сформувати низку кількісно-якісних індикаторів для цільових орієнтирів ОВС на певний період часу. Робота в цьому напрямі буде продовжена після визначення нової організаційно-штатної структури МВС України та обсягу функціональних повноважень його територіальних підрозділів.

Зміни у процедурах кадрової роботи

Основними пріоритетами цього напряму були: прозорість кадрових процедур, участь громадськості у процесі відбору кандидатів на керівні посади ОВС, посилення антикорупційних засад.

У серпні 2014р. здійснене дослідження реального навантаження на працівників структурних підрозділів шляхом хронометражу робочого дня працівників кримінального розшуку, дільничних, слідчих та експертів. У рамках антикорупційного напряму розпочато запровадження відеофіксації складання заліків працівниками ОВС з фізичної підготовки, а також проходження співбесіди керівного складу підрозділів з використанням поліграфа. Пропозиції змін у критеріях підбору кандидатів на службу, організації перевірки персоналу на доброчесність, розроблені кадровим апаратом ГУМВС спільно з експертами громадянського суспільства, передані до МВС України для подальшого впровадження єдиних стандартів роботи з персоналом ОВС.

Запровадження моделі community policing у роботі з населенням, підвищення рівня прозорості та відповідальності в діяльності

Завдання робочої групи полягало в розробці низки заходів із запровадження проблемно-орієнтованого підходу в діяльність територіальних підрозділів, зокрема – в патрульну службу і службу дільничних інспекторів міліції. Заходи мали передбачати як навчально-професійну діяльність з персоналом ОВС, так і зміни у плануванні службової діяльності.

Серед найбільш характерних завдань цього напряму – розробка на рівні області Інтернет-ресурсу *Crime mapping* з відкритою інформацією про зафіксовані дзвінки на спецлінію "102", з наступним наданням важливої для громадян інформації (місце вчинення правопорушення, орієнтування щодо розшуку підозрюваного, дії міліції з реєстрації правопорушення тощо)[6]. Очікується, що робота буде завершена до червня 2015р. (з урахуванням недостатності фінансування).

Серед результатів можна відзначити також розробку активістами неурядових організацій та ЗМІ в листопаді 2014р. проекту *Порядку відвідування*

[6] За американськими і британськими аналогами. Див., наприклад: *Metropolitan Police Crime Mapping*, *http://maps.met.police.uk*.

представниками громадськості територіальних ОВС з метою перевірки умов роботи працівників, наявності скарг відвідувачів та їх обґрунтованості. Винятково за ініціативою громадськості запроваджені додаткові заходи процесуального захисту затриманих осіб, а саме: інформування про їх права та можливість безоплатної допомоги; зберігання вилучених особистих речей; розробка електронного термінала для фіксації відвідувачів райвідділів.

Попередні підсумки і плани на майбутнє

Попри неможливість повної реалізації амбітних планів львівського експерименту, слід відзначити, насамперед, його позитивні результати, цінність набутого досвіду та готовність більшості учасників активно працювати за обраними напрямами. Позитивні результати важко переоцінити, адже більшість напрацьованих ідей враховані під час розробки *Стратегії розвитку органів внутрішніх справ* і *Концепції першочергових заходів реформування системи МВС України*[7]. Враховуючи необхідність завершення низки тематичних розробок, Експертна рада вирішила подовжити львівський проект до 30 травня 2015р.

При цьому фахівці неурядового сектору запропонували зробити акцент на запровадженні в роботу ОВС європейських стандартів у сфері *community policing*, а також більш широкому використанні зарубіжного досвіду правоохоронної діяльності. У зв'язку з цим основним завданням на найближчу перспективу для представників львівської громади вбачається залучення до проекту фахівців-поліцеїстів Консультативної місії ЄС (*EUAM*) та вітчизняних експертів, які зможуть надати допомогу у стратегічному плануванні та реалізації запланованих заходів. Одночасно активісти Наглядової ради вийшли з пропозицією створення груп, які мають працювати на рівні МВС України, розробляючи зміни до законодавства та відомчої нормативної бази.

Ця ініціатива збіглася з планами Експертної ради щодо формування робочого плану з реалізації схваленої Урядом *Стратегії розвитку ОВС*, налагодження ефективної взаємодії між експертними середовищами, запровадження дієвих процедур внутрішнього менеджменту.

Об'єднання зусиль на національному та міжнародному рівнях

Ініціативи львівських експертів стали однією із складових Національної громадської платформи "Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність", заснованої в листопаді 2014р.[8] (далі – Платформа). Платформа поставила за мету забезпечити сталий і прозорий процес реформування органів внутрішніх справ на чолі з МВС України, об'єднавши для цього експертів неурядових організацій, європейських і міжнародних інституцій, науковців академічних установ, представників державних органів влади. Враховуючи досвід львівського експерименту, внутрішня структура Платформи передбачає діяльність таких робочих груп:

1. Громадська експертиза діяльності МВС, аналіз сучасного стану органів і підрозділів.
2. Оптимізація структури органів внутрішніх справ, нормативне забезпечення процесу реформування.
3. Співпраця з органами місцевого самоврядування.
4. Нова система показників роботи.
5. Реформа відомчої освіти.
6. Робота з персоналом, зміни в процедурах кадрової роботи.
7. Розвиток засад *community policing*.
8. Внутрішній контроль та протидія корупції, підвищення рівня прозорості та відповідальності.
9. Інформаційна політика.

Такий підхід дозволяє експертам одночасно працювати як на національному рівні, так і на рівні Львівської області, надаючи ідеї в рамках діяльності Платформи, та апробувати певні розробки на базі територіальних підрозділів ГУМВС у Львівській області. Слід сподіватися, що зазначена модель партнерської взаємодії з МВС України буде оптимальною для подальшого діалогу "влада-суспільство" та проведення реформаторських перетворень у кожній сфері державного управління. Досвід львівської громади, з його позитивними та негативними аспектами, є завжди відкритим для інших, що робить можливим для місцевих громад кожної області започаткування реформаційних процесів у більш швидкий та ефективний спосіб.

Підсумовуючи викладене, можна рекомендувати органам влади дотримуватись у процесі реформування кількох принципів взаємодії з інститутами громадянського суспільства. *По-перше*, необхідно від самого початку встановлювати режим максимальної відкритості діяльності і прийняття рішень, дотичних до сфери реформування. *По-друге*, слід запроваджувати нові або зміцнювати наявні форми взаємодії з громадянським суспільством, формуючи тим самим додатковий експертний потенціал для запровадження та незалежної оцінки реформаторських інновацій. І *по-третє* – принципово важливим для запровадження реформ є формування стратегічного плану дій (т.зв. "дорожньої карти"), узгодженого на національному рівні з представниками держави, неурядового сектору та міжнародних організацій, що робить реформаційний процес передбачуваним, належним чином спланованим, убезпеченим від потенційних ризиків та підтримуваним суспільством. ■

[7] Стислий виклад документів див.: Захаров Є., Мартиненко О. МВС європейського гатунку: стратегія реформаторських змін. – Українська правда, 15 грудня 2014р., *http://www.pravda.com.ua*.

[8] Див. Сайт Національної громадської платформи "Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність" – *http://police-reform.org/news/hochesh-buti-vropejcem--pochni-z-pravoporyadku*.