

# 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](http://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

З М І С Т

<b>ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ</b> <i>(Аналітична доповідь Центру Разумкова)</i> .....	2
РОЗДІЛ 1. <b>ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ</b> .....	3
РОЗДІЛ 2. <b>ДІЯЛЬНІСТЬ ОВС: СОЦІАЛЬНЕ ВІДЧУЖЕННЯ І КРИЗА ЛЕГІТИМНОСТІ</b> .....	21
РОЗДІЛ 3 <b>РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ ОВС: НИНІШНІЙ ЕТАП</b> .....	30
<i>Додаток 1</i> Проекти (програми) міжнародної технічної допомоги, які впроваджуються в Україні за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, ЄС та держав-донорів .....	38
<i>Додаток 2</i> Підготовка реформи правоохоронної системи в рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони .....	40
РОЗДІЛ 4. <b>ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ</b> .....	42
<b>КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ МВС У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОГО ПЛАНУ РЕФОРМ</b> <i>(Виступи учасників Круглого столу)</i> .....	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	
<b>УКРАЇНСЬКА МІЛІЦІЯ ОЧИМА ГРОМАДЯН: ОЦІНКИ СТАНУ, ПРОБЛЕМ І ПЕРСПЕКТИВ РЕФОРМУВАННЯ</b> .....	58
<b>РЕФОРМУВАННЯ ОВС УКРАЇНИ: ОЦІНКИ ТА ПОЗИЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ</b> .....	74
<b>РЕФОРМУВАННЯ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ</b> .....	89
<b>ПОЗИЦІЇ УЧАСНИКІВ РЕФОРМУВАННЯ МВС</b> <i>(Інтерв'ю)</i> .....	96
Вайдотас ВЕРБА, Катерина ЗГУЛАДЗЕ-ГЛУКСМАНН, Мартін ЛІНХАРТ, Калман МІЖЕІ, Дмитро ШИМКІВ	
<b>СТАТТІ</b>	
<b>МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ</b> <i>Володимир ЖМІНЬКО</i> .....	103
<b>РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ І ПРАВА ЛЮДИНИ</b> <i>Євген ЗАХАРОВ</i> .....	108
<b>УКРАЇНСЬКА МІЛІЦІЯ У ПЕРЕДДЕНЬ МАЙДАНУ ТА НА ПОЧАТКУ ШЛЯХУ ДО РЕФОРМ</b> <i>Оксана МАРКЕЄВА</i> .....	112
<b>УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В РЕФОРМУВАННІ НА ПРИКЛАДІ ПІЛОТНОГО ПРОЕКТУ</b> <i>Олег МАРТИНЕНКО</i> .....	117

# ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

2013<sup>р.</sup> 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 засудженою. У тому, що безпека інвестицій та власності є гарантованою”<sup>1</sup>.

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 спостерігалось 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.

<sup>1</sup> “Україна 2020 Стратегія розвитку”. – Сайт Національної ради реформ, [http://reforms.in.ua/Content/download/2020booklet19-11\\_web.pdf](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<sup>1</sup>.

## 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...”<sup>2</sup>). Варто зауважити, що Закон передбачає виконання певних функцій на комерційних (договірних) засадах<sup>3</sup>.

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...”<sup>4</sup>, 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:

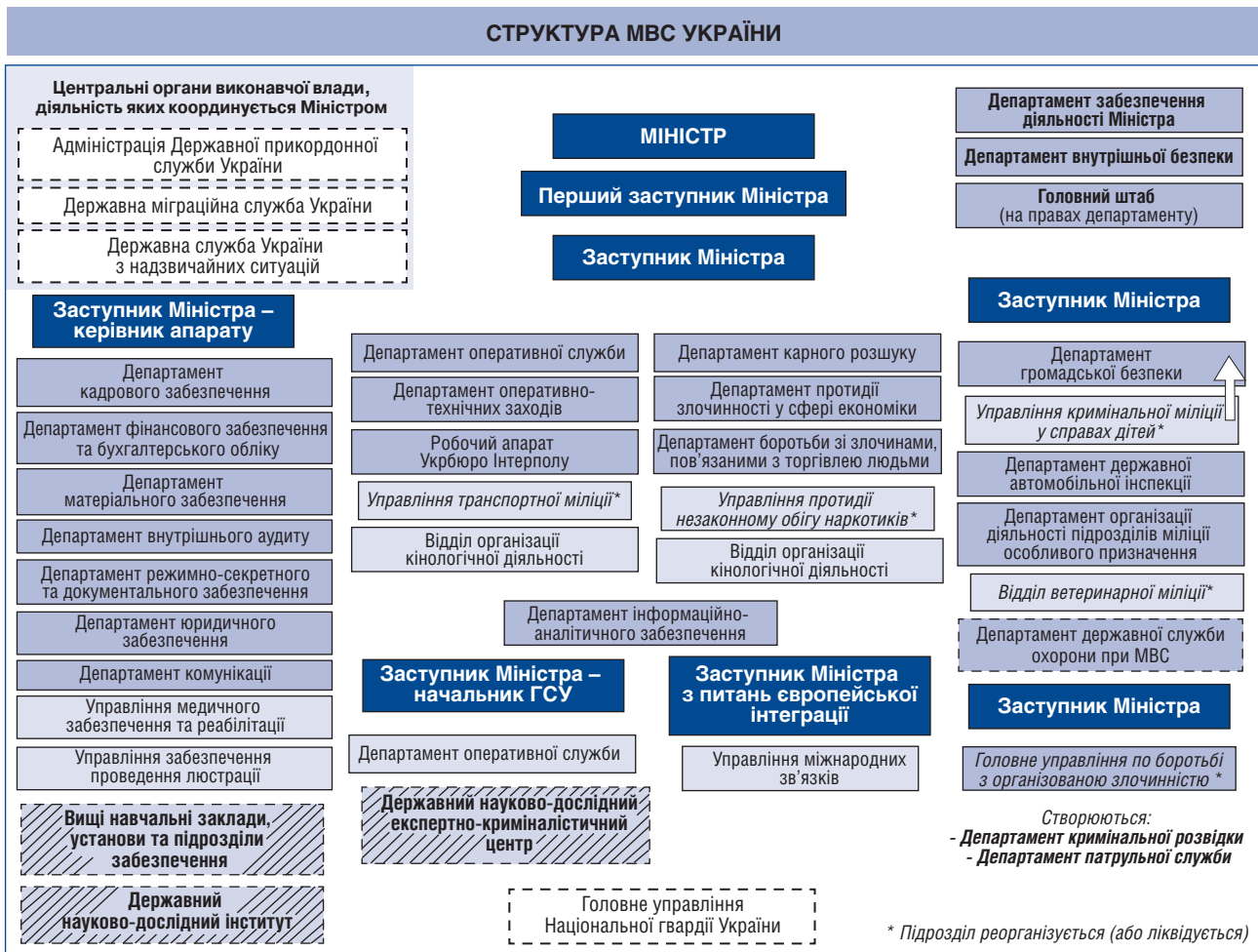
- кримінальної міліції;
- міліції громадської безпеки;
- державної автомобільної інспекції (ДАІ);
- міліції охорони;
- судової міліції;
- спеціальної міліції;
- внутрішньої безпеки;
- особливого призначення.

<sup>1</sup> У цьому тексті терміни “міліція”, “органи внутрішніх справ” і залежно від контексту “Міністерство внутрішніх справ” (МВС) вживаються як синонімічні.

<sup>2</sup> Джерело: Закон “Про міліцію”. – Сайт ВР України, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Джерело: Структура МВС. – Сайт МВС, <http://www.mvs.gov.ua>.



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

У складі МВС і Національної гвардії існують підрозділи спеціального призначення, кількість, чисельність, оснащення та озброєння яких, як правило, офіційно не розголошуються<sup>6</sup>. Однак, при цьому, 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<sup>7</sup>.

**Чисельність органів внутрішніх справ.** Чисельність ОВС та окремо – Національної гвардії встановлюється законом<sup>8</sup>. Станом на кінець 2014р., загальна чисельність МВС визначена у 210 тис. осіб, без уточнення числа рядового та начальницького (атестованого) складу – як це робилося раніше<sup>9</sup>. 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”<sup>10</sup>.

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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/encyclopedia/pravoohoronci/mvs/mvs-specpidrozdi/>.

<sup>7</sup> 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 Тижень, 13 грудня 2013р., №50, с.20-22.

<sup>8</sup> Закон “Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ”. – Сайт ВР України, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2925-14>.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Закон “Про загальну структуру...”, ст.2.

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

<sup>12</sup> 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
<b>У т.ч.:</b>									
рядовий і начальницький склад	292,2	264,3	211,2	203,1	200,7	183,5	182,6	181,3	159,8
<b>Із загальної чисельності</b>									
Установи виконання покарань	42,7								
Пожежна охорона	64,9	61,2							
Підрозділи ГРФО*	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<sup>13</sup>.

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”<sup>14</sup>. 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 повернути 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 обґрунтування, або дублюють функції інших ЦООВ тощо<sup>15</sup>. 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<sup>16</sup>. До речі, Положення про МВС від 2014р. містить 86 функцій (повноважень) відомства<sup>17</sup>.

*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<sup>18</sup>.

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 (управління, 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<sup>19</sup>. 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<sup>20</sup>. При цьому, Міністр “очолює МВС,

<sup>13</sup> Біла книга 2012: Внутрішні війська України – Київ, 2013, с.17.

<sup>14</sup> Закон “Про Національну гвардію України”, ст.7. – Сайт ВР України, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.

<sup>15</sup> А саме функції: без точного нормативного обґрунтування – 22; для яких є ефективною передачею 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>.

<sup>16</sup> Докладно див.: Там само.

<sup>17</sup> 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>.

<sup>18</sup> 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>.

<sup>19</sup> За винятком АР Крим.

<sup>20</sup> Положення про Міністерство внутрішніх справ..., п.10.

здійснює керівництво його діяльністю<sup>21</sup> – що на практиці означає, що він має можливість 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<sup>22</sup>. Однак, від того часу статус і повноваження Міністра внутрішніх справ не змінилися і він досі є “головним мільціонером” 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 милітаризованої, 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 Васишин	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<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>. 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...”<sup>25</sup>.

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*, ново-призначені 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<sup>26</sup>.

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

<sup>21</sup> Там само, п.11.

<sup>22</sup> 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](http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl0510111.htm)

<sup>23</sup> 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 змінилися 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...””

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

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 недоторканою – її не можна звільнити. По-друге, вона починає відпрацьовувати витрачене...”. На питання про вартість посади керівника міліції області Міністр відповів: “Після мого призначення прихилили люди і пропонували суми з шістьма нулями”<sup>27</sup>.

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...**”<sup>28</sup>.

### 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)<sup>29</sup>. 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 витратків; 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 витратків 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.<sup>30</sup> – 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<sup>31</sup>. Отже, можна бачити, що потреба складала близько 24,8 млрд. грн.<sup>32</sup> 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.).

Лева частка бюджетних витратків (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 витратків Державного бюджету на МВС”<sup>33</sup> (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 витратків 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 витратків у 2011р. планувалося витратити на оплату праці та оплату комунальних послуг майже 65% сумарних витратків, у 2014р. – 63%; частка витратків розвитку – знизилася з 3,3% у 2011р. до 1% у 2014р.

Водночас, слід зауважити, що на 2015р. заплановане значне підвищення витратків на розвиток – до 11,8% сумарних витратків бюджету. При цьому, принципово змінене співвідношення витратків загального і спеціального фондів: якщо впродовж останніх років переважна частка цих витратків мала надходити із спеціального фонду, то у 2015р. планується, що майже 96% надійдуть із загального фонду (діаграма “Співвідношення часток загального і спеціального фондів у витратках 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...”<sup>34</sup> (с.9), фінансування Внутрішніх військ у 2006-2008рр. не досягало

<sup>27</sup> Міліція для людей. Інтерв'ю з шефом МВД Анатолием Могилевим. – Фокус, 2 сентября 2010г., <http://focus.ua/country/141119>.

<sup>28</sup> Могильов сказав прямо: міліція служить “Регіонам”. – Українська правда, 18 грудня 2012р., [www.pravda.com.ua/news/2012/12/18/6980034](http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/18/6980034).

<sup>29</sup> Закон “Про міліцію”, ст.19.

<sup>30</sup> 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>.

<sup>31</sup> Фінансовий звіт Міністерства внутрішніх справ... – Сайт МВС, <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/505523>.

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

<sup>33</sup> Джерела: Закон про Державний бюджет України на відповідний рік. – Сайт ВР України, <http://zakon4.rada.gov.ua>.

<sup>34</sup> 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
<b>Загалом МВС</b>	<b>14 282</b>	<b>14 062</b>	<b>15 456</b>	<b>15 089</b>	<b>16 426</b>	<b>15 837</b>	<b>24 665</b>	<b>24 107</b>	<b>32 753</b>
		<b>-220</b>		<b>-367</b>		<b>-590</b>		<b>-559</b>	<b>+8 646</b>
		<b>98,5%</b>		<b>97,6%</b>		<b>96,4%</b>		<b>97,7%</b>	
<b>Апарат МВС</b>									
Керівництво та управління діяльністю органів внутрішніх справ	274	273	306	302	311	309	303	301	361
		-1		-4		-2		-1	+60
		<b>99,6%</b>		<b>98,7%</b>		<b>99,4%</b>		<b>99,3%</b>	
Забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та протидія незаконній міграції	11 363	11 199	12 108	11 851	12 302	12 158	10 924	10 688	14 231
		-164		-257		-144		-236	+3 543
		<b>98,6%</b>		<b>97,9%</b>		<b>98,8%</b>		<b>97,8%</b>	
Участь органів внутрішніх справ у міжнародних миротворчих операціях	9	9	11	11	10	10	11 0	9	11
		0		0		0		-2	+2
		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>81,8%</b>	
Підготовка кадрів для органів внутрішніх справ вищими закладами освіти III і IV рівнів акредитації	707	682	696	661	737	699	663	637	728
		-25		-35		-37		-25	+91
		<b>96,5%</b>		<b>95%</b>		<b>94,8%</b>		<b>96%</b>	
Медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ	473	463	547	534	586	564	508	496	548
		-10		-13		-22		-12	+52
		<b>97,9%</b>		<b>97,6%</b>		<b>96,2%</b>		<b>97,6%</b>	
Наукове та інформаційно-аналітичне забезпечення заходів по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією	3	3	3	3	4	4	4	4	4
		0		0		0		0	0
		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>	





й половини потрібних обсягів, а з 2009р. – різко знизилася, 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»<sup>35</sup>. 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...»<sup>36</sup>.

**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<sup>37</sup>.

При цьому, *по-перше*, на певних сегментах ринку послуг МВС є монополістом, що призводить до встановлення економічно необґрунтованих 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»<sup>38</sup>).

#### 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 відповідає всім вимогам чинного законодавства, а розміри плати за послуги – економічно обґрунтованим 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 рази.

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 обґрунтування 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,

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

<sup>36</sup> Высоцкий С. Милиція для людей. Інтерв'ю з шефом МВД Анатолием Могильовим. – Фокус, 2 сентября 2010г., <http://focus.ua/country/141119>.

<sup>37</sup> 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>.

<sup>38</sup> 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](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	
<b>2011р.</b>									
<b>11 116 570,6</b>	10 907 119,0	7 600 592,8	299 752,5	209 451,0	<b>2 741 823,1</b>	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%
<b>2012р.</b>									
<b>12 762 289,8</b>	12 716 114,3	8 163 267,0	560 802,0	46 175,5	<b>1 806 893,3</b>	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%
<b>2013р.</b>									
<b>13 407 301,7</b>	13 378 318,2	8 607 469,9	614 749,2	28 983,5	<b>2 652 411,8</b>	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%
<b>2014р.</b>									
<b>15 396 048,1</b>	15 321 099,6	10 149 724,4	714 325,5	74 948,5	<b>2 510 243,1</b>	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%
<b>2015р.</b>									
<b>30 278 084,5</b>	26 492 949,0	17 063 116,0	929 862,0	3 785 135,5	<b>2 474 726,0</b>	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”<sup>39</sup>.

**Благодійні внески.** Благодійні фонди допомоги міліції створюються від початку 1990-х років, коли країна входила у глибоку і тривалу трансформаційну кризу<sup>40</sup>. 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<sup>41</sup>. 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”<sup>42</sup>. Запроваджуючи Порядок, відомство апелювало до Закону про благодійництво та урядової Постанови №1222 від 4 серпня 2000р.<sup>43</sup> 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”<sup>44</sup>. Крім того, Закон “Про джерела фінансування органів державної влади” встановлює, що зазначені органи “здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування”<sup>45</sup>. 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”<sup>46</sup>. 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”<sup>47</sup>.

<sup>39</sup> Дозвільна система була, є і буде годівничкою для міліціонерів?...

<sup>40</sup> Один із перших – створений у 1991р. за ініціативою Міністра внутрішніх справ А.Василишина – Український фонд правоохоронних органів “Правозахист”.

<sup>41</sup> 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>.

<sup>42</sup> Наказ МВС №543 від 5 листопада 2010р. – ДокументУА, <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-otrimannja-organami-ta-pidrozdlil-doc56484.html>.

<sup>43</sup> 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”.

<sup>44</sup> 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>.

<sup>45</sup> Закон, у редакції 2012р., ст.2. – Сайт ВР України, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/783-14>.

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

<sup>47</sup> Див.: Питання діяльності ОВС України щодо дотримання права власності: стан та актуальні проблеми. – Харків, Одеська правозахисна група “Верітас”, 2011, с.115-116, <http://umdpf.info/files/docs/1330624392.pdf>.


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

Всього	Видатки на споживання	З них		Видатки розвитку
		Оплата праці	Комунальні послуги та енергоносії	
<b>Разом</b>				
<b>2011р.</b>				
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%
<b>2012р.</b>				
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%
<b>2013р.</b>				
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%
<b>2014р.</b>				
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%
<b>2015р.</b>				
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%
<b>Співвідношення часток загального і спеціального фондів у видатках розвитку</b>				
2011р.	45,4%	54,6%		
2012р.	16,9%	83,1%		
2013р.	26,7%	73,3%		
2014р.	42,0%	58,0%		
2015р.	95,6%	4,6%		

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<sup>48</sup>. 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.<sup>49</sup> 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.”<sup>50</sup>.

*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)<sup>51</sup>. 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...”<sup>52</sup>.

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<sup>53</sup>.

*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.<sup>54</sup>

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<sup>55</sup>.

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

<sup>48</sup> Брут А. Закордонний паспорт: благодійність або “державна” корупція? – 22 червня 2008р., <http://h.ua/story/108444>.

<sup>49</sup> Голуб М., Горбач Ю. Волинська міліція збирає мільйони з громадян та фірм, щоб витратити на себе. – Четверта влада, 16 жовтня 2013р., <http://4vlada.com>.

<sup>50</sup> На Чернігівщині примушували переплачувати за закордонні паспорти. – Українська правда, 12 травня 2015р., <http://www.pravda.com.ua>.

<sup>51</sup> Міністр МВД не буде продавати дорогою кадиллак. – Фокус, 20 августа 2010р., <http://focus.ua>.

<sup>52</sup> Див.: Высоцкий С. Могилев: Я – часть системы, но с запасом прочности. – Лига-Новости, 21 октября 2011г., <http://news.liga.net>.

<sup>53</sup> Бутченко М. Однажды в милиции. – Корреспондент, 13 июля 2012г., с.35.

<sup>54</sup> Див.: Климовская Н. Сто дней Юрия Луценко. – Хрещатик, 13 травня 2005р., <http://www.kreschatic.kiev.ua>.

<sup>55</sup> 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”, необґрунтовано завищені тарифи, монополія 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<sup>56</sup>. 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<sup>57</sup>.

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”<sup>58</sup>).

**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**<sup>59</sup>. 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**<sup>60</sup>. 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...”

<sup>56</sup> Питання діяльності ОВС України щодо дотримання права власності: стан та актуальні проблеми... Одеська правозахисна група “Верітас”, 2011р.

<sup>57</sup> Див., наприклад: Корупція сьогодні або чому ми її не побороємо. – Громадянське суспільство, 2011, №1. – Сайт Лабораторії законодавчих ініціатив, <http://www.ucipr.kiev.ua>.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Тут і далі: Звіт Рахункової палати України за 2012р. – Сайт Рахункової палати, [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit\\_2012.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf).

<sup>60</sup> 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.

### МЕРСЕДЕСИ, КАДИЛАКИ... ЗА РАХУНОК БЛАГОДІЙНИЦТВА

За даними аудиту, упродовж 2008 - I 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 підґрунтя 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, дорогі автомобілі, і навіть зброю для МВС та набої до неї. З початку року для центрального апарату МВС як благодійна допомога був придбаний автомобіль *Cadillac Escalade* вартістю понад 500 тис. грн., а прокуратура Донецької області отримала автомобілі *Mercedes-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”.





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%, знизилася 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 необґрунтованих 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**<sup>61</sup>. Існуюча в МВС система медичного забезпечення працівників газети 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”<sup>62</sup>. 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<sup>63</sup>.

#### 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.<sup>64</sup> 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.

<sup>61</sup> 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>.

<sup>62</sup> Аналітична записка “До питання реформи системи МВС”. – Архів Центру Разумкова.

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

<sup>64</sup> 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 відзначає одні й ті самі недоліки в організації матеріально-технічного забезпечення ОВС. Як видно із врізки “Розглянуто Колегією Рахункової палати”<sup>65</sup>, 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.)<sup>66</sup>, а також – соціологічних опитувань працівників міліції, здійснених на Львівщині

(жовтень 2014р.)<sup>67</sup> та в Київській, Одеській і Харківській областях (лютий 2015р.)<sup>68</sup>.

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.

16 грудня 2014р.

##### 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 необґрунтованими. **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...**

##### 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 цінкових 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 невиправданним витратам бюджетних коштів.**

<sup>65</sup> Джерело: Прес-служба Рахункової палати. – Сайт Рахункової палати, [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua)

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> 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 “Грифон” (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 оснащення приміщень відділів і підрозділів міліції системами відеонагляду. Результати аудиту засвідчили, що оснащення 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 “Оснащення систем 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

#### Оснащення системами відеонагляду (відеокамерами) підрозділів ГУМВС у Львівській обл.

Приміщення	Потреба	Наявність	% забезпеченості
<b>Адміністративні будівлі</b>			
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
<b>Ізолятори тимчасового тримання, кімнати для затриманих і доставлених</b>			
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, Одеської, 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.

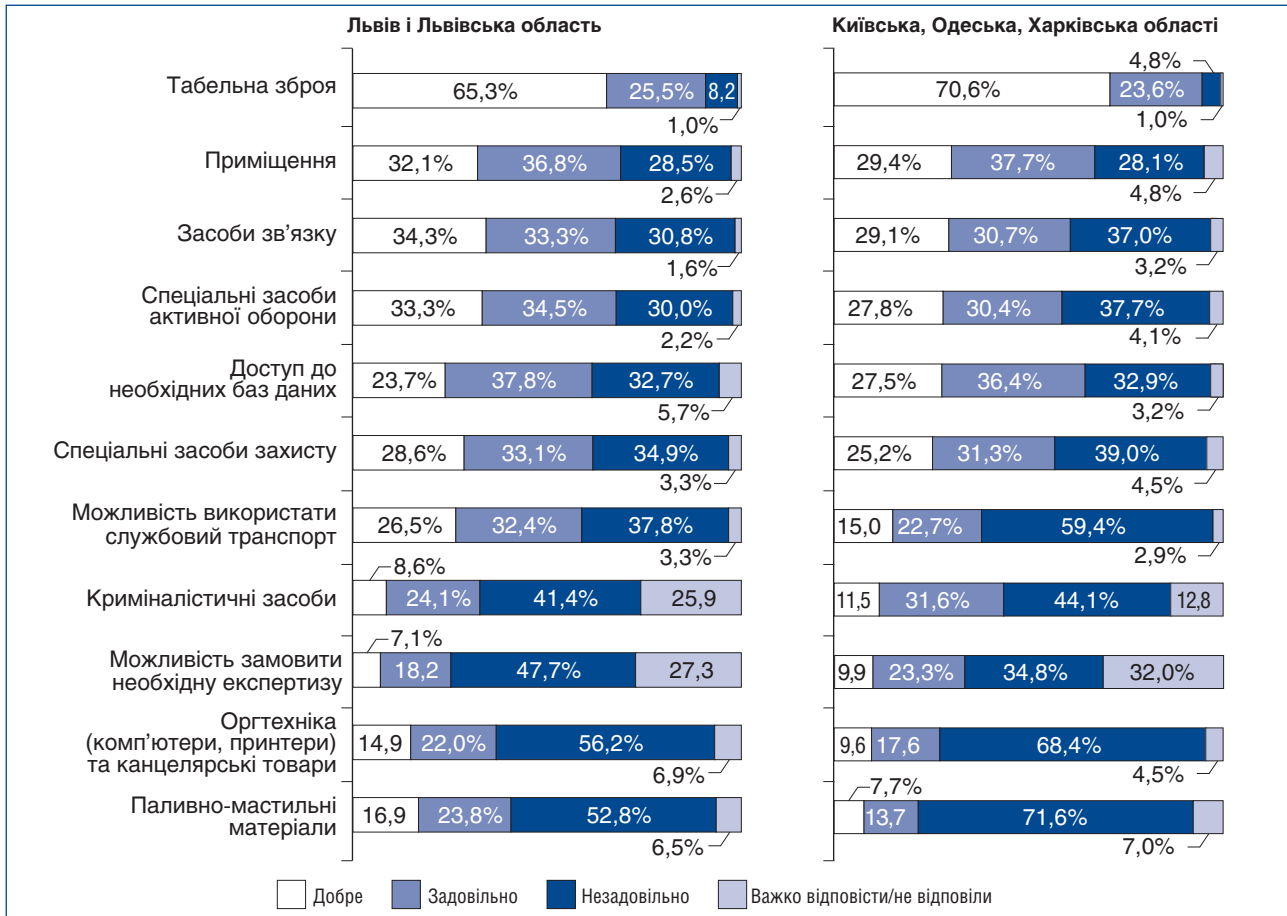
Оцінки міліціонерів Львівщини є дещо м'якшими: забезпеченість засобами активної оборони оцінили як “добру” 33%, як “незадовільну” – 30%; засобами захисту – 27% і 35%, відповідно<sup>69</sup>.

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

<sup>69</sup> 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%<sup>70</sup>.

### 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<sup>71</sup>.

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.

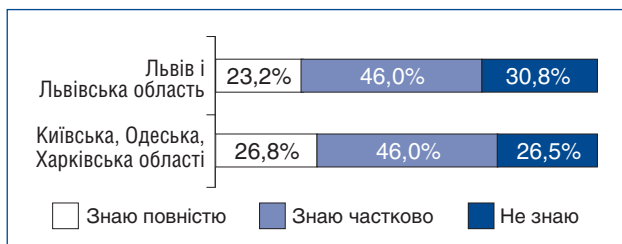
<sup>70</sup> Біла книга 2012 Внутрішні війська..., с.81.

<sup>71</sup> Див.: Стратегія розвитку органів внутрішніх справ...





**Чи знаєте Ви, з яких статей нараховувань 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. 3-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...”<sup>72</sup>).

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 мініальному 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 (3 273 грн.) – 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 наблизилася грошове утримання лише старшого начальницького складу з вислугою 15-20 років<sup>73</sup>.

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”<sup>74</sup>.

**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.**

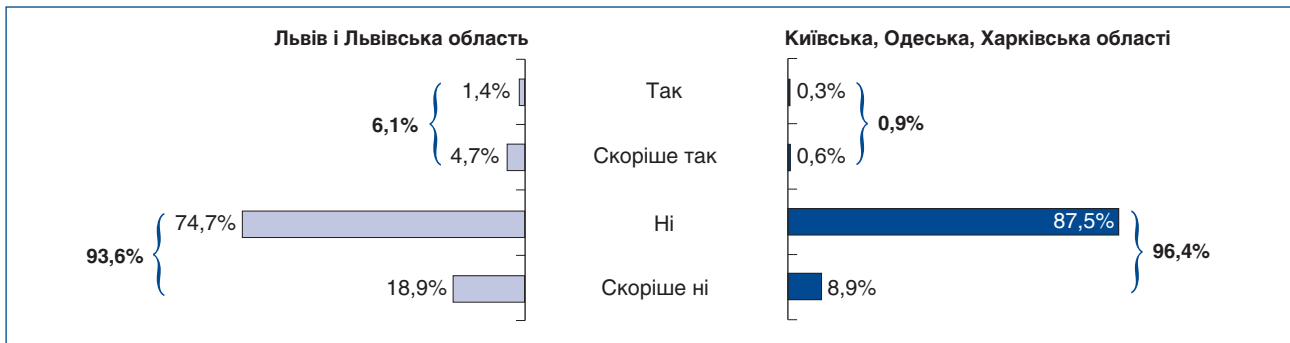
	2000р.	2005р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.
Середнє по ОВС	*	*	2 577	2 835	2 925	3 015	3 154	3 514
Мінімальне по ОВС	*	*	1 450	1 450	1 600	1 800	1 800	1 800

\* Даних до 2010р. немає “у зв’язку із закінченням терміну зберігання інформації”.

<sup>72</sup> Джерело: Лист Департаменту фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку №15/2-67зі від 14 травня 2015р. – Архів Центру Разумкова.

<sup>73</sup> Дані про середні зарплати див.: Середня заробітна плата за місяць/ за регіонами. – Сайт Держслужби статистики, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>74</sup> 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..."<sup>75</sup>). 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

**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

все" – 0,6% і 0,4%, відповідно (нікчемно малі цифри, в межах похибки).

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<sup>76</sup>.

**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.

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

<sup>76</sup> 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<sup>77</sup>; у 2010р. тодішній Міністр внутрішніх справ заявив, що скорочення торкнуться насамперед управлінського апарату, оскільки “наразі в Україні полковників і генералів у десяткі разів більше, ніж у радянські часи. Ще трохи – і в міліції залишаться тільки ці два звання”<sup>78</sup>. 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 порядок 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 (центрального апарату та апарату обласних управлінь) – 50-90%; матеріальна допомога на оздоровлення під час відпустки – 100-300 грн. і кілька тисяч (5-6), відповідно<sup>79</sup>. 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”<sup>80</sup>. Водночас, у ЗМІ з'являються повідомлення, що лише пенсії начальницького складу, зокрема генералітету можуть сягати 20 тис. грн.<sup>81</sup> В міліцейському середовищі інтенсивно дискутуються питання на зразок зв'язку між жалюгідними посадовими окладами міліціонерів та величезними мастками й розкішним рівнем високих міліцейських чинів<sup>82</sup>.

Хрестоматійним став приклад, коли сумновідому спецоперацію із знешкодження трьох озброєних бандитів в Одесі<sup>83</sup> 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”<sup>84</sup>.

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 безпечливого виконання навіть незаконних наказів. Заради забезпечення чіткої “вертикалі”, суто “матеріальні стимули” доповнюються практикою приниження, залякування, навіть погрозами фізичною розправою<sup>85</sup>.

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, обмінюючи існуючі черги з подальшим його виключенням із складу службового, а також із значним перевищенням встановлених норм площі житла”<sup>86</sup>. 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<sup>87</sup>. 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 місяця” власним коштом (купівля форменого одягу, заправка службового автомобіля), використання підлеглих на будівництво власних котеджів тощо)<sup>88</sup>, привласнення коштів за надані працівниками ОВС послуги через підставні фірми, зареєстровані на родичів керівників<sup>89</sup>.

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

<sup>77</sup> Генералів в міліції поменшає. – Вголос, 17 лютого 2005р., <http://vgholos.com.ua>.

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

<sup>79</sup> 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.

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

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

<sup>82</sup> Чому міліціонери перетворилися на “рабів” Захарченка. – ЕспресоТВ, 8 січня 2014р., <http://espresso.tv>.

<sup>83</sup> Спецоперація проводилася 30 вересня 2011р. Їй передувала сутичка в селі 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>.

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

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

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> 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.

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

<sup>89</sup> 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](http://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<sup>90</sup>.

Зазначені проблеми набули масштабів, що спонукали правозахисників започаткувати у 2009р. системний моніторинг дотримання прав самих міліціонерів, який здійснюється з 2009р.<sup>91</sup> Виразним свідченням загального настрою і психологічного стану працівників міліції є їх 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”<sup>92</sup>.

**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<sup>93</sup>. У 2010р., лише за I півріччя звільнено 885 молодих спеціалістів – що дорівнює щорічному випуску Національної академії внутрішніх справ, тобто, “найбільший міліцейський вуз один рік працював на вітер”<sup>94</sup>.

Згадана вище практика “зміни команд” за зміни керівника відомства також тягне за собою хвилю звільнень персоналу. Так, за I 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)<sup>95</sup>.

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”<sup>96</sup>.

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

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

<sup>92</sup> Права людини в діяльності української міліції – 2011..., с.291.

<sup>93</sup> Мельник К., Гоц В. Проблеми грошового забезпечення рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ. – Форум права, 2011, №4, с.464, [forumprava.pp.ua](http://forumprava.pp.ua).

<sup>94</sup> Лише 140 – за негативними мотивами. Мартиненко О. Права працівників органів внутрішніх справ ..., с.263.

<sup>95</sup> Там само, с.267.

<sup>96</sup> Права людини в діяльності української міліції – 2011..., с.293.

<sup>97</sup> 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=41701).

<sup>98</sup> Див., наприклад: Андреев В., Золотухина І. Чому українські міліціонери стають садистами. – 4 липня 2013р., <http://corruptua.org/2013/07/chomu-ukrayinski-militsioneri-stayut-sadistami>.

<sup>99</sup> 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>.

<sup>100</sup> Там само.

<sup>101</sup> Див., наприклад: Відкритий лист Міністру В.Захарченку. – “Права людини в діяльності української міліції – 2012” ..., с.151-153.

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”<sup>97</sup>).

#### 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%.

Свою 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<sup>98</sup>. Тим часом атестація (і переатестація) персоналу перетворилася фактично на формальність<sup>99</sup>. 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 зебрацьку зарплату...”<sup>100</sup>.

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<sup>101</sup>. 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.



## 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>. Уже 18 березня наказом Міністра ліквідоване УМПДЛ, його регіональні працівники – звільнені за скороченням штатів. Згодом була припинена робота моніторингових груп і громадських рад<sup>5</sup>.

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

<sup>1</sup> Зокрема, щорічні доповіді Української Гельсінської 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 Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (видаються з 2002р.).

<sup>2</sup> 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>.

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

<sup>4</sup> 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>.

<sup>5</sup> 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 моніторингові візити, то у 2010 – 25, у 2011 – 6. Див.: Права людини в діяльності української міліції – 2011. – Київ-Харків, 2011, с.42, <http://umdpdpl.info/files/docs/1330088222.pdf>.

<sup>6</sup> 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<sup>7</sup>.

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 УМПДЛ, сформували 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.

<sup>7</sup> 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/1330341678.pdf>.

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

<sup>9</sup> Кондратьєва Н. Будет ли применен силовой сценарий после выборов? – Преступности.НЕТ, 15 сентября 2012г., <https://news.pn.ru/politics/65278>.

<sup>10</sup> 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.)

<sup>11</sup> За даними “Вісника державних закупівель”. Джерело: Планові закупівлі МВС. – Дзеркало тижня, 7 вересня 2012р., <http://gazeta.zn.ua>.

## 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 очевидної 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<sup>8</sup>.

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 бронезилетів, майже 4 000 одиниць захисного спорядження (куленепробивні щити, щитки для захисту рук і ніг), понад 300 одиниць зброї (пістолетів, кулеметів і гвинтівки). Загальні витрати становили майже 200 млн. грн.<sup>9</sup>

Наприкінці літа 2012р. увагу громадськості привернули значні закупівлі обладнання, техніки і спеціальних засобів для спецпідрозділів МВС і Внутрішніх військ<sup>10</sup>. 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.”<sup>11</sup>).

#### 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 позиціонування, 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.



Повідомлялося, що в МВС відбувається зміцнення силового та економічного блоків і водночас – ліквідується аналітичні підрозділи. Оцінюючи ці повідомлення, експерти доходили висновку, що: “Влада перетворює міліцію на внутрішні поліцейські структури. Буде менше мізків, але більше м’язів”<sup>12</sup>.

**Залучення до силових дій цивільних “невідомих осіб”.** Практика використання бойовиків із спортивною підготовкою (“організованої спортивності”<sup>13</sup>) 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 спостерігалось. 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 забудов, 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<sup>14</sup>. Так було і в грудні 2012р. в Києві під час тривалої протестної акції проти “реконструкції” Гостинного двору<sup>15</sup> – 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 тренувалися 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’явилися 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<sup>16</sup>.

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”<sup>17</sup>.

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

<sup>12</sup> Соломко І. Кулаки влади. Україна зміцнює силові структури. – Кореспондент, 5 вересня 2011р.

<sup>13</sup> 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>.

<sup>14</sup> 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. – Кореспондент, 2 июня 2010г., <http://korrespondent.net>; Как харьковская милиция помогла бойцам Кернеса разгонять защитников парка Горького: Видео. – Актуальные новости из сети, 2 июня 2010г., <http://newzz.in.ua>.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Журналістка О.Сніцарчук (5 канал) і фотограф В.Содель (видання “Коммерсант”).

<sup>17</sup> 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, перешкодження законній професійній діяльності журналістів. Звіт Комісії див.: Сайт ВР України, [http://blogs.lb.ua/vitaliy\\_yarema](http://blogs.lb.ua/vitaliy_yarema).



небезпечна зброя. В одному з випадків їх використання зафіксована наявність бойового пістолета<sup>18</sup>.

Характерними рисами нападів “тітушок” є крайня жорстокість і нерозбірливість (“невідомі” били і жінок, і літніх людей, і журналістів, і медиків, яких часто викликали на місце зіткнень), прагнення залякати та абсолютна впевненість у безкарності. Присутність і бездіяльність при цьому міліції лише додавала людям відчуття безпомічності та незахищеності – 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<sup>19</sup>.

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”<sup>20</sup>.

У 2010р. до лексики 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 представитися виконується не завжди – це часто робить спілкування з міліціонерами цілком анонімним та у випадку конфліктної ситуації унеможливорює 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 видає 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 спостерігалось з 2004р.<sup>21</sup>

**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<sup>22</sup>.

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

<sup>18</sup> 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 узізаний як один з “журналістів”, що під час виборів 2012р. діяли на виборчому окрузі №223 в Києві. Див.: “Титушки” тесно пов’язані з “Українским выбором” Медведчука и спецслужбами РФ. – Аргумент, 1 августа 2014г., <http://argumentua.com/stati/titushki-boi-bez-pravil>.

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

<sup>20</sup> МВД пропонує виділити опозиції поле для митингов на окраїне. – Версії, 11 мая 2010г., <http://versii.com/news/205614>.

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

<sup>22</sup> 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](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<sup>23</sup>.

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 оперативну 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...”<sup>24</sup>, 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 НЕДОТОРКАНІСТЬ

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”<sup>25</sup>.

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.<sup>26</sup>

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<sup>27</sup>. 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% подані слідчих про обрання арешту як запобіжного заходу<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>.

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

<sup>23</sup> Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради...

<sup>24</sup> 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](http://umdpl.info/wp-content/uploads/2014/06/UMDPL_report_404p.pdf).

<sup>25</sup> Моніторинг незаконного насильства в органах внутрішніх справ України (2004-2011рр.). – Харків, Харківський інститут соціальних досліджень, Харківська правозахисна група, 2011, с.36

<sup>26</sup> Права людини в Україні: доповіді правозахисних організацій 2009-2010. – Сайт Української Гельсінкської спілки з прав людини, <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298287768>.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Рекомендації парламентських слухань на тему: “Про реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів”.

<sup>29</sup> Харченко проти України. – Сайт Мініюсти, <http://old.minjust.gov.ua/19615>.

щорічних доповідях Уповноваженого з прав людини, у звітах вітчизняних і міжнародних правозахисних організацій<sup>30</sup>. 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 унеможливають вільний доступ затриманих до вікон “з метою недопущення фактів їх вистрибування з вікон”<sup>31</sup>.

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<sup>32</sup>.

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%) (врзка “Із звітів МВС і прокуратури”<sup>33</sup>).

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...”<sup>34</sup>. 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 скарги жорстоко отримують 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, катуваннями – 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.

<sup>30</sup> Зокрема, серед засобів психологічного тиску Омбудсмен відзначає, зокрема “допит серед ночі в сусідній кімнаті вагітної дружини чи одного із батьків, які щойно перенесли інфаркт, залякування відібраним 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>.

<sup>31</sup> Права людини в діяльності української міліції – 2011..., с.12.

<sup>32</sup> Права людини в діяльності української міліції – 2012..., с.291.

<sup>33</sup> Джерела: Моніторинг незаконного насильства..., с.18-20, 66; Права людини в діяльності української міліції...

<sup>34</sup> 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#](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
	<b>3 730</b> <b>100%</b>	<b>62</b> <b>1,7%</b>	<b>3 290</b> 88,2%	<b>130***</b> <b>3,5%</b>
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
<b>МВС</b>				
	<b>3 554</b> <b>100%</b>	<b>57</b> <b>1,6%</b>		
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 підтвердились”.

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 Омбудсмана, 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<sup>35</sup>. Не реагують на подання Омбудсмана 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 цих справ засвідчує, що суди жодного разу не прийняли рішення щодо проведення окремої перевірки за такими заявами, дослідження обмежувалось опитуванням учасників кримінального провадження”<sup>36</sup>.

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<sup>37</sup>. 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 тортури”<sup>38</sup>.

Це підтвердив і ЄСПЛ, який 15 травня 2012р. у справі “*Каверзін проти України*”, яка стосувалася катування, виніс пілотне рішення<sup>39</sup> – 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;

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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>.

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

<sup>38</sup> Див.: Лебедь Р. “Міжнародна амністія”: українська міліція продовжує тортури. – ВВС Україна, 12 жовтня 2011р., <http://www.bbc.com>.

<sup>39</sup> 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 поведінням 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 докладалося;
- незважаючи на загальну законодавчу заборону катування та нелюдського та такого, що принижує гідність, поведіння в Україні, на практиці представники державних органів, відповідальні за таке жорстоке поведіння, 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<sup>40</sup>. 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<sup>41</sup>.

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”<sup>42</sup>.

Ні для кого не секрет, що за часів В.Януковича в Україні активно запроваджувався російський досвід, у межах якого дії силовиків, спрямовані на залучення активістів і суспільства після масових протестів на Болотній 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<sup>43</sup>. Революція гідності, започаткована подіями на Майдані, змела режим В.Януковича та, серед іншого, гранично загострила необхідність кардинального реформування українських ОВС і правоохоронних органів загалом.

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

<sup>41</sup> Докладно див. матеріал “Українська міліція очима громадян: оцінки стану, проблем і перспектив реформування”, вміщений у цьому журналі.

<sup>42</sup> Ульдрікс Н., Ван Реєнен П. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах: Насильство у відносинах поліції і громадськості, демократична поліційна модель і права людини. – Київ, 2006, с.47.

<sup>43</sup> 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 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 правоохоронців, після вбивства “відбулася міліцейська каральна акція стосовно жителів” села<sup>44</sup>. 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., Врадівка, Миколаївська область**<sup>45</sup>. 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 зазнати в цьому вбивстві, троє з них покінчили життя самогубством. Справжні вбивці знайдені не були, слідство продовжувалось і на час



зворушення. Місцеві жителі розповіли журналістам про численні випадки катувань, морального терору, рекету, який чинили “правоохоронці”.

У ніч на 2 липня кілька сотень жителів Врадівки 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-Н”*, учасників акції почали масово, без вручення повісток, викликати до прокуратури, залакуючи 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 Врадівської 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.

<sup>44</sup> Моніторинг незаконного насильства... (2004-2011pp)..., с.3.

<sup>45</sup> Джерела: За межею терпіння. – Тиждень, 5 липня 2013р., с.4-5; Бердинских К. Точка кипенія. – Корреспондент, 5 юлія 2013г., с.20-22; Дуда А. Постврадівський синдром. – Тиждень, 19 липня 2013р., с.12-14. Герасимчук В. Отчаянье до Києва доведет. – Преступности.НЕТ, 18 юлія 2013г., <https://news.pn/ru/public/84787>; Карпачева назвала смерть студента в киевском участке милиции убийством. – 2 юнія 2010г., <http://ru.tsn.ua>



# 3. РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ ОВС: НИНІШНІЙ ЕТАП<sup>1</sup>

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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>. 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 ізоляваності**<sup>4</sup>.

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) поліцейській 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,

<sup>1</sup> В основу цього Розділу покладено Положіння 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.

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> 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>.

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>.

Питання реформи посідають пріоритетні місця у програмних документах **парламентських політичних сил, Президента, Уряду**<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. Кожна зміна на рівні керівництва держави або відомства неодмінно супроводжувалася подібною ініціативою (реформування, модернізація). Анонсування чергової реформи, як правило, відбувалося після зміни влади або напередодні чергових виборів. При цьому, попередні концепції, стратегії, плани реформування великою мірою схожі з нинішніми, особливо в частині обґрунтування необхідності реформи та її цілей.

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 тіншових 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 обґрунтування, 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 громадянських організацій, що не обмежують свою участь зобов'язаннями здійснювати постійний моніторинг, але й формують конструктивні ініціативи, готують проекти нормативних документів, лобюють їх просування в органах влади, здійснюють позитивний тиск на владу, в т.ч. – через міжнародні організації.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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<sup>8</sup>.

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 (EUCAM), 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 напрямках 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 (ФЄЄ)	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>

<sup>8</sup> 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 верховенства права, підзвітності і прозорості, професійності, співпраці з суспільством<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>.

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), обґрунтованим 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 функцій оборони кордону автоматично втрачає статус цивільного правоохоронного органу, що не лише йде врозріз з попередніми реформаторськими зусиллями з демілітаризації та загальноєвропейською практикою, але й вимагатиме істотних змін у системі підготовки персоналу, додаткових витрат на закупівлю озброєнь. З іншого боку, якщо ДПС залишається демілітаризованою службою, то повинна бути забезпечена гарантія їх ефективної і своєчасної підтримки іншими військовими формуваннями в разі потреби.

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, навчання, 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**

<sup>9</sup> Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України. – <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.

<sup>10</sup> 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 разі перевищують витрати на поточну діяльність. У цьому контексті постає проблема чіткого визначення пріоритетів і черговості кроків реформування. Тим часом, *Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”* передбачає 62 реформи та програми розвитку держави. Реформа правоохоронної системи є однією з дев’яти “за вектором безпеки”<sup>11</sup>, 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<sup>12</sup> (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 лобювання, неузгодженість ініціатив і дій. Так, нинішній процес реформування супроводжується значною законодавчою активністю<sup>13</sup>.

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**<sup>14</sup>.

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, правоохоронних 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”<sup>15</sup>, 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.)<sup>16</sup>. 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<sup>17</sup>.

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.

<sup>11</sup> Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”” №5 від 12 січня 2015р. – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

<sup>12</sup> Див.: Канєвський Г. Як реформувати міліцію. – Економічна правда, 5 березня 2014р., <http://www.epravda.com.ua>.

<sup>13</sup> 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.).

<sup>14</sup> 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>.

<sup>15</sup> Ініціатива “Реанімаційний пакет реформ” (РПР) – ініціатива громадських активістів, які об’єдналися 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>.

<sup>16</sup> Тексти відгуків англійською та українською мовами див.: Законопроект “Про поліцію і поліцейську діяльність”. – Сайт РПР, [http://police-reform.info/?page\\_id=385](http://police-reform.info/?page_id=385).

<sup>17</sup> 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. Обґрунтовані вимоги експертів, активістів і правозахисників про зняття з розгляду та/або суттєве доопрацювання законопроектів, як правило, на цьому етапі ігноруються (законопроекти №2561, №2562, №2567)<sup>18</sup>.

(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 винятково 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”<sup>19</sup>. 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 можливість 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 заборократизованої, 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%).

<sup>18</sup> Див., наприклад: Звернення Правозахисного порядку денного щодо проекту Закону “Про Національну поліцію” Р.Н.2822. – Сайт Центру громадянських свобод, <http://ccl.org.ua>

<sup>19</sup> 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 йдеться: “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<sup>1</sup> (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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>; 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**<sup>4</sup>. Винятку 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.

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

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

<sup>3</sup> У т.ч., наприклад, до Реєстру позичальників, який є банківською таємницею і доступ до якого можливий лише за обґрунтованим рішенням суду.

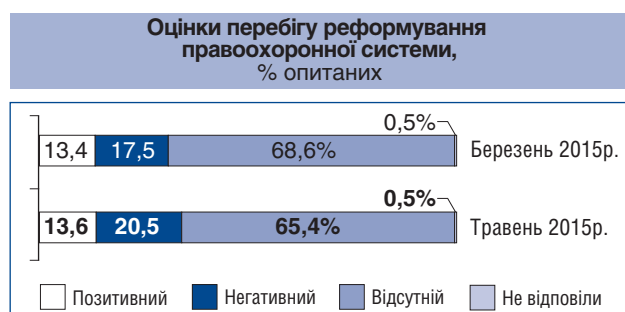
<sup>4</sup> Такий порядок призначення на керівні посади в поліції може призвести до відновлення, на жаль, уже традиційних для української державної кадрової політики принципів закритості (кулуарності), непотизму, збереження “новітньої номенклатури”. Це дуже небезпечно, оскільки вже з’являються повідомлення 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-tyzhen.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<sup>20</sup>. 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...”).



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<sup>21</sup>.

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 однакості 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 позначаються (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

<sup>20</sup> 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 громадянськими ситуації в Україні та стану проведення реформ: Прес-реліз соціологічної служби Центру Разумкова. – Сайт Центру Разумкова, <http://www.razumkov.org.ua/ukr/index.php>.

<sup>21</sup> 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			
Назва та цілі проекту (програми)	Загальна вартість	Строки реалізації (роки)	Основні напрями діяльності
<b>Посольство США в Україні</b> (проектний офіс Програми ICITAP в Україні) – МВС України			
<i>Експертна допомога з питань стратегічного розвитку та реформування:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• надання підтримки у плануванні реформи;</li> <li>• залучення консультантів з безпосереднім досвідом управління структурними реформами у правоохоронних органах</li> </ul>		2014-2015рр.	експертна підтримка
<i>Професійний кар'єрний розвиток та оцінка ефективності роботи працівників:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• підтримка запровадження нової системи управління кадрами в МВС, зокрема процедури відбору, просування по службі, ротации, звільнення, системи мотивації та оцінки персоналу</li> </ul>		2014-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки
<i>Розвиток стратегічних комунікацій:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• підсилення спроможностей МВС оперативно та якісно спілкуватися з медіа і громадськістю</li> </ul>		2014-2015рр.	тренінги
<i>Безпека виборів:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• підтримка розвитку міжвідомчої взаємодії з питань безпеки, пов'язаних з проведенням виборів;</li> <li>• допомога у створенні міжвідомчого координаційного центру</li> </ul>	\$2 955 000	2014-2015рр.	надання обладнання
<i>Протидія корупції та порушенням внутрішньої дисципліни:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> </ul>		2014-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки
<i>Боротьба з кіберзлочинністю:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю, спроможності навчальних закладів МВС з підготовки спеціалістів</li> </ul>		2013-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки, обладнання
<i>Взаємодія міліції та населення:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• підтримка пілотних проектів у трьох містах з покращення відносин з громадою, зокрема запровадження проблемно-орієнтованих підходів</li> </ul>		2012-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки
<i>Підвищення кваліфікації викладачів навчальних закладів МВС:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• допомога в розробці нових програм і методологій підготовки правоохоронців з урахуванням передового світового досвіду</li> </ul>		2012-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки, обладнання
<i>Кримінальний аналіз</i>		2012-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки, обладнання
<i>Розвиток експертної служби</i>		2012-2015рр.	тренінги, навчальні поїздки, обладнання
<b>США</b> (Резервний фонд світової безпеки, СВ ЗС США в Європі) – МВС (Національна гвардія України)			
<i>Українсько-американський проект "Fearless Guardian 2015":</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• підготовка та оснащення підрозділів Національної гвардії загальною чисельністю 705 військовослужбовців з метою підвищення їх спроможності до виконання завдань із забезпечення внутрішньої безпеки</li> </ul>	\$19 000 000	2015р.	підготовка та оснащення підрозділів
<b>НАТО</b> – МВС України			
<i>Експертна підтримка у сфері реформування сектору безпеки</i>		2013-2014рр.	експертна підтримка
<i>Програма професійної підготовки цивільного персоналу сектору безпеки і оборони:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• професійна підготовка та навчання держслужбовців у рамках Програми</li> </ul>	Окреме фінансування кожного проекту	2009р. (кінцевий термін не визначено)	тренінги та навчання, навчальні поїздки
<b>ОБС</b> – МВС України			
<i>Підтримка реформування органів внутрішніх справ України:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• запровадження стратегічного підходу до реформування ОБС;</li> <li>• посилення спроможностей навчальних закладів МВС у забезпеченні належного рівня вищої та післядипломної освіти;</li> <li>• підвищення обізнаності населення і працівників ОБС щодо переваг реформування</li> </ul>	€1 639 400	2015-2016рр.	конференції, підтримка робочих груп, експертна підтримка, навчальні поїздки, робочі зустрічі



<p>Посилення кримінального переслідування торгівлі людьми з використанням інформаційних технологій в Україні:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• посилення спроможності правоохоронних органів у боротьбі з торгівлею людьми;</li> <li>• підвищення розуміння та сприяння посиленню кримінального переслідування торгівлі людьми</li> </ul>	<p>2014-2019рр.</p>	<p>€679 600</p>	<p>розробка навчальних курсів, тренінги, підготовка тренерів і викладачів, круглі столи, навчальні візити, створення навчальної кімнати у визначеному навчальному закладі МВС</p>
<p><b>ОБСЄ – МВС, Мінсоцполітики України</b></p>			
<p><b>Підтримка боротьби з торгівлею людьми та кіберзлочинністю в Україні:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• сприяння удосконаленню українського законодавства;</li> <li>• посилення спроможності державних установ у боротьбі з торгівлею людьми та кіберзлочинністю</li> </ul>	<p>2014р.</p>	<p>€81 200</p>	<p>тренінги, навчальні поїздки, підтримка діяльності робочих груп, робочі зустрічі, конференції, переклад матеріалів кримінальних справ транснаціональних злочинців, обмін досвідом та інформування іноземних консульських установ в Україні</p>
<p><b>Підтримка утвердження гендерної рівності в Україні:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• сприяння системному впровадженню гендерної проблематики в законодавство;</li> <li>• посилення спроможності соціальних служб, правоохоронних органів та ЗМІ із забезпечення гендерної рівності та боротьби з гендерно-обумовленим насильством;</li> <li>• підвищення обізнаності суспільства з питань гендерної рівності та недискримінації</li> </ul>	<p>2014р.</p>	<p>€81 200</p>	<p>підтримка міжведомчих робочих зустрічей, круглі столи, конференції, впровадження спеціалізованого курсу для курсантів і дільничних інспекторів, сприяння апробації навчального курсу та посібника</p>
<p><b>Рада Європи за фінансового сприяння Уряду Данії</b> – Адміністрація Прокуратора, Національна академія прокуратури, Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ, Верховний Суд, Національна школа суддів, Верховна Рада, МВС, Мін'юст, Адвокатура та організація адвокатів, Уповноважений ВР з прав людини, недержавні організації, які займаються захистом прав людини, міжнародні організації</p>			
<p><b>Підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• підтримка розробки і вдосконалення нормативно-правової бази, підвищення кваліфікації персоналу;</li> <li>• підтримка процесів розробки і вдосконалення нормативно-правової бази, пов'язаної з реформуванням системи кримінальної юстиції;</li> <li>• підвищення кваліфікації персоналу органів внутрішніх справ з метою ефективного застосування Кримінального процесуального кодексу України</li> </ul>	<p>2013-2015рр.</p>	<p>€1 800 000</p>	<p>експертна підтримка, семінари, тренінги</p>
<p><b>Рада Європи – Мінсоцполітики, МВС</b></p>			
<p><b>Запобігання та боротьба з насильством щодо жінок та домашнім насильством в Україні:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• оцінка українського законодавства на предмет відповідності положенням Стамбульської Конвенції, надання рекомендацій;</li> <li>• підвищення кваліфікації персоналу з питань Стамбульської Конвенції;</li> <li>• надання рекомендацій стосовно збору комплексної публічної інформації про випадки насильства щодо жінок та домашнього насильства у країні;</li> <li>• 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)</li> </ul>	<p>2013-2016рр.</p>	<p>€1 300 000</p>	<p>експертна підтримка, семінари, тренінги</p>
<p><b>Європейський Союз (компанія АРУП) – МВС, ДМС (Державна міграційна служба)</b></p>			
<p>Консультативні послуги із створення центрів тримання та тимчасового розміщення нелегальних мігрантів в Україні (READMIT 1)</p>	<p>2011-2015рр.</p>	<p>€4 900 000</p>	<p>управління, технічний нагляд та авторський контроль</p>
<p>Будівництво центру утримання нелегальних мігрантів у Донецькій області (Жданівка)</p>	<p>2011-2015рр.</p>	<p>€7 411 146</p>	<p>управління, технічний нагляд та авторський контроль</p>
<p>Будівництво центру утримання нелегальних мігрантів у Миколаївській області (Мартинівське)</p>	<p>2011-2015рр.</p>	<p>€9 851 899</p>	<p>управління, технічний нагляд та авторський контроль</p>
<p><b>Румунія (Жандармерія Румунії) – МВС (Національна гвардія України)</b></p>			
<p><b>Зміцнення інституційної спроможності Національної гвардії України:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• розвиток потенціалу Національної гвардії з виконання завдань із забезпечення безпеки в межах компетенції, підвищення професіоналізму особового складу відповідно до європейських стандартів</li> </ul>	<p>2014-2015рр.</p>	<p>\$79 000</p>	<p>тренування</p>

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

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

**Загальні вимоги до підготовки реформи правоохоронної системи (ПОС)**

1. Реформа ПОС має сприйматися і широко підтримуватися 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 мають бути залучені представники всіх згаданих суб'єктів.

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

Тому реформа ПОС має готуватися і здійснюватися 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 – відбуватися 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 прогностичними 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, пропозиції 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, починається з формування вимог до функцій системи та завершується контролем за результатами реформування та діяльності системи.

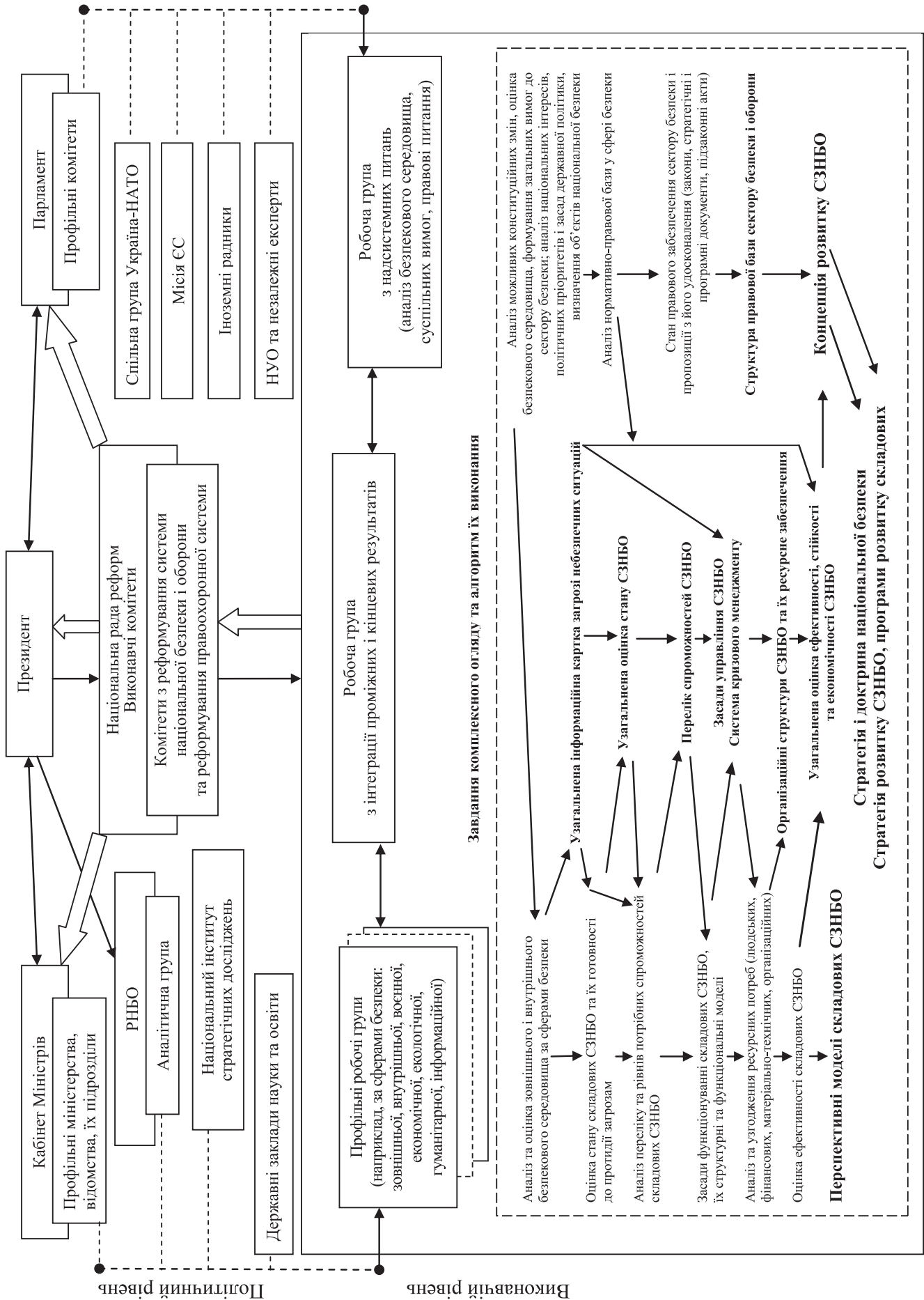
За формальними ознаками, комплексний огляд сектору безпеки і оборони був "успішно" завершений. За результатами проведення комплексного огляду, Рада національної безпеки і оборони України схвалила Стратегію національної безпеки України<sup>1</sup>. Водночас, з огляду на публічно відомі факти невоєчасного 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 між-відомча 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.<sup>2</sup>

Залучення незалежних експертів до обговорення нерідко здійснювалося у опосередкований 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 зв'язів, 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](http://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.





## 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 діяльності, 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 обґрунтування, 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 обґрунтовані 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 відрізнятись, 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, низові 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 унеможлиблює 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 обґрунтованість 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 декоммерціалізації.

Не менш важливою є залежність перспектив реалізації принципу децентралізації поліції, створення муніципальної поліції, що можуть нашоухнутися на неготовність переважної більшості громад до самоврядування<sup>1</sup>. Загальнодержавні урядові заходи з децентралізації державного управління та відповідні міжнародні проекти з посилення інституційних спроможностей 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 обґрунтованих рішень. Водночас, слід зазначити, що існує небезпека селективного відбору лише прийнятних для керівництва громадських пропозицій, суттєвого "редагування" їх змісту.

<sup>1</sup> 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 сьогоденної 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 сільового 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 обґрунтування (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 звороті”, в якому передбачити вимоги до законопроектів, що врегульовують реформування органів внутрішніх справ і визначають їх перспективну модель<sup>2</sup>.

У підготовці, обговоренні та наданні консультацій до Положіння 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.

З метою протидії корупції слід поступово позбавляти МВС і підпорядковані структури права надання послуг на платній основі, забезпечивши належне та винятково 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 підґрунтям 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 впровадженні 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) винятково в рамках, визначених законом.

<sup>2</sup> 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](http://www.uceps.org/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf).