

# 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  
поширення 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

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ МВС У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОГО ПЛАНУ РЕФОРМ

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

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

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

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

Найбільш актуальні питання, навколо яких відбувалася дискусія, стосувалися:

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

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

## МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ ГОТОВЕ ДО СПІВПРАЦІ



**Володимир ФІЛЕНКО,**  
радник Міністра  
внутрішніх справ України

Перш за все, хочу подякувати за запрошення взяти участь у роботі Круглого столу. Міністерство представлено певною командою, і ми будемо дуже уважними слухачами, будемо конспектувати все, що відбуватиметься. Наперед хочу подякувати за ту

конструктивну критику, яка сьогодні, напевне, звучатиме, за ті поради і пропозиції, які надійдуть від вас.

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

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

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

<sup>1</sup> Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України: Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу “Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ” 16 квітня 2015р. – Сайт Центру Разумкова, [http://www.uceps.org/upload/przh\\_Melnyk\\_militsiya\\_2015\\_8\\_5.pdf](http://www.uceps.org/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf).



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

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



**Кейс КЛОМПЕНХАУВЕР,**  
Надзвичайний і Повноважний  
Посол Королівства  
Нідерландів в Україні

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

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

Як зазначають європейські експерти, відсутність комплексного підходу до реформування на національному рівні та до визначення конкретних функцій Міністерства містить у собі ризик фрагментації, невідповідності між ініціативами та законодавством. Такий підхід може принести лише обмежені позитивні результати. Так, наразі на розгляді у Верховній Раді вже є два законопроекти про реформування та

ще один проект, підготовлений самим МВС. Позитивно те, що це може бути свідченням значного політичного інтересу, політичної конкуренції. Водночас, це може бути перешкодою в роботі, якщо зумовлене лише конкуренцією. Саме тому я впевнений у важливості висновків Центру Разумкова, Харківської правозахисної групи, де вони наголошують на необхідності підходів у законотворчій діяльності, які ґрунтувалися б на досвіді та розрахунках, були логічними і всеохоплюючими, чітко відповідали б вимогам стосовно прав людини, гендерної рівності.

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

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

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



**Микола МАРТИНЕНКО,**  
народний депутат України,  
голова Ради  
Центру Разумкова

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

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

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

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

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

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

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

#### НЕОБХІДНО ЗАБЕЗПЕЧИТИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ<sup>2</sup>



**Євген ЗАХАРОВ,**  
директор Харківської  
правозахисної групи

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

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



Круглий стіл, 16 квітня 2015р.

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

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> Докладно положення цього виступу Є.Захаров виклав у спеціальній статті "Реформування органів внутрішніх справ і права людини", розміщеній в цьому журналі.



## ЩОБ МІЛІЦІЯ НЕ ПОРУШУВАЛА ПРАВА ЛЮДИНИ, ПОТРІБНА ЛИШЕ ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ



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

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

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

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

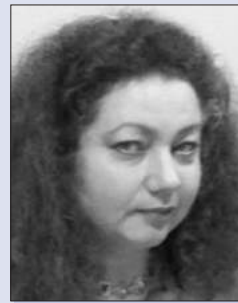
*По-друге*, мене турбує ситуація, яка складається наразі у правоохоронній системі. Так, я очолюю робочу групу, яка опікується питаннями реабілітації політв'язнів. Мушу сказати, що ці питання, попри накопичення відповідних фактів, досі не вирішуються.

Далі. Позавчора відбулося засідання у Вищому господарському суді, де розглядалася справа одного підприємця. Приїхали до суду представники громадськості, зацікавлені в захисті його прав. Але кордони міліції їх не пустили – тільки вибірково десь 14 осіб пропустили на засідання суду. Рішення суду видалося людям протиправним, прийнятим на користь одного з олігархів. Люди висловили своє обурення, на що отримали наступне – всіх поклали на підлогу, 14 осіб заарештовано. Я сам правозахисник, очолюю

правозахисну групу Дніпропетровщини, брав участь у протестах проти судових рішень, проти попередньої влади. З нами такого ніколи не траплялося. Всіх заарештованих затримали в районному відділі внутрішніх справ. Я особисто розмовляв з А.Геращенком, він сказав: нічого страшного, їх перепишуть, дізнаються, хто вони, встановлять особи – і відпустять. Але чотирьох осіб затримали і повезли до ізолятора тимчасового тримання. Я втратив зв'язок з цими людьми. Там була дівчина – 46 кг ваги, 1,56 м зріст. Це вона, мабуть, зробила щось таке нашим правоохоронцям, які стояли в шоломах, без розпізнавальних знаків?! Отже, як били студентів на Майдані – так і зараз продовжується. На цей час я маю інформацію, що прокуратура тисне на МВС, щоб сфабрикувати докази в цій справі. Людей тримають за ґратами. Це тільки один з епізодів. А в мене їх 49.

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

## ПОТРІБЕН ЄДИНИЙ ЦЕНТР РЕФОРМ



**Оксана МАРКЕСЬВА,**  
головний радник Інституту  
стратегічних досліджень  
“Нова Україна”

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

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

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

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

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

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

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

Звичайно, в такому Міністерстві на цивільному рівні адміністрування можна також ефективно боротися з корупцією, створювати відповідні наглядові та контрольні служби. Зараз Міністерство переживає постреволюційний період, змушене утримувати ситуацію від сповзання в хаос. Великі проблеми з бюджетуванням. Досі живі старі підходи, які дозволяють в одному Міністерстві зосереджувати

функції і політики, і надання послуг населенню, тоді як ці функції мають бути розділені. Але що поробиш – за кошти позабюджетних фондів значною мірою утримується апарат, Міністерство, службовці. З цим нічого не можна зробити. Не можна підходити до розвитку самої служби, до роботи міліціонера чи поліцейського із старими лекалами. Не можна йому платити 2 500 грн. і тримати під потрійним тиском – невдоволеної громадськості, невдоволеного начальника та невдоволеної сім'ї, яка потребує утримання.

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

## ШИРОКА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ОБГОВОРЕННІ РІШЕНЬ – ЗАПОРУКА ЇХ ЯКОСТІ



**Олександр БАНЧУК,**  
експерт Центру  
політико-правових реформ

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

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

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

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

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

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

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

#### ВАЖЛИВО РОБИТИ ХОЧ МАЛЕНЬКІ, АЛЕ ПРАКТИЧНІ КРОКИ



**Андрій ЧЕРНОУСОВ,**  
провідний спеціаліст  
Харківського інституту  
соціальних досліджень

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

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

Ми дуже багато говоримо про різні концепції, підходи і т.ін. Іноді за цим усім губляться дуже важливі речі. Наприклад, функції поліції (чи наразі міліції). Ми з колегами проаналізували базовий елемент адміністративної роботи поліції – їм, щоб виконати

всі свої 56 чи 57 функцій, потрібно 52 години на добу. З якою ефективністю вони можуть це зробити? Ми бачимо, що 10-15 з цих функцій легко можна забрати – нагляд, облік, інші неспритаманні поліції речі. Якщо ДАІ – так само, до 60 функцій. Для того, щоб встановити рекламний банер уздовж дороги, потрібен дозвіл ДАІ, для цього створений чи не цілий відділ. Таких прикладів безліч.

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

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

#### БЕЗ СТОРЕННЯ ПОВНОЦІННОЇ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НЕ БУДЕ



**Олександр СЕРГІЄНКО,**  
керівник  
Громадської організації  
аналітично-дослідницький  
Центр “Інститут Міста”

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

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

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

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

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

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

Що стосується Закону “Про місцеву поліцію”, то тут дуже добре було сказано: якщо терміново не

провести структурну перебудову цього монстра [МВС], не поділити монополію на владу – як це роблять у цивілізованих країнах – децентралізації не буде. Тому що в підпорядкуванні мера, голови обласної ради не буде силового органу, який забезпечить виконання рішень обласної ради та виконавчого комітету.

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

#### У СТРАНИ НЕТ РЕСУРСОВ НА ПОСТОЯННОЕ ИСПРАВЛЕНИЕ ОШИБОК



**Микола СУНГУРОВСЬКИЙ,**  
директор військових програм  
Центру Разумкова

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

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

Круглий стіл, 16 квітня 2015р.





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

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

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

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

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

Но это не означает, что не надо говорить о местной милиции – **процессы повышения зрелости громад и**

**создания муниципальной милиции должны идти параллельно**, в тесной увязке друг с другом. Это ещё одна задача не только для присутствующего экспертного сообщества, но и всех общественных, и особенно государственных организаций, – если государство действительно озаботилось децентрализацией власти. ■

### Реакція модератора на репліки доповідачів

**Євген ЗАХАРОВ,**

*директор Харківської правозахисної групи*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Що ж стосується питання зрілості громад, то це оціночні судження. Одні вважають, що громада є,

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

## ЯКЩО МИ РЕФОРМУЄМО – ТРЕБА РОБИТИ КАРДИНАЛЬНІ ЗМІНИ



**Володимир ЖМІНЬКО,**  
позаштатний експерт  
Центру Разумкова

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

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

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

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

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

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

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

### ГОЛОВНЕ В РЕФОРМУВАННІ – КОМПЛЕКСНІСТЬ І СПІВПРАЦЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ



**Тарас ГАТАЛЯК,**  
правозахисник, активіст  
Громадянської мережі ОПОРА

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

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

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

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

Круглий стіл, 16 квітня 2015р.



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

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

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

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



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

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

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

<sup>3</sup> Вибори відбулися 26 жовтня 2014р. – Ред.

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

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

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

### ДЛЯ УСПЕХА РЕФОРМУВАННЯ НУЖНА КОМУНІКАЦІЯ



**Олег МАРТИНЕНКО,**  
директор Центру досліджень  
правоохоронної діяльності

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

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

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

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

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

Круглый стіл, 16 квітня 2015р.



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



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

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

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

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

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

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