

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 Шапала
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

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

ПРАВООХОРОННА СИСТЕМА УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ <i>(Аналітична доповідь Центру Разумкова)</i>	2
РОЗДІЛ 1. ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ	3
РОЗДІЛ 2. ДІЯЛЬНІСТЬ ОВС: СОЦІАЛЬНЕ ВІДЧУЖЕННЯ І КРИЗА ЛЕГІТИМНОСТІ	21
РОЗДІЛ 3 РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ ОВС: НИНІШНІЙ ЕТАП	30
<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. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	42
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ МВС У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОГО ПЛАНУ РЕФОРМ <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	
УКРАЇНСЬКА МІЛІЦІЯ ОЧИМА ГРОМАДЯН: ОЦІНКИ СТАНУ, ПРОБЛЕМ І ПЕРСПЕКТИВ РЕФОРМУВАННЯ	58
РЕФОРМУВАННЯ ОВС УКРАЇНИ: ОЦІНКИ ТА ПОЗИЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ	74
РЕФОРМУВАННЯ МІЛІЦІЇ В УКРАЇНІ: ОЦІНКИ ЕКСПЕРТІВ	89
ПОЗИЦІЇ УЧАСНИКІВ РЕФОРМУВАННЯ МВС <i>(Інтерв'ю)</i>	96
Вайдотас ВЕРБА, Катерина ЗГУЛАДЗЕ-ГЛУКСМАНН, Мартін ЛІНХАРТ, Калман МІЖЕІ, Дмитро ШИМКІВ	
СТАТТІ	
МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ <i>Володимир ЖМІНЬКО</i>	103
РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ І ПРАВА ЛЮДИНИ <i>Євген ЗАХАРОВ</i>	108
УКРАЇНСЬКА МІЛІЦІЯ У ПЕРЕДДЕНЬ МАЙДАНУ ТА НА ПОЧАТКУ ШЛЯХУ ДО РЕФОРМ <i>Оксана МАРКЕЄВА</i>	112
УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В РЕФОРМУВАННІ НА ПРИКЛАДІ ПІЛОТНОГО ПРОЕКТУ <i>Олег МАРТИНЕНКО</i>	117

ПОЗИЦІЇ УЧАСНИКІВ РЕФОРМУВАННЯ МВС

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

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

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



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

Координатор проектів ОБСЄ¹ в Україні має повноваження з планування та реалізації проектів, щоб допомогти країні виконати зобов'язання, взяті нею в рамках Організації. Оцінки та судження про успіх реформ у будь-якій сфері виходять за межі наших завдань та обов'язків. Водночас, у відповідь на запит Центру Разумкова ми із задоволенням інформуємо про наші поточні зусилля з допомоги Україні в реформуванні її правоохоронної системи.

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

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

Боротьба з торгівлею людьми

Координатор проектів допоміг розробити та впровадити сучасне законодавство, що гарантує

переслідування торговців людьми і кращий захист жертв. Наразі серед пріоритетів – посилення заходів з переслідування торговців та превентивних заходів зміцнення економічних можливостей груп ризику та підтримка діяльності неурядових організацій (НУО), які борються з торгівлею людьми.

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

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

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

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

41 600 українців безпосередньо скористалися допомогою.

Координатор проектів допоміг розробити і впровадити на державному рівні **Національний механізм взаємодії (НМВ)** – схему співпраці соціальних служб, правоохоронців (у т.ч. працівників МВС) і громадянського суспільства для виявлення та реабілітації жертв торгівлі людьми.

2009-2011рр.: НМВ успішно випробувано в Донецькій і Чернівецькій областях.

2012-2013рр.: НМВ впроваджено ще в чотирьох областях: Вінницькій, Харківській, Луганській і Хмельницькій.

2014р.: ще сім регіонів приєдналися до апробації НМВ: Рівненська, Волинська, Житомирська, Сумська, Кіровоградська, Київська області та м.Київ.

¹ Офіс координатора проектів ОБСЄ в Україні розташований в Києві. В реалізації проектів задіяні 44 співробітника, в т.ч три іноземних фахівці.

2015р.: координатор проектів в Україні допомагає розширити можливості міліції та інших працівників кримінальної юстиції виявляти, розслідувати та переслідувати за нові форми торгівлі людьми, включно з торгівлею людьми для експлуатації праці, для вилучення органів та торгівлю людьми з допомогою інформаційних технологій.

Реакція на домашнє насильство

Багато уваги також приділяється боротьбі з гендерним насильством. Розроблена перша українська виправна програма для домашніх насильників; організовані навчальні курси для соціальних працівників, ЗМІ та правоохоронців для реалізації нових підходів. Запроваджені спеціальні курси та навчальні центри для міліції в освітніх закладах.

Три інтерактивні навчальні кабінети для навчання співробітників міліції діям у випадках домашнього насильства обладнано в Київській академії, Дніпропетровському та Львівському університетах внутрішніх справ.

Боротьба з кіберзлочинністю

Оскільки підрозділи боротьби з кіберзлочинністю з'явилися в українській міліції лише у 2011р., брак підготовки та обладнання персоналу був серйозною перешкодою для ефективної боротьби із кіберзлочинцями. Координатор проектів ОБСЄ допоміг обладнати спеціалізовані відділи, розробив базові та додаткові курси навчання боротьби з кіберзлочинністю на основі позитивного досвіду країн ОБСЄ. Подальші зусилля зосереджені на розбудові можливостей системи освіти МВС для задоволення потреб підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та навчання працівників кримінальної юстиції з інших відомств (прокурорів, суддів) з метою посилення переслідування кіберзлочинців.

190 співробітників міліції отримали підготовку за напрямом боротьби з кіберзлочинністю.

300 одиниць обладнання надано спеціалізованим підрозділам МВС.

Створено навчальний центр в Управлінні боротьби з кіберзлочинністю МВС.

Недопущення катувань у місцях позбавлення волі

Координатор проектів очолив зусилля міжнародної спільноти з допомоги Україні в розробці національного механізму моніторингу та недопущення катувань і жорстокого поводження (Національний превентивний механізм, НПМ) згідно з Факультативним протоколом до Конвенції ООН проти катувань (*Optional Protocol to the UN Convention against Torture, OPCAT*) за моделлю НПМ "Омбудсмен +". З 2006р. за дієвої підтримки Координатора громадянське суспільство зуміло впровадити систему цивільного моніторингу у правоохоронних органах. Серед здобутків – розроблена методика та правила інспекцій у місцях позбавлення волі, навчені контролери, розроблені мінімальні стандарти ставлення до затриманих та умов затримання, інформування про права затриманих, готовність правоохоронців та інших посадових осіб до співпраці. Додатково запропонована система перевірок Омбудсмена і громадянського суспільства

як ефективний інструмент розслідування заяв про катування та жорстоке поводження. Координатор працює над запровадженням нових інструментів перевірки Омбудсменом для виявлення порушень прав людини з допомогою громадянського суспільства.

Як приклад цих зусиль, з червня по жовтень 2014р. Координатор проектів сприяв проведенню 55 інспекцій НПМ по всій Україні, у т.ч. – 18 візитів до установ тимчасового затримання МВС України, 11 візитів до установ Державної пенітенціарної служби, 1 візит до Державної міграційної служби. У вересні-жовтні 2014р. 60 громадських активістів отримали методичну підготовку та навички, щоб розпочати моніторингову діяльність. Крім того, пройшли підготовку з питань НПМ 60 співробітників МВС України (керівники департаментів, відповідальних за місця тимчасового позбавлення волі), Генеральної прокуратури України (прокурори у справах неповнолітніх і начальники департаментів) та головні лікарі психіатричних закладів з усіх регіонів України.

Координатор проектів також допоміг оновити та опублікувати перелік місць несвободи в Україні. Щоб підвищити рівень захисту прав людини, були надруковані та поширені в усіх 430 місцях тимчасового позбавлення волі МВС наліпки з правами затриманих і брошура "Права затриманих".

Щоб допомогти розслідуванню та судовому переслідуванню катувань і жорстокого поводження, Координатор проектів в Україні допоміг одержати авторитетні коментарі з відповідних положень Кримінального кодексу, Кримінального процесуального кодексу та інших чинних законодавчих актів Україні, якими постійно користуються правоохоронці.

Свобода слова, безпека журналістів і правоохоронців

У центрі уваги перебувала належна практика відносин влади та ЗМІ, особливо у сфері безпеки і правопорядку; безпека журналістів – серед головних пріоритетів. З 2011р. понад 500 правоохоронців (начальники відділів міліції і прес-секретарі обласного рівня та офіцери Управління державної охорони) навчалися належній практиці роботи з журналістами. У грудні 2013р., після серйозних подій, що призвели до травмування багатьох журналістів, які висвітлювали протести на Майдані, журналістам роздано 500 жилетів з написом "Преса", щоб забезпечити їх ідентифікацію і безпеку. У 2014р. Координатор проектів ОБСЄ зосередився на підтримці діалогу між ЗМІ та правоохоронцями, щоб подолати кризу взаємної довіри після насилля взимку 2013-2014рр. Після дискусій працівників МВС і журналістів на центральному та обласному рівні робоча група МВС і медійних НУО спільно виробила ряд рекомендацій стосовно забезпечення безпеки журналістів на масових акціях.

Юридична база боротьби з організованою злочинністю

Попередніми роками Координатор проектів в Україні продовжував підтримувати національні заходи боротьби з організованою злочинністю, що безпосередньо стосується реформи міліції, оскільки наразі реформують підрозділи міліції, що протидіють

організованій злочинності. Як логічне продовження проекту 2013р., який допомагав покращенню прогнозів основних тенденцій криміногенної ситуації та оцінки загроз і масштабу організованої злочинності на національному, регіональному й міжнародному рівнях, у 2014р. Координатор проектів в Україні зосередився на розробці методики подолання ризиків у сфері організованої злочинності та впровадженні цієї методики в діяльність структур правоохоронних органів, що протидіють організованій злочинності.

Координатор проектів в Україні також підтримав впровадження методики оцінки та подолання ризиків і загроз організованої злочинності в СБУ та інших правоохоронних органів, задіяних у боротьбі з організованою злочинністю. Вона впроваджена за моделлю “Оцінка загрози з боку особливо небезпечних форм організованої злочинності” (*Serious and Organised Crime Threat Assessment, SOCTA*), що є продуктом системного аналізу інформації правоохоронців про кримінальну діяльність і групи, що становлять загрозу для ЄС, з метою допомогти керівникам у визначенні пріоритетів серед загроз організованої злочинності. Такий підхід забезпечить потрібну синергію української методики з європейською *SOCTA*. Результати дослідження були опубліковані під назвою “Ризики та загрози організованої злочинності в Україні: поточний стан і перспективи”.

Реформа кримінальної юстиції

Координатор проектів надає парламентським комітетам (у т.ч. Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності) юридичні висновки про узгодженість відповідних проектів з міжнародними стандартами, відряджає до Ради з питань судової реформи спеціалістів-правників для допомоги у визначенні курсу докорінних змін у системі кримінальної юстиції.

23-24 жовтня 2014р. Координатор проектів в Україні спільно з Верховним Судом України та Львівським державним університетом внутрішніх справ організували міжнародний симпозіум “Забезпечення єдності судової практики у кримінальних справах у контексті подій 2013-2014 років в Україні”. Цей захід, що відбувся у Львові, зібрав понад 80 учасників з України, Німеччини та Польщі й зосередився на теоретичних і практичних проблемах матеріального та процесуального кримінального законодавства, а також на шляхах і засобах вдосконалення кримінального законодавства з метою приведення його у відповідність до європейських стандартів. Дискусія теоретиків і практиків стосувалася викликів для системи кримінальної юстиції у світлі подій 2013-2014рр. в Україні, досвіду застосування зміненого останнім часом кримінального та процесуального законодавства і шляхів його подальшого вдосконалення. Матеріали симпозіуму опубліковані й поширені в науково-освітніх установах, Парламенті, серед правоохоронців і суддів. Симпозіум також узгодив ряд рекомендацій для суддів, правоохоронців і законодавців та висловив спільну думку щодо щорічного проведення Львівського форуму кримінальної юстиції координатором проектів в Україні та провідними науковими установами, Верховним Судом та іншими зацікавленими органами державної влади.

Плани на майбутнє

Після подій на Майдані Уряд України взявся до реформування поліцейської служби. Координатор проектів уже розпочав тренування майже 2 000 новобранців, щоб допомогти запровадити нову службу патрулювання вулиць у Києві. Темі тренувань за підтримки ОБСЄ охоплюють реагування на домашнє насильство та торгівлю людьми. Координатор проектів ОБСЄ планує поширити допомогу в навчанні на інші сфери, сприяти реформуванню системи правоохоронної освіти в цілому, а також підтримати громадське обговорення реформ правоохоронної системи, за умови додаткових фінансових зобов'язань країн-учасниць ОБСЄ. ■



**Екатерина
ЗГУЛАДЗЕ-ГЛУКСМАНН,**
перший заступник Міністра
внутрішніх справ України

1. Как бы Вы оценили текущее состояние реформы правоохранительных органов (что из запланированного удалось выполнить; насколько успешно пилотные проекты; насколько эффективно участие гражданских организаций; три-пять главных проблем реформ)?

2. Насколько эффективна международная помощь?

Реформа правоохранительной системы является сложной задачей для любой страны, даже самой богатой и наиболее стабильной. Милиция/полиция – это одна из важнейших государственных структур, которая служит людям и нуждается в непрерывном развитии и совершенствовании. Но в Украине мы должны сделать больше: мы должны поставить систему в режим полной “перезагрузки”.

В 2014г. МВД начало несколько пилотных проектов и разработало стратегию реформы. Пилотные проекты помогают нам определить конкретные проблемы и находить альтернативные решения. **Иногда даже более важно то, что они учат нас, как делать не нужно.**

Все пилотные проекты (будь-то в Хмельницком, Львові, Луцке, Харькове или других городах) проводятся при поддержке международных и украинских экспертов, волонтеров и сотрудников местных подразделений милиции. Параллельно с этими многочисленными и разнообразными инициативами на местном уровне, Министерство в январе 2015г. объявило о начале системных и структурных реформ, направленных на деполитизацию, демилитаризацию, децентрализацию и оптимизацию ресурсов.

Реформа направлена на преобразование милиции в полицию. Полицию, которая служит и защищает; которая пользуется общественным доверием и поддержкой, которая является профессиональной и этичной; которая способна к дальнейшему развитию и надлежащей оценке риска.

Основные враги, с которыми мы боремся, – коррупция, безнаказанность, бюрократия, недоверие.

Основные инструменты для борьбы с этим врагами – прозрачность, демократические и очень четкие внутренние процедуры, инструменты мониторинга, кадровый потенциал.

Как мы начали? **Мы выбрали стратегию – действовать, чтобы добиваться результатов в кратчайшие сроки.** Сверху вниз: новая законодательная база (в настоящее время находится в режиме парламентского голосования) отделяет полицию от прямого влияния Министерства и создает возможности для развития не политизированного профессионального органа. Она также закладывает основы для подотчетности перед обществом. Также очень важно, что мы отвечаем на основные угрозы коррупции в системе путем прозрачной процедуры найма и справедливого продвижения по службе. Но законы меняют правила, только если реализация одинаково хорошо структурирована. Чтобы проиллюстрировать, на что мы нацелены, мы уже запустили амбициозную реформу в одном из сегментов нашей работы. Патрульная полиция.

Что такое реформа патрульной полиции? Полицейские на улице должны быть самой важной частью единой полиции. Эти полицейские взаимодействуют с людьми и обеспечивают общественную безопасность и защиту. Это лицо власти и зеркало местных общин. Патрульная полиция заменит существующие ГАИ и ППС не только структурно, но самое главное – с точки зрения содержания и подхода! Патрульная полиция несет два ключевых сообщения: (1) *населению* – мы здесь, чтобы служить, помогать, защищать 24/7; (2) *системе* – реформы неизбежны, и мы будем строить сильную, гордую правоохранительную систему.

На модели патрульной полиции мы уже протестировали ключевые изменения: новую прозрачную процедуру набора, новое обучение, новые ценности на основе оценки и объективные возможности продвижения. Теперь все это будет перенесено и на остальные части системы.

Мы также находимся в процессе планирования реформы участковых, специальных подразделений и криминального блока. Мы выбрали тактику “шаг-за-шагом”, учитывая размеры страны, размеры милиции, бюджетные ограничения, угрозы безопасности, а также, мы не скрываем, наша главная проблема – качественная реформа делается высококвалифицированными людьми. Этот ресурс должен

быть идентифицирован, обучен, сформирован в команду и умножен – это занимает время.

Роль гражданских активистов и НПО в целом является важным фактором успеха таких крупных реформ. Реформа патрульной полиции послужила хорошим примером. Добровольцы, международные эксперты, местные эксперты из Министерства сформировали совместный секретариат для планирования и осуществления этой реформы. Работая бок о бок, заботясь и защищая достижения бок о бок.

Международная помощь на этом этапе реформы была также наиболее эффективной и гибкой. Почему мы подчеркиваем эти два ключевых слова – эффективный и гибкий? *INL* (США), *ICITAP* (США) проявили свою готовность работать с нами, начиная с этапа разработки проектных предложений, откликаясь на наши нужды, оценивая наши проблемы и разделяя с нами ответственность. Мы надеемся, что эта модель сотрудничества будет перенята другими будущими донорами. И так уже происходит на самом деле: КМЕС, ОБСЕ, СЕ, Канадское Правительство уже присоединились к нашей команде, и мы все образуем инициативу украинской реформы². ■



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

– У чому полягає зацікавленість НАТО в реформуванні української поліції?

Україна – давній і особливий партнер Альянсу. Тому НАТО заохочує і продовжує підтримувати впровадження Україною реформ у рамках Річної національної програми Україна-НАТО та додатковими заходами підтримки реформування і трансформації сектору безпеки і оборони. Присутність радників від країн НАТО і створення трастових фондів є практичними результатами рішень саміту в Уельсі (вересень 2014р).

Стратегічна концепція НАТО (2010р.) ставить три ключові задачі: колективна оборона, врегулювання криз, спільна безпека. Отже, очевидно, що НАТО не є суто оборонною організацією. Ряд її довгострокових проектів має на меті підтримку секторів цивільної безпеки, готовності до дій у надзвичайних ситуаціях, захисту від кібератак.

Ще у квітні 2014р. НАТО запропонував Україні розпочати роботу над Комплексним оглядом сектору безпеки і оборони. Його метою була оцінка

² *INL* (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*) – Бюро по міжнародним вопросам в сфері боротьби з незаконним оборотом наркотиків і правоохранительной діяльності Государственного департамента США; *ICITAP* (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*) – Міжнародна програма підвищення кваліфікації органів кримінального розслідування Департамента юстиції США; КМЕС – Консультативна миссія ЕС; СЕ – Совет Европы. – Ред.

ефективності системи національної безпеки України, виявлення прогалин і дублювання. На жаль, цю важливу аналітичну роботу досі не завершено. Водночас, Рада національної безпеки і оборони (РНБО) нещодавно взяла на себе координацію діяльності різних елементів системи безпеки й наразі готує базові довгострокові політичні документи у сфері оборони і безпеки.

Враховуючи, що елементи системи безпеки часто мають завдання як військового, так і поліцейського характеру (наприклад, Національна гвардія та Державна прикордонна служба), НАТО мав усі підстави прийняти пропозицію Чехії відрядити мене, як фахівця з досвідом у галузі реформування поліції і системи внутрішньої безпеки, [до України]. Я вважаю, що моя діяльність також полегшує співпрацю й координацію НАТО з Консультативною місією ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні (EUAM), оскільки є **реальна потреба цільової допомоги в реформуванні сектору цивільної безпеки, включаючи поліцію і запровадження принципу верховенства права.**

– Як Ви оцінюєте процес і перспективи реформи в Україні?

Міжнародні організації, такі, як НАТО чи ЄС, завжди ставлять довгострокові, тривалі цілі. Пам'ятаючи про це, справедливо буде визнати, що на самому початку ми знайшли не надто багато прихильників стратегічного планування та довгострокового бачення. Ще в середині 2014р. стала очевидною нагальна потреба інших форм підтримки України, які допомогли б їй впоратись із складною ситуацією на Сході, покращити тилове забезпечення і здійснення антитерористичної операції, а також в інших практичних аспектах функціонування системи безпеки. Було цілком зрозуміло, що на такому фоні її пріоритети не могли містити ретельного розгляду недоліків системи безпеки та визначення довгострокових стратегічних завдань.

По восьми місяцях я переконаний, що **попри важкий початок, процес реформ у сфері безпеки зрушив з місця**, і середньо- та довгостроковому плануванню надається належна увага. Але необхідно відзначити й ряд недоліків. Критично важливою є координація між різними елементами системи. Попри зусилля РНБО з координації реформ, я бачу незадіяні резерви, особливо з боку Міністерства внутрішніх справ. Восени МВС поставило перед собою завдання діяти в якості “парасольки” п'яти виконавчих відомств (Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій та Міграційної служби). Але попри всі зусилля, її координаційна робота поки що не дала жодних плодів і зосереджувалася майже винятково на реформі міліції, або, точніше, на формуванні нової національної поліції.

Щоб реформи прижилися, важливо переконати персонал задіяних організацій повірити в доцільність змін, особистій зацікавленості та необхідності активної підтримки і прискорення процесу реформ. Ключове значення для цього має внутрішня комунікація і донесення інформації на регіональний рівень. Реформаторам слід їздити в регіони зі своєрідними “агітбригадами”, щоб пояснювати персоналу,

чому потрібно міняти звички і стиль роботи, як ці зміни вплинуть на них і як вони самі можуть допомогти впровадженню змін на практиці.

Це лише два приклади того, що, на мою думку, **допомогло б змінити ситуацію: краща координація і внутрішня комунікація.** Що стосується Чехії, то було б невірно стверджувати, що нам вдалося позбутися менталітету “фортеці” за порухом чарівної палички за пару місяців реформістського ажіотажу після політичних змін, спричинених революцією 1989р. Ми також не спромоглися швидко й легко замінити їх відкритою, партнерською співпрацею. Працюючи вже 5 років на державній службі, я й досі помічаю ознаки закритості в деяких установах. Водночас, сьогодні в Чехії розвиток можливостей співпраці, обміну ресурсами та особливо обмін інформацією розглядається як головна рушійна сила підвищення ефективності системи безпеки.

Успіх чи невдача реформи залежить від багатьох чинників: політичної волі, достатніх фінансових і матеріальних ресурсів тощо. Але я залишаюся переконаним, що **головним елементом успіху є люди.** Освічені й неупереджені кадри, готові міняти вкорінені старі звички. Кадрова стратегія повинна стати основоположним документом кожного міністерства, і я сподіваюся, що вона невдовзі залучить молоді таланти, які допоможуть владі пройти цей складний період. За ці вісім місяців я зустрів багатьох людей, які хочуть і прагнуть допомогти Україні. Часто це громадські активісти, талановиті студенти чи вихідці з недержавного сектору. Якщо відкрити для них двері державного управління та поєднати їх енергію з досвідом діючого персоналу, успіх не забариться.

– Як Ви оцінюєте доцільність та ефективність міжнародної підтримки?

Для кардинальних змін потрібен час. Сьогодні дещо зарано оцінювати ефективність міжнародної допомоги. Початковий ентузіазм набуває системності, відбуваються координаційні зустрічі тощо. Само собою зрозуміло, що не лише українській стороні, але й міжнародній допомозі потрібна належна координація. Слід зауважити, що **закордонні радники перебувають тут, щоб допомогти Україні. Причина цілком прагматична. Жоден з нас не бажає, щоб така велика країна, як Україна, одного дня перетворилася на недієздатну державу, країну, не спроможну ефективно розпоряджатися на своїй території і забезпечити дію закону.** Така країна експортувала б свої ризики та проблеми за кордон. Європа вже відчуває значні ризики безпеки, особливо на південному кордоні, і ніхто, хоч трохи обізнаний з питаннями безпеки, не бажає мати ще одну проблему на Сході. Водночас слід сказати, що реформи є і залишаться справою українців. Вони самі мають бути рушійною силою процесу реформ. Закордонні діячі можуть допомагати, радити чи заохочувати, але не накидати свою волю і не змушувати Україну погоджуватися з речами і процедурами, абсолютно чужими для цієї країни.

Незалежна, суверенна і стабільна Україна є одним з основних елементів євроатлантичної безпеки. Тому я сповнений рішучості допомогти країні своїми знаннями й досвідом тут, у Києві. І я можу лише сподіватися, що мої пропозиції будуть використані найкращим чином. ■



Калман МІЖЕІ,
Глава Консультативної Місії
Європейського Союзу в Україні³

– Як Ви оцінюєте нинішній стан (результати та перебіг) реформування українського правоохоронного сектору/сектору цивільної безпеки? Назвіть головні проблеми, що стримують реформи зараз чи загрожують їх перспективам.

Реформи необхідні, щоб покращити надання послуг українським громадянам, а також змусити українську владу робити те, що передбачено в Порядку денному асоціації (верховенство права). Українська влада вдалася до сміливих дій, розробляючи законодавчі акти, що впливають на весь спектр реформування сектору цивільної безпеки. Це – розробка кількох законів про поліцію, закону про прокуратуру та закону, що гарантує доступність справедливого суду. Крім того, ми побачили безпрецедентне бажання керівників долучити до процесу реформ громадянське суспільство. Але **реформам ще належить набути критичної маси, щоб звичайний громадянин відчув їх результати.** У цьому аспекті ще належить досягти покращення у трьох важливих сферах: забезпечення єдиного підходу в усіх секторах сфери безпеки, внесення найважливіших законодавчих змін, і їх наступне втілення.

Що ж до цілісності реформ, то попри існування Національної ради реформ (НРР), є потреба покращити міжвідомчу координацію на центральному рівні. Що стосується законодавчих змін, то зміни до Конституції мають зміцнити незалежність суду від виконавчої влади, а також має бути рішуче здійснена демілітаризація правоохоронних відомств. Крім того, юридичні зміни мають закласти підвалини для заохочення належного врядування, насамперед – попереджаючи корупцію в державному управлінні. Що стосується впровадження реформ, то Україні ще належить здійснити прорив, через живучість особистих інтересів на всіх рівнях адміністративного механізму. Невдача реформування в історії незалежної України свідчить, що для того, щоб реформи мали шанси на успіх, заохочення держслужбовців має залежати від змін (на основі скорочення, перепрофілювання і зміни мотивації).

– Наскільки успішно EUAM виконує свої завдання в Україні? Як Ви оцінюєте рівень співпраці з українською стороною (владою, організаціями громадянського суспільства)? Чи плануєте ви розширити вашу допомогу за межі нинішнього мандата?

EUAM намагався бути надійним професійним порадником у всіх процесах реформ, що торкаються сектору цивільної безпеки, зокрема, даючи поштовх для ряду законодавчих актів. Підтримку можна

розбити на три основні категорії. *По-перше*, це інституційна підтримка, яку EUAM надає завдяки постійній участі чи прямій присутності (перебування радників на місцях). На національному рівні EUAM надав підтримку для створення нових структур (наприклад, Національного антикорупційного бюро) або зміни стратегії діючих органів (зокрема, Міністерства внутрішніх справ), а також для розмежування повноважень залучених установ сфери безпеки. На регіональному рівні Місія підтримує реорганізацію правоохоронних органів (наприклад, відділень міліції у Львівській області). *По-друге*, EUAM дає практичні поради й ділиться найкращими практиками, наприклад, у питанні чіткішого розмежування між слідством і прокуратурою. *По-третє*, EUAM консулює в кадрових питаннях, зокрема в питаннях атестації прокурорів і класифікації посад у майбутній національній поліції.

Хоча наша взаємодія з владою постійно розвивається, **ще є простір для поглиблення співпраці** – і саме цього чекають наші країни-учасниці. EUAM має прекрасних досвідчених фахівців, чий поради можна використовувати ще ширше, як у підготовці важливих законів, так і на етапі впровадження реформ.

Ми віримо, що EUAM може ще більше підвищити свою ефективність. Хоча місце Місії насамперед у ключових міністерствах і відомствах, вона розвиває свою діяльність і в регіонах. EUAM відряджає спеціальні групи для допомоги у впровадженні реформ, затверджених на центральному рівні. EUAM також збирає відгуки місцевих учасників (наприклад, керівників обласної міліції, обласних прокурорів) про складнощі впровадження вже розпочатої, але ще не закінченої реформи, і доносить їх до керівників у Києві з рекомендаціями можливих коректив. У майбутньому Місія могла б також зайнятися експертною оцінкою роботи правоохоронної системи в регіонах, щоб допомогти виявити недоліки у функціонуванні правоохоронних відомств і запропонувати можливі вдосконалення (внутрішня організація, міжвідомча співпраця, ефективність роботи, навчання держслужбовців).

Надаючи консультації на найвищому рівні, Місія водночас звертає увагу на реформи підсистем сектору цивільної безпеки, найкращим прикладом чого наразі є проект патрульної поліцейської служби в Києві. Завдяки навчанню у процесі роботи можна використати уроки місцевої ініціативи у процесі поширення реформ на всю країну. Деякі проекти можуть мати дуже потужну рушійну дію. Міністерство внутрішніх справ поставило перед EUAM завдання надати пропозиції з комплексного вдосконалення системи управління кадрами (оцінка потреб у навчанні, планування учбових програм). Таке **переосмислення навичок і знань, потрібних для різних посад, могло б послужити основою для перегляду структури та процедур роботи нових відомств.** ■

³ Консультативна Місія ЄС з реформування цивільного сектору безпеки України (*The European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine, EUAM Ukraine*) – цивільна місія в рамках Спільної політики безпеки і оборони ЄС.



Дмитро ШИМКІВ,
заступник
Глави Адміністрації
Президента України

– Як би Ви оцінили сучасний стан (процес і результати) реформування правоохоронних органів? Що із запланованого вдалося вже досягти? Які елементи плану реформ потребують перегляду, доопрацювання? Наскільки успішними є пілотні проекти? Наскільки ефективною є участь громадських активістів у реформуванні? Назвіть, будь-ласка, три - п'ять головних проблем, що заважають реалізації реформ сьогодні, або містять загрозу їх успіху в майбутньому.

– Наскільки ефективною є міжнародна допомога? Як би Ви оцінили рівень ефективності використання міжнародної допомоги, координації роботи міжнародних місій і радників? Яким чином можна підвищити ефективність міжнародної допомоги (розширення завдань за межі консультативної допомоги, здійснення пілотних проектів тощо)?

“Щиро дякуємо за активну позицію щодо висвітлення реформ в Україні.

Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, затверджена Указом Президента України №5 від 12 січня 2015р. (далі – Стратегія), визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Крім того, ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала інструменти та вектори для своїх перетворень.

З метою надання публічності проведенню реформ в Україні створено портал *refoms.in.ua*, який є майданчиком для забезпечення підзвітності та прозорості процесу розробки реформ, залучення громадянського суспільства до моніторингу та контролю їх реалізації.

Слід зауважити, що за реформу правоохоронної системи відповідає Міністр внутрішніх справ України А.Аваков, керівником цільової команди реформ у сфері правоохоронних органів є перший заступник Міністра внутрішніх справ України Е.Згуладзе.

Водночас повідомляємо, що на засіданні Національної ради реформ під головуванням Президента України П.О.Порошенка 2 лютого 2015 року було розглянуто питання щодо стану реалізації реформи правоохоронної системи та прийнято відповідні рішення**.

* Текст відповіді наводиться без змін.

<http://refoms.in.ua/index.php?pageid=law-enforcement-reform> (станом на 16 червня 2015р.)



МИ В УКРАЇНІ beta ми постійно змінюємось Inspired by GOV.UK
Реформи Ключові показники Зворотній зв'язок
Національна рада реформ Ініціативи та ідеї

Головна > Реформи

Реформа правоохоронної системи

Відповідальний за реформу: **Арсен Аваков**
Контакти координатора: **Марина Цапок**
e-mail: police@refoms.in.ua

Реформи | Документи | Цільова команда реформ | Цільова команда реформ 2

[Короткий опис реформи](#)

[Реформа у ключових документах](#)

[План графік реформи](#)

[Система показників](#)

[Новини](#)



Короткий опис реформи

Немає інформації.

Реформа у ключових документах

Коаліційна угода

Реформа системи органів правопорядку:

- Реформування системи кримінальної юстиції (стосовно діяльності органів правопорядку);
- Формування нової системи МВС;
- Створення Державного бюро розслідувань;
- Створення муніципальної поліції;
- Створення Військової поліції.

Дана реформа взаємопов'язана із наступними розділами КУ:

- Оновлення влади та антикорупційна політика;
- Створення національного антикорупційного бюро України;
- Створення Національного агентства з питань запобігання корупції.

Програма діяльності КМУ

Нова оборонна політика:

До 5 відсотків валового внутрішнього продукту - витрати на оборону та правоохоронну діяльність. (Коментар: в КУ – мінімальний рівень видатків встановлений на рівні не менше 3% від ВВП лише на оборону).

Дана політика взаємопов'язана із наступними розділами Програми КМУ:

Нова антикорупційна політика:

Боротьба з корупцією та очищення влади:

- Створення Національного агентства з питань запобігання корупції як превентивного органу та Національного антикорупційного бюро як правоохоронного органу.

Нова правоохоронна політика:

- Реформування Міністерства внутрішніх справ України;
- Створення Державного бюро розслідувань.

[Більше...](#)

План графік реформи

Немає інформації.

Система показників

Немає інформації.

Новини

Немає інформації.

17

Recommend 2



Навіщо Ви зробили даний сайт, щоб показати, що ніхто нічого не робить і нічого реформувати не збирається?