

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

УКРАЇНСЬКА МІЛІЦІЯ У ПЕРЕДДЕНЬ МАЙДАНУ ТА НА ПОЧАТКУ ШЛЯХУ ДО РЕФОРМ



Оксана МАРКЄЄВА,
головний радник Інституту
стратегічних досліджень “Нова Україна”¹

Ефективність правоохоронної системи взагалі та міліції/поліції зокрема впродовж багатьох років є однією з найбільш актуальних проблем для України, її демократичного розвитку. Ще до початку Революції гідності фахівцями було констатовано її критичне загострення – як наслідок дефіциту чіткої і прозорої, орієнтованої на захист інтересів суспільства державної політики в цій сфері і тривалого зволікання з вирішенням цілого комплексу правових, організаційних, соціальних, матеріально-фінансових проблем. Задовго до подій Майдану як правоохоронні органи, так і держава загалом не користувались ані авторитетом, ані довірою, ані спроможністю виконувати функції, покладені на них суспільством. Чисельні “реформи” імітувались і підмінялися риторикою.

Резонансні події Майдану, зовнішня агресія у Криму та на сході України, – загалом те, що сьогодні у світі називається **українською кризою**, засвідчили, що недемократичні державні “силові” інститути є джерелом загроз національній безпеці України.

Питання реформування МВС, демонтаж пострадянської міліції і створення та розбудова поліції європейського зразка, з огляду на євроінтеграційні прагнення України, мають бути неподільно пов’язані з питанням захисту прав і законних інтересів громадян. Підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, політично засвідчивши орієнтацію на європейські цінності в зовнішній і внутрішній політиці, Україна має виконати низку зобов’язань. У правоохоронній сфері це зокрема реформи міліції, причому йдеться про докорінний “злам”, принципові зміни в системі. Адже навіть у постреволюційний період залишаються актуальними проблеми корупції, застосування протиправних практик і репресивні тенденції.

Міліція у переддень Майдану: фінал деградації

Напередодні Майдану органи внутрішніх справ (ОВС) досягли піку кризи “транзитного стану”, спричиненої відсутністю реальних реформ, консервацією репресивних підходів і практик, хронічним недофінансуванням. Конституційний принцип, відповідно до якого людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищими соціальними цінностями, перетворився на порожнє гасло. ОВС виявилися неспроможними забезпечити виконання завдань, визначених законодавством, головними з яких є “забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та

законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення кримінальних правопорушень; участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань”².

Внаслідок системної корупції та заполітизованості міліція перетворилася на владний адміністративний ресурс. Владні повноваження конвертувались у корупційну ренту. Порушення міліцією прав громадян стало звичайним явищем. Суспільна роль була зведена до пасивного реагування на кримінологічну ситуацію.

¹ О.Маркєєва в 1998-2003рр. проходила службу в ОВС (майор міліції), у т.ч. в Головному штабі МВС України. У 2003-2010рр. її робота в Апараті РНБО України була пов’язана з питаннями боротьби з корупцією, діяльністю правоохоронних органів.

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



Прояви невдоволення суспільства роботою правоохоронців набули не лише пасивних, але й активних форм несприйняття, про що свідчили непоодинокі й різноманітні акції протесту, випадки нападів на правоохоронців під час виконання ними службових обов'язків.

Правоохоронні органи не могли забезпечити належний захист громадян від злочинних посягань, дотримання прав людини, часто самі порушуючи ці права. Небезпечного поширення з серйозним суспільним резонансом набули випадки вчинення злочинів працівниками міліції, прокуратури, СБУ. За наявності вад законодавства, корумпованої та залежної судової системи, процедури перевірок, порушення кримінальних справ, їх розслідування або закриття використовувались як дієвий інструмент політичних маніпуляцій та економічного тиску.

Брак належного контролю за правоохоронними органами з боку держави і громадянського суспільства створило умови для корупційних відносин всередині самої системи, безкарності, "кругової поруки". Так, у 2012р. із 114 474 скарг на правоохоронців, що надійшли до органів прокуратури, розслідування проводилося стосовно 1 750, з яких порушено кримінальних справ – 320 (0,3% від масиву скарг). Щодо засуджених правоохоронців найчастіше застосовувалося звільнення від відбування покарання з випробувальним терміном або за амністією. Аналіз кримінальних справ щодо правоохоронців, статистика не є доступними для громадськості. Часто за справами про "перевищення влади або службових повноважень" криються тортури та навіть вбивства, що стали відомими лише після висвітлення таких випадків ЗМІ.

Відсутність системи надійних показників та індикаторів, брак комплексних досліджень кримінологічної ситуації, які б враховували вплив криміногенних та антикриміногенних чинників, ефективності кримінальної юстиції, зокрема, пенітенціарної системи зробили неможливою об'єктивну оцінку ефективності роботи правоохоронців і, відповідно, формування адекватної державної політики.

Реальної системи моніторингу злочинності та результатів діяльності правоохоронних органів не було зовсім. Статистика, що містить показники кількості порушень чи розслідуваних кримінальних справ ні з чим не корелювала та відбивала лише відомчу реєстраційну діяльність. Набуття чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом з 20 листопада 2012р., а не з початку 2013р., суттєво ускладнило аналіз – порівняння статистичних показників з попередніми показниками стало практично неможливим.

Проблема кадрів стала одночасно і причиною, і наслідком кризи. Найбільш негативним її проявом є розмивання професійного ядра через відплив професійних кадрів, неможливість кадрових ротаций "регіон-центр" з метою підвищення найбільш кваліфікованих і здібних працівників.

Окремо слід зупинитися на практиці призначення на керівні посади у правоохоронних органах вихідців з одного регіону – Донбасу. Це пояснювалося необхідністю підвищити ефективність впровадження політики, злагодженість і довіру в керівній ланці. На практиці – це nepoтизм, торгівля посадами та захоплення політичного впливу представниками однієї "команди". Замість професіоналізму, досвіду, високих моральних якостей головним критерієм, що дозволяє будувати успішну кар'єру у правоохоронних органах, стала належність до донецького земляцтва.

Унаслідок дії цих факторів найбільш здібні та успішні випускники спеціалізованих вищих навчальних закладів не йшли на службу до правоохоронних органів. Натомість, проблема дефіциту кадрів, зокрема в органах внутрішніх справ вирішувалася за рахунок осіб, які часто не мали належної підготовки та моральних якостей. Знижувалася планка вимог до претендентів на посади. Особливо негативно такий підхід позначився на слідчих апаратах підрозділів системи МВС.

Не сприяло закріпленню досвідчених і сумлінних кадрів соціальне відчуження начальницького та середнього і рядового складу, що виявляється у суттєвій різниці рівня заробітної плати. За рахунок надбавок та премій заробітна плата керівника у 5-10 разів перевищувала зарплату підлеглих³. Начальство широко використовувало можливості отримання поза чергою службового житла з його подальшою приватизацією – тоді як інші працівники десятиками років чекали поліпшення житлових умов. Зведення маєтків, користування автотранспортом престижних марок, дорогі годинники викликали роздратування у оперативних працівників правоохоронних органів. Таким чином, інтереси служби сприймалися ними через призму корисливих інтересів керівної ланки, нівелювали зацікавленість у чесній роботі, сприяли цинічному ставленню до своєї суспільної ролі як захисників правопорядку.

Негативним фактором виступало також застосування адміністративно-командних засобів, де основним важелем керівництва є усний наказ керівника, часто неправомірний, спрямований значною мірою на досягнення формальних показників, всупереч встановленню істини та досягненню справедливості. Серед усталених корпоративних звичаїв – брутальне ставлення до підлеглих, приниження, безпідставне винесення доган та інших стягнень, примушування працівників до передплати відомчих видань тощо.

Окрім явного дефіциту професіоналізму, що виявлялось у відсутності реальних результатів з низки резонансних справ, значна частина працівників правоохоронних органів не має належного рівня культури, моральних якостей, які б дозволяли їм належно виконувати свою роботу. Прикладом цього є повсюдне вживання ненормативної лексики, пияцтво, схильність до насильства в побуті, рецепція звичок і законів кримінального світу.

³ Так, оклад начальника обласної міліції становив близько 10 тис. грн., без урахування надбавок за особливі умови праці, преміювання. Заробітна плата керівництва прокуратури області – 20-23 тис. грн. з урахуванням надбавок і премій. – Див.: Лохматов А. "Золоті прокурори". – Преступности.НЕТ, 1 жовтня 2013р., <https://news.pn.ua/public/88990>.



Результати численних досліджень незалежних центрів та експертів свідчили про **загрозливе поширення корупційних практик** у правоохоронних органах та відсутність системної протидії їм. Рейтинг найбільш корумпованих сфер, за результатами порівняльного дослідження 2007-2013рр., залишався незмінним: за оцінками сприйняття поширеності корупції, лідували правоохоронні органи (84% опитаних) та судова система (87%)⁴.

Корупція стала системоутворюючим чинником у схемі керівництва, організації діяльності, кадровій політиці ОВС. Крім того, міліція була переорієнтована на виконання функції “цепних псів” режиму. Значна частина коштів – як бюджетних, так і “тіньових” – спрямовувалася на збільшення чисельності загонів спецпризначення та їх оснащення.

Мотивація служби в міліції з “благородних спонукань” – приносити суспільну користь, користуватися повагою, самореалізуватися – поступово витіснялася мотивами вигоди. Схеми і способи отримання хабарів і вигід від корупції в МВС давно відомі – паразитування на нелегальному бізнесі, доходи від нього, зловживання службовим становищем, торгівля впливом. Сфера контролю стала джерелом прибутку. Де немає функцій примусу чи контролю – є можливість отримання зиску з держбюджету через тендерні процедури, різні обладнання. Поступово служба у вигідних, з точки зору отримання корупційної ренти, підрозділах стала розглядатися керівництвом МВС і політичною верхівкою винятково як бізнес. Керівні посади стали предметом купівлі-продажу.

Низький рівень забезпечення чи неефективний спосіб розподілу коштів провокував побори на ремонт, паливо, витратні матеріали. Працівники були змушені “вбудуватись” у корупційні схеми. Те ж стосується і забезпечення службових показників “будь-якою ціною”, часто за рахунок грубих порушень прав людини. Найбільш принципові та добросовісні кадри на службі не затримувалися. Ті ж, хто виявляв відданість, забезпечував “рентабельність”, безпроблемність, почували себе комфортно.

Руйнівною виявилася практика “територіального” комплектування кадрів. Ротації здійснювалися лише на рівні керівників (начальника ГУМВС, іноді – його заступників). Представники середньої ланки були глибоко інтегровані в місцеві корупційні схеми⁵. Почали створюватися міліцейські, прокурорські, податкові “династії”. Існування такого порядку забезпечувалося повсюдною круговою порукою, системою політичних і бізнесових “дахів”, політичною корупцією – адже керівництво міліцією формувалося через партійні квоти.

Структурні підрозділи, що мали б діяти як “запобіжники” зловживанням, не спрацьовували. Відділи внутрішньої безпеки, кадрові інспекції, антикорупційні підрозділи були також вражені корупцією, залежали від керівництва.

Особливо болісно руйнівні тенденції проявились у регіонах, де сформувалися т.зв. “трикутники смерті” – міліція-прокуратура-суд. Служителі закону перебували в тісних “ділових” і сімейних зв’язках, обслуговували інтереси місцевих бізнес-еліт чи інших “хазяїв” області, міста, району. Громадяни там були абсолютно безправні й позбавлені можливості захистити свої права. У східних промислових регіонах ці тенденції загострювалися за рахунок особливого, кримінального стилю керівництва – приниження, залякування, вбивства.

Як наслідок, образ правоохоронця та образ представника криміналітету злилися воедино – однакові кримінальні нахили, мотивації, моральні якості. Причому “людина в погонях” – більш небезпечна, оскільки захищена законом, має владу та є безкарною.

У 2013р. стихійні бунти у Врадіївці, вбивство дільничного в селі Семиполки на Київщині продемонстрували хвороби правоохоронної системи загалом і міліції зокрема. Але також були усунуті суспільні “табу” на насильницький спротив неправомірним і злочинним діям щодо представників влади. Це було єдиним способом припинити беззаконня.

Боячись суспільного невдоволення, влада спрямувала зусилля на створення та підтримку в босздатному стані спецпідрозділів МВС, які б могли жорстко, без рефлексій припинити прояви громадянського протесту, перш за все – **спецпідрозділу “Беркут”**. Його бійці та керівництво отримували від “приватних осіб” (наближених до влади) неофіційну, але вагому доплату. Тим самим вони порушували присягу народу України і ставали найманцями злочинців у владі. Пізніше відданість реальним хазяям вони продемонстрували побиттями та розстрілами активістів Революції гідності на Майдані⁶.

Водночас, не слід забувати, що працівники ОВС, зокрема військовослужбовці Внутрішніх військ, стали заручниками ситуації і змушені були ризикувати життям у сумнівній, з точки зору права, ситуації, виконуючи неправомірні накази керівництва. Деякі з них загинули.

Таким чином, на початок Революції гідності українські ОВС перебували під контролем кримінально-олігархічних кланів, були підпорядковані меті обслуговування їх політичних і бізнесових інтересів. Стан міліції і правоохоронних органів, що перебували у стадії занепаду, став однією з причин революції.

З такими правоохоронними органами Україна змушена була вступити у постреволюційну кризу, “Кримську” кризу, воєнний конфлікт на Сході держави.

За повідомленням Міністра внутрішніх справ А.Авакова на засіданні Уряду 28 січня 2015р., **введено останнього року з лав МВС звільнено 21 тис. співробітників, з них кожен п’ятий (4 000) – за порушення присяги**⁷.

⁴ Дані Барометру світової корупції. – *Transparency International*, <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=ukraine>.

⁵ Як засвідчила “Кримська” криза, правоохоронці, укомплектовані за територіальним принципом, виявилися неояльними до української влади та масово перейшли на службу до окупаційної влади.

⁶ Експерти Ради Європи: Силовики Януковича катували майданівців. – Українська правда, 13 січня 2015р., <http://www.pravda.com.ua/news/2015/01/13/7054821>.

⁷ Аваков: “За останній рік з лав МВС звільнено 21 тис. співробітників. – ПУІ, 28 січня 2015р., <http://www.5.ua>.



Нова реформа МВС: транзит в умовах кризи

Стан міліції на початок 2015р. можна охарактеризувати як глибоку кризу перехідного періоду:

- одночасно функціонують пострадянські та нові інститути: працюють “старі”, дореволюційні кадри та нові, революційні; ще діють старі школи і традиції, але водночас відбуваються процеси реформування, часто несистемні, фрагментарні;
- залишаються актуальними проблеми міліції дореволюційного періоду – неналежне забезпечення діяльності, недофінансування, дефіцит професійних мотивованих кадрів, корупція, порушення прав людини;
- зміни відбуваються нелінійно, нерівномірно (більш інтенсивно – у столиці, повільніше – на периферії), але вони відповідають загальному перебігу суспільно-політичних процесів;
- значно актуалізувався суспільний запит на забезпечення громадської безпеки, з огляду на воєнні, терористичні та кримінальні загрози;
- на дієздатність системи забезпечення правопорядку негативно впливає фрагментація системи управління, кризовий стан державних інститутів, російська окупація Криму і східних регіонів країни, економічна криза.

Значна частина працівників міліції виявили неготовність виконувати накази, пов’язані з ризиком для життя. Водночас, бажаючи вступити на службу в міліцію, стикалися з суттєвими перешкодами бюрократичної процедури працевлаштування⁸. Керівництво МВС у цій непростій ситуації зробило рішучі та нестандартні кроки для забезпечення контролю над ситуацією, особливо в регіонах, залучивши до лав міліції патріотично налаштованих громадян.

Так, 13 березня 2014р. на базі Внутрішніх військ МВС відроджено **Національну гвардію**. Кістяком нового формування стали бійці самооборони Майдану, їх навчання здійснювали працівники ОВС. У квітні 2014р. видано наказ про створення добровольчих підрозділів з охорони громадського порядку – **патрульної служби міліції особливого призначення** для захисту від злочинних посягань та охорони громадського порядку. Перші добровольчі формування міліції створювались у співпраці з ініціативним керівництвом Дніпропетровської, Луганської областей, де сформовані батальйони “Днепр” і “Восток”. На кінець 2014р. у складі МВС на добровольчій основі були сформовані вже 34 спецбатальйони міліції.

У Закарпатській, Волинській, Чернівецькій, Рівненській, Черкаській областях діяли підпорядковані обласним адміністраціям громадські батальйони територіальної самооборони, що брали участь в АТО. З метою забезпечення їх легалізації, забезпечення статусу та соціального захисту прийнято рішення про підписання контрактів з бійцями цих формувань про службу у Збройних Силах чи правоохоронних органах.



Отже, в умовах воєнної загрози МВС забезпечило необхідні заходи для протидії бандитизму, тероризму на Сході держави. На службу прийшли патріотичні, мотивовані кадри. “Здорова” частина особового складу ОВС залучена до захисту Батьківщини, створення підвалин нової служби із захисту правопорядку. В результаті, значною мірою подолана недовіра, скорочена соціальна дистанція між міліцією і суспільством. Певною мірою сприяла цьому також відкритість нового керівництва МВС, його спрямованість на зміни, готовність приймати неформальні рішення.

Водночас, завдання з докорінного реформування МВС у сенсі перетворення його на міністерство цивільного типу і створення національної поліції залишається до цього часу невиконаним. Головні проблеми відомі: відсутність державної політики та системності, “самореформування” відомств, невизначеність лідерства, інерція, спротив системи.

Продовжує існувати **дефіцит єдиної державної політики**, формування цілей реформ. З одного боку, всі програмні документи (Коаліційна угода, Стратегія реформ 2020, Програма діяльності Уряду) відбивають суспільні очікування – це нова антикорупційна політика, реформування МВС, судова реформа.

З іншого – надмірно деталізована Коаліційна угода та інші політичні документи є радше деклараціями. Стратегія 2020 не містить конкретних термінів та інструментів, лише цілі та показники. Програма Уряду, навпаки – містить приблизні терміни, набір заходів, але є дуже неконкретною в частині цілей і показників. Коаліційна угода і Програма діяльності Уряду передбачають створення Державного бюро розслідувань. Однак, Коаліційна угода задає більш широкую “рамку” реформи, чого немає в урядовій програмі та тим більше – у схематичній Стратегії 2020.

У цілому, ці програмні документи є фрагментарними та не надають єдиного розуміння шляхів реформування правоохоронної системи (“реформа системи органів правопорядку”, “нова правоохоронна система”, “реформа правоохоронної системи”). Практично всі вони сфокусовані на реформі МВС і створенні поліції.

⁸ Бутусов Ю. Добровольчі батальйони: структура, страхи, проблеми бойового застосування. – Дзеркало тижня. Україна, 29 серпня 2014р., <http://gazeta.dt.ua>.



У них не зазначається, що змістом реформ є відновлення довіри до влади; кардинальна переорієнтація діяльності правоохоронних органів на захист прав і законних інтересів громадян, відмова від репресивного ухилу (Програма Уряду натомість, містить химерне гасло “Служити та захищати” замість “Карати і кришувати”). Не зазначені принципи, на яких здійснюватиметься реформа – деполітизація, демілітаризація, демократизація. Стратегія 2020 як показник успіху реформи МВС передбачає збільшення довіри громадян до міліції (70% – за результатами опитування), та зміну на 70% особового складу.

Програма діяльності Уряду не містить жодних посилань на документи з реформування МВС, які міністерство вже презентувало суспільству. В усіх документах немає і згадки про необхідність створення загальної концепції реформування чи реалізації вже прийнятих, що свідчить про стихійність і схематичність дій, спрямованих на якісні зміни в цій сфері, замість послідовної державної політики.

Що слід констатувати. **Поряд з фрагментарними інституційними змінами, що часто випереджають нормативно-правові, міліція продовжує жити і діяти у старих пострадянських координатах.** Реалізація амбітної Концепції, що мала б здійснитися до 2016р., може потребувати значно більше часу.

Немає наочних результатів у боротьбі з корупцією в системі МВС. Корупція продовжує існувати на низовій і середній ланках, вища ланка, генералітет, залишаються кастою недоторканих. Які реформи мають відбутися чи вже відбулись у структурах управління внутрішньої безпеки, кадровій інспекції – невідомо. Залишаються недостатньо прозорими закупівлі для забезпечення батальйонів Нацгвардії. Самі батальйони вимагають контролю – є випадки мародерства, зловживань (ця тема потребує окремого дослідження).

Невизначеним залишається питання ресурсного забезпечення реформ. Наприклад, стосовно поточної службової діяльності поліцейських патрулів (лише в Києві щоденно має патрулювати близько 300 поліцейських авто). У 2011-2012рр. держава реально забезпечувала близько двох літрів бензину на один автомобіль на чергування, іноді менше, проти потреби у 20 л. Обслуговування авто теж потребує коштів. Упродовж багатьох років різниця компенсувалась за рахунок “добročинності”. Яким чином забезпечуватимуться відомчі видатки зараз, у скрутний для держави час – незрозуміло.

Існують серйозні ризики повторення помилок минулих років і перетворення реформування на PR-акцію із сумним результатом. Реформи МВС упродовж усіх років незалежності були заручником політичної волі керівництва держави. Органи внутрішніх справ розглядалися як природний адміністративний ресурс та електоральна база влади, що обумовлювало лояльність, політичну залежність і керованість МВС. Заяви про реформування міліції мали риторичний характер, заходи – здебільшого імітаційний. Будь-які реальні реформи, спрямовані на незалежність цього органу були неможливими. Внаслідок цього зберігалася велика дистанція між владою і суспільством, міліцією і громадянами.

Органи правопорядку не мали довіри в суспільстві і залишалися пострадянським репресивним інститутом.

Поширення набуває думка, що нинішні реформи, які розпочалися з реформування патрульно-постової служби та ДАІ, є нічим іншим, як PR-акцією, обумовлено наявністю американського спонсора – фонду *ICITAP*. Корупційні ризики, “вузькі місця” цієї реформи, зокрема в частині передачі адміністративних функцій ДАІ місцевим адміністраціям, вже опрацьовуються експертами⁹.

Для відчутного прогресу в цій сфері слід створити умови для демократизації, демілітаризації і децентралізації всієї системи правоохоронних органів. Це потребує **“переформатування держави”**, зокрема й через зміни до Конституції, що дозволить здійснити цілий комплекс реформ – судову, адміністративну, місцевого самоврядування, бюджетної, фіскальної політики тощо.

Для прийняття необхідних політичних рішень у правоохоронній сфері, здійснення єдиної державної політики повинні бути чітко визначені її цілі та засоби, усунути розбіжності у стратегічних документах. Комплексний підхід до реформування правоохоронних органів вимагає, в ідеалі, прийняття відповідної Концепції, створеної з урахуванням європейського досвіду їх функціонування, та затвердження її як політичного документа. Реформа МВС повинна розглядатись і здійснюватись як елемент загальної реформи правоохоронних органів. Для втілення в життя цих рішень мають бути задіяні Рада національної безпеки і оборони України, Перший віце-прем'єр-міністр.

Можна зрозуміти відданість керівництва держави та очільників МВС вже звичній традиції самореформування. Адже нинішня ситуація вимагає швидких, ефективних і неформальних рішень, тісної співпраці з населенням, кроків на випередження. Справедливо буде відзначити, що керівництво МВС намагається долати бюрократичні підходи, залучає на службу патріотично налаштованих, чесних і талановитих громадян.

Відкритий діалог із залученням експертів і представників громадянського суспільства, правозахисників дозволила б підготувати і громадську думку, і професійні кола до необхідних, можливо, непопулярних змін. Суспільство потребує дискусій, чітких пояснень прийнятих рішень.

Аналіз успіхів і невдач як вітчизняних реформ, так і змін що відбулись у постсоціалістичних країнах, особливо тих, що стали членами ЄС, також на часі. Це має уберегти від необдуманих рішень в Україні.

І найважливіше – успіх реформ МВС залежить від спроможності держави подолати корупцію і здійснити комплексну реформу правоохоронних органів та судову реформу. Тотальна, системна корупція залишається однією з найнебезпечніших загроз. Навіть якщо міліція очиститься від корупціонерів, залишаються корупційні можливості в судах, прокуратурі. Невідкладно слід створити дієву, а не імітаційну систему боротьби з корупцією. Національне антикорупційне бюро має стати запобіжником для високопосадової корупції і корупції у правоохоронних органах і судах. ■

⁹ Див., наприклад: Ельцов О. Новое лицо МВД: реформа с прикусом пара. – Тема, 16 февраля 2015г., <http://www.tema.in.ua>.