

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ЦЕНТР ДОСЛІДЖЕНЬ АРМІЇ, КОНВЕРСІЇ ТА РОЗЗБРОЄННЯ
ЖЕНЕВСЬКИЙ ЦЕНТР БЕЗПЕКОВОГО УРЯДУВАННЯ

РОЗБУДОВА ЦІЛІСНОСТІ
І ДОБРОЧЕСНОСТІ
ПІД ЧАС РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ.
ДОСВІД УКРАЇНИ

Аналітична доповідь
та матеріали спеціалізованої Міжнародної конференції
(17 квітня 2019 року, м. Київ)

Київ 2019

УДК 351.74.001.73(477)(063)

Р 64

Національний інститут стратегічних досліджень (м. Київ, Україна)
Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння (м. Київ, Україна)
Женевський центр безпекового урядування (м. Женева, Швейцарія)

За редакцією завідувача відділу проблем розвитку сектору безпеки
Національного інституту стратегічних досліджень *О. Д. Маркеєвої*
та Голови експертної ради Центру досліджень армії, конверсії
та роззброєння *Л. І. Полякова*

Розбудова цілісності і доброчесності під час реформування поліції.
Р 64 Досвід України : аналіт. доп. та матер. спеціаліз. Міжнар. конф.
(17 квіт. 2019 р., м. Київ) / [за ред. О. Д. Маркеєвої та Л. І. Полякова] ;
Національний інститут стратегічних досліджень ; Центр досліджень
армії, конверсії та роззброєння ; Женевський центр безпекового уря-
дування. – Київ : НІСД, 2019. – 112 с.

ISBN 978-966-554-314-5

Аналітична доповідь та виступи експертів – учасників спеціалізованої
Міжнародної конференції, що відбулася 17 квітня 2019 р. в Києві, містять
аналіз процесів щодо реформування органів внутрішніх справ України, ство-
рення поліції європейського зразка у контексті реформ у секторі безпеки та
антикорупційної реформи. Досліджено вплив реформування на стан запо-
бігання корупції в поліції. Зроблено висновки та надано рекомендації щодо по-
дальших заходів, спрямованих на впровадження реформи поліції в Україні.

Для політиків, суб'єктів владних повноважень, експертів, науковців, пред-
ставників громадських організацій та широкого читачького загалу.

УДК 351.74.001.73(477)(063)

За повного або часткового використання матеріалів цієї публікації
посилання на видання є обов'язковим.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

ISBN 978-966-554-314-5

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2019

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
До учасників спеціалізованої Міжнародної конференції «Розбудова цілісності і доброчесності під час реформування поліції. Досвід України»	6
Вступне слово <i>Василя Яблонського</i>	6
Вступне слово <i>Валентина Бадрака</i>	9
Вступне слово <i>Паоло Кости</i>	10
ВИСТУПИ ЕКСПЕРТІВ	11
АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ «Розбудова цілісності і доброчесності під час реформування поліції. Досвід України»	37
<i>Вступ</i>	39
<i>Розділ 1. Реформи у секторі безпеки та антикорупційна реформа після Революції Гідності</i>	41
1.1. Реформи у секторі безпеки: антикорупційний контекст	42
1.2. Антикорупційна реформа. Зовнішній контроль над корупцією в МВС та Національній поліції України	47
<i>Розділ 2. Реформа системи Міністерства внутрішніх справ України: подолання системної корупції</i>	51
2.1. Суспільний запит на очищення влади	51
2.2. Модель реформи поліції. Антикорупційні акценти	56
2.3. Основні здобутки та провали реформи поліції	61
<i>Розділ 3. Внутрішня система запобігання корупції в МВС та Національній поліції України</i>	68
3.1. Кадрова політика	76
3.2. Державні закупівлі	77
3.3. Відкритість, інформування суспільства	78
<i>Розділ 4. Актуальний стан корупції в поліції. Причини та наслідки</i>	80
4.1. Типові корупційні правопорушення	80
4.2. Основні причини незадоволення темпами розбудови цілісності та доброчесності	84
4.3. Наслідки та оцінки	90
<i>Загальні висновки та рекомендації</i>	93
ДОДАТОК	
Інтерв'ю експертів	99

ПЕРЕДМОВА

Розробка стратегій і механізмів для сприяння організаційній цілісності є важливим викликом для правоохоронних органів у всьому світі. Багато розвинених країн і країн, що розвиваються, роблять відчутний акцент на доброчесності поліції в рамках своїх реформ, спрямованих на просування верховенства права й вирішення проблем безпеки та очікувань їхнього населення. Тому виклики, з якими стикається Україна у сфері реформи поліції, жодним чином не є винятковими або унікальними.

Дослідження показують, що поняття корупції та надмірної бюрократії зберігаються у правоохоронних органах країни. Хоча помітні зрушення, досягнуті Україною, демонструють позитивну траєкторію, багато чого ще потрібно зробити. Це дослідження – спроба зробити внесок у поточні реформи у сфері правоохоронної діяльності шляхом заповнення прогалин знань та інформування концептуальних дебатів щодо статусу реформи у Міністерстві внутрішніх справ та Національній поліції України, а також оцінювання їхнього ширшого соціального впливу. Використовуючи загальнодоступні дані, проводячи експертні інтерв'ю та беручи до уваги відповідні публікації, автори висувають низку практичних рекомендацій щодо шляхів забезпечення успішності поточних реформ, а також стосовно того, як краще орієнтувати майбутні реформи.

Женевський центр безпекового урядування (DCAF) висловлює вдячність нашим українським колегам із Центру дослідження армії, конверсії та роззброєння та Національного інституту стратегічних досліджень за можливість публікації, а також Федеральному департаменту оборони, цивільного захисту та спорту (DDPS) Швейцарської Конфедерації за його щедру фінансову підтримку.

Дарко Станчіч,

Помічник директора
Женевського центру безпекового урядування,
керівник відділу Європи та Центральної Азії

ДО УЧАСНИКІВ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ
МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ
«Розбудова цілісності і доброчесності
під час реформування поліції. Досвід України»

Василь ЯБЛОНСЬКИЙ,

перший заступник директора

Національного інституту стратегічних досліджень,

кандидат історичних наук

Шановні колеги та гості!

Радий вітати вас у стінах Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД). Користуючись нагодою, дякую за те, що вирішили присвятити свій час фаховому спілкуванню з непростой, але дуже актуальною для нашого суспільства теми: розбудова цілісності та доброчесності під час реформування поліції.

Відповідно до Статуту наш Інститут здійснює організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки проектів щорічних послань Президента України до Верховної Ради України. Це Послання містить стратегічне бачення викликів та загроз національній безпеці та є основою для створення стратегій розвитку, зокрема й у секторі безпеки.

Увага до теми нашої конференції викликана тим, що наукове осмислення проблем реформування Міністерства внутрішніх справ (МВС), проведення «поліцейської реформи» отримало новий імпульс після революційних подій 2014 року і нині здійснюється у євроінтеграційному контексті.

Передусім ідеться про ширший погляд на МВС та, власне, поліцію як на системи, що взаємодіють у надсистемі національної безпеки. Така взаємодія має ціннісне спрямування на забезпечення безпеки громадян, дотримання принципів верховенства права, демократії, доброчесності. Досягнення цінностей є можливим за умови «цілісності» системи, коли всі її елементи – інституції, нормативно-правові умови, внутрішні правила, культура управління – гармонічно поєднані та спрямовані на суспільний ефект.

Ідея здійснення аналітичного дослідження, присвяченого темі розбудови цілісності та доброчесності під час реформування поліції, та обговорення його на фаховій спеціалізованій Міжнародній конференції належить нашим давнім незмінним партнерам – **Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння** (ЦДАКР), а також **Женевському центру безпекового урядування** (DCAF).

Завдяки їм було зібрано й проаналізовано значну кількість джерел з цієї тематики. Передусім це досвід країн Східної та Центральної Європи. Поліцейські служби і міністерства внутрішньої безпеки цих країн також тривалий час діяли й розвивались у постсоціалістичній парадигмі, що зберігала інерцію репресивних практик і традицій. Однак наполегливий поступ на шляху демократичного розвитку, зумовлений політичною волею еліт та запитом суспільства до справедливості й реформ, дозволив досягти успіхів.

І основні «рецепти» побудови ефективно діючої системи органів внутрішніх справ та поліцейських служб відомі.

Організація Об'єднаних Націй виділяє такі основні етапи процесу встановлення демократичного управління в секторі безпеки: розбудова міцної національної правової і судової систем; підвищення ролі та потенціалу громадянського суспільства; зміцнення інститутів; зміцнення системи управління і внутрішнього контролю (підзвітність громадянам та демократичний цивільний контроль). Але країнам, що перебувають у стані транзиту, часто важко подолати ригідність старих систем – законодавчих і інституційних, а також шаблонів старого мислення та звичок.

Добре, що в Україні є багато друзів та помічників на цьому шляху. Тому слід подякувати країнам-донорам, а також міжнародним організаціям, що зробили великий матеріальний та інтелектуальний внесок у справу реформи поліції та антикорупційну реформу: урядам Швейцарської Конфедерації, Канади, Великої Британії, Сполучених Штатів Америки та інших країн, а також ОБСЄ, Консультативній місії Європейського Союзу.

Дякуючи **Женевському центру безпекового урядування**, ми сьогодні почуємо виступи європейських експертів, які ознайомлять нас із передовими підходами і позитивним досвідом європейських країн.

Також дякуємо ще одному нашому партнеру – **Українському центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова**, експерти якого давно і професійно аналізують проблеми, пов'язані з розвитком вітчизняного сектору безпеки і оборони, зокрема цивільного

контролю. Сьогодні *Олексій Мельник*, експерт цього центру, буде модерувати другу панель конференції.

Наостанок хочу зазначити, що Національний інститут стратегічних досліджень велику увагу приділяє дослідженням у сфері національної безпеки загалом та сектору безпеки зокрема. Ці дослідження будуть ще більш якісні та ґрунтовні внаслідок структурних змін – у цьому році в Інституті створено два нові наукові відділи, предметом досліджень яких є проблеми розвитку сектору безпеки та питання громадської і цивільної безпеки.

Незважаючи на політичні потрясіння останніх років, ми вважаємо, що Інститут зміг втримати свою високу наукову репутацію завдяки тому, що завжди був майданчиком для неупереджених дискусій на найбільш чутливі для українського суспільства теми. Слід підкреслити, що теми реформування МВС та створення поліції нового, європейського зразка, створення надійних запобіжників проти корупції є саме такими темами.

Ще раз дозвольте подякувати всім присутнім та висловити побажання успіхів у проведенні цього заходу, щоб ідеї та рекомендації, напрацьовані протягом конференції, були належно сприйняті органами влади та громадянським суспільством, від яких і залежить успіх цієї реформи.

Валентин БАДРАК,

директор Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння,
кандидат філологічних наук

Шановні учасники міжнародної конференції!

Передусім хотів би почати зі слів подяки співorganizаторам – Женевському центру безпекового урядування та Національному інституту стратегічних досліджень.

За багато років, упродовж яких Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння співпрацює із Женевським центром безпекового урядування, вдалося сформуванати добрий тандем експертних організацій та зробити чималий внесок у справу підготовки реформ у секторі безпеки і оборони України. Гадаю, що спільне видання близько чотирьох десятків різноманітних посібників за підтримки Женевського центру дозволило українським профільним організаціям отримати важливі дані щодо досвіду західних країн у реалізації реформ сектору безпеки і оборони.

Щодо проблематики реформи поліції, то вона дещо виходить за межі традиційних досліджень ЦДАКР. Однак об'єднання зусиль із фахівцями НІСД дозволило спільно розв'язати низку вкрай важливих профільних питань та підготувати ґрунтовні рекомендації щодо подальших кроків у реформі поліції. Гадаю, в цілому реформа поліції в Україні виявилася попереду інших змін у секторі безпеки і оборони. Тож ми маємо сподівання, що так само експертні зусилля сприятимуть докорінному реформуванню Збройних Сил України та оборонно-промислового комплексу. А також ми сподіваємося, що спільні напрацювання сприятимуть прийняттю важливих законів – Закону України «Про Службу безпеки України» та Закону України «Про розвідку».

Паоло КОСТА,

Керівник поліцейських програм

Женевського центру безпекового урядування

Спочатку я хотів би висловити свою подяку нашим партнерам ЦДАКР та НІСД за організацію цього заходу та проведення дослідження, яке буде обговорюватися сьогодні. Перш ніж підкреслювати результати проведеного дослідження, я хотів би підкреслити важливість процесів, які розглядаються у ньому.

Цілісність поліції в будь-якій країні світу не може бути побудована або поліпшена, якщо немає участі інших державних і недержавних суб'єктів. Організації громадянського суспільства та академічні установи повинні брати активну участь у зовнішньому нагляді над правоохоронними органами. Ці процеси взаємодії повинні керуватися духом чесною співпраці та поінформованими підходами. Для цього важливо встановити конструктивний діалог з правоохоронними органами. Незважаючи на важливість розуміння громадянами роботи відомств, важливо також враховувати думки співробітників правоохоронних органів. Часто кажуть, що «поліція – це вихованець суспільства». Я згоден. Якщо нам потрібно змінити організаційну культуру в будь-яких державних установах, важливо, щоб недержавні суб'єкти суспільства також брали участь.

Це дослідження і ця конференція є гарним прикладом того, як цей процес може бути ефективним. Тільки шляхом інформованих варіантів реформування, заснованих на солідних дослідженнях і фактах, можна знайти рішення для подолання деяких перешкод. По дорозі також важливо залишатися позитивним щодо майбутнього і висвітлювати прогрес, коли він досягається. Я з нетерпінням чекаю подальшої участі в дебатах, що стосуються будівництва чесності поліції, і поділюся з усіма учасниками деяким своїм досвідом у цій сфері. Я також заохочую учасників до подальшого ознайомлення з роботою Женевського центру безпекового урядування щодо цілісності поліції на нашому сайті:

<https://www.dcaf.ch/police-integrity-building-programme>.

Дякую вам усім.

ВИСТУПИ ЕКСПЕРТІВ

Костянтин КОНОНЕНКО,

заступник директора

Національного інституту стратегічних досліджень

У своєму виступі хотів би зупинитися на більш загальних аспектах реформування сектору безпеки та реформи системи МВС і Національної поліції як його невід'ємних складових. Практично, реформа триває вже близько трьох років, і настав час підвести підсумки певного її етапу та визначити завдання на перспективу. Це особливо важливо у контексті цього року, який проходить під знаком двох виборчих циклів. За їхніми підсумками, як уже стає очевидним, ми отримуємо повне перезавантаження влади, від якої суспільство гостро вимагатиме продовження реформ, зокрема й у секторі безпеки.

Як відомо, Національний інститут стратегічних досліджень є базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента. Ця функція забезпечується, зокрема, через підготовку аналітичних доповідей до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України. Уже нині починається новий цикл підготовки такої доповіді, складності якому додає майбутнє оновлення законодавчої та виконавчої гілок влади. Актуальним завданням найближчого часу є підготовка документів стратегічного планування, а саме: нової Стратегії національної безпеки України (до кінця поточного року), а також, що важливо для МВС, – Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту. Важливим, і новим для системи МВС, є також проведення комплексного огляду сектору безпеки.

Варто зупинитись на тому, як наш Інститут оцінює внутрішню безпекову ситуацію, ідентифікує виклики стабільності суспільного розвитку та актуальні загрози у сфері державної безпеки та яким чином реформа у сфері органів внутрішніх справ дозволить МВС та Національній поліції реагувати на ці загрози.

В останні роки безпекова ситуація є мінливою, зазнає постійних трансформацій під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Загрози часто набувають нових форм, з якими раніше суспільство (і не тільки в Україні, а й у всьому світі) не стикалось. Це агресивна політика Росії, яка змусила багато країн переглянути свою військову політику, це нові тренди, пов'язані з новим етапом глобалізації, прискоренням науково-

технічного прогресу, послабленням міжнародних інституцій, покликаних підтримувати глобальну та регіональну безпеку.

Усе зазначене негативно впливає на національну стійкість усіх, без винятку, країн світу. Досягнення національної стійкості, особливо для України, яка стала жертвою агресії, у такому світі є неможливим без цілісності й доброчесності у секторі безпеки, важливим складником якого є Міністерство внутрішніх справ. На сьогодні – це багатофункціональний орган, що формує політику у багатьох сферах, які мають безпосереднє відношення до забезпечення національної безпеки: захист кордонів, цивільний захист, забезпечення громадського порядку, боротьба із злочинністю, міграційна політика та громадянство.

Найближчим часом РФ як джерело воєнної загрози для України, її війська та незаконні збройні формування, що діють на тимчасово окупованих територіях, залишаться актуальною загрозою.

РФ підтримує **терористичну та диверсійну** діяльність не лише на окупованих територіях, а й по всій Україні. Це несе пряму загрозу громадянам України, державним і громадським структурам, які активно протидіють російським військам і спецслужбам. Високий рівень терористичної та диверсійної загрози зберігається для стратегічних об'єктів державного значення та інших об'єктів критичної інфраструктури, розташованих як у районі проведення Операції Об'єднаних сил, так і поза її межами.

Кремль підтримує деструктивну діяльність радикальних та екстремістських організацій, які діють, у т. ч. під патріотичними гаслами. Але найчастіше методи терору використовуються міжнародними терористичними та злочинними угрупованнями, що становить загрозу для національної безпеки.

Продовжуються спроби Москви розігрувати «сепаратистську карту» не лише у Південному, Східному, а й у Західному регіонах нашої держави. Йдеться про інспірування і спроби поширення сепаратистських настроїв у районах компактного проживання угорської, словацької, румунської, гагаузької, інших національних меншин, формування та підживлення сепаратистських рухів, просування ідей автономізації певних територій. Як правило, такі настрої і прояви сепаратизму є результатом цілеспрямованих зовнішніх впливів. Уряди суміжних держав надають широкую підтримку своїм діаспорам в Україні, у т. ч. шляхом спрощення процедури отримання громадянства. Така політика створює зони потенційних конфліктів усередині України, чим активно намагається скористатися Росія. Організуються провокації проти нацменшин.

Після анексії РФ Криму та окупації окремих районів Донецької та Луганської областей питання подвійного громадянства перетворилося на негативний чинник впливу на стан національної безпеки. Агресор намагається надзвичайно активно маніпулювати інститутом громадянства, використовуючи його як елемент гібридної війни.

Нав'язування «автоматичного громадянства» жителям АР Крим, «паспортизація» жителів т. зв. «ДНР» і «ЛНР» – не єдині випадки маніпулювання й порушення міжнародного права з боку РФ, з якими доводиться мати справу Україні.

Актуальними для України залишатимуться й загрози у сфері безпеки державного кордону. Насичення прилеглої до кордону території Росії військовими силами та засобами, постійні провокації триватимуть і надалі. Можна прогнозувати загострення цих чинників. Неспокійно і вздовж лінії розмежування на Донбасі, де почастишали бойові зіткнення, гинуть наші бійці.

РФ продовжує перешкоджати Україні охороняти державний морський кордон, надалі незаконно здійснює промислову діяльність в акваторіях Азовського й Чорного морів та у виключній (морській) економічній зоні України. Також складною проблемою і на майбутнє залишається демаркація українсько-російського та українсько-молдовського (на придністровській ділянці) державного кордону.

До цього слід також додати складну соціально-економічну ситуацію, проблеми із зайнятістю населення, погіршення рівня життя населення, незадоволення перебігом реформ.

На фоні електоральних змагань критично загострилось протистояння різних політичних сил, що спричиняє радикалізацію певних суспільних відносин.

І надалі на стан безпеки негативно впливає загальний стан публічних інститутів, їхня слабкість. Особливо це стосується судової гілки влади, органів кримінальної юстиції, антикорупційних органів, що перебувають у стані перманентного реформування. Це посилює загальний кризовий стан цих інституцій на фоні зниження правової свідомості та моральних критеріїв у суспільстві.

Перелічені чинники негативно впливають на стан громадської безпеки. Під впливом зазначених зовнішніх і внутрішніх чинників криміногенна ситуація в Україні залишається складною. Громадяни почувають себе у державі незахищеними.

В цих умовах Міністерство внутрішніх справ має здійснювати формування політики із стратегічних позицій, дедалі більше абстрагуючись

від власне «поліцейських» проблем. Цьому сприяє те, що внаслідок проведеної реформи МВС перестало бути «міністерством міліції». Прогресивними кроками, як зазначалося, є також створення нової патрульної поліції, поліції особливого призначення «КОРД», ліквідація ДАІ, радикальне оновлення системи надання адміністративних послуг тощо.

Загалом поліцейська реформа покликана забезпечувати цілісність і добросовісність, інакше МВС та поліція постійно перебуватимуть під ризиками коруптування та «сервільності», які й призвели до трагічних подій 2014 року.

Але ця реформа не може відбуватись у вакуумі. Якщо одночасно не відбудуться інші суспільно важливі зміни – судова реформа, зміцнення антикорупційної системи, Державного бюро розслідувань, розбудова громадського нагляду та парламентського контролю, реформа «літати не буде». А вона є кошовною: слід підкреслити, що на поліцейську реформу в 2015–2017 рр. країни-донори витратили близько 136 млн євро.

Хоч система антикорупційних органів перебуває у кризі, саме їхнє функціонування, а також прийняття законів, спрямованих на запобігання та переслідування корупції, вплинуло на прийняття відомчих стратегій із запобігання корупції, створенню відповідних підрозділів, і, як результат, – зменшенню корупційних ризиків.

Наприкінці зазначу, що в умовах нав'язаної Україні війни слабкість державних інститутів та інерційність громадської думки є чи не найбільшим викликом для України. Адже жажливішими за війну, за висловом британського філософа та державного діяча Джона Стюарта Мілля, є «зневіра та втрата патріотичного духу, коли суспільство не бачить нічого, що варто боронити від ворога».

Слід ще раз підкреслити, що Міністерство внутрішніх справ та Національна поліція потребують продовження реформ, метою яких є розбудова міцних і цілісних державних інститутів для забезпечення безпеки існування й розвитку українського суспільства.

Олександр ЯРМИШ,

Головний науковий співробітник

Інституту законодавства Верховної Ради України,

доктор юридичних наук, професор

Ці тези про те, що реформування поліції в Україні має бути продовжене на базі системної методології.

1. Про сучасну поліцейську реформу в Україні вже написано чимало політиками, журналістами, науковцями, причому переважно в позитивному плані. Більш того, перетворення в цій сфері нерідко називають чи не єдиною успішною реформою останніх років у країні (щоправда, можуть ще згадувати про заходи з децентралізації публічної влади). Слід визнати, що для такої оцінки існують досить вагомі підстави: реформа зі створення поліції була проведена динамічно, у стислі терміни, плано-мірно, при широкій підтримці з боку населення (цьому чимало сприяли вміло організована кампанія в ЗМІ, проведення відкритого набору на службу до патрульної поліції) тощо. Уперше в історії незалежної України заходи з реформування спиралися на належну матеріально-фінансову підтримку (необхідно відзначити велику допомогу з боку західних партнерів та Японії). Слід визнати вагому особисту роль у проведенні перетворень міністра внутрішніх справ. Те, що МВС у цей критично важливий період очолив демократично налаштований політик, вільний від вузьковідомчих інтересів, наявність у керівних ланках міністерства і поліції цивільних осіб значною мірою знизило ризики, які неминуче випливають при проведенні «самореформування».

2. Водночас, констатуючи безперечні досягнення у перетвореннях, слід звернути увагу на недоліки та помилки, припущені реформаторами. З огляду на те, що в презентованій доповіді за результатами спільного дослідження НІСД і ЦДАКР міститься ґрунтовний аналіз реформування поліції у загальному контексті перетворень у секторі безпеки України, зосередимось на деяких проблемах, які видаються нам особливо важливими.

3. Цілком очевидно, що реформа поліції має незавершений характер. За великим рахунком, кардинальні зміни відбулися головним чином у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, передусім через створення патрульної поліції. Глибоких якісних змін у роботі кримінальної поліції та слідства не відбулося. Підвищена, а інколи й виключна, увага

ініціаторів реформ до підрозділів патрульної поліції є зрозумілою, але уповільнення, а потім і фактична втрата темпів реформи в цілому не можуть бути виправданими. Понад те, така ситуація містить у собі загрозу «відкату» реформи взагалі.

Тут буде доречно звернутися до положень науки, спеціальної і, на жаль, часто-густо маловідомої серед тих, хто береться за планування та здійснення реформ. Це *реформаціологія* – молода наука про соціальні реформи. Використання її здобутків разом із дослідженням практичного досвіду перетворень у правоохоронній сфері (як позитивного, так і негативного) переконує, що успішне реформування органів внутрішніх справ (у цьому випадку – поліції) може здійснюватися лише на базі системної методології. Це означає, що поліція має розглядатися не ізольовано, не як самостійний об'єкт реформування, а як складова частина інституційної системи. До цієї системи, поряд із самими правоохоронними органами, входять кадровий, матеріально-технічний, правовий та ідеологічний компоненти. У свою чергу, правоохоронна система як підсистема входить до складу системи більш загального порядку – державно-правової. Національна поліція є органічною системою, де функціонування кожної складової залежить, так чи інакше, від інших. Ситуація, що склалася нині (фактичне залишення в стані статичності в межах однієї системи різних за своєю суттю елементів), може призвести до провалу реформи, перемоги старого над новим.

4. Диспропорція обсягів уваги реформаторів до різних складових поліцейської системи впадає в очі. У зв'язку з цим варто нагадати, що стаття 2 Закону України «Про Національну поліцію» серед основних завдань поліції називає протидію злочинності. Але ця сфера нині для широкого загалу – своєрідна «терра інкогніта». А насправді кримінально-кримінологічна обстановка в Україні набуває все більш загрозливого характеру. Триває стрімкий процес криміналізації суспільних відносин, суспільної свідомості.

Спроби керівників правоохоронних органів, виходячи лише з офіційних статистичних даних щодо кількості зареєстрованих злочинів, оголосити про зниження протягом останніх років рівня злочинності в Україні є хибними з наукової точки зору і водночас шкідливими, оскільки дезорієнтують населення, громадськість, органи державної влади і місцевого самоврядування в оцінці рівня безпеки, стану правопорядку. Статистичні дані щодо зареєстрованих кримінальних правопорушень аж ніяк не можуть слугувати єдиним показником рівня злочинності, а тим паче – криміналізації суспільства. Їх об'єктивність викликає великі

сумніви, оскільки не враховуються такі обставини, як тимчасова втрата нашою державою певних територій, зменшення кількості населення (у т. ч. виїзд людей за кордон), не береться до уваги латентність злочинів. Тут передусім слід визначити небажання багатьох потерпілих повідомляти у поліцію про вчинені злочини, недовіру громадян до можливості їхнього розкриття, відтак має місце і прагнення представників правоохоронних органів штучно понижувати показники рівня злочинності, ухилятися від реєстрації злочинів, особливо вчинених в умовах неочевидності.

Ці проблеми безпосередньо стосуються і поліцейської реформи. Виникає кардинальне питання про загальну чисельність правоохоронців, передусім поліції, яке без науки, без системного підходу аж ніяк не розв'язати. Це питання у нас вирішувалося завжди свавільно. Наприклад, свого часу тільки-но призначений міністр внутрішніх справ Могильов затребував скорочення 100 тис. співробітників ОВС (!?). Чому саме таку кількість – ніхто не пояснював. А згодом, у 2014 р., довелося бачити на сайтах інтернет-видань таке: «Аваков хоче скоротити МВС майже в 2 рази» (щоправда, останнім часом нинішній міністр таких заяв уже не робить). Чому такі «круглі» цифри та величини? Гасло «скоротити МВС» взагалі захопило суспільство, певною мірою торкнувшись, на жаль, і середовища фахівців. На нашу думку, тут відбулася підміна понять. Жорстка (і цілком справедлива!) критика міліції призвела до висновку: скоротити міліцію. Вірніше, таким чином його формулювали «реформатори». А народ говорив інакше: скоротити (або ліквідувати) *погану міліцію!* Саме так! Хіба ми отримали дані про зниження злочинності в країні, щоб говорити про скорочення загальної чисельності правоохоронців? Ні, навпаки. Ми програємо бій із злочинністю. В Україні фактично відбулася кримінальна революція, і наслідки цього ще будуть довго справляти свій негативний вплив на країну. Ясно, що чисельність поліції потрібно базувати на об'єктивних чинниках, у т. ч. таких, як-от чисельність населення і показники криміногенної ситуації. З об'єктивної характеристики злочинності, реальних показників її структури та обсягів слід виходити і при вирішенні ще однієї вкрай важливої проблеми поліцейської реформи – забезпеченні *професіоналізму поліції*.

5. Нині в умовах неминучого «перезавантаження» влади в Україні важливо об'єктивно оцінити здійснені перетворення, вивести необхідні уроки з наявного досвіду і надати реформуванню правоохоронних органів системного, динамічного і незворотного характеру.

Артем ШЕВЧЕНКО,
директор Департаменту комунікацій
Міністерства внутрішніх справ України

Спасибі за запрошення! Спасибі міжнародним партнерам і науковцям, які таку прискіпливу увагу приділяють процесам реформування Міністерства внутрішніх справ і Національної поліції. Міжнародним партнерам – за підтримку всіх наших реформ. Без них ми би не впорались, це точно. І я дуже втішений, що ця підтримка не тільки не зменшується, але й має перспективу до зростання. Принаймні у цьому році ми напевно таку серйозну увагу приділимо просуванню такої реформи, як створення сільського поліцейського (умовно назвемо його так). Це сільський дільничний, який працює там, де живе. Але про це розповімо трішки пізніше, коли вже будемо впроваджувати проект.

Знаєте, я ознайомився з цією доповіддю. Зі структурою навіть згоден. Не згоден із висновками. Мені вони віддають «апокаліптичність», чесно скажу. У той час як є нормальні «маяки», які показують, що ніякого «апокаліпсису» немає. Проблеми є, але базові параметри, які прописані в Законі про Нацполіцію, наприклад такі, як довіра суспільства, свідчать про те, що у нас не те що апокаліпсису немає, у нас, в принципі, доволі позитивна динаміка. Оце цифри нещодавно оприлюдненого дослідження Центру Разумкова від лютого цього року. Це всі структури системи Міністерства внутрішніх справ. Найвищою довірою користуються рятувальники (ДСНС) – 61 %, менше прикордонники – 52 %, 50 % довіри має Національна гвардія, Національна поліція – 37,8 %, і такий елемент Національної поліції, як патрульна поліція, – 40,4 %. Ці цифри вищі, ніж довіра до будь-кого з кандидатів у президенти, якщо порівняти, принаймні, у першому турі.

Між іншим, подібну динаміку підкреслює ще глибше дослідження, опубліковане Харківським інститутом соціальних досліджень ¹ (цікавий науковий заклад) у них на ресурсі, за регіонами, за причинами звернення до поліцейських. Воно дуже цікаве і глибоке. Їхні цифри практично збігаються з цифрами Центру Разумкова. Це стосується і загального рівня довіри: 2,7 % опитаних довіряють повністю і 27,7 % – скоріше до-

¹ Оцінка діяльності національної поліції України за допомогою опитування громадської думки. Національний звіт. 2018 рік. URL: <http://khisr.kharkov.ua/files/docs/1550576232.pdf>

віряють. Тобто це ті самі 30 % довіри. Хоча скрізь зберігається доволі високий показник недовіри. Але за балансом довіри/недовіри серед усіх суспільних інституцій поліція займає, ну, звісно, не почесне (оскільки -19,6 % – це суттєво), але це менше, ніж у всіх інститутів влади. Це суттєво, починаючи від Верховної Ради – -75,7 %, -70 % – Кабінет Міністрів, -61 % – Президент, -60 % – суди, -54 % – прокуратура, -31 % – Служба безпеки, і найменше – -19,6 % – у поліції. Звісно, це не привід для гордості, тому що все-таки мінус – це мінус. Але це свідчення, на наш погляд, правильного стратегічного напрямку, в якому розвивається ця реформа. І це підтверджується протягом усіх цих п'яти років.

Між іншим, якщо ми подивимося на нещодавнє дослідження Центру Разумкова, ми маємо невеликий, але приріст, порівняно з їхнім попереднім дослідженням у поліцейській компоненті – +3,5–4 %. Різниця у дослідженнях чи півроку, чи сім, чи вісім місяців. Звісно, це не привід хвалитися, але це привід говорити, що ми розвиваємось у правильному напрямку стратегічно. Не без проблем і не без провалів, але переважно правильно. І всі законодавчі норми, які приймаються і яких ще багато треба приймати, в принципі, так само це підтверджують.

У Законі «Про Національну поліцію» є унікальна новація (між іншим, була вперше спроба її «обкатати») – це висловлення недовіри керівникові територіального органу Нацполіції. У Кривому Розі десь місяць тому міська рада спробувала висловити недовіру керівникові відділу поліції. Не вийшло, не вистачило в них голосів, але принаймні спроба така була. Це говорить про те, що цей механізм, який закладений до Закону (до якого навіть не можна було додуматися і увявити собі, що таке можливо), він все-таки є і його намагаються вже спробувати застосувати. Це свідчення того, що місцева громада і громадськість має суттєвий вплив на поліцію на територіальному рівні також.

Патрульні – це дійсно локомотив наших реформ, і саме тому ми швидко це робили. Ми це навмисно робили, коли зважували – робити швидко і втрачати у якості, чи роботу довше готувати і, можливо, втрачати у термінах. І все ж таки вибрали перший варіант. Чому? Тому що суспільство, настільки розігрите і настільки зламане після Революції Гідності, після війни, так потребувало бодай якогось явного, очевидного позитивного ефекту, що ми вирішили піти шляхом швидких змін. Ми протестували це в Києві. І коли у липні 2015 р. побачили, що патруль у Києві позитивно сприйнятий, тому за півтора-два роки зробили патрульну поліцію у всіх регіонах. І навіть пішли вже у невеличкі міста, такі

як Ковель. Ми там створили управління. Два міста у Закарпатті – Мукачеве, Ужгород. Міста у Луганській області – Лисичанськ, Рубіжне. Потім – Северодонецьк, Кривий Ріг. У всіх цих містах, а також у Кременчуці, Полтаві в нас є повноцінні управління патрульної поліції. Саме тому ми свідомо робили такий занадто швидкий поступ. Але саме для того, щоби якомога більша частина громадян нашої країни на всіх територіях відчула оцю швидку позитивну зміну, ми це робили. Звісно, цю інституцію, яка налічує зараз 15 тис. поліцейських, це переважно нові люди, які прийшли в систему, треба зміцнювати. Звісно, їм треба допомагати. Мав місце перебільшений ефект очікування. Зараз ми бачимо, що щоденна поліцейська робота на вулицях – це тяжко, це – невдячна робота. Багато хто не витримує і йде, їм на зміну приходять нові. Десь є дефіцит. Але ми створили основне.

Ми створили новий підрозділ, який в 70 % випадків є першим контактером зі споживачем поліцейського сервісу, поліцейської послуги. Це стосується і дорожнього руху, і будь-якої іншої поліцейської послуги, коли громадянин звертається до поліції. У 70 або 80 % він стикається з патрулем.

Міністр як головний політичний лобіст усієї системи Міністерства внутрішніх справ робить усе, щоб і грошове утримання, і всі інші показники постійно зростали. Це нелегко, і це залежить від бюджету країни. Але на рівні Уряду всі ці п'ять років ми знаходили порозуміння. І постійно щороку бюджетні цифри збільшувалися, хоча, звісно, вони ще не є тими, які можуть задовольняти, але вони щороку зростають. Цього року запроваджується унікальна житлова лізингова програма. Ми сподіваємося, що вона запрацює. Поліцейські та рятувальники матимуть змогу брати пільгові кредити на житло за допомогою державної іпотечної установи. Це дуже, на наш погляд, їх, у хорошому сенсі слова, прив'яже до служби, чесною та якісною.

Кримінальна поліція як окремих вид поліції також змінюється, хоча є більш консервативною. Я не думаю, що кримінальна поліція – це той блок, де варто робити кардинальні, революційні зміни, тому що кримінальний розшук, розшук злочинця, він є специфічним механізмом, який загалом працює. Так, ми там робимо зміни, ми намагаємося запровадити інститут детективів. Не завжди він сприймається добре. Це поєднання функцій оперативника і поєднання функцій слідчого. Це ще в експериментальному режимі, але ми намагаємося тестувати такі речі.

З точки зору проведення слідства, я думаю, багато правозахисних організацій нас підтримують. У нас майже (я не хочу сказати повністю),

але у нас майже немає такої вади, яка була тотально характерна для радянської і пострадянської міліції, як незаконне насилля на етапі досудового слідства. Фактично всі правозахисники відзначають (це пов'язано не тільки з нашими реформами, а з реформами Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) і загалом законодавства), що такої вади, як вибивання зізнань, насилля, катування, у такому розповсюдженому вигляді, як воно було за часів радянської, пострадянської міліції, ну, фактично немає. Є певні деякі прояви, але й законодавство, КПК України унеможливають ці зізнання, вибиті під тиском або під насиллям, під катуванням, як основний елемент доказів у суді. Це була найбільша вада у суспільному сприйнятті пострадянської міліції: незаконні методи слідства, незаконні засудження, насилля на етапі слідства. Це найбільше, що впливало у суспільній свідомості на сприйняття правоохоронної системи міліції. Зараз, як маятник, це сприйняття хитнулося в абсолютно інший бік. І КПК України цьому сприяє. А піди, ще посади злочинця. Фактично КПК України нам по жодній категорії злочинів, не пов'язаних з тяжкими, особливо тяжкими злочинами проти особи, життя, здоров'я, або там сексуальної свободи громадянина, не передбачає взагалі безальтернативного утримання під вартою. У нас є категорії злочинів, по яких поліцейські ось такими сльозами плачуть. На вулицю масово виходять правопорушники, бо їх неможливо утримувати під вартою. Скажімо, незаконне заволодіння транспортними засобами. Угонщиків машин неможливо, навіть якщо вони взяті на гарячому, на етапі слідства помістити в СІЗО. Але це один із таких елементів, це загальна проблема із законодавцями. Законодавство, звісно, треба покращувати завжди.

Ми розвиваємо кримінальну поліцію також. І в принципі, є загальне мірило цьому. Це Єдиний реєстр досудових розслідувань, розпорядником якого не є поліція МВС. Розпорядником є Генеральна прокуратура, яка може стати верховним арбітром, і є, яка чітко дає, скільки [справ] внесено, скільки в ЄРДР закрито і з яких мотивів, скільки пішло в суд. Фактично, зі створенням ЄРДР, на моє переконання, суттєво відійшли від цієї системи, яку називали «палічною», яку називали хибною системою показників. Так, показників, якщо міряти діяльність кримінальної поліції кількістю переданих у суд кримінальних проваджень. Ми можемо говорити по цих статистичних даних, що в нас усі категорії злочинів, особливо тяжких та тяжких проти життя, проти власності, скорочуються і розкриття ростуть. Треба міряти не по розкриттях, а по прийнятих судами обвинувальних актах. А ще, тим паче, тих, які вступили у закон-

ну силу. А це вже, звісно, до судової системи, яка дуже суттєво впливає на ефективність роботи поліції.

Антикорупційна робота. Сформована, в принципі, вся антикорупційна структура. І стосовно всієї законодавчої бази, і структурних підрозділів, і спеціальних. Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції є зараз одним із найбільш ефективних. А його керівник є одним із найбільш фахових поліцейських, за якими, на наше переконання, майбутнє Національної поліції. І ми абсолютно не стидаємося оприлюднювати результати роботи цього підрозділу з викриття власних поліцейських, які не чисті на руку. І фактично щодня або ДВБ у співпраці з Державним бюро розслідувань, або ДВБ у співпраці з іншими правоохоронними органами, Службою безпеки, під процесуальним керівництвом прокуратури дають суттєві результати роботи. І такої кількості затриманих і викритих поліцейських я не пригадую, як і того, щоб так багато про це говорили. Наші колеги з інших відомств роблять це з іншим задоволенням, ніж «комунікаційники» з нашої системи. Тому тут «покривання» ніякого немає, і всі, хто спійманий на корупції, якщо достатньо доказів, ідуть під слідство, а далі – суд, звісно, і юридичний процес.

У нас суттєво реформується Департамент боротьби із наркозлочинністю, за підтримки міжнародних партнерів. Він видає дуже хороші результати. Нещодавно було рекордне затримання партії 600 кг героїну (ще більше наркотиків у нас затримували в 2009 р., була тонна кокаїну). Результат затримання 600 кг героїну – другий випадок за всю історію нашої країни.

Нові підрозділи створюються у кримінальному блоці. Це – Департамент стратегічних розслідувань. Він виконує завдання, які були притаманні колишньому міліцейському УБОЗу. Але він не є УБОЗом, бо УБОЗ був міліцією в міліції. І це призвело до занадто великої корумпованості цього підрозділу і його ліквідації. Це був не звичайний департамент у структурі кримінальної міліції, яким є зараз Департамент стратегічних розслідувань. УБОЗ був повноцінною окремою міліцією в міліції, начальник якої затверджувався у Комітеті Верховної Ради і був за повноваженнями, за впливом подекуди не менший, ніж міністр внутрішніх справ. А подекуди й більше, якщо це була фахова і наполеглива особа. Ми активізуємо боротьбу з організованою злочинністю в поліції по лінії кримінального блоку. Активно боремося з таким явищем, як організована злочинність, кримінальні авторитети, злочини в законі, які намагаються постійно бути присутніми в нашій країні.

У поліцейській компоненті ще багато що треба робити. Будь-яка система, будь-яка зміна не є ідеальною і не завжди проходить випробування часом. Будь-який патрульний поліцейський, якщо він не зростає по службі, якщо він не підвищує своє грошове забезпечення (що ми намагаємося робити), стикається з ризиком корупції, починаючи від будь-якої дрібної дорожньо-транспортної пригоди чи дорожньо-транспортного порушення, за які є ризик отримати якийсь хабар, закінчуючи більш вагомими, суттєвими корупційними проявами. Але ми нещадно з цим боремося і сподіваємося, що ця робота буде продовжена.

У законодавчому плані велике сподівання покладаємо на закон про кримінальні проступки, який має скоро набрати чинності і який розвантажить апарат слідства від дрібних злочинів. Звісно, велика категорія злочинів, особливо дрібні крадіжки, можуть бути не розкритими. Або є такі категорії злочинів, які ростуть. От, скажімо, шахрайство. Це такий різновид злочину, кількість яких невпинно зростає, починаючи з кінця 1980-х років. Але це пов'язано переважно з людською сутністю, з розумом, який завжди знаходить нові способи обману, а також із великим розвитком науково-технічного прогресу, переходом грошових розрахунків в онлайн. І шахрайство онлайн розповсюджується все далі більше.

Щодо усіх інших категорій злочинів, окрім хіба що крадіжок (дрібні крадіжки нелегко розкриваються), я переконаний, що поліція демонструє хороші, позитивні результати. Навіть незважаючи на такий справді потужний криміногенний фактор як війна. Тієї кількості зброї і вибухівки, яка застосовується злочинцями, а вилучається підрозділами кримінальної поліції, не було за всі роки незалежності. Вибухи ручних гранат у нас ледь що не два або три дні по всій країні, навіть у дрібних ситуаціях. Але, даруйте, це світовий досвід. Він свідчить, що війна, таким чином, неминуче криміналізує суспільство. На те немає ради, і ми змушені протистояти нашому ворогу і будемо робити це ще дуже довго, і боротися з наслідками такого впливу.

Євген СКУЛИШ,

керівник Центру правового забезпечення
інформаційної і національної безпеки
Науково-дослідного інституту інформатики і права
Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

За останні роки в Україні здійснено низку важливих законодавчих і практичних кроків у створенні антикорупційних структур, визначено їх правове поле діяльності у сфері запобігання і протидії корупції відповідно до європейських стандартів.

Міністерством внутрішніх справ, Службою безпеки, Національним антикорупційним бюро України зроблено немало для викриття корупційних правопорушень. Проте на практиці виникає низка проблемних питань щодо впровадження антикорупційних заходів у самих правоохоронних структурах, покликаних протидіяти корупції.

Обґрунтованою необхідністю у реформуванні органів внутрішніх справ є громадський запит на кардинальні зміни у забезпеченні громадського порядку, захист прав і свобод громадян, створення нової поліцейської структури, вільної від корупції та здатної до самоочищення.

Формування Національної поліції України супроводжує низка викликів і загроз, у т. ч. корупційного характеру, які у певній мірі негативно впливають на її імідж та призводять до зниження довіри громадян.

Слід підкреслити, що підрозділи внутрішньої безпеки правоохоронних структур виявляють корупційні правопорушення (вимагання, «кришуння», хабарництво тощо), за які настає звільнення винних зі служби і притягнення їх до відповідальності. Наразі, як свідчить практика, недостатньо застосовуються відповідні превентивні заходи.

На думку фахівців, запобігання корупційних проявів у правоохоронних органах, зокрема в органах Національної поліції, має передувати глибоке і систематичне дослідження причин і умов, які можуть породжувати корупцію. Результати таких досліджень надають змогу своєчасно приймати важливі рішення щодо недопущення або мінімізації корупційних діянь, підготовки відповідних нормативно-правових актів, що унеможливають такі правопорушення.

Превентивні антикорупційні заходи у підрозділах поліції можуть бути більш дієвими, якщо їх своєчасно застосовуватимуть керівники

середньої ланки. До того ж, необхідно звернути увагу на завантаженість та можливість співробітника виконувати поставлені завдання. Наприклад, окремі слідчі поліції одночасно ведуть до сотні кримінальних проваджень, що не сприяє професійній майстерності, а як наслідок – формує думку в певних громадян про корупційні діяння слідчого.

Хотілось би ще зупинитися на недопустимості надмірної мілітаризації суспільства правоохоронними структурами. Серед загальнодержавних антикорупційних заходів на правоохоронні органи має припадати не більше десяти відсотків, а решта – заходи правового забезпечення запобігання корупції та превентивні, якими мають займатися відповідні фахівці. При цьому давно вже назріла необхідність розробити та прийняти законодавчий акт про профілактику.

Олексій ІЛЛЯШЕНКО,

уповноважена особа Секретаріату Кабінету Міністрів,
завідувач Відділу з питань дотримання
антикорупційного законодавства
Секретаріату Кабінету Міністрів,
кандидат юридичних наук

Хотілось би зупинитися на сучасних тенденціях щодо вирішення проблемних питань у діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Як свідчить практика застосування норм Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), протягом останніх двох років деякі положення цього Закону, а також інших законодавчих актів, потребують системних змін, які мають позитивно вплинути на стан запобігання, виявлення та протидії корупції в нашій державі.

Однією зі сфер, яка вимагає до себе посиленої уваги, є діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Водночас є необхідність внесення змін до статті 1 Закону, у якій, урахувавши відповідну компетенцію, також слід передбачити таких спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, як Державне бюро розслідувань та Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Ці зміни зумовлені такими причинами.

Статтею 20 Закону передбачено, що Національне агентство з питань запобігання корупції готує проект Щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики. У вказаній національній доповіді, крім іншого, мають відобразитись статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням таких даних: 1) штат спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, кваліфікація та досвід їх працівників, підвищення їхньої кваліфікації; 2) діяльність підрозділів внутрішньої безпеки спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; кількість повідомлень про вчинення правопорушень їхніми працівниками, результати розгляду таких повідомлень, притяг-

нення працівників підрозділів внутрішньої безпеки до відповідальності; 3) обсяги фінансування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Тобто відсутність інформації про Державне бюро розслідувань та про Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, передбаченої статтею 20 Закону, залишає результати їхньої діяльності латентними, що впливає на повноту і характер національної доповіді щодо стану корупції в Україні.

Крім того, передбачені статтею 1 Закону спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції не мають єдиного бачення щодо віднесення цих державних органів або їхніх окремих підрозділів до суб'єктів у сфері протидії корупції, у т. ч. до висвітлення своїх статистичних даних, а також щодо єдиного підходу до оцінки роботи підрозділів внутрішньої безпеки, що, у свою чергу, унеможливає забезпечення прозорого аналізу результатів їхньої діяльності.

Так, якщо Генеральна прокуратура, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції зазначають як штат суб'єктів у сфері протидії корупції всіх працівників цих органів влади, то Національна поліція зазначає тільки працівників Департаменту захисту економіки та Департаменту внутрішньої безпеки, у результаті чого виникає певна колізія. І це тільки один із таких прикладів.

Відсутність узгодженості дій між спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції та іншими державними органами призводить до недотримання принципу невідворотності покарання відносно осіб, які вчинили правопорушення, чим створюються умови для корупційних ризиків. А головне – усе це призводить до порушення прав та законних інтересів громадян, які несуть моральні та матеріальні збитки у зв'язку з незаконними діями чи бездіяльністю відповідних посадових осіб.

Отже, можна дійти висновку, що більшість проблемних питань виникає у зв'язку з відсутністю єдиного тлумачення вимог антикорупційного законодавства серед прокурорів, адвокатів, суддів, уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції органів влади, працівників Національного агентства з питань запобігання корупції, працівників органів поліції, а також зумовлюється суб'єктивним підходом до прийняття певних рішень, що потребує внесення відповідних змін як до відповідних законів, так і до підзаконних нормативно-правових актів.

Олександр САСЬКО,

Голова Всеукраїнської громадської організації

«Спілка офіцерів України»,

полковник

Одне із найважливіших питань формування принципово нового правоохоронного органу – це формування ціннісних орієнтацій та мотиваційних установок поліцейських. Похідним від їхньої якості та спрямованості є і доброськість, і упередження корупційних ризиків, і, в кінцевому рахунку, якість діяльності правоохоронного органу в цілому. Складна і об'ємна сфера, отже, зупинюсь лише на трьох її аспектах.

І. Грошове забезпечення поліцейських. Прийнята в 2015 р. постанова Кабінету Міністрів України № 988, якою було встановлено порядок визначення грошового забезпечення поліцейських, уже ввійшла у протиріччя із сьогоденням. Часткові рішення про збільшення його розмірів у 2019 р. за рахунок збільшення додаткових видів вчергове спотворюють структуру грошового забезпечення, що, зрештою, призвело до його невідповідності рівню фізичних і психічних навантажень на поліцейських. Крім того, і розміри, і структура грошового забезпечення поліцейських суттєво відрізняються від розмірів і структури грошового забезпечення військовослужбовців, працівників інших структур сектору безпеки і оборони.

Зауважу, що порядок визначення грошового забезпечення військовослужбовцям встановлюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 704. У первинному її варіанті передбачалася щорічна гнучка реакція розмірів грошового забезпечення військовослужбовців на зміни розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на перше січня *календарного року*, який був покладений в основу першого тарифного розряду. У подальшому внесені Кабінетом Міністрів України зміни до постанови повернули ручне і непрозоре управління грошовим забезпеченням за рахунок збільшення стимулюючих і мотиваційних його видів. При цьому основні види грошового забезпечення військовослужбовців зафіксовані залежно від тарифних розрядів, виходячи із прожиткового мінімуму станом на *1 січня 2018 р.*

Отже, йдеться не стільки про розміри грошового забезпечення поліцейських, скільки, *по-перше*, про відповідність його структури характеру

службової діяльності, рівню фізичного і психічного навантаження; *по-друге*, про гнучкість його реагування на зміни вартості життя; *по-третє*, про соціальну справедливість і рівність у встановленні грошового забезпечення представникам усіх структур сектору безпеки і оборони.

II. Пенсійне забезпечення осіб, звільнених зі служби, є похідною проблемою від грошового забезпечення поліцейських. Зауважу, що проблеми, які накопичились у 2011–2017 рр., з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103 про перерахунок раніше призначених пенсій, на жаль, не розв'язані. При цьому, розміри пенсійного забезпечення – важливий, але не основний компонент проблеми. Постанова вже спричинила три рівні диспропорцій у розмірах пенсій, а перерахунок, проведений з порушенням статті 22 Конституції України, призвів до численних судових позовів. Справа в тому, що сама ця постанова Кабінету Міністрів України не відповідає чинному законодавству, і це вже встановлено низкою адміністративних судів. Зрештою, десятки тисяч індивідуальних позовів щодо перерахунку раніше призначених пенсій також задоволені адміністративними судами. Проте будь-яких рішень про приведення постанови у відповідність до чинного законодавства Кабміном не прийнято. Отже, йдеться не стільки про розміри пенсій, скільки про законність нормативного акта Кабінету Міністрів України щодо перерахунку раніше призначених пенсій, про поновлення справедливості в обчисленні та перерахунку раніше призначених пенсій, перспективах і порядку відшкодування завданих збитків.

Виходячи з цього, формуються такі **пропозиції**.

По-перше. Постанову Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 704 потрібно привести до первинної редакції, скасувавши внесені до неї в подальшому зміни. Поширити чинність цієї постанови на поліцейських, відмінивши при цьому постанову Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 988.

По-друге. Постанову Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103 потрібно відмінити в повному обсязі та привести порядок і умови перерахунку раніше призначених пенсій у відповідність до чинного законодавства.

III. Питання житлового забезпечення поліцейських. Зауважу, що ніколи за період існування міліції та поліції у незалежній Україні держава не брала на себе фінансові зобов'язання щодо забезпечення житлом

міліціонерів і поліцейських. Закон України «Про міліцію» проголосував забезпечення житлом за рахунок місцевих рад, які й по сьогодні мають непереборні проблеми у будівництві соціального житла. Закон «Про Національну поліцію» не виокремлює поліцейських в окрему групу для отримання будь-якого житла для постійного чи службового проживання, а Державним бюджетом України жодної копійки не передбачалось і не передбачено для будівництва чи придбання житла для міліціонерів чи поліцейських. Відсутність реального забезпечення житлом поліцейських, крім іншого, спричиняє й корупційні ризики та створює передумови для додаткового корупційного навантаження на органи місцевого самоврядування та приватні господарюючі структури.

Тому **вбачається за необхідне** поширити на поліцейських механізми забезпечення житлом, які створені в інших структурах сектору безпеки і оборони, – Збройних Силах України, Національній гвардії України, Державній прикордонній службі України тощо.

Олександр ЛУПАЛО,
професор кафедри публічного управління
та адміністрування НАВС,
кандидат юридичних наук, доцент

Дякую за можливість виступити перед Вами та висловити певні думки щодо стану реформування національної поліції та запобігання корупції.

Підтримуючи ґрунтовну доповідь представника Національного інституту стратегічних досліджень та попередні виступи учасників нашого зібрання, хотів би лише наголосити, що подібні аналізи щодо стану реформування правоохоронних органів, виконання заходів щодо запобігання та протидії корупції повинні носити систематичний характер та проводитися щонайменше двічі у рік.

Стосовно ефективності реалізації Закону України «Про запобігання корупції» та, відповідно, й ефективності діяльності правоохоронних органів, то хотів би наголосити, що ті результати, які було почуто сьогодні, свідчать про цілеспрямовану діяльність державних органів. Але такий стан не задовольняє українське суспільство та європейських партнерів. І це головний критерій оцінки діяльності не лише національної поліції, а й усіх гілок державної влади. Зупинюсь на кількох питаннях правового забезпечення.

По-перше, Кримінальний процесуальний Кодекс України (КПК України) вже настільки застарілий, що його не доцільно критикувати. Цей законодавчий акт має безліч правових прогалин і для застосування працівниками поліції, відтак не може ефективно захищати громадян від неправомірної діяльності поліцейських.

По-друге, сучасний Закон України «Про запобігання корупції» також має правові прогалини і вимагає внесення змін та доповнень. Зупинюсь лише на понятті «подарунок», що на перший погляд не викликає сумнівів, але в практичній діяльності спричиняє багато складнощів, а інколи призводить і до неправильного застосування.

З метою чіткого відмежування неправомірної вигоди від подарунка законодавець у статті 3 зазначеного Закону термін «подарунок» визначив як «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової». Однак, на нашу думку, не згрупував всі ознаки у цьому визначенні. Лише після прочитання статті 23 Закону

стає зрозумілим, що подарунок має ще одну обов'язкову ознаку, за якою вважається подарунком, коли «відповідає загально визнаним уявленням про гостинність». Зазначене відокремлення ознак подарунка створило підстави для неоднозначного його тлумачення, що призводить до певних ускладнень практичного розмежування подарунка від неправомірної вигоди.

Насамперед порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків має розцінюватись як передбачене статтею 172-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Відмежовуючи останній від складу злочину, описаного в статті 368 КК України, треба виходити з того, що:

1) у згаданій статті КУпАП йдеться про порушення певних обмежень, а не заборон. Однак стаття 23 Закону України «Про запобігання корупції» забороняє особам «безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе або близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: а) у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; б) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи».

З урахуванням сказаного й правової норми, закріпленої в частині 2 статті 9 КУпАП, заборона щодо одержання службовою особою забороненого подарунка має класифікуватися за статтею 368 КК України – за наявності всіх ознак складу злочину, передбаченого цією статтею (зокрема, за відсутності малозначності діяння). Таким чином, отримання керівником подарунка на день народження від підлеглих може призвести до кримінальної відповідальності, що за сучасних уявлень про гостинність виступає занадто суворою;

2) поняття подарунка певною мірою суперечить Цивільному кодексу України (ЦК України). Так, згідно зі статтею 718 ЦК України «дарунок – це рухомі речі, в тому числі гроші та цінні папери, нерухомі речі та майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути в майбутньому». Більш того, статтею 717 цього Кодексу визначено, що за договором дарування одна сторона (дарувальник) передає або зобов'язується передати в майбутньому другій стороні (обдаровуваному) безоплатно майно (дарунок) у власність. Таким чином, відповідно до ЦК України не можна вважати подарунком, якщо він продається за ціною, нижче ринкової;

3) поняття «гостинність» взагалі не є правовою категорією і жоден нормативний акт визначення цього поняття не закріплює. Це поняття

може тлумачитися з урахуванням загальних принципів діяльності державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування, обстановки дарування, приводу, з якого надається дарунок, національних традицій та вимог до певної події, закріплення певних правил щодо дипломатичного протоколу, етикету та низки інших чинників.

Гостинність – це те, що повинно сприйматись у конкретній обстановці сторонами саме як міра дотримання правил етикету, а також за умови, що такі дарунки не впливатимуть на прийняття особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, окремими особами, прирівняними до них, неправомірних рішень або не створюватимуть враження, що це може впливати на їхні рішення під час виконання службових обов'язків.

У статті 23 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено словосполучення «уявлення про гостинність», а не принципи чи норми гостинності. З такого формулювання неможливо встановити чіткі межі гостинності, адже цьому поняттю властиві динамізм і ситуативність тлумачення, а також майновий стан дарувальника чи обдаровуваного. Усе це може призвести й до протилежного негативного ефекту.

Зрозуміло, що «загально визнані уявлення про гостинність» – це те, що повинно сприйматись у конкретній обстановці сторонами саме як міра дотримання правил етикету, що не пов'язане з раніше вчинюваними службовцем діями чи прийнятими рішеннями, діями, які державний службовець вчинить на прохання даруючої особи, а також відсутність відносин прямого підпорядкування між особами. Тобто подарунок не повинен стосуватися виконання особою своїх службових повноважень.

Більш того, Законом України «Про державну службу» не передбачено такий вид заохочення, як нагородження «цінним подарунком». Крім того, застосування поняття «цінний подарунок» не передбачено й Законом України «Про запобігання корупції». Таким чином, вважаємо, що застосування такого виду заохочення державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування суперечить чинному законодавству і є протиправним.

На нашу думку, однозначне тлумачення та розуміння закону виступає важливим принципом нормотворчої діяльності. У зв'язку з цим необхідно чітко визначити тлумачення «уявлення про гостинність» та межі його застосування.

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ
«Розбудова цілісності та доброчесності
під час реформування поліції.
Досвід України»

ВСТУП

Дослідження, присвячені проблемам урядування в секторі безпеки України, вже тривалий час свідчать про те, що корупція, надмірний рівень адміністрування та дефіцит системного підходу поки що є ключовими і, на жаль, непоодинокими недоліками державної політики у цій сфері. Революція Гідності поставила на чільне місце суспільний запит щодо реформ у секторі безпеки, його очищення від корупції. Внаслідок цього громадянське суспільство почало не лише пропонувати порядок денний змін, а й стало активним учасником процесів, долаючи спротив старої системи.

Спадком старої системи на початку постреволюційних реформ було і Міністерство внутрішніх справ, зокрема колишня українська міліція. Це були типові пострадянські, постсоціалістичні інституції, по суті – «становий хребет» державного силового каркасу. З початком набуття Україною незалежності ці інститути, як, власне, і сама держава, перебували в умовах перманентних несистемних змін, що підміняли реальні реформи. Пострадянська суть МВС – охоронця правлячої верхівки суспільства – залишалася незмінною. Аналізуючи реформування поліцейських структур у Центральній і Східній Європі, експерти констатують, що попри низку відмінностей між країнами та трансформаційними процесами, які відбуваються в них, існує спільна риса – «поліція використовувалась перш за все для підтримки правлячої партійної еліти і придушення опозиції, і лише меншою мірою – для забезпечення громадської безпеки»².

Дані про корупцію в міліції були традиційно «закритим» матеріалом. Її начебто не існувало на рівні, вищому за дільничного міліціонера чи рядового працівника автоінспекції. У Національній поліції України (НПУ) попри значний прогрес відкритість у цьому аспекті також ще бажає чекати кращого. Тому автори більшою мірою покладались на ті

² Капарини Марина и Маренин Отвин. Процесс и прогресс в реформировании полицейских систем // Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: процесс и прогресс. *Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)*. 2014. С. 259. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/bm_transformpolice_rus.pdf

дослідження, які були здійснені неурядовими організаціями, а також на дані, що оприлюднюються іншими правоохоронними органами, передусім Службою безпеки України (СБУ) та прокуратурою.

При цьому слід зазначити, що процеси реформ та протидії корупції всередині Національної поліції відбуваються нелінійно і повільно. На початку реформ, у 2014–2016 рр., МВС демонструвало більшу відкритість у цій сфері та зацікавленість у позитивних зрушеннях. Пізніше, що випливає з відомчих досліджень проблеми корупції в поліції, рівень та інтенсивність співпраці з неурядовими організаціями пішли на спад.

У процесі роботи над матеріалом автори ставили собі завдання: проаналізувати, спираючись на загальнодоступні джерела, процес реформ у сфері системи МВС, у Національній поліції, зокрема й у контексті реформування сектору безпеки та антикорупційної реформи. Також мали на меті продемонструвати, наскільки узгодженість у проведенні цих реформ матиме суспільний ефект і одночасно сприятиме зміцненню цілісності та зниженню корупції. Задля демонстрації тенденцій у цій сфері наводяться як сучасні дані, так і результати досліджень минулих років. Певна частина вступного матеріалу містить характеристики суспільно-політичної ситуації, що зумовила революційні зміни, для того щоб окреслити початкову точку відліку процесу реформ та їхній зміст.

Метою дослідження є вироблення практичних рекомендацій для Уряду України щодо подальших заходів, спрямованих на зменшення корупції у поліції. При цьому автори ґрунтувались на принципах Ради Європи та рекомендаціях для України, які були вироблені вітчизняними експертами й міжнародними партнерами. Окремо варто відзначити напруження експертів Женевського центру безпекового урядування, які змогли вдало систематизувати досвід поліцейської реформи у Республіці Молдова у т. зв. «базову матрицю поліцейської реформи». Цей документ є багатообіцяючим інструментом для системного аналізу якості реформ не лише в поліції, а й у секторі безпеки загалом.

Розділ 1

РЕФОРМИ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ ТА АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА ПІСЛЯ РЕВОЛЮЦІЇ ГІДНОСТІ

Революція Гідності створила в Україні **нову політичну реальність**. Подолано передусім кризу ціннісної ідентичності, яка не дозволяла чітко сформулювати мету загальнодержавних реформ, реформування сектору безпеки і, зокрема, системи органів внутрішніх справ. Саме роздвоєністю, непевністю вибору між двома полярними ціннісними напрямками розвитку – європейським і пострадянським (проросійським) – можна було пояснити повільні темпи реформ у відрізок часу, що передував подіям Євромайдану.

Україна чітко визначилась та задекларувала євроінтеграційний вибір розвитку. Зусилля політичного керівництва держави завершилися підписанням та ратифікацією *Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом*. З цим документом Україна отримала перелік зобов'язань, виконання яких дозволить нашій державі у майбутньому стати повноцінним членом ЄС. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу.

З потрясінь Революції Гідності українське суспільство винесло важкий досвід: до того часу міліція та внутрішні війська ніколи не залучалися до брутальних силових дій проти учасників масових акцій в Україні. У суспільстві й політикумі ствердилося розуміння того, що, по-перше, міліція має бути поза політикою, а зміна влади має відбуватися виключно мирним шляхом, а по-друге, поняття «цивільний контроль», роль громадської думки та засобів масової інформації набуло реального, зрозумілого для масової свідомості змісту.

З 2014 р. внаслідок рішучого прагнення до євроінтеграції Україна опинилася в умовах гібридної агресії з боку Російської Федерації (РФ) і змушена була здійснювати реформи в надзвичайно складних умовах. Водночас це лише прискорило зміну пострадянської політичної парадигми, у якій тривалий час існувало суспільство, до проєвропейської.

Інтенсифікувався процес природної зміни пострадянських принципів, цінностей та інституційних конструкцій, на яких формувався сектор безпеки. Змінилися погляди на доцільність посилення централізації влади, самоцінність розбудови сильної вертикалі у сфері цивільної безпеки, підпорядкування та залежність правоохоронних органів і правосуддя від влади. Було добре усвідомлено негативний вплив корупції на інституції сектору безпеки.

Оцінюючи перебіг реформ у секторі безпеки України, експерти Центру Разумкова відзначили, що корупція і надмірний рівень бюрократизму як залишок радянської системи, так і власний здобуток за часів незалежності, є основним традиційним недоліком української державної політики³. Це підтверджено і загальною оцінкою громадянами України зовнішніх і внутрішніх загроз (за дослідженням, проведеним соціологічною службою Центру Разумкова в листопаді 2016 р.). Оцінюючи найбільш небезпечні внутрішні загрози, громадяни найвище оцінили рівень загроз від корупції – 8,5 бала за шкалою від 0 до 10 (максимальна оцінка). Наступною загрозою є олігархічна модель держави (7,9 бала)⁴.

В Україні, як і в інших суспільствах, що перебувають у перехідному періоді, «поліцейські» реформи є частиною більш широкого процесу трансформації як суспільних умов у цілому, так і сектору безпеки зокрема. Починаючи з 2014 р., Україна здійснила перехід до нової історичної епохи, і Український народ отримав унікальний шанс прискорити ці суспільні процеси. Ефективна протидія корупції залишається змістом очікуваних перетворень, як і одним із першочергових завдань реформ.

1.1. Реформи у секторі безпеки: антикорупційний контекст

Першим політичним документом, у якому було задекларовано новітні реформи в секторі безпеки, проведення антикорупційної реформи та реформи поліції (формування оновленого Міністерства внутрішніх справ), стала *Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»*⁵, підписана 27 листопада 2014 р. народними депутатами

³ Моніторинг викликів урядуванню у секторі безпеки України: стан і потреби : матер. Міжнар. конференції 21–22 січня 2016 р. / DCAF, Центр Разумкова, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. С. 95. URL: <https://www.dcaf.ch/monitoring-ukraines-security-governance-challenges-proceedings-first-international-conference>

⁴ Там само. С. 106.

⁵ Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», підписана 27 листопада 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

Верховної Ради України VIII скликання (далі – Коаліційна угода). Документ передбачав радикальні зміни в системі МВС та наповнення реформ, переважно структурного змісту. МВС повинне стати цивільним органом, що забезпечує формування державної політики у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку; забезпечення комплексного управління державним кордоном; протидії нелегальній міграції; забезпечення цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям. Утворюється Національна поліція, яка є центральним органом виконавчої влади в системі МВС і реалізує державну політику у сфері протидії злочинності та забезпечення громадського порядку. Значна увага була приділена добору кадрів для роботи в поліції: атестація працівників, котрі вже працюють, перевірка та конкурсний відбір на посади поліцейських, підготовка тих, хто витримав конкурс, тощо. Коаліційна угода також визначала основні напрями реформи сектору безпеки і оборони, антикорупційної реформи.

Ці наміри знайшли подальший розвиток у *Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»*⁶ (далі – Стратегія 2020), схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Цей документ вважається Дорожньою картою реформ (усього їх передбачалося 64), який визначає мету, першочергові пріоритети, містить індикатори, що дозволять створити необхідні умови для становлення й розвитку держави.

Одним із чотирьох провідних напрямів поступу України на шляху реформування є вектор безпеки. Серед пріоритетів у сфері безпеки визначено «невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції». У цій сфері передбачалось проведення дев'яти реформ, серед яких слід виокремити «реформу системи національної безпеки та оборони, судову реформу, оновлення влади та антикорупційну реформу, програму електронного урядування, реформу правоохоронної системи».

Індикаторами успішності реформ у сфері боротьби з корупцією та реформ у правоохоронних органах були визначені такі досягнення:

- 1) за *індексом сприйняття корупції*, який розраховує Transparency International, Україна увійде до 50 кращих держав світу;
- 2) за результатами загальнонаціонального опитування *рівень довіри громадян до поліції* становитиме 70 %;
- 3) *оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах* становитиме 70 %.

⁶ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

За оцінками вітчизняних експертів, на той час зміни у правоохоронній системі, обороні, сфері інформаційної безпеки, захисту критичної інфраструктури та інших складових Системи забезпечення національної безпеки відбувалися паралельно, але не узгоджено. В основному перетворення стосувалися «центрального рівня» та адміністративної вертикалі. При цьому не враховувались горизонтальні зв'язки на рівні територіальних громад. Тому вирішення функціональних, структурних і ресурсних проблем було однобоким, без урахування таких зв'язків. Цей недолік впливав і на процес підготовки змін до законодавства, зокрема й до Конституції України. «Внаслідок цього є ризик отримати не оптимальні, а структурно надлишкові, функціонально недостатні та економічно обтяжливі інституції – як правоохоронну систему зокрема, так і Систему забезпечення національної безпеки загалом»⁷.

У Стратегії 2020 зазначалось, що основною передумовою її реалізації є **суспільний договір** між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. І, таким чином, одним із принципів реформування був задекларований цивільний контроль як відповідальність громадянського суспільства контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватися Конституції і законодавства України.

Надалі задля реалізації політичних намірів, задекларованих у Коаліційній угоді та Стратегії 2020, в Україні було прийнято низку важливих документів з питань реформування сектору безпеки, підвищення його цілісності. Передусім політичні підходи до реформування поліції у контексті реформування сектору безпеки були втілені в кількох документах стратегічного планування у сфері національної безпеки, які схарактеризовано нижче.

Документи стратегічного рівня про боротьбу з корупцією

Стратегія національної безпеки України 2015 року⁸. Актуальною загрозою національній безпеці вкотре визнана корупція та неефективна система державного управління. У документі акцентовано увагу на особливостях та причинах цього негативного суспільного явища: «по-

⁷ Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування : аналіз доповідь / Центр Разумкова. *Національна безпека і оборона*. 2015. № 2–3 (151–152). С. 37.

⁸ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>

ширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління» – свідчення значних масштабів цього явища; «слабкість, дисфункціональність, застаріла модель публічних інститутів, депрофесіоналізація та деградація державної служби» – інституційні причинно-наслідкові фактори; «здійснення державними органами діяльності в корпоративних та особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності» – руйнівні наслідки для громадян та держави.

Основними напрямками державної політики національної безпеки визнано, зокрема:

- створення ефективного сектору безпеки і оборони, що передбачає, серед іншого, якісне вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки, посилення парламентського контролю у цій сфері;
- реформу Міністерства внутрішніх справ, яке має «забезпечити максимально доцільну консолідацію правоохоронної діяльності у сфері його відповідальності, позбавлення невластивих контрольних і дозвільних функцій, підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів»; нову якість антикорупційної політики, яка здійснюватиметься через обмеження контрольних функцій держави;
- мотивації працівників державних органів до сумлінної праці; забезпечення невідворотності покарання за корупцію.

Для цього у Стратегії національної безпеки наголошується, зокрема, на необхідності удосконалення процедур перевірки на добросовісність та забезпечення дієвого моніторингу способу життя, доходів і витрат державних службовців.

Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України 2016 року⁹. Цей документ по суті є поглядом на розвиток сектору безпеки і оборони як цілісної системи. Міністерство внутрішніх справ України та Національна поліція визначені, серед інших, складовими частинами сектору безпеки і оборони. Документ визначає основні завдання розвитку цього сектору в цілому та окремих його елементів, у т. ч. МВС та Національної поліції.

⁹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>

Основною метою розвитку Національної поліції України є «поетапне створення правоохоронного відомства європейського зразка для подальшого ефективного виконання завдань». Визначено етапи для здійснення цієї мети.

Так, до кінця 2017 р. (перший етап) заплановано завершити низку структурних перетворень, досягнення оптимальної чисельності працівників; перехід від мілітаризованої до соціально-сервісної моделі поліції; створення нормативно-правової бази діяльності; технічне оснащення; реформування систем відбору на службу та професійної підготовки працівників Національної поліції тощо.

На другому етапі, що триватиме до кінця 2020 р., планується доведення загального рівня стандартів роботи Національної поліції до середньоевропейських показників.

Закон України «Про національну безпеку України», прийнятий 21 червня 2018 р. № 2469-VIII¹⁰, також демонструє підходи до сектору безпеки і оборони як до цілісної системи.

Основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сфері національної безпеки, визначено, зокрема, «верховенство права, підзвітність, законність, *прозорість* (курсив наш. – Авт.) та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили».

Предметом цивільного контролю, серед іншого, Закон визначає стан правопорядку в органах сектору безпеки, ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки і оборони.

У рамках проекту «Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України» Женевським центром безпекового урядування (DCAF) і Центром Разумкова було узагальнено політичні рекомендації Урядові України за результатами дев'яти багатосторонніх рекомендацій з різних питань сектору безпеки. Ці рекомендації, а також попередні дослідження DCAF, виходять із бачення реформи поліції як стрижня процесу реформування сектору безпеки, оскільки це підвищує рівень громадської безпеки та створює умови для стабільного економічного розвитку¹¹.

¹⁰ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

¹¹ Моніторинг викликів урядуванню у секторі безпеки. Основні питання та політичні рекомендації / за ред. Філіппа Флурі, Олексія Мельника та ін. Женева, 2017.

Отже, основні документи стратегічного планування, що були прийняті в Україні після Революції Гідності:

- розглядають МВС та Національну поліцію України як складові сектору безпеки;
- містять системні підходи до формування й реалізації політики у цьому секторі, розглядаючи його як цілісну систему;
- окреслюють основну мету та напрями поліцейської реформи;
- ґрунтуються на принципах прозорості та запроваджують цивільний контроль.

Поширення корупції в усіх сферах державного управління визнано **загрозою національній безпеці** України, що передбачає протидію цьому явищу засобами безпекової політики.

1.2. Антикорупційна реформа. Зовнішній контроль над корупцією в МВС та Національній поліції України

Антикорупційна політика. Після приходу до влади в 2010 р. російського президента В. Януковича в Україні були в основному скасовані орієнтовані на міжнародні стандарти антикорупційні закони та напруження минулих років. Затверджена 2011 р. натомість Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки була декларативною і не відповідала міжнародним стандартам: не містила механізмів виконання, моніторингу, чітких цілей та індикаторів. Напередодні Майдану в 2013 р., за даними Transparency International, Україна посідала 144-те місце за рівнем корупції.

Дієві заходи, спрямовані на очищення влади та запровадження адекватних механізмів запобігання і переслідування корупції, були започатковані наприкінці 2014 р. вже після революційних подій. У ході реалізації Стратегії 2020 Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р. був прийнятий пакет антикорупційних законів (антикорупційна реформа), розроблений за активної участі громадськості та міжнародних неурядових організацій.

*Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»*¹² містив цілі

¹² Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

та методи поточної антикорупційної реформи. Цей документ передбачив низку пріоритетних завдань для Уряду: створити інституційні умови для запобігання корупції (спеціально уповноважений орган, законодавство, методика оцінки рівня корупції); вжити заходи для виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (The Group of States against Corruption, GRECO) щодо політичної корупції; законодавчо врегулювати засади громадського контролю за рішеннями парламенту і місцевих рад; вжити заходи з подолання корупції в державних закупівлях; реформувати правоохоронні та контролюючі органи тощо. Реалізація цих пріоритетів мала створити базу для подальших реформ.

На виконання Стратегії 2020, а також належної імплементації нового базового антикорупційного законодавства Урядом було затверджено *Державну програму щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки*¹³, яка передбачала конкретні завдання і заходи. Серед цілей програми – «створення ефективних механізмів запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечення контролю за дотриманням правил доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави».

Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII¹⁴ був утворений спеціалізований антикорупційний правоохоронний орган – **Національне антикорупційне бюро України** (НАБУ). Його завдання – протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Відповідно до Закону підслідними НАБУ є Міністр внутрішніх справ (член Кабінету Міністрів України), його перший заступник та заступники; посадові особи вищого складу Національної поліції; службові особи правоохоронних органів (у т. ч. поліцейські), які вчинили злочин, підслідний Національному бюро.

Закон України «Про запобігання корупції», також прийнятий 14 жовтня 2014 VII¹⁵, який відповідав міжнародним стандартам у цій сфері,

¹³ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>

¹⁴ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141698.html

¹⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

враховував найкращий зарубіжний досвід та рекомендації міжнародних інституцій (GRECO, ОЕСР тощо).

Закон регламентує створення і функціонування **Національного агентства з питань запобігання корупції** (НАЗК), яке забезпечує низку функцій у сфері антикорупційної політики. Закон також містить цілу низку норм, які створюють ефективні механізми запобігання корупції в діяльності, зокрема, посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави (далі – посадові особи).

Більш чітко в документі визначено поняття «близькі особи»; розмежовано розуміння потенційного та реального конфлікту інтересів; сформульовано визначення поняття пов'язаного з корупцією «корупційного правопорушення», а також поняття «неправомірна вигода», «дарунок», «приватний інтерес» тощо.

У Законі значно розширені положення, що регулюють питання *вимог до поведінки посадових осіб*. Так, передбачено, що НАЗК затверджує загальні правила етичної поведінки. При цьому визначено, що особи, до яких застосовується дія цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно дотримуватися вимог Закону та загальноновизначених етичних норм поведінки. Посадові особи утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать законодавству, самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень, тощо.

Значеним Законом доповнено перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Такими суб'єктами є органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, НАБУ та НАЗК.

Наказом Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 р. в структурі *Генеральної прокуратури України* утворено **Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру** (САП). САП є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, на який покладено:

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Слід також зазначити, що створене 2015 р. *Державне бюро розслідувань* (ДБР)¹⁶ має завданням запобігати, виявляти, припиняти, розкривати і розслідувати злочини, вчинені, зокрема, Міністром внутрішніх справ (член Кабінету Міністрів України), його першим заступником та заступниками, працівниками правоохоронних органів (тобто всіма поліцейськими, якщо склад злочину не є підслідністю НАБУ).

Оскільки корупція визнана загрозою національній безпеці, відповідні підрозділи *Служби безпеки України* (СБУ) в силу своєї поліфункціональності також здійснюють виявлення, припинення та переслідування корупції в ході оперативно-службової діяльності. Відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України на СБУ покладається вирішення завдань щодо *протидії злочинам, що створюють загрози державній безпеці України*. У ході подальших реформ очікується поетапна оптимізація (на законодавчому рівні) повноважень Служби безпеки України в цій сфері.

Таким чином, антикорупційна реформа в Україні відбулася завдяки протестному тиску суспільства на владу та за сприяння міжнародних антикорупційних структур. У процесі реформи були створені, зокрема, законодавчі та інституційні передумови для запобігання та переслідування корупції в МВС та Національній поліції.

Поліцейські, слідчі, державні службовці та керівники системи МВС, які підпадають під визначення службових осіб, котрі посідають відповідальне та особливо відповідальне становище, зобов'язані дотримуватися правил та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції» щодо конфлікту інтересів, подарунків, роботи за сумісництвом тощо. На них поширюються правила фінансового контролю (подання декларацій, моніторинг способу життя). Крім того, Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція зобов'язані прийняти антикорупційні програми та звітувати щодо їх виконання. Особливістю є та обставина, що органи внутрішніх справ (поліція) одночасно є і спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції, і її об'єктом.

Антикорупційною реформою запроваджено *зовнішній контроль* над поліцією та МВС в частині запобігання корупції, а також механізми виявлення та переслідування корупції, який здійснюється у випадках вчинення поліцейськими корупційного злочину або адміністративного проступку.

¹⁶ ДБР створене Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII. Офіційно розпочало правоохоронну діяльність 27 листопада 2018 р. (див.: <https://dbr.gov.ua/istoriya>).

Розділ 2

РЕФОРМА СИСТЕМИ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ПОДОЛАННЯ СИСТЕМНОЇ КОРУПЦІЇ

2.1. Суспільний запит на очищення влади

На початок революційних подій 2013–2014 рр. міліція перебувала під контролем кримінально-олігархічних кланів і була підпорядкована меті обслуговування їхніх політичних та бізнесових інтересів. Стан міліції, та загалом і всіх правоохоронних органів, що перебували в стані морального занепаду, став однією з причин революції.

Серед основних завдань постреволуційного порядку денного поста-ло докорінне реформування пострадянської міліції та побудова поліції європейського типу. Цього вимагав, зокрема, і критичний стан поширення корупції в органах внутрішніх справ напередодні Євромайдану.

Ставлення суспільства до міліції в 2010–2013 рр. характеризувалось недовірою внаслідок численних зловживань владою, відкритого її вико-ристання в інтересах правлячого клану В. Януковича. Система МВС, як і все українське суспільство, перебувала в кризовому стані.

Рівень довіри до міліції характеризувався як критично низький. За результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова, у липні 2013 р. повну довіру до міліції засвідчили лише 2 % опитаних громадян, ще 17 % – «скоріше довіряли» міліції, на противагу 75 % тих, хто тією чи іншою мірою їй не довіряв¹⁷.

За даними Інституту соціології Національної академії наук, рівень до-віри громадян до міліції становив лише 3–5 %, а після Революції Гіднос-ті цей показник знизився до 0,8 %, при цьому довіра самих працівників міліції до влади становила не більше 3 %¹⁸.

У 2013 р., напередодні Майдану, різко зросла кількість масових про-тестних акцій проти порушень міліцією прав і свобод людини, коли в

¹⁷ Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування. С. 28.

¹⁸ Стратегія розвитку органів внутрішніх справ, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р.

кількох населених пунктах жителі вдавалися до штурмів місцевих відділів міліції (зокрема, йдеться про події у Врадіївці)¹⁹. Так, за підсумками моніторингу, здійсненого Центром дослідження суспільства, лише впродовж січня–липня 2013 р. зафіксовано 333 протестні акції проти свавілля працівників міліції, що становить 12 % усіх протестів за цей період. «Подібних спалахів невдоволення правоохоронною системою країни у минулі роки не спостерігалося. Зокрема, нинішнього року їх кількість, у порівнянні з 2012, зросла на 25 %, та в кілька разів, ніж у 2010 та 2011 роках»²⁰.

Про причини недовіри свідчить аналіз результатів численних досліджень незалежних центрів та експертів. Вони послідовно свідчили про загрозове поширення корупційних практик у правоохоронних органах та відсутність системної протидії цьому явищу.

Рейтинг найбільш корумпованих сфер, за результатами порівняльного дослідження Transparency International у 2007–2013 рр., був незмінно низьким. За показниками сприйняття поширеності корупції з двадцяти досліджених сфер лідерські позиції посідали правоохоронні органи (84 % опитаних) та судова система (87 %) ²¹.

Корупція стала системоутворювальним чинником у схемі керівництва, організації діяльності органів внутрішніх справ. Тобто можна говорити про **системну корупцію** у МВС, яка була наслідком системної корупції в управлінні державою.

«Для системної корупції характерна активна і масштабна діяльність, за якої корупційна поведінка перестає бути винятком і стає правилом роботи в організації. У деяких випадках системна корупція є невід'ємною складовою системи менеджменту і державного управління. Системна корупція відзначається як масштабами корупційної діяльності, так і існуванням певних норм і правил, що сприяють такій діяльності»²².

¹⁹ 27 червня 2013 р. за участю працівників місцевого райвідділу міліції сталося групове зґвалтування і спроба вбивства жительки смт Врадіївка Миколаївської області. Намагання правоохоронців заперечити очевидні факти (включно із спробами фальсифікації документів і показів свідків) спричинили активний протест місцевих жителів і значний суспільний резонанс.

²⁰ В Україні 2013 року відбулася рекордна кількість протестів проти свавілля міліції. *Тиждень. ua*. 2013. 22 жовт. URL: <https://tyzhden.ua/News/92086>

²¹ Барометр світової корупції Transparency International. Останні дані – 2013 рік. URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/country///?country=ukraine>

²² Практичний посібник по боротьбі з корупцією службовими правопорушеннями в органах поліції / DCAF. Женева, 2012. *Цит. за:* Nuijten, M. & Anders, G. (2009). *Corruption and Secret Law: A Legal Anthropological Perspective*. Aldershot: Ashgate. (Pp. 53–54).

Системна корупція стала причиною і наслідком захоплення влади членами політичної «команди» колишнього президента Януковича, якими були налагоджені стійкі корупційні схеми. Ці схеми пронизували практично всю систему органів внутрішніх справ.

Корупційні доходи стали ресурсом для купівлі лояльності міліції (ко-руптована владна верхівка таким чином купувала легальний силовий ресурс для свого захисту). Оскільки міліція була переорієнтована на виконання функції «ланцюгових псів» режиму, значна кількість коштів, як бюджетних, так і тінхових, спрямовувалась на збільшення чисельності загонів спецпризначення, їхнє оснащення, утримання.

Схеми і способи отримання хабарів та вигод від міліцейської корупції давно відомі – це паразитування на легальному бізнесі, доходи від «кришування» нелегального бізнесу, зловживання службовим становищем, торгівля впливом. Сфера контролю стала сферою отримання корупційного прибутку. А де немає функцій примусу чи контролю – є можливість отримання зиску з державного бюджету через зловживання під час здійснення державних закупівель та проведення інших напівкримінальних оборудок. Служба у вигідних з точки зору отримання корупційної ренти підрозділах (т. зв. «хлібні місця») стала розглядатися керівництвом МВС та політичною верхівкою виключно з комерційної точки зору. Керівні посади, і не лише у «хлібних місцях», стали предметом купівлі-продажу.

За часів незалежності України жодної масштабної реформи у системі МВС не відбувалось. «З кожною зміною державної влади були спроби модернізувати систему органів внутрішніх справ (усього 9 спроб), однак, як правило, процес реформування щораз переводився в режим “ручного управління” і використовувався для реалізації особистих цілей – міліція завжди використовувалася в якості адміністративного ресурсу і джерела тінхових коштів»²³.

Особливо яскраво системність корупції того періоду позначалася на *кадровій політиці*. На той час у МВС визріла ціла низка кадрових проблем, що не вирішувались упродовж тривалого часу. Йдеться про розмивання професійного ядра через відплив професійних кадрів, що було спричинено: низькою заробітною платою; незабезпеченням житлом; неможливістю прозорого кар’єрного зростання; нестабільністю

²³ Захаров Євген. Реформування органів внутрішніх справ та права людини : дослідження Харківської правозахисної групи. 2017. 07 берез. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1488907079>

законодавства щодо пенсійного забезпечення, розмірів вихідної допомоги; постійними звільненнями внаслідок ротації політичних команд.

Принцип *корупційного фаворитизму* полягав у призначенні на керівні посади в правоохоронних органах вихідців з одного регіону – Донбасу, це намагалися пояснити начебто більшим ступенем довіри у керівній ланці, ефективнішою взаємодією у просуванні політики. Насправді призначення «своїх» було продиктоване необхідністю підтримання стійких корупційних схем.

Руйнівною виявилась практика «територіального» комплектування кадрів. Ротації здійснювалися лише на рівні керівників (начальника ГУ МВС, інколи – його заступників). Представники «середньої ланки» також були глибоко інтегровані в корупційні схеми²⁴. Почали створюватися міліцейські, прокурорські, податкові «династії». Існування такого порядку забезпечувалося повсюдною круговою порукою, системою політичних і бізнесових «криш», політичною корупцією – адже керівництво міліцією формувалося через партійні квоти.

Відсутність ротацій та фаворитизм призвели до появи правоохоронних кланів у регіонах, де сформувалися т. зв. «трикутники смерті»: міліція – прокуратура – суд. Служителі закону перебували в тісних «ділових» і сімейних зв'язках, обслуговували інтереси місцевих феодалів, бізнес-еліт чи інших «хазяїв» області, міста чи району.

Всередині системи МВС це призвело до *соціального розшарування і відчуження* між начальницьким складом міліції (де практично всі керівники були пов'язані корупційними зв'язками) та рядовими працівниками. Воно виявлялось у суттєвій різниці (у 5–10 разів) розмірів заробітної плати керівного складу та підлеглих, можливістю для керівника отримати або придбати поза чергою службове житло, тоді як інші працівники очікували поліпшення житлових умов десятки років. Керівництво міліції навіть не намагалося приховати корупційні доходи, на які зводилися маєтки, куплялись дорогі автомобілі та статусні речі (зброя, годинники). Укорінилась особлива корпоративна корупційна культура, що проявлялась у приниженні підлеглих, безпідставних стягненнях, постійних поборах.

Адміністративно-командні засоби замінили принцип законності. Основним інструментом керівництва став усний наказ, часто неправомірний. Ефективність роботи оцінювалась виключно за формальними

²⁴ Як засвідчила «Кримська» криза, правоохоронці, укомплектовані за територіальним принципом, виявились нелояльними до української влади і масово перейшли на службу до окупаційної «влади».

показниками, всупереч інтересам встановлення істини. Особистий рівень культури керівників міліції середньої та вищої ланок характеризувався рецепцією звичок і законів криміналітету – вживанням ненормативної лексики, схильністю до насильства у побуті, пияцтвом. У сприйнятті громадян, особливо після «Врадівських подій», правоохоронець, міліціонер, зважаючи на поведінку та моральні якості, переважно ототожнювався з образом злочинця та корупціонера. Причому «людина в погонах» видавалась більш небезпечною, оскільки була безкарною, захищеною законом і мала владу.

Лише протягом 2013 р. МВС отримало близько 195 тис. звернень громадян стосовно неправомірних дій правоохоронців – у середньому по одній скарзі на кожного атестованого працівника органів внутрішніх справ.

Низький рівень фінансового забезпечення, неефективний спосіб розподілу коштів породили практику поборів з особового складу – на ремонті, пальне, витратні матеріали. Тому працівники також були змушені «вбудовуватись» у корупційні схеми. Те саме стосувалось і службових показників, яких досягали будь-якою ціною, часто за рахунок грубих порушень прав людини. Найбільш принципові та добросовісні кадри на службі не затримувались. Ті, які виявляли відданість керівництву, «не проблемність», забезпечували «рентабельність», по суті відповідали посаді, відтак почувалися комфортно. Відповідно, вимоги до претендентів на посади знижувалася. Таким чином, професійне ядро міліції розмивалось, що негативно позначилось передусім на підрозділах, служба в яких вимагала високої кваліфікації та досвіду.

Антикорупційні заходи всередині системи МВС не спрацьовували. Структурні підрозділи, що мали б діяти як «запобіжники» від зловживань – відділи внутрішньої безпеки, кадрові інспекції, антикорупційні підрозділи були також вражені корупцією. Можливості вільно здійснювати корупційні практики всередині системи МВС, безкарно зловживати владою – «заробляти» були своєрідною ознакою приналежності до керівної команди. Гостро постала проблема приховування злочинів серед працівників органів внутрішніх справ або кваліфікації їх як дисциплінарних проступків. На практиці, підрозділи внутрішньої безпеки часто «не вбачали ознак кримінального правопорушення» в діях міліціонера. Причиною цього була вкрай висока корпоративна солідарність.

Відповідно до п. 32 Звіту Комісара з прав людини Ради Європи Нілса Майжнієка за результатами візиту до України, що тривав із 4 до 10 лютого 2014 р., «розслідування порушень внутрішньою службою безпеки

міліції часто є неефективним, оскільки нерідко працівники того ж самого відділення ведуть розслідування щодо колег, із метою захисту своїх людей іноді приймають “обітницю мовчання”»²⁵.

Корупційний спосіб існування влади вимагав *застосування насильства* для захисту від суспільного невдоволення. Створювались та підтримувались у боєздатному стані силові спецпідрозділи МВС (зокрема, «Беркут»). Їхнє основне завдання – жорстко припиняти прояви громадянського протесту. Бійці і керівництво «Беркуту» отримували від приватних осіб у владі вагомі неофіційні доплати. Таким чином, вони порушували присягу народу України і ставали найманцями злочинців у владі.

Інші працівники органів внутрішніх справ, зокрема військовослужбовці внутрішніх військ, стали заручниками ситуації і самі змушені були ризикувати життям у сумнівній з точки зору права ситуації, виконуючи неправомірні накази керівництва. Деякі з них загинули.

Відповідно, наприкінці лютого 2014 р. саме з таким Міністерством внутрішніх справ, з такою міліцією Україна змушена була вступити у постреволуційну кризу – захоплення та анексія Криму, військовий конфлікт у Донецькій і Луганській областях, загрози повномасштабної війни з Російською Федерацією.

Отже, станом на початок 2014 р. системна корупція стала руйнівним чинником не лише для іміджу української міліції, правоохоронної системи, а й усїєї системи політичної влади. На той час органи державної влади та їхні представники втратили легітимність в очах суспільства.

Напередодні Революції Гідності в українському суспільстві сформувався потужний запит на радикальні реформи у секторі безпеки, зокрема у поліції. Відновлення легітимності міліції стало можливим лише за умови очищення її від корупції.

2.2. Модель реформи поліції. Антикорупційні акценти

Згідно із результатами експертного опитування, проведеного Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) у період з липня до вересня 2015 р., 65 % респондентів визнали реформу правоохоронних органів найважливішим завданням Кабінету Міністрів України²⁶.

²⁵ Звіт Комісара з прав людини Ради Європи Нілса Муйжнієкса за результатами візиту до України з 4 до 10 лютого 2014 року / Рада Європи. Страсбург, 2014. 28 лют. URL: <https://rm.coe.int/16806db7c2>

²⁶ Реформа в Україні: експертиза прийнятих державних рішень / МЦПД, Фонд «Відродження». 2015. 22 верес. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/reformi_ukr_b_full.pdf

З огляду на наведені в підрозділі 1.1 політичні документи (Стратегія 2020, Коаліційна угода) реформа системи МВС ²⁷ (та реформа поліції) умовно має два напрями: 1) формування нової системи цивільного Міністерства внутрішніх справ; 2) утворення Національної поліції як центрального органу виконавчої влади в системі МВС.

Варто навести обриси цієї реформи за означеними напрямками.

1. Формування нової системи цивільного Міністерства внутрішніх справ

Функція: МВС формує державну політику у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям. Інституційна спроможність міністерства щодо формування політики у зазначених напрямках забезпечується шляхом створення профільних департаментів у апараті міністерства. Також МВС позбавляється функції формування і реалізації державної політики у сфері громадянства і внутрішньої міграції, яке переходить до Державної реєстраційної служби Міністерства юстиції.

Структура МВС України:

- *Національна поліція* – центральний орган виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну політику у сфері протидії злочинності та забезпечення громадського порядку;
- *Державна прикордонна служба* – центральний орган виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну політику у сфері комплексного управління державним кордоном;
- *Державна міграційна служба* – центральний орган виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну політику у сфері протидії нелегальній міграції;
- *Державна служба з надзвичайних ситуацій* – центральний орган виконавчої влади в системі МВС, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, пожежної безпеки та захисту від надзвичайних ситуацій;
- *Національна гвардія* – військове формування у системі МВС із функціями забезпечення правопорядку.

²⁷ Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80>

2. Утворення Національної поліції як центрального органу виконавчої влади в системі МВС

Функція: реалізує державну політику у сфері протидії злочинності та забезпечення громадського порядку.

Структура Національної поліції:

- поліція громадської безпеки (єдина патрульна служба та служба дільничних інспекторів);
- кримінальна поліція (оперативно-слідчі органи);
- поліція спеціального призначення – уніфіковані підрозділи швидкого реагування, вичерпний перелік функцій яких встановлюється законом;
- судова поліція.

Реформа передбачала прийняття чотирьох законів: «Про органи внутрішніх справ», «Про Національну поліцію», «Про сервісні послуги і сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».

З точки зору методології ця реформа потребувала більш детального позиційного документа, який мав би стати Дорожньою картою та містити би чіткий план розвитку.

З 2014 р. існували кілька документів стосовно реформи системи МВС і поліції. Їх побіжний аналіз свідчить про те, що на різних етапах реформування кожна команда реформаторів мала свій документ.

1. *Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України*, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р.²⁸. Цей документ мав діяти до 2018 р. Стратегія розроблялася командою міністра внутрішніх справ Арсена Авакова за участі громадської ради.

У Стратегії наведено стан органів внутрішніх справ, причини неефективності та корумпованості. Задекларовано принципи й цілі реформування, на яких мають бути побудовані реформоване МВС та поліція: верховенство права; деполітизація; демілітаризація; децентралізація; підзвітність та прозорість у роботі; тісна співпраця з населенням та місцевими громадами; професійна підготовка персоналу.

Стратегія вказує, що системними недоліками є: 1) хронічне недофінансування МВС, що становить лише у 40 % від потреби, і законодавчо

²⁸ Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.11.2014 № 1118-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80#n5>

закріплене право отримувати необхідні кошти за рахунок громадян та інших недержавних джерел фінансування; 2) зловживання монопольним становищем, безконтрольність і відсутність стандартів у сфері надання адміністративних послуг. Щороку від недосконалості адміністративних послуг Державтоінспекції та дозвільної системи МВС потерпало щонайменше 2 млн громадян; 3) відсутність дієвих заходів із запобігання корупції; 4) незадовільне забезпечення умов праці та недосконала система умов праці працівників (30 % заробітної плати залежать від особистого ставлення керівника); 5) закрита відомча політика щодо прозорості, відсутність дієвих механізмів громадського контролю.

Однак передбачені Стратегією заходи не були виконані й наполовину.

2. Концепція «100 днів якості Національної поліції України», представлена 17 листопада 2015 р.²⁹ Це короткий за формою концептуальний документ, що містив низку революційних за змістом завдань, які планувалося реалізувати упродовж 100 днів. Його автори – т. зв. «грузинська команда» реформаторів: заступник міністра Ека Згуладзе та керівник Національної поліції Хатія Деканоїдзе. Основним заходом реформ декларувалась *переатестація* працівників поліції, звільнення від колишніх корумпованих кадрів. Також запроваджувалась нова оцінка діяльності поліції – населенням, бізнес-середовищем, відхід від традиційних числових показників, а також оцінка рівня корупції у підрозділах поліції.

3. *Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ до 2020 року (далі – Стратегія МВС 2020)*, ухвалена у жовтні 2017 року та схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів від 15 листопада 2017 р.³⁰

Документ опрацьовувався у співпраці з іноземними експертами та громадськістю. У тексті Стратегії МВС 2020 визначені нові пріоритети подальшої роботи, серед яких, зокрема, ефективне урядування, прозорість і підзвітність, розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників.

За принципами та цілями Стратегія МВС 2020 фактично повторює попередні програмні документи. Однак відсутній чіткий план її реалізації, відповідальні за виконання, індикатори виконання.

²⁹ Концепція «100 днів якості Національної поліції України». URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1714126>

³⁰ Про схвалення Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів від 15.11.2017 № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>

Так, у тексті Стратегії МВС 2020 лише двічі трапляється термін «корупція» («корупційні ризики»).

У розділі «Ефективне врядування, прозорість і підзвітність» зазначено серед багатьох викликів «недотримання стандартів доброчесності працівниками, наявність корупційних ризиків». Очікуваний результат – «стійка, керована, технологічно розвинута система МВС, здатна протистояти сучасним викликам і загрозам. Запроваджені дієві механізми демократичного цивільного контролю і співпраці з громадськістю призводять до зміцнення національної безпеки».

У розділі «Розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників» викликом визнається «відсутність належної системи соціального захисту, професійного зростання та мотивації працівників системи МВС, низька ініціативність персоналу і його вразливість до корупційних ризиків».

Серед необхідних кроків, спрямованих на подолання викликів, – розроблення механізмів забезпечення прозорості добору кадрів і кар'єрного зростання, упровадження ефективних механізмів демократичного цивільного контролю за діяльністю органів системи МВС, запровадження звітності тощо.

Складається враження, що всі оцінки та рекомендації експертів, міжнародних і громадських організацій були просто зібрані та викладені у вигляді якоїсь логічної послідовності.

Таким чином, попри наявність цілої низки документів, що декларують цілі та пріоритети реформи МВС та поліції, до цього часу існує дефіцит у єдиному чіткому плані реформ у системі МВС та бачення їхньої перспективи. Відсутні конкретні строки виконання заходів, механізми виконання (виконавці, ресурси), індикатори досягнення прогресу чи ефективності реформ.

Це позбавляє і суспільство, і керівництво сектору безпеки можливості оцінювати прогрес у реформі поліції та здійснювати постановку стратегічних завдань.

На думку вітчизняних експертів, протягом п'яти років, починаючи з 2014 р., брак системності у реформах не було подолано, що можна пояснити недооцінкою керівництвом МВС та Національної поліції важливості вирішення цієї проблеми. Втрачено темпи реформування.

Загалом, недостатня системність змін у системі МВС, недостатньо чітке бачення довгострокової перспективи несуть потенційні ризики неефективності реформи, що розглядається.

2.3. Основні здобутки та провали реформи поліції

Протягом 2014–2015 рр. відбулась низка концептуальних змін у принципах діяльності і структурі органів та підрозділів системи МВС.

Слід також зазначити, що процес реформування системи Міністерства внутрішніх справ і створення Національної поліції відбувався паралельно з антикорупційною реформою.

Деполітизація МВС. Політизація правоохоронних органів, втручання політиків у роботу поліції призводять до її коруптування, породжуючи недовіру до неї. Надмірна політизація МВС та підпорядкування міліціонерів одній політичній силі призвели до революційних подій 2013–2014 рр. Тому деполітизація Національної поліції була основним оголошеним гаслом реформи поліції.

У 2015 р. Кабінетом Міністрів затверджено *постанову «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України»*³¹. Документом визначено, що МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг. Тобто за міністерством залишалось загальне керівництво, проте було мінімізовано вплив міністра на оперативне управління діяльністю поліції. Таким чином відбулась деполітизація МВС, яке формально переставало бути «Міністерством поліції».

Водночас, всупереч задекларованим цілям і принципам реформи, Національна поліція не має реальної політичної нейтральності. Це відбувається через вади законодавства та завдяки інерції пострадянських традицій та хибній політичній культурі. Політики продовжують зберігати вплив на роботу органів влади загалом та поліції зокрема, що проявляється у розслідуванні резонансних злочинів чи під час громадських акцій.

Так, у Законі України «Про Національну поліцію»³² від 2015 р. існують норми, що консервують низку дієвих важелів впливу міністра

³¹ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>

³² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

МВС (як політичної фігури) на керівника Національної поліції. Основні з них:

- 1) залежність керівника Національної поліції від міністра МВС. Керівник Національної поліції не може без відповідного погодження з боку міністра МВС затверджувати структуру центрального органу управління поліції; затверджувати кошторис поліції; утворювати, ліквідувати та реорганізовувати територіальні органи поліції; призначати на посади та звільняти з посад керівників територіальних органів поліції; затверджувати структуру територіальних органів поліції;
- 2) саму кандидатуру керівника Національної поліції призначає Кабінет Міністрів України за поданням міністра МВС, при цьому Законом не передбачено жодних обов'язкових конкурсних процедур для цього.

Таким чином, на практиці міністр має доволі значний вплив на роботу поліції. Питання змісту, якості та прогресу реформ понад міру залежать від наявності або відсутності політичної волі міністра внутрішніх справ. Це пояснює нерівномірність темпів і процесів реформи: якісь зміни не відбуваються роками, а якісь – відбуваються дуже швидко.

Створення Національної поліції європейського зразка. Закон України «Про Національну поліцію» містить низку норм, спрямованих на запобігання корупції. Так, урегульовано правила добору поліцейських на службу та просування по службі, проведення конкурсу, спеціальної перевірки (за згодою кандидата допускається перевірка на поліграфі), атестування. Притягнення до дисциплінарної відповідальності має здійснюватися за правилами Дисциплінарного статуту, який затверджується Законом. У Законі зазначені обмеження, що поширені на поліцейських, визначені Законом України «Про запобігання корупції». Вадами Закону є збереження надмірних важелів політичного впливу міністра на поліцію.

Законопроект розроблявся у закритому режимі, не був винесений на громадські слухання, як того вимагає регламент і законодавство. Уперше громадськість побачила текст законопроекту «Про Національну поліцію», коли він був офіційно опублікований на сайті міністерства.

Патрульна поліція була одним із перших реформованих підрозділів Національної поліції. Уже з 4 липня 2015 р. в Києві почали працювати новостворені підрозділи патрульної поліції, котрі протягом року були запущені в 32 містах України. Їхній особовий склад налічував більше 13 тис. поліцейських. Нові патрульні були відібрані на основі відкритого конкурсу, 93 % з них раніше ніколи не працювали в міліції.

Суттєвим на той час було значне підвищення зарплатні новим патрульним – від 8 до 11 тис. грн у місяць, тоді як мінімальна заробітна плата в міліції наприкінці 2015 р. не перевищувала 2 тис. грн, а основна маса працівників органів внутрішніх справ (оперативники, слідчі, дільничні та ін.) отримували 3–4 тис. грн щомісяця.

У червні–липні 2015 р. була успішно запроваджена «Самбірська модель» територіальних підрозділів поліції. Вона полягала в тому, що у м. Самборі на посадах поліцейських залишились колишні міліціонери, але змінилась організація праці, були створені належні умови для служби – створені групи реагування патрульної поліції. Цей експеримент довів, що належна система організації праці та поліпшення умов сприяють ефективності та доброчесності. У серпні 2015 р. цей досвід був розповсюджений ще на 9 райвідділів у Львівській, Київській, Донецькій, Луганській та Харківській областях. Ефективність цієї моделі була підтверджена, і з лютого 2016 р. групи реагування патрульної поліції почали працювати в сільській місцевості та в невеликих містах Київської, Львівської, Харківської, а з липня – Хмельницької та Волинської областей.

Водночас, на думку багатьох експертів, існує перекіс між увагою до реформи саме патрульної поліції. На реформу патрульних підрозділів були виділені значні ресурси, оскільки ці підрозділи – найпомітніший елемент поліцейських служб. У рамках реформи були створені підрозділи швидкого реагування для підсилення патрульної поліції.

Основними міжнародними донорами української реформи стали ICITAP, EUAM, посольство Канади, посольство США. Поліцейською формою забезпечили США, автомобілями – Японія. Міжнародну технічну допомогу складають численні тренінги, проведені іноземними експертами, розробка навчальних матеріалів, навчальні візити українських поліцейських (в основному керівництва поліції) в інші країни.

Створення цих нових підрозділів на певний час спричинило значне збільшення кількості викликів поліції, що свідчило про зростання довіри суспільства до правоохоронних органів. Одночасно проводилась потужна інформаційна кампанія «Моя нова поліція». Успіхи нової патрульної поліції подавались як успіхи реформування поліції в цілому.

Це спочатку позитивно вплинуло на підвищення рівня довіри до поліції. Результати соціологічних досліджень 2015 р. вперше зафіксували суттєве поліпшення ставлення до поліції (60 %), але ця цифра відображала очікування суспільства. Уже в червні 2018 р., за даними Центру

Разумкова, поліції довіряли 32 % громадян. Негативний баланс довіри/недовіри до поліції становив -22 %, а до патрульної поліції – -13,9 %³³.

«**Кримінальний блок**». Розслідування злочинів і боротьба з насильницькими злочинами продовжували здійснюватись у непростих «перехідних» умовах. Управління по боротьбі з організованою злочинністю (УБОЗ) та Департамент боротьби з незаконним обігом наркотиків (ДБНОН), які мали репутацію найбільш корумпованих і злочинних підрозділів МВС, були ліквідовані. Функції слідчо-оперативних підрозділів, документи і ресурси, включно з працівниками, передані у територіальні структурні підрозділи поліції. Були збережені агентурні мережі та напрацювання.

Окрім суто структурних змін, інших заходів з реформування, які би дозволили кардинально поліпшити роботу і запобігти порушенням прав людини, не відбувалось. Серед об'єктивних причин обмеженості результатів – недоліки законодавства і тривала реформа кримінального судочинства. Тому з точки зору ризиків відновлення практики зловживань та схем «кримінальний блок» поліції залишається досить вразливим. Прийоми та якість розслідування злочинів не змінилися, про що свідчать повідомлення у пресі.

Показники роботи. Для оцінки роботи поліцейських продовжують використовуватися цифрові показники – дані відомчої статистики, як от: кількість зареєстрованих злочинів та кількість розкритих, або новація – кількість направлених до суду проваджень. Цей підхід постійно критикувався, оскільки керівництво і радянської, і пострадянської міліції постійно маніпулювало цими показниками. Цифри відображають реєстраційну діяльність поліції, а не реальний стан злочинів. Так, існує стійка тенденція до їхнього зменшення. Натомість кількість розкритих злочинів/направлених до суду справ має постійно збільшуватися. Під «розкриттям» злочину традиційно розуміється встановлення особи злочинця. Від «паличок-показників» залежить заробітна плата працівників, що створює сприятливий фон для зловживань, порушень прав громадян і маніпуляцій. Такі підходи до оцінки роботи поліції не є «європейськими».

Наразі реформа патрульної поліції завдяки її потужному піар-супроводженню виглядає єдиним успіхом.

³³ Довіра громадян України до суспільних інститутів. Результати соціологічного дослідження / Центр Разумкова. 2018. 1–6 червня. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf

Переатестація міліціонерів. У 2015 р. прийнято *Інструкцію про порядок проведення атестування поліцейських*³⁴. Цей документ був покликаний регулювати процес переатестації колишніх міліціонерів, очищення апарату Національної поліції та апаратів обласних органів Нацполіції, тобто структурних одиниць поліції, від осіб, що запламували себе корупцією, незаконними діями. Для проведення переатестації, люстрації та протидії корупції створене *Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України*³⁵.

За результатами атестації було звільнено 7,7 % поліцейських (5436 осіб із 86 219)³⁶, частина з яких (2,1 тис. осіб) були поновлені судами на посадах³⁷. Таким чином, з урахуванням усіх, хто звільнився з лав поліції на пенсію чи за власним бажанням, більшість поліцейських – це колишні міліціонери.

Згідно з офіційними даними Міністерства внутрішніх справ України 2017 р., 92,3 % колишніх міліціонерів пройшли переатестацію та залишилися працювати, але вже як співробітники нової української поліції. А тим, які були звільнені, але поновилися на роботі через суд, держава виплатила близько 1 676 681 євро компенсації за час вимушеного прогулу³⁸.

Голова Окружного адміністративного суду м. Києва Павло Вовк зазначив, що з числа колишніх міліціонерів 90 % тих, хто не пройшов атестацію, були поновлені судами на посадах³⁹.

«Переатестація» з самого початку мала сумнівні перспективи щодо ефективності з кількох причин.

³⁴ Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : Наказ МВС від 17.11.2015 № 1465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15>

³⁵ Про затвердження Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС від 22.12.2015 № 1613. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/MVS627.html

³⁶ Звіт з виконання Національною поліцією України упродовж 2017 року Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки та Антикорупційної програми НПУ на 2017 рік.

³⁷ Див.: URL: <https://ukranews.com/news/528577-boleee-2-tysyach-uvolennykh-polyceyskykh-vosstanovylys-cherez-sudy>

³⁸ Див.: URL <https://www.opendemocracy.net/od-russia/tetiana-goncharuk/where-is-ukraines-new-police-force>

³⁹ 90 % звільнених під час реформи поліцейських поновлені, – суд. *Українські новини*. 2019. 14 лют. URL: <https://ukranews.com/news/613888-90-uvolennykh-v-hode-reformy-politsejskikh-vosstanovlyeny-sud>

1. Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських з точки зору «очищення» кадрів була юридично невдалим документом. Формулювання підстав для атестації, строки, у які міліціонери переводилися на службу в поліцію, необґрунтованість висновків атестаційних комісій щодо звільнення (використовувались дані, отримані з мережі Інтернет, без підтвердження фактів) – усе це могло бути легко оскаржено в суді.

2. За даними, оприлюдненими громадськими експертами ⁴⁰, до атестаційних комісій не залучались представники громадянського суспільства, результати атестацій не оприлюднювались. Існували проблеми у висвітленні результатів атестації, неможливості отримання інформації, яка не вважається публічною, оскільки інформація мала гриф «ДСК» (для службового користування), що пояснюється необхідністю дотримання законодавства про персональні дані. Тому невідомо, чи пройшов поліцейський атестацію, чи не проходив.

Пункт 3 розділу 10 Переліку відомостей, що становлять службу інформацію в системі Національної поліції України, хоча й не стосується результатів атестування, але забороняє розголошувати «відомості про результати здійснення психологічного діагностування, психологічного супроводження та тестування на поліграфі особового складу Національної поліції України».

3. Атестації не підлягали працівники поліції охорони, батальйонів територіальної оборони, більша частина батальйону спеціального призначення в Києві (колишній «Беркут»), зокрема й ті, які фігурували у справах побиття громадян на Майдані.

4. Унаслідок відсутності коштів тим офіцерам поліції, хто пройшов атестацію, не підвищили зарплатню, як обіцяли. Склалася парадоксальна ситуація, коли колишні міліціонери, навіть зі стажем роботи більше 20 років, отримували в 2–3 рази меншу зарплатню, ніж нові патрульні, які працювали рік або менше після тримісячного навчання. Навіть начальники райвідділів та начальники штабів обласних управлінь мали меншу зарплатню. Це призвело до масового звільнення з поліції, і на початок жовтня 2016 р., коли зарплатню нарешті зрівняли, некомплект особового складу становив близько 30–40 %. Особливо гостро відчувався вплив кадрів у сільській місцевості. Зрозуміло, що в таких умовах проводити реформаторські зміни було неможливим.

⁴⁰ Закревська Євгенія. Атестація поліції. Порушений суспільний договір. *Дзеркало тижня. Україна*. 2016. 17 верес. URL: https://dt.ua/internal/atestaciya-policiyi-porusheniy-suspilniy-dogovir_.html

Таким чином, можна констатувати, що задеклароване «очищення» поліції від старих кадрів не відбулося.

Поліпшення якості надання адміністративних послуг. Протягом останніх років МВС підготовлено та Кабінетом Міністрів України прийнято низку актів законодавства щодо поліпшення якості надання адміністративних та інших послуг, які належать до компетенції МВС. На сьогодні в Україні функціонує 155 територіальних сервісних центрів МВС, із них 83 – нового зразка, які надають послуги за принципом «єдиного вікна» у форматі відкритого офісу.

У територіальних сервісних центрах (ТЦЦ) МВС нового зразка працює новий персонал – мотивований та орієнтований на клієнта, запроваджено систему електронної черги та електронних інформаційних боксів. Забезпечено моніторинг якості надання послуг у залах обслуговування, а в деяких центрах і на робочих місцях встановлено онлайн відеокамери для запису процесу обслуговування. Забезпечено умови для обслуговування осіб з інвалідністю, працює дитячий куточок (за даними, наведеними у проєкті Антикорупційної програми МВС на 2019 р). Таким чином, одна з колишніх найбільш корупціогенних сфер, де було найбільше зловживань у поліції, в основному перейшла (за деякими винятками)⁴¹ із поліції до сфери управління МВС.

Підсумовуючи, зауважимо, що задекларованих цілей реформування – деполітизації МВС, створення поліції європейського зразка, якісної перестатисті колишніх міліціонерів – поки що не досягнуто. Збережено політичний вплив міністра внутрішніх справ на діяльність Національної поліції, а також дореформені підходи до оцінки діяльності поліції.

Успіх реформи патрульної поліції «на старті» не був як слід розвинутий. Не відбулось якісних змін у роботі кримінальної поліції та слідства.

Очищення поліції від кадрів колишньої («міліцейської») формації з усіма її недоліками та специфічною корупційною культурою не відбулося.

Незаперечним здобутком реформи є позбавлення поліції функції надання адміністративних послуг, що зменшило корупційні ризики.

Реформа є незавершеною, процеси змін відбуваються непослідовно. Перебіг та якість поліцейської реформи безпосередньо залежать від наявності політичної волі.

⁴¹ Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795 (в редакції Постанови КМУ від 20.12.2018 № 1077-2018п). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF>

Розділ 3

ВНУТРІШНЯ СИСТЕМА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В МВС ТА НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Одним із завдань антикорупційної реформи, проведеної в Україні, є створення ефективної системи запобігання корупції, зокрема в усіх центральних органах виконавчої влади, що передбачено Законом України «Про запобігання корупції»⁴². Так, розділ X Закону передбачає затвердження у МВС та Національній поліції України антикорупційних програм юридичної особи, забезпечення регулярної оцінки корупційних ризиків у її діяльності, здійснення відповідних антикорупційних заходів. Також у цих органах для реалізації антикорупційної програми призначається особа, відповідальна за реалізацію антикорупційної програми (далі – Уповноважений).

Національним агентством з питань запобігання корупції⁴³ протягом 2017–2018 рр. були затверджені методичні рекомендації та роз'яснення з цих питань, а також погоджені відомчі антикорупційні програми.

Тобто йдеться про розроблення та створення **нормативної бази запобігання корупції**, яку в аспекті цього дослідження варто розглянути докладніше.

Антикорупційні програми в апараті МВС та Національній поліції України (НПУ) розробляються відповідно до статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» з урахуванням розпоряджень Кабінету Міністрів України «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади»⁴⁴ 2016 р. та «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері

⁴² МВС та Національна поліція є юридичними особами, що підпадають під дію Закону України «Про запобігання корупції» за ознаками частини 2 статті 62 Закону.

⁴³ Національне агентство з питань запобігання корупції розпочало роботу з 01.09.2016 року.

⁴⁴ Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 803-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80>

запобігання та протидії корупції на 2018 рік»⁴⁵ 2018 р., а також схваленої Кабінетом Міністрів України в 2017 р. «Стратегії реформування системи МВС до 2020 року» та положень Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади⁴⁶, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції.

Ці антикорупційні програми є типовими. Відомча антикорупційна політика МВС та НПУ полягає у створенні ефективної системи запобігання, виявлення, протидії і припинення корупції, конфлікту інтересів в апаратах МВС та центрального органу управління поліцією, територіальних (у т. ч. міжрегіональних) органах, установах, що належать до сфери управління НПУ; подальшому впровадженні механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків у діяльності МВС та НПУ; залучення інститутів та організацій громадянського суспільства та підвищення рівня довіри громадян; формуванні нетолерантного ставлення громадян та працівників поліції до корупції; нетерпимості до корупції в суспільстві.

Крім того, політика включає забезпечення виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних моніторингових механізмів, зокрема в рамках моніторингового механізму Конвенції ООН проти корупції, оцінкового звіту Групи держав проти корупції (GRECO), Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі Організації економічної співпраці та розвитку для Східної Європи та Центральної Азії, програм Консультативної місії Європейського Союзу в Україні, заходів Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО тощо.

Апарат Міністерства внутрішніх справ України. Затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України *Антикорупційна програма МВС України на 2018 рік*⁴⁷ – це документ, розроблений на реалізацію положень антикорупційного законодавства України, який містить засади відомчої політики в цій сфері а також низку заходів, спрямованих на усунення корупційних ризиків.

⁴⁵ Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2018 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 86-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/86-2018-%D1%80>

⁴⁶ Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>

⁴⁷ Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України на 2018 рік, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.02.2018 № 156. URL: http://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/Anticorruption_program_MIA_2018.pdf

Антикорупційна програма МВС на 2018 рік є логічним продовженням реалізації заходів, передбачених в антикорупційних програмах МВС на 2016 рік – першій програмі, розробленій в умовах реформованого наприкінці 2015 р. Міністерства внутрішніх справ України, та на 2017 рік⁴⁸. При розробленні цих щорічних програм враховувалися результати проведеного аналізу корупційних ризиків у сфері діяльності МВС. Як свідчить аналіз МВС, із 95 заходів, які зацікавлені підрозділи, органи/формування чи установи МВС повинні були виконати в 2018 р., виконано 93 заходи, або 98 % (у 2017 р. було виконано 91 %), у стадії виконання перебувають 2 або 2 % проти 9 % у 2017 р.⁴⁹

Уповноваженим підрозділом з питань запобігання корупції в МВС є *Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України*⁵⁰.

До основних функцій цього Управління належать: 1) розроблення антикорупційної програми для апарату МВС та здійснення контролю за станом її виконання апаратом МВС та центральними органами виконавчої влади; 2) виявлення ризиків вчинення корупційних правопорушень у діяльності посадових і службових осіб апарату МВС та внесення керівництву пропозицій щодо їх усунення; 3) контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки серед співробітників апарату МВС; 4) здійснення моніторингу способу життя службових осіб апарату МВС, які посідають відповідальне та особливо відповідальне становище та які обіймають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків; 5) забезпечення у встановленому порядку обміну інформацією з центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), іншими компетентними органами у сфері запобігання корупції; 6) здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів в апараті МВС, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного підрозділу та Національного агентства про виявлення конфлікту інтересів та заходи, що

⁴⁸ Про організацію підготовки антикорупційної програми МВС на 2017 рік : Наказ МВС від 04.01.2017 № 1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS688.html

⁴⁹ Звіт з виконання Національною поліцією України упродовж 2017 року Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки та Антикорупційної програми НПУ на 2017 рік. URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-antikoruptsijni-programy-npu-otsinka-koruptsijnyh-ryzykiv-u-diyalnosti-npu-h3-br/>

⁵⁰ Про затвердження Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22.12.2015 № 1663. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1613320-15>

були вжиті для його врегулювання, та за дорученням міністра внутрішніх справ у проведенні таких заходів у ЦОБВ; 7) *проведення спеціальних перевірок* стосовно осіб, які претендують обійняти посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків в апараті МВС, та за дорученням міністра внутрішніх справ у проведенні таких заходів у ЦОБВ; 8) здійснення науково-дослідного забезпечення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, а також, у межах компетенції, участь у міжнародному співробітництві в зазначеній сфері; 9) здійснення організаційно-аналітичного, методичного та методологічного забезпечення виконання вищезазначених заходів; 10) опрацювання запитів щодо проведення перевірки достовірності відомостей, які подаються посадовими і службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також особами, які претендують обійняти відповідні посади в апараті МВС та ЦОБВ, щодо застосування заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади»; 11) підготовка довідок за результатами проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади»; 12) надання методичної, методологічної та консультаційної допомоги з питань дотримання законодавства щодо проведення люстрації; 13) ведення обліків з питань проведення люстрації, аналіз та узагальнення такої інформації; 14) надання практичної, консультаційної та методичної допомоги підрозділам апарату МВС та ЦОБВ з питань здійснення заходів щодо запобігання корупції, врегулювання конфлікту інтересів, узагальнення та поширення досвіду з цих питань; 15) підготовка пропозицій міністру внутрішніх справ щодо проведення планових та позапланових перевірок апарату МВС та ЦОБВ, територіальних органів, підприємств, установ та закладів, що належать до сфери їх управління, а також підприємств, установ та закладів, що належать до сфери управління МВС, у напрямках запобігання та виявлення корупції та проведення люстрації, участь у проведенні таких перевірок та звіти за їхніми результатами; 16) розгляд звернень та запитів громадян (у т. ч. на отримання публічної інформації), депутатських звернень та запитів народних депутатів України, здійснення заходів, спрямованих на реалізацію отриманих пропозицій щодо покращення діяльності з питань проведення заходів, визначених законами України «Про очищення влади» та «Про запобігання корупції»; 17) здійснення заходів щодо забезпечення захисту персональних даних, службової інформації, режиму секретності в службовій діяльності Управління; 18) *взаємодія з громадськими організаціями*, об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, віднесених до компетенції Управління.

Також у МВС створена *Комісія з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України* (далі – Комісія), що є постійно діючим консультативно-дорадчим органом МВС.

Основні функції Комісії: 1) проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності МВС; 2) розроблення за результатами проведеної оцінки пропозицій щодо усунення виявлених корупційних ризиків у діяльності МВС; 3) підготовка пропозицій до проекту річної антикорупційної програми МВС; 4) координація та моніторинг виконання річної антикорупційної програми МВС; 5) надання консультацій та пропозицій з питань запобігання корупції, розгляд інформації про підозри в корупції.

До складу Комісії включаються особи, які знають особливості діяльності МВС, а також представники служби управління персоналом, бухгалтерської та юридичної служб, структурного підрозділу внутрішнього аудиту, уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, представники громадськості та експертного середовища (за згодою).

До роботи Комісії можуть залучатися працівники інших структурних підрозділів МВС. Протягом 2017–2018 рр. Комісією здійснена оцінка корупційних ризиків у МВС та розроблено заходи щодо їх усунення (оформлено у документі, що є додатком до Антикорупційної програми МВС).

Зокрема, високими корупційними ризиками у діяльності МВС у сфері надання адміністративних послуг визначено «вплив з боку посадових або інших осіб з метою сприяння в успішному складанні іспитів на право керування транспортними засобами всіх категорій». Чинник корупційного ризику – «втручання у діяльність екзаменаторів третіх осіб з метою впливу на успішне складання іспитів на право керування транспортними засобами всіх категорій». Наслідок – «втрата репутації серед громадян, які звертаються до МВС; вчинення корупційного правопорушення. Заходи з усунення, відповідальні, строки – «Внесення змін до наказу МВС України від 07.12.2009 № 515, в частині встановлення засобів відеофіксації під час складання іспитів на право керування транспортними засобами, Головний сервісний центр МВС, III квартал 2017 р. Очікуваний результат – усунення корупційного ризику. Зменшення ймовірності виникнення корупційного правопорушення».

Також високими є ризики непрозорого проведення закупівельних процедур у сфері державних закупівель унаслідок фальсифікації документів працівниками органу, розголошення посадовою особою одному

з учасників процедури закупівель конфіденційної інформації щодо пропозицій інших учасників.

Загалом запобіганню корупції в апараті МВС суттєво сприяє діяльність *Департаменту внутрішнього аудиту МВС*⁵¹. Цей підрозділ здійснює оцінки стану фінансово-господарської та бюджетної дисципліни на об'єктах аудиту, запобігає зловживанням, надає незалежні та об'єктивні рекомендації.

Як свідчать статистичні дані Звіту про стан протидії корупції, намітилася тенденція до збільшення кількості працівників органів внутрішніх справ, притягнутих до адміністративної відповідальності (штраф) за пов'язані з корупцією правопорушення. Зокрема, у 2014 р. до такої відповідальності притягнуто 51 особу, в 2015 р. – 45, у 2016 р. – 15, у 2017 р. – 48, а в 2018 р. до відповідальності притягнуто вже 256 осіб⁵².

Водночас, порівняно з 2015 р., зменшилася кількість осіб органів внутрішніх справ, які вчинили кримінальні корупційні правопорушення. Так, у 2015 р. кількість таких осіб становила 203, у 2016 р. – 268, у 2017 р. – 246, у 2018 р. – 201. У 2018 р. 141 особою вчинено кримінальні корупційні правопорушення за статтею 368 Кримінального кодексу України (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди), що становить 70 % від загальної кількості вчинених таких правопорушень (у 2017 р. – 166 осіб, або 67 %) ⁵³.

Національна поліція України. У 2018 р. затверджено *Антикорупційну програму Національної поліції України на 2018 рік*, яку погоджено з МВС та НАЗК (документ є продовженням Антикорупційної програми НПУ на 2017 рік).

Уповноваженим підрозділом з питань запобігання корупції в НПУ є *Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації Національної поліції України*⁵⁴. Управління затверджує піврічні плани

⁵¹ Про затвердження Положення про Департамент внутрішнього аудиту МВС : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15.10.2014 № 1077. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MVSS547?an=1>

⁵² Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України на 2019 рік. С. 4. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/5262_Proekt_Antikorupciynoi_programi_MVS_na_2019_rik.htm

⁵³ Там само.

⁵⁴ Про затвердження Положення про Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації Національної поліції України : Наказ Національної поліції України від 23.02.2017 № 160. URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-upovnovazhenyj-pidrozdil-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-v-npu-h3/>

основних організаційних та практичних заходів службової діяльності (останній план – на I півріччя 2019 р.). Управління, зокрема, організовує засідання комісії з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання Антикорупційної програми НПУ; бере участь в інформаційному та науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції в НПУ, а також міжнародному співробітництві в зазначеній сфері; уживає заходів щодо виявлення конфлікту інтересів та сприяє його усуненню; контролює дотримання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також виявляє сприятливі для вчинення корупційних правопорушень ризики в діяльності посадових і службових осіб НПУ; надає допомогу в заповненні декларацій тощо.

Відповідно до Звіту з виконання Антикорупційної програми НПУ за 2018 рік, до Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації НПУ надійшло 397 звернень про вчинення корупційних правопорушень працівниками органів та підрозділів поліції, з яких: вирішено позитивно – 89; відмовлено в задоволенні – 27; надано роз'яснення – 126; надіслано за належністю – 142; перебуває на розгляді – 13 звернень⁵⁵.

Моніторинг та координація виконання Антикорупційної програми НПУ здійснюється *Комісією з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання Антикорупційної програми НПУ*⁵⁶ (далі – Комісія). Комісією щорічно затверджуються Робочий план оцінки корупційних ризиків у діяльності органів та підрозділів НПУ, за результатами оцінки готуються відповідні звіти, які затверджуються Головою НПУ та надалі враховуються при розробці проекту річної Антикорупційної програми. Уже затверджено Робочий план оцінки ризиків на 2019 рік.

У Національній поліції діє *Департамент внутрішньої безпеки НПУ*⁵⁷ (ДВБ НПУ) – міжрегіональний територіальний орган у складі кримінальної поліції Національної поліції України. Цей орган має територіальні підрозділи в усіх областях України.

Основними функціями ДВБ НПУ є: виявлення, попередження та припинення кримінальних правопорушень та корупційних діянь, що готу-

⁵⁵ Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України на 2019 рік. С. 4.

⁵⁶ Про затвердження положення про Комісію з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання Антикорупційної програми НПУ : Наказ Національної поліції України від 22.02.2017 № 150. URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-antykoryuptsijni-programy-npu-otsinka-koruptsijnyh-ryzykiv-u-diyalnosti-npu-h3-br/>

⁵⁷ Про затвердження Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України : Наказ Національної поліції України від 09.11.2015 № 83. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>

ються або вчинені працівниками органів та підрозділів НПУ, а також захист посадових осіб НПУ від перешкоджання їм у виконанні службових обов'язків; виявлення осіб, які намагаються втягнути працівників органів та підрозділів НПУ у злочинну чи корупційну діяльність, здійснення профілактичних заходів щодо них, а за наявності достатніх законних підстав документування вказаних протиправних дій; проведення в межах компетенції перевірок кандидатів на посади номенклатури НПУ, інші керівні посади, повторний прийом на службу в НПУ, переміщення із структурних підрозділів територіальних органів НПУ, у т. ч. міжрегіональних, до апаратів територіальних органів НПУ, у т. ч. міжрегіональних, а також переміщення по службі за межі гарнізону; проведення профілактичної та роз'яснювальної роботи в органах та підрозділах НПУ з питань запобігання та протидії кримінальним та корупційним правопорушенням серед працівників поліції, а також щодо виконання інших завдань, покладених на ДВБ НПУ тощо.

У січні 2019 р. за матеріалами ДВБ НПУ слідчими поліції різних регіонів України задокументовано 20 фактів надання неправомірної вигоди працівникам поліції. Найчастіше хабарі пропонували особи, що вчинили адміністративні або кримінальні правопорушення, за повернення майна, вилученого в рамках кримінального провадження, уникнення відповідальності за злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотиків, керування транспортним засобом у стані сп'яніння, вчинення крадіжок, шахрайства, хуліганства, розкрадання бюджетних коштів тощо.

Варто навести деякі *приклад* діяльності ДВБ НПУ з попередження хабарництва⁵⁸.

Так, на Хмельниччині депутат Кам'янець-Подільської міської ради запропонував хабара в розмірі 500 дол. США посадовцю поліції Управління захисту економіки. Гроші зловмисник приніс за непритягнення до відповідальності його сина, а за сумісництвом – колеги по партії, який, продавши квартиру, не зазначив про це у декларації.

В Одесі оперативники ДВБ НПУ задокументували корупційну діяльність одного з чиновників. Посадовець райдержадміністрації приніс 12 тис. грн начальнику слідчого підрозділу поліції за уникнення кримінальної відповідальності. Чоловік обіймав керівну посаду, подавши до відділу кадрів фальшивий диплом про вищу освіту.

⁵⁸ Внутрішня безпека поліції з початку року вилучила понад 200 тис. грн, наданих поліцейським у якості хабарів / Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України. 2019. 31 січ. URL: <https://www.npu.gov.ua/news/korupczija/vnutrishnya-bezpeka-policziji-z-pochatku-roku-viluchila-ponad-200-tisyach-griven-nadanix-policzejskim-u-yakosti-xabariv/>

Житомирське управління ДВБ НПУ затримало на передачі 1 тис. дол. США посадовцю обласної поліції. Такою сумою водій, винний у смерті чоловіка, намагався закрити розпочате кримінальне провадження.

Отже, лише за перший місяць 2019 р. оперативники ДВБ НПУ разом із працівниками поліції столиці та регіонів задокументували надання неправомірної вигоди поліцейським на суму понад 200 тис. грн. Порушники (всього 21 особа) затримані, їм оголошено підозри та обрано запобіжні заходи. Цим особам загрожує позбавлення волі на строк від 4 до 8 років⁵⁹.

У Головному слідчому управлінні створений спеціальний підрозділ, який розслідує справи виключно за матеріалами ДВБ НПУ.

Доброчесній поведінці у НПУ мають сприяти *Правила етичної поведінки поліцейських*⁶⁰, затверджені в 2016 р. наказом Голови НПУ.

3.1. Кадрова політика

Поліцейські комісії. З метою забезпечення прозорого добору на службу поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання їхнього професійного рівня та особистих якостей в НПУ та її територіальних органах відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», а також згідно із Порядком діяльності поліцейських комісій та Типовим порядком проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, що затверджені наказом міністра в 2015 р., створені поліцейські комісії.

Сьогодні фактично працюють 84 поліцейські комісії: по три комісії на регіон – головного управління НПУ, патрульної поліції та поліції охорони. За оцінками експертів, приблизно 40 % членів комісій представляють громадськість, тобто це 169 із 420 осіб. Існує детальне дослідження діяльності цих комісій («Поліцейські комісії в Україні: звіт за результатами дослідження»)⁶¹.

⁵⁹ Внутрішня безпека поліції з початку року вилучила понад 200 тис. грн, наданих поліцейським у якості хабарів.

⁶⁰ Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16>

⁶¹ Дослідження проводилось у 2017–2018 рр. експертами Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (Асоціація УМДПЛ) та Центру політико-правових реформ (див.: URL: http://umdp.info/police-experts.info/periodicals/police_commissions_report/).

Проблеми діяльності комісій: вони мають справи із кандидатами, які лише йдуть на службу (братимуть участь у конкурсі), а отже, не мали проблем із корупцією. Згідно із Законом конкурс обов'язково проводиться лише щодо осіб, яких уперше беруть на службу з призначенням на посади молодшого складу (слідчі, дільничні, патрульні). Для просування по службі конкурс не є обов'язковим і може проводитись за бажанням керівника. Таким чином, суб'єктивний вплив на кар'єру співробітників зберігається.

Зазначимо, що набрав чинності Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України»⁶², згідно з яким поліцейському забороняється виконувати незаконний чи злочинний наказ.

МВС має визначити порядок проведення службових розслідувань у НПУ. Розслідування за фактом порушення поліцейським службової дисципліни здійснюють дисциплінарні комісії. До таких комісій входять працівники поліції та громадськості (але тільки за умови бездоганної репутації), а також поліцейські, які опікуються кадровими питаннями.

У 2018 р. Наказом МВС № 893 «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України»⁶³ затверджено **Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції** та **Положення про дисциплінарні комісії Національної поліції**. Ці заходи дозволяють запобігати неправомірному тиску керівництва на підлеглих шляхом немотивованого притягнення до дисциплінарної відповідальності та свавільного зменшення/позбавлення премій. Адже такий тиск з боку керівництва також може мати ознаки корупції.

3.2. Державні закупівлі

Відкритість, прозорість, змагальність між учасниками процедур, дотримання принципів справедливої конкуренції, а також ефективне використання бюджетних коштів під час проведення процедур закупівель забезпечується шляхом оприлюднення інформації про державні закупівлі на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель (<https://prozorro.gov.ua>) та проведення закупівель виключно в електронній системі

⁶² Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>

⁶³ Наказ зареєстровано у Міністерстві юстиції України 28 листопада 2018 р. за № 1355/32807.

ProZorro в порядку, встановленому Законами України «Про публічні закупівлі» та «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони».

Інформація про укладені договори оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу (<https://prozorro.gov.ua>) в установленому законодавством порядку. Рубрика «Діяльність», підрубрика «Державні закупівлі», що розміщена на офіційному веб-сайті НПУ, містить інформацію відносно державних закупівель для потреб підрозділів НПУ. Упродовж 2017 р. опубліковано 28 матеріалів із зазначеної тематики. Крім того, у рубриці вміщено реєстр учасників, які порушили умови пункту 8 частини 1 статті 4 Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони».

В апараті центрального органу управління поліції утворено *Департамент внутрішнього аудиту Національної поліції України* (далі – ДВА НПУ), який своєю діяльністю також сприяє належному контролю в державних закупівлях, що здійснюються в Національній поліції України, та, відповідно, запобіганню корупції.

3.3. Відкритість, інформування суспільства

Міністерство внутрішніх справ та Національна поліція України через засоби масової інформації здійснюють постійне інформування громадськості про вжиті заходи у сфері запобігання корупції та боротьби з корупційними проявами.

Так, на офіційному веб-сайті МВС та НПУ розміщуються в актуальному стані інформаційні матеріали щодо запобігання і протидії корупції – нормативно-правова база, звіти, інформація про діяльність підрозділів, корисна інформація щодо заповнення декларацій а також новини ⁶⁴. Є можливість повідомити про факти корупції (відповідні «кнопки», телефони гарячої лінії). Також на офіційному каналі Нацполіції у YouTube, сторінках у соціальних мережах розміщуються коментарі щодо викриття таких злочинів.

Відповідальними структурами здійснюється постійний моніторинг та аналіз матеріалів, розміщених у засобах масової інформації про анти-

⁶⁴ Див.: URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/Informaciyno_dovidkovi_materiali.htm ; <https://www.npu.gov.ua/>

корупційну діяльність органів та підрозділів НПУ. У випадках виявлення інформації про вчинення правоохоронцями правопорушень, фактів бездіяльності, неналежного виконання професійних обов'язків, а також фактів корупції та хабарництва з боку посадових осіб поліції систематично інформується Департамент кадрового забезпечення та Департамент внутрішньої безпеки НПУ. Так, у Департаменті патрульної поліції ця функція покладена на *Управління моніторингу та аналітичного забезпечення ДПП*.

Випадки вчинення поліцейськими злочинів, зловживань не приховуються і висвітлюються у ЗМІ, зокрема відомчих.

З огляду на зазначене можемо зробити висновок про те, що реформи системи МВС та антикорупційна реформа дозволили здійснити значні позитивні функціональні та структурні зміни в інститутах та процедурах діяльності поліцейських органів.

У кадровій політиці зберігаються певні корупційні ризики у сфері добору та просування по службі.

На сьогодні у МВС та Національній поліції створена внутрішня система запобігання корупції. Вона складається з розгалуженої нормативно-правової бази та функціональних підрозділів, створених з урахуванням міжнародних стандартів та експертних рекомендацій.

Поліпшено умови прозорості надання адміністративних послуг. МВС, Національна поліція стали значно відкритішими у своїй діяльності порівняно з колишньою міліцією. Не приховуються факти зловживання, що створює сприятливі передумови для запобігання та переслідування корупції.

Розділ 4

АКТУАЛЬНИЙ СТАН КОРУПЦІЇ В ПОЛІЦІЇ. ПРИЧИНИ ТА НАСЛІДКИ

4.1. Типові корупційні правопорушення

Незважаючи на ті, що існують, внутрішні й зовнішні механізми запобігання та переслідування корупції, працівники органів НПУ продовжують здійснювати корупційні злочини і проступки.

За результатами вжитих Службою безпеки України заходів, протягом 2018 р. в органах НПУ викрито 124 корупційні злочини, у вчиненні яких особам повідомлено про підозру, з них 108 – за статтею 368 («Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою») Кримінального кодексу України (КК України). Засуджено 48 осіб. Звільнено від займаних посад 83 співробітники⁶⁵.

Як і раніше, трапляються непоодинокі випадки, коли працівники поліції створюють умови для отримання хабарів (активне хабарництво), використовуючи службові повноваження.

Протягом 2018 р. найбільш поширеними *кримінальними корупційними правопорушеннями* в середовищі посадовців Національної поліції залишалися:

- вимагання коштів за сприяння в уникненні кримінальної або адміністративної відповідальності;
- вимагання неправомірної вигоди за прийняття процесуальних рішень у кримінальних провадженнях (зміна правової кваліфікації, незастосування запобіжних заходів, прискорення слідства, завершення досудового розслідування в інтересах окремих осіб та направлення матеріалів до суду, повернення вилучених речей);
- вимагання коштів за неперешкодження легальної діяльності суб'єктами господарювання;
- створення компрометуючих ситуацій та вимагання коштів за неpritягнення до передбаченої законодавством відповідальності;

⁶⁵ Дані отримано на запит НІСД, лист СБУ від 30.01.2019 № 4/218.

- отримання неправомірної вигоди за вчинення замовних неправомірних дій стосовно фізичних та юридичних осіб;
- «кришування» протиправної діяльності, вимагання коштів за нежиття заходів із припинення протиправної діяльності;
- формування корупційних «пірамід» для отримання коштів від підлеглих за непритягнення їх до відповідальності, вирішення інших питань проходження служби;
- отримання неправомірної вигоди від фізичних або юридичних осіб за скорочення термінів оформлення дозвільних документів, їх видачі без фактичного проведення передбачених законодавством процедур.

Слід навести низку *прикладів*⁶⁶.

У березні 2018 р. повідомлено про підозру у вчиненні злочину, передбаченого частиною 3 статті 368 КК України, слідчому одного з райвідділів поліції м. Одеси, який вимагав та одержав 15 тис. дол. США від місцевого жителя за перекваліфікацію кримінального провадження, розпочатого за статтею 296 («Хуліганство») КК України, на більш м'яку частину статті та повернення конфіскованої зброї.

Жертвами вимагання часто стають підприємці. Про це свідчать кілька наведених нижче *прикладів*.

У травні 2018 р. розпочато кримінальне провадження за частиною 3 статті 368 КК України стосовно старшого оперуповноваженого управління захисту економіки у Кіровоградській області Національної поліції, якого затримано під час одержання неправомірної вигоди в розмірі 12,5 тис. дол. США (усього вимагав 20 тис. дол. США) від керівника одного з фермерських господарств за непритягнення до кримінальної відповідальності за підробку документів.

У січні 2018 р. повідомлено про підозру у вчиненні злочину, передбаченого частиною 3 статті 368 КК України, начальнику одного з районних відділів Національної поліції у Житомирській області, який вимагав та одержав 10 тис. грн від підприємця за нестворення штучних перешкод у роботі. Зловмисник систематично вимагав гроші в місцевих підприємців лісопереробної галузі, сума щомісячного «внеску» становила 10 тис. грн. У разі незгоди, посадовець погрожував блокувати роботу підприємства. При цьому «дозвіл» на відновлення діяльності суб'єкта господарювання після відмови він оцінював у 5 тис. дол. США.

⁶⁶ Дані отримано на запит НІСД, лист СБУ від 30.01.2019 № 4/218.

У травні 2018 р. розпочато кримінальне провадження за частиною 3 статті 368 КК України стосовно заступника начальника одного з міських відділів Національної поліції Житомирської області, якого затримано під час одержання неправомірної вигоди в розмірі 9 тис. грн (друга частина коштів, усього вимагав 12 тис. грн) від місцевих перевізників за нестворення штучних перешкод у транспортуванні лісоматеріалів через територію району. Сума щомісячної «данини» становила 12 тис. грн з перевізника⁶⁷.

Найбільшу загрозу для суспільства та національної безпеки становить протиправна діяльність **організованих груп з числа службових осіб правоохоронних органів**. Як правило, основу таких корупційних угруповань становлять вертикально вибудовані мережі, спроможні протидіяти викриттю та припиненню їхньої діяльності. Мають місце випадки змови правоохоронців зі службовими особами державних органів та органів місцевого самоврядування. Привертає увагу загрозлива тенденція поширення таких злочинів у середовищі співробітників Національної поліції.

Підтвердженням можуть слугувати такі *приклад*и.

У січні 2018 р. розпочато кримінальне провадження за частиною 3 статті 368 КК України стосовно працівників Управління патрульної поліції у м. Харкові, які організували механізм систематичного вимагання грошей у водіїв за нібито порушення правил дорожнього руху. Трьох поліцейських затримано після одержання чергової неправомірної вигоди від водія в розмірі понад 20 тис. грн.

У березні 2018 р. повідомлено про підозру у вчиненні злочину, передбаченого частиною 3 статті 368 КК України, співробітникам одного з відділів кримінальної поліції Київської області, які «кришували» мережу роздрібного збуту екстракційного опію. У разі несплати коштів (4 тис. грн на місяць), поліцейські погрожували притягнути наркоділків до кримінальної відповідальності. Окрім того, зловмисники допомагали наркодилерам усувати конкурентів, а також збільшували показники результатів роботи, затримуючи кінцевих покупців наркотиків.

У травні 2018 р. розпочато кримінальне провадження за частиною 3 статті 368 КК України стосовно тимчасово виконуючого обов'язки начальника та оперуповноваженого одного з районних відділів поліції

⁶⁷ У Житомирській області СБУ затримала полковника поліції, який обклав «даниною» перевізників. *Нове время*. 2018. 5 трав. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/u-zhitomirskij-oblasti-sbu-zatrimala-polkovnika-politsiji-jakij-obklav-daninoju-perveznikiv-2468104.html>

у Кіровоградській області, які вимагали в місцевого підприємця 8 тис. грн за неперешкоджання незаконній вирубці лісосмуги та збуту деревини. Задokumentовано отримання посадовцями першої та другої частин неправомірної вигоди в сумі 6 тис. грн.

У листопаді 2018 р. розпочато кримінальне провадження за частиною 3 статті 368 КК України стосовно одного з керівників райвідділів поліції у Волинській області, який налагодив механізм отримання неправомірної вигоди від місцевого жителя за безперешкодне переміщення незаконно видобутого бурштину-сирцю територією району (вартість «послуг» становила 150 дол. США за кожний автомобіль із нелегальним вантажем). Зловмисника затримано під час отримання чергового траншу неправомірної вигоди в розмірі 1,2 тис. дол. США.

Нещодавній випадок з торгівлею службовою інформацією, у т. ч. персональними даними громадян, також є *прикладом* злочинної діяльності такої групи.

Під процесуальним керівництвом Генеральної прокуратури України працівники Департаменту внутрішньої безпеки та Головного слідчого управління Національної поліції викрили колишнього начальника одного з департаментів НПУ в організації схеми незаконного збагачення шляхом продажу службової інформації. Полковник поліції разом зі співниками тривалий час за грошову винагороду надавали конфіденційні відомості та безпосередній доступ до них колекторським конторам, мережі банківських установ та приватним підприємствам. Для прикриття злочинної діяльності організатор групи відкрив фіктивне приватне підприємство у сфері надання телекомунікаційних послуг. Його колишній підлеглий, діючий співробітник НПУ, крім забезпечення свого «боса» безперешкодним доступом на персональному комп'ютері до службових баз даних, налагодив за місцем свого проживання таку собі «чергову частину» на кшталт call-центру «102». Цілодобово у телефонному режимі клієнти отримували потрібну їм інформацію. За легалізовані кошти посадовець придбав 9 квартир у столиці. Змовники діяли дуже обережно, дотримуючись усіх методів конспірації та продумуючи можливі ходи оперативних співробітників поліції. Були готові та попереджені про можливі службові перевірки, тому документування їхньої діяльності зайняло тривалий час. Слідчими ГСУ готується оголошення підозри шести учасникам змови за частиною 3 статті 28 («Вчинення злочину групою осіб, групою осіб за попередньою змовою, організованою групою або злочинною організацією»), частиною 2 статті 361 («Несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем,

комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку») та частиною 2 статті 361-2 («Несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації») Кримінального кодексу України⁶⁸.

Експерти вважають, що стан корупції у поліції покращився порівняно з колишньою міліцією. А наведені факти свідчать про зростання професіоналізму у виявленні корупційних злочинів у лавах правоохоронців та більшу відкритість у цих питаннях.

4.2. Основні причини незадоволення темпами розбудови цілісності і доброчесності

Виокремлено два блоки проблем, у яких згруповано чинники, що зумовляють низьку оцінку розбудови цілісності і доброчесності в МВС та НПУ.

I. Проблеми у впровадженні антикорупційних заходів

Поліцейські реформи відбуваються на тлі перманентної антикорупційної реформи. Її процес та результати не задовольняють громадянське суспільство, що відбивається на соціологічних показниках.

За результатами низки досліджень Центру політико-правових реформ (ЦППР) та «Transparency International Україна», загальний рівень реалізації заходів Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки не перевищує 60 % при запланованих 90–95 %. У 2016 р. було зареєстровано 15 770 корупційних злочинів, а про підозру повідомлено 6052 особам, які їх вчинили (38 % від кількості зареєстрованих злочинів). До суду було направлено провадження з обвинувальними актами стосовно 4646 осіб (29 % від кількості зареєстрованих злочинів), а засуджено 1083 таких осіб (7 % від кількості зареєстрованих злочинів). Це

⁶⁸ У Києві за несанкціоноване використання службової інформації затримано групу осіб на чолі з колишнім посадовцем Нацполіції / Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України : офіц. сайт НПУ. 2019. 20 лют. URL: <https://www.npu.gov.ua/news/korupczija/u-kijevi-za-nesankczionovane-vikoristannya-sluzhbovoji-informacziji-zatrimano-grupu-osib-na-choli-z-kolishnim-posadovcem-naczpolicziji/>

втричі менше, ніж у 2013 р. (3011 осіб). З них засуджено до позбавлення волі 94 особи (0,6 % від кількості зареєстрованих злочинів). Це в 3,5 рази менше, ніж у 2013 р. (344 особи).

У березні 2019 р. Центром політико-правових реформ було представлено Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. Коментуючи цей документ, Микола Хавронюк ⁶⁹, директор центру, доктор юридичних наук, відзначив такі «провали» в антикорупційній політиці:

1. Щорічні дослідження стану корупції відповідно до загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції на основі стандартів ООН Кабінетом Міністрів не організовано і не проведено. Основні причини корупції загалом та конкретні найбільш поширені корупційні схеми і далі можна приховувати від суспільства.

2. Парламентський контроль, зокрема діяльність профільного комітету Верховної Ради України у цій сфері, є проблемним. Процес настільки заполітизований, що досі немає Національної доповіді з виконання Державної програми запобігання корупції ще за 2017 рік, не відбуваються парламентські слухання, тобто фактично не виконується Закон України «Про запобігання корупції» у частині антикорупційної політики.

3. *Не забезпечена невідворотність юридичної відповідальності і покарання за корупцію*; до мінімуму зведено розслідування серйозних фактів корупції. «В масштабах 42,5-мільйонної та вкрай корупціогенної країни, в якій кожен десятий працюючий – це особа, уповноважена на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, у 2016 р. повідомлено про підозру у вчиненні корупційних злочинів 6052 особам, а засуджено (в основному до штрафів, до того ж без позбавлення права обіймати відповідні посади) лише 1083 з них. Це в 3 рази менше, ніж у 2013 р. При цьому значна частина засуджених за корупційні злочини – службові особи приватних підприємств або приватні особи, а не публічні службовці. Частка осіб, які притягувались до відповідальності за зазначені злочини та були виправдані судом, збільшилася з 2 % у 2013 р. до 5,6 % у 2016 р. (кількість виправдувальних вироків у провадженнях по інших, не корупційних злочинах – 0,3 %)» ⁷⁰.

⁶⁹ Хавронюк Микола. Корупційну програму виконано! / Центр політико-правових реформ. 2017. 18 трав. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872174-koruptsiynu-programu-vikonano>

⁷⁰ Там само.

За результатами аналізу даних державних статистичних спостережень, у 2016–2017 рр. із числа тих, хто вчинив корупційні злочини, до позбавлення волі засуджено лише 6,4 % осіб, 33,7 % – звільнено від відбування покарання з випробуванням, 52,2 % – оштрафовано.

4. Система протидії корупції внаслідок хаотичних реформ є розбалансованою. Слідчі органів прокуратури, яка з листопада 2017 р. остаточно позбавляється функції досудового розслідування, не зацікавлені брати в своє провадження складні справи про розкрадання бюджетних коштів. Державне бюро розслідувань⁷¹ ще тільки розпочало роботу. Слідчі підрозділи НПУ все ще формуються, мають дефіцит кадрів. НАБУ не має можливості без дозволу Служби безпеки здійснювати негласні слідчі заходи.

5. Доволі заплутано визначена підслідність корупційних злочинів, тобто закріплення їх за певними органами досудового розслідування. Це дозволяє одним безпідставно відмовлятися вести кримінальне провадження, іншим – створювати докази з порушенням закону, які суд потім зможе визнати недопустимими.

II. Низька «якість» поліцейської реформи

Основною проблемою залишається *незавершеність реформи поліції*, її несистемність та брак лідерства у цій сфері. Національна поліція має ознаки залежності від політичних впливів, про що зазначається далі. На сьогодні зберігаються всі чинники, що негативно впливають на стан корупції.

Невдала переатестація особового складу поліції називається експертами одним із основних чинників корупції в поліції. Йдеться про те, що стара корупційна культура, відповідні моральні якості і звички відтворюються. Унаслідок переатестації лише 8 % колишніх працівників, які не захотіли продовжувати службу з особистих міркувань (пенсія, краща робота), залишили службу. Інші змогли відновитися на посадах через суди, а держава понесла збитки, виплативши компенсації за вимушені прогули. Колишні кадри зовсім не обов'язково є корупціонерами, але неякісна, не адресна переатестація дискредитувала саму реформу.

Проблеми фінансування поліції. Як свідчив досвід минулих років, недофінансування є однією з основних причин корупції. Тривале недо-

⁷¹ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>

фінансування міліції в минулому стало причиною створення схем вимагань і поборів з громадян та бізнесменів для забезпечення матеріально-технічних потреб міліції. Як свідчать приклади про створення «пірамід» з вимагання грошей, ці ризики повністю зберігаються.

Територіальні органи поліції не отримують достатньо коштів на пальне, ремонт машин, канцтовари, без яких вони не можуть виконувати свої обов'язки. Це породжує особливий різновид корупції, яка не характерна для більшості європейських країн. Поліція на сьогоднішній день не здатна забезпечувати виконання покладених на неї завдань без тіньових надходжень, часто корупційного характеру, оскільки в подальшому надання такої допомоги підприємцями, деякими органами місцевого самоврядування чи владними структурами призводить до упередженого ставлення до певної категорії осіб та безкарності інших⁷².

Наприклад, державним бюджетом на 2017 р. було передбачено фінансування Національної поліції в розмірі майже 16,6 млрд грн. Однак, на думку Голови НПУ, такої суми було явно недостатньо – вона забезпечує нормативні потреби лише на 39 %. Керівник Національної поліції Сергій Князев зазначав тоді, що поліція забезпечена бензином та іншими нафтопродуктами тільки на період до липня, а патронами – до травня. Не краща ситуація і з уніформою. Нею забезпечені лише окремі підрозділи, а в більшості обласних центрів і міст поліцейські взагалі не «переодягалися»⁷³.

Необхідно визначити мінімально необхідний рівень забезпечення Національної поліції, а також розробити та впровадити такі фінансові механізми, які би дозволяли покривати дефіцит коштів або здійснювати рефінансування за рахунок надходжень від штрафів. Стан справ, коли дозволяється використовувати кошти з інших джерел (не заборонених законом), є шляхом до відтворення корупційних схем.

Низька заробітна плата поліцейських. Середня номінальна заробітна плата штатного працівника в Україні в квітні 2018 р. становила 8480 грн. «Фонд зарплати, який мається в Нацполіції, не дає можливість мені пообіцяти поліцейським, що в наступні місяці їх зарплати будуть значно підвищені. Для патрульного поліцейського 8000 – це мало. Але це стартова зарплата – «добрий день, я прийшов в поліцію». До речі,

⁷² Захаров Євген. Реформування органів внутрішніх справ та права людини : дослідження Харківської правозахисної групи.

⁷³ Нацполіція вимагає у Кабміну ще 4 млн грн. 2017. 27 квіт. URL: <http://ua1.com.ua/society/nacpoliciya-vimagae-u-kabminu-shche-4-mlrd-grn--30059.html>

курсанти патрульної поліції отримували зарплатню менше, десь 5,5 тисяч, але це перший день. Відповідно, з 1 червня у них зарплата буде 8 тис. грн. Ми досягнемо зараз рівня 8 тис. грн серед деяких професій, які ще не мають 8 тис. грн, ми плануємо це десь на липень, і в вересні звернемося з пропозицією до міністра з можливим підняттям фонду зарплати, в тому числі патрульних поліцейських», – про це на брифінгу заявив очільник Національної поліції Сергій Князев, повідомляє кореспондент Укрінформу.

Корупція не в останню чергу зумовлена низькою заробітною платою, яка не дозволяє нормально жити в умовах економічної кризи і постійного зростання цін на товари та послуги. Тому підвищення заробітної плати працівникам поліції є основним методом їхньої мотивації до доброчесності.

Проблеми зовнішнього фінансового контролю. Поки що неефективним є контроль за достовірністю даних про доходи і видатки, що відображаються в деклараціях про майновий стан поліцейських, на предмет того, чи відповідають вони реальному стану речей. Зокрема, основними порушеннями порядку декларування, які виявлено в поліції, є несвоечасність подачі декларацій (порушення строків), неподання їх при звільненні з поліції тощо.

Вади законодавства. Не працює задекларований у антикорупційних програмах контроль за процесуальними діями слідчих на всіх стадіях кримінального процесу (внесення чи невнесення відомостей про вчинення кримінального правопорушення до Єдиного реєстру досудових рішень, закриття кримінальних проваджень). Він не спрацьовує внаслідок недосконалого кримінального процесуального законодавства.

Так, у 2018 р. рішення про закриття прийнято у 602,5 тис. кримінальних проваджень, при цьому прокурорами і судами скасовано 67,8 тис. постанов слідчих про закриття кримінальних проваджень, у яких відновлено досудове розслідування, що на 15,1 тис., або 28,6 % більше, ніж у 2017 р. (52,7 тис.)⁷⁴.

Фактів закриття слідчими кримінальних проваджень по всій державі дуже багато, що викликає невдоволення громадян діяльністю поліції.

Необґрунтоване закриття кримінальних проваджень є одним із корупційних ризиків у діяльності слідчих, оскільки в більшості задокументованих фактів отримання слідчими неправомірної вигоди ці слідчі притягнуті до кримінальної відповідальності за отримання хабарів за

⁷⁴ Див. посилання 26.

непритягнення осіб до кримінальної відповідальності та закриття відносно них кримінальних проваджень.

На думку фахівців, однією з причин цього є те, що керівників слідчих підрозділів новим Кримінальним процесуальним кодексом України (КПК України) позбавлено права самостійно відновлювати слідство у закритому слідчим кримінальному провадженні. Процедура оскарження винесеної слідчим постанови про закриття кримінального провадження є складною. При цьому подання клопотання до слідчого судді про скасування такого рішення слідчого обмежено десятиденним терміном⁷⁵.

Сприяє послабленню контролю над діяльністю слідчого з боку начальника слідчого підрозділу і *надмірне навантаження на слідчих*. На сьогодні в провадженні одного слідчого в середньому понад 230 кримінальних проваджень. В одному слідчому підрозділі (чисельністю 10 слідчих) перебуває в середньому понад 2 тис. кримінальних проваджень. У низці територіальних підрозділів це навантаження є ще більшим.

У середньому за місяць у державі реєструється 600 тис. заяв та повідомлень, за добу – майже 20 тис. До Єдиного реєстру досудових розслідувань унесені в середньому за місяць 100 тис., у середньому за добу – 3,3 тис.

Для порівняння: у 2011 р. органами внутрішніх справ рішення про відмову в порушенні кримінальної справи прийнято по 2,5 млн заяв та повідомлень (75 % від зареєстрованих), з них слідчими – 212,8 тис. (або 8,5 % від усіх таких рішень), решта розглядалася працівниками інших служб: дільничними інспекторами міліції – 1,6 млн (64,8 %), працівниками карного розшуку – 369,6 тис. (14,7 %), протидії злочинам у сфері економіки – 229 тис. (9,1 %).⁷⁶

На цей час весь тягар розгляду заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення покладено на слідчих.

Запроваджений з прийняттям нового КПК України порядок спрощеного розслідування кримінальних проступків до цього часу не реалізовано, хоча наприкінці 2018 р. прийнято відповідний Закон, який так до цього часу і не введений в дію.

⁷⁵ Див. інтерв'ю І. Ростова (*Додаток*, с. 100).

⁷⁶ Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України на 2019 рік. С. 4.

4.3. Наслідки та оцінки

Очевидним «досягненням» України внаслідок реформ і стану поширення корупції є не дуже показовий прогрес у світовому Індексі сприйняття корупції Transparency International.

У **2018 р.** Україна покращила свої показники. Результат – 32 бали та 120-те місце серед 180 країн. Таким чином, Україна здобула ще 2 бали та піднялася на 10 місць. Україна з-поміж своїх сусідів змогла обійти лише Російську Федерацію (28 балів, 138-ме місце). Натомість вищі оцінки мають: Польща – 60, Словаччина – 50, Румунія – 47, Угорщина – 46, Білорусь – 44, Молдова – 33 бали.

Було подолано 30-бальний бар'єр, який у світі вважається ганебним. Але це покращення ніяк не пов'язане із зменшенням корупції в правоохоронних органах.

Позитивний вплив на рейтинг справило запровадження процедури автоматичного відшкодування ПДВ, розширення сфер роботи систем ProZorro та діяльність інституту бізнес-омбудсмена, створення Антикорупційного суду.

Довідково. Наводимо дані за кілька попередніх років для порівняння.

2015 р. – 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж у 2014 р. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 130-те місце зі 168 позицій.

2016 р. – Україна отримала 29 балів зі 100 можливих, тобто знову не пододала 30-бальний бар'єр. Посіла 131-ше місце зі 176 країн. За результатами дослідження аудиторської компанії Ernst&Young Україна опинилася на першому місці за рівнем корупції серед 41 країни Європи, Близького Сходу, Індії та Африки (ЕМЕІА). За Індексом людського розвитку (який становить 0,743) Україна в 2016 р. перемістилася з 81-го на 84-те місце – іще ближче до віддалених від цивілізованого світу країн.

2017 р. – Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI) і посіла 130-те місце зі 180 країн⁷⁷.

За даними соціологічної компанії TNS, у лютому 2017 р. НПУ довіряли 43,5 % українців (причому патрульній поліції – 53 %). Такі показники

⁷⁷ Transparency International-Ukraine. Індекс сприйняття корупції. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-korupsiyi-2018/>

можна вважати прогресом. Наприклад, міліції у 2012 р. довіряли лише 10 % українців (дані Соціологічної групи «Рейтинг»). Але довіра ще не свідчить про загальний успіх реформи – перетворення міліції на поліцію наприкінці 2016 р. вважали успішним тільки 28 % громадян.

За даними онлайн-моніторингу, сприйняття реформ, який провела TNS спільно з Національною радою реформ, 56 % громадян вважають, що у першу чергу слід очистити від корупції правоохоронні органи ⁷⁸.

Корупція в поліції та правоохоронних органах негативно позначається на інвестиційному кліматі України. Правоохоронці продовжують «кошмарити бізнес». Служба безпеки України та НПУ не позбулися функції боротьби з економічними злочинами. Тиск з боку цих силовиків на бізнес залишається вагомим.

У рамках дослідження, проведеного Європейською бізнес-асоціацією спільно із Dragon Capital, було здійснено опитування інвесторів щодо першочергових завдань покращення інвестиційного клімату в Україні. Одним із основних завдань було визначено «очищення правоохоронної системи від корупції» (7,4 бала із 10) ⁷⁹.

Політизація МВС та НПУ негативно позначається на рівні довіри громадян. За даними TNS, зросла частка респондентів, які вважають, що патрульна поліція служить керівникам органів влади та нікому, крім самих себе. Більше респондентів молодшої вікової групи (58,5 %) переконані, що патрульна поліція служить громадянам України, аніж респонденти середньої (47,5 %) та старшої (48,4 %) вікових груп. Зросла частка респондентів, які вважають, що НПУ служить керівникам органів влади, та знизилась частка тих, хто вважає, що НПУ служить будь-кому, хто заплатить. Більше жінок, ніж чоловіків, вважають, що Національна поліція служить громадянам України (50,1 проти 43,9 %) ⁸⁰.

Серед основних причин відсутності помітного прогресу у здійсненні реформ і подоланні корупції Transparency International з року в рік називає брак політичної волі керівництва країни до рішучої боротьби

⁷⁸ Ставлення населення до реформи МВС. URL: https://www.slideshare.net/MIA_Ukraine/ss-74067458?ref=http://mvs.gov.ua/ua/news/6976_Stavlennya_naselennya_do_reformi_policii_v_Ukraini_PREZENTACIYA.htm

⁷⁹ Іноземні інвестори: корупція та недовіра до судової системи все ще більше впливають на інвестиційний клімат в Україні, ніж конфлікт з Росією. *Dragon Capital*. 2017. 13 верес. URL: <https://dragon-capital.com/ua/media/press-releases/inozemni-investori-koruptsiya-ta-nedovira-do-sudovoi-sistemi-vse-sche-bilshe-vplivayut-na-investitsiyniy-klimat-v-ukraini-nizh-konflikt-z-rosieyu/>

⁸⁰ Там само.

з корупцією та низький рівень довіри до правоохоронних органів, здійснення ними тиску на бізнес.

Отже, можемо констатувати, що наявність внутрішніх і зовнішніх механізмів запобігання і переслідування корупції дозволила дещо покращити загальний клімат доброчесності у поліції порівняно з тим, який був у міліції в попередні роки. Однак проблема корупції у поліції залишається доволі актуальною. Практика правоохоронних органів, дослідження громадянського суспільства, журналістські розслідування свідчать про збереження деяких корупційних практик і схем у поліції. Помітною проблемою залишається тиск на бізнес.

Ресурс довіри громадян, отриманий у 2015 р., внаслідок завищених очікувань протягом останніх років був втрачений. Основна причина полягає у якості й темпах проведення антикорупційної реформи. На сьогодні вона не завершена. Неефективність, а подекуди імітація антикорупційних заходів, консервує корупцію і сприяє її системності, укоріненню в практику урядування. Це має негативний вплив на імідж держави, на інвестиційний клімат.

Основними причинами корупції в поліції є невдало проведена перетестація колишніх міліціонерів, хронічне недофінансування, невідповідність низької заробітної плати значним обсягам роботи та відповідальності. Останнє свідчить про повторення помилок минулих років.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Успіх реформ у секторі безпеки, запровадження антикорупційних механізмів мають створити умови для розвитку держави та її євроінтеграційних та євроатлантичних прагнень. Поліцейська реформа є однією з найбільш очікуваних та суспільно чутливих. Як свідчить досвід Революції Гідності, корупція та недемократичність поліції як державного інституту, застосування незаконного тиску на громадян делегітимізують всю владну верхівку. Корупція у системних формах є загрозою національній безпеці, оскільки свідчить про слабкість держави. Суспільний протест у його крайніх формах в умовах, коли Україна перебуває у стані гібридної війни, загрожує не лише корумпованим політикам, а й існуванню держави.

Таким чином, ефективність поліції, її добросовісність є індикатором демократичності та стійкості держави. Звільнення від корупції у поліції та секторі безпеки загалом є не лише гігієнічною процедурою, а й запорукою сталого розвитку.

Попри наявність цілої низки документів, що декларують цілі та пріоритети реформи поліції, донині існує дефіцит у єдиному чіткому плані реформ у системі МВС.

Починаючи з 2014 р., брак системності у реформах не подолано, що можна пояснити недооцінкою керівництвом МВС та Національної поліції важливості вирішення цієї проблеми. Загалом відсутність бачення довгострокової перспективи та чіткого плану реформи поліції, відповідних індикаторів позбавляє суспільство, як і керівництво сектору безпеки, можливості оцінювати прогрес у реформі поліції та здійснювати постановку стратегічних завдань.

Процес реформ, а фактично побудови нової поліції, відбувається у складних зовнішніх і внутрішніх умовах. Одночасно відбуваються зміни у секторі безпеки і оборони, системі кримінальної юстиції, здійснюється антикорупційна реформа. Усі ці процеси вимагають системного підходу, настійливого і принципового лідерства, належного фінансування й ресурсів.

На сьогодні можна констатувати дефіцит цих умов. Усі перелічені реформи є незавершеними, нові державні інститути – правоохоронні,

антикорупційні, судові – перебувають на початковій стадії розвитку. Держава є слабкою і вразливою. Але завдяки активності громадян, постійному тиску громадськості, допомозі зарубіжних партнерів зміни відбуваються. Це позначається на послідовності, логічній і системній пов'язаності змін, які часто є фрагментарними. Кожен невеликий успіх у реформах часто є відвойованим «трофеєм» у війні із старою системою. Але кожний такий здобуток відкриває шлях для подальших дій.

Отже, слід зробити такі **висновки**.

1. Основні документи стратегічного планування, що були прийняті в Україні після Революції Гідності, розглядають МВС та Національну поліцію України як складові сектору безпеки; містять системні підходи до формування й реалізації політики у цьому секторі, розглядаючи його як цілісну систему; окреслюють основну мету та напрями реформи поліції; ґрунтуються на принципах прозорості та запроваджують цивільний контроль.

Поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління визнано загрозою національній безпеці України, що передбачає протидію цьому явищу, у т. ч. засобами безпекової політики.

2. Антикорупційна реформа в Україні відбулась завдяки протестному тиску суспільства на владу. У процесі реформи були створені, зокрема, законодавчі та інституційні передумови для запобігання та переслідування корупції в МВС та Національній поліції.

Поліцейські слідчі, державні службовці та керівники системи МВС, які підпадають під визначення службових осіб, котрі посідають відповідальне та особливо відповідальне становище, зобов'язані дотримуватися правил та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції» щодо конфлікту інтересів, подарунків, роботи за сумісництвом тощо. На них поширюються правила фінансового контролю (подання декларацій, моніторинг способу життя).

Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція зобов'язані прийняти антикорупційні програми та звітувати щодо їх виконання.

Антикорупційна реформа запровадила жорсткіший зовнішній контроль над поліцією в частині запобігання корупції, а також механізми виявлення та переслідування корупції, які здійснюються у випадках вчинення поліцейськими корупційного злочину або адміністративного проступку.

3. Задекларованих цілей реформування – деполітизація МВС, створення поліції європейського зразка, переатестація міліціонерів, – не досягнуто. Збережено значний політичний вплив міністра внутрішніх

справ на діяльність Національної поліції, а також дореформені підходи до оцінки діяльності поліції.

Успіх реформи патрульної поліції «на старті» не був розвинутий. Не відбулось якісних змін у роботі кримінальної поліції та слідства.

Очищення поліції від колишніх кадрів не відбулось: переатестація працівників міліції не мала очікуваних наслідків.

Незаперечним здобутком реформи є позбавлення поліції функції надання адміністративних послуг, що зменшило корупційні ризики.

4. Загалом реформа поліції ще не завершена, процеси змін відбуваються непослідовно. Перебіг та якість цієї реформи суттєво залежать від наявності політичної волі.

Тим не менше, реформи системи МВС та антикорупційна реформа дозволили здійснити значні позитивні функціональні та структурні зміни в інститутах та процедурах діяльності поліцейських органів.

На сьогодні у МВС та Національній поліції створена внутрішня система запобігання корупції. Вона складається з розгалуженої нормативно-правової бази, функціональних підрозділів, створених з урахуванням міжнародних стандартів та експертних рекомендацій.

Поліпшено умови прозорості надання адміністративних послуг і відкритість щодо висвітлення випадків корупції у власних лавах, що створює умови для запобігання корупції. Водночас у кадровій політиці зберігаються корупційні ризики у сфері добору персоналу та просування по службі.

5. Попри наявність внутрішніх і зовнішніх механізмів запобігання і переслідування корупції поліція поки що залишається одним із «проблемних», з точки зору поширення корупції, державних органів. Хоча, на думку багатьох експертів, рівень корупції в поліції є значно меншим, ніж у дореформеній міліції до 2014 р.

Практика правоохоронних органів, дослідження громадянського суспільства, журналістські розслідування свідчать про збереження деяких корупційних практик і схем у поліції. Проблемою залишається також корупційний тиск на бізнес.

Ресурс довіри громадян, отриманий у 2014 р., протягом останніх років був втрачений унаслідок завищених очікувань. Основна причина полягає у якості й темпах проведення антикорупційної реформи. На сьогодні вона не завершена. Неефективність, а подекуди імітація антикорупційних заходів консервує корупцію і сприяє її системності, укоріненню у практику урядування. Це має негативний вплив на імідж держави та інвестиційний клімат.

Рекомендації

1. *Міністерство внутрішніх справ* як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики, зокрема у сферах охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг, є відповідальним за стан реформи поліції, відтак має:

1.1. продовжити послідовні принципові реформи у поліції, виходячи при цьому із стратегічних позицій; дистанціюватись від регулювання сучасних «поліцейських» проблем.

Реформування повинно здійснюватись системно за чіткою концепцією і планом, що передбачає довгострокову перспективу та чіткий план подолання неефективності, забезпечення у достатньому обсязі ресурсами для успішного здійснення реформ;

1.2. розвинути успіх попередніх років у створенні патрульної поліції нового зразка, подолавши негативні тенденції, а також зосередити зусилля на реформуванні кримінальної поліції та органів досудового розслідування в системі НПУ, поліції особливого призначення тощо;

1.3. продовжити вдосконалення кадрового менеджменту за напрямками: «очищення» поліції, добір мотивованих кадрів та закріплення їх на службі, припинення плінності кадрів.

З метою ефективнішого запобігання корупції, підвищення прозорості у сфері добору та просування кадрів запровадити конкурсну процедуру на всі посади у поліції: від патрульного до Голови Національної поліції та конкурсний, прозорий порядок просування по службі; завершити формування дисциплінарних комісій, передбачених Дисциплінарним статутом Національної поліції та затвердити порядок їх роботи; забезпечити її об'єктивність; ліквідувати практику «депреміювання» поліцейських шляхом внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» в частині грошового забезпечення; чітко унормувати роботу поліцейських стосовно тривалості понаднормового робочого часу, виконання за наказом керівництва робіт, не пов'язаних із безпосереднім виконанням своїх обов'язків, тощо. Будь-яка понаднормова робота має бути оплачена;

1.4. брати участь у проведенні експертизи проектів законів України, що стосуються діяльності поліції, а також інших нормативно-правових актів з питань протидії злочинності. Залучати неурядові організації до такої експертизи;

1.5. припинити практику застосування статистичних, кількісних показників для оцінювання діяльності працівників та підрозділів поліції;

1.6. продовжити розбудову зовнішніх та внутрішніх механізмів контролю над діяльністю поліції, які згадувались вище, зокрема за участю експертів, представників громадянського суспільства. Особливу увагу зосередити на заходах, які би надали змогу ефективно запобігати зловживанням поліцейських владою, припиненні тиску на бізнес;

1.7. проводити щотижневий брифінг керівництва всіх поліцейських органів на центральному та місцевому рівнях для забезпечення більшої відкритості діяльності Національної поліції та посилення контролю з боку громадськості.

2. *Кабінету Міністрів України* доцільно вжити таких заходів для продовження процесу реформування поліції:

2.1. організувати урядові та/або громадські слухання за участю міністра внутрішніх справ з питань стану процесу реформування поліції;

2.2. переглянути з метою продовження процесу деполітизації поліції норми чинного Закону України «Про Національну поліцію», що дозволяють міністру внутрішніх справ впливати на діяльність керівника Національної поліції (погодження структури центрального органу управління поліції; затвердження кошторису поліції; утворення, ліквідація та реорганізація територіальних органів поліції; призначення та звільнення керівників територіальних органів поліції; затвердження структури територіальних органів поліції). Передбачити конкурсну процедуру на призначення Голови Національної поліції. Конкурс на посаду Голови НПУ має оголошувати, проводити Кабінет Міністрів. Призначення також здійснюватиме Уряд;

2.3. докласти зусиль для створення достойного рівня матеріального забезпечення поліцейських. Закон «Про Національну поліцію» має чітко регулювати порядок грошового забезпечення поліцейських, зокрема порядок нарахування премій, виплати за понаднормову роботу;

2.4. забезпечити «соціальний пакет» для поліцейського: лікування, компенсаційні виплати, пенсія, забезпечення житлом.

Розглянути можливість:

1) приведення постанови Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» від 30 серпня 2017 р. № 704 до первинної редакції, скасувавши внесені зміни. Поширити чинність цієї постанови на поліцейських, відмінивши при цьому постанову

Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» від 11 листопада 2015 р. № 988;

- 2) відмінити у повному обсязі постанову Кабінету Міністрів України «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» від 21 лютого 2018 р. № 103 та привести порядок і умови перерахунку раніше призначених пенсій у відповідність до чинного законодавства;

2.5. поширити на поліцейських механізми забезпечення житлом, які створені в інших структурах сектору безпеки і оборони (Збройних Силах України, Національній гвардії, Державній прикордонній службі). Відсутність реальної можливості забезпечити поліцейських житлом створює умови для корупційного тиску на органи місцевого самоврядування та бізнес-структури.

Так, Закон України «Про міліцію» проголошував забезпечення житлом міліціонерів за рахунок місцевих рад, які мають серйозні проблеми у будівництві соціального житла. Закон України «Про Національну поліцію» не виокремлює поліцейських як пільгову категорію для отримання будь-якого житла – для постійного проживання чи службового. Державним бюджетом не передбачаються кошти для будівництва чи придбання житла для поліцейських;

2.6. забезпечити належну організацію з боку Національного агентства з питань запобігання корупції перевірок достовірності відомостей про застосування заборон, встановлених Законом України «Про запобігання корупції» (проведення спеціальних перевірок, фінансовий контроль та перевірка достовірності декларування доходів) щодо персоналу Національної поліції України.

ДОДАТОК

ІНТЕРВ'Ю ЕКСПЕРТІВ

Ігор РОСТОВ,

старший слідчий у особливо важливих справах
Головного слідчого управління
Національної поліції України

I. Стан корупції в поліції

Яким чином реформи у сфері правоохоронних органів та увага суспільства позначились на рівні корупції у поліції?

Факти проявів корупції в поліції не приховуються. Вони є предметом серйозної уваги з боку як керівництва поліції, так і суспільства.

При цьому відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» затверджено низку антикорупційних програм Національної поліції. Утворено підрозділ з протидії корупції та люстрації. Проводиться моніторинг нормативних документів на предмет корупційних ризиків. Працівники поліції беруть участь у різного роду навчаннях та тренінгах.

В цілому здійснено значну кількість заходів, спрямованих на протидію корупції в поліції. У той же час, факти корупції продовжують мати місце.

Одним із чинників є те, що переатестація особового складу поліції (при призначенні колишніх працівників міліції) проведена не зовсім вдало.

Неефективним є також у цілому контроль за достовірністю даних про доходи та відповідністю декларацій про майновий стан поліцейських реальному стану. Зокрема, основними порушеннями порядку декларування, які виявлено в поліції, є несвоечасність подачі декларацій (порушення їх строків), неподання їх при звільненні з поліції тощо.

Задеклароване в низці антикорупційних програм посилення та удосконалення контролю за процесуальними діями слідчих на всіх стадіях кримінального процесу (внесення чи невнесення відомостей про вчинення кримінального правопорушення до Єдиного реєстру досудових рішень, закриття кримінальних проваджень) фактично нівельовано недосконалим кримінальним процесуальним законодавством.

Так, у 2018 р. рішення про закриття прийнято у 602,5 тис. кримінальних проваджень, при цьому прокурорами і судами скасовано 67,8 тис. постанов слідчих про закриття кримінальних проваджень, у яких відновлено досудове розслідування, що на 15,1 тис., або 28,6 %, більше, ніж у 2017 р. (52,7 тис.).

Так, Головним слідчим управлінням Національної поліції протягом року перевірено в кількох ГУ НП стан закриття кримінальних проваджень, зареєстрованих за фактами тяжких та особливо тяжких злочинів корисливо-насильницької спрямованості, та обґрунтованість прийняття таких рішень. Установлено, що найчастіше кримінальні провадження за фактами крадіжок, а інколи навіть грабежів та угонів, закриваються слідчими у зв'язку із відсутністю у потерпілих документів на викрадене майно та малозначністю, а за фактами незаконних заволодінь транспортних засобів – у зв'язку із заявами потерпілих про те, що претензій вони ні до кого не мають, оскільки автомобіль їм повернуто.

Зокрема, вивченням кримінального провадження, розпочатого за фактом заняття незаконним видом господарської діяльності, пов'язаної із наданням послуг у сфері грального бізнесу, установлено, що протягом року з моменту внесення відомостей до ЄРДР у цьому кримінальному провадженні не виконано жодної слідчої дії, адреси зайняття незаконним гральним бізнесом не відпрацьовані, відповідні огляди (обшуки) у встановленому порядку не проведено, відомості щодо незаконної організації гральних закладів не перевірено. Натомість кримінальне провадження закрито за відсутністю події злочину.

Таких фактів закриття кримінальних проваджень по всій державі дуже багато, що викликає невдоволення діяльністю поліції з боку громадян.

При цьому необґрунтоване закриття кримінальних проваджень є одним із корупційних ризиків у діяльності слідчих, оскільки в більшості задокументованих фактів отримання слідчими неправомірної вигоди слідчі притягнуті до кримінальної відповідальності за отримання хабарів за непритягнення осіб до кримінальної відповідальності та закриття відносно них кримінальних проваджень.

Однією з причин цього є те, що новим КПК України керівників слідчих підрозділів позбавлено права самостійно відновлювати слідство у закритому слідчим кримінальному провадженні. Процедура оскарження винесеної слідчим постанови про закриття кримінального провадження є складною. При цьому подання клопотання до слідчого судді про скасування такого рішення слідчого обмежено десятиденним терміном.

Сприяє послабленню контролю за діяльністю слідчого з боку начальника слідчого підрозділу й непомірне навантаження на слідчих. На сьогодні в провадженні одного слідчого в середньому понад 230 кримінальних проваджень. Тобто в одному слідчому підрозділі (чисельністю 10 слідчих) перебуває в середньому понад 2 тис. кримінальних проваджень. У низці регіонів це навантаження є ще більшим.

У середньому за місяць по державі реєструється 600 тис. заяв та повідомлень, за добу – майже 20 тис. До Єдиного реєстру досудових розслідувань унесено в середньому за місяць 100 тис., у середньому за добу – 3,3 тис. заяв.

Для порівняння: у 2011 р. органами внутрішніх справ рішення про відмову в порушенні кримінальної справи прийнято по 2,5 млн заяв та повідомлень (75 % від зареєстрованих), з них слідчими – 212,8 тис. (або 8,5 % від усіх таких рішень), решта розглядалася працівниками інших служб: дільничними інспекторами міліції – 1,6 млн (64,8 %), працівниками карного розшуку – 369,6 тис. (14,7 %), протидії злочинам у сфері економіки – 229 тис. (9,1 %).

На цей час весь тягар розгляду заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення покладено на слідчих.

Запроваджений з прийняттям нового КПК порядок спрощеного розслідування кримінальних проступків до цього часу не реалізовано, хоча наприкінці 2018 р. прийнято відповідний Закон, який так до цього часу і не введений у дію.

Без внесення відповідних змін до законодавства та не усунення вищезазначених негативних факторів важко сподіватися на покращання ситуації з контролю за діяльністю слідчих з метою недопущення корупційних ризиків з їхнього боку.

Які сфери поліцейської діяльності найбільше охоплені корупцією?

Протидія:

- нелегальному ігорному бізнесу;
- збуту наркотичних засобів;
- заволодінню транспортними засобами;
- зловживанням у сфері земельних відносин та природних ресурсів (незаконні виділення земельних ділянок, намив піску, добування бурштину тощо).

При цьому окремі працівники поліції в низці випадків не тільки не протидіють указаним правопорушенням, а й здійснюють їх «кришування».

Чи є Національна поліція України інституцією з високим рівнем корупції?

На мою думку, Національна поліція продовжує залишатися інституцією з високим рівнем корупції, хоча, якщо порівнювати з колишньою міліцією, цей рівень є нижчим.

Чи є корупція в поліції інституційною/системною, чи це явище є індивідуальною практикою?

Корупція в поліції не є системною, а пов'язана з особистістю поліцейських, які не вбачають у цьому негативу, а сприймають корупцію як можливість вирішити наявні фінансові проблеми або підвищити своє матеріальне становище (придбати житло, транспортні засоби, виїхати на відпочинок за кордон тощо).

При цьому робота з добору кадрів у поліцію, контроль за діяльністю поліцейських потребують серйозної уваги.

II. Причини корупції. Якість реформ

Яким чином реформи впливають на підвищення рівня добросовісності та зменшення рівня корупції?

Створення належних умов для чесного і законного виконання поліцейськими своїх функцій, а також нетерпимих умов для зловживання ними службовими обов'язками, системна робота з виявлення осіб, які схильні до корупції, та посилення відповідальності за вчинення фактів корупції поліцейських сприяють зменшенню корупції.

У той же час, не є можливим подолати корупцію лише в поліції за наявності її в інших сферах та за відсутності ефективної боротьби з корупцією в інших органах влади (судової, прокуратури, державних органах), відсутності збалансованого та ефективного законодавства у сфері протидії корупції.

На цей час основним фактором, який впливає на корупцію в поліції, є наявність у працівника поліції особистого майнового (немайнового) інтересу, недобросовісність поліцейських, зловживання службовим становищем, а також потурання такій поведінці з боку колег, які знають про такі факти.

У структурі поліції утворено спеціальні підрозділи «стратегічних розслідувань».

Національною поліцією взято участь в супроводі розгляду Верховною Радою України низки законопроектів, які мають на меті покращання досудового розслідування, у т. ч. зменшати корупційні ризики серед слідчих.

Здійснюються заходи щодо підвищення ефективності системи добору кадрів на посади слідчих та їхнього навчання.

Підвищено заробітну плату поліцейським.

Яким чином увага суспільства позначається на проблемі поширення корупції в поліції?

Важко відповісти. У той же час, політика Національної поліції щодо запобігання і протидії корупції ґрунтується на принципах прозорості і відкритості діяльності поліції та залучення громадськості до антикорупційних заходів. Проте участь громадськості в таких заходах зводиться в основному до проведення «круглих столів», конференцій тощо.

III. Наслідки корупції

Чи впливає стан поширення корупції в поліції на стан цілісності сектору безпеки загалом?

Так, є актуальним, суттєво впливає на стан цілісності сектору безпеки.

IV. Рекомендації щодо виправлення ситуації

Які рекомендації Ви можете дати з цього приводу?

- Подальша реалізація антикорупційної політики в кадровому менеджменті («очищення» поліції, добір мотивованих кадрів);
- забезпечення доброчесності працівників Національної поліції (у т. ч. шляхом створення достойного рівня матеріального забезпечення, організація перевірок достовірності відомостей про застосування заборон, встановлених законодавством, проведення спеціальних перевірок, фінансовий контроль та перевірка достовірності декларування доходів);
- запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- виявлення та усунення ризиків, які сприяють корупції, у діяльності поліції;
- взаємодія з громадськістю з питань реалізації антикорупційних заходів;
- участь у проведенні експертизи проектів законів України, що стосуються діяльності поліції, а також інших нормативно-правових актів з питань протидії злочинності.

Олег ЄЛЬЦОВ,

український журналіст, автор регулярних публікацій на теми правоохоронних органів, журналістських розслідувань. У 2000-х роках – творець і керівник сайту «Україна кримінальна». Головний редактор сайту «ТЕМА» (tema.in.ua)

I. Стан корупції в поліції

Яким чином реформи у сфері правоохоронних органів та увага суспільства позначились на рівні корупції у поліції?

Реформа поліції частково знизила рівень корупції, здебільшого в окремих службах, передусім у системі надання послуг населенню та дорожньо-патрульній поліції. Проте це сталося за кошт громадянина (додаткові платежі за оформлення документів) або паралельно супроводжувалось зниженням кваліфікації, отже, ефективності роботи служби, як це відбулось у випадку дорожньо-патрульної поліції.

Щодо решти традиційно корупційних служб поліції, вони такими й залишились, отже, рівень корупції там не менший. Як приклад: давно назріле рішення про легалізацію проституції зняло би дуже серйозну проблему «кришування» поліцією проститутток і сутенерів. Департамент протидії розповсюдженню наркотиків досі не переданий у підпорядкування кримінальному розшуку, як це було за часів СРСР, тому й надалі триває «кришування» поліцією наркодилерів. Затягування з початком роботи ДБР та намагання політиків не дозволити цій службі стати незалежною сприяє корупції. Служба Внутрішньої безпеки Нацполіції абсолютно керована і не виконує свою функцію.

Які сфери поліцейської діяльності найбільше охоплені корупцією?

Боротьба з економічною злочинністю, надання адміністративних послуг, боротьба з поширенням наркотиків, торгівля людьми. За окремими напрямками рівень корупції знизився, але корупція в поліції залишається системною.

Це система, на чолі якої стоїть керівництво відомства.

II. Причини корупції. Якість реформ

Яким чином реформи впливають на підвищення рівня доброчесності і зменшення рівня корупції?

Впливають опосередковано, часто це лише формальні дії, не доведені до фіналу, не прораховані через відсутність досвіду або ж свідомо викривлені, аби залишити недоторканими корупційні схеми.

Реформи в поліції не є системними, спланованими та прорахованими наперед. Як і в усі попередні роки, корупції сприяє недофінансування Національної поліції України (НПУ) та неефективна структура відомства. Керівництво, не маючи досвіду, не знає, що потрібно змінювати, а часом не зацікавлене в цьому, оскільки разом із оточенням є вигодонабувачем корупційних схем. Одним із головних винуватців провалу антикорупційної війни є законодавець, який вчасно не реагує на потреби суспільства та НПУ у наданні якісних сучасних законів, які покликані знизити рівень корупції. Як приклад: намагання команди Кличка навести лад у паркуванні авто в Києві. Зі свого боку, київська влада все зробила. Але всі ці зусилля нічого не варті, бо Верховна Рада не ухвалила низку поправок до законодавства.

Чи можна вважати менеджмент поліцейської діяльності таким, що задовольняє принципи прозорості і не створює корупційних ризиків?

Не можна. Передусім про це свідчить непрозорість діяльності НПУ у медіа. Прес-служба найгірше працює за всі часи, реальної інформації громадяни не отримують, скасована практика регулярних брифінгів, прес-конференцій. Керівництво НПУ та МВС не лише не звітують у такий спосіб перед суспільством, а й не коментують назагал резонансні злочини й негативні тенденції всередині НПУ.

Чи існують недоліки у кадровій політиці, що можуть сприяти поширенню корупції?

Кумівство й партійна приналежність залишаються головною проблемою. Добір за професійними якостями відсутній.

Яким чином увага суспільства позначається на проблемі поширення корупції в поліції?

Увага суспільства послабилась, багато громадських структур «перезулися» й влилися в коло вигодонабувачів корупційних схем у НПУ. Реального контролю з боку громадськості немає.

III. Наслідки корупції

Чи впливає стан поширення корупції в поліції на стан цілісності сектору безпеки загалом?

Безумовно, разом із незавершеністю та викривленістю реформ це є причиною неефективної роботи. Безумовно, це значною мірою впливає на загальний стан безпеки у державі.

IV. Рекомендації щодо виправлення ситуації

Які рекомендації Ви можете дати з цього приводу?

- Оперативне ухвалення якісної законодавчої бази щодо діяльності правоохоронних органів та сфер діяльності, де найбільший рівень корупції;
- зміна керівництва МВС передусім, прихід професіоналів, розстановка на керівні посади людей з досвідом роботи, керівництва та координації дій;
- більша відкритість, посилення контролю з боку громадськості та більше звітування служб НПУ про свою діяльність і власні помилки;
- якнайшвидший запуск роботи ДБР та забезпечення реальної незалежності цієї структури.

Євген КРАПІВІН,

юрист, експерт групи з реформування
органів правопорядку
Реанімаційного Пакету Реформ (РПР)

I. Стан корупції в поліції

Яким чином реформи у сфері правоохоронних органів та увага суспільства позначились на рівні корупції у поліції?

Після Революції Гідності нагальним питанням для держави стало реформування міліції, що діяла за радянськими каральними традиціями, на поліцію, яка мала би стати органом правопорядку європейського рівня. Очевидно, це також мало позначитись на рівні корупції у новоствореному органі. На це значною мірою вплинула нова модель залучення громадськості до вирішення кадрових питань – спочатку атестаційні комісії, які проводили атестацію колишніх міліцейських кадрів та вирішували питання щодо продовження їхньої служби в поліції, а потім – поліцейські комісії, які зараз вирішують питання щодо прийому на службу в поліції. Водночас система протидії корупції, як внутрішня (інспекція з особового складу, Департамент моніторингу патрульної поліції, внутрішня безпека), так і зовнішня (органи прокуратури), майже не змінили своїх підходів до попередження та протидії фактам корупції. Високопосадовці Національної поліції нечасто стають фігурантами кримінальних проваджень НАБУ, а ДБР, до якого перейшла вся підслідність прокуратури, наразі тільки почало працювати, тому оцінювати його успіхи поки що вкрай складно.

Які сфери поліцейської діяльності найбільше охоплені корупцією?

Робота слідчо-оперативних підрозділів: розслідування від дрібних типових злочинів до тяжких та особливо тяжких. Особливо варто зауважити, що Департамент захисту економіки Національної поліції частково зберіг практику тиску на бізнес за економічними статтями, хоча з часу ліквідації УБОЗу основна незаконна діяльність із «тиску на бізнес» перейшла до податкової міліції та СБУ, які активно використовують такий склад злочину як фінансування тероризму.

Чи є Національна поліція України інституцією з високим рівнем корупції порівняно з іншими державними органами чи з міліцією попередніх років?

Не існує якоїсь особливої «поліцейської корупції», вона так само поширена, як і це явище у будь-яких інших органах державної влади. Якщо порівняти з міліцією попередніх років, можна сказати, що вона стала менш корумпованою. По-перше, тому що надання адміністративних послуг (наприклад, реєстрація/перереєстрація транспортних засобів, видача водійських посвідчень тощо) відійшло до МВС, залишилась тільки дозвільна система (зброя). По-друге, тому що окремі підрозділи поставили недопущення публічних проявів корупції пріоритетом у своїй діяльності, насамперед патрульна поліція шляхом виокремлення власної ланки «внутрішнього контролю» – управління моніторингу ДПП. Також на це впливає і нове законодавства, і підвищена увага громадськості до процесу реформування органів правопорядку тощо.

Чи є корупція в поліції інституційною/системною, чи це явище є індивідуальною практикою?

Значною мірою на рівень корупції в поліції, на мій погляд, впливає наявність значних залишків колишньої командно-адміністративної системи та надмірно великого управлінського апарату. Тож вона є системною проблемою, а не проявляється в індивідуальних, спорадичних випадках.

II. Причини корупції. Якість реформ

Яким чином реформи впливають на підвищення рівня доброчесності і зменшення рівня корупції?

Безперечно, позитивно. Е-декларування, конкурсний відбір на службу (хоч і не на всі посади), залучення громадськості до контролю діяльності поліції зменшують кількість корупційних ризиків. Також окремі ініціативи у посиленні внутрішнього контролю (управління моніторингу ПП) та зовнішнього (НАБУ, ДБР).

Закон України «Про Національну поліцію» майже не містить у собі норм, які би прямо спричиняли корупцію у відомстві, також МВС щороку приймає Антикорупційну стратегію діяльності, аналізуючи показники корупційних ризиків.

Чи можна вважати менеджмент поліцейської діяльності таким, що задовольняє принципи прозорості і не створює корупційних ризиків?

Частково. Наприклад, передбачена Законом існуюча практика депреміювання, яка залежала від одноособового рішення керівника (зняття близько 60 % грошового забезпечення на регулярній основі). Наразі із набуттям чинності Дисциплінарного статуту Національної поліції та утворення комісійного порядку проведення службових перевірок ця проблема дещо зменшена, однак управління в цій частині потребує удосконалення в бік повної ліквідації премій або зменшення їх питомої ваги до показника не більше 30 % (за аналогією з державними службовцями).

Чи існують недоліки у кадровій політиці, що можуть сприяти поширенню корупції?

Добір кадрів дуже сильно залежить від конкретного керівника органу поліції, що приймає на роботу, крім випадків, коли призначення на посади відбувається вперше. У цьому випадку рішення приймають поліцейські комісії, два із п'яти членів кожної з них – це представники громадськості. Це забезпечує об'єктивність і неупередженість, тоді як позаконкурсна процедура може бути корупційною. Відповідно, вирішенням цієї проблеми було би запровадження конкурсної процедури у всіх випадках зайняття вакантних посад: прийом на службу, просування по службі, переведення на рівнозначні посади тощо. Про депреміювання див. вище.

Яким чином увага суспільства позначається на проблемі поширення корупції в поліції?

Останні п'ять років суспільство є драйвером важливих реформ, зокрема й реформи поліції. Наразі суспільна увага до органів правопорядку підвищена, що зумовлено травмуючим досвідом «Беркуту», пам'яттю про Героїв Небесної Сотні тощо. Тому питання корупції в поліції треба розглядати в комплексі з усіма іншими процесами реформування системи органів правопорядку в Україні. Суспільству, за великим рахунком, пріоритетніша працююча система громадської безпеки, а її некорумпованість – органічна складова діяльності. Тому, на мою думку, завершення реформи поліції матиме наслідком і зменшення корумпованості. Однак не її повне викорінення, оскільки корупція, як і будь-який інший злочин, є негативним соціальним явищем, яке неможливо подолати в

силу його притаманності людській природі.

III. Наслідки корупції

Чи впливає стан поширення корупції в поліції на стан цілісності сектору безпеки загалом?

Частково. Повсякденна корупція підриває довіру до поліції та робить цей інститут орієнтованим на відтворення звичних практик роботи, що радше свідчать про його самовиправдання перед суспільством, ніж реальну боротьбу зі злочинністю та захисту прав і свобод людини. Водночас воно є некритичним та малопомітним на фоні тих викликів, які наразі стоять перед правоохоронною системою в Україні – війна, соціально-економічні проблеми, незаконний обіг зброї тощо. Для держави наразі є пріоритетними боротьба зі злочинами проти основ національної безпеки, тероризму тощо.

IV. Рекомендації щодо виправлення ситуації

Які рекомендації Ви можете дати з цього приводу?

1. Для ефективнішого запобігання корупції доречно було би запровадити конкурсну процедуру на всі посади у поліції: від патрульного до Голови Національної поліції. Це прибало би можливість кожного конкретного керівника органу поліції «продавати» посади, відповідно б підвищило прозорість добору на службу в поліції. А прозорий добір – це вже лівова частка забезпечення прозорості та об'єктивності в діяльності поліції. Крім цього, треба сприяти якнайшвидшому формуванню дисциплінарних комісій, передбачених Дисциплінарним статутом Національної поліції, що також прибирає можливість керівника органу поліції шляхом накладення стягнень впливати на своїх підлеглих. Законодавством уже передбачені дієві механізми мінімізації корупції в поліції, їх треба лише адекватно імплементувати.

2. Ліквідувати практику «депреміювання» поліцейських шляхом внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» в частині грошового забезпечення.

3. Розбудова зовнішніх та внутрішніх механізмів контролю над діяльністю поліції, які згадувалися вище.

Наукове видання

**РОЗБУДОВА ЦІЛІСНОСТІ І ДОБРОЧЕСНОСТІ
ПІД ЧАС РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІЦІЇ.
ДОСВІД УКРАЇНИ**

Аналітична доповідь
та матеріали спеціалізованої Міжнародної конференції
(17 квітня 2019 року, м. Київ)

За редакцією *О. Д. Маркеевої* та *Л. І. Полякова*

Редактор *Т. В. Карбовнича*

Відповідальний за випуск *А. Ю. Іщенко*

*В оформленні обкладинки використано фото
Георгія Лазуренка / mvs.gov.ua*

Формат 60x84¹/₁₆. Ум. друк. арк. 6,51.
Наклад 150 пр. Зам. № ДФ __

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень,
вул. Пирогова, 7А, Київ, 01030.
Тел./факс: (044) 234-50-07.
e-mail: info-niss@niss.gov.ua
<http://www.niss.gov.ua>

ПП «Видавництво Фенікс»,
вул. Шутова, 13Б, Київ, 03067.
www.fenixprint.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 271 від 07.12.2000 р.