**Реформування органів внутрішніх справ та права людини[[1]](#footnote-1)**

**Успіхи реформування**

Протягом 2014-2015 років відбулась низка концептуальних змін в принципах діяльності та структурі органів й підрозділів системи МВС. З 4 липня 2015 року в Києві почали працювати новостворені підрозділи патрульної поліції, котрі протягом року були запущені в 32 містах України, особовий склад цих підрозділів налічує більше 13 тисяч поліцейських. 93% нових патрульних раніше ніколи не працювали в міліції. Їх відібрали на основі великого конкурсу, вони пройшли навчання протягом трьох місяців. Але головним була зміна пріоритетів: патрульна поліція була спрямована на захист прав та інтересів людини. Суттєвим було значне підвищення зарплатні новим патрульним – від 8 до 11 тис. грн. на місяць, в той час як мінімальна зарплатня в міліції в кінці 2015 року була менше 2 тис., а основна маса співробітників органів внутрішніх справ – оперативники, слідчі, дільничні і т. д – отримували 3-4 тис. грн. на місяць.

Паралельно в червні-липні 2015 року була запроваджена Самбірська модель територіальних підрозділів поліції, яка після очевидного успіху в Самборі була в серпні 2015 року розповсюджена ще на 9 райвідділів в Львівській, Київській, Донецькій, Луганській та Харківській областях. Ефективність цієї моделі була підтверджена, і з лютого 2016 року групи реагування патрульної поліції почали працювати в сільській місцевості та в невеликих містах Київської, Львівської, Харківської, а з липня – Хмельницької та Волинської областей. На відміну від патрульної поліції в містах тут не проводили конкурсу, не набирали нових людей, а працювали колішні міліціонери. Самбірський експеримент довів, що, коли змінюється система організації праці, і міліціонери потрапляють в сприятливі для роботи умови, то й основна їхня частина починає працювати значно краще та ефективніше.

2 липня 2015 року був прийнятий парламентом, а 7 листопада вступив в дію Закон України «Про Національну поліцію». Кабінетом Міністрів 26.10.2015 за № 878 затверджено Постанову «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України». Ці нормативні документи кардинально змінили структуру управління поліцією. Було створено міжрегіональні підрозділи протидії наркозлочинам, захисту економіки, протидії кіберзлочинності, завданням для яких визначено протидію тяжким та особливо тяжким злочинам на відповідних напрямках.

Міжнародні та національні експерти відмічали значний поступ в реформуванні поліції України. Те, що в багатьох країнах Європи впроваджувалось протягом десятиліття, в Україні було зроблено всього за два роки. Реформа поліції визначається як одна з найбільш успішних та динамічних з усіх, котрі проводяться в державі. Протягом короткого проміжку часу вдалось підняти рівень довіри до поліцейського з 0,8% в період після Євромайдану до 40,7% в середині літа 2016 року (згідно з опитуванням Центру Разумкова). Поліція змінилась з карального органу на службу, котра надає послуги населенню. Такі зміни в роботі поліції викликали різке зростання кількості звернень громадян. У середньому вона зросла вдвічі в містах, де почала працювати патрульна служба, а у деяких – втричі. Подібна ситуація спостерігається і на територіях, де почали працювати групи реагування патрульної поліції.

**Невдачі та проблеми**

Проте не вдалось уникнути серйозних прорахунків та грубих помилок. Так, загалом можна стверджувати, що переатестація всього особового складу Національної поліції України, яка проходила з листопада 2015 і до вересня 2016 року, не виконала своєї основної мети – сприяти очищенню поліції від міліціонерів, що заплямували себе корупційними діями чи іншими правопорушеннями. Вкрай невдала Інструкція з проведення атестації не визначала чітко підстави для звільнення, це надало можливість усім звільненим за рішенням атестаційних комісій повернутися на свої посади через судове оскарження. Проте атестація мала й позитивні наслідки: вона виявила вкрай низький рівень підготовки особового складу і, відповідно, низький рівень навчання у відомчих вищих навчальних закладах. Кожен мав здати два тести – на здатність логічно мислити (General Skills Test) і на знання профільного законодавства. На жаль, у якості прохідного балу на тестуванні не змогли навіть поставити 30 балів – половину з максимально можливої кількості балів. Основна маса особового складу набирала від 25 до 30 балів у цих відносно нескладних тестах. Отже, зміна системи відомчої освіти має стати одним з пріоритетів реформування у майбутньому.

Внаслідок 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 3-місячного навчання. Навіть начальники райвідділів та начальники штабів обласних управлінь мали меншу зарплатню. Це призвело до масового звільнення з поліції, і на початок жовтня, коли зарплатню нарешті зрівняли, некомплект особового складу був 30-40%. Особливо гостро відчувається відтік кадрів в сільській місцевості. Зрозуміло, що в таких умовах проводити реформаторські зміни було неможливим. Слід визнати, що у 2016 році реформа поліції внаслідок відсутності фінансування була загальмована.

Ця ситуація призводить до думки, що в умовах нестачі фінансування логічніше було б створювати нову патрульну поліцію тільки в 7 великих містах (Київ, Харків, Львів, Одеса, Дніпро, Запоріжжя, Кривій Ріг) і запроваджувати Самбірську модель у всіх інших містах.

Недостатнє фінансування поліції – прямий шлях до корупції. Територіальні органи поліції не отримують достатньо коштів на пальне, на ремонт машин, на канцтовари, без яких вони не можуть виконувати свої обов’язки. Це породжує особливий різновид корупції, яка не характерна для більшості європейських країн, та існує у вигляді основної складової забезпечення матеріально-технічних потреб поліції. 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 інших.

Тому фінансування поліції саме з державного бюджету та розробка чітких механізмів рефінансування поліції за рахунок певної частини надходжень від штрафів, разом з визначенням мінімально необхідного рівня забезпечення може змінити ситуацію. Всі інші зміни позитивного результату мати не будуть, оскільки будуть призводити лише до наступних витків корупції.

Основною стратегічною лінією реформування на 2017-2020 роки має стати двосторонній напрямок дій: подальше реформування Міністерства внутрішніх справ України – реформа «зверху», та розвиток низових підрозділів поліції з подальшим визначенням необхідного управлінського апарату – реформа «знизу».

Протягом 2014-2016 року головним напрямком реформування залишався шлях змін «зверху» – «до низу»: від МВС до центрального органу управління поліції й далі до територіальних органів. Причому основні зміни відбулись в межах першого та другого щаблів управління, значно менше змін відбулось в межах реформування Головних управлінь поліції в областях. Лише частково було проведено реформи у низових підрозділах поліції і лише у п’яти областях України відбулись зміни за «Самбірською моделлю». На наступному етапі необхідно розширити реформування відділів та відділень поліції, котрі безпосередньо контактують з громадськістю. Саме у низових підрозділах поліції найбільш відчутні помилки реформ, які відбулись у вищих органах управління. Сьогодні низові підрозділи опинились у скрутній ситуації через прорахунки в структурі організації протидії наркоманії, економічній та кіберзлочинності, в частині матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Навантаження на слідчих і скорочення повноважень оперативних працівників призвело до критичного стану в розслідуванні загальнокримінальних правопорушень. Через відсутність прогнозування та необхідного резерву на укомплектування вакантних посад після проведення переатестації, в ряді підрозділів склався просто катастрофічний стан зі штатами. Особливо це відчутно у слідчих підрозділах; ще більш ускладнює ситуацію те, що укомплектувати такі посади протягом наступного періоду (як мінімум 6 місяців) не вдасться через об’єктивні причини (процес відбору та навчання кандидатів).

Прийнятий Закон України «Про Національну поліцію» лише частково дав розуміння наступних кроків розбудови поліції. Разом з тим він потребував прийняття ряду супутніх законодавчих та нормативних актів, котрі так і не були прийняті. У зв’язку з цим практично унеможливлено дієвий контроль за безпекою дорожнього руху, незрозуміла ситуація з затриманням осіб та доставлянням їх до поліції, не визначена ситуація з конвоюванням та утриманням заарештованих осіб, не встановлено способів оцінки рівня довіри до поліції, порядок участі громадськості у контролі за роботою поліції та багато іншого.

Неузгодженість діяльності органів і служб у системі МВС щодо формування та використання відомчих інформаційних систем та ресурсів, відсутність організаційної єдності і керованості системи МВС унеможливлює впровадження єдиних методологічних, технічних та організаційних принципів і підходів до створення інформаційних систем, впровадження інноваційних інформаційних технологій, що негативно відображається на процесах інформаційної взаємодії. Сучасний рівень інформатизації системи МВС не дозволяє ефективно та своєчасно задовольняти інформаційні потреби населення. Разом з тим, наявний рівень не дає можливості працівникам поліції отримувати необхідну інформацію з інтегрованих баз даних. На сьогоднішній день практично половина звітності отримується з «ручних звітів» – котрі ніколи не були і не можуть бути об’єктивними.

Наявність двох паралельних баз обліку злочинів – ЄРДР в прокуратурі та ІБ «Статистика» в МВС – призводить до втрати інформації про кримінальні провадження і людей, яким було пред’явлено відповідні підозри. Ці бази мають бути обидві в МВС та синхронізовані, із забезпеченням доступу прокуратури до ЄРДР.

Збереження сьогодні старої структури МВС з чисельністю 1000 службовців також виглядає анахронізмом, оскільки зі створенням Національної поліції функції МВС мають докорінно змінитися.

Порівняльний аналіз реформ, що були проведені в Україні, з затвердженою Кабінетом Міністрів України 22 жовтня 2014 року Стратегією розвитку ОВС України вказує на суттєві відхилення у проведенні реформування. Деякі заплановані заходи не виконані взагалі, деякі виконані лише частково.

У цілому можна зробити висновок, що в 2016 році систему поліції було розбалансовано та доведено до критичного стану.

**Дотримання прав людини**

Більшість порушень прав людини поліцією, котрі відзначаються правозахисниками, стосуються безпідставних затримань, незаконного застосування сили, катувань та жорстокого поводження. Вони стали наслідком відсутності ефективного розслідування злочинів та недосконалості системи утримання осіб в місцях несвободи поліції.

Розповсюдження катувань та жорстокого поводження залишається проблемою. [Дослідження](http://library.khpg.org/index.php?id=1451541160), проведене Харківським інститутом соціальних досліджень в межах проекту ХПГ в 2015 році у п’яти регіонах України, не зачеплених воєнним конфліктом, показало суттєве зменшення чисельності випадків застосування незаконного насильства правоохоронцями. Оціночна кількість таких порушень за рік порівняно із 2011-м роком, коли востаннє проводилось аналогічне дослідження, зменшилася більше, ніж удвічі: з 980 тис. (604.4 тис. під час затримання) до 409 тис. (157.3 тис. під час затримання). Так само зменшилась і оціночна кількість постраждалих осіб від катувань – від 113 тис. до майже 63 тис. за рік. Фактори, які сприяли зменшенню незаконного насильства в міліції, – це інституційні зміни: дія нового КПК та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги. Необхідність брати дозвіл на затримання у слідчого судді призвела до значного зменшення кількості затримань і, відповідно, зменшення незаконних дій під час затримання. Також дієвою нормою нового КПК виявилося відхилення доказів судом, якщо вони були зібрані незаконним шляхом. Можливість звернення до центру безоплатної правової допомоги і участь адвоката в допиті затриманого стала серйозним запобіжником незаконного насильства. Однак, все одне, наведені цифри є надзвичайно великими, і виховання нульової толерантності до жорстокого поводження є важливим завданням підготовки поліцейських.

У європейських країнах арештована судом особа лише у виключних випадках може знов утримуватись у підрозділі поліції. Поліцією більшості країн Європи особи утримуються протягом мінімального проміжку часу. У Великобританії час утримання особи в поліцейських закладах несвободи, є одним з показників ефективності роботи поліції, і чим він коротший, тим вищий показник ефективності підрозділу. У нас же особа, арештована судом, з метою участі у судових засіданнях регулярно доставляється до підрозділу поліції, де утримується протягом 10 днів, під час такого тривалого утримання відбуваються її контакти зі слідчими та оперативними працівниками, що об’єктивно є передумовою впливу поліцейських на таку особу. Крім того, перебування таких осіб в місцях несвободи поліції призводить до їх впливу на тих, хто вперше був затриманий, і в таких випадках наслідком є психологічне або й фізичне насильство щодо затриманих осіб з боку арештованих злочинців. Заклади несвободи поліції не визначені як місця відбування покарання, тому може виникнути юридична колізія: якщо особа протягом довгого періоду часу (для прикладу: 6 разів по 10 днів) перебувала у ІТТ, будучи арештованою, на якій підставі зараховувати цей час у термін відбування покарання? Ще одним фактором, котрий негативно впливає на роботу поліції, є необхідність фінансування витрат поліції на забезпечення санітарних умов для арештованих осіб, утримання автопарку спецтранспорту та регулярна необхідність витрат як матеріальних, так і людських, ресурсів на здійснення конвоювань та охорони таких осіб. Через загальний негативний стан ресурсного забезпечення поліція змушена перерозподіляти ресурси з підтримання публічного порядку та протидії злочинності на фінансування утримання осіб, що фактично мали би перебувати у підпорядкуванні іншого відомства (Міністерства юстиції), як в усіх розвинених країнах Європи. Виходить так, що поліція здійснює не передбачені Законом України «Про Національну поліцію» функції по конвоюванню та утриманню заарештованих осіб за рахунок використання ресурсів, передбачених на підтримання публічної безпеки та протидію злочинності. Хоча, зауважимо, арештованих могли б утримувати в секторах СІЗО у виправних колоніях, а не в ІТТ.

І в цьому плані слід звернути увагу, що підрозділами поліції практично не використовуються камери затриманих та доставлених. Тобто те, що є безпосередньо повноваженнями поліції у європейських країнах, – нами не використовується через відсутність законодавчої бази, а те, що не є повноваженнями більшості поліцейських структур Європи – утримання арештованих осіб, незважаючи на відсутність норми в Законі «Про Національну поліцію», покладено на поліцію. Разом з тим в державі є значна кількість незаповнених і навіть порожніх установ виконання покарань, які не використовуються.

Отже, на законодавчому рівні повинні бути розмежовані повноваження відносно затриманих та заарештованих осіб, а система установ, передбачена для утримування затриманих та підданих адміністративному арешту має бути оптимізована. Їхня кількість має бути зменшена з 388 до 147. Систему цих установ було перепідпорядковано до створеного у 2016 році Управлінню забезпечення прав людини Національної поліції.

Це Управління складається з двох відділів – спецустанов та прав людини. Відділ спецустанов включає усі установи позбавлення волі в Національній поліції, які мають відповідно до закону утримувати під вартою затриманих та адмінзаарештованих, а відділ прав людини виконує такі функції: по-перше, здійснює моніторинг стану дотримання прав людини в діяльності органів та підрозділів, які підпорядковуються Національній поліції, виявляє та у межах компетенції вирішує проблеми, що виникають під час взаємодії поліції та населення, а по-друге, здійснює організаційне та нормативно-методичне забезпечення роботи органів та підрозділів НП з питань дотримання прав затриманих і взятих під варту осіб під час їх тримання в ізоляторах тимчасового тримання та конвоювання, контролює роботу зазначених спеціальних установ та конвойних підрозділів. Працівники відділу прав людини мають проводити службові розслідування випадків порушень прав людини працівниками НП, оперативно інформувати Управління забезпечення прав людини НПУ про випадки резонансних подій, пов’язаних з порушенням прав людини і основоположних свобод в діяльності органів і підрозділів, підпорядкованих НПУ, організовувати та проводити навчально-освітні заходи для працівників органів і підрозділів НПУ з питань забезпечення прав людини і основоположних свобод, розглядати звернення громадян з питань, пов’язаних з порушенням прав людини в діяльності органів і підрозділів НП, вести прийом громадян, у тому числі виїзні прийоми. У 2016 році був проведений за участю правозахисників відбір працівників для роботи в центральному апараті Управління забезпечення прав людини і регіональних секторах, і Управління почало працювати. Поки що оцінювати результати його діяльності рано. Зазначимо тільки, що проведення службових розслідувань порушень прав людини працівниками Національної поліції було б доречно в іншій установі, а не в самій Національній поліції.

Окремим напрямом діяльності є розроблення алгоритму дій під час охорони мирних зібрань з метою забезпечення права громадян на свободу слова, вираження поглядів та переконань. У поліцейських підрозділах має бути запроваджено спеціальне навчання персоналу з метою забезпечення прав людини під час службової діяльності. Випадки застосування сили та фізичного примусу під час таких заходів мають бути чітко регламентовані нормативними приписами, у переважній більшості — санкціоновані і ретельно розглянуті керівництвом поліції разом з іншими органами, що контролюють діяльність поліції, з обов’язковою участю громадськості. Взагалі кажучи, парламент мав би ухвалити закон про свободу мирних зібрань, в якому передбачити усі дії поліції в ситуаціях, які виникають під час мирних зібрань.

**Другий старт**

Після встановлення в Національній поліції збалансованої системи оплати праці з жовтня 2016 року з’явилися нові можливості для продовження реформ, але спочатку необхідно подолати некомплект особового складу. Розпочинати, на мою думку, треба із якнайскорішого створення другої версії Стратегії розвитку Національної поліції, яка враховує вказані вище обставини.

Насамперед потребує реформування кримінальний блок, який досі ще не змінювався. Потребує ухвалення якнайшвидше законопроект про кримінальні проступки, який повністю підготовлений і має вдвічі знизити навантаження на слідчих. Бо 50% всіх правопорушень, про які вносяться відомості до ЄРДР, є насправді кримінальними проступками, які в майбутньому в ЄРДР не вноситимуть і будуть розслідувати у спрощений спосіб. Має покращити роботу кримінального блоку введення інституту детективів, які об’єднують функції оперативників та слідчих, як це вже зроблено в Національному антикорупційному бюро.

Департаменти превенції та патрульної поліції мають бути об’єднані на засадах, на яких створювалася патрульна поліція. Має бути запроваджена модель community policing в широкому розумінні цих слів. Необхідно вивести взаємодію поліції та громад в горизонтальну площину. Це стосується і груп реагування, які будуть працювати в тісній взаємодії з дільничними. Самбірську модель територіальних органів поліції необхідно запровадити у всій країні, створюючи одну групу реагування приблизно на 25 тис. населення, а один дільничний при такому підході буде працювати на території, де мешкають 7-10 тис. людей.

За умови достатнього фінансування другий старт реформ може дати більш успішні результати.

**Рекомендації**

1. Запровадити Самбірську модель територіальних підрозділів поліції в усій країні, створюючи одну групу реагування в середньому на 25 тис. населення і зону дії дільничного на території, де мешкають 7-10 тис. людей.

2. Ухвалити законопроект про кримінальні проступки з чітким визначенням, які підрозділи Національної поліції які проступки розслідують.

3. Запровадити інститут детективів, які об’єднують функції оперативників та слідчих.

4. Передати ведення ЄРДР до МВС, забезпечивши доступ органів прокуратури до нього.

5. Створити Управління прав людини у складі МВС для проведення службових розслідувань заяв на незаконні дії працівників Національної поліції та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координується МВС.

6. Створити Єдину інформаційну систему МВС як спільне інтегроване інформаційне середовище, яке поєднує відомчі ресурси МВС та служб (формувань), діяльність яких координується МВС.

7. Впровадити та застосувати в МВС та центральних органах виконавчої влади, діяльність яких координується МВС, системи управління якістю на основі вимог міжнародного стандарту серії ISO 9001.

1. Підготовлено Євгеном Захаровим, Харківська правозахисна група. [↑](#footnote-ref-1)