



Бюджетні нотатки: де знайти гроші на реформу правоохоронних органів?

Корумпованість вітчизняних міліціонерів, суддів та прокурорів, скажемо відверто, є однією з ключових перепон на шляху розвитку нашої країни. Будь-які економічні реформи, про які ми починаємо говорити, – чи то покращення інвестиційного клімату, чи то податкова реформа – натикаються на проблему правосуддя і захисту як громадянських, так і майнових прав. Саме тому реформування правоохоронної сфери є одним із найважливіших викликів, що стоять перед нашим суспільством.

Хоча вже є певне уявлення, як мають виглядати оновлені правоохоронні органи, й досі до кінця не зрозуміло, де візьмуться кошти на реалізацію існуючих ініціатив. Україна сьогодні переживає не кращі часи, та й взагалі говорити про додаткові витрати на міліцію, прокуратуру, суди дуже недоречно з огляду на те, що країна й так є світовим рекордсменом з видатків (відносно до ВВП) на правоохоронну систему. Ще гірше, утримання правоохоронців в Україні є в два рази дорожчим, ніж утримання армії – ніби в країні внутрішній ворог набагато більш небезпечний, ніж зовнішній. З огляду на це, єдиним шляхом наведення порядку в правоохоронних органах є оптимізація витрат, а саме значне скорочення кількості правоохоронців і заміна нинішніх кадрів на більш вмотивованих співробітників із кращою зарплатою. Бюджет правоохоронної системи (близько 39 млрд. грн. на рік) дає широке поле для маневрів, і, що не менш важливо, на відміну від освітньої реформи і реформи охорони здоров'я, де зачіпається соціальне питання, не існує жодних обмежень (окрім внутрішнього спротиву правоохоронців) щодо скорочення цих витрат.

Саме в контексті фінансових можливостей і обмежень ми зробили спробу проаналізувати потенціал реформи правоохоронної системи. У цьому звіті ми пропонуємо Вашій увазі наше бачення потенційних рішень з точки зору бюджету.

Правоохоронній системі потрібне повне перезавантаження

У розвинених країнах правоохоронні органи є одним із стержнів демократичного суспільства. Коли ці органи діють у рамках закону, вони боронять демократичні цінності, як-от повага до людської гідності, свобода слова, права власності тощо. Проте, ця історія не про нас. Спадкоємці «добрих радянських традицій», наші правоохоронці вже протягом більше двох десятків років залишаються органами захисту еліт від «плебсу» та інструментом боротьби з інакодумцями. І хоча змінювалися назви «силових» установ, а специфіка роботи правоохоронців після розпаду СРСР набула нового, комерційного, значення, спосіб мислення, а тому і методи роботи українських міліціонерів, суддів та прокурорів й досі залишаються без змін, про що красномовно свідчать події останніх місяців.

Корумпованість правоохоронних органів перешкоджає визнанню України повноцінним членом цивілізованої міжнародної спільноти

Важливо, що базові принципи роботи правоохоронних органів є однією з головних перешкод на шляху успішної інтеграції України в цивілізовану спільноту. Попри це, українській владі протягом усієї історії незалежності так і не вистачило політичної волі, щоб розпочати радикальні зміни в системі, адже можливість і надалі використовувати прокурорські та судові важелі впливу з метою збагачення або ж придушення політичних конкурентів становили і досі становлять основу нашого державного устрою.

Можливо, така система ще довго залишалась би без змін, якби не шокуючі події минулого року (згвалтування у Врадіївці, знайомство українців з «тітушками»), які унаочнили проблеми з

«силовиками» для широких верств населення. Апофеозом були події Євромайдану, коли стало очевидно, що правоохоронці не просто неефективні - вони джерело злочинності та небезпеки для українських громадян.

Після такої яскравої демонстрації прогнилості «владоохоронної системи» (так її назвали майданівці) в суспільстві визрів надзвичайно могутній запит на реформування міліції, судів та прокуратури. На сьогоднішній день точиться жвава дискусія з приводу того, якою ж саме має стати нова правоохоронна система. В цілому, світовий досвід показує, що суть головніша за форму. Тобто, важливо, щоб самі правоохоронці почали діяти за законом, а не в залежності від політичної кон'юнктури, і хоч приблизно розуміли слова своєї присяги, а саме там, де йдеться про «службу народу України».

Ясна річ, суспільство має бути готове до того, що принципів, компетентні та віддані своїй справі правоохоронці будуть мати високі (аж до заздрощів) офіційні зарплати та привабливі соціальні пакети. Без такого кроку реформа не буде ефективною, адже ми хочемо, щоб правоохоронці цінували свої посади, а не повторювали мантру «про погане фінансування». До того ж, якщо людина з владою та зброєю незадоволена своєю винагородою, то рано чи пізно вона сама візьме собі належне.

У зв'язку з цим відразу постає питання, звідки взяти гроші, адже і так на правоохоронців витрачається значна частина бюджету, а країна перманентно перебуває у скрутному фінансовому становищі. Цей звіт є спробою відповісти на це питання.

Правоохоронці наполягають на збільшенні обсягів фінансування

Ідея затягнути паски для проведення реформ за жодних обставин не буде

користуватися популярністю серед правоохоронців. Вони переконані, що заощаджувати просто немає на чому, адже і так для них виділяють занадто мало коштів. У свідомості міліціонерів справжня реформа – це коли все відбувається з точністю до навпаки, і фінансування їхньої роботи суттєво збільшується. Наприклад, три роки тому на реформу Міністерства внутрішніх справ (МВС) чиновники просили 3 млрд. грн. на рік (це додатково 20% до бюджету відомства)¹. У випадку виділення таких коштів МВС обіцяло самореформуватись у державний орган європейського зразка у найкоротші терміни. У протилежному випадку, лякали подальшою деградацією кадрового складу та посиленням корупції. Скажемо відверто, правоохоронці (та й інші держструктури) вже традиційно покладають вину за всі існуючі проблеми саме на недофінансування, а тому в такій постановці питання немає нічого нового і тим більше дивного.

Правоохоронці вважають, що реформи не мають жодних шансів на успіх без збільшення обсягів фінансування

Втім, потрібно визнати, що значна частина правди у скаргах правоохоронців на брак коштів все-таки є. Важко очікувати, що пересічний співробітник міліції при «чистій» зарплаті 2.2 тис. грн.² на місяць буде самовіддано виконувати свої обов'язки, які дуже часто пов'язані з ризиком для життя та здоров'я. Та й існування проблеми з матеріально-технічним забезпеченням – це вже давно не новина: «... навіть канцелярські вироби доводиться купувати за власний кошт. А на район виділяють два-три старенькі автомобілі, які розподіляють на десяток сіл. Якщо потрібно терміново їхати на виклик, дільничні користуються власними

¹ Анатолій Могильов. Парламентські слухання «Про реформування системи органів МВС України і впровадження європейських стандартів», 5 жовтня 2011 року. http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl0510111.htm

² Опитування міліціонерів

транспортними засобами або просять когось у селі підвезти»³.

В таких умовах не дивно, що саме недофінансування правоохоронці розглядають як основну причину тотальної корупції як у «силових» органах, так і в судовій системі. І дійсно, ситуація виглядає дуже сумно: відповідно до дослідження Transparency International, кожен другий українець протягом минулого року хоч раз давав хабар міліціонеру, а кожен п'ятий – підкуповував суддю⁴. Начальство скаржиться: «... за такого фінансування ми штовхаємо міліцію до корупції. Вона ж продовжує в неконституційний спосіб отримувати папір, матеріали, ... пальне, ... оргтехніку, проводити ремонти. Держава ж цього не забезпечує! А далі як вибудовувати відносини з підприємцями: учора просив – завтра посадив?»⁵

Здавалось би рішення проблеми очевидне, однак чи дійсно корупція миттєво зникне, тільки-но підвищаться зарплати? Напевно ж – ні. Адже розмір бюджету миттєво не виправить «корпоративну культуру» «силовиків», та й чистота лав «органів» не стане ідеальною після того, як накинуть 2–3 тис. грн. до зарплати та підвезуть достатньо паперу та пального. А тому вирішення фінансового питання – це лише необхідна, однак далеко не достатня умова вирішення загальної проблеми правоохоронних органів.

Народ вимагає прозорості та ефективності

На відміну від «силовиків», пересічним українцям дуже імпонує ідея реформування «органів» шляхом зменшення видатків і скорочення працівників сфери охорони

³ Максимок Ольга. «Буковинський дільничний розповідь про будні міліціонерів». Від і до, 4 січня 2014 року. http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/bukovins_kii_dil_nichnii_ro_zpoviv_pro_budni_milicioneriv/

⁴ Transparency International. Ukraine. Global Corruption Barometer 2013.

<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=ukraine>

⁵ Олійник Володимир. Парламентські слухання «Про реформування системи органів МВС України і впровадження європейських стандартів», 5 жовтня 2011 року.

http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl0510111.htm

правопорядку. Людей давно обурює, як зухвало міліція, суди та прокуратура поводять себе по відношенню до своїх співгромадян, не зважаючи на те, що ця сфера фінансується на гроші платників податків. Напевне кожен українець може розповісти історію, як люди у формі чи в мантиях зловживають своїми повноваженнями. Чого вартий тільки силовий розгін майдану? А судові процеси над протестувальниками?! Ось що сказав з цього приводу один із майданівців: «Щомісяця я плачу податків стільки, скільки отримує міліціонер середньої ланки. Тобто, я плачу податки, я годую його і його родину, за це він мене б'є та в мене стріляє. От чому я тут [на Майдані]»⁶.

***Платники податків проти збільшення
видатків на правоохоронну
діяльність***

У цьому контексті, напевно, не зайвим буде нагадати, що українці мають повне право вимагати від правоохоронців цільового та продуктивного використання бюджетних коштів, адже йдеться про витрачання податків. Наразі послуги правоохоронців⁷ у середньому коштують працюючому українцю у 1.2 тис. грн. на рік⁸. Зрозуміло, що ніхто не йде, скажімо, в банк та не оплачує послуги міліціонерів, суддів, прокурорів, як, наприклад, комунальні послуги. Люди сплачують податки до бюджету: податок із зарплати, ПДВ, акцизний податок тощо. Певна частина цих податків і йде на утримання правоохоронних органів. При чому, саме звичайні громадяни наповнюють більшу частину бюджету. Підприємства ж тільки є так званими «податковими агентами», тобто вносять до бюджету податки, які в

⁶ Зануда Анастасія. «Бізнесмени на Майдані: «Зрозумійте нас. Задовбало.» BBC Україна, 27 січня 2014 року. http://www.bbc.co.uk/ukrainian/business/2014/01/140127_maidan_business_az.shtml

⁷ Йдеться про органи, діяльність яких фінансується в межах статті бюджету «Громадський порядок, безпека та судова влада», тобто МВС, судова влада, прокуратура, пенітенціарна служба, служба безпеки, служба з надзвичайних ситуацій та інші.

⁸ Дмитро Боярчук. «Ваш рахунок за 2013 рік, або Як розуміти державний бюджет». Проект CASE Україна «Популярна економіка: ціна держави», №21 (2014). <http://www.case-ukraine.com.ua/sites/default/files/pictures/yourreceipt.pdf>

реальності стягуються з покупців при купівлі товарів та отриманні послуг.

Можливості для економії

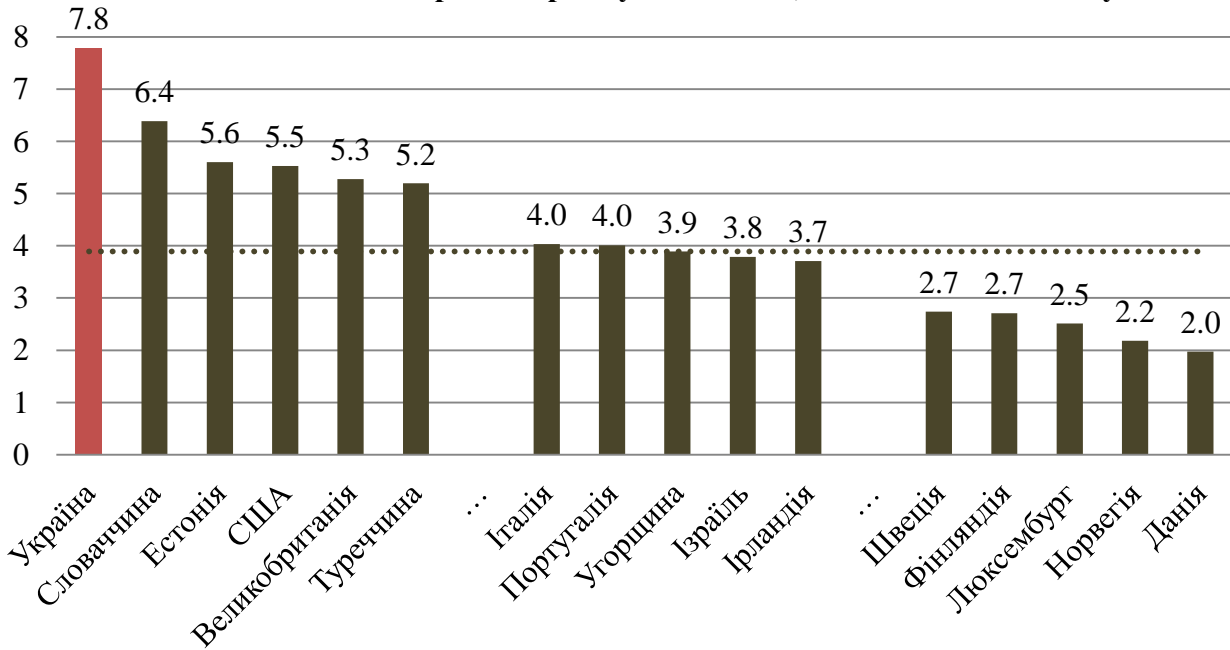
Хоча правоохоронцям ідея заощаджувати не дуже подобається, але насправді в «органах» є неабиякий резерв для економії. Так, Рахункова палата, яка покликана контролювати використання бюджетних коштів, постійно доповідає про марнотратство у правоохоронній сфері. Можливо, рядовий склад «силовиків» цього не помічає, але всі без винятку офіційні повідомлення Рахункової палати, які стосуються установ, де вони працюють, мають негативне забарвлення⁹. Нищівній критиці були піддані абсолютно всі структури: МВС, прикордонна служба, міграційна служба, суди, пенітенціарна служба, служба з надзвичайних ситуацій тощо. Більш того, неефективне використання коштів стосується всіх видаткових статей: матеріально-технічного забезпечення, комунальних послуг, підготовки кадрів, наукової діяльності, інформатизації, медичного обслуговування, фізичної культури, забезпечення житлом тощо.

***Міжнародний досвід свідчить, що
ефективна правоохоронна система
може коштувати платникам податків
дешевше, ніж в Україні***

Картину доповнює досвід інших країн світу. Виявляється, за кордоном правоохоронцям вдається досягати гарних результатів набагато меншою ціною (у відносних показниках). Україна витрачає на правоохоронну діяльність 39.4 млрд. грн. (2013 рік) – більше йде лише на соціальний захист, освіту та охорону здоров'я. Звичайно, якщо порівнювати з іншими країнами, то в абсолютних показниках (доларах чи євро) ці витрати

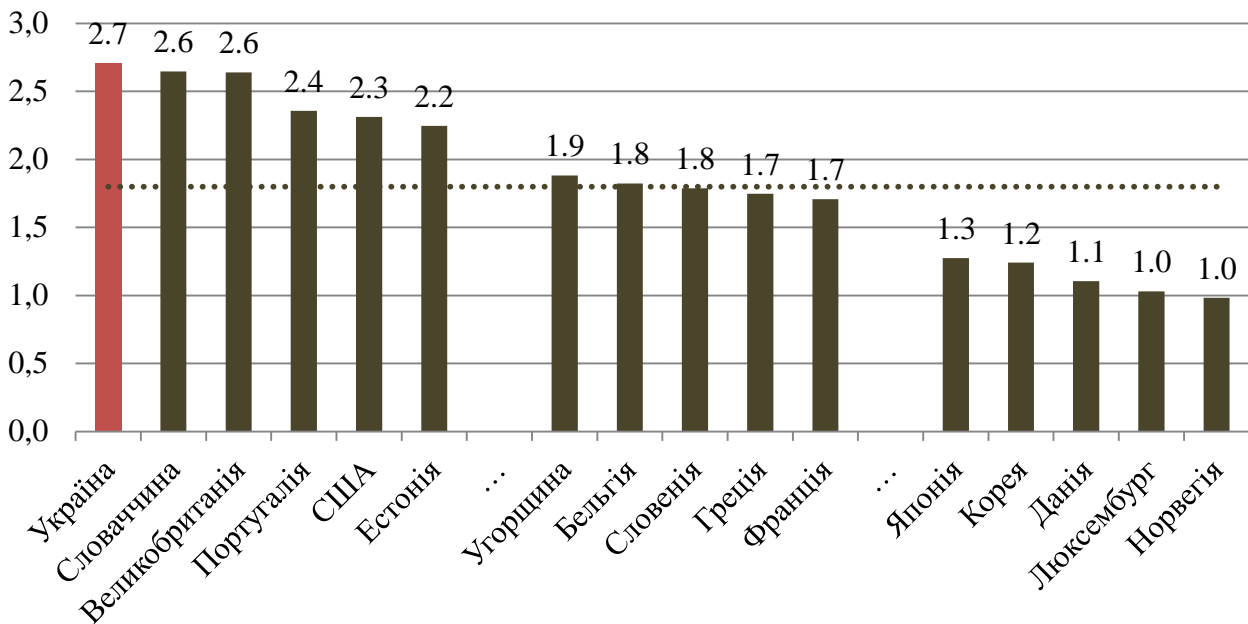
⁹ Рахункова палата України. Оборона та правоохоронна діяльність. http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/603523?cat_id=34761

Мал. 1. Видатки на правоохоронну діяльність, % зведеного бюджету



Джерело: OECD Library, Державне казначейство

Мал. 2. Видатки на правоохоронну діяльність, % ВВП



Джерело: OECD Library, Державне казначейство

незрівнянно менші, ніж у США чи Великобританії. Однак, прийнято брати до уваги розмір економіки, тобто величину ВВП (адже Україну важко порівнювати зі США). А в цьому розрізі все свідчить не на користь наших правоохоронців. Виявляється, у порівнюваних показниках Україна випереджає за видатками на

правоохоронну систему всі розвинені країни світу¹⁰. Так, в нашій країні на міліцію, суди, прокуратуру та інші структури йде 7.8% бюджетних коштів. У той час, як в розвинених країнах – у середньому 3.9% (Мал. 1). Порівняння у

¹⁰ Маємо на увазі країни-члени Організації економічного розвитку та співробітництва.

% ВВП дає ті ж результати: українські правоохоронці обходяться дуже дорого, адже коштують платникам податків 2.7% ВВП країни. У той час, як у розвинених країнах – у середньому 1.8% ВВП (Мал. 2). Як видно на Мал. 1 і 2, Україна за своїми показниками знаходиться найближче до Словаччини, правоохоронна система якої зараз у стані реформування¹¹.

Скорочуємо працівників?

Чисельність правоохоронців в Україні відповідно до світових стандартів, м'яко кажучи, надмірна. Так, на кожні 100 тис. українців на 1 січня поточного року припадало 373 міліціонери, 20 суддів, 34 прокурори та 118 тюремників, що набагато перевищує норму (Мал. 3)¹². У такій ситуації не дивно, що зарплати та нарахування на них – це основні видатки правоохоронних органів (Мал. 4). На цю статтю припадає приблизно 4/5 усіх наявних ресурсів. Здавалось би, що в цьому поганого? Адже високий рівень злочинності вимагає багато правоохоронців. Однак, наукові дослідження показують, що не існує жодного зв'язку між кількістю «силовиків» та якістю їхньої роботи¹³. А в умовах, коли кожен новий співробітник міліції, прокуратури або суду наймається за мізерну зарплату, він стає лише новим джерелом небезпеки та корупції.

Міжнародний досвід також свідчить, що не в кількості «силовиків» справа. У розвинених країнах світу правоохоронців на третину менше, ніж у нас: на кожні 100 тис. населення в середньому припадає 292 поліцейські, 17

суддів, 9 прокурорів та 69 тюремників. І, при цьому, навряд чи хто скаже, що через меншу кількість поліцейських у Німеччині жити більш небезпечно, ніж у нашій країні.

Для повноти картини, варто згадати, що Тимчасовий уряд антикризовим законом (2014)¹⁴ дещо обмежив чисельність окремих правоохоронних органів (МВС, прокуратури, служби безпеки та управління держохорони). Проте, поперше, масштаби скорочень, запропоновані в цьому законі, не є настільки вражаючими (наприклад, чисельність прокуратури була зменшена тільки на 10%). По-друге, не відомо, наскільки цей закон буде виконано, адже, як ми знаємо, кожна ініціатива щодо скорочення державного апарату врешті-решт закінчувалася його розширенням.

**Скорочення чисельності
правоохоронців дозволить
вивільнити значні кошти**

Звичайно, якщо говорити про скорочення, то в ідеальному випадку, для правоохоронних органів потрібно було б розробити програму звільнення працівників, яка б ґрунтувалася на аналізі дублюючих чи неpritаманних їм функцій, а також на аналізі ефективності організації праці. Проте, діючи за таким сценарієм, є ризик, як завжди, загрузнути у професійній казуїстиці чиновників. Михайло Саакашвілі у Грузії, наприклад, вирішив не гаяти часу на розмови та дискусії і одночасно скоротив чисельність міліціонерів приблизно вдвічі одразу ж після Трояндової революції¹⁵.

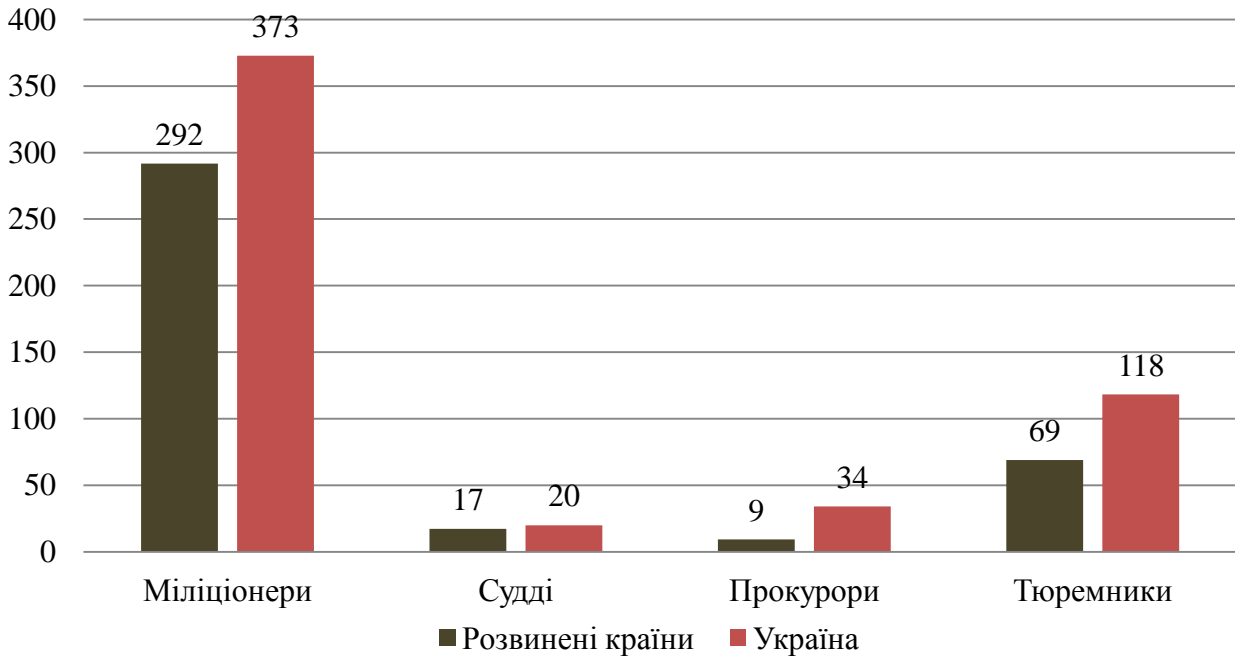
¹¹ Meravý Tomáš. «Why does Public Order and Safety Cost so Much in Slovakia?» V4 / Revue, September 26, 2013. <http://visegradrevue.eu/?p=1819>

¹² У світовій практиці прийнято розраховувати кількість міліціонерів, суддів та прокурорів на 100 тис. населення без урахування допоміжного персоналу, а тюремників – із урахуванням.

¹³ Greenwood, Michael J., and Walter J. Wadycki. «Crime rates and public expenditures for police protection: Their interaction». *Review of Social Economy* 31, no. 2 (1973): 138-151.

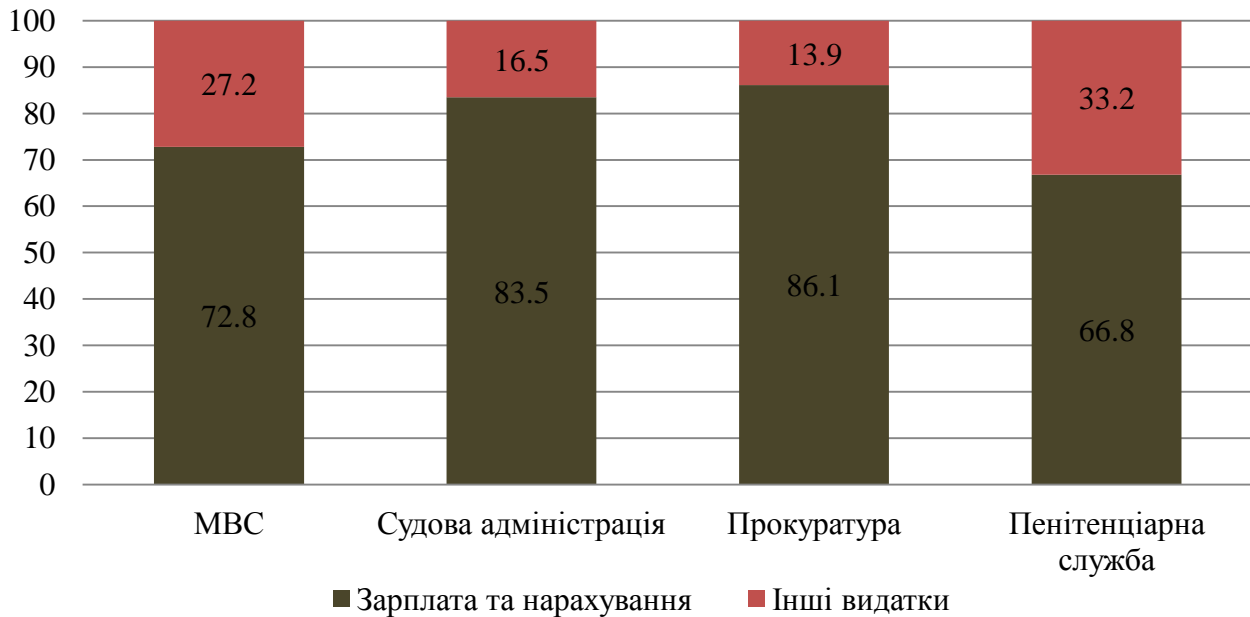
¹⁴ Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» № 1166-VII від 27 березня 2014 року.
¹⁵ Kupatadze, Alexander. «Police Reform in Georgia». *Caucasus Social Science Review (CSSR)* 1, no. 1 (2013).

Мал. 3. Чисельність правоохоронців на 100 тис. населення



Джерело: UNODC, СЕРЕП, МВС, судова адміністрація, прокуратура, пенітенціарна служба

Мал. 4. Структура бюджетів правоохоронних органів, %

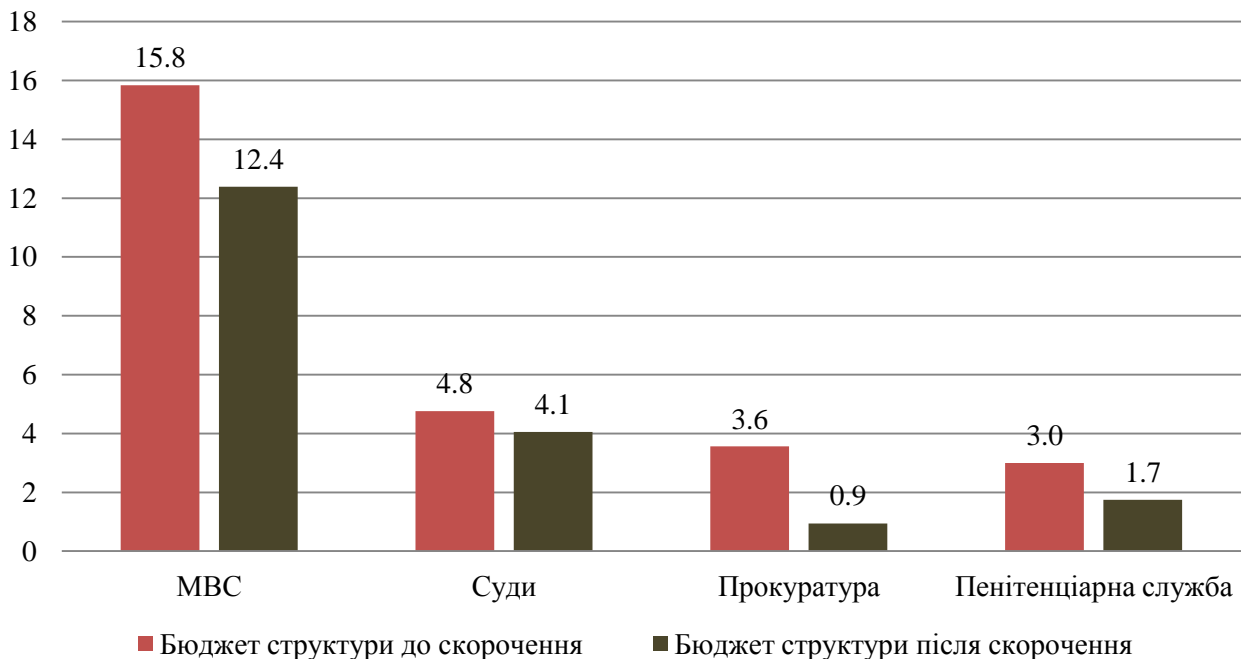


Джерело: МВС, судова адміністрація, прокуратура, пенітенціарна служба

Звичайно, можна говорити, що ми - не Грузія і їхній досвід нам (чомусь) не підходить, однак, з огляду на глибоку корумпованість «силовиків» та широку недовіру населення до правоохоронців, наші співгромадяни навряд чи помітять,

що захисників порядку стало в рази менше. Тому, на нашу думку, є всі підстави прагнути привести чисельність правоохоронців до прийнятної для нашої економіки рівнів (Мал. 5).

Мал. 5. Потенційна економія від скорочення чисельності правоохоронців, млрд. грн. на рік



Джерело: оцінка CASE Ukraine

Економія коштів від утілення подібного проекту в МВС, судах, прокуратурі та пенітенціарній службі зможе сягнути 8 млрд. грн. на рік¹⁶ (Мал. 5). Зокрема, зменшення чисельності міліціонерів дасть змогу зекономити 3.4 млрд. грн. на рік, прокурорів – 2.6 млрд. грн., тюремників – 1.2 млрд. грн. і суддів – 0.7 млрд. грн. У цьому випадку, МВС зможе отримати бажані 3 млрд. грн. і нарешті здійснити обіцяні реформи без додаткового навантаження на платників податків.

На що скерувати зекономлені кошти?

Без сумніву, керівництво і без зовнішньої допомоги зможе чудово знайти застосування будь-якій зекономленій сумі. Проте, громадськість має власний погляд на те,

на що краще скерувувати зекономлені кошти.

Вище ми говорили про надмірну чисельність співробітників «органів» та про їхнє слабе матеріальне стимулювання. Саме тому, найбільш розумним буде витратити зекономлені кошти на підвищення зарплат тим «силовикам», які пройдуть новий набір у лави правоохоронних органів за принципово новими критеріями. У цьому контексті, досвід Грузії, з нашої точки зору, дуже цікавий.

Зекономлені кошти мають піти на підвищення зарплат, що повинно покращити матеріальні стимули для «силовиків»

Навіть за найбільш приблизними оцінками, при такому підході, наприклад, можна збільшити зарплату рядовому міліціонеру в два рази до 5 тис. грн. на місяць замість нинішніх 2.2 тис. грн. Цей крок повинен покращити матеріальні стимули для «силовиків». А

¹⁶ Припускаємо, що скорочення кожного судді, прокурора, міліціонера або тюремника буде супроводжуватися пропорційним скороченням допоміжного персоналу та витрат на соціальне та матеріально-технічне забезпечення.


що таке один ефективний співробітник замість двох чи трьох, які просто «сидять на роботі», напевне, розповідати не потрібно.

Як говорили вище, лише підвищенням зарплат проблеми «органів» не будуть вирішені, оскільки потрібно провести «чистку рядів», а також змінити корпоративні традиції. Проте, якщо ми говоримо від імені громадськості, то важливо згадати про методи оцінки діяльності «органів», які визначають як «корпоративну культуру», так і способи винагороди співробітників правоохоронної системи. Адже на сьогодні показники, на які орієнтується система, є «річчю у собі», бо рівень злочинності і відсоток розкритих злочинів взагалі ні про що не говорять і, тим більше, не впливають ні на довіру до «органів», ні на відчуття захищеності громадян. Тому дуже важливо інвестувати у прозорість та підконтрольність «силовиків». Простий крок, що передбачає врахування відгуків звичайних громадян (як вони відчувають свою безпеку) під час оцінки ефективності роботи правоохоронної системи, міг би не тільки здивувати наших правоохоронців, а змусив би їх задуматись над тим, на кого насправді працюють «хазяї життя» у формах і мантиях. Безсумнівно, це не може бути єдиним критерієм для визначення премій та надбавок співробітникам, але такий крок є дуже бажаним, якщо ми дійсно хочемо змінити систему. І от частина зекономлених коштів у цьому випадку дуже б знадобилась для залучення незалежних, авторитетних соціологічних служб.

Висновки

Коли ми зацікавилися бюджетом правоохоронних органів і розпочали цей аналіз, перед нами постало амбітне завдання – вивести на чисту воду схеми, за якими крадуть бюджетні кошти, виділені на правоохоронну систему. Однак, проблема виявилася дещо простішою з точки зору бюджету – в «органах» занадто багато зайвих працівників, що дуже обтяжує скарбницю навіть при мізерних зарплатах. Ситуація ще спрощується тим, що, на відміну від малозабезпечених чи пенсіонерів, ідеться не про соціально чутливі витрати. Навіть більше – всі правоохоронні органи дуже непопулярні в суспільстві. Здавалось би у чому проблема? Ось же ж воно рішення – бери та звільняй!

Але до сьогодні жоден президент країни не ризикнув чіпати правоохоронців. Більше того, в останні роки Віктор Янукович навпаки почав ще більше посилювати «силовиків», сподіваючись у «годну Х» схватись за спинами прокурорів, суддів та внутрішніх військ.

Зараз дійсно з'явився шанс щось змінити, оскільки нетерпимість до правоохоронців та запит на зміни набагато перевищує будь-який спротив системи. Можливо, з точки зору права, не все так просто і потрібно ще сім раз відміряти. Але давайте будемо відвертими – альтернативи скороченням просто немає. 

*CASE УКРАЇНА
вул. Полтавська 10,
офіс 34
Київ, 01135*

*Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00*

*Керівник проекту:
Дмитро Боярчук
boyarchuk@case-ukraine.kiev.ua*

*Проект виконується за підтримки Інституту
відкритого суспільства та Європейського Союзу*

Публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Ціна держави», що реалізується спільно Фондом Східна Європа та CASE Україна. Зміст публікації є винятковою відповідальністю CASE Україна та не може розглядатись як такий, що відображає погляди Європейського Союзу.