
РЕФОРМАТОРСТВО ИЛИ ХАОС?

Виктор Чумак, к. ю. н., доцент, главный эксперт МЦПИ по вопросам политики безопасности и обороны

Как внести стройность в бессистемность «революционных» преобразований «силовых» ведомств Украины.

Я - один из тех миллионов граждан Украины, которые три раза сознательно голосовали на выборах за В. Ющенко, один из тех сотен тысяч киевлян, которые приходили на Майдан, приносили еду и одежду в палаточный городок, поддерживали его обитателей и надеялись...

Надеялись на то, что новая власть быстро и профессионально разгребет завалы коррупции и лжи, скопившиеся во властных коридорах всех уровней, быстро и профессионально построит эффективную систему управления, как в центре, так и на местах, верили, что во власть придут новые лица, к которым не будет дефицита доверия в обществе и которые не будут вызывать саркастические улыбки на лицах знающих людей.

Последние события, факты и обстоятельства заставляют высказать ряд соображений по поводу лавины нововведений и новых назначений, осуществляемых новой властью – прежде всего, в «силовых» ведомствах. Понятно, что критиковать чужой труд гораздо легче, чем создать что-то свое собственное, поэтому позволю высказать несколько конструктивных, на мой взгляд, идей. Не все они, наверное, могут быть восприняты однозначно, однако имеют право на обсуждение.

Много говорится в обществе о необходимости реформирования правоохранительных органов государства. Если обобщить цели, преследуемые этим процессом, можно прийти к выводу что основное, что требуется обществу – это ликвидация в данных структурах коррупции, превращение их из органов преследования и репрессий в органы защиты прав граждан, возрождения доверия к ним со стороны общества.

У специалистов, изучивших работу правоохранительной системы в различных странах Европы и США, юристов, как теоретиков, так и практиков, некоторые последние кадровые назначения, организационные изменения в структурах правоохранительных органов, заявления о реформаторских начинаниях, вызывают, мягко говоря, недоумение, граничащее с «обалдением» - в связи с бессистемностью проводимых мероприятий.

Правоохранительная система государства работает по простым, но строгим принципам. Основу этих принципов составляют основные правоохранительные задачи при осуществлении внутренних функций государства, строгое соблюдение законов, которые регламентируют полномочия правоохранительных органов, создание простых, но действенных внутри- и межведомственных механизмов взаимодействия.

Все эти принципы закрепляются в законах о соответствующих органах, и, поэтому внимательно их проанализировав, можно воспроизвести организационную структуру следуя простой логике: одной или группе задач, возложенных на орган, соответствует функциональное подразделение или орган государственного управления в составе центрального органа исполнительной власти.

Взять, к примеру хотя бы МВД или «Министерство милиции», каковым оно по сути является. Назначение на это очень непростое министерство Юрия Луценко, наверное, было большой неожиданностью для него самого и политической силы, его туда делегировавшей. Складывается это впечатление потому, что не видно у министра Луценко собственной команды профессионалов–интеллектуалов, способной предложить свежие организационные решения. Подтверждается это его личным воскресным заявлением в телеэфире, что до назначения Министром он лично знал «всего трех милиционеров», один из которых являлся его участковым.

Наверное, поэтому говоря в телевизионной студии об органичной структуре ведомства, министр говорил о трех «трех китах», трех главных составляющих милиции: оперативной (криминальная милиция), следственной (следственные подразделения МВД), милиции общественной безопасности (патрульно-постовая служба, ГАИ, участковые инспектора и т.д.).

Для европейского министерства внутренних дел набор «составляющих» должно быть гораздо больше, но можно было бы предложить следующий «минимальный комплексный набор».

Так, Законом «О милиции» в структуре МВД предусмотрена криминальная милиция. Однако не определяются ее составляющие. Позволим себе предложить возможность создания Департамента криминальной милиции как органа государственного управления в составе МВД. Этот департамент может включить в себя все подразделения по борьбе с уголовной преступностью: уголовный розыск, уголовный поиск (криминальная разведка), органы по борьбе с организованной преступностью и с экономической преступностью, - как собственно МВД, так и подразделений, выполняющих аналогичные задачи в СБУ и налоговой милиции. Также именно в этом Департаменте могли бы остаться следственные подразделения - для расследования дел не являющихся тяжкими и особо тяжкими.

Очень правильные заявления министра по поводу передачи несвойственных милиции функций регистрации и паспортизации граждан Украины должны найти свое логическое продолжение. Ликвидация соответствующего Департамента МВД должна сопровождаться ликвидацией Госкомнацмиграции и созданием на их базе полноценной Миграционной службы или Службы по делам иностранцев, что было бы и выполнением международных обязательств Украины, закрепленных в Плане действий Украина-ЕС в разделе «Юстиция и внутренние дела». Миграционная служба могла бы полностью замкнуть на себя задачи по борьбе с нелегальной миграцией, содержанием и выдворением лиц, задержанных за незаконный въезд и пребывание на территории страны, проведением процедуры предоставления статуса беженца (так как это связано с проведением оперативно-розыскных мероприятий), осуществлением процедуры предоставления гражданства (по тем же причинам).

В большинстве стран Европы в состав МВД входит пограничная полиция под разными названиями. Государственная пограничная служба Украины могла бы стать органической частью системы внутренних дел при выполнении возложенных на нее задач. А если в ее состав влить подразделения транспортной милиции, тогда бы под контролем пограничников были бы не только границы но? и основные транспортные артерии (вокзалы, аэропорты) по которым въезжают в страну нежелательные лица, ввозятся и вывозятся оружие, наркотики и боеприпасы.

Департамент по выполнению специальных задач мог бы быть создан на базе Внутренних войск, подразделений судебной и специальной милиции и выполнял бы возложенные на них задачи. Предложения нового командующего ВВ генерала А. Кихтенко о создании Республиканской гвардии не отличаются глубокой новизной. Мы уже имели одну гвардию – Национальную, которую затем ликвидировали за ненадобностью, имели проект закона «О силах внутренней безопасности», который не приняли ввиду его неконституционности.

Естественно, что все вышеперечисленные органы должны быть органами государственного управления в составе Министерства, быть главными распорядителем бюджетных средств, проводить самостоятельную финансовую и кадровую политику. Тогда и само Министерство становится органом принятия именно политических решений, имеющим соответствующие политическому министерству подразделения – патронатные, информационно-аналитические, финансово-экспертные, а министр «входит и выходит» из него политиком, а не лейтенантом или генералом со специальным званием.

Не вызывает никаких возражений желание Министра навести порядок в Департаменте ГАИ. Однако, интересная деталь: специальные подразделения для соблюдения безопасности дорожного движения существуют, кроме постсоветских стран, в крайне малом количестве других государств. В подавляющем большинстве государств контроль за соблюдением правил дорожного движения является обязанностью ЛЮБОГО полицейского, находящегося на транспортном патрульном средстве.

Именно на базе Департамента ГАИ, милиции общественной безопасности, местной милиции возможно было бы сформировать Муниципальную милицию на уровне территорий местного самоуправления (областных и районных центров). Общность задач этих подразделений – обеспечение общественного порядка на территории определенной административно-территориальной единицы, - подкрепляется общностью метода их работы – административно-правовым принуждением. Кроме этого существенно снижается нагрузка на государственный бюджет.

Наверное, стоит исследовать этимологию слов «милиция» и «полиция» и прийти к более точному названию правоохранительных органов такого типа – полиция.

Такое организационное построение МВД позволяет, в рамках административной реформы ликвидировать 2 центральных органа исполнительной власти, 2 органа государственного управления, несвойственные МВД функции передаются другим органам исполнительной власти (паспортизация и регистрация – Минюсту, работа с нацменьшинствами – Минкульту), функциональные Службы и Департаменты МВД возглавляются профессионалами, которые отвечают за все, работа становится прозрачной, а ведомство европейского образца – управляемым.

Новый руководитель СБУ А. Турчинов официально не выступал с реформаторскими предложениями. За него это сделала премьер-министр Ю. Тимошенко. Идея отделить службу внешней разведки от контрразведывательного блока и выделить в отдельное ведомство - правильна и проверена временем и опытом. Но идея создания единого разведывательного органа в государстве вызывает опасения в качественном обеспечении национальной безопасности страны. Наверное, краеугольным камнем в процессе принятия решений высшим руководством любого государства является анализ полученной им разведывательной информации из альтернативных источников. Поэтому в развитых странах существуют и развиваются, конкурируя между собой разведки разных ведомств – политических, военных, пограничных, финансовых. И называется все это разведывательным сообществом. В противном случае существует высокая степень риска предоставления высшему руководству страны неадекватной односторонней информации, дезинформации, без возможности ее независимой проверки и корректировки принятых решений.

Реанимация идеи создания Национального бюро расследований или Государственного следственного комитета явно назрела и может быть плодотворной. Во-первых, следователь является самостоятельным процессуальным лицом, во – вторых следствие должно быть организационно отделено от надзора прокуратуры. Но, наверное, этот орган мог бы расследовать кроме дел о коррупции в органах государственной власти, как предлагается, все дела которые процессуальным законом отнесены к категории тяжких или особо тяжких. И создавать его можно на базе следственных управлений Генпрокуратуры, СБУ, МВД. Следствие же по делам, которые являются менее тяжкими, надлежит оставить в производстве полицейских подразделений МВД.

Хочется задать риторический вопрос. Много ли граждан Украины знакомы с нормами Законов «О милиции», «О Службе безопасности Украины», «О Государственной пограничной службе Украины», «О прокуратуре», «Об оперативно-розыскной деятельности», Устава патрульно-постовой службы милиции и т.д. в части прав и обязанностей сотрудников этих органов при осуществлении своих полномочий? Наверное, только те, в отношении которых эти процедуры проводились. Пришло время подумать о создании единого Кодекса полицейских процедур для всех без исключения правоохранительных органов.

Все эти и другие возможные предложения можно было бы систематизировать в рамках единой государственной Стратегии реформирования правоохранительных органов, в которой предусмотреть основные задачи, сроки, методы и формы их реализации. Осуществить данный проект невозможно, реформируя каждое ведомство по отдельности. Веское слово должен сказать по этому поводу Совет нацобороны и безопасности Украины, в структуре которого необходимо создать специальное аналитико-правовое подразделение.

Однако СНБО пока молчит, и оснований надеяться на его интеллектуальный прорыв мало. «Сильный» Совет НБО времен В.Горбулина канул в лету, а отсутствие Указа Президента о положении про аппарат СНБО, месячный срок на уточнение полномочий в соответствии с базовым Законом и очень запоздалое опубликование Указа о назначении Секретаря Совета, говорит о серьезных разногласиях по поводу полномочий данного органа существующих в треугольнике Кабмин-Секретариат Президента-СНБО.

Новая власть должна профессионально выполнить все обещания, которые давались во время предвыборной гонки. И очень внимательно еще раз посмотреть на назначения руководящего состава правоохранительных органов. Крайне сомнительной представляется возможность реформировать порочную систему людьми, которые, выстроили ее своими руками за последних 10 лет.

Прошу рассматривать мою статью как реализацию конституционного права гражданина Украины на участие в управлении государством, путем подачи заявлений и предложений.