

---

## РЕФОРМАТОРСТВО ИЛИ ХАОС–2

---

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

Писать и говорить о реформе правоохранительной системы Украины сегодня стало модно и актуально. И наверное это правильно. Имея в распоряжении такое количество заявлений и комментариев со стороны высоких должностных лиц по поводу реформирования правоохранительных органов, трудно остаться в стороне от дискуссии которая, сопровождает их выступления в прессе и на телевидении.

Вот и последняя неделя стала весьма примечательной в этом вопросе. 26 марта появилась статья на сайте «Версий» (<http://versii.com.ua/material.php?pid=8541>) с красноречивым названием «Милиционер», в которой Министр Луценко дал, в том числе, свое собственное видение на реформу МВД и на концепцию создания Национального бюро расследований. Более подробно он говорил об этом в эфире канала «1+1» в передаче «Иду на вы» 28.03. Тогда же, 26.03 ключевую идею о создании НБР высказал сопредседатель рабочей группы по разработке концепции создания и организации деятельности НБР народный депутат В. Король. («На украинское ФБР нет денег» <http://obkom.net.ua/news/2005-03-26/1633.shtml>).

В этих двух позициях чувствовались серьезные разногласия в подходах по созданию еще одного правоохранительного органа, что подтверждает мнение о том, что в государстве пока царит хаос в отношении Стратегии реформирования правоохранительной системы (см. «Реформаторство или хаос», <http://obkom.net.ua/articles/2005-02/21.1107.shtml>).

Попробуем поочередно разобраться с идеями Министра о системе МВД и НБР.

Проблема реформирования МВД заключается не только в отсутствии государственной концепции реформирования функциональных органов Министерства, но и в неприятии сути реформирования центрального аппарата министерства. Превращения его из органа функционального управления работой всех структур Министерства, в орган политического управления.

Радует то, что изучив польский и другой иностранный опыт функционирования МВД, министр Луценко склоняется к тому, что бы не делать из МВД «заповедник силовиков» а построить его по принципу выполнения министерством функций государства во внутренних делах. А «внутренние дела» государства – это значительно шире чем правоохранительные функции. Это может быть и работа с регионами ( что является задачей многих европейских МВД), в той же Польше в состав МВД и Администрации ( как оно называется ) входит и Центральная избирательная комиссия.

Желание кроме правоохранительного блока иметь блок органов гуманитарного характера - это объективная реальность. Хотя, вряд ли возможно отнести к гуманитарным Миграционную службу в составе МВД, не выполняющую правоохранительную функцию. Кроме рассмотрения вопросов о предоставлении гражданства и статуса беженца, миграционные службы – это главный инструмент в борьбе с нелегальной миграцией, торговлей людьми, преступностью среди иностранцев. Поэтому в большинстве миграционных служб и создаются полицейские подразделения по работе с иностранцами, которые и готовятся и комплектуются с учетом особенностей связанных с контингентом «подопечных».

Однако на мой взгляд не заметил Министр главной особенности европейских МВД. Не пришло еще в МВД время понимания, что **реформы надо начинать с МИНИСТЕРСТВА.**

Сам аппарат министерства во всем цивилизованном мире представляет собой инструмент выработки и принятия политических решений и являет собой информационно – аналитический орган МИНИСТРА-ПОЛИТИКА, а не Министра - функционера. А организационно – структурно - это прежде всего - всего два заместителя: один – руководитель аппарата, второй – парламентский для осуществления взаимодействия с этим органом. Это патронатные и обеспечивающие непосредственно работу Министра аналитические, информационные, и юридические подразделения. Это, орган финансового контроля и планирования, и, возможно, подразделения внутренней безопасности.

Функциональные Департаменты, о которых вел речь Ю. В. Луценко, и упоминалось в статье «Реформаторство или хаос», (<http://obkom.net.ua/articles/2005-02/21.1107.shtml>), возглавляются профессионалами в своей сфере и строятся на основании полной финансовой, кадровой и организационной самостоятельности и ответственности за соответствующие сферы деятельности.

Без такого понимания пока рано говорить о реформе, без реформирования самого аппарата Министерства.

Однако можно понять, как сложно функционерам Министерства добровольно отказаться от финансовой, кадровой, материально-технической, организационно-распорядительной зависимости от них функциональных органов и подразделений. Это же все равно, что срубить сук на котором сидишь, или перерезать все артерии питающие тебя. Но тогда, уважаемый Юрий Витальевич, ни один министерский чиновник не в силах будет отдать столь противные Вам команды «ФАС» или «Стоп», по закону не силах, не будет у него на то властных полномочий. Вот тогда и только тогда появится у нас функционально независимая Криминальная полиция, независимая Полиция общественной безопасности, независимая Гвардия МВД, независимая Миграционная служба. И только тогда можно заводить разговор о самостоятельной Пограничной службе в составе МВД со всеми полицейскими полномочиями. А раньше и заикаться не стоит, потому как развоят чиновники МВД более-менее динамично развивающуюся правоохранительную структуру.

Предложения прозвучавшие по созданию НБР от Министра МВД и сопредседателя рабочей группы по разработке концепции создания и организации деятельности НБР разнятся между собой в основном предложениями по способу и базы комплектования этой структуры. Предложения Министра Ю. Луценко, поддержанные Председателем СБУ А. Турчиновым и Генеральным прокурором Пискуном, подразумевают формирование НБР на базе следственных подразделений СБУ и Генпрокуратуры. В предложениях В.Короля высказывается мысль о формировании НБР на базе подразделений ГУБОПа (численность которого по словам Министра МВД достигает 40 тыс. чел.). Оба сходятся на том что объектом деятельности НБР должна стать «коррупция в высших эшелонах власти и раскрытие резонансных преступлений».

Для понимания сути вопроса необходимо разобраться в двух определениях: что такое «коррупция» и что такое «высшие эшелоны власти»?

Толкование понятия «коррупция» и «коррупционного деяния» и ответственности за него мы можем найти в Законе Украины «О борьбе с коррупцией» (N 356/95-ВР от 5.10.1995). Под коррупцией в тексте Закона предусматривается «деятельность лиц, уполномоченных на выполнение функций государства направленная на противоправное использование предоставленных им полномочий, для получения материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ» (ст. 1 Закона) и там же описываются две формы коррупционных деяний. Раздел III Закона, ст. 7-11 устанавливают составы и ответственность за совершение коррупционных деяний. Если обобщить санкции применяемые к «коррупционерам», если в их действиях не содержится состава преступления, то это

- а) штраф
- б) увольнение с занимаемой должности
- в) запрещение занятия должностей в органах государственной власти на определенный срок.

Таким образом «коррупция» как явление в нашем государстве является административным правонарушением и наказывается в административном порядке, если не содержит в себе составов уголовных преступлений.

Наиболее распространенные преступления, которые «сопровождают» коррупционные деяния, описаны в Разделе XVII, ст.ст. 364-370 Уголовного кодекса Украины «Преступления в сфере служебной деятельности» - это злоупотребления служебным положением, получение и вымогательство взятки и т.п. Итого всего 7 статей УК которые носят родовой «коррупционный» характер.

Для определения круга субъектов попадающих под действие Закона Украины «О борьбе с коррупцией» (N 356/95-ВР от 5.10.1995) обратимся к ст. 2, которая четко дает определение, что такими субъектами могут быть: а) госслужащие ( в том числе военнослужащие); б) депутаты всех уровней; в) должностные лица местного самоуправления.

Однако концепция деятельности НБР существенно сужает круг субъектов, против которых оно будет бороться, до лиц находящихся в «высших эшелонах власти», или по определению Министра МВД государственных служащих 1-3 категорий. А это в соответствии со ст. 25 Закона Украины «О государственной службе» (N 3723-ХІІ от 16.12.1993) - народные депутаты Украины, лица от заместителей министров и председателей госкомитетов и служб до начальников управлений и самостоятельных отделов в центральных органах исполнительной власти, достаточно узкий круг лиц в Секретариатах Президента и Кабмина и аппаратах ВР и СНБОУ, судьи и прокуроры до уровня Апелляционных судов и областных прокуратур. На местном уровне – это главы и заместители глав областных, Киевской и Севастопольской городских администраций. Если сделать округленные подсчеты то в абсолютных цифрах – это приблизительно до 15 тыс. Человек из них более половины в Киеве.

В таком случае, по идее разработчиков концепции с ул. Грушевского, с 15 тыс. «потенциально коррумпированными» чиновниками будет разбираться правоохранительная машина состоящая из 40 тыс. следователей и оперативников. И в основном в Киеве. Этаким «столично-беловоротничковый» оперативно – следственный корпус, «полиция для министерств», имеющий высокую вероятность превратиться в инструмент политического давления. А если учесть что профессионалы НБР должны быть хорошо или даже очень хорошо оплачиваемы, получается достаточно дорогостоящая «игрушка» для небогатой страны.

Однако возможна и другая модель деятельности НБР. Взяв за основу формирования НБР на основе следственных подразделений СБУ и Генпрокуратуры и добавив оперативников ГУБОПа МВД, наделив полномочиями по раскрытию тяжких и особо тяжких преступлений по определению Уголовного Кодекса ( преступления предусматривающие наказание свыше 5 лет лишения свободы) можно получить мощную структуру для борьбы с коррупцией, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, выполнения мероприятий по программе защиты свидетелей, раскрытия резонансных дел,. Думаю для районного городка таким же «резонансным» является убийство семьи из 5 человек из корыстных мотивов , как и убийство журналиста или государственного деятеля в связи с их профессиональной деятельностью в масштабах государства.

Если на такую структуру нет денег в Госбюджете этого года, стоит подождать до следующего, разобравшись с идеей, а не создавать затратную и неэффективную структуру.

К сожалению орган, который, по своей природе, должен являться мозговым центром процесса реформирования системы внутренней безопасности государства– СНБОУ- наверное, занят совсем иными проблемами. А именно признает ли Конституционный суд правомерность расширения полномочий и удастся ли их закрепить в законе, проект которого должен был быть подан Президенту к 8 марта этого года.

Все эти факты и события заставляют утверждаться в мысли, что реформирование правоохранительных органов проводится хаотично, исключительно на уровне ведомств, без скоординированности в действиях по времени и объектам, без широкого привлечения научного и экспертного потенциала страны. Это безусловно противоречит задекларированному принципу открытости и прозрачности в действиях власти и принимаемых ею решениях.

Я отношусь к тем 50% населения страны, которые верят, что новые Министр внутренних дел и Председатель службы безопасности сумеют снизить уровень коррумпированности в своих ведомствах, что цепной реакцией отзовется на уровне коррумпированности в масштабах страны. Искренне желаю удачи.