

# ВІСНИК ЦЕНТРУ®

## Концептуальні засади реформування правоохоронної системи України

**Неможливо досягти демократії і сталого соціально-економічного розвитку без забезпечення основних потреб у захисті особи і суспільства. Часто саме державні установи загрожують їхній безпеці через свою неефективність, непрофесійність, неналежне державне регулювання, корумпованість і порушення прав людини. Цю концепцію підготовано в рамках дослідження способів реформування сфери безпеки й оборони, яке МЦПД здійснював від квітня 2005 року**

### Сутність реформ

В Україні, на жаль, не склалося уявлення, що правоохоронні органи є захисниками порушених прав суб'єктів правовідносин і громадян, і юридичних осіб. Навпаки, більшість громадян сприймають правоохоронну систему як механізм репресій і тиску держави на економічних конкурентів і політичних опонентів.

Для здійснення дієвого реформування правоохоронної системи, на наш погляд, існують кілька аксіом і проблем, які мають характер визначальних і без вирішення яких будь-яке реформування неможливе.

**Реформа правоохоронної системи є передумовою будь-яких інших реформ в Україні.** Без належного захисту й дотримання прав і свобод усіх суб'єктів суспільного процесу неможлива розбудова правової держави та громадянського суспільства.

**Реформи у правоохоронних органах повинні бути скоординовані й інтегровані з відомчими планами та програмами.**

Правоохоронна діяльність – поняття багатомірне, існує ціла низка міністерств і відомств, які мають завдання в цій сфері. Отже, повинен існувати послідовний розподіл їхніх повноважень. Крім того, є ділянки, де відповідальність “перетинається”. За такого збігу повноважень послідовна, економічна, доцільна й системна діяльність потребує досить потужного координаційного механізму Ради національної безпеки й оборони України.

**Завдання реформування полягає у встановленні відповідності між завданнями та функціями, структурою, людьми та ресурсним забезпеченням.**

Щоб встановити відповідальність інституції, необхідне ресурсне забезпечення – без цього будь-яка реформа є простим

аматорством. Дефіцит ресурсів і потреби в реформі існують паралельно. Тому держава повинна визначити черговість: що є нагальним, що – необхідним і що – бажаним. Те, що є бажаним, можна здійснити впродовж тривалого проміжку часу, необхідним – у середньостроковій перспективі, нагальним – терміново.

**Робоча культура кожного правоохоронного органу має бути налаштована на реформу.** Дуже легко змінити політику або нормативні документи. Однак не легко змінити робочу культуру силового міністерства. Тут постає питання можливості суспільства знати, які рішення ухвалюють у міністерстві, хто їх ухвалює та які наслідки цих рішень. Одне із завдань влади – створити критичну масу нових бюрократів, які є прихильниками реформи і знають, для чого таке реформування потрібне.

**Наслідки реформування повинні бути підпорядковані загальній меті,** яка має бути прозорою і зрозумілою для громадян країни. Загальну мету можна визначити як:

- перетворення правоохоронних органів з механізму переслідування та репресій на механізм захисту та відновлення порушених прав громадян;
- відродження довіри до них як до головного правозахисного елемента держави;
- ліквідація або зниження в них рівня корупції.

### Етап 1: створення необхідних структур

Цей етап містить найголовніші та найскладніші завдання. Такі дії матимуть жорстку протидію чиновників міністерства, які втрачають важелі впливу на службу, кадрову та матеріально-фінансову політику

самостійних департаментів. Однак і таким чином набагато знижуються можливості реалізації високопосадовцями корупційних схем. Отже, необхідно передбачити в бюджеті 2006 року кошти на здійснення таких завдань:

**1. Реформування апарату МВС** в орган вироблення політики держави у сфері захисту правопорядку з ліквідацією функціональних підрозділів у складі апарату.

**2. Створення у складі МВС самостійних функціональних органів** кримінальної поліції, поліції протидії злочинам у сфері економіки, міграційної служби, поліції громадської безпеки, гвардії МВС (на базі наявних) з правом розподілу бюджетних коштів і здійснення самостійної кадрової роботи, які очолювали б не політики, а професіонали.

**Кримінальна поліція.** Функціонально на неї покладаються такі завдання: кримінальний розшук, кримінальний пошук (кримінальна розвідка), проведення досудового слідства у справах про злочини, які не є особливо тяжкими. Формується на базі підрозділів кримінального розшуку, кримінального пошуку, боротьби з організованою злочинністю, слідства безпосередньо МВС.

**Поліція протидії злочинам у сфері економіки.** Формується на базі підрозділів боротьби з економічними злочинами МВС, а також підрозділів з питань боротьби зі злочинами у сфері оподаткування ДПА (податкової міліції), передаються функції з протидії злочинам у сфері економіки СБУ.

**Міграційна служба.** Функціонально виконує такі завдання: розгляд питань, що стосуються громадянства України; прийняття заяв і проведення процедур щодо іноземців та осіб без громадянства для отримання статусу біженця в Україні; розташування й утримання осіб, які перебувають у процедурі отримання статусу біженця; розшук і виселення осіб, які перебувають на території країни нелегально або втратили право на законне перебування; утримання, фільтрація й ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України. Міграційна служба формується з фахівців Держкомнаціміграції

(який ліквідується, а завдання щодо розвитку нацменшин і депортованих народів передаються Міністерству культури і туризму) та Державного департаменту паспортної імміграційної і реєстраційної роботи МВС (функції реєстрації та паспортизації населення передаються Міністерству юстиції), складається з підрозділів з питань громадянства, біженців і поліції у справах іноземців.

*Поліція громадської безпеки* становитиме основу муніципальної поліції на базі завдань та організаційно-штатної структури патрульно-постової служби міліції та Департаменту ДАІ.

*Гвардія МВС* (поліція для виконання спеціальних завдань) на базі завдань та організаційно-штатної структури ВВ МВС, спецпідрозділів, судової і спеціальної міліції.

Поліцейські підрозділи МВС провадять дізнання та досудове слідство тільки у злочинах, які не є тяжкими, залишивши тяжкі злочини незалежному органу досудового слідства (НБР, Слідче управління та ін.).

**3. Створення незалежного органу досудового слідства** на базі слідчих підрозділів МВС, СБУ, ДПА, Генпрокуратури. Головна функція – розслідування тяжких і особливо тяжких кримінальних злочинів, злочинів у службовій діяльності (корупція), злочинів проти суспільства й держави.

**4. Переіменування “міліції” на “поліцію”** задля зміни сприйняття громадянами та силовиками нового цивілізованого характеру діяльності МВС.

**5. Розширення повноважень Державної прикордонної служби** за рахунок передачі в її підпорядкування транспортної міліції з покладенням відповідальності за охорону правопорядку в аеропортах і на залізницях як каналах міжнародних сполучень і надання права проведення досудового слідства.

**6. Відокремлення від СБУ Служби спеціального зв'язку**, яка відповідає за урядовий та інші види спеціального зв'язку, радіоелектронну розвідку, криптографічний і технічний захист інформації та моніторинг комунікацій. Проблеми незаконного прослуховування і захисту інформації взагалі (в тому числі в урядових мережах) можливо вирішити через централізацію радіоелектронної розвідки, криптографічний і технічний захист інформації та моніторинг комунікацій у спеціальній агенції, яка працювала б під суворим контролем прокуратури та виконувала б тільки мотивовані судові постанови про проведення оперативно-технічних заходів в інтересах інших спецслужб і правоохоронних органів.

**7. Створення при РНБО (але поза апаратом) комітету з питань розвідки** для координації розвідувальної діяльності та

завпровадження посади директора національної розвідки. Аналогічні агенції існують у багатьох країнах світу. Завданням комітету могла б бути координація завдань розвідувальних органів та аналітична робота з “перехресно” отриманою інформацією для подання вищому керівництву держави виваженої та перевіреної інформації для ухвалення політичних рішень. Керівник цього комітету міг би підпорядковуватися безпосередньо голові РНБО – Президенту України, але не секретарю РНБО. Крім того, такий комітет міг би стати одним з інструментів громадянського контролю за діяльністю розвідувальних органів України.

Усі дії першого етапу супроводжуються реформуванням законодавчого поля діяльності правоохоронних органів для увідповіднення його до нових функцій і завдань: розробляються, ухвалюються та вносяться зміни до законодавчих і нормативно-правових актів, які забезпечать можливість реформування.

Наслідки першого етапу:

- ліквідація Держкомнаціміграції, ДАІ, Державного департаменту паспортної, реєстраційної і імміграційної роботи (ДДПРІР), підрозділів податкової міліції та господарських підрозділів СБУ;
- функції, не властиві правоохоронним органам, передаються відповідним державним установам (наприклад, паспортизація та реєстрація – Міністерству юстиції, робота з національними меншинами – Міністерству культури та туризму);
- структура стає політично прозорою та керованою фахівцями відповідного рівня. Закладаються основи створення системи досудового слідства.

## Етап 2: оптимізація діяльності

На другому етапі реформування (2007–2008 роки) аналізується діяльність та оптимізація вже створених структур і здійснюються такі кроки:

- пенітенціарна система передається до відання Міністерства юстиції, що відповідатиме і європейським зразкам, і міжнародним зобов'язанням України;
- діяльність СБУ спрямовується на контррозвідувальний захист інформації щодо державної внутрішньої та зовнішньої політики, діяльності Збройних Сил України та ВПК, забезпечення антитерористичного захисту країни. Державна служба охорони входить до складу СБУ як окремий департамент.

## Етап 3: консолідація нових структур

Третій етап реформування (2009–2010 роки):

- Після проведення адміністративно-територіальної реформи на матеріальній і кадровій базі Департаменту поліції громадського порядку створюються муніципальна поліція на рівні міст і служба шерифів (дільничних інспекторів) на рівні невеликих територіальних громад, а керівників цих інституцій призначають голови територіальних громад. Дільничні інспектори підзвітні громаді та відповідають за забезпечення громадського порядку на своїй території, протидію адміністративним правопорушенням і злочинам, які не становлять суспільної небезпеки.
- Державна прикордонна служба об'єднується з Міграційною службою та входить до складу МВС окремим департаментом Прикордонної поліції, повноваження якої поширюються на всю територію України.

Наслідки другого і третього етапів – усунення дублювання функцій різними правоохоронними органами та повне здійснення інституціональної реформи правоохоронних органів:

- створення муніципальної поліції;
- завершення реформування правоохоронного блоку МВС;
- створення системи досудового слідства;
- забезпечення діяльності СБУ як органу контррозвідувального захисту інформації щодо державної внутрішньої та зовнішньої політики, діяльності Збройних Сил України та ВПК, антитерористичної діяльності;
- забезпечення діяльності Генпрокуратури на конституційних засадах;
- створення пенітенціарної системи.

Мету реформування правоохоронної системи не можна досягти лише гаслами “більше ніхто красти не буде”. Зміна системи, яка існує нині, потребує всебічного доцільно обґрунтованого підходу держави в особі такого аналітично-прогнозного конституційного органу, як РНБО. Крім того, необхідно змінити взаємовідносини на лінії суспільство–державу у цій сфері, а саме демонополізувати право держави на право єдиної думки у сфері безпеки й оборони.

Концепція або стратегія реформування, яка буде вироблена РНБО, повинна широко висвітлюватися у ЗМІ, обговорюватися у широких наукових та експертних колах. Необхідно звернутися до практики створення й обговорення “зелених” і “білих” книг з державної політики. ■

*За додатковою інформацією звертайтеся, будь ласка, до Віктора Чумака за телефоном (044) 484-4400 та електронною поштою [vchumak@icps.kiev.ua](mailto:vchumak@icps.kiev.ua).*

**вісник центру** є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу: [marketing@icps.kiev.ua](mailto:marketing@icps.kiev.ua), тел.: (044) 484-4410, факс: (044) 484-4402. Архів **вісника центру** зберігається за адресою: <http://visnyk.icps.kiev.ua/> Редактор **вісника центру** Євген Шульга ([shulha@icps.kiev.ua](mailto:shulha@icps.kiev.ua)), тел.: (044) 484-4400. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.